

## **Oponentský posudek na doktorskou disertační práci Mgr. Petra Mikeše "Pronikání mezinárodního práva do rozhodovací činnosti vnitrostátních orgánů"**

Disertant předkládá práci, která se zabývá velmi aktuální a také velmi komplikovanou otázkou - vztahem mezinárodního a vnitrostátního práva na úrovni aplikační, a to z hlediska českých soudů. Cíle práce jsou podrobně formulovány v úvodu. Autor se soustředí na aplikaci mezinárodního práva, resp. jeho vliv při rozhodování českých soudů, včetně Ústavního soudu. Snaží se najít řešení problémů, které v této oblasti vznikají vývojem poslední doby, např. v důsledku přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, nutností zajistit provádění rozhodnutí mezinárodních soudů apod. Velmi užitečné je vyjasnění terminologie, která je v odborné literatuře někdy nedůsledná, např. pojetí monismu a dualismu (pojmu používaných ve dvojím, a to protikladném smyslu).

### ***Pojetí a struktura práce***

Samotná práce je značně rozsáhlá (cca 270 stran). Je velmi podrobně členěna na 6 kapitol, z nichž každá se člení dále na části druhého, třetího a čtvrtého řádu, což vede k přehlednosti práce a dobré orientaci čtenáře.

Po úvodu (kap. 1), kde jsou formulovány cíle a hypotézy, následuje kapitola 2 mapující na cca 30 stranách historický vývoj "vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva a jeho aplikace v Československu", tj. do r. 1993. Užitečnost této části práce je mimo jakoukoli pochybnost: Pro zasvěcenou analýzu současného stavu je třeba znát stav minulý a vycházet z vývoje, který k současnému stavu vedl.

Kapitola 3 je již věnována současnosti, a to aktuální právní úpravě aplikace mezinárodního práva českými orgány. Rozebírá klíčové změny po r. 1993, které vedly k vnesení základního pořádku do této problematiky, jako je mezinárodní rozměr Ústavy ČR nebo změna vyhlásování mezinárodních smluv aj. Tato část rovněž obsahuje analýzu tzv. euronovely Ústavy, která založila současný stav.

Kapitola 4 o téměř 100 stranách se týká "rozhodovací praxe soudů ohledně vymezení rozsahu působení mezinárodního práva na vnitrostátní vztahy". Zahrnuje mimo jiné i takové otázky, jako je čl. 1 odst. 2 Ústavy, analýzu čl. 10 a 10a, implementace rozhodnutí mezinárodních soudů a sporný náleží ÚS Pl. ÚS 36/01 o smlouvách o lidských právech po euronovele.

Kapitola 5 se týká rozhodovací praxe českých soudů po věcné stránce. Následuje shrnující závěr (kap. 6).

Z uvedeného je patrné, že struktura práce odpovídá potřebám komplexní analýzy otázek spadajících do vymezení tématu práce. Je logická a vhodná nejen pro analýzu samotnou, ale i pro závěry.

### ***Jednotlivé připomínky k textu***

Ke kap. 2 - ustanovení o přednosti mezinárodních smluv v běžných zákonech (str. 36 a n.): Ustanovení o přednosti mezinárodních smluv před ustanoveními jednotlivých zákonů bylo nutným (a správným) způsobem, jak zajistit automaticky respektování mezinárodního práva (resp. mezinárodních smluv) v Československu a později ČR při absenci obecné a jednotné ústavní klauzule, která je až od euronovely obsažena v čl. 10 Ústavy. Za zmínku by stála logická tendence vyloučení těchto klauzulí v nových zákonech, které se staly nadbytečnými (viz např. návrh nového zákona o mezinárodním právu soukromém).

Ke kap. 2 a 3: Podle čl. 10 Ústavy ČR v původním znění a navazujících předpisů byla přednost smluv o lidských právech pojmána jako jejich vyšší právní síla (str. 40 a str. 50 práce), kterážto koncepce byla naštěstí opuštěna euronovelou, i když Ústavní soud se s tím neshodl (uvedený nálezný ÚS Pl. ÚS 36/01). Tím zamlžil podstatu aplikační přednosti smluv, kterou nadále považuje u smluv o lidských právech za vyšší právní sílu, což je něco zcela jiného než skutečná aplikační přednost. Koncepčním pojetím této otázky se vůbec nezabýval.

