

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Disertační práce

**Pronikání mezinárodního práva do rozhodovací činnosti
vnitrostátních orgánů**

autor: Mgr. Petr Mikeš

2011

školitel: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Čestné prohlášení:

Tímto čestně prohlašuji, že jsem tuto disertační práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura jsem citoval způsobem, jenž je ve vědecké práci obvyklý, a že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Hradci Králové dne 28. března 2011

.....

Mgr. Petr Mikeš

Tímto děkuji školiteli prof. JUDr. Pavlu Šturmovi, DrSc. za podnětné připomínky k práci a dále také své rodině za podporu během psaní práce, zejména za věnování času nezbytného na její sepsání.

Obsah

1. Úvod	8
1.1 Předmět práce	8
1.2 Používaná terminologie	10
1.3 Metodologie.....	11
2. Historický vývoj vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva a jeho aplikace v Československu	14
2.1 Ústavní listina Československé republiky (1920).....	14
2.1.1 Obecně.....	14
2.1.2 Předběžné provádění mezinárodních obchodních smluv.....	18
2.1.3 Zahraniční úprava	19
2.1.4 Rozhodovací praxe soudů	20
2.2 Ústava 9. května (ústavní zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky).....	25
2.3 Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky).....	29
2.4 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci	33
2.5 Změny po listopadu 1989	35
2.5.1 Otevření se vnější kontrole dodržování mezinárodního práva	35
2.5.2 Otevření vnitrostátního práva prostřednictvím běžného zákonodárství	
36	
2.5.3 Otevření vnitrostátního práva prostřednictvím ústavních změn	37
2.5.4 Názory nauky	43
2.5.5 Rozhodovací praxe soudů	44
3. Aktuální právní úprava aplikace mezinárodního práva vnitrostátními orgány samostatné České republiky a vývoj této právní úpravy.....	47
3.1 Návrh Ústavy ČR.....	47
3.2 Právní úprava od roku 1993 do roku 2002	49
3.2.1 Ústava ČR	49
3.2.2 Výklad čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou	53
3.2.3 Doktrinální kritika mezinárodního rozměru Ústavy ČR.....	68
3.2.4 Změna publikace mezinárodních smluv	70
3.2.5 Zákonné odkazy	73

3.2.6	Mezinárodní sankce	74
3.3	Pokus o novelizaci Ústavy v roce 1999.....	76
3.4	Změny právní úpravy od roku 2002	78
3.4.1	Euronovela Ústavy ČR.....	78
3.4.2	Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR – dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva	79
3.4.3	Čl. 10 Ústavy ČR – základní inkorporační ustanovení.....	82
3.4.4	Čl. 10a Ústavy ČR – přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci.....	93
3.4.5	Preventivní kontrola ústavnosti.....	101
3.4.6	Snaha o zúžení derogační pravomoci Ústavního soudu	104
3.4.7	Rozsah přezkumu na základě individuální ústavní stížnosti	108
3.4.8	Změna pravomocí obecných soudů	109
3.4.9	Předběžné provádění mezinárodních smluv	110
3.4.10	Novely zákona o Ústavním soudu	112
3.4.11	Mezinárodní sankce	120
3.4.12	Zákonné odkazy po Euronovele.....	123
4.	Rozhodovací praxe soudů ohledně vymezení rozsahu působení mezinárodního práva na vnitrostátní vztahy.....	126
4.1	Povaha čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR	126
4.2	Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách	128
4.3	Povinnost mezinárodně právně konformní interpretace vnitrostátního práva 133	
4.4	Přednostní aplikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR	136
4.4.1	Posuzování hypotézy čl. 10 ústavy ČR.....	136
4.4.2	Publikace smlouvy a skutečností rozhodných pro její provádění.....	138
4.4.3	Samovykonatelnost	146
4.4.4	Přednost mezinárodní smlouvy i před normami procesního práva ...	147
4.4.5	Povinnost aplikovat mezinárodní smlouvy kterýmkoliv aplikujícím orgánem	149
4.5	Základ působení mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR.....	150
4.6	Aplikace mezinárodní smlouvy na základě zákonného odkazu.....	153
4.7	Znění smlouvy rozhodné pro aplikaci mezinárodní smlouvy	154

