

K NOVÝM TENDENCÍM VÝKLADU ČLÁNKU 10a ÚSTAVY

JINDŘIŠKA SYLLOVÁ

Abstract: **The New Tendencies of Interpretation of Article 10a of the Constitution**

Kelsen's theory on hierarchy arrives at a conclusion that may be summarised as follows. If the hierarchy of legislation is not supplemented by implementation through administrative legal acts that are subordinated to identical legislation and to the identical executive forces, the hierarchy will be uncertain and will have to be rebuilt. Similarly, as the supporters of federalisation claim, the European Union should be restructured in a way that enables to control the hierarchy without systemic flaws.

Keywords: Kelsen, hierarchy, supremacy, superiority, Article 10a of the Constitution

Klíčová slova: Kelsen, hierarchie, přednost, nadřazenost, článek 10a ústavy

V říjnu roku 2015 se konala na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy konference k přínosu Hanse Kelsena. Účastníky byli rakouští představitelé Institutu Hanse Kelsena a zástupci zejména kateder právních dějin a teorie práva. Konference se nesoustředovala na normativní teorii, která se obecně jeví jako překonaná, ale spíše na historické souvislosti činnosti Hanse Kelsena, například na jeho působení na německé Karlově univerzitě. Některé příspěvky si všímaly postavení parlamentu v díle Hanse Kelsena. Velká část příspěvků se týkala vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního, zejména změny Kelsenova názoru na primát mezinárodního práva. Kelsen považoval zpočátku mezinárodní právo za primitivní, které však je svým způsobem nadřazeno národním právním systémům. Ve druhé polovině svého života se však soustředil na jeho vývoj a uznával jeho kvality, pojetí monismu s předností mezinárodního práva ve své teorii zachoval.

Pan profesor Michael Potacs z Vídně se jako jeden z mála zaměřil na jednu z integrálních součástí Kelsenova díla, která je obsažena v Ryzí nauce právní, a to na nezbytnou stupňovitost právního řádu.¹ Stupňovitost podle Kelsena je založena na pracích ji-

¹ POTACS, Michael: *EU-Recht und staatliches Recht im Lichte der Stufenbaulehre*. Konference Hans Kelsen – eine inspirierende Persönlichkeit für Rechtswissenschaft, Philosophie, Politik und internationale Beziehungen, Praha, 8. a 9. října 2015.

ného právního teoretika, Adolfa Merkla.² Pan profesor Potacs si všiml toho, že pojmově existuje několikerá stupňovitost právního řádu, tedy stupňovitost založená na různých kritériích stanovených pro vytváření stupňů právních předpisů.

Podle jeho názoru jde v podstatě o dvě kritéria, podle kterých můžeme stupně vystavět. Prvním kritériem je kritérium tzv. *Erzeugungszusammenhang*, což by se dalo přeložit jako stupňovitost podle souvislosti vzniku normy. Jiným pojmem, který se v teorii pro toto kritérium používá, je „*rechtliche Bedingtheit*“, tedy právní podmíněnost normy. Druhým, tedy odlišným kritériem, které je možno postavit do základu hierarchizace právního řádu podle normativních teoretiků, je kritérium podle derogativní síly.

Obě formy stupňovitosti mohou mít podle profesora Potacze rozdílný výsledek, pokud se týká vztahů mezi národním právem a právem EU. Stupňovitost podle právní podmíněnosti vede podle současného pojetí vztahů obou práv spíše k závěru, že pokud národní norma odporuje právu EU, je i tak účinná. A tedy že nadřazenost, tedy superiorita, v hierarchii není dána. Naproti tomu stupňovitost podle derogativní síly dochází k opačnému výsledku. Pokud národní norma odporuje právu EU, nesmí být (po rozhodnutí SDEU) použita. A tedy při použití této teorie je nadřazenost práva EU v hierarchickém systému dána.

Profesor Potacs přidává k tomuto spíše filosofickému výsledku úvah další konsekvence. Pokud Evropská unie nemá svou vlastní exekutivu a všeobecné soudnictví, je nadřazenost podle derogativní síly pro vytvoření hierarchie mezi oběma právními řády nedostatečná pro udržení celého systému. Ve svém příspěvku na konferenci profesor Potacs uzavřel, že po případu *Landtová*³ je toto viditelné. Tím chtěl vyjádřit to, že vyšší stupeň v hierarchii právního řádu na základě derogativní síly neznamená ještě stabilní hierarchický systém, který je udržitelný a svým způsobem normální pro regulaci právních vztahů.

Tato myšlenka se zdá být nosnou nebo přinejmenším zajímavou ve světle současného vývoje vztahů evropského a národního práva. Jsem autorkou komentáře k čl. 10a ústavy v beckovském komentáři.⁴ V současné době píšeme nový text pro nové vydání. Od r. 2007, kdy jsme text komentáře k ústavě koncipovali, došlo k některým událostem, které určitým způsobem změnily náhled na komentování tohoto článku. Zároveň jsem autorkou komentáře k článku 2 a následujícím Smlouvy EU v rámci komentáře Lisabonské smlouvy.⁵ Zdá se mi, že je nutné oba komentáře sladit. Dosud jsem v ústavním komentáři stranila národnímu právu a v komentáři k Lisabonské smlouvě uznávala judikaturu SDEU.

Když se podíváme na vývoj odborné literatury v České republice od r. 2007, zdá se, že se znalost i porozumění právu EU podstatně zvýšily; a s tím se posílily i teoretické a praktické spory o pojetí vzájemných vztahů obou právních systémů.

² MERKL, Adolf Julius: Prolegomina einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus. In VERDROSS, Alfred (Hrsg): *Gesellschaft, Staat und Recht. Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre* (1967; unveränderter Nachdruck der Ausgabe von 1931).

³ C-399/09 *Marie Landtová v. Česká správa sociálního zabezpečení*, ECR 2011 I-5573.

⁴ SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007.

⁵ SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H.: *Lisabonská smlouva: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.

Do r. 2007 byla jediným v doktríně reflektovaným sporným bodem vztahu obou právních systémů otázka toho, jakým způsobem je formulována přednost sekundárního práva na ústavní úrovni. Jinými slovy řečeno, zda je přednost sekundárního práva formulována přímo Ústavou České republiky (tedy že má sekundární právo postavení mezinárodních smluv), nebo zda je založena zprostředkovaně článkem 10a ústavy. Diskuse se zúčastnili Jan Kysela, Zdeněk Kühn, Jiří Malenovský a několik dalších autorů.⁶ Výsledkem bylo současné pojetí, kdy většina komentářů vychází z toho, že přednost sekundárního práva je dána primárním právem EU, které samo přenáší (samozřejmě v rámci povoleném ústavním článkem 10a) možnost stanovit hierarchii právních předpisů. Výsledkem tohoto pojetí je to, že pokud právo EU stanoví přímou aplikovatelnost, je předpis přímo aplikovatelný. Pokud právo EU stanoví přímý účinek, má předpis přímý účinek. Pokud právo EU stanoví nepřímý účinek, má právo EU nepřímý účinek. Toto pojetí je zároveň běžné i v řadě členských států, které se stejně jako české ústavní právo hierarchii práva vnitrostátního a práva EU ve svém ústavním textu nezabývají.

Druhou problematickou částí výkladu článku 10a, což se ukázalo rovněž ještě před r. 2007, byla interpretace rámce, ve kterém se účinky (hierarchie) právních předpisů mohou pohybovat. Rámec je podle ústavních právníků věcí vnitrostátního práva, i když účinky přenesení jsou stanoveny právem EU. Formulace rámce – tedy toho, které a kolik pravomocí je možno přenést – je v České republice stanovena neostře. I když byla euronovela ústavy částečně v Poslanecké sněmovně osekána,⁷ ani v původním znění nebyly uvedeny lidskoprávní garance, které musí obsah přenesení pravomocí splňovat. Proto komentáře k ústavě, které od r. 2007 vyšly, vykládají ustanovení čl. 10a v podstatě tak, že nesmí být přeneseny všechny pravomoci a že nesmí být přenesena taková míra pravomocí státu, která by zpochybňovala suverenitu státu, upravenou v čl. 1 ústavy. Nejistotu v tomto směru jen částečně překonal nálezk Ústavního soudu *Lisabon I*,⁸ který hovoří o tom, že „zachování podstatných atributů suverenity je předpokladem *conditio sine qua non*, aby zásady přirozenoprávního původu mohly být ve státech ochraňovány“. Ústavní soud rovněž dovozuje, že z hlediska obsahového je třeba dodržet čl. 9 odst. 2 ústavy. Změna ústavy v tomto směru je nepřijatelná, proto i nepřenositelná, změna zásad demokratického státu není tedy možno na EU delegovat.

Ústavní soud v nálezu *Lisabon I* kromě toho částečně vykročil z obvyklých lidskoprávních a suverenitu garantujících podmínek, které přenesení na mezinárodní entitu vyžaduje. Kromě nich se obsahově sice nezřetelně, ale rozhodně vyslovil k míře obecnosti přenesení. Konstatoval, že „z ústavněprávních mezí přenosu pravomocí obsažených v čl. 10a Ústavy (však) vyplývá potřeba zřetelnější ohraničenosti (a tedy určitosti a rozpoznatelnosti) přenesených pravomocí“. To byla reakce na dodnes nejasně inter-

⁶ KYSELA, J. – KÜHN, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*. 2002, č. 7; MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2008; HŮLKA, Š. – KYSELA, J.: Mezinárodní smlouvy – jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky. *Právní rozhledy*. 2005, č. 6.

⁷ Srov. SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 85.

⁸ Sp. zn. Pl. ÚS 19/08, č. 446/2008 Sb.

pretovatelné a spory vzbuzující ustanovení Lisabonské smlouvy o výlučné pravomoci Unie v oblasti uzavírání mezinárodních smluv.

I když je přenesení pravomocí z hlediska rozsahu i obsahu na úrovni primárního práva v pořádku, existuje možnost takového výkonu unijních pravomocí, který se dostává za hranici limitů přenesení. Rovněž, i když jsou pravomoci přeneseny v pořádku a v rámci ústavních limitů, může se dostat za limity přenesení interpretace práva EU, a to zejména práva primárního. Zkušenost s teleologickým charakterem norem práva EU je v tomto směru více než poučná. Ústavní soud v tomto směru nezastává plně to, že je nutno už bez dalšího dodržovat všechny závazky podle čl. 1 odst. 2 ústavy, domnívá se v zásadě, že má pravomoc přezkoumávat výkon i interpretaci těchto závazků. Ústavní soud zároveň uznává, že nemá pravomoc přezkoumávat právo České republiky z hlediska slučitelnosti s právem EU, pokud nedošlo k excesu práva EU. V nálezu k cukerným kvótám III sp. zn. Pl. ÚS 50/04 č. 154/2006 Sb. formuloval Ústavní soud princip dvojí vázanosti transformovaného (nemyslí se jen implementovaného) evropského práva, tj. jeho nutného souladu jak s právem EU, tak i s ústavním pořádkem. Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají normy ústavního pořádku, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad unijního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel jsou bezprostředně navázány na unijní právo.

Na tomto místě se dostáváme podrobněji do pasáže, týkající se vztahu právních soustav, kterou je akceptace judikatury Soudního dvora jako součásti práva EU, přesněji řečeno jako výsledku výkonu Smlouvou svěřené pravomoci vůči Soudnímu dvoru. Interpretace práva EU je ve výlučné pravomoci Soudního dvora. Soudní dvůr interpretačně dotváří existující právo. Činí tak i formulací celých zásad a teorií, které vyvozuje nejen z jednotlivých ustanovení, ale hlavně ze Smluv jako celku. Právním titulem k závaznosti výkladové judikatury není závaznost judikatury jako taková, ale povinnost členského státu interpretovat právo EU správně, která je založená ve Smlouvách. Z toho a z článku 10a ústavy vyplývá povinnost státu akceptovat přinejmenším výkladová stanoviska Soudního dvora, týkající se platnosti předpisu Unie. Jen pokud není případ jasný, je možno vznést k Soudnímu dvoru nový dotaz.

Co z toho vyplývá pro hierarchii právního systému? Vracíme se tímto k profesoru Potacsovi, který rozlišuje dvě hierarchie. Je možno uzavřít, že podle hierarchie podle právních souvislostí není tvorba zásad diskriminace z hlediska státní příslušnosti, přesně řečeno okruh vztahů, na které se musí zásada nediskriminace z hlediska státní příslušnosti vztahovat, v rukou orgánů Evropské unie. Ústavní soud České republiky považuje rozhodnutí *Landtová* za chybné, přesněji řečeno zmatené, a proto jej nemůžeme v České republice provést. To odpovídá tezi pana profesora Potacze, že kritérium hierarchie norem (do norem jsou zařazena z hlediska normativního i individuální rozhodnutí) z hlediska právních a vývojových souvislostí nestaví právo EU nad právo členských států. Nakonec to je vždy ústavní soud členského státu, který – pokud získá příležitost – určí hranice práva EU. Pan profesor Potacs jde ještě dál. Protože je obecné soudnictví v rukou členského státu a soud členského státu sám se musí obrátit na Soudní dvůr Evropské unie, je to pořád členský stát, který hraje v hierarchii právních systémů prim.

Pokud se týká hierarchie podle derogativní síly, dochází profesor Potacs – jak bylo uvedeno výše – k názoru, že z tohoto hlediska stojí právo EU na vyšším stupni než národní právo. Pokud určí Soudní dvůr EU, že je věc v pravomoci EU, má schopnost zakázat členskému státu úpravu používat, tedy má schopnost z hlediska normativního k derogaci národního práva, tedy všech národních norem včetně rozhodnutí na jeho základě vzniklých.

Tímto jsme se vrátili na začátek příspěvku. Pokud by zde byli normativní teoretici starého stíhu, měli by velké potíže při zařazení práva EU do svého systému. Způsob, kterým to učinil profesor Potacs, je však inspirativní i pro současný vývoj práva EU.

Z teorie o dvou kritériích hierarchie práva ve skutečnosti vyplývá to, po čem volá nynější krize schopnosti implementace práva mezinárodního i práva EU. Pracovně bychom se mohli spokojit s následujícím závěrem – pokud není teoretická či učebnicová hierarchie právních předpisů doplněna tím, co normativismus považuje za součást práva – tedy prováděním tohoto práva prostřednictvím individuálních právních aktů, které poslouchají totéž právo a jsou výronem téže příkazovací síly, pak stojí hierarchie práva na nejistém základě a měla by být nějakým způsobem přestavěna. Jak se vyjadřují zastánci federalizace Evropské unie, měla by být vystavěna struktura, která dovolí ovládnout hierarchii bez systémových pochybení.

Z hlediska současné právní teorie je možno proti tomuto výsledku kontrovat otázkou. Není nejistý základ, nejistá „Grundnorm“ právní přirozenosti? Není boj o pravomoci esenciální podstatou demokratického uspořádání? Není polycentrický svět běžný?

Autor:

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze, Parlamentní institut,

sylova@psp.cz