Str. 53 a násl.: Souhlasím s autorem, že výraz "ratifikované mezinárodní smlouvy" se vztahuje k vnitrostátnímu pojetí pojmu ratifikace, který je poněkud nejasný. Jinak tento pojem (ratifikace) patří do mezinárodního práva a vyjadřuje jednu z forem vyjádření definitivního souhlasu státu se smlouvou navenek. Může se totiž stát, že smlouva je schválena podle Ústavy Parlamentem, avšak mezinárodně právním úkonem není z nějakého důvodu formální ratifikace, ale jiný akt (notifikace o úspěšně proběhlé vnitrostátní schvalovací proceduře - prezident podepisuje tzv. malou ratifikační listinu, resp. přístup - prezident podepisuje listinu o přístupu, která je rovnocenná ratifikační listině).

Str. 54: Vnitrostátní účinky mezinárodní smlouvy: jedním z nezbytných předpokladů je vnitrostátní vyhlášení smlouvy. Je téměř nemožné synchronizovat datum vyhlášení smlouvy ve Sbírce s datem vstupu smlouvy v platnost pro ČR. I kdyby se to podařilo, chybí legisvakanní prostor pro seznámení se se smlouvou. Dokud bude platit pravidlo, že se vyhláší smlouvy pro ČR již platné, je tento problém neřešitelný.

Str. 64: Podle mého názoru bez ohledu na text čl. 10 Ústavy bezprostředně závazné (tedy přímo účinné ve vztahu k jednotlivcům) jsou jen smlouvy self-executing. Nesplňuje-li smlouva, resp. její ustanovení faktickou podmínku přímé aplikovatelnosti (na jednotlivce), není způsobilá k bezprostřední závaznosti, ať Ústava stanoví cokoli. Právním ustanovením nelze změnit faktický stav.

Str. 70: Vyhlášení mezinárodních smluv. Je jasné, že vyhlášena ve Sbírce může být jen smlouva v českém, příp. jiným autentickém jazyce, včetně výhrad a prohlášení ČR. Chybí však informace o výhradách a prohlášeních jiných smluvních států, a to jak před přístupem ČR, tak do budoucna. Tyto informace jsou životně důležité, neboť mnohdy není možné z oficiálních zdrojů zjistit ani okruh smluvních stran (mnohostranné smlouvy), ani jejich výhrady, příp. prohlášení. Jak má český soud aplikovat mezinárodní smlouvu povahy inter partes, když neví, které státy zavazují a v jakém rozsahu? Jak řešit tuto naléhavou otázku? Jistě ne prostřednictvím Sbírky m. sml.

Str. 72 a n.: Nevyjasněné je postavení vládních smluv. Některé z nich jsou self-executing (např. tzv. bezvízové dohody) a ve skutečnosti se aplikují namísto zákonných ustanovení. Není tomu tak ale z důvodu aplikační přednosti, která zde podle Ústavy neexistuje, ale lze tento případ řešit odkazy na smlouvy přímo v zákoně, který umožní sám sebe "derogovat".

Str. 90: Jak disertant hodnotí pojem "součást právního řádu" v Ústavě (čl. 10)? Stává se smlouva skutečně součástí vnitrostátního právního řádu ČR? Nebyla lepší předchozí formulace (smlouva je bezprostředně závazná)?

Str. 109-110: Vztah zákona a mezinárodní smlouvy posuzovaný (obecným) soudem: Sdílím názor disertanta, že soud může bez dalšího posuzovat soulad zákona se smlouvou, avšak jen z toho hlediska, aby mohl určit, zda bude aplikovat zákon nebo smlouvu. Dojde-li k závěru, že zde rozpor je, přikazuje mu čl. 10 Ústavy aplikovat smlouvu. S tím není v rozporu základní teze, že soud je vázán jak zákonem, tak smlouvou. Přednostní aplikace smlouvy neznámá, že by vázanost soudu zákonem byla zrušena, zákon platí nadále, pouze v konkrétním případě není aplikován.

Str. 123 a násl.: Mám za to, že přetrvávající zákonné odkazy na smlouvy z doby před euronovelou asi nemohou být aplikovány, neboť jsou "přebity" čl. 10 Ústavy, který stanoví souhrn podmínek, z nichž některé v zákonných odkazech chybí (viz např. § 2 zákona o MPS č. 97/63 Sb.). Nové zákonné odkazy mají nepochybně své místo tam, kde příslušná smlouva není pokryta Ústavou (typicky vládní dohody). Je samozřejmé, jak autor uvádí, že je třeba vyřešit otázku, zda určitá otázka může být svěřena k úpravě mezivládní smlouvou, která se bude na základě odkazu zákona aplikovat přednostně před zákonem. Bude zřejmě třeba určitého zmocňovacího ustanovení pro vládu.

Ke kap. 4: K této kapitole by bylo možno vznést řadu komentářů, protože je obsahově členitá a zabývá se mnoha velmi zajímavými problémy. Omezme se na příkladnou otázku:

Str. 135: Zajímavá je povinnost interpretace vnitrostátního práva v souladu se smlouvou, která váže ČR, i když ještě nebyla vyhlášena: Domnívám se, že nedostatek vyhlášení nevede, protože interpretaci provádí soud a ten je státním orgánem, tedy z tohoto titulu je povinen i nevyhlášenou smlouvu respektovat. Otázkou by ovšem byl eventuální vztah k jednotlivci - ten není nevyhlášenou smlouvou vázán a je otázka, zda je vázán konformním výkladem vnitrostátního předpisu (patrně ano).

Je však třeba upozornit na vážné úskalí povinnosti ke smluvně konformnímu výkladu vnitrostátního předpisu: tento výklad nemůže jít contra legem. Vycházím zde z judikatury Evropského soudního dvora k tzv. nepřímému účinku směrnic EU - tedy "eurokonformnímu" výkladu vnitrostátního práva, které nebylo směrnici dotčeno pro nedostatek její implementace. Po radikálním rozsudku Van Duyn (1983) přicházejí mírnější (např. Marleasing), které vyzývají k eurokonformnímu výkladu jen tam, kde je to možné, tj. kde je více interpretačních možností.

Ke kap. 5 nejsou věcné připomínky, ale nejasný je pojem užívaný v kap. 5.1 - "obecná pravidla mezinárodního práva". Co jím disertant rozumí? Má na mysli základní zásady mezinárodního práva nebo něco jiného?

Závěr práce (kap. 6) hodnotí naplnění cílů a výchozích předpokladů uvedených v úvodu. Mám za to, že hodnocení rozhodovací činnosti českých soudů včetně Ústavního soudu podle kritéria otevřenosti mezinárodnímu právu a jeho aplikaci naráží na relativní krátkost doby, která uplynula od klíčových změn v českém právním řádu v tomto směru. Aplikace nebo jen zohledňování mezinárodního práva v aplikační činnosti soudů je velmi komplikovaný proces, a proto se není možné divit tomu, že soudy zde stále poněkud tápou. Je iluzorní domnívat se, že během cca 10 let od přijetí euronovely Ústavy se činnost soudů stane bezproblémovou. To se týká i české nauky - počet kvalitních děl v této oblasti je relativně velký, avšak jednotlivé názory zůstávají rozdílné a mnohdy nesmiřitelné, takže jsou těžko použitelné. Vzpomeňme jako příklad nekončící polemiku o vztahu čl. 10 a 10a Ústavy.

V tomto směru lze se závěry disertanta určitě souhlasit. Důležité je, že posuzovaná práce je vynikajícím příspěvkem v tomto směru, a to zejména proto, že je vypracována zasvěceně, s přehledem a s uvedením velmi přesvědčivé argumentace.

Nesouhlasím s tím, že otevřenost k mezinárodnímu právu se bude prohlubovat s postupným odchodem generace právně vychované v minulosti. Mnozí z dnešních (ústavních) soudců a představitelů nauky, kteří jsou k mezinárodnímu právu maximálně otevření, studovali v době normalizace - v tom problém není, to není rozhodující kritérium. Spíše je třeba sledovat, zda nedochází k přílišnému zjednodušování nalezených řešení, které je poplatné dnešní tendenci k povrchnosti a velkému sebevědomí některých "expertů". Toto ovšem ze strany disertanta opravdu nehrozí.

### ***Hodnocení práce z formálního hlediska***

Autor prostudoval a použil úctyhodné množství odborných pramenů jak domácích, tak zahraničních, které řádně cituje v textu. Pokud jde o samotný text, v práci lze najít drobné gramatické chyby, které poněkud kazí jinak velmi dobrý dojem. Jejich množství je však téměř zanedbatelné (např. na str. 30 "sbírka zákonů" s malým s, na str. 31 uprostřed "státy přistupovali", "90-tých" místo 90. let na str. 242 apod.).

### ***Celkové hodnocení práce***

Práce již byla hodnocena výše, takže nezbývá než zopakovat, že je velmi kvalitní jak po stránce odborné, tak argumentační. Autor použil vhodných metod (např. komparace s polskou úpravou) a splnil cíle, které si předsevzal v úvodu.

### ***Závěr***

Předložená práce nepochybně splňuje požadavky na doktorskou disertační práci a doporučuje se k obhajobě, po jejímž úspěšném proběhnutí by měl být disertantovi udělen titul PhD.

V Brně dne 10. června 2011

prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.