4.8	Aplikace zásady nesnížení ochrany lidských práv v důsledku přijetí mezinárodní smlouvy a vzájemné komplementarity mezinárodních a vnitrostátních katalogů lidských práv	156
4.9	Střet norem ratifikované mezinárodní smlouvy a ústavního pořádku.....	158
4.10	Střet závazků z mezinárodních smluv	161
4.11	Rozsudky mezinárodních soudů	162
4.11.1	Nemožnost použití institutu obnovy řízení v návaznosti na odsuzující rozsudek ESLP do novelizace ZÚS.....	164
4.11.2	Obnova řízení po rozsudku ESLP konstatujícím porušení ECHR po novele ZÚS	169
4.11.3	Vliv smírného urovnání před ESLP na probíhající vnitrostátní řízení	172
4.12	Aplikace dalších pramenů mezinárodního práva	178
4.12.1	Mezinárodní obyčej.....	178
4.12.2	Soft law	180
4.13	Rozsah abstraktní kontroly vnitrostátních norem	182
4.13.1	Přednost interpretace právního předpisu konformního se smlouvou o lidských právech a základních svobodách před jeho derogací.....	182
4.13.2	Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.6.2002 - dovození trvající derogační pravomoci ve vztahu ke smlouvám o lidských právech a základních svobodách	183
4.13.3	Judikatura obecných soudů navazující na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01	196
4.13.4	Abstraktní kontrola norem v případě jiných než lidsko-právních mezinárodních smluv.....	199
4.13.5	Další nálezy týkající se abstraktní kontroly norem.....	200
4.14	Rozsah přezkumu Ústavním soudem z pohledu mezinárodního práva v případě individuální ústavní stížnosti po Euronovele.....	202
4.14.1	Smlouvy o lidských právech a základních svobodách.....	202
4.14.2	Jiné mezinárodní smlouvy splňující podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele	203
4.15	Preventivní kontrola ústavnosti.....	206
4.16	Časové účinky Euronovely a zákonných odkazů.....	212
4.17	K pravomocím ústavních orgánů v rámci sjednávání a schvalování mezinárodní smlouvy	216
5.	Rozhodovací praxe soudů aplikující mezinárodní právo věcně.....	218

5.1	Obecná pravidla mezinárodního práva.....	218
5.2	Základní lidská práva a svobody	219
5.2.1	Právo na svobodu projevu.....	219
5.2.2	Možnost zásahu do práv na ochranu osobnosti odůvodněním soudního rozhodnutí.....	220
5.2.3	Právo vlastnit majetek.....	221
5.3	Přípustnost omezení lidských práv	222
5.4	Diskriminace.....	224
5.5	Trestní právo.....	225
5.5.1	Výklad trestního práva hmotného s ohledem na mezinárodní smlouvy 225	
5.5.2	Právo na spravedlivý proces	228
5.5.3	Vazba.....	228
5.5.4	Vydávání	233
5.6	Hospodářská, sociální a kulturní práva	234
5.6.1	Právo na vzdělání	234
5.6.2	Právo na bydlení.....	235
5.6.3	Ochrana životního prostředí.....	237
5.7	Mezinárodní právo válečné	239
6.	Závěr	241
7.	Seznam zkratk a zkrácených názvů právních předpisů	245
8.	Seznam literatury	247
9.	Seznam použitých soudních rozhodnutí.....	253
10.	Resumé	264
11.	Abstract.....	268

1. Úvod

1.1 *Předmět práce*

Je již notorií, že z pohledu práva mezinárodního je právo vnitrostátní pouhou mimoprávní skutečností a mezinárodní právo zásadně neukládá svým subjektům, jak docílí splnění svých mezinárodně právních závazků v rámci svých jurisdikcí. Nicméně pro účinnost mezinárodního práva na území jednotlivých států je zcela rozhodující, jak k mezinárodním závazkům státu přistupují jeho orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní.

Klíčové jsou přitom zejména orgány moci zákonodárné a moci soudní. Moc zákonodárná, zejména v rámci ústavy, ale případně i jiných zákonů, určuje, zda a jaké účinky bude mít mezinárodní právo v právu vnitrostátním a dává tak prostor zejména orgánům moci soudní, aby mezinárodní právo ve vnitrostátních vztazích aplikovala. S ohledem na právo moci soudní následně přijaté zákony vykládat, je pak velmi podstatné, jak se mocí zákonodárnou svěřených pravomocí ve vztahu k mezinárodnímu právu zhostí. Vzájemná interakce obou státních mocí tak určuje, jakých účinků se v konečném důsledku mezinárodnímu právu ve vnitrostátních právních vztazích dostane. I poměrně velkorysá právní úprava působení mezinárodního práva ve vnitrostátním právu může být zmařena vnitrostátně zaměřenou justicí, která bude hledat důvody pro upřednostnění domácí úpravy. Naopak stát s výrazně dualistickým právním řádem může být prostřednictvím mezinárodně právně konformní interpretace vnitrostátního právního řádu ze strany soudů aktivnější v plnění svých mezinárodních závazků než stát s právním řádem spíše monistickým.

V první řadě má tato práce za cíl podrobně prozkoumat pravidla pro aplikaci mezinárodního práva vyplývající jak z ústavních, tak ale i obyčejných zákonů, neboť právě rámci daných těchto normami se orgány aplikující mezinárodní právo pohybují. Kromě aktuální právní úpravy je cílem představit alespoň stručně i vývoj této úpravy od vzniku Československa a v této souvislosti posoudit zda změny právní úpravy měly vliv i na aplikaci mezinárodního práva. Za výchozí předpoklad přitom považuji, to, že rozsah aplikace mezinárodního práva a vstřícnost justice k němu bude v českých podmínkách přímo úměrný tomu, jaké místo mezinárodnímu právu přiřkl v tom kterém období zákonodárce. Kromě samotné právní úpravy považuji za nezbytné přiblížit názory právní nauky na příslušná ustanovení, neboť lze předpokládat, že i právní nauka může mít vliv na jejich následný výklad orgány aplikace práva. K názorům literatury přitom považuji za nezbytné popsat také svůj postoj a to jednak tam, kde se literatura k určitým otázkám nevyjadřuje, případně tam, kde se s prezentovaným

názorem neshodují. Zároveň je cílem práce přiblížit alespoň částečně možný odlišný přístup zahraniční, když při výběru hrála roli zejména obdobná historie a ústavní úprava vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva tak, aby byla situace co nejvíce obdobná situaci české. S ohledem na tato kritéria jsem zvolil úpravu polskou.

Mým původním úmyslem bylo, že se pokusím zmapovat rozsah aplikace mezinárodního práva orgány ČR výrazně šířeji. Jednak jsem si dával za cíl prozkoumat při aplikaci mezinárodního práva nejen činnost orgánů moci soudní, ale i moci výkonné. V rámci zpracovávání práce se však tento cíl ukázal jako nerealistický, neboť rozhodnutí orgánů moci výkonné jsou publikována pouze velmi omezeně, což ostatně platí o rozhodnutích soudů nižších stupňů. Navíc rozsah této rozhodovací praxe bude v určitých oblastech značný (typicky například v oblasti azylového práva) a málokdy bude mít přesah na jiné řešené kauzy. Práce se proto zaměřuje na rozhodovací činnost Ústavního soudu a nejvyšších soudů, případně výjimečně i soudů jiných a to zpravidla v souvislosti s následným rozhodováním soudu vyššího. Taktéž jsem chtěl provést podrobnější prozkoumání věcné aplikace mezinárodního práva českými orgány. S ohledem na široké spektrum oblastí, do kterých mezinárodní právo zasahuje a s ohledem na rozsah problematiky samotného vymezení rozsahu vzájemného vztahu obou právních řádů se i tento cíl ukázal jako těžko proveditelný a přesahující svým rozsahem tuto práci. Práce se proto snaží zejména zmapovat, jak soudy přistupují k různým aspektům působení mezinárodního práva v rámci českého právního řádu. Cílem mimo jiné je poskytnout širší právnické veřejnosti, zejména pak právníkům aplikujícím právo, ucelený obraz výkladu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva podávaný soudy. Výchozím předpokladem přitom je, že soudy v průběhu času i s ohledem postupnou obměnu soudců, kdy mladší z nich byli na právnických fakultách vychováni ke vstřícnějšímu postoji k mezinárodnímu právu, než tomu bylo v minulosti, začaly aplikovat mezinárodní právo vstřícněji. Předpokladem taktéž je, že došlo k vyjasnění různých interpretačních obtíží, které z povahy věci musely existovat vždy při přijetí nové právní úpravy. Dílčím předpokladem dále je to, že soudy většinou respektovaly názory nauky. Cílem práce bylo se také podrobně zaměřit na Euronovelu Ústavy ČR a podrobit analýze zejména na ni navazující nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, když již první ohlasy na jeho přijetí byly velmi kritické. Dílčím předpokladem tak bylo, že se Ústavní soud pokusí svůj názor zaujatý v tomto nálezu buď argumentačně obhájit nebo jej korigovat či dokonce zcela opustit.

