

Prejudiciálne otázky slovenských vrcholných súdov: vedieme so Súdnym dvorom zrelý dialóg?

Kováč, L., Vikarská, Z.*

KOVÁČ, L., VIKARSKÁ, Z.: Prejudiciálne otázky slovenských vrcholných súdov: vedíme so Súdnym dvorom zrelý dialóg? *Právní obzor*, 108, 2025, č. 2, s. 97 – 125. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2025.2.01>

Preliminary references by Slovak apex courts: are we conducting a mature dialogue with the Court of Justice? This article provides a comprehensive analysis of the judicial dialogue between Slovak apex courts and the European Court of Justice during the first eighteen years of Slovakia's EU membership, from 2004 to 2022. Focusing on the Constitutional Court, the Supreme Court, and the Supreme Administrative Court, it examines whether these courts have matured into effective and equal partners in working with EU law through the preliminary reference mechanism under Article 267 TFEU. The article is structured in three main parts: the first part offers an overview of the preliminary reference procedure and existing literature on the role of national courts in the EU legal system. The second part provides a statistical and comparative analysis of the Slovak courts' engagement in the mechanism, highlighting their relatively low activity compared to other new member states. The third and most critical part dissects the Slovak courts' decision-making processes across the three stages of the preliminary reference procedure—submitting questions, receiving answers from the ECJ, and implementing these answers domestically. The findings reveal that while the Slovak Supreme Court has been the most active, primarily in administrative law, its engagement has been uneven, with significant reliance on a few key judges. Moreover, the Constitutional Court's and the Supreme Administrative Court's participation has been more limited. By reflecting on the details of the Slovak judiciary's engagement with the ECJ, this article allows for a deeper understanding of the factors influencing judicial cooperation in the EU.

Key words: *preliminary references, judicial dialogue, Court of Justice, national courts, empirical legal research*

* Mgr. Ladislav Kováč, LL.M., odborný pracovník Katedry ústavného práva a politológie na Právnickej fakulte MU v Brne a súdny poradca na Ústavnom súde SR. E-mail: ladislav.kovac@law.muni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9031-8965>.

JUDr. Bc. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil, Ph.D., odborná asistentka Katedry ústavného práva a politológie na Právnickej fakulte MU v Brne. E-mail: zuzana.vikarska@law.muni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0506-6503>.

Tento článok vznikol v rámci projektu *Justičný dialóg v európskych prípadoch: príklad ČR a SR* podporeného z prostriedkov Grantovej agentúry Českej republiky (2022 – 2024, kód projektu GA22-21872S). Za pripomienky ďakujeme Jánovi Mazákovi, Lukášovi Boháčkovi a členom a členkám projektového tímu DialogUE.

Úvod

Na jar roku 2024 oslávilo desať európskych krajín okrúhle výročie svojho vstupu do Európskej únie (EÚ). Pri tejto príležitosti ponúkame čitateľovi komplexné zhodnotenie toho, ako prebiehal v uplynulých dvoch dekádach medzisúdny dialóg slovenských vrcholných súdov so Súdnyim dvorom Európskej únie.¹ Nemapujeme pritom celých 20 rokov, pretože niektoré súdne konania zahájené v posledných dvoch rokoch stále prebiehajú. Za skúmané obdobie sme si preto vybrali obdobie od 1. 5. 2004 do 30. 4. 2022, teda 18 rokov symbolizujúcich plnoletosť Slovenskej republiky ako členského štátu EÚ. Takto vymedzené skúmané obdobie nám ponúka vhodnú príležitosť pre reflexiu toho, či slovenské vrcholné súdy vo svojom európskom mandáte už dozreli do dospelého a rovnocenného partnera pre dialóg so Súdnyim dvorom.

Mechanizmus prejudiciálnej otázky upravený v čl. 267 ZFEÚ poskytuje vnútroštátnym súdom možnosť (a niekedy tiež povinnosť) nadviazať so Súdnyim dvorom dialóg o otázkach výkladu či platnosti práva EÚ. Pri hodnotení tohto súdneho dialógu stáli vo veľkej väčšine prípadov v centre pozornosti rozhodnutia Súdneho dvora, zatiaľ čo rozhodnutiam na vnútroštátnej úrovni bola venovaná len minimálna pozornosť. Vnútroštátne súdy sú pritom zodpovedné za dve z troch štádií mechanizmu prejudiciálnej otázky: najprv sa vnútroštátny súd obráti na Súdny dvor s *otázkou* (fáza A), následne mu Súdny dvor poskytne svoju *odpoveď* (fáza B), po ktorej sa vec opäť vráti k vnútroštátnemu súdu, aby dal dialógu pomyselnú bodku v podobe *následného rozhodnutia* (fáza C).

Tento článok patrí medzi výstupy grantového projektu, ktorý sa snaží pozornosť obrátiť od Súdneho dvora k vnútroštátnym súdom.² V rámci výskumu analyzujeme uznesenia, ktorými sa slovenské a české súdy obrátili na Súdny dvor s prejudiciálnymi otázkami, ako aj následné rozhodnutia, ktorými súdy premietnu výklad Súdneho dvora do vnútroštátnej súdnej praxe. Zaujímá nás predovšetkým to, prečo a ako vnútroštátne súdy kladú prejudiciálne otázky (fáza A) a ako nakoniec implementujú závery Súdneho dvora do svojich následných rozhodnutí (fáza C).

Pre prvé projektové výstupy sme si z dôvodu lepšej dostupnosti dát vybrali vrcholné súdy; pokračovať budeme analýzou rozhodnutí nižších súdov. Napriek pôvodným očakávaniam sme v praxi narazili na nemalé komplikácie pri získavaní rozhodnutí slovenských súdov, ktoré bohužiaľ – v rozpore s ideou *otvorenej justície*³ – nie sú verejne dostupné. V rámci riešenia projektu sme preto strávili značné množstvo času a energie do-

¹ Pri označovaní súdov Európskej únie sa pridrižujeme názvosloviam, ktoré ustanovuje samo primárne právo EÚ v čl. 19 Zmluvy o Európskej únii (ZEU). Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“) používame na označenie celej inštitúcie, ktorá sa ďalej delí na (európsky) Súdny dvor (ktorý v texte označujeme ako „ESD“ alebo „Súdny dvor“) a Všeobecný súd. Porovnaj tiež BARENTS, R. *Remedies and Procedures Before the EU Courts*. Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International B.V., 2020, s. 1 a nasl.

² GAČR, kód projektu GA22-21872S. Pre bližšie informácie pozri projektový web: <http://dialogue.law.muni.cz/>.

³ Zverejňovanie súdnych rozhodnutí. In *slovensko.sk – ústredný portál verejnej správy* [online] [cit. 29.12.2022]. Dostupné na: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_zverejnovanie-sudnych-rozhodnu/.

žadovaním rozhodnutí, ktoré pre výskum potrebujeme, postupom podľa zákona č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám.⁴

S ohľadom na široký rozsah študovanej problematiky a na rozdielne cieľové skupiny sme sa rozhodli rozdeliť výskum o činnosti českých a slovenských súdov do niekoľkých samostatných textov: najprv sme podrobili analýze rozhodnutia českých vrcholných súdov v samostatnom článku publikovanom v *Časopise pro právní vědu a praxi*,⁵ na ten nadväzuje text o aktivite českých nižších súdov publikovaný v pripravovanej kolektívnej monografii⁶ a tretím v poradí je tento text venovaný rozhodnutiam slovenských vrcholných súdov. Pojmom „vrcholné súdy“ označujeme Ústavný súd (ÚS), Najvyšší súd (NS) a Najvyšší správny súd (NSS) Slovenskej republiky. Tieto tri súdy považujeme za tzv. súdy posledného stupňa, ktoré majú – až na výnimky – podľa čl. 267 ods. 3 ZFEÚ nielen možnosť, ale aj povinnosť predkladať Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky.⁷

Zapojenie troch slovenských vrcholných súdov do mechanizmu prejudiciálnej otázky nie je rovnomerné. Zatiaľ čo NS vstúpil počas skúmaného obdobia do dialógu so Súdny dvorom v 25 prípadoch, ÚS položil len jedinú prejudiciálnu otázku a NSS – vzhľadom k výrazne neskoršiemu dátumu svojho vzniku (1. 8. 2021) – sa v prvých 18 rokoch členstva na Súdny dvor neobrátil, pretože svoju prvú prejudiciálnu otázku položil až 31. 1. 2023, teda necelý rok po konci nami skúmaného obdobia. Napriek tomu mal už NSS príležitosť ukončiť niektoré dialógy začaté Najvyšším súdom, čo ďalej v článku vysvetľujeme.

Predkladaný článok je rozdelený na tri časti.⁸ V prvej stručne predstavujeme mechanizmus prejudiciálneho konania a existujúcu akademickú literatúru, ktorá sa venuje úlohe vnútroštátnych súdov. Druhá časť ponúka niekoľko zaujímavých informácií a čísel o činnosti slovenských súdov v rámci mechanizmu prejudiciálneho konania, a to aj v porovnaní s údajmi z iných členských štátov EÚ, čo slovenské dáta zasadzujú do širšieho kontextu. Ťažiskom článku je jeho tretia časť, ktorá svojou štruktúrou kopíruje tri štádiá konania o prejudiciálnej otázke. V prvom štádiu (fáza A) skúmame niekoľko kategórií, ako napríklad: kto a aké otázky predložil, povinnosť vnútroštátneho súdu obrátiť sa na Súdny dvor, úlohu strán sporu pri navrhovaní a vypracovaní otázky, ako aj to, či vnútro-

⁴ K dispozícii máme takmer všetky rozhodnutia slovenských súdov zo všetkých štádií prejudiciálneho konania. Rozhodnutia, ktoré sme získali cestou „info-žiadostí“, zverejníme na webových stránkach projektu: <http://dialogue.law.muni.cz/>.

⁵ DŘÍNOVSKÁ, N., VIKARSKÁ, Z. Evropská zletilost českých (nejvyšších) soudů aneb prvních 18 let předběžných otázek z Brna. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. 31, 2023, č. 1. Citovaný článok si kladie podobné ciele ako tento článok, len v prostredí českej justície.

⁶ VIKARSKÁ, Z., DŘÍNOVSKÁ, N. Předběžné otázky českých nižších soudů: příběhy nečekaných hrdinů. In BŘÍZA, P., BOBEK, M., HUBKOVÁ, P. (eds). *Dvacet let vnitrostátní aplikace práva EU v ČR*. Praha : C. H. Beck, 2024 (v tlači).

⁷ Zatiaľ čo uvedené tri súdy musíme za súdy posledného stupňa považovať vždy, neplatí to zrkadlovito, pretože množina súdov spadajúcich do režimu čl. 267 ods. 3 ZFEÚ nie je vrcholnými súdmi vyčerpaná; v špecifických situáciách sa môže táto povinnosť týkať aj nižších súdov.

⁸ Prvé dve časti sa do určitej miery prekrývajú s prvým grantovým výstupom (t. j. s vyššie citovaným článkom N. Dřínovskej a Z. Vikarskej publikovaným v ČR), pretože východiská nášho výskumu sú v prípade oboch skúmaných krajín metodologicky rovnaké. Dáta sú však samozrejme prezentované z perspektívy slovenskej justície, čím sa tento článok od skôr publikovaného článku významne odlišuje.

štátny súd vyjadril v otázke svoj právny názor. Následne sa stručne venujeme konaniu pred Súdny dvorom (fáza B) a skúmame, či Súdny dvor reflektoval názor vnútroštátneho súdu a aký manévrovací priestor mu ponechal. Nakoniec sa vraciame na vnútroštátnu úroveň a v následnom rozhodnutí (fáza C) sa sústreďujeme na to, ako vnútroštátny súd implementoval závery Súdneho dvora vo svojom následnom rozhodnutí.

1. Mechanizmus konania o prejudiciálnych otázkach a jeho tri fázy

Mechanizmus prejudiciálnych otázok umožňuje vnútroštátnym súdom predkladať Súdnemu dvoru⁹ žiadosti o výklad práva EÚ¹⁰ a – menej často – tiež otázky týkajúce sa platnosti práva EÚ.¹¹ V rámci tohto mechanizmu môžeme „deľbu práce“ medzi jednotlivých súdnych aktérov zhrnúť tak, že len Súdny dvor má právomoc vykladať (a prípadne tiež zrušiť) právo EÚ, zatiaľ čo vnútroštátne súdy majú za úlohu uplatňovať právo EÚ na konkrétne okolnosti jednotlivých prípadov.¹² Vnútroštátne súdy tak spoločne so Súdny dvorom zohrávajú kľúčovú úlohu v systéme európskeho súdnictva; aj preto ich Súdny dvor vo svojej rozhodovacej činnosti označil za *strážcov* (*guardians*) právneho poriadku EÚ.¹³ Akademická literatúra vnútroštátne súdy považuje za najdôležitejších aktérov pre efektivitu európskeho práva¹⁴ či za hráčov *v prvej línii*;¹⁵ predseda Súdneho dvora Koen Lenaerts ich dokonca v akademickom texte označil za symbolické *ruky* právneho poriadku EÚ.¹⁶ Úspech alebo neúspech hry, ktorú Súdny dvor na európskom kontinente rozohral, totiž nakoniec závisí v rozhodujúcej miere od toho, či sa vnútroštátne súdy nechajú zlákať, aby túto hru hrali tiež.¹⁷

⁹ Doposiaľ bolo možné predkladať prejudiciálne otázky len Súdnemu dvoru, v dôsledku nedávnych štrukturálnych zmien sa však bude prejudiciálnymi otázkami zaoberať aj Všeobecný súd, čo už od Lisabonskej zmluvy predpokladá čl. 256 ods. 3 ZFEÚ. Pozri BOBEK, M. Preliminary Rulings Before the General Court: What Judicial Architecture for the European Union? In *Common Market Law Review*. Roč. 60, 2023, č. 6; IGLESIAS SANCHEZ, S. Preliminary Rulings before the General Court: Crossing the Last Frontier of the Reform of the EU Judicial System? In *EU Law Live*. 2022, č. 125. Pre stručné zhrnutie pozri tiež OTTA, Š. Rozhodování předběžných otázek Tribunálem – bortí se poslední nedotknutelný pilíř soudního systému Evropské unie? In *Právník*. Roč. 162, 2023, č. 4.

¹⁰ Čl. 267 ods. 1 písm. b) ZFEÚ. Podľa čl. 19 ods. 1 ZEÚ má SDEÚ zabezpečiť dodržiavanie práva pri výklade a vykonávaní Zmlúv.

¹¹ Čl. 267 ods. 1 písm. a) ZFEÚ. Platnosť noriem EÚ môže posúdiť len ESD, pozri rozsudok ESD vo veci 314/85 *Foto-Frost*, EU:C:1987:452.

¹² BARENTS, Remedies and Procedures Before the EU Courts, s. 467 a nasl.

¹³ Stanovisko ESD vo veci 1/09, EU:C:2011:123, bod 66. V slovenskom preklade tohto stanoviska sa menej poeticky uvádza, že „*dodržiavanie [európskeho] právneho poriadku a súdneho systému kontrolujú Súdny dvor a súdy členských štátov*.“ Pozri tiež BARATTA, R. National Courts as Guardians and Ordinary Courts of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ. In *Legal Issues of Economic Integration*. Roč. 38, 2011, č. 4.

¹⁴ PAVONE, T., KELEMEN, R.D. The Evolving Judicial Politics of European Integration: The European Court of Justice and National Courts Revisited. In *European Law Journal*. 2019. Roč. 25, č. 4, s. 353.

¹⁵ VARJU, M., VÁRNAY, E. After the Judgment: The Implementation of Preliminary Rulings in the Hungarian Judicial System 2004–2019 and Beyond. In *Common Market Law Review*. Roč. 59, 2022, č. 6, s. 1743.

¹⁶ LENAERTS, K. Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue. In *Yearbook of European Law*. Roč. 38, 2019, s. 6.

¹⁷ STONE SWEET, A., BRUNELL, T.L. The European Court and the National Courts: a Statistical Analysis of Preliminary References, 1961–95. In *Journal of European Public Policy*. Roč. 5, 1998, č. 1, s. 69.

V právnej vede aj v právnej praxi sa však význam vnútroštátneho rozmeru mechanizmu prejudiciálneho konania dlhodobo podceňuje. Zatiaľ čo rozhodnutia Súdneho dvora sú známe a čítané, rozhodnutia jeho vnútroštátnych justičných partnerov často vôbec nie je možné dohľadať. Všetci, ktorí sa zaujímajú o právo EÚ, dôverne poznajú zásady vyplývajúce zo známych rozsudkov, ako sú *Van Gend*, *Costa*, *Cassis de Dijon* alebo *Francovich*. Kto z nás ale vie, či spoločnosť *Van Gend en Loos* nakoniec vysúdila vrátenie cla, ktoré nikdy nemala na nemecko-holandskej hranici zaplatiť,¹⁸ či pán *Flaminio Costa* musel uhradiť účet za elektrinu spoločnosti *E.N.E.L.*,¹⁹ či spoločnosť *Rewe-Zentral* nakoniec doviezla na nemecký trh zásielku likéru *Cassis de Dijon*,²⁰ alebo či pán *Andrea Francovich* vysúdil od Talianska náhradu škody za netransponovanú smernicu?²¹ Implementácia rozhodnutí Súdneho dvora na vnútroštátnej úrovni zostáva, žiaľ, stále nepreskúmanou témou a my máme len minimum informácií o tom, čo sa deje s rozhodnutiami po tom, ako sa konanie vráti ku vnútroštátnym súdom.²²

Cieľom nášho výskumu je preto obrátiť pozornosť z Luxemburgu naspäť ku vnútroštátnym súdom a v rámci skúmania prejudiciálnych otázok sa zamerať nielen na rozhodovaciu činnosť Súdneho dvora (fáza B – *odpoveď*), ale aj na predkladacie uznesenia vnútroštátnych súdov (fáza A – *otázka*) a na rozhodnutia vnútroštátnych súdov po odpovedi Súdneho dvora (fáza C – *následné rozhodnutie*). Zatiaľ čo otázky vnútroštátnych súdov možno vo väčšine prípadov nájsť v databáze CURIA, následné rozhodnutia, žiaľ, v databáze nájdeme len výnimočne.

V regióne strednej a východnej Európy sa úlohe vnútroštátnych súdov venoval predovšetkým Michal Bobek, ktorý hodnotil prácu súdov „nových“ členských štátov najprv po štyroch rokoch od ich vstupu do EÚ,²³ a potom opäť po prvom desaťročí ich členstva.²⁴ V českom prostredí rozhodovaciu činnosť vnútroštátnych súdov ďalej skúmali Milan Žondra,²⁵ Václav Stehlík a David Sehnálek,²⁶ v slovenskom prostredí sa danej problematike venovala napríklad Martina Jánošíková²⁷ a z maďarského prostredia pochádza štúdia autorov Martona Varju a Ernő Várnay.²⁸ Bez väzby na konkrétne štáty skúmal Michal

¹⁸ Rozsudok ESD vo veci 26/62, *Van Gend en Loos*, EU:C:1963:1.

¹⁹ Rozsudok ESD vo veci 6/64, *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, EU:C:1964:66.

²⁰ Rozsudok ESD vo veci 120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)*, EU:C:1979:42.

²¹ Rozsudok ESD v spojených veciach C-6/90 a C-9/90, *Francovich a Bonifaci*, EU:C:1991:428.

²² NYIKOS, S. A. The Preliminary Reference Process: National Court Implementation, Changing Opportunity Structures and Litigant Desistment. In *European Union Politics*. Roč. 4, 2003, č. 4.

²³ BOBEK, M. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice. In *Common Market Law Review*. 2008, roč. 45, č. 6.

²⁴ BOBEK, M. Talking Now? Preliminary Rulings in and from the New Member States. In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2014, roč. 21, č. 4.

²⁵ ŽONDRA, M. Reference to Preliminary Rulings Lodged by Czech Courts, 2004-2009. In BĚLOHLÁVEK, A.J., ROZEHNALOVÁ, N. *Czech Yearbook of International Law – Second Decade Ahead: Tracing the Global Crisis – 2010*. New York : Juris Publishing, 2010.

²⁶ STEHLÍK, V., SEHNÁLEK, D. The Use of the Preliminary Ruling Procedure by Czech Courts: Historical Retrospective and Beyond. In *TalTech Journal of European Studies*. 2019, roč. 9, č. 4.

²⁷ JÁNOŠIKOVÁ, M. Kladenie prejudiciálnych otázok súdmi Slovenskej republiky, 2019. In 15 rokov v Európskej únii: aktuálne otázky a súčasné výzvy. Košice : UPJŠ, Právnická fakulta. ISBN 978-80-8152-797-5.

²⁸ VARJU, VÁRNAY, *After the Judgment...*

Bobek tiež otázku legitimacy rozhodovacej činnosti Súdneho dvora očami vnútroštátnych súdov,²⁹ ako aj úlohu vnútroštátnych súdov pri uplatňovaní práva EÚ v prípadoch, v ktorých nebola vznesená žiadna prejudiciálna otázka.³⁰

Cieľom tohto článku je preskúmať, ako k mechanizmu prejudiciálnych otázok doposiaľ pristupovali slovenské vrcholné sudy, teda Ústavný súd, Najvyšší súd a Najvyšší správny súd. V nasledujúcej časti ponúkame štatistický prehľad rozhodovacej činnosti všetkých slovenských súdov, ale v podrobnejšej analytickej časti sa zameriavame len na rozhodovacu činnosť slovenských vrcholných súdov. Hoci sa nevyhýbame posúdeniu európskeho rozmeru tohto dialógu, osobitný dôraz kladieme práve na vnútroštátny rozmer prejudiciálneho konania. V článku vychádzame len z obsahovej analýzy skúmaných súdnych rozhodnutí, podobne ako postupovali Varju a Várnay v prípade maďarskej štúdie, a zatiaľ ju nedopĺňame o ďalšie metódy, ako napríklad rozhovory so sudcami, hoci to máme v budúcnosti v pláne. Považujeme totiž za dôležité najprv vysloviť závery založené na samotných textoch súdnych rozhodnutí, aby sme tieto závery mohli neskôr pomocou iných metód potvrdiť, vyvrátiť alebo upresniť.

2. Prejudiciálne otázky slovenských súdov v širšom kontexte

Účelom tejto časti je zasadiť aktivitu (všetkých) slovenských súdov do širšieho európskeho kontextu, a to predovšetkým s dôrazom na počty predbežných otázok v jednotlivých členských štátoch. Kvantitatívny pohľad na mechanizmus prejudiciálnej otázky predstavuje samozrejme len jeden z možných uhlov pohľadu.³¹ Ponúka však zaujímavú perspektívu a v kombinácii s ďalšími informáciami môže poskytnúť prvotné nahliadnutie do toho, ako mechanizmus prejudiciálnej otázky v jednotlivých štátoch funguje. V tejto časti sa venujeme nielen súdom vrcholným, ale všetkým slovenským súdom, ktoré porovnávame so súdmi ostatných členských štátov EÚ.

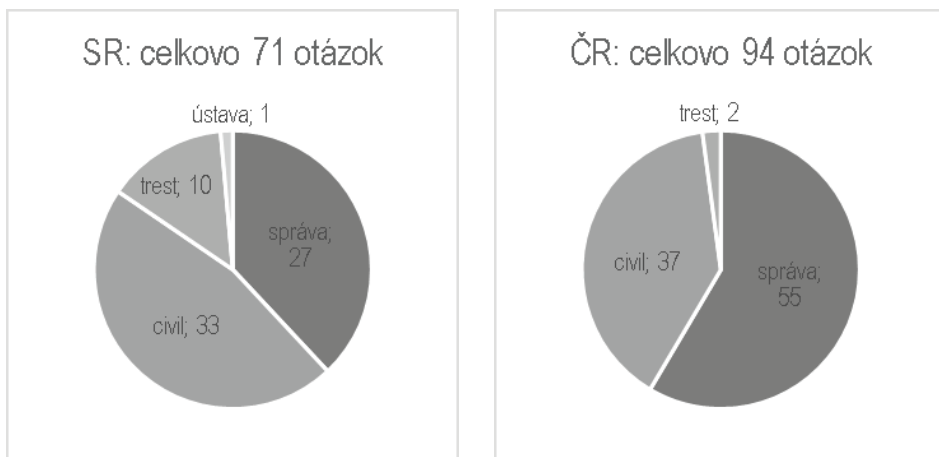
Počas prvých 18 rokov členstva v EÚ predložili slovenské sudy celkom 71 prejudiciálnych otázok, z toho 33 prípadov je z oblasti súkromného práva, 27 prípadov z oblasti správneho práva, 10 prípadov z oblasti trestného práva a 1 prípad z oblasti ústavného práva. Pre porovnanie, české sudy v rovnakom období predložili Súdnemu dvoru 94 prejudiciálnych otázok, z toho 55 vecí z oblasti správneho práva, 37 súkromnoprávných vecí, len 2 trestnoprávne veci a žiadnu vec v oblasti ústavného práva. Český ÚS sa totiž – na rozdiel od slovenského – zatiaľ do dialógu so Súdnym dvorom nezapojil.³²

²⁹ BOBEK, M. Of Feasibility and Silent Elephants: The Legitimacy of the Court of Justice through the Eyes of National Courts. In ADAMS, M. et al. eds. *Judging Europe's Judges: The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice* [Bloomsbury Collections]. London : Hart Publishing, 2013.

³⁰ BOBEK, M. The Court of Justice, the National Courts, and the Spirit of Cooperation: between Dichtung and Wahrheit. In LAZOWSKI, A., BLOCKMANS, S. *Research Handbook on EU Institutional Law*. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing, 2016.

³¹ BROBERG, M., FENGER, N. *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford : Oxford University Press, 2021, s. 29 a násl.; KROMMENDIJK, J. *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 28. BOBEK, Learning to Talk, s. 1612.

³² DŘÍNOVSKÁ, N., VIKARSKÁ, Z. *Evropská zletilost českých (nejvyšších) soudů aneb prvních 18 let předběžných otázek z Brna*.



Obrázok 1: Slovenské a české prejudiciálne otázky v skúmanom období (2004-2022) podľa oblastí (správa, civil, trest, ústava). Zdroj: autori, resp. databáza projektu DialogUE. Dostupné z: <http://dialogue.law.muni.cz/>.

Ak rozdelíme prejudiciálne otázky slovenských súdov podľa pôvodu, jednu otázku položil ÚS, 25 otázok NS, 18 otázok prišlo od odvolacích súdov, 26 otázok od súdov prvého stupňa (z toho dve predložil Špecializovaný trestný súd ako prvostupňový súd) a jednu otázku položila iná než súdna inštitúcia.³³ Na porovnanie opäť uvádzame údaje z ČR, kde z 94 skúmaných predložených otázok až 52 pochádza od dvoch najvyšších súdov (38 od NS a 14 od NSS); len 3 otázky položili odvolacie súdy, 35 otázok položili súdy prvého stupňa a 4 otázky pochádzajú od iných než súdnych inštitúcií.³⁴

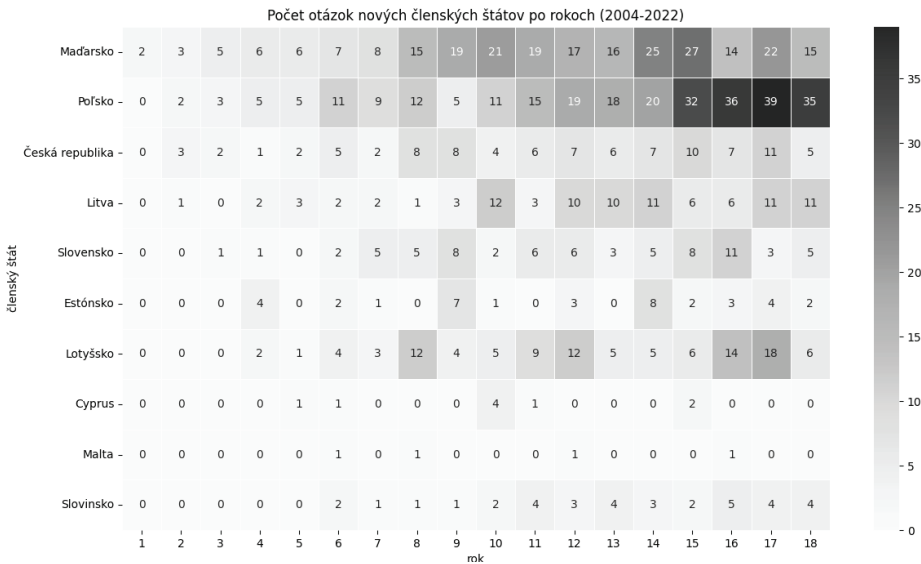
	1. inštancia	2. inštancia	vrcholné súdy	iné inštitúcie	Celkom
SR	26	18	26	1	71
ČR	35	3	52	4	94

Tabuľka 1: Slovenské a české prejudiciálne otázky podľa súdnych inšancií. Zdroj: autori na základe informácií dostupných vo verejnej databáze Súdneho dvora (CURIA).

Ak by sme aktivitu slovenských súdov porovnávali s ostatnými deviatimi krajinami, ktoré k EÚ pristúpili v máji 2004, a ak nás zaujíma, ako sa činnosť súdov týchto krajín vyvíjala v čase, môžeme skúmané 18ročné obdobie rozdeliť na jednotlivé roky, vždy od 1. 5. jedného roka do 30. 4. nasledujúceho roka. Štáty sú v tomto prípade zoradené podľa toho, kedy položili svoju prvú prejudiciálnu otázku:

³³ Prípád ÚDZS (C-204/22), autorom prejudiciálnej otázky bol Úrad pre verejné obstarávanie.

³⁴ Rozhodcovský súd pri Hospodárskej komore Českej republiky a Agrárnej komore Českej republiky (C-126/07); Úrad priemyselného vlastníctva (C-49/13) a Úrad pre prístup k dopravnej infraštruktúre (C-453/20; C-104/21).



Tabuľka 2: Počet otázok podľa jednotlivých rokov: 10 členských štátov, ktoré pristúpili v r. 2004.

V prípade nových členských štátov je pochopiteľné, že spočiatku sa pýtali menej často, kým sa vo svojom novom európskom mandáte nezačali cítiť komfortne. Zo skúmanej skupiny krajín iba Maďarsko položilo dve prejudiciálne otázky hneď v prvom roku svojho členstva v EÚ; Česká republika (spolu s Poľskom a Litvou) sa na Súdny dvor obrátila v druhom roku členstva, Slovensko v treťom roku a všetky ostatné členské štáty ešte neskôr, najneskôr však v roku šiestom, keď mechanizmus prejudiciálnej otázky využila Malta a napokon i Slovinsko.

Diachrónny pohľad na uvedené údaje ukazuje, že po pomalom rozjazde kládli sudy nových členských štátov čoraz viac prejudiciálnych otázok. V prípade všetkých krajín možno konštatovať, že v druhej polovici skúmaného obdobia (10. – 18. rok) predložili viac otázok ako v prvej polovici (1. – 9. rok); len v prípade Malty je počet otázok v oboch obdobiach rovnaký (2 + 2). Ak rozdelíme skúmané obdobie na tretiny, s výnimkou Cyprusu a Malty môžeme konštatovať, že počet prejudiciálnych otázok sa v priebehu času zvyšuje, a to v prípade niektorých členských štátov dokonca výrazne. Slovenské sudy sa zdajú byť v tomto porovnaní špecifické v tom, že masívny nárast počtu prejudiciálnych otázok nastal už v druhej tretine skúmaného obdobia, podobne ako v prípade Lotyšska.

Tommaso Pavone a Daniel Kelemen nedávno poukázali na to, že po počiatkovej silnej vlne otázok zo strany nižších súdov prichádza naopak silná vlna zo strany súdov vrcholných.³⁵ Michal Ovádek a jeho spoluautori túto tézu potvrdili na základe konkrétnych údajov – trend odklonu od nižších súdov k vrcholným súdom pozorovali v Belgicku,

³⁵ PAVONE, KELEMEN. The Evolving Judicial Politics of European Integration...

vo Fínsku, Francúzsku, v Nemecku, Taliansku, Poľsku a Španielsku.³⁶ Preto sme sa podrobnejšie pozreli tiež na to, či prejudiciálne otázky slovenských súdov pochádzajú z nižších alebo vyšších priečok justičnej hierarchie počas troch šesťročných období.

	celkový počet PO	rozdelenie na tretiny		
		1. – 6. rok	7. – 12. rok	13. – 18. rok
Nižšie súdy	44	2	20	22
NS + ÚS	26	2	11	13

Aktivita slovenských súdov však záverom Pavoneho a Kelemena nezodpovedá. Počet prejudiciálnych otázok od súdov všetkých inšancií vykazujú v skúmanom období veľmi podobný trend: po pomalom začiatku došlo k výraznému nárastu počtu otázok v druhej tretine skúmaného obdobia a k veľmi miernemu nárastu v jeho tretej tretine. Nemožno teda povedať, že by činnosť vrcholných súdov na Slovensku v poslednom čase zatienila činnosť nižších súdov. Na porovnanie, v ČR sme tento trend tiež nepozorovali: zatiaľ čo nižšie súdy položili v jednotlivých tretinách skúmaného obdobia 7, 10 a 21 otázok (teda konštantný nárast), vrcholné súdy položili 5, 24 a 23 otázok (teda nárast hneď v druhej tretine a konštantný počet v tretej časti skúmaného obdobia).³⁷

Ak by sme činnosť slovenských súdov neporovnávali len v absolútnych číslach, ale tiež s ohľadom na počet obyvateľov, počet sudcov, či rozpočet alokovaný na súdnictvo,³⁸ dospeli by sme k záveru, že slovenské súdy patria v EÚ k tým menej aktívnym. Pokiaľ totiž za sledované obdobie položili slovenské súdy 71 otázok, tak to znamená 13 otázok na milión obyvateľov (celoeurópsky priemer je 24, medián 18), 5 otázok na 100 sudcov (celoeurópsky priemer je 13, medián 10) a 24 otázok vo vzťahu k rozpočtu na súdnictvo (celoeurópsky priemer je 27, medián 23). Ak tieto údaje porovnáme s aktivitou súdov ostatných „nových“ členských štátov, bude výsledok vyzerať takto:

členský štát	počet PO na milión obyvateľov	počet PO na 100 sudcov	počet PO vo vzťahu k rozpočtu
Lotyšsko	56,51	19,45	68,39
Bulharsko	43,77	13,66	58,93
Litva	33,14	12,95	70,99

³⁶ OVÁDEK, M., WIJTVLIET, W., GLAVINA, M. Which Courts Matter Most? Measuring Importance in the EU Preliminary Reference System. In *EJLS Online First*. Roč. 12, 2020, s. 143.

³⁷ DŘÍNOVSKÁ, N., VIKARSKÁ, Z. *Evropská zletilost českých (nejvyšších) soudů aneb prvních 18 let předběžných otázek z Brna*, s. 21.

³⁸ Údaje o počte obyvateľov a sudcov sú prevzaté z databázy na webovej stránke Rady Európy, Európskej komisie pre efektívnosť justície (CEPEJ), *Dynamická databáza európskych súdnych systémov* (online; 2024), dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-stat>. Údaje o rozpočte vynaloženom na fungovanie súdnictva sú prevzaté z databázy na webovej stránke Európskej únie (Eurostat), *General government total expenditure on law courts* (online; 2024), dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_16_30/default/table?lang=en. Údaje o počte položených prejudiciálnych otázok pochádzajú z databázy Súdneho dvora CURIA. Vo zvyšku ide o vlastné výpočty autorov.

Estónsko	27,82	15,68	43,02
Maďarsko	25,49	9,11	41,86
Chorvátsko	17,89	4,22	25,85
Rumunsko	17,14	7,11	30,30
Slovinsko	17,08	4,19	15,19
Slovensko	13,06	5,12	24,40
Cyprus	9,95	6,98	27,27
Česko	8,94	3,14	12,93
Malta	7,75	8,51	6,90
Poľsko	7,48	2,90	9,43
celoeurópsky priemer	24	13	27
celoeurópsky medián	18	10	23

Tabuľka 3: Prehľad počtu prejudiciálnych otázok od 1. 5. 2004 do 30. 4. 2022: „nové“ členské štáty.

Z počtu položených otázok však nie je možné činiť väčšie závery, dôležitejšie je do súdnych rozhodnutí nahliadnuť a podrobiť ich obsahovej analýze. Práve to je predmetom ďalšej časti článku.

3. Analýza rozhodovacej činnosti slovenských vrcholných súdov

1. Fáza A: Kto a akým spôsobom sa pýta?

a) Ktoré súdy?

Hodnotenie dialógu medzi Súdnyim dvorom a vrcholnými súdmi by sa v rámci slovenského súdnictva malo týkať troch súdov: Ústavného súdu, Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu. V centre pozornosti tohoto článku však stojí Najvyšší súd, ktorý počas skúmaného obdobia vstúpil do dialógu so Súdnyim dvorom až v 25 prípadoch. Spolu s jednou otázkou, ktorú predložil ÚS, tak slovenské vrcholné súdy iniciovali celkom 26 konaní pred Súdnyim dvorom za 18 rokov. Podiel vrcholných súdov na celkovom počte predložených otázok predstavuje 36,6 %, teda o niečo viac než tretinu z celkového počtu 71 prejudiciálnych otázok.

Ústavný súd vstúpil do dialógu so Súdnyim dvorom len jedinýkrát.³⁹ Prípado na vnútroštátnej úrovni inicioval prezident republiky; vec sa okrem iného týkala súladu vnútroštátnej právnej úpravy vymenovania a odvolania predsedu Úradu pre reguláciu sieťových odvetví s Ústavou SR a následne tiež s právom EÚ. Prezident tvrdil, že vnútroštátna právna úprava predstavuje nesprávnu transpozíciu európskych smerníc a že nie je súladná s povinnosťou zaručiť nezávislosť regulačného úradu. Súdny dvor síce v tejto

³⁹ *Prezident SR* (C-378/19), uznesenie ÚS z 23. 1. 2019 (PL. ÚS 5/2018-52) a následné uznesenie ÚS z 26. 8. 2020 (PL. ÚS 5/2018-100).

veci vydal meritórny rozsudok,⁴⁰ ÚS však z dôvodu späťvzatia návrhu konanie zastavil, takže nemal príležitosť dialóg so Súdny dvorom zavŕšiť meritórnym rozhodnutím.⁴¹

Vzhľadom na začiatok fungovania NSS až v auguste 2021 je pochopiteľné, že novozriadený súd počas skúmaného obdobia nemal príležitosť prejudiciálne konanie iniciovať. Za zaujímavé považujeme, že po zriadení NSS došlo k presunu správnej agendy z NS na NSS a v dôsledku tohto presunu môžeme pozorovať unikátnu situáciu, že prejudiciálne konanie síce započal jeden súd (fáza A: NS), avšak po obdržaní odpovede od Súdneho dvora v ňom pokračuje iný súd (fáza C: NSS). Tento presun sa týkal 2 vecí, v oboch už mal NSS príležitosť o veci finálne rozhodnúť.⁴² NSS sa tak do mechanizmu prejudiciálnej otázky dostal veľmi netradičnou cestou; po konci skúmaného obdobia sa však NSS už zapojil do medzisúdneho dialógu z vlastnej iniciatívy a za uplynulé dva roky (19. a 20. rok nášho členstva v EÚ) inicioval zatiaľ 5 konaní.⁴³

Uvedené okolnosti nás vedú k záveru, že jediný skutočný a zmysluplný dialóg medzi vrcholnými slovenskými súdmi a Súdny dvorom viedol počas skúmaného obdobia Najvyšší súd. Zvyšok článku sa preto venuje výhradne rozhodnutiam NS, zatiaľ čo ÚS a NSS si na analýzu svojej role zohranej v rámci prejudiciálnych otázok budú musieť pár rokov počkať.

b) Najvyšší súd alebo Gavalcov senát?

Z verejne dostupných informácií, žiaľ, nie je možné zistiť, kto zo sudcov NS vystupoval v jednotlivých prípadoch ako spravodajca/spravodajkyňa. V analýze si preto musíme vystačiť len so zložením senátov, od ktorých prejudiciálne otázky vzišli. Napriek tomu pri pohľade na skúmané predkladacie rozhodnutia NS nemožno prehliadnuť, že väčšinu prejudiciálnych konaní – až 13 otázok z 25 – inicioval trojčlenný senát, v ktorom sa striedali štyri opakujúce sa mená: Miroslav Gavalec, Igor Belko, Elena Berthotyová a Marián Trenčan.

Na účely tohto článku sme sa rozhodli označovať tento senát ako „Gavalcov senát“, a to jednak podľa mena predsedajúceho sudcu, a taktiež preto, že práve sudca Gavalec figuruje vo všetkých 13 prípadoch predložených týmto senátom. Spomedzi ostatných sudcov NS bol aktívnejší ešte Ivan Rumana s tromi prejudiciálnymi otázkami; aktivita

⁴⁰ Rozsudok ESD vo veci C-378/19, *Prezident SR*, EU:C:2020:462. Súdny dvor okrem iného uviedol, že členské štáty majú inštitucionálnu autonómiu, pokiaľ ide o organizáciu a štruktúru ich regulačných orgánov, a že právo EÚ nebráni tomu, aby vláda členského štátu mohla vymenovať a odvolať predsedu národného regulačného orgánu. Táto právomoc však musí byť vykonávaná tak, aby bola zaručená nezávislosť tohto orgánu. Súdny dvor tiež rozhodol, že právo EÚ nebráni právnej úprave, ktorá s cieľom zaručiť ochranu verejného záujmu stanovuje účasť zástupcov ministerstiev štátu na určitých konaniach o regulácii taríf pred národným regulačným orgánom. Musí však byť dodržaná nezávislosť tohto orgánu pri prijímaní rozhodnutí, čo mal za úlohu overiť ÚS.

⁴¹ Bližšie k tomuto prípadu pozri CHROPOVSKÝ, P. Atribúty nezávislosti národných energetických regulačných orgánov. In *Právny obzor*. Roč. 105, 2022, č. 2.

⁴² *Hydina SK* (C-186/20), uznesenie NS z 5. 3. 2020 (SSžfk/34/2018) a následný rozsudok NSS z 31. 3. 2022 (rovnaká sp. zn.) a *Slovenský plynárenský priemysel* (C-113/20), uznesenie NS z 28. 11. 2019 (8Sžfk/54/2017) a následný rozsudok NSS z 24. 8. 2023 (rovnaká sp. zn.).

⁴³ *ZSE Elektrárne* (C-151/23), *BONUL* (C-185/23), *Mesto Rimavská Sobota* (C-370/23), *BAJI Trans* (C-544/23) a *A.En. Slovensko* (C-201/24).

ostatných sudcov a sudkýň je nižšia, v mnohých prípadoch nulová. V tomto kontexte stojí za zmienku, že práve sudcovia Rumana a Gavalec sa v minulosti uchádzali o pozície na Súdnom dvore EÚ. Ivan Rumana neuspel; Miroslav Gavalec sa v roku 2021 stal slovenským sudcom Súdneho dvora. Od okamihu, keď Gavalec opustil NS, sa už tento na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou neobrátil. Uplynulé štyri roky pasivity NS, samozrejme, nemožno pripisovať len odchodu jedného z jeho sudcov; rolu v zmene dynamiky bezpochyby zohral i prechod niekoľkých aktívnych sudcov z NS na novozriadený Najvyšší správny súd.

c) Nepomer medzi oblastami právnej úpravy: správa – trest – civil

Valná väčšina otázok predložených Najvyšším súdom (22 z 25) spadá do oblasti správneho práva. Správne právo síce patrí medzi najviac europeizované odvetvia, napriek tomu však tento vysoký počet (88 %) pôsobí nepomerne k tomu, aké ďalšie agendy majú európsky rozmer. Právo EÚ totiž siaha i do oblastí ako sú spotrebiteľské právo, hospodárska súťaž, duševné vlastníctvo, ale tiež justičná spolupráca v trestných veciach či ľudskoprávne záruky v trestnom konaní. Jedným z možných vysvetlení dominancie správneho práva môže byť vyššia aktivita sudcov Gavalcovho senátu, ktorý bol súčasťou správneho kolégia NS a položil až 13 prejudiciálnych otázok, predovšetkým v oblasti práva životného prostredia a daňového práva. Táto dominancia správneho práva pre nás neznamena, že by otázok v oblasti správneho práva bolo príliš veľa; naopak, zaráža nás nízky počet otázok v oblasti práva trestného, či dokonca nulový stav v súkromnoprávnej oblasti.

V oblasti trestného práva začal NS prejudiciálne konanie v troch prípadoch týkajúcich sa európskeho zatykačieho rozkazu⁴⁴ a vzájomného uznávania rozsudkov v trestných veciach.⁴⁵ Na porovnanie môžeme uviesť, že český NS doposiaľ v oblasti trestného práva predložil len jedinú otázku, ktorú však Súdny dvor zodpovedal odôvodneným uznesením podľa čl. 99 Rokovacieho poriadku.⁴⁶ V tomto ohľade teda tri otázky slovenského NS nepôsobia neprimerane. Od slovenských súdov zároveň pochádza 5 trestnoprávných otázok podaných nižšími súdmi⁴⁷ a ďalšie dve od Špecializovaného trestného súdu.⁴⁸ Trestná agenda tak tvorí až 14 % všetkých slovenských prejudiciálnych otázok, čo je európske maximum; po Slovensku nasleduje Bulharsko (13,3 %) a Írsko (11,8 %). Európsky priemer je pritom omnoho nižší: v priemere totiž trestná agenda tvorí len 2,9 % zo všetkých položených otázok.⁴⁹

⁴⁴ Rámcové rozhodnutie Rady z 13. 6. 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 190, 18. 7. 2002, s. 1 – 20).

⁴⁵ Rámcové rozhodnutie Rady 2008/909/SVV z 27. 11. 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky v trestných veciach, ktorými sa ukládajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, na účely ich výkonu v Európskej únii (Ú. v. EÚ L 327, 5. 12. 2008, s. 27 – 46).

⁴⁶ Uznesenie ESD vo veci C-497/16, *Šokáč*, EU:C:2017:171.

⁴⁷ *Grundza* (C-289/15, KS Prešov), *ML* (C-510/17, OS Bratislava II), *R.B.* (C-149/19, OS Bratislava V), *AB-amnestie* (C-203/20, OS Bratislava III) a *AM* (C-710/20, OS Bratislava I).

⁴⁸ *UL a VM* (C-709/18) a *Úrad špeciálnej prokuratúry* (C-603/19).

⁴⁹ Zdroj: vlastný výpočet autorov na základe dát dostupných v databáze Súdneho dvora CURIA.

Všetky tri trestné veci z dielne NS boli predložené až relatívne nedávno, v poslednej tretine skúmaného obdobia, a vo všetkých troch veciach sa na Súdny dvor obrátil rovnaký senát NS, hoci v mierne pozmenenom zložení.⁵⁰ Žiadna zo slovenských trestných káuz však zatiaľ neposkytla vhodný materiál na zhodnotenie európskeho súdneho dialógu, pretože vo všetkých troch prípadoch vydal Súdny dvor len odôvodnené uznesenie, nie meritórny rozsudok.⁵¹ Vzhľadom na naustále prehlbovanie európskej harmonizácie trestného práva, predovšetkým trestného konania,⁵² však môžeme predpokladať, že záujem NS o justičný dialóg v trestných veciach by mohol v budúcnosti narastať.

Skutočnosť, že medzi 25 prejudiciálnymi otázkami NS absentuje akákoľvek otázka týkajúca sa súkromnoprávnej agendy, je pre nás zarážajúca. Skeptický pozorovateľ môže polemizovať, či je dôvodom tejto skutočnosti neochota komunikovať so Súdny dvorom alebo nedostatočná znalosť práva EÚ;⁵³ menej skeptický pozorovateľ by sa mohol nazdávať, že NS jednoducho nemal dôvod prejudiciálnu otázku položiť, pretože pri aplikácii noriem práva EÚ nepotreboval žiadnu interpretačnú pomoc. Tento posledný dôvod sa však zdá byť veľmi nepravdepodobný. Z oficiálnych štatistík Súdneho dvora vyplýva, že značný počet konaní o prejudiciálnych otázkach sa týka medzinárodného práva súkromného, duševného vlastníctva, ochrany spotrebiteľa a či ďalších súkromnoprávných oblastí.⁵⁴ Pri pohľade na rozhodovaciu činnosť najbližšieho suseda z hľadiska právnej tradície zistíme, že český NS predložil za skúmané obdobie až 14 súkromnoprávných prejudiciálnych otázok (a po konci skúmaného obdobia ďalšie 3). Viac než polovica z nich sa týkala oblasti medzinárodného práva súkromného (9 otázok),⁵⁵ ostatné právne odvetvia boli zastúpené sporadicky v 1 alebo 2 prípadoch (duševné vlastníctvo, pracovné a sociálne právo, životné prostredie, hospodárska súťaž, obchodné zmluvné právo).⁵⁶ Nepomer medzi 17 občianskoprávnymi otázkami položenými českým NS a totálnou pasivitou občianskoprávneho kolégia slovenského NS preto pôsobí nepatrične. Rovnako nepatrične pôsobí v tejto agende kontrast medzi nulovou aktivitou NS a vysokou aktivitou nižších súdov (primárne v Prešovskom kraji),

⁵⁰ Trojčlenný senát bol zložený zo sudcov Moznera a Paludu, v dvoch prípadoch bol členom senátu sudca Piovarsky a v jednom sudkyňa Serbová.

⁵¹ V jednej veci rozhodol ESD uznesením, pretože uzavrel, že o žiadosti NS nie je nutné rozhodnúť: pozri uznesenie ESD vo veci C-495/18, *YX*, EÚ:C:2019:808; zatiaľ čo vo dvoch veciach vzal NS svoje prejudiciálne otázky späť a Súdny dvor rozhodol o výmaze uznesením podľa čl. 100 Rokovacieho poriadku: pozri uznesenia vo veci C-919/19, *Generálna prokuratúra*, EÚ:C:2021:650, a vo veci C-78/20, *Generálna prokuratúra* EÚ:C:2021:738.

⁵² Justičná spolupráca v trestných veciach vrátane otázok európskeho zatýkacieho rozkazu, ochrana obetí trestných činov, ako aj boj proti organizovanému zločinu a terorizmu. Pozri napríklad *MITSILEGAS*, V. *EU Criminal Law*. Gordonsville : Hart Publishing, 2022.

⁵³ KROMMENDIJK, National Courts and Preliminary References to the Court of Justice, s. 2 a 8.

⁵⁴ Výročná správa 2022: Súdne štatistiky Súdneho dvora, dostupné online z: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_cour_2022_sk.pdf.

⁵⁵ *Wolf Naturprodukte* (C-514/10), *L a M* (C-656/13), *Matoušková* (C-404/14), *E.ON Czech Holding* (C-560/16), *Catlin Europe* (C-21/17) a *Petruchová* (C-208/18); po konci skúmaného obdobia tiež *EXTÉRIA* (C-393/22), *Inkreal* (C-566/22) a *Mahá* (C-494/23).

⁵⁶ DRŘINOVSKÁ, N., VIKARSKÁ, Z. *Evropská zletilost českých (nejvyšších) soudů aneb prvních 18 let předběžných otázek z Brna*.

ktoré počas skúmaného obdobia položili až 34 súkromnoprávných prejudiciálnych otázok, prevažne v oblasti ochrany spotrebiteľa.

d) Povaha kladených otázok a motivácia Najvyššieho súdu na ich predkladanie

Prejudiciálne otázky sme ďalej skúmali podľa toho, na čo sa predkladajúci súd Súdneho dvora pýtal a čo ho k položeniu prejudiciálnej otázky viedlo. Vo všetkých 25 skúmaných prípadoch požadoval NS výlučne výklad európskeho práva, hoci v dvoch prípadoch formuloval NS otázku takým spôsobom, že sa pýtal na súlad vnútroštátnych právnych predpisov s právom EÚ.⁵⁷ Z obsahovej analýzy všetkých skúmaných prejudiciálnych otázok vrcholných súdov vyplýva, že väčšina z nich sa týkala výkladu smerníc, nasledovali nariadenia, dve rámcové rozhodnutia, Aarhuský dohovor, a v neposlednom rade tiež ustanovenia primárneho práva (čl. 82 Zmluvy o ES, dnes čl. 102 ZFEÚ). Na Chartu základných práv EÚ sa substantívne odkazovalo v 10 prípadoch, ale žiadne z následných rozhodnutí nebolo založené primárne na Charte.

Systematické čítanie predkladajúcich uznesení (fáza A) v kombinácii s následnými rozhodnutiami (fáza C) nám umožňuje lepšie preskúmať motivácie, ktoré NS mohli k účasti v mechanizme prejudiciálneho konania viesť. Za najzaujímavejšie považujeme prípady názorových stretov medzi ÚS a NS, ku ktorým došlo v troch skúmaných prípadoch.

Prípád *Križan*⁵⁸ je jednou z najznámejších káuz justičnej rebélie, a to nielen v slovenskom, ale i v celoeurópskom kontexte.⁵⁹ Kauza *Križan* sa vecne týkala dlhotrvajúceho sporu o pezinskú skládku, pričom dva vrcholné súdy, NS a ÚS, mali na vec odlišný právny názor. Ústavný súd Najvyššiemu súdu v náleze vytkol, že nezohľadnil všetky zásady platné v správnom konaní a že prekročil svoje právomoci. Z týchto dôvodov ÚS rozhodnutie NS zrušil a vrátil mu vec späť so záväzným právnym názorom.⁶⁰ Vnútroštátne právo stanovuje, že ak ÚS zruší právoplatné rozhodnutie súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, uvedený súd je právnym názorom ÚS viazaný.⁶¹

Keď však do hry vstúpi právo EÚ, môže byť všetko inak. Túto *heterarchiu* právneho poriadku⁶² využil NS vo svoj prospech a obrátil sa na Súdny dvor s otázkou, ktorou právny názor ÚS spochybnil. Súdny dvor okrem toho, že vyložil relevantné ustanovenia práva EÚ v oblasti životného prostredia, tiež nadviazal na svoj rozsudok vo veci *Elčinov* a uviedol, že vnútroštátny súd „v prípade potreby musí [...] odmietnuť posúdenie súdu

⁵⁷ *Tanoarch* (C-504/10), predkladacie uznesenie NS 1Szd/1/2013, a *Široká* (C-459/13), predkladacie uznesenie NS 5Szf/88/2009.

⁵⁸ Rozsudok veľkej komory ESD vo veci C-416/10, *Križan*, EU:C:2013:8, a naň nadväzujúci rozsudok NS zo 14. 5. 2013, sp. zn. 1Sžp/1/2010, body 44-51.

⁵⁹ Dôležitosť prípadu *Križan* je zrejmá aj vzhľadom na rozsiahlu spisbu, ktorá po tomto rozhodnutí vznikla. Pozri napríklad: ICARD, P. CJUE du 15 janvier 2013 «Križan»: la prédominance du droit de l'environnement européen sur une décision d'urbanisme nationale. In *Revue du droit de l'Union européenne*, č. 1, 2013, s.121 – 142.

⁶⁰ Nález ÚS z 27. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 229/09.

⁶¹ Pozri § 134 zákona č. 314/2018 Z. z., o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶² KYSELA, J. Měníci se struktura právního řádu a jeho atributy. In *Eric Stein Working Papers*. 2009, č. 1.

vyššieho stupňa, ak sa [...] domnieva, že toto posúdenie nie je v súlade s právom Únie.⁶³ NS tento princíp využil a v následnom rozhodnutí rozhodol v rozpore s právnym názorom ÚS a umožnil prístup širokej verejnosti k požadovaným dokumentom. Opieral sa pritom o právne predpisy EÚ a o Aarhuský dohovor.⁶⁴ Závery Súdneho dvora plne implementoval do svojho rozhodnutia a právo EÚ využil ako podporný právny základ pre obrátenie vnútroštátnej právnej praxe. Môžeme teda konštatovať, že sa NS rozhodol využiť mechanizmus prejudiciálnej otázky k tomu, aby mu rozhodnutie Súdneho dvora poskytlo dostatočný právny základ a legitimitu neriadiť sa rozhodnutím ÚS a rozhodnúť vec inak.

Omnoho menej známy je prípad *Profitube*, ktorý síce NS predložil Súdnemu dvoru o niekoľko mesiacov neskôr než vec *Križan*, avšak konanie pred Súdny dvorom bolo vo veci *Profitube* rýchlejšie a následné rozhodnutie NS bolo tiež vydané skôr.⁶⁵ Aj v tomto prípade NS trval na svojom právnom posúdení veci po tom, čo ÚS zrušil jeho prvé rozhodnutie pre porušenie ústavne garantovaných práv. NS sa aj v tomto prípade obrátil na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou, pričom v následnom rozhodnutí sa jeho odôvodnenie značne opiera o odpoveď Súdneho dvora, vrátane návrhov generálneho advokáta, a NS dospieva k názoru rozpornému s názorom ÚS.

Tretíkrát sa NS takto „rebelsky“ obrátil na Súdny dvor vo veci *Puškár*.⁶⁶ NS najprv zamietol žalobu pána Puškára (a ďalších osôb) ako nedôvodnú z procesných dôvodov pre nevyčerpanie opravných prostriedkov pred vnútroštátnymi správnymi orgánmi.⁶⁷ Na základe následnej ústavnej sťažnosti podanej pánom Puškárom ÚS rozhodol, že NS porušil právo na spravodlivý proces, právo na súkromie, ako aj právo na ochranu osobných údajov,⁶⁸ a vec mu vrátil k opätovnému rozhodnutiu. Zároveň ÚS Najvyššiemu súdu pripomenul, že je viazaný judikatúrou ESLP v oblasti ochrany osobných údajov. NS však s týmto záverom nesúhlasil, pretože ÚS podľa neho nezohľadnil relevantnú judikatúru Súdneho dvora v oblasti ochrany osobných údajov. Keďže mal NS zároveň pochybnosti o výklade práva EÚ, predložil Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky. Luxemburský súd na uvedené otázky odpovedal tak, že relatívne prísna slovenská procesná úprava nemusí byť v rozpore s čl. 47 Charty.⁶⁹ NS preto vo svojom následnom rozhodnutí zopakoval svoj právny názor a podporil svoje odôvodnenie závermi Súdneho dvora, hoci si bol vedomý

⁶³ Rozsudok ESD vo veci *Križan*, bod 69, a tam citovaný rozsudok veľkej komory ESD vo veci C-173/09, *Elčínov*, EU:C:2010:581.

⁶⁴ *Križan* (C-416/10), následný rozsudok NS z 14. 5. 2013, sp. zn. 1Sžp/1/2010, body 94, 97, 126 a 129.

⁶⁵ Rozsudok ESD vo veci C-165/11, *Profitube*, EU:C:2012:692, a následný rozsudok NS z 11. 12. 2012, sp. zn. 1Sžf/1/2010.

⁶⁶ *Puškár* (C-73/16), uznesenie NS z 3. 2. 2016 a následné uznesenie NS z 23. 8. 2018, sp. zn. 1Sžz/15/2014. Vzhľadom na to, že sa spor týkal zoznamu tzv. bielych koní vedeného finančnými orgánmi, okrem pána Puškára existovali aj ďalšie osoby, ktoré žiadali o odstránenie z tohto zoznamu a o ochranu ich dôstojnosti a dobrej povesti. Pred NS sa tak viedli aj súvisiace konania pod sp. zn. 1Sžnz 7/2015 a 1Sžnz 6/2015. Vychádzame preto aj z argumentácie z uvedených konaní, keďže s rozsudkom ESD vzhľadom na prerušenie konania priamo súvisia a odkazujú naň.

⁶⁷ Tamže, bod 43.

⁶⁸ Nález ÚS z 27. 10. 2015, sp. zn. III. ÚS 376/2015-25.

⁶⁹ Rozsudok ESD vo veci C-73/16, *Puškár*, EU:C:2017:725.

viazanosti odlišnými právnymi závermi ÚS. S argumentáciou Ústavného súdu naopak NS v odôvodnení nepracuje. NS tak vo veci *Puškár* opäť potvrdil, že v prípade rozdielnych názorov medzi Súdny dvorom a Ústavným súdom uprednostní prvý z nich, odvolávajúc sa pritom na čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, princíp lojálnej spolupráce a prípad *Križan*.⁷⁰

e) Povinnosť obrátiť sa na Súdny dvor

Povinnosť vnútroštátnych súdov rozhodujúcich v poslednom stupni položiť prejudiciálnu otázku vyplýva z čl. 267 ods. 3 ZFEÚ. Súdny dvor vo svojom rozhodnutí *CILFIT*⁷¹ k uvedenému ustanoveniu navyše sformuloval podmienky, pri splnení ktorých mu ani súd poslednej inštancie nie je povinný predložiť prejudiciálnu otázku. Podmienky *CILFIT* sú predmetom skúmania a kritiky už niekoľko desaťročí a aj keď sa Súdny dvor pokúsil podmienky *CILFIT* objasniť,⁷² pravidelne dochádza k návrhom na ich prehodnotenie z dôvodu náročnosti alebo praktickej nemožnosti ich splnenia. Relatívne nedávno vyzval Súdny dvor k ich prehodnoteniu generálny advokát Bobek,⁷³ Súdny dvor však vo svojom rozsudku *Conorzio Italian Management* jeho radikálnej výzve odolal,⁷⁴ hoci čiastočne zmiernil prísnosť predchádzajúcej judikatúry. V prípade podmienky *acte clair* si Súdny dvor vybral pragmatickejší prístup, ktorý nevyžaduje, aby vec bola „rovnako zrejmá“ pre všetky ostatné súdy členských štátov, ale len to, aby bola rovnako zrejmá pre ostatné súdy členských štátov rozhodujúcich v poslednom stupni. Za *acte clair* je ďalej možné považovať aj prípady, v ktorých výklad práva EÚ neponecháva priestor na žiadne odôvodnené pochybnosti, hoci vnútroštátny súd poslednej inštancie má pochybnosti o správnej aplikácii práva EÚ v konkrétnej veci.⁷⁵ Súdny dvor však zároveň požaduje, aby vnútroštátny súd uviedol dôvody, pokiaľ sa rozhodne nepredložiť k Súdnu dvoru otázku týkajúcu sa práva Únie.⁷⁶

Podmienky *CILFIT* tak zostávajú pre vnútroštátne súdy aj naďalej právne relevantné, a preto ich vnútroštátne súdy poslednej inštancie musia zohľadňovať. Vo väčšine prípadov slovenský NS výslovne neodkazuje na svoju povinnosť predložiť otázku. Gavalcov senát napríklad vo svojich rozhodnutiach pravidelne pripomína najmä zásadu lojálnej spolupráce a všeobecný odkaz na čl. 267 ZFEÚ. V dôsledku toho existuje len niekoľko prípadov, v ktorých NS aspoň uvádza aspekt povinnosti obrátiť sa na Súdny dvor.

Vo veci *Slovak Telekom*⁷⁷ považoval NS jednu z navrhovaných otázok za *acte clair* a odmietol ju predložiť Súdnu dvoru spolu s ostatnými. Vo veci *Slovenské elektrárne* NS potvrdil svoju povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku; v tomto prípade sa však

⁷⁰ *Puškár* (C-73/16), následné uznesenie NS z 18. 11. 2020, sp. zn. 1Sžnz 7/2015, body 115 – 116.

⁷¹ Rozsudok ESD vo veci C-283/81, *CILFIT*, EU:C:1982:335.

⁷² Rozsudky ESD vo veci C-160/14, *Ferreira da Silva e Brito*, EU:C:2015:565, a v spojených veciach C-72/14 and C-197/14, *van Dijk*, EU:C:2015:564.

⁷³ Pozri návrhy GA Bobka vo veci C-561/19, *Conorzio Italian Management*, EU:C:2021:291.

⁷⁴ Rozsudok veľkej komory ESD vo veci C-561/19, *Conorzio Italian Management*, EU:C:2021:799.

⁷⁵ BROBERG, M., FINGER, N. If You Love Somebody Set Them Free: on the Court Of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine. In *Common Market Law Review*. Roč. 59, 2022, č. 3, s. 711 – 738.

⁷⁶ *Conorzio Italian Management*, bod 51. To vyplýva aj z judikatúry ESJP.

⁷⁷ *Slovak Telekom* (C-857/19), rozsudok NS z 9. 6. 2021, sp. zn. 3Sžhk/1/2018.

javí, že takéto odôvodnenie pochádzalo od účastníkov konania, keďže tí súdu navrhli presné znenie prejudiciálnych otázok.⁷⁸ Okrem toho sa hneď v prvých rokoch skúmaného obdobia vyskytol prípad,⁷⁹ keď nižší súd prejudiciálnu otázku nepoložil, pretože vec považoval za *acte éclairée*, avšak NS sa nakoniec s otázkami na Súdny dvor obrátil, a to zrejme aj s pomocou strán, ktoré iniciovanie prejudiciálneho konania navrhli.

Na tomto mieste tak môžeme uzavrieť, že (na rozdiel napríklad od oboch českých najvyšších súdov) sa slovenský NS v doposiaľ položených otázkach nepokúsil o hlbšiu diskusiu týkajúcu sa svojej *povinnosti* obrátiť sa na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou, a taktiež žiadnym spôsobom nepolemizoval o podmienkach stanovených v rozhodnutí *CILFIT*.

f) Úloha strán pri navrhovaní a formulovaní otázok

Tommaso Pavone vo svojej veľmi populárnej monografii nedávno upozornil na to, že zatiaľ čo všetci vnímajú kľúčovú úlohu Súdneho dvora vo vytvorení a prehĺbení právneho poriadku EÚ, málokto doceňuje, akú významnú rolu zohrali v tomto procese „euro-právnicki“, teda typicky advokáti, ktorí iniciovali súdne konania v prelomových veciach.⁸⁰ Aj v prípade slovenských súdov preto považujeme za zaujímavé skúmať, či iniciatíva k podaniu prejudiciálnej otázky vzišla od súdu samotného alebo od niektorej zo strán sporu. Keďže bohužiaľ nemáme k dispozícii podania strán v skúmaných právnych sporoch, vychádzame len zo samotných súdnych rozhodnutí a vieme preto odhaliť len tie veci, v ktorých NS výslovne uviedol, že položenie prejudiciálnej otázky bolo navrhnuté, či dokonca formulované niektorou zo strán sporu. Pokiaľ však NS túto vec sám netematizuje, nevieme s istotou určiť pôvodcu nápadu obrátiť sa na Súdny dvor.

Najsilnejšie zjavné zapojenie strán do mechanizmu prejudiciálnej otázky sme pozorovali v štyroch prípadoch (tri z nich rozhodoval Gavalcov senát), v ktorých NS predložil Súdnemu dvoru otázky v znení, ktoré navrhli účastníci konania, a túto okolnosť vo svojich rozhodnutiach výslovne uviedol.⁸¹ V iných prípadoch síce iniciatíva vzišla od strán sporu, ale NS navrhnuté otázky preformuloval;⁸² v jednom prípade nám zo skúmaného rozhodnutia nie je úplne jasné, odkiaľ vzišiel nápad na začatie prejudiciálneho konania.⁸³ Narazili sme tiež na jeden špecifický prípad (*Weindel Logistik*), kde existovala dohoda oboch účastníkov konania o potrebe predložiť prejudiciálnu otázku, ale NS ju položiť odmietol.⁸⁴ V danej veci následne ÚS konštatoval porušenie procesných práv chránených v čl. 46 a 48 ods. 2 Ústavy a v čl. 6 ods. 1 Dohovoru; uložil preto Najvyššiemu súdu

⁷⁸ *Slovenské elektrárne* (C-376/18), rozsudok NS z 25. 2. 2020, sp. zn. 1Sžfk/43/2017, body 56-61.

⁷⁹ *Mihal* (C-456/07), rozsudok NS z 24. 9. 2008, sp. zn. 1SžoKS/61/2005.

⁸⁰ PAVONE, T. *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 4 a nasl.

⁸¹ *Zeman* (C-543/12), rozsudok NS z 13. 1. 2015, sp. zn. 1Sžd/40/2011; *Volkswagen* (C-533/16), rozsudok NS z 24. 4. 2018, sp. zn. 1Sžf/110/2015; *Slovenské elektrárne* (C-376/18), rozsudok NS z 25. 2. 2020, sp. zn. 1Sžfk/43/2017; a *Weindel Logistik* (C-621/19), rozsudok NS z 25. 11. 2020, sp. zn. 6Sžf/2/2018.

⁸² *Mihal* (C-456/07), rozsudok NS z 24. 9. 2008, sp. zn. 1SžoKS/61/2005; *Tanoarch* (C-504/10), uznesenie NS z 24. 11. 2011, sp. zn. 5Sžf/88/2009; a *QJ* (C-113/17), rozsudok NS z 19. 11. 2018, sp. zn. 1Sža/20/2016.

⁸³ *Slovenský plynárenský priemysel* (C-113/20), uznesenie NS z 28. 11. 2019, sp. zn. 8Sžfk/54/2017.

⁸⁴ *Weindel Logistik* (C-621/19), rozsudok NS z 31. 1. 2018, sp. zn. 6Sžf/23/2016.

povinnosť prejudiciálnu otázku položiť.⁸⁵ NS sa tak až v dôsledku tlaku zo strany ÚS obrátil na Súdny dvor, pričom otázky formuloval v rovnakom znení, ako ich navrhoval žalobca. Súdny dvor však odpovedal odôvodneným uznesením podľa čl. 99 Rokovacieho poriadku.⁸⁶ NS vo svojom následnom rozhodnutí zvolil minimalistické odôvodnenie bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom reflektoval závery Súdneho dvora, čím v tejto veci len podčiarkol svoju neochotu vstúpiť so Súdny dvorom do skutočného dialógu.⁸⁷

Skutočnosť, že strany sporu majú vplyv nielen na podanie, ale aj na samotnú formuláciu prejudiciálnej otázky, môže poslúžiť ako dôležitá informácia pre všetkých aktérov, predovšetkým však pre strany sporu, resp. ich právnych zástupcov, ktorým to ponúka príležitosť aktívne sa zapojiť do formovania európskej judikatúry.

g) Navrhol Najvyšší súd odpoveď?

Každý vnútroštátny súd môže, ak to považuje za vhodné, navrhnúť Súdnemu dvoru odpoveď na svoje prejudiciálne otázky a vyjadriť tak na predkladanú vec svoj právny názor.⁸⁸ NS túto možnosť doposiaľ využil len v obmedzenom rozsahu. Len v šiestich prípadoch – a všetky z nich predložil Gavalcov senát – sa NS k niektorým aspektom svojej otázky vyjadril, zvolil však pritom voči Súdnemu dvoru pomerne citlivý tón (napr. „*súdu sa javí*“).⁸⁹ Vo veci *Križan* NS uviedol, že európske právo životného prostredia uprednostňuje ochranu verejnosti pred ochranou žiadateľa o povolenie. Dodal, že európske pravidlá posilňujú verejný záujem na ochrane životného prostredia ako celku; len výnimočne môže členský štát prostredníctvom osobitného verejného záujmu potlačiť verejný záujem na ochrane životného prostredia.⁹⁰ Vyjadrenie NS treba chápať a čítať spolu s predchádzajúcim rozhodnutím Ústavného súdu, ktorý zdôraznil odlišný pohľad na vec preferujúc ústavnú ochranu práv danej obchodnej spoločnosti, konkrétne ochranu jej súkromného vlastníctva.

Vo veci *Slovenské elektrárne* však NS zaujal ostrejší postoj vo vzťahu k uloženiu odvodovej povinnosti určitým subjektom, pričom uviedol, že na odvetvie elektroenergetiky možno uplatniť konkrétnu judikatúru Súdneho dvora.⁹¹ Túto judikatúru bolo podľa NS potrebné vykladať tak, že ak má byť trh plne otvorený v zmysle predmetnej smernice, vnútroštátna právna úprava nesmie ukladať regulovanému subjektu odvod len preto,

⁸⁵ Nález ÚS z 11. 10. 2018, sp. zn. II. ÚS 381/2018.

⁸⁶ Uznesenie ESD vo veci C-621/19, *Weindel Logistik*, EU:C:2020:814.

⁸⁷ *Weindel Logistik* (C-621/19), následný rozsudok NS z 25. 11. 2020, sp. zn. 6Sžf/2/2018, bod 103.

⁸⁸ SDEÚ, *Odporúčania pre vnútroštátne súdy pri podávaní návrhov na začatie prejudiciálneho konania* (2019/C 380/01) [online]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_380_R_0001.

⁸⁹ Pozri návrhy na začatie prejudiciálneho konania vo veciach: *Križan* (C-416/10), uznesenie NS zo 17. 8. 2010, sp. zn. 1Sžp/1/2010, bod 74; *Profitube* (C-165/11), uznesenie NS z 22. 3. 2011, sp. zn. 1Sžf/1/2010, body 31, 33, 36 a 37; *Zeman* (C-543/12), uznesenie NS z 13. 11. 2012, sp. zn. 1Sžd/40/2011, bod 24; *QJ* (C-113/17), uznesenie NS z 24. 1. 2017, sp. zn. 1Sžs/20/2016, bod 54; *Slovenské elektrárne* (C-376/18), uznesenie NS z 31. 5. 2018, sp. zn. 1Sžfk/43/2017, bod 23; a *Generálny riaditeľ* (C-447/18), uznesenie NS z 29. 5. 2018, sp. zn. 1Sžsk/33/2017, bod 19.

⁹⁰ *Križan* (C-416/10), uznesenie NS zo 17. 8. 2010, sp. zn. 1Sžp/1/2010, bod 74.

⁹¹ *Slovenské elektrárne* (C-376/18), uznesenie NS z 31. 5. 2018, sp. zn. 1Sžfk/43/2017, bod 23. Pre zaujímavosť uvádzame, že práve toto je jedna z vecí, v ktorých účastník konania nielen navrhol, ale priamo formuloval znenie položených prejudiciálnych otázok.

že je držiteľom povolenia v danom odvetví, a nesmie ani vylučovať možnosť, aby regulovaný subjekt preniesol odvod na konečného odberateľa. Súdny dvor však s predloženým právnym názorom NS nesúhlasil a rozhodol v opačnom garde, čím preukázal svoju autonómiu pri posudzovaní veci nezávisle od názoru vnútroštátneho súdu. Zároveň sme pozorovali trend, že Súdny dvor sa v žiadnom z prípadov „asertívnejších“ prejudiciálnych otázok nepokúsil o zhodnotenie či diskurz s vysloveným právnym názorom vnútroštátneho súdu.

Komentované prípady ukazujú, že prejavovaný právny názor vnútroštátneho súdu samozrejme nemá priamy vplyv na to, ako si s prípadom poradí Súdny dvor. Ten je totiž finálnym arbitrom výkladu práva EÚ a prípadný vyjadrený názor vnútroštátneho súdu ho v žiadnom prípade neobmedzuje. Sudcovia pokladajúci predbežnú otázku však majú priestor Súdnemu dvoru predložiť argumenty a o svojom právnom názore ho skúsiť presvedčiť. V skúmanom období sa o to NS pokúsil len v neceljej štvrtine predložených otázok.

2. Fáza B: odpoveď Súdného dvora na predložené otázky

a) Posúdenie „dôležitosti“ prejudiciálnych otázok (pohľadom Súdného dvora)

Druhá fáza konania o prejudiciálnych otázkach je plne v rukách Súdného dvora; po dobu konania v Luxemburgu vnútroštátny sudca nad spisom stráca kontrolu. Súdny dvor po doručení prejudiciálnej otázky na základe jej obsahu rozhodne, v akom zložení o nej bude rozhodovať a či si k veci nechá vypracovať stanovisko generálneho advokáta. Rovnako ako Michal Ovádek a jeho spoluautori si aj my myslíme, že hoci tieto informácie nenesú dokonalú informáciu o dôležitosti či kvalite položenej prejudiciálnej otázky, môžu nám prezradiť niečo o tom, ako o posudzovanej veci premýšľa Súdny dvor.⁹²

Ovádek a jeho spoluautori delia prejudiciálne otázky do štyroch skupín podľa dôležitosti, ktorú im prikladá Súdny dvor. Za najdôležitejšie považujú otázky, ktoré sú rozhodované vo veľkej komore; po nich nasledujú rozsudky trojčlenných a päťčlenných senátov, ku ktorým dáva stanovisko generálny advokát; tretie v poradí sú rozsudky trojčlenných a päťčlenných senátov bez stanoviska generálneho advokáta; a za najmenej dôležité označujú autori prípady, ktoré končia odôvodneným uznesením. Ak by sme na dataset 26 prejudiciálnych otázok od slovenských vrcholných súdov aplikovali tieto štyri kategórie, tak do prvej skupiny by patrili tri prípady, všetky v oblasti práva životného prostredia, o ktorých rozhodoval Súdny dvor vo veľkej komore: *Lesoochranské zoskupenie VLK I* (C-240/09), *Križan* (C-416/10) a *Lesoochranské zoskupenie VLK II* (C-243/15). Do druhej skupiny rozsudkov menších senátov so stanoviskom generálneho advokáta by patrilo celkom 5 prípadov⁹³ (pričom jeden ďalší prípad, ktorý si vyslúžil stanovisko generálneho advokáta, nakoniec skončil uznesením z dôvodu späťvzatia).⁹⁴

⁹² OVÁDEK, WIJTVLIET, GLAVINA, Which Courts Matter Most?, s. 137 – 139.

⁹³ *Profitube* (C-165/11), *Puškár* (C-73/16), *INGSTEEL a Metrostav* (C-76/16), *Volkswagen* (C-533/16) a *Generálny riaditeľ* (C-447/18).

⁹⁴ *Generálna prokuratúra I* (C-919/19).

Najpočetnejšia je tretia kategória: 10 vecí bolo rozhodnutých rozsudkom trojčlenného alebo päťčlenného senátu bez stanoviska generálneho advokáta, čo nasvedčuje, že tieto veci podľa názoru Súdneho dvora nepriniesli žiadnu novú právnu otázku;⁹⁵ a napokon 5 prípadov skončilo odôvodneným uznesením menšieho senátu, v jednom prípade pre zjavnú nepríslušnosť Súdneho dvora,⁹⁶ v troch prípadoch preto, že odpovede na otázky už vyplývali z existujúcej judikatúry,⁹⁷ a raz preto, že Súdny dvor považoval otázku za hypotetickú.⁹⁸ Vo zvyšných prípadoch relevanciu položených otázok nemožno posúdiť, pretože ich predkladajúci súd stiahol skôr, než o nich mohol Súdny dvor rozhodnúť, a vec tak do fázy B nikdy nedospela.⁹⁹

Môžeme teda konštatovať, že väčšina prejudiciálnych otázok od slovenských vrcholných súdov bola dostatočne relevantná na to, aby im Súdny dvor venoval meritórne posúdenie. Ako sme uviedli už v texte venovanom českým najvyšším súdom, za vysoko relevantné môžeme považovať predovšetkým tie otázky, ktoré si okrem meritórneho rozsudku vyslúžili aj stanovisko generálneho advokáta, pretože to vo svetle čl. 20 ods. 5 Štatútu Súdneho dvora môže slúžiť ako indikátor, že vnútroštátny súd upozornil na novú právnu otázku, ktorá si zasluhuje väčšiu pozornosť luxemburského súdu. Z 26 slovenských skúmaných prípadov bolo stanovisko generálneho advokáta vydané v deviatich, teda približne v 35 %; pre kontext môžeme uviesť, že u českých vrcholných súdov to bolo až 60 %, pričom priemerná európska hodnota je 43 %, v prípade maďarských súdov je to 37 % a v prípade poľských súdov 36 %.¹⁰⁰ V tomto ohľade sú teda výsledky slovenských vrcholných súdov pod európskym priemerom i pod priemerom krajín V4, avšak vzhľadom na malý dataset z toho nemá zmysel vyvodzovať ďalekosiahle závery. Keby sme totiž z datasetu 26 prípadov odobrali tri veci, v ktorých vzal NS svoju otázku späť, „skóre“ by sa hneď zvýšilo na 39 %, čo sa už európskemu priemeru blíži.

Zároveň až na jeden prípad zjavnej nepríslušnosti nedošlo zo strany slovenských vrcholných súdov k excesom či väčším nedorozumeniam; v prípadoch, ktoré skončili uznesením podľa čl. 99, samozrejme mohol predkladajúci súd venovať väčšiu pozornosť existujúcej judikatúre Súdneho dvora, ale niekedy je hranica medzi odôvodneným uzne-

⁹⁵ Pozri čl. 20 ods. 5 Štatútu Súdneho dvora: „Ak sa Súdny dvor domnieva, že vo veci nevyvstane žiadna nová právna otázka, môže po vypočutí generálneho advokáta rozhodnúť, že o veci sa rozhodne bez návrhu generálneho advokáta.“

⁹⁶ Uznesenie ESD vo veci C-459/13, *Široká*, EU:C:2014:2120.

⁹⁷ *Mihal* (C-456/07), *Weindel Logistik* (C-621/19) a *Slovenský plynárenský priemysel* (C-113/20). Čl. 99 Rokovacieho poriadku ESD stanovuje, že „ak je položená prejudiciálna otázka zhodná s otázkou, o ktorej už Súdny dvor rozhodol, ak možno odpoveď na takúto otázku jednoznačne vyvodiť z judikatúry alebo ak odpoveď na položenú prejudiciálnu otázku nevyvoláva žiadne dôvodné pochybnosti, Súdny dvor môže na návrh sudcu spravodajcu po vypočutí generálneho advokáta kedykoľvek rozhodnúť formou odôvodneného uznesenia.“

⁹⁸ Uznesenie ESD vo veci C-495/18, *YY*, EU:C:2019:808.

⁹⁹ Uznesenie predsedu ESD vo veci C-113/17, *QJ*, EU:C:2018:731, a dva prípady z trestnej agendy, pozri uznesenie predsedu štvrtej komory ESD vo veci C-919/19, *Generálna prokuratúra I*, a uznesenie predsedu druhej komory ESD vo veci C-78/20, *Generálna prokuratúra II*. Čl. 100 Rokovacieho poriadku ESD stanovuje, že „Súdny dvor koná o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, až dokiaľ ho súd, ktorý tento návrh podal, nevezme späť (...)“.

¹⁰⁰ DRÍNOVSKÁ, N., VIKARSKÁ, Z. *Evropská zletilost českých (nejvyšších) soudů aneb prvních 18 let předběžných otázek z Brna*, s. 40.

sením podľa čl. 99 a rozsudkom veľkej komory tak tenká, že dochádzame k záveru, že v prípade pochybností je vždy lepšie sa na Súdny dvor obrátiť (hoci by mala otázka skončiť odôvodneným uznesením), než si s problémom nenechať poradiť vôbec.

b) Miera detailu odpovedí Súdneho dvora podľa Tridimasa

Súdny dvor v rámci konania o prejudiciálnych otázkach disponuje veľkou slobodou v tom, ako detailne na položené otázky odpovie a nakoľko vec finálne rozhodne, alebo naopak ponechá riešenie na vnútroštátnom súde. Tejto téme sa venoval Takis Tridimas, ktorý navrhol kategorizáciu odpovedí Súdneho dvora do troch skupín: 1. Súdny dvor môže poskytnúť natoľko konkrétnu odpoveď, že vnútroštátnemu súdu neponechá prakticky žiaden manévrovací priestor a ponúkne mu hotové riešenie sporu (*outcome cases* / výsledok); 2. Súdny dvor môže ponúknuť usmernenie, napríklad navrhnúť otázky a kroky, ktoré musí vnútroštátny súd vyhodnotiť, aby prípad vyriešil (*guidance cases* / usmernenie); alebo 3. môže Súdny dvor otázku zodpovedať tak všeobecne, že riešenie musí vymyslieť vnútroštátny sudca sám (*deference cases* / odklon). Tridimas pritom v miere detailu vidí dôležitý mechanizmus, ktorým Súdny dvor nastavuje parametre spolupráce s vnútroštátnymi súdmi a ktorým dokáže ovplyvňovať vývoj práva EÚ.¹⁰¹

Keď sme Tridimasovu typológiu uplatnili na otázky položené slovenskými vrcholnými súdmi, zistili sme, že Súdny dvor až v 11 prípadoch rozhodol veľmi konkrétne (*outcome* / výsledok),¹⁰² v 8 prípadoch ponúkol vnútroštátnemu súdu usmernenie a ponechal mu určitý priestor pre finálne rozhodnutie (*guidance* / usmernenie),¹⁰³ v dvoch prípadoch šlo o kombináciu týchto dvoch prístupov, keďže vnútroštátny súd formuloval viac otázok a miera detailu sa medzi nimi líšila,¹⁰⁴ pričom len v jednej veci zvolil Súdny dvor deferenčný prístup a riešenie veci ponechal v plnej miere na vnútroštátnom súde (*deference* / odklon).¹⁰⁵ Je pre nás ťažké hodnotiť, čo takáto bilancia znamená pre slovenské súdy – vo všeobecnosti sa dá predpokladať, že keď sa vnútroštátny súd obráti s otázkou na Súdny dvor, bude vďačný za čo najkonkrétnejšiu odpoveď. Zároveň je však nutné myslieť na to, že pokiaľ by luxemburský súd zabúrils do prílišného detailu, mohol by prekročiť svoju interpretačnú úlohu a zmenšiť rolu vnútroštátneho sudcu, ktorý sám má rozhodnúť o tom, ako sa má výklad práva EÚ premietnuť do skutkových okolností konkrétneho prípadu.

¹⁰¹ TRIDIMAS, T. Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction. In *International Journal of Constitutional Law*. Roč. 9, 2011, č. 3 – 4, s. 739.

¹⁰² *Mihal* (C-456/07), *Križan* (C-416/10), *Slovenská sporiteľňa I* (C-68/12) *Zeman* (C-543/12), *Lesoochrannárske zoskupenie VLK II* (C-243/15), *Szoja* (C-89/16), *Volkswagen* (C-533/16), *Generálny riaditeľ* (C-447/18), *Weindel Logistik* (C-621/19), *Slovenský plynárenský priemysel* (C-113/20) a *Hydina SK* (C-186/20).

¹⁰³ *Tanoarch* (C-504/10), *Profitube* (C-165/11), *Puškár* (C-73/16), *BB construct* (C-534/16), *Slovenské elektrárne* (C-376/18), *Prezident SR* (C-378/19) a *Slovak Telekom* (C-857/19).

¹⁰⁴ *SAG ELV Slovensko* (C-599/10) a *INGSTEEL a Metrostav* (C-76/16).

¹⁰⁵ *Lesoochrannárske zoskupenie VLK I* (C-240/09). Súdny dvor síce veľmi jasne rozhodol o tom, že Aarhuský dohovor nemá priamy účinok, vo zvyšku ale uzavrel, že vnútroštátnemu súdu prináleží, „aby poskytol taký výklad procesného práva [...], ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie.“

c) *Preformulovanie otázok Súdnym dvorom*

Vo väčšine skúmaných prípadov Súdny dvor preformuloval prejudiciálne otázky slovenských súdov tak, aby im poskytol dostatočnú a užitočnú odpoveď pre riešenie daného prípadu.¹⁰⁶ Ako príklad toho, ako môže Súdny dvor pracovať s otázkou položenou vnútroštátnym súdom, môžeme uviesť prípad *Generálny riaditeľ* týkajúci sa príspevku vyplácaného niektorým vysokopostaveným športovcom. Súdny dvor rozšíril otázku NS o ďalší právny predpis EÚ, ktorý považoval za relevantný pre vyriešenie sporu.¹⁰⁷ Hoci sa NS domáhal výkladu nariadenia o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia,¹⁰⁸ Súdny dvor považoval za vhodné preskúmať vec aj s prihliadnutím na nariadenie o voľnom pohybe pracovníkov.¹⁰⁹ Súdny dvor overil a následne potvrdil, že príspevok pre športovcov, ktorí reprezentovali štát, spadá pod pojem „sociálna výhoda“ podľa nariadenia o voľnom pohybe pracovníkov. Členský štát, ktorý poskytuje takúto výhodu svojim vlastným štátnym príslušníkom, nemôže odmietnuť jej poskytnutie občanom ostatných štátov EÚ, pretože inak dôjde k zakázanej diskriminácii.¹¹⁰ NS následne akceptoval závery Súdneho dvora bez toho, aby spochybnil, že mu bol poskytnutý výklad iného právneho predpisu EÚ, než na ktorý sa pýtal, a napokon rozhodnutie nižšieho súdu zrušil.¹¹¹

3. *Fáza C: Aplikácia práva EÚ po obdržaní odpovede od Súdneho dvora*

Po tom, čo sa vec od Súdneho dvora vráti naspäť na vnútroštátnu úroveň, prebieha posledná – a tráfame si tvrdiť, že kľúčová – fáza mechanizmu prejudiciálnych otázok, a síce aplikácia rozhodnutia Súdneho dvora na okolnosti v konkrétnom prípade. Posledné slovo má totiž vnútroštátny súd, ktorý rozhodnutie Súdneho dvora musí uviesť do praxe. Rozhodnutie Súdneho dvora je pritom pre vnútroštátny súd záväzné, pôsobí ako prameň práva a vnútroštátny súd sa od neho nemôže odkloniť. To plynie z princípu právneho štátu (čl. 2 ZEÚ), ako aj z ustálenej judikatúry Súdneho dvora. Prvýkrát Súdny dvor záväznosť svojej judikatúry vyslovil v roku 1969 v prípade *Milchkontor*,¹¹² odvtedy ho však nespočetnekrát zopakoval.¹¹³

Fázu C, teda vnútroštátne zavŕšenie mechanizmu prejudiciálnych otázok, doposiaľ akademici skúmali skôr sporadicky než systematicky. Prvá lastovička sa objavila v 80. rokoch 20. storočia, keď sa pracovná skupina právnikov z Holandska pustila do štúdie

¹⁰⁶ Pozri napr. rozsudok ESD vo veci C-68/12, *Slovenská sporiteľňa I*, EU:C:2013:71, bod 14, alebo rozsudok ESD vo veci C-599/10, *SAG ELV Slovensko*, EU:C:2012:191, bod 42.

¹⁰⁷ Rozsudok ESD vo veci C-447/18, *Generálny riaditeľ*, EU:C:2019:1098, bod 36 a nasl.

¹⁰⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. 4. 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

¹⁰⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 492/2011 z 5. 4. 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie.

¹¹⁰ Rozsudok ESD vo veci C-447/18, *Generálny riaditeľ*, EU:C:2019:1098, bod 53.

¹¹¹ *Generálny riaditeľ* (C-447/18), rozsudok NS z 25. 2. 2020, sp. zn. 1Sžsk/33/2017.

¹¹² Rozsudok ESD vo veci 29/68, *Milchkontor*, EU:C:1969:13, bod 3.

¹¹³ Pozri napr. rozsudky ESD vo veciach *Fazenda Pública*, C-446/98, EU:C:2000:691, bod 49; *Elcínov*, C-173/09, EU:C:2010:581, bod 29; *Gauweiler*, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 16; alebo *Weiss*, C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 19.

vnútroštátnych následných rozhodnutí vo všetkých konaniach, kde bola vznesená prejudiciálna otázka.¹¹⁴ V roku 2017 zmapovala Sanja Bogojević následné rozhodnutia švédskych súdov v oblasti práva životného prostredia. Vo svojom texte okrem iného formulovala výzvu akademikom, aby skúmali následné rozhodnutia aj v ďalších krajinách EÚ s cieľom vytvoriť „mapu súdnych dialógov začatých v rôznych členských štátoch“, pretože „preskúmanie vnútroštátnych súdnych rozhodnutí je náročná, ale dôležitá úloha.“¹¹⁵ Jej výzvu nasledoval Lorenzo Squintani, ktorý postupne preskúmal štyri jurisdikcie s rôznymi spoluautormi, vo všetkých prípadoch taktiež so zameraním na právo životného prostredia: s Jonom Rakipim skúmal následné rozhodnutia súdov Spojeného kráľovstva,¹¹⁶ s Dionne Annink následné rozhodnutia holandských súdov¹¹⁷ a nakoniec so Sjoerdom Kalisvaartom následné rozhodnutia talianskych a belgických súdov.¹¹⁸ Komplexne (a bez zúženia témy na konkrétne odvetvie) sa téme následných rozhodnutí venoval Jasper Krommendijk: najprv v článku analyzujúcom rozhodnutia holandských najvyšších súdov,¹¹⁹ a potom v monografii o práci vnútroštátnych súdov v troch jurisdikciách: Holandsku, Írsku a Spojenom kráľovstve.¹²⁰

Uvedení autori ponúkli niekoľko kategórií, ako môže vo finálnej fáze vyzerat' interakcia medzi Súdnyim dvorom a vnútroštátnym súdom. Sanja Bogojević rozlišuje vo švédskej štúdii týkajúcej sa práva životného prostredia štyri kategórie spolupráce: vzájomnú, neúplnú, narušenú a utlmenú.¹²¹ Pod vzájomnou (*interchanged*) spoluprácou rozumie Bogojević situácie, keď vnútroštátny súd prevezme odpoveď Súdneho dvora a bez ďalšieho ju začlení do svojej právnej argumentácie. Dochádza tak k „*metamorfóze práva EÚ do vnútroštátneho práva*.“ Autorka tvrdí, že tento vplyv môže fungovať aj opačne: Súdny dvor môže prevziať niektorý z princípov obsiahnutých vo vnútroštátnom práve a urobiť z neho integrálnu súčasť práva EÚ.¹²² Ak by sme metódu Sanji Bogojević použili na prejudiciálne otázky slovenských vrcholných súdov, takmer všetky z nich by patrili práve do tejto kategórie vzájomnej spolupráce, čo podrobnejšie vysvetlíme nižšie v tejto časti.

¹¹⁴ KORTE, J. et al. *Primus Inter Pares: The European Court and National Courts. The Follow-up by National Courts of Preliminary Rulings ex Art. 177 of the Treaty of Rome: A Report on the Situation in the Netherlands* [online] [cit. 18.04.2021]. Dostupné na internete: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69>.

¹¹⁵ BOGOJEVIĆ, S. Judicial Dialogue Unpacked: Twenty Years of Preliminary References on Environmental Matters Initiated by the Swedish Judiciary. In *Journal of Environmental Law*. Roč. 29, 2017, č. 2, s. 283.

¹¹⁶ SQUINTANI, L., RAKIPI, J. Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts Behaviour in Follow-up Cases. In *Environmental Law Review*. Roč. 20, 2018, č. 2.

¹¹⁷ SQUINTANI, L., ANNINK, D. Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts' Behaviour in Follow-up Cases. In *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2018, roč. 15, č. 2.

¹¹⁸ SQUINTANI, L., KALISVAART, S. Environmental Democracy and Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts' Behaviour in Follow-up Cases. In *European Papers*. Roč. 5, 2020, č. 2.

¹¹⁹ KROMMENDIJK, J. The Highest Dutch Courts and the Preliminary Ruling Procedure: Critically Obedient Interlocutors of the Court of Justice. In *European Law Journal*. Roč. 25, 2019, č. 4.

¹²⁰ KROMMENDIJK, National Courts and Preliminary References to the Court of Justice.

¹²¹ BOGOJEVIĆ, Judicial Dialogue Unpacked, s. 264.

¹²² BOGOJEVIĆ, Judicial Dialogue Unpacked, s. 273 – 274.

Hoci zvyšné tri kategórie predstavené Sanjou Bogojević v datasete slovenského NS nájdeme, pre úplnosť ich v stručnosti čitateľovi predstavíme. Za neúplnú (*gapped*) spoluprácu označuje Bogojević tie situácie, v ktorých vnútroštátny súd spätne spochybni obsah odpovede Súdneho dvora alebo samotnú legislatívu EÚ bez toho, aby dal Súdnemu dvoru možnosť sa k novým argumentom vyjadriť. V prípade narušenej (*interrupted*) spolupráce dôjde medzi rozhodnutím Súdneho dvora a následným rozhodnutím vnútroštátneho súdu k legislatívnej zmene na národnej úrovni. Vnútroštátny súd tak namiesto názoru Súdneho dvora nasleduje novú právnu úpravu. A nakoniec v prípade utlmenej spolupráce síce Súdny dvor poskytne vnútroštátnemu súdu jasnú odpoveď (slovami Tridimasa ide o *outcome cases*), ale vnútroštátny súd sa rozhodne odpoveď ignorovať a rozsúdi prípad inak.

S výnimkou prvej kategórie vyvoláva štúdia Sanji Bogojević dojem, že justičný dialóg medzi Súdnym dvorom a švédskymi súdmi v oblasti práva životného prostredia nie je veľmi funkčný. Lorenzo Squintani a jeho spoluautori preto na túto pesimistickú typológiu nadviazali ďalšími piatimi kategóriami, ktoré podľa nich lepšie vystihujú spolupracujúce vnútroštátne súdy. Pre lepšiu analýzu fungujúcej justičnej spolupráce navrhli predovšetkým kategóriu plnej (*full*) spolupráce, v ktorej vnútroštátny súd bez ďalšieho preberá závery Súdneho dvora. Táto kategória sa do veľkej miery kryje s prvou kategóriou Sanji Bogojević a v tomto kontexte opäť uvádzame, že väčšina skúmaných slovenských prípadov by patrila práve do tejto skupiny.

Druhou kategóriou je čiastočná (*fragmented*) spolupráca, v rámci ktorej Súdny dvor prejudiciálnu otázku preformuloval, prípadne z nej trochu i utiekol, pričom vnútroštátny súd následne odpoveď prevzal v takom rozsahu, v akom to bolo možné a pre daný prípad užitočné. Tretiu kategóriu predstavujú prípady predpokladanej (*presumed*) spolupráce. Tie vznikajú vtedy, keď jedna zo strán pôvodného sporu ukončí spor po tom, čo na základe rozhodnutia Súdneho dvora zistí, že v následnom konaní pravdepodobne prehrá. Vnútroštátny súd tak nedostane príležitosť výklad Súdneho dvora uplatniť, hoci by tak v prípade pokračujúceho konania pravdepodobne učinil.¹²³

V rámci štúdia holandských súdov autori vytvorili štvrtú kategóriu spolupráce spätvzatím (*withdrawn cooperation*), keď Súdny dvor odkáže vnútroštátny súd na svoju existujúcu judikatúru a nezáväzne mu navrhne, aby prejudiciálnu otázku stiahol.¹²⁴ A nakoniec v poslednej belgicko-talianskej štúdii autori navrhli piatu (raritnú) kategóriu pozastavenej (*suspended*) spolupráce, v ktorej sa vnútroštátny súd rozhodol po obdržaní odpovede od Súdneho dvora zahájiť ďalšie prejudiciálne konanie. V oboch skúmaných prípadoch vnútroštátne súdy postúpili vec ústavným súdom, ale do tejto kategórie by patrili aj iné podobné procesné postupy.¹²⁵

Vzhľadom k tomu, že vyššie uvedené kategórie sú relatívne špecifické, pri skúmaní následných rozhodnutí slovenského NS sme typológiu zjednodušili na dve vlastné kategórie medzisúdneho dialógu: (a) plnohodnotný dialóg a (b) čiastočná interakcia. Z celkového pohľadu na všetky skúmané rozhodnutia slovenského NS vzniká dojem, že me-

¹²³ SQUINTANI, RAKIPI, *Judicial Cooperation in Environmental Matters...*, s. 95.

¹²⁴ SQUINTANI, ANNINK, *Judicial Cooperation in Environmental Matters...*, s. 164.

¹²⁵ SQUINTANI, KALISVAART, *Environmental Democracy and Judicial Cooperation...*, s. 952.

dzi NS a Súdny dvorom neexistujú zjavné rozpory. Ako však uvidíme ďalej, existujú dve kategórie následných rozhodnutí, v ktorých NS interagoval so Súdny dvorom len čiastočne. Táto skutočnosť samozrejme neznamena, že ide o nezhodu, len ponúka možné pochybnosti o tom, ako NS vníma závery Súdneho dvora, a núti čitateľa pátrať po tom, či sa NS odpoveďou z Luxemburgu skutočne riadil.

a) Plnohodnotný dialóg – úplná a hĺbková aplikácia záverov Súdneho dvora v odôvodnení NS

Kategóriu plnohodnotného dialógu možno rozdeliť na niekoľko podkategórií. Zo skúmaných prípadov možno odvodiť jednak „jednoduché“ prípady, v ktorých NS nemal náročnú úlohu závery Súdneho dvora správne aplikovať.¹²⁶ Ostatné prípady z uvedenej kategórie sú komplikovanejšie a náročnejšie – NS vo svojich následných rozhodnutiach pracoval s rozhodnutím Súdneho dvora tak, že doplnil svoje vlastné odôvodnenie o závery a o konkrétne právne názory Súdneho dvora.¹²⁷ NS zároveň často zohľadňoval nielen samotnú odpoveď Súdneho dvora, ale aj inú jeho relevantnú judikáciu¹²⁸ či závery generálneho advokáta.¹²⁹ Súbor skúmaných prípadov celkovo ukazuje značnú ochotu NS implementovať závery Súdneho dvora do svojich následných rozhodnutí.

Vhodným príkladom je z nášho pohľadu environmentálny prípad *Lesoochranárske zoskupenie VLK*. V tomto prípade sa uvedené zoskupenie („VLK“) domáhalo stať sa účastníkom viacerých správnych konaní, keďže nemohlo napadnúť udelenie výnimiek zo systému ochrany druhov pre rôzne poľovnícke združenia. Po tom, čo správne orgány odmietli združeniu VLK priznať postavenie účastníka konania, environmentálna organizácia sa pokúsila v konaní pred NS uplatniť priamy účinok Aarhuského dohovoru.¹³⁰ NS sa následne obrátil na Súdny dvor s otázkou, či čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru skutočne takýto účinok vyvoláva. Hoci Súdny dvor odpovedal záporne, stanovil, že vnútroštátny súd by mal vykladať slovenské právo tak, aby bolo v súlade s cieľmi stanovenými v čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.¹³¹ O túto odpoveď sa NS oprel vo svojom následnom rozhodnutí, aby mohol vyložiť vnútroštátne procesné právo v prospech environmentálnej organizácie. NS svoje závery založil okrem iného na cieľoch Aarhuského dohovoru, ktoré environmentálnej organizácii priznávajú právo byť účastníkom konania. Na základe tohto prípadu NS posunul smerovanie svojej judikatury, čo malo dôsledky nielen pre daný prípad, ale aj pre ďalšiu judikaturu slovenských súdov v tejto oblasti.

¹²⁶ *Zeman* (C-543/12), rozsudok NS z 13. 1. 2015, sp. zn. 1Sžd/40/2011; *Mihal* (C-456/07), rozsudok NS z 24. 9. 2008, sp. zn. 1SžoKS/61/2005.

¹²⁷ *Lesoochranárske zoskupenie VLK I* (C-240/09), rozsudok NS z 12. 4. 2011, sp. zn. 5Sžp/41/2009; *Križan* (C-416/10), rozsudok NS z 14. 5. 2013, sp. zn. 1Sžp/1/2010; *Lesoochranárske zoskupenie VLK II* (C-243/15), uznesenie NS z 14. 2. 2017, sp. zn. 4Sžp/4/2013; či *INGSTEEL a Metrostav* (C-76/16), rozsudok NS z 17. 10. 2017, sp. zn. 1Sžf/67/2015.

¹²⁸ *SAG ELV Slovensko* (C-599/10), rozsudok NS z 25. 5. 2012, sp. zn. 3Sžf/2/2010 a 3Sžf/18/2012.

¹²⁹ *Volkswagen* (C-533/16), rozsudok NS z 24. 4. 2018, sp. zn. 1Sžf/110/2015.

¹³⁰ *Lesoochranárske zoskupenie VLK I* (C-240/09), rozsudok NS z 12. 4. 2011, sp. zn. 5Sžp/41/2009.

¹³¹ Rozsudok veľkej komory ESD vo veci C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK I*, EU:C:2011:125.

b) Čiastočná interakcia so Súdnyim dvorom

V značnom počte prípadov sme medzi NS a Súdnyim dvorom pozorovali len čiastočnú interakciu. NS totiž odôvodnenie Súdneho dvora alebo jeho časť do svojho následného rozhodnutia len skopiroval a svoje závery prezentoval veľmi stručne, bez toho, aby sa právnymi argumentmi Súdneho dvora hlbšie zaoberal.¹³²

V niektorých prípadoch sa javilo, že NS má problémy uchopiť technický aspekt predmetnej veci. Zdá sa, že to platí vo vzťahu k veci *Slovenské elektrárne*,¹³³ ktorá sa týkala smernice 2009/72/ES o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou. Vysoko technický charakter predmetného prípadu je zjavný pri pohľade na veľmi komplikované odôvodnenie NS v následnom rozhodnutí, ako aj na rozdielnu zrozumiteľnosť jednotlivých častí rozhodnutia. Navyše, NS ponecháva časť zodpovednosti na účastníkovi konania, keď opakovane zdôrazňuje, že je jeho povinnosťou uviesť pravdivé a úplné skutkové okolnosti, a spája to s prejudiciálnym konaním. Bez ohľadu na zložitosť alebo technickú náročnosť otázok si však kladieme otázku, či by mal NS takýmto spôsobom výslovne prenášať zodpovednosť na účastníka konania. Ešte prekvapujúcejšie je to pri pohľade na zloženie senátu, ktorý bol zodpovedný za približne polovicu prejudiciálnych konaní NS.

V ďalšom okruhu prípadov volí NS taktiku doslovného opakovania záverov Súdneho dvora a ponecháva vec na rozhodnutie nižším súdom.¹³⁴ NS zaväzuje nižší súd, aby sa týmito závermi riadil; ponecháva to však bez ďalšieho usmernenia, ako by sa malo právo EÚ na konkrétny prípad uplatňovať.

Záver

Pri plnom vedomí obmedzení, ktoré z toho vyplývajú, sme sa rozhodli analyzovať len tie rozhodnutia slovenských vrcholných súdov, ktoré viedli k položeniu prejudiciálnej otázky. Uvedomujeme si, že o naplnení či nenaplnení európskeho mandátu vnútroštátnych súdov omnoho viac vypovedajú konania, ktoré do polozenia prejudiciálnej otázky nevyústili; napriek tomu však považujeme za dôležité ponúknuť najskôr analýzu položených otázok, aby sme sa v ďalšom výskume mohli venovať tiež prípadom, ktoré sa (možno neprávom) do Luxemburgu nedostali.¹³⁵

Z celkového hodnotenia prípadov, v ktorých bol NS ochotný vstúpiť do dialógu so Súdnyim dvorom, vyplýva, že doposiaľ nedošlo k zjavným a výrazným kolíziám medzi slovenskou a európskou justíciou. Položené otázky boli vo väčšine prípadov relevantné,

¹³² *Mihal* (C-456/07), rozsudok NS z 24. 9. 2008, sp. zn. 1SžoKS/61/2005; *Generálny riaditeľ* (C-447/18), rozsudok NS z 25. 2. 2020, sp. zn. 1Sžsk/33/2017; *Weindel Logistik* (C-621/19), rozsudok NS z 25. 11. 2020, sp. zn. 6Sžf/2/2018; *Hydina SK* (C-186/20), rozsudok NSS z 31. 3. 2022, sp. zn. 5Sžfk/34/2018.

¹³³ *Slovenské elektrárne* (C-376/18), rozsudok NS z 25. 2. 2020, sp. zn. 1Sžfk/43/2017.

¹³⁴ *Tanoarch* (C-504/10), uznesenie NS z 24. 11. 2011, sp. zn. 5Sžf/88/2009; alebo *BB construct* (C-534/16), rozsudok NS z 28. 11. 2017, sp. zn. 1Sžf/66/2015.

¹³⁵ Analýze nepoložených prejudiciálnych otázok sa v českom prostredí venuje diplomová práca: LAZAROVÁ, T. *Judicial Dialogue that Wasn't: Failure to Submit a Preliminary Reference in the Case Law of the Czech Constitutional Court* [online] [cit. 14.07.2023]. Dostupné na: https://is.muni.cz/th/y59eb/Judicial_Dialogue_that_Wasn_t_Terezia_Lazarova.pdf.

odpovede sa niesli v ústretovej tóne a následné rozhodnutia vo väčšine prípadov skutočne prihliadali alebo aspoň odkazovali na odpovede Súdneho dvora.

Problémy sú však nasledujúce. Je zrejme, že deliaca čiara pri rozhodovaní, či sa NS obráti na Súdny dvor, spočíva v ochote konkrétnych sudcov, znalosti práva EÚ alebo návrhu strán. Pokiaľ ide o personálny aspekt, je na jednej strane pravdou, že tzv. Gavalcov senát inicioval viacero prejudiciálnych konaní, ktoré boli dôležité tak pre právo EÚ, ako aj pre slovenské (právne) prostredie. Tento senát však na druhej strane zároveň predložil aj niekoľko prípadov s pochybnou kvalitou. V jednom prípade Súdny dvor nezistil žiadnu súvislosť s právom EÚ a v ďalšom sa ukázalo, že NS má veľké problémy implementovať závery s dostatočnou zrozumiteľnosťou. Činnosť tohto senátu preto hodnotíme ako nekonzistentnú; to však môže byť odôvodnené aj tým, že nemáme informáciu o tom, kto zo sudcov bol v konkrétnych veciach spravodajcom či spravodajkyňou.

Druhý problém sa týka nepoložených otázok: jednak sa doposiaľ pýtala len skupina nemnohých sudcov (čím vzniká otázka, prečo ostatní sudcovia túto možnosť nevyužili), a zároveň sú tieto existujúce otázky nerovnomerne rozprestreté medzi právne odvetvia, pričom zarážajúci je nulový stav otázok v oblasti súkromného práva. Takýto výsledok nie je možné ignorovať vzhľadom na šírku civilnej agendy, ktorú právo EÚ pokrýva. Viac svetla do tohto aspektu môže vniesť len ďalší výskum, resp. rozhovory so sudcami.

Pokiaľ ide o fázu implementácie rozhodnutí Súdneho dvora, NS sa neodhodlal k žiadnej zjavnej „vzbure“ proti odpovediam z Luxemburgu. Vo väčšine prípadov sa zdá, že NS rozhodnutia Súdneho dvora rešpektuje a riadne implementuje, a to aj napriek tomu, že v mnohých prípadoch dôslednejšie neanalyzuje jeho závery alebo na nich odkazuje len jednoduchým skopírovaním časti jeho odôvodnenia.

Z dôvodov, ktoré NS viedli k iniciovaniu prejudiciálneho konania, je vo všeobecnosti potrebné vyzdvihnúť okrem nevyhnutnej pochybnosti o výklade práva EÚ a jeho uplatniteľnosti na daný prípad aj dôležitý aspekt týkajúci sa rozporov v právnych názoroch na vnútroštátnej úrovni. Ide najmä o rozdielne právne názory v správnej agende, kde NS hľadal v Luxemburgu oporu pre obrátenie existujúcej právnej praxe. Podpora zo strany Súdneho dvora nakoniec Najvyššiemu súdu umožnila, aby na európskom podvozku vyriešil rozchádzajúce sa právne názory s Ústavným súdom, nižšími súdmi alebo správnymi orgánmi.

Výsledkom osemnásťročného dialógu NS so Súdnyim dvorom tak je, že pokiaľ NS dospeje k rozhodnutiu prejudiciálnu otázku položiť, je zjavne ochotný závery Súdneho dvora vo svojich konečných rozhodnutiach aj implementovať. Z doterajších prejudiciálnych konaní však nie je možné dovodiť, že by si NS vo vzťahu k Súdnu dvoru počínal rovnocenne, zrelo a s odvahou polemizovať s jeho závermi. Zostáva preto nezodpovedanou otázkou, či absencia prejudiciálnych otázok z rôznych dôvodov je odôvodnená ostychom takúto otázku podať a správne naformulovať, neochotou zbytočne predlžovať konanie, alebo dokonca obavou z neželanej alebo prekvapujúcej odpovede zo strany Súdneho dvora.

Literatúra

- BARATTA, R. National Courts as Guardians and Ordinary Courts of EU Law: Opinion 1/09 of the ECJ. In *Legal Issues of Economic Integration*. 2011, roč. 38, č. 4, s. 297 – 320
- BARENTS, R. *Remedies and Procedures Before the EU Courts*. 2. vyd. Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International B.V., 2020. Google-Books-ID: 0wXaDwAAQBAJ. ISBN 978-94-035-1114-6
- BOBEK, M. Learning to Talk: Preliminary Rulings, the Courts of the New Member States and the Court of Justice. In *Common Market Law Review*. 2008, roč. 45, č. 6, s. 1611 – 1643. ISSN 0165-0750
- BOBEK, M. Of Feasibility and Silent Elephants: The Legitimacy of the Court of Justice through the Eyes of National Courts. In ADAMS, Maurice et al. eds. *Judging Europe's Judges: The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice* [Bloomsbury Collections]. London : Hart Publishing, 2013, s. 197 – 234. ISBN 978-1-4742-0025-7
- BOBEK, M. Preliminary Rulings Before the General Court: What Judicial Architecture for the European Union? In *Common Market Law Review*. 2023, roč. 60, č. 6, s. 1515 – 1550. ISSN 0165-0750
- BOBEK, M. Talking Now?: Preliminary Rulings in and from the New Member States. In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2014, roč. 21, č. 4, s. 782 – 789. ISSN 1023-263X
- BOBEK, M. The Court of Justice, the National Courts, and the Spirit of Cooperation: between Dichtung and Wahrheit. In LAZOWSKI, Adam, BLOCKMANS, Steven *Research Handbook on EU Institutional Law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 353 – 376. Research Handbooks in European Law. ISBN 978-1-78254-473-9
- BOGOJEVIĆ, S. Judicial Dialogue Unpacked: Twenty Years of Preliminary References on Environmental Matters Initiated by the Swedish Judiciary. In *Journal of Environmental Law*. 2017, roč. 29, č. 2, s. 263 – 283. ISSN 0952-8873
- BROBERG, M., FENGER, N. If You Love Somebody Set Them Free: on the Court Of Justice's Revision of the Acte Clair Doctrine. In *Common Market Law Review*. 2022, roč. 59, č. 3, s. 711 – 738. ISSN 0165-0750
- BROBERG, M., FENGER, N. *Preliminary References to the European Court of Justice*. 3. Edition. Oxford : Oxford University Press, 2021. ISBN 978-0-19-884358-0
- DRĚNOVSKÁ, N., VIKARSKÁ, Z. Evropská zletilost českých (nejvyšších) soudů aneb prvních 18 let předběžných otázek z Brna. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023, roč. 31, č. 1, s. 9 – 45. ISSN 1805-2789
- CHROPOVSKÝ, P. Atribúty nezávislosti národných energetických regulačných orgánov. In *Právny obzor*. 2022, roč. 105, č. 2. ISSN 00326984, 27299228
- IGLESIAS SANCHEZ, S. Preliminary Rulings before the General Court: Crossing the Last Frontier of the Reform of the EU Judicial System? In *EU Law Live*. 2022, č. 125, s. 1 – 16. ISSN 2695-9593.
- KORTE, J. et al. *Primus Inter Pares: The European Court and National Courts. The Follow-up by National Courts of Preliminary Rulings ex Art. 177 of the Treaty of Rome: A Report on the Situation in the Netherlands* [online] [cit. 18.04.2021]. Accepted: 2003-07-01T07:37:03Z. Dostupné na: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/69>
- KROMMENDIJK, J. *National Courts and Preliminary References to the Court of Justice*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN 978-1-80037-417-1
- KROMMENDIJK, J. The Highest Dutch Courts and the Preliminary Ruling Procedure: Critically Obedient Interlocutors of the Court of Justice. In *European Law Journal*. 2019, roč. 25, č. 4, s. 394 – 415. ISSN 1468-0386.
- KYSELA, J. Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. In *Eric Stein Working Papers*. 2009, č. 1, s. 1 – 20
- LAZAROVÁ, T. *Judicial Dialogue that Wasn't: Failure to Submit a Preliminary Reference in the Case Law of the Czech Constitutional Court* [online] [cit. 14.07.2023]. Dostupné na internetu: https://is.muni.cz/th/y59eb/Judicial_Dialogue_that_Wasn_t_Terezia_Lazarova.pdf
- LENAERTS, K. Upholding the Rule of Law through Judicial Dialogue. In: *Yearbook of European Law*. 2019, roč. 38, s. 3 – 17. ISSN 0263-3264
- MITSOLEGAS, V. *EU Criminal Law*. 2nd edition. Gordonsville : Hart Publishing, 2022. ISBN 978-1-84946-458-1

- NYIKOS, S. A. The Preliminary Reference Process: National Court Implementation, Changing Opportunity Structures and Litigant Desistment. In *European Union Politics*. 2003, roč. 4, č. 4, s. 397 – 419. ISSN 1465-1165
- OTTA, Š. Rozhodování předběžných otázek Tribunálem – bortí se poslední nedotknutelný pilíř soudního systému Evropské unie? In *Právník*. 2023, roč. 162, č. 4, s. 326 – 336
- OVÁDEK, M., WIJTVLIET, W., GLAVINA, M. Which Courts Matter Most? Measuring Importance in the EU Preliminary Reference System. In *EJLS Online First*. 2020, roč. 12, s. 121 – 155. Accepted: 2020-02-24T15:01:12Z. ISSN 1973-2937
- PAVONE, T. *The Ghostwriters: Lawyers and the Politics behind the Judicial Construction of Europe*. Cambridge : Cambridge University Press, 2022. ISBN 978-1-00-907632-6
- PAVONE, T., KELEMEN, R. D. The Evolving Judicial Politics of European Integration: The European Court of Justice and National Courts Revisited. In *European Law Journal*. 2019, roč. 25, č. 4, s. 352 – 373. ISSN 1468-0386
- SQUINTANI, L., ANNINK, D. Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts' Behaviour in Follow-up Cases. In *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2018, roč. 15, č. 2, s. 25
- SQUINTANI, L., KALISVAART, S. Environmental Democracy and Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts' Behaviour in Follow-up Cases. In *European Papers*. 2020, roč. 5, č. 2, s. 931 – 961. ISSN 2499-8249
- SQUINTANI, L., RAKIPI, J. Judicial Cooperation in Environmental Matters: Mapping National Courts Behaviour in Follow-up Cases. In *Environmental Law Review*. 2018, roč. 20, č. 2, s. 89-108. ISSN 1461-4529
- STEHLÍK, V., SEHNÁLEK, D. The Use of the Preliminary Ruling Procedure by Czech Courts: Historical Retrospective and Beyond. In *TalTech Journal of European Studies*. 2019, roč. 9, č. 4, s. 150 – 172.
- STONE SWEET, A., BRUNELL, T. L. The European Court and the National Courts: a Statistical Analysis of Preliminary References, 1961 – 1995. In *Journal of European Public Policy*. 1998, roč. 5, č. 1, s. 66 – 97. ISSN 1350-1763
- TRIDIMAS, T. Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction. In *International Journal of Constitutional Law*. 2011, roč. 9, č. 3 – 4, s. 737-756. ISSN 1474-2640, 1474-2659
- VARJU, M., VÁRNAY, E. After the Judgment: The Implementation of Preliminary Rulings in the Hungarian Judicial System 2004–2019 and Beyond. In *Common Market Law Review*. 2022, roč. 59, č. 6, s. 1743 – 1770. ISSN 0165-0750
- ŽONDRA, M. Reference to Preliminary Rulings Lodged by Czech Courts, 2004 – 2009. In BĚLOHLÁVEK, A. J., ROZEHNALOVÁ, N. *Czech Yearbook of International Law – Second Decade Ahead: Tracing the Global Crisis - 2010*. New York: Juris Publishing, 2010, s. 269 – 299. ISBN 978-1-57823-272-7
- Zverejňovanie súdnych rozhodnutí. In *slovensko.sk - ústredný portál verejnej správy* [online] [cit. 29.12.2022]. Dostupné na: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_zverejnovanie-sudnych-rozhodnu/