

## PRÁVO EU A STÁTNÍ PRÁVO VE SVĚTLE NAUKY O HIERARCHICKÉM USPOŘÁDÁNÍ

MICHAEL POTACS

**Abstract:** **The EU Law and National Law in the Light of the Hierarchical Theory**

The hierarchical theory of norms, which is attributed to Kelsen and his pupil Merkl, states that all legal orders share the same, pyramid like structure, with constitutional law on top and individual legal acts on the bottom. Merkl differentiates two basic hierarchical structure models – hierarchy according to the conditions of law-making and hierarchy according to the derogatory power. In the international law theory, Kelsen preferred monism to explain the relationship between national and international law as opposed to dualism. Yet, when confronted with the hierarchical theory, dualism appears to be the better fit, since national and international law arise from different sources and even though they are certainly connected in many ways, neither has direct derogatory power over the other, nor constitutes a direct condition of the existence or applicability of the other. However, the above cannot be used to explain the relationship between European and national law – upon viewing the relationship from the hierarchical theory point of view, we come to the conclusion that even though European and national law are not part of the same hierarchical structure according to the conditions of law making, European law has the superior position in the hierarchy according to the derogatory power. This unique position is further supported by the fact that European law is primarily applied by the member states and their bodies, which gives the member states' courts a certain measure of control. The hierarchical theory therefore proves that European law does truly represent 'a new legal order of international law', as the European Court of Justice states.

**Keywords:** the hierarchical theory of norms, hierarchy according to the conditions of law-making, hierarchy according to the derogatory power, monism, relationship between national and international law, relationship between European and national law

**Klíčová slova:** nauka o hierarchickém uspořádání, hierarchické uspořádání podle souvislosti vzniku, hierarchické uspořádání podle derogatorní síly, monismus, vztah mezi vnitrostátním a mezinárodním právem, vztah mezi právem EU a vnitrostátním právem

**DOI:** 10.14712/23366478.2017.22

### I. ÚVOD

Za zakladatele nauky o hierarchickém uspořádání právního řádu je považován Adolf Julius Merkl,<sup>1</sup> který byl žákem Hanse Kelsena. Základní myšlenkou nauky o hierarchickém uspořádání je odhalit u všech pozitivních právních řádů společnou základní strukturu. Podle toho vykazují všechny pozitivní právní řády hierarchickou struk-

<sup>1</sup> WALTER, R.: *Der Aufbau der Rechtsordnun.* Wien, 1974, s. 53; KUCSKO-STADLMAYER, G.: *Der Beitrag Adolf Merkl's zur Reinen Rechtslehre.* In WALTER, R. (eds.): *Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre.* Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 18. Wien, 1992, s. 110.

туру zasahující v rámci státního práva od ústavy přes běžné zákony až po individuální právní akty, jako jsou rozsudky a rozhodnutí státní správy.<sup>2</sup> Tímto způsobem je s touto naukou o hierarchickém uspořádání spojena představa „pyramidového“<sup>3</sup> rozvrstvení pozitivních právních řádů. Hans Kelsen zařadil nauku o hierarchickém uspořádání do své Ryzí nauky právní, a dokonce ji popsal jako její „podstatnou součást“<sup>4</sup>. Jak v prvním, tak i ve druhém vydání „Ryzí nauky právní“ věnuje Hans Kelsen hierarchickému uspořádání právního řádu vlastní kapitolu, jejíž ústřední věta zní: „Právní řád tedy není systém rovnocenných, na stejné úrovni vedle sebe stojících právních norem, nýbrž hierarchickým uspořádáním různých vrstev právních norem.“<sup>5</sup>

S integrací do systému Ryzí nauky právní se hierarchické uspořádání rozšířilo současně také o mezinárodní rozměr.<sup>6</sup> Protože v Ryzí nauce právní zastával Hans Kelsen „monistický“ názor, podle kterého vnitrostátní právo a mezinárodní právo tvoří jeden celek. Proti tomuto monistickému názoru je možné někdy namítat, k čemu se ještě bude vracet. Avšak nemělo by se přehlížet, že spojení mezi státním právem a právem EU je velmi výrazně jiné než tradiční vztah mezi vnitrostátním a mezinárodním právem. Na základě toho se budeme dále věnovat otázce, zda a do jaké míry se vztah mezi státním a evropským právem podřizuje hierarchickému uspořádání podle Ryzí nauky právní a zda je možné jej takto objasnit.

## II. NAUKA O HIERARCHICKÉM USPOŘÁDÁNÍ

Abychom se mohli této otázce dále věnovat, musíme se nejprve o něco blíže podívat na nauku o hierarchickém uspořádání právního řádu a její principiální nosnost pro výklad pozitivních právních řádů. Merklovo hierarchické uspořádání v rámci úvah stanoví, že si pozitivní právní řády samy upravují jak tvorbu, tak použitelnost a rušení vlastních právních norem. Na základě toho rozlišujeme mezi hierarchickým uspořádáním podle souvislostí vzniku a stupňovitým uspořádáním podle derogatorní síly. Je ovšem nutné poukázat, že se Kelsen ve svých pracích stále věnoval pouze hierarchickému uspořádání podle souvislostí vzniku.<sup>7</sup> Představa nauky o hierarchickém uspořádání bez odkazu na hierarchické uspořádání podle derogatorní síly by však byla neúplná, a proto se v následujících úvahách budeme zabývat i tímto aspektem modelu hierarchického uspořádání. Navíc Kelsen hierarchické uspořádání podle derogatorní síly sice nikdy výslovně nepřijal, ale také nikdy nezpochybnil. Především je ovšem třeba ukázat, že hierarchické uspořádání podle derogatorní síly by mohlo přispět k vy-

<sup>2</sup> Základy MERKL, A. J.: *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus*. FS Kelsen: Wien, 1931, s. 263.

<sup>3</sup> KOLLER, P.: *Theorie des Rechts*. Wien, 1997, s. 121; RAZ, J.: *The Concept of a Legal System*. Oxford, 1997, s. 98.

<sup>4</sup> KELSEN, H.: Adolf Merkl zu seinem siebzigsten Geburtstag am 23. März 1960. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1959/60, s. 313.

<sup>5</sup> KELSEN, H.: *Reine Rechtslehre*. 1. Aufl. Leipzig, Wien, 1934, s. 74; KELSEN, H.: *Reine Rechtslehre*. 2. Aufl. Wien, 1960, s. 228.

<sup>6</sup> K tomu viz WIEDERIN, E.: Die Stufenbaulehre Adolf Julius Merkl's. In GRILLER, S. – RILL, H. P.: *Rechtstheorie. Rechtsbegriff – Dynamik – Auslegung*. Wien, New York, 2011, s. 85.

<sup>7</sup> Tamtéž, s. 105.

světlení vztahu mezi státním právem a právem EU, a proto nesmí být z následujících pojednání vynecháno. Co si ale nyní můžeme konkrétně představit pod stupňovitým uspořádáním podle souvislostí vzniku na straně jedné a stupňovitým uspořádáním podle derogatorní síly na straně druhé?

#### A. HIERARCHICKÉ USPOŘÁDÁNÍ PODLE SOUVISLOSTÍ VZNIKU

Představa hierarchického uspořádání podle souvislostí vzniku nebo podle právních podmínek vychází z názoru, že si pozitivní právní řády v rámci svých systémů samy upravují podmínky platnosti právních norem (a tím i jejich existenci<sup>8</sup>). Kelsenovými slovy platí právní norma v pozitivním právním řádu, „protože a pokud byla vytvořena stanoveným způsobem, to znamená způsobem uvedeným v jiné normě“.<sup>9</sup> Podmínky platnosti normy jsou stanoveny jinými normami dotčeného právního řádu. Za předpokladu, že je možné rozdělit rozmanitý právní materiál na vytvářející a vytvořené právo, přičemž vytvářející právo samo o sobě představuje právo vytvořené jinou normou právního řádu. Postavení právní normy vůči jiné právní normě se v tomto hierarchickém systému stanoví podle podmínek vzniku. Norma je tedy vůči jiné normě nadřazená, jestliže představuje podmínku jejího vzniku. Takto je možné v pozitivních právních řádech rozeznávat různé stupně vytvářeného a vytvářejícího práva.

Samozřejmě je třeba rovněž poukázat na to, že se tento obrázek stupně vytvářejících podmínek vzniku norem při bližším pohledu přeci jen trochu liší. Je tedy nejprve třeba stanovit, že je možné graduálně rozlišit právní podmínky vzniku norem. Bude-li jedna právní norma „absolutní“ podmínkou jiné normy, může být nižší právní norma vytvořena celkově pouze s dodržením vyšší normy, a tím získat platnost (tzn. „existenci“) v rámci právního systému. Právní řády však často předpokládají, že budou nejprve platit i protiprávně vytvořené normy. V takových případech jsou nadřazené normy pouze „relativní“ podmínkou vzniku nižších norem, protože protiprávně vytvořené normy sice platí, ale kvůli svým vadám mohou být v rámci právního systému (například rozhodnutím soudu) zrušeny. Byl to znovu Merkl, kdo upozornil na tento „chybový kalkul“<sup>10</sup> pozitivních právních řádů, se kterým je ale také třeba přímo počítat v rámci významového schématu hierarchického uspořádání podle souvislostí vzniku.

Především je ale třeba uvážit, že souvislosti vzniku norem jsou při přesnějším zkoumání mnohohrstvé a složité. Tak je tomu například u ústavní podmínky vzniku zákona o zveřejňování zákonů prostřednictvím určitých publikačních orgánů. Současně je ale takový zákon o zveřejňování zákonů rovněž podmínkou vzniku pro vytvoření norem ústavy.<sup>11</sup> Tento příklad ukazuje, že nadřazení a podřízení norem právního řádu může být skutečně rozmanité. Věc se ještě zkomplikuje, zamyslíme-li se nad tím, že zákon o zveřejňování zákonů musí být také dodržován, když bude třeba změnit samotný tento zákon. Není však jakýchkoliv pochyb, že podmínky pro vznik normy stanoví vždy

<sup>8</sup> K platnosti jako specifické „existenci“ norem viz KELSEN, H.: *Reine Rechtslehre*. Op. cit., s. 9 a násl.

<sup>9</sup> Tamtéž, s. 228.

<sup>10</sup> MERKL, A. J.: *Die Lehre von der Rechtskraft*. Wien – Leipzig, 1923, s. 293.

<sup>11</sup> K tomu viz WALTER, R.: Op. cit., s. 62.

jiná (nadřazená) norma.<sup>12</sup> Občas mohou právní ustanovení sama určovat podmínky své platnosti.

Nakonec je třeba se ještě zamyslet nad tím, že individuální právní akty (například listina vydaná spolkovým prezidentem) mohou být podmínkou platnosti obecných právních aktů (jako jsou zákony). To zpochybňuje představu hierarchického uspořádání, které má absolutní tvar pyramidy a sahá od relativně abstraktních norem (jako je ústava) ke stále konkrétnějším normám až po jednotlivá nařízení, jako jsou rozsudky a akty státní správy.<sup>13</sup> Při důkladné úvaze tedy představují podmínky vzniku právního řádu slovy Andráse Jakaba „složitě monstrum“<sup>14</sup>, které je podle názoru Josepha Raze lepší popsat jako „stromovou strukturu“<sup>15</sup> („stromový diagram“) než jako model pyramidového hierarchického uspořádání.

Ale je představa hierarchického uspořádání podle souvislostí vzniku, resp. právní podmíněnosti norem, touto námitkou skutečně narušena? Tuto pochybnost bych chtěl popřít, protože model pyramidového hierarchického uspořádání nabízí instruktážní popis typických souvislostí vzniku norem pozitivních právních řádů. Tento model je bezpochyby zjednodušením, přesto by mohl poskytnout typologickou charakteristiku pozitivního práva,<sup>16</sup> a proto by také neměl být bez dalšího odmítán.

## B. HIERARCHICKÉ USPOŘÁDÁNÍ PODLE DEROGATORNÍ SÍLY

Tímto se dostávám ke druhému prvku nauky o hierarchickém uspořádání, hierarchickému uspořádání podle derogatorní síly. Východiskem této úvahy je okolnost, že je samotným pozitivním právem regulován nejen vznik, ale i účinnost vůči ostatním normám. Pozitivní právo zejména rovněž také samo upravuje, jak dalece bude jedna norma omezovat účinnost a platnost druhé normy, nebo zda ji může úplně zrušit. Bude-li jedna norma oproti druhé v takovém postavení, bude jí „nadřazená“. Již z dosud uvedeného vyplývá, že lze vyvodit různé stupně derogatorní síly, které sahají od úplného zrušení přes dočasné pozastavení platnosti až po omezené odstranění nebo změnu.<sup>17</sup> V každém případě vychází tento model z představy, že jsou pozitivní právní řády stupňovitě uspořádány na základě účinnosti vlastních norem.

K tomuto modelu hierarchického uspořádání je rovněž třeba poznamenat, že se při bližším zkoumání může jevit jako celkem diferencovaný. Tak sice mohou v mnoha právních řádech ústavní ustanovení rušit běžné zákony nebo umožnit jejich zrušení či změnu soudním rozhodnutím. V takovém případě uplatňují ústavní zákony nad běžnými zákony svou derogatorní sílu. Ve většině právních řádů však i protiústavní zákony platí

<sup>12</sup> Výstižně JAKAB, A.: Probleme der Stufenbaulehre. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, sv. 91, 2005, s. 346.

<sup>13</sup> Viz k tomu podrobně kritické závěry v ÖHLINGER, T.: *Der Stufenbau der Rechtsordnung*. Wien, 1975, s. 15 a násl.

<sup>14</sup> JAKAB, A.: Op. cit., s. 348.

<sup>15</sup> RAZ, J.: *The Concept of a Legal System*. Oxford, 1997, s. 98, pozn. 1.

<sup>16</sup> Výstižně STOITZNER, B.: Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung. In PAULSON, S. L. – WALTER, R. (eds.): *Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre*. Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 11. Wien, 1986, s. 58.

<sup>17</sup> WALTER, R.: Op. cit., s. 57; MAYER, H.: Die Theorie des rechtlichen Stufenbaus. In WALTER, R. (ed.): *Schwerpunkte der Reinen Rechtslehre*. Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 18. Wien, 1992, s. 43.

a jsou prosazovány až do svého zrušení nebo prohlášení o nepoužitelnosti, takže potud mají zákony oproti ústavě derogatorní přednost.<sup>18</sup> Zákony mohou v pozitivních právních řádech také často minimálně principiálně měnit nebo alespoň omezovat smlouvy nebo rozsudky, z čehož vyplývá, že zákony disponují oproti smlouvám nebo rozsudkům vyšší derogatorní silou. Takové zásahy zákonodárce do státně-právního zřízení jsou ovšem jasně omezeny,<sup>19</sup> čímž je tato derogatorní síla opět relativizována.

Ale nakonec ani tyto námitky nejsou dostatečné k tomu, abychom se zcela vzdali hierarchického uspořádání podle derogatorní síly jakožto názorného modelu. Protože i tento model hierarchického uspořádání vyjadřuje charakteristiku, kterou pozitivní právní řády přinejmenším typicky vykazují. Málo na tom mění i to, že je toto hierarchické uspořádání v různých právních řádech vyjádřeno rozdílně, a ne vždy nabízí jednoznačný obvyklý obrázek „schodiště“.

### C. DÍLČÍ VÝSLEDEK

Jako dílčí výsledek je tedy možné uvést, že se pozitivní právní řády typicky vypadají jako stupňovitá struktura podle souvislosti vzniku, resp. podle právní podmíněnosti, a podle derogatorní síly. Tento typický obrázek je ovšem v různých právních řádech vyjádřen rozdílně, přičemž model hierarchického uspořádání není vždy bezchybně dodržován. Představa hierarchického uspořádání slouží jako typologický model pro vysvětlení struktury právních řádů, ale přesto není dostatečná.

## III. ZÁKLADNÍ KONCEPCE STÁTNÍHO A MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Tím se v dalším kroku dostáváme k otázce, zda je model hierarchického uspořádání ve svých dvou vyjádřeních vhodný také k objasnění vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. K tomu lze zaprvé zaujmout „monistické“ stanovisko, podle kterého jsou vnitrostátní a mezinárodní právo jeden celek, a zadruhé „dualistické“ stanovisko, podle něhož se v případě vnitrostátního a mezinárodního práva jedná o dva různé právní řády. Jak již bylo uvedeno, Kelsen se hlásil k monistickému vysvětlení tohoto vztahu a státní a mezinárodní právo považoval za jeden celek.<sup>20</sup> Jím uváděnou argumentaci bychom se zde neměli blíže zabývat,<sup>21</sup> protože je předmětem jiných pojednání tohoto shromáždění.

V této souvislosti bych se chtěl omezit na otázku, zda a do jaké míry lze ozřejmit vztah státního a mezinárodního práva ve smyslu nauky o hierarchickém uspořádání.

<sup>18</sup> STOITZNER, B.: Op. cit., s. 68.

<sup>19</sup> ÖHLINGER, T.: Op. cit., s. 25.

<sup>20</sup> K tomu blíže například KELSEN, H.: *Reine Rechtslehre*. Op. cit., s. 328 a následně.

<sup>21</sup> Obširně například GRILLER, S.: *Völkerrecht und Landesrecht – unter Berücksichtigung des Europarechts*. In WALTER, R. – JABLONER, C. – ZELENY, K. (eds.): *Hans Kelsen und das Völkerrecht*. Schriftenreihe des Hans Kelsen-Instituts 26. Wien, 2004, s. 83; POTACS, M.: *Das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Lichte traditioneller Modelle*. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, sv. 65, č. 1/2010, s. 117; oproti tomu RILL, H. P.: *Internationales, supranationales und nationales Recht – eine Einheit*. In *GedS Walter*. Wien, 2013, s. 679.

Samozřejmě bychom se přitom neměli ztratit monisticko/dualistické debatě, protože existence nebo neexistence hierarchického uspořádání dovoluje úplné zpětné závěry na adekvátní pochopení vztahu mezi státním a mezinárodním právem. Přesto by zde měly být vedeny diskuse výlučně s ohledem na nauku o hierarchickém uspořádání, z čehož je pak samozřejmě také možné získat i určitá stanoviska pro debatu monismus/dualismus.

Budeme-li se zabývat základním vztahem mezi mezinárodním a státním právem podle souvislostí vzniku, zakládají se mezinárodní a státní právo na principiálně odlišných právních zdrojích. Pro mezinárodní právo se uvádí právní prameny podle čl. 38 odst. 1 Statutu MSD a rovněž smlouvy a ustanovení mezinárodních organizací. Systémy státního práva naproti tomu v rámci ústavních systémů obsahují vlastní pravidla pro vytváření a platnost právních norem. Vznik a platnost norem v rámci jednotlivých systémů (včetně chybového kalkulu) stanoví mezinárodní a státní právo v zásadě nezávisle na sobě.

Mezinárodní právo si samozřejmě může nárokovat, že bude podmínkou pro právo-platnost státního práva. Vnitrostátní platnost právní normy nakonec závisí na tom, zda tento mezinárodněprávní požadavek odpovídá vnitrostátnímu právnímu řádu. Vnitrostátní právo stanoví, zda bude nařízení odporující mezinárodnímu právu přesto platit ve státním právu, nebo-zdali je bude možné v rámci státního práva alespoň napadnout. Lze proto říci, že mezinárodní a státní právo vykazují principiálně rozdílné hierarchické uspořádání podle souvislostí vzniku.

Stejně tak se představuje základní vztah mezi vnitrostátním a mezinárodním právem při hierarchickém uspořádání podle deklaratorní síly. Účinnost mezinárodněprávních norem vůči jiným mezinárodněprávním normám se v zásadě stanoví výlučně také podle mezinárodního práva, zatímco se účinnost norem státního práva vůči jiným normám státního práva řídí výhradně státním právem. Jistě by mohla mezinárodněprávní norma vznést požadavek, že by měla jí nějaká odporující státní norma pozbýt účinnosti, nebo by měla být některou státní instancí odstraněna. I zde ovšem záleží výlučně na vnitrostátním právu, zda a v jakém rozsahu se státní zřízení tomuto požadavku mezinárodního práva také přizpůsobí. Mezinárodní a státní právo tedy v zásadě rovněž vykazují rozdíly hierarchického uspořádání podle derogatorní síly. Je třeba zdůraznit, že tyto principiální rozdíly v hierarchickém uspořádání rovněž hovoří pro „dualistickou základní koncepci“<sup>22</sup> mezi státním a mezinárodním právem.

Rovněž je ovšem třeba se zamyslet nad tím, že se státní zřízení rozličným způsobem (například „transformací“ nebo „adopcí“<sup>23</sup>) „otevírají“ mezinárodnímu právu a požadavky mezinárodního práva mohou získat i vnitrostátní platnost. To se projevuje prostřednictvím takzvaných „inkorporačních klauzulí“ (nebo „otevřacích klauzulí“) státních ústav, kterými je mezinárodní právo implementováno do vnitrostátních právních řádů, kde pak působí. Podle míry jednotlivých „otevření“ pomocí těchto inkorporačních klauzulí je pak určeno, jakou sílu bude mít spojení mezinárodního a státního práva, na jehož základě se pak může vytvořit hierarchické uspořádání mezi mezinárodním a státním právem. Proto se nyní podíváme blíže na příklad vztahu mezi evropským a státním právem.

<sup>22</sup> POTACS, M.: *Rechtstheorie*. Wien, 2015, s. 118.

<sup>23</sup> K tomu např. taměž, s. 116.

## IV. HIERARCHICKÉ USPOŘÁDÁNÍ STÁTNÍHO PRÁVA A PRÁVA EU

### A. POŽADAVEK PRÁVA EU

Ve smyslu představené „dualistické základní koncepce“ mezinárodního a státního práva je přitom třeba nejprve rozlišovat mezi nárokem unijního práva na straně jedné a jeho převzetím do právního řádu členských států na straně druhé. Unijní právo je stejně jako další mezinárodní právní řády určeno tím, že samo stanoví podmínku platnosti svých norem. K tomu patří také zřízení Evropského soudního dvora (ESD), který unijní právo vybavilo zásadní kompetencí k tvorbě práva a pozoruhodným chybovým kalkulem.<sup>24</sup> Díky tomu dal Soudní dvůr unijnímu právu zvláštní vyjádření, které rovněž určuje hierarchické uspořádání mezi státním právem a právem EU.

Jak ESD naposledy znovu uvedl ve svém posudku k přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, „vytvořily zakládající smlouvy Unie, na rozdíl od běžných mezinárodně-právních smluv, konkrétně jeden nový, vlastními orgány disponující právní řád, v jehož prospěch se příslušné členské státy Unie ve stále větším rozsahu omezily svá práva na suverenitu a jehož právními subjekty jsou nejen státy, ale i jejich občané“.<sup>25</sup> Charakteristickým znakem tohoto „nového právního řádu“<sup>26</sup> je podle názoru Evropského soudního dvora to, že si na základě unijního práva sám („autonomně“) upravuje i účinnost spadající do vnitrostátní sféry, a je proto ve svém nároku na platnost „nezávislý na zákonodárství členských států“<sup>27</sup>. Podle jeho sebeuvědomění jsou účinky unijního práva určovány výhradně jeho vlastními kritérii.<sup>28</sup>

To se týká především bezprostřední vykonatelnosti unijního práva ve vnitrostátní sféře. Povinnost státních orgánů k bezprostřednímu vykonávání unijních právních předpisů (jak primárního, tak sekundárního práva) rovněž určuje jejich účinky na subjekty podléhající právu, a to výlučně podle kritérií práva EU. Toto bezprostředně vykonatelné unijní právo si navíc vyhrazuje vlastní nárok na přednost před stávajícím vnitrostátním právem. Podle judikatury ESD se přitom přesto nejedná o přednost platnosti, kdy by stávající vnitrostátní právo ztrácelo svou platnost, a tím – podle Kelsenovy terminologie – jako norma svou „specifickou existenci“<sup>29</sup>.

Navíc si unijní právo oproti stávajícímu vnitrostátnímu právu vyhrazuje pouze tu přednost použití, kdy jsou státní předpisy sice „potlačeny“, ale nadále platí, takže je nadále zachována i jejich „specifická existence“. Zcela v tomto smyslu nezpůsobil konflikt mezi státním právem a právem EU, také slovy ESD, to, že by vnitrostátní předpis „neexistoval. V této situaci je vnitrostátní soud navíc povinen tento předpis (poznámka: pouze) nepoužít“.<sup>30</sup> Měl-li by se odstranit konflikt s unijním právem (například zrušením nebo změnou předpisu EU), pak by byl také vnitrostátní předpis opět použitelný.

<sup>24</sup> Viz například POTACS, M.: Das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten im Lichte traditioneller Modelle. Op. cit., s. 290 a násl.

<sup>25</sup> Posudek ESD 2/13 (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), bod odůvodnění 157.

<sup>26</sup> Posudek ESD 2/13 (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod), bod odůvodnění 158.

<sup>27</sup> Rozsudek ESD 26/62 (*van Gend & Loos*), 1963 Sb., 3, bod odůvodnění 10.

<sup>28</sup> ÖHLINGER, T. – POTACS, M.: *EU-Recht und staatliches Recht*<sup>5</sup>. Wien, 2014, s. 53.

<sup>29</sup> KELSEN, H.: *Reine Rechtslehre*. Op. cit., s. 9 a násl.

<sup>30</sup> ESD, věc C-10/97 až C-22/97 (*IN.CO.GE.90 Srl*), 1998 Sb., I-6307, bod odůvodnění 3.

Jaký nárok tedy vznáší načrtnuté unijní právo proti státnímu právu s ohledem na nauku o hierarchickém uspořádání? Odpověď na tuto otázku se bude vždy lišit podle jednotlivých druhů hierarchického uspořádání: S ohledem na hierarchické uspořádání podle souvislostí vzniku (nebo právní podmíněnosti) je třeba zvážit, že se platnost (tzn. „existence“) státní normy i z perspektivy práva EU řídí výlučně kritérii státního práva. Také při rozporu mezi státním právem a právem EU zůstává stávající státní právo nadále v platnosti. Dodržování unijního práva tedy rovněž není podmínkou vzniku státního práva. Stejně dobře by bylo možné prohlásit, že na základě nároku unijního práva nevzniká s ohledem na „hierarchické uspořádání podle souvislostí vzniku“ žádný vztah nadřazenosti práva EU nad státním právem.<sup>31</sup>

Jinak se jeví posouzení s ohledem na „hierarchické uspořádání podle derogatorní síly“. Zde si právo velmi dobře nárokuje přednost před státním právem. I když se přitom jedná pouze o „přednost použití“. Přesto jsou podle nauky podle „hierarchickém uspořádání podle derogatorní síly“ uznávány různé stupně derogace. Jak již bylo uvedeno, přednost nevzniká teprve tehdy, když může jedna norma zcela zrušit jinou. Přednost může být podle „hierarchického uspořádání podle derogatorní síly“ odůvodněna již pouhým „pozastavením platnosti“ jiné normy. Podle vlastního nároku nemá tedy právo EU oproti státnímu právu ve smyslu nauky o hierarchické struktuře sice přednost podle „hierarchického uspořádání podle souvislostí vzniku“, nicméně ji požívá podle „hierarchického uspořádání podle derogatorní síly“.

Je třeba zdůraznit, že tento názor odpovídá stanovisku ESD, podle kterého unijní právo představuje „nový řád mezinárodního práva“<sup>32</sup>, resp. „samostatný právní řád“<sup>33</sup>. Z hlediska tradičního mezinárodního práva také není unijní právo řešeno proto, že je pomocí „hierarchického uspořádání podle derogatorní síly“ spojeno se státním právem. Naproti tomu právo EU neprovedlo kvalitativní skok ke státnímu právu, protože oproti právu členských států nedisponuje „hierarchickým uspořádáním podle souvislostí vzniku“, které je charakteristickým znakem vnitrostátních řádů.

## B. PŘEBÍRÁNÍ DO STÁTNÍHO PRÁVA

Toto znázornění vztahu státního práva a práva EU by však bylo neúplné, kdyby nezahrnovalo také vnitrostátní perspektivu. Účinku, který si nárokuje, může právo EU dosáhnout pouze tehdy, když se státní právo unijnímu právu odpovídajícím způsobem „otevře“ pomocí „příkazu k provedení práva“. K tomu je třeba především poznamenat, že se zásadní „otevření“ členských států vůči účinkům nárokovaných EU provádí ratifikací smluv o EU včetně jejich protokolů. Je rovněž třeba zdůraznit, že toto otevření vůči unijnímu právu není v žádném ze členských států zcela bez výhrad.

Protože zaprvé mají některé členské státy (jako například Německo v článku 23 ústavy) ve svých ústavách zakotveny takzvané „integrační bariéry“, které určitým způsobem

<sup>31</sup> Viz již POTACS, M.: *Zum Rang des Gemeinschaftsrechts gegenüber staatlichem Recht*. FS Laurer: Wien, New York, 2009, s. 190.

<sup>32</sup> ESD věc 26/62 (*van Gend & Loos*), 1963 Sb., 3, bod odůvodnění 10.

<sup>33</sup> ESD věc 6/64 (*Costa/ENEL*), 1964 Sb., 1141, bod odůvodnění 8.



brání neomezenému přebírání právních aktů unijních orgánů (včetně ESD).<sup>34</sup> Zadruhé členské státy ratifikovaly a do svých právních řádů převzaly unijní právo se zcela konkrétním obsahem. Právní akty orgánů EU, které se od tohoto obsahu výrazně odchyľují, již nemusí být do tohoto „otevření“ členských států zahrnuty. Unijní právo jistě přiznává i orgánům EU (zejména ESD) určitý „chybový kalkul“, díky němuž mohou být jako „akty za hranicí pravomoci“ kvalifikována pouze těžká a evidentní porušení.<sup>35</sup>

Je rovněž ale třeba zamyslet se nad tím, že se unijní právo na státní úrovni provádí pomocí orgánů členských států. Zda unijní orgán předkládá „akt za hranicí pravomoci“, musí proto nakonec posoudit i nejvyšší soudy členských států. Všechny členské státy tedy prostřednictvím vlastních soudů disponují vůči právním aktům Unie, včetně těch pocházejících od ESD, určitou „kontrolní výhradou“. Český ústavní soud<sup>36</sup> se již jednou působivě proti ESD vyjádřil v právní věci *Landtová*. Tím se ovšem alespoň do určité míry relativizuje i hierarchické uspořádání podle derogatorní síly mezi unijním a státním právem. I v případech, kdy je unijní právo oproti státnímu nadřazené, tedy přesto nakonec spočívá rozsah tohoto hierarchického uspořádání opět v rukou soudů členských států, a nikoliv v rukou ESD s centrální příslušností pro dodržování unijního práva.

## V. ZÁVĚREČNÁ POZNÁMKA

Tím se dostávám na konec svého výkladu, který bych nyní chtěl stručně shrnout: Nauka o hierarchickém uspořádání poskytuje instruktážní obrázek o typické struktuře pozitivních právních řádů. Ale tato nauka může také poskytnout náhled na vztah mezinárodního a vnitrostátního práva, že pro tento vztah v zásadě není charakteristické ani hierarchické uspořádání podle souvislosti vzniku, ani hierarchické uspořádání podle derogatorní síly. Hierarchické uspořádání je ale postačující zejména pro výklad vztahu státního a evropského práva, kdy dokáže názorně vysvětlit zvláštní charakteristiku EU.

Mezi právem EU a státním právem sice neexistuje žádné hierarchické uspořádání podle souvislosti vzniku, nicméně je velmi dobře možné vyvodit hierarchické uspořádání podle derogatorní síly. Díky derogatorní síle vůči státnímu právu získává unijní právo takovou charakteristickou vlastnost, která je odlišuje od tradičního mezinárodního práva a která mu slovy ESD propůjčuje charakter „samostatného právního řádu“. Od společného právního řádu charakteristického pro stát ovšem státní a evropské právo odděľuje hierarchické uspořádání podle souvislosti vzniku a „kontrolní výhrada“ vnitrostátních soudů. Nauka o hierarchickém uspořádání tím celkově objasňuje, že právo EU a státní právo ještě nejsou natolik propojeny, aby nabízely typický obrázek zcela jednotného právního řádu.

Univ.-Prof. DDr. Michael Potacs  
Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht  
michael.potacs@wu.ac.at

<sup>34</sup> K tomu ÖHLINGER, T. – POTACS, M.: Op. cit., s. 52 a násl.

<sup>35</sup> Tamtéž, s. 53.

<sup>36</sup> Rozsudek ze dne 14. 2. 2012, Pl. ÚS 5/12. K tomu VINCZE, A.: *Das tschechische Verfassungsgericht stoppt den EuGH, Europarecht*, 2013, s. 194.