Poslední část práce si potom dala za cíl přinést určitou malou ukázkou aplikace norem mezinárodního práva ve věci samé tam, kde jsem se setkal se situací, že otázka

mezinárodního práva byla klíčová pro rozhodnutí věci nebo tam, kde se jednalo o nějakým jiným způsobem zajímavou aplikaci mezinárodního práva.

Disertační práce naopak záměrně z velké části opomíjí velmi specifickou oblast vztahu českého a evropského práva, ačkoliv nepochybně i tato problematika úzce souvisí s tématem zvolené disertační práce, zejména s ohledem na to, že primární právo Evropské unie má mezinárodně smluvní základ. Vztah českého a evropského práva je nicméně natolik specifickým tématem, že by disertační práce musela být buď oproti plánovanému rozsahu výrazně rozšířena nebo by musely být opomenuty mnohé aspekty vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, což by dle mého přesvědčení bylo ke škodě zaměřenosti práce. Práce se proto částečně této problematice věnuje, nicméně pouze v tom rozsahu, kde podle autora lze dovodit obecnou aplikovatelnost na vztah českého a mezinárodního práva.

Práce vychází z platného právního stavu k únoru 2011.

1.2 Používaná terminologie

V rámci práce jsem zvolil práce podle mého přesvědčení již standardní terminologii související se vztahem mezinárodního a vnitrostátního práva, která se ustálila v české právní nauce v první polovině 90-tých let 20. století.¹ Jde tedy zejména o pojem recepce pro jakýkoliv způsob přenosu mezinárodních závazků do vnitrostátního práva a v rámci něj v kontinentálním právním systému existující formy transformace, adaptace a inkorporace.² Výjimku tvoří používání pojmu samovykonatelnosti, jako vlastnosti mezinárodní normy v domácím právu, když tento pojem prozatím není zcela ustálen a v této souvislosti zřejmě častějším je užití anglického ekvivalentu *self-executing*. Pojem samovykonatelnost volím s ohledem na to, že jej považuji za vhodný ekvivalent anglického termínu i s ohledem na to, že se tento termín postupně jako ekvivalent anglického výrazu začíná užívat.³

Pokud je pak používán termín monistický či dualistický právní systém, pak tím zpravidla nemám na mysli chápání těchto koncepcí v tradičním pojetí. Tradiční monistické koncepce neuznávají možnost dělit právo na různá práva a předpokládají vzájemnou souladnost obou v realitě existujících právních systémů. Podle toho, který ze systémů práva je následně

¹ Ke shrnutí těchto závěrů viz Malenovský J. Případ praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin. Právník č. 9/1995, roč. 134, str. 855-857

² k podrobnému výkladu pojmů viz Malenovský J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. Doplněk. Brno 2008. str. 422 - 436

³ V podrobnostech k otázce samovykonatelnosti odkazuji na obsáhlou stať Kühn Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník č. 5/2004, roč. 143, str. 471 - 501

považován za výchozí, jsou rozlišovány monistické koncepce s primátem vnitrostátního nebo mezinárodního práva. U tradičních systémových dualistických koncepcí se naopak vychází ze závěru, že oba systémy jsou natolik rozdílné, že není možné, aby došlo k jejich kolizi. Je to zejména dáno tím, že každý ze systému právních norem má odlišné adresáty práv a povinností. Tyto tradiční koncepce se považují v současné době ve své čisté podobě za překonané a spíše dochází k jejich vzájemnému prolínání v různém rozsahu a kombinacích v závislosti na přístupu jednotlivých vnitrostátních právních řádů k právu mezinárodnímu.⁴ Pokud je tedy v této práci hovořeno o monismu, je tím myšlen takový vztah vnitrostátního práva k mezinárodnímu, kdy vnitrostátní právo do sebe vtahuje pravidla mezinárodního práva a to zpravidla skrz inkorporační klauzuli v ústavě, jde tedy primárně o monismus aplikační, pokud z práce vysloveně nevyplývá, že je hovořeno o monismu systémovém tak, jak je popsán shora. Naopak o dualistickém přístupu je hovořeno tam, kde vnitrostátní právní řád generální inkorporační klauzuli postrádá a mezinárodní právo do něj může zásadně proniknout pouze prostřednictvím transformace či adaptace, tedy ve formách práva vnitrostátního.

1.3 Metodologie⁵

Téma práce „Pronikání mezinárodního práva do rozhodovací činnosti vnitrostátních orgánů“ bylo zvoleno zejména s ohledem na to, že v době, kdy jsem začal práci psát, neexistovala dle mých znalostí ucelená vědecká práce představující podrobný přehled oblastí české právní úpravy regulujících vztah mezinárodního a vnitrostátního práva a s tím souvisejících aplikačních problémů. Existovalo pouze větší množství článků vyjadřujících se k dílčím problémům spojených s tímto tématem. Tématu se věnoval komplexněji J. Malenovský, nicméně ve formátu vysokoškolské učebnice a článků v odborných časopisech. Bezprostředně navazující oblast aplikace mezinárodního práva v aplikační praxi byla zpracována již zcela minimálně. Podle mého přesvědčení přitom objektivně existuje potřeba orgánů aplikujících právo, tedy společenská potřeba, mít k dispozici ucelenou práci popisující různé aspekty vztahu mezinárodního a českého práva, včetně kritického shrnutí rozhodovací praxe soudů v této oblasti. Novost mé práce spočívá především v uspořádání dosud neuspořádaných prvků poznání, tedy zejména uspořádání názorů nauky na různé aspekty vztahu mezinárodního a

⁴ Blíže in Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště. Doplněk. Brno.2000, str. 10 an.

⁵ V rámci vymezení metodologie jsem vycházel z knihy Knapp V. Vědecká propedeutika pro právníky. EUROLEX BOHEMIA s.r.o. Praha 2003

českého práva, jakož i v systematickém uspořádání a analýze dosud nezpracované rozhodovací praxe českých soudů v této oblasti. Cíle a hypotézy výzkumu jsou blíže popsány v kapitole 1.1 Předmět práce. Na konci roku 2009 vydána a v roce 2010 uvedena na trh publikace P. Mlsny a J. Kněžíňka *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*.⁶ Tato publikace některé popsané nedostatky komplexního vědeckého zpracování tohoto tématu odstranila. Jedná se zejména o popis historického vývoje vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, pravomocí vnitrostátních orgánů při sjednávání a schvalování mezinárodních smluv a přiblížení platné právní úpravy zejména na ústavní úrovni. S ohledem na to, že tato disertační práce byla psána souběžně s knihou P. Mlsny a J. Kněžíňka, v některých částech dochází k jejich obsahovému překrývání. Nicméně i v těchto částech je zřejmý odlišný přístup autorů k problematice. Kniha P. Mlsny a J. Kněžíňka je zaměřena zejména na potřeby státních orgánů podílejících se na sjednávání a schvalování mezinárodních smluv, zatímco má práce je zaměřena na potřeby orgánů aplikujících právo a i při řešení obdobných problémů na ně hledí z pohledu problémů, které vyvstávají v rámci rozhodovací praxe vznikají. Velká část obou prací pak řeší zcela jiné okruhy problémů, které ve druhé práci nejsou řešeny vůbec či jen okrajově.⁷

S ohledem na zaměření práce na potřebu orgánů aplikujících právo se jedná převážně o výzkum aplikovaný, tedy takový, jehož výsledky budou využitelné v praxi. Půjde přitom o kombinaci výzkumu především primárního a částečně i sekundárního. Primární výzkum bude spočívat především ve studiu právních předpisů, judikatury a parlamentních dokumentů (sněmovních tisků a stenoprotokolů z jednání). V rámci sekundárního výzkumu budu využívat již publikovaných vědeckých článků a knih. V případě primárního výzkumu bude systematicky vyhledávána právní úprava regulující různé aspekty vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, když k vyhledávání bude použito jednak již dosažených znalostí autora, automatizovaných systémů právních informací přes klíčová slova a dále i zdroje ze sekundárního výzkumu, tedy literatura věnující se určitým tématům, která na právní předpisy odkazuje. Ohledně judikatury bude užito v první řadě automatizovaných systémů právních informací a to jednak již formou již přiřazených rozhodnutí k příslušným právním předpisům

⁶ Mlsna P., Kněžíňka J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Linde. Praha 2009

⁷ Pokud jde o knihu P. Mlsny a J. Kněžíňka pak jde zejména o části zabývající se vztahem evropského vnitrostátního práva, pravomocem prezidenta republiky a vlády v oblasti mezinárodních smluv, včetně popisu podrobných procedurálních pravidel, naopak v případě mé disertační práce jde zejména o část čtvrtou *Rozhodovací praxe soudů* ohledně vymezení rozsahu působení mezinárodního práva na vnitrostátní vztahy a část pátou *Rozhodovací praxe soudů aplikující mezinárodní právo* věcně

regulujícím vztah českého a mezinárodního práva, dále prostřednictvím odkazů v dohledané judikatuře na jiná související rozhodnutí, a naposledy přes klíčová slova a odkazy z literatury. Následně bude provedena kompilace získaných zdrojů do podoby uceleného systematického přehledu zkoumané problematiky. Přehled přitom bude doplněn vlastními závěry a názory autora k jednotlivým problémům. Následně bude provedena syntéza právní úpravy spolu s názory nauky a jejich porovnání s judikaturou k příslušné oblasti. V úvahu bude též brána historická komparace a komparace s polskou úpravou.

2. Historický vývoj vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva a jeho aplikace v Československu

Pochopení vývoje vztahu československého práva k právu mezinárodního má nepochybně význam pro pochopení toho, jak soudy mezinárodní právo aplikují i poté, co je přijata nová právní úprava a dochází tak diskontinuitě s předchozím pojetím. Soudci odchovaní na fakultách i v následné aplikační praxi v určitém modelu chápání vztahu obou právních řádů budou často setrvačností motivováni promítnout své chápání těchto vzájemných vztahů obou právních řádů i do nové právní úpravy, nebo budou minimálně velmi zdrženliví při její aplikaci. Zakotvení pravidel aplikace mezinárodního práva do vnitrostátního v ústavě či v běžných zákonech pak také nepochybně odráží i vnímání těchto právních řádů širokou veřejností, která opět bude mít jisté setrvačné tendence.

2.1 Ústavní listina Československé republiky (1920)

2.1.1 Obecně

Ústavní listina Československé republiky, uvozená ústavním zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n. byla ohledně jakýchkoliv ustanovení o mezinárodním právu velmi skoupá. Zmiňovala se o něm pouze ve dvou ustanoveních. Prvním z nich byl § 64 odst. 1 bod 1., který zněl:

(1) President republiky:

1. zastupuje stát na venek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát neb občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, jimiž se mění státní území, potřebují souhlasu Národního shromáždění. Pokud jde o změny státního území, souhlas Národního shromáždění se dává formou ústavního zákona (čl. I. uvoz. zák.);

Jediná další zmínka o mezinárodním právu se nacházela v § 106 odst. 2, který zněl:

(2) Všichni obyvatelé republiky Československé požívají v stejných mezích jako státní občané této republiky na jejím území plné a naprosté ochrany svého života i své svobody nehledíc k tomu, jakého jsou původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství. Úchytky od této zásady jsou přípustny jen, pokud právo mezinárodní dovoluje.

Z textu ústavní listiny tedy nebylo možné dovodit jaký je v československém právním řádu obecný poměr mezi právem vnitrostátním a mezinárodním.¹ Prof. Vošta k tomu uváděl, že prof. Weyr, jako člen ústavního výboru Národního shromáždění, dodatečně přiznal, že zpracovatelé článků ústavní listiny týkajících se mezinárodních vztahu ČSR, si nebyli vědomi všech právních otázek s těmito vztahy souvisejícími, z čehož pravděpodobně vzniklo, že ústavní listina poměr práva mezinárodního a vnitrostátního neřešila.²

Z jazykového výkladu textu § 106 odst. 2 ústavní listiny je třeba podle mého názoru dovodit, že v tam vymezených oblastech byla dávána mezinárodnímu právu nadzákonná síla, tedy že ačkoliv by jinak mohl i běžný zákon stanovit určité odchylky od zásady rovnosti při ochraně života a svobody, nemohl tak učinit, pokud by to nedovolovaly normy mezinárodního práva. Nepochybně přitom stojí za zdůraznění, že se nehovoří pouze o mezinárodních smlouvách, ale o mezinárodním právu obecně a je tak třeba dovodit, že za normu mezinárodního práva bylo třeba považovat i další prameny mezinárodního práva. Spíše tak nelze přilížit souhlasit s A. Hobzou (viz níže), že by toto ustanovení zakotvovalo jakoukoliv obecnou zásadu vyplývající z ústavní listiny, ale spíše se jednalo o ústavní listinou výslovně předvídanou konkrétní situaci, kdy mělo mít mezinárodní právo přednost před vůlí vnitrostátního zákonodárce. Nicméně nelze přehlédnout ani dikci § 64 odst. 1 bod 1., která hovoří o tom, že souhlasu Národního shromáždění je třeba u jakýchkoliv smluv ze kterých nejenom pro stát, ale i pro občany plynou jakákoliv břemena – povinnosti. Pokud by skutečně bylo úmyslem ústavodárce vyloučit vnitrostátní účinky jakýchkoliv mezinárodních smluv, jak bylo později většinou nauky i judikatury dovozováno, proč vkládal tuto podmínku do textu ústavní listiny, když teoreticky taková situace, která by vedla k uložení povinností občanům pouze na základě ratifikace mezinárodní smlouvy nemohla nastat? Důvodem by zřejmě mohlo být pouze to, aby zákonodárce nebyl nucen v důsledku hrozby mezinárodněprávní odpovědnosti státu přijmout

¹ Zajímavé je nepochybně historické hodnocení ústavní listiny ze strany Ústavního soudu v nálezu ze dne 8.3.1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 73 pod publikačním č. 14/1995 a pod č. 55/1995 Sb.ve kterém Ústavní soud mimo jiné konstatuje:

Nebylo tedy tomu tak, že by československý právní řád zjevně preferoval primát vnitrostátního právního řádu, že by jeho ústava stála nesporně na stanovisku své vlastní naprosté svrchovanosti a nezávislosti na kterémkoliv jiném právním řádu, takže československý ústavní zákonodárce mohl, zachoval-li přitom jen předepsané formy normotvorby, platně stanovit cokoliv - jmenovitě bez ohledu na předpisy mezinárodního práva. Jak totiž bylo již konstatováno, byl v ústavní listině z roku 1920 zakotven princip demokratické legitimacy státního zřízení, princip, jenž již v preambuli k této listině ("neboť chceme se přičlenit do společnosti národů jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokratický, pokrokový") zdůrazňuje vazbu na hodnotový řád, který je základem i mezinárodního právního řádu. Tento hodnotový základ ústavní listiny z roku 1920 a její otevřenost ve směru k mezinárodnímu právu dokumentuje mimo jakoukoliv pochybnost i úprava práv a svobod, jakož i úprava ochrany národních, náboženských a rasových menšin. ...

² Vošta L. Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice. Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy. Bratislava 1932. str. 320

zákon stanovící občanům povinnosti, aniž by předtím měl možnost přijetí takového mezinárodněprávního závazku ovlivnit.

Ohledně mezinárodních smluv se nicméně tehdejší právní teoretici převážně přikláněli ke koncepci, která vyžadovala, aby k vnitrostátní závaznosti mezinárodní smlouvy došlo teprve tehdy, až byla mezinárodní smlouva provedena ve vnitrostátně závazné formě (např. Georg Jellinek, Laband, Triepel, Oppenheim, Anzilotti).³ Byli však i názory opačné, když jejich nejvýznamnějších zastáncem v Československu byl A. Hobza, ačkoliv i ten jednoznačně uznával jinak samostatnost obou právních systémů,⁴ dále tyto názory zastával i Zacharie, Leoni, Chailley a částečně i Tomsa. Pro zastávání jednoho nebo druhého postoje přitom nebylo až natolik podstatné, zda se jednalo o zastánce dualistické nebo monistické teorie. I zastánci monistické teorie ji totiž často viděli pouze jako ryze teoretickou konstrukci a závaznost mezinárodního práva vůči vnitrostátním subjektům ponechávali vnitrostátnímu právu.⁵

Podle názoru zastánců přímých vnitrostátních účinků mezinárodního práva, jakmile byla mezinárodní smlouva platně uzavřena, stávala se vnitrostátním zákonem smluvních stran a zakládala bezprostředně subjektivní práva a povinnosti jednotlivců.⁶ A. Hobza přitom dovozoval vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv zejména nadřazeností mezinárodního práva nad právem vnitrostátním a tím, že právo státní tvoří s právem mezinárodním společnou sféru právní, tedy vycházel zjevně ze systémového monismu. Vnitrostátní závaznost dále dovozoval i z toho, že mezinárodní smlouvy jsou vnitrostátně přijímány zásadně shodně jako zákony. Podle jeho názoru nastává tato vnitrostátní závaznost nejenom ve státech, které výslovně tuto zásadu mají ve svých ústavách, ale i ve státech, které o poměru mezinárodního a vnitrostátního práva ústava mlčí. Nadřazenost mezinárodního práva dovozoval i ze znění ustanovení § 106 odst. 2 Ústavní listiny, když v důsledku považoval tuto nadřazenost za jeden z základních, ústavou zaručených principů. Ačkoliv uznával, že je spolu s některými dalšími teoretiky s názorem o bezprostřední vnitrostátní závaznosti mezinárodních smluv spíše v menšině, tvrdí, že většinová nauka minimálně uznává vnitrostátní závaznost právo tvorných

³ Němčická B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v teorii a judikatuře Československých soudů in Ročenka University Komenského za studijní rok 1928 – 1929 (ed. Pražák A.). Bratislava 1930. str. 121 – 128 jakož i tamtéž Tomsa B. Posudek resolventa str. 132 – 133

⁴ Hobza A. Úvod do mezinárodního práva mírového. Knihotiskárna Typus. Praha 1933. str. 11 – zde je zajímavé, že vedle práva mezinárodního a vnitrostátního Hobza ještě poukazoval na třetí „právní sféru“ a to právo kanonické.

⁵ Němčická B. dílo cit v pozn. č. 3. str. 121 – 128 jakož i tamtéž Tomsa B. Posudek resolventa str. 132 – 133

⁶ Vošta L. Smlouvy mezinárodní. Jejich teorie a technika. in Slovník veřejného práva československého (eds. Hácha E. et al.). Svazek IV. Nakladatelství polygrafia Rudolf M. Rohrer. Brno 1938. str. 311

mezinárodních smluv a mezinárodních obyčejů, v případě, že nejsou v rozporu s vnitrostátním zákonem.⁷

Většinový názor české teorie, převažující soudní praxe, zejména Nejvyššího správního soudu, i zákonodárce se však od A. Hobzy lišil a k mezinárodnímu právu bylo zásadně přístupováno dualisticky tak, že k jeho vnitrostátní závaznosti je zapotřebí dalšího zákonodárného aktu.⁸ Obdobně jako v pozdější době bylo proto mezinárodní právo buď adaptováno do zákona (např. tzv. menšinová smlouva Saintgermainská z 10.9.1919 prostřednictvím ústavní listiny, ústavního zákona č. 236/1920 Sb. z. a n., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé, a prostřednictvím dalších zákonů) nebo mu byla dáвана přednost odkazem na přednostní použití mezinárodních smluv. Nicméně mnohé zákony, zejména v souvislosti s diplomatickými imunitami, ale například i v souvislosti se statutem cizinců, obsahovaly odkaz i na mezinárodní právo jako celek.⁹ Výjimečně byla přednost mezinárodních smluv stanovena nikoliv pouze odkazem v zákoně, ale přímo samostatným zákonem, tak tomu bylo například v případě zákona č. 100/1932 Sb.z. a n., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění.¹⁰

Vláda dokonce měla v roce 1930 Poslanecké sněmovně přislíbit předložení obecného ústavního zákona o tom, jak mezinárodní smlouvy nabývají vnitrostátní účinnosti, k předložení však nedošlo.¹¹

Judikatura se přitom zabývala otázkou mezinárodních smluv, nikoliv již dalších pramenů mezinárodního práva, zejména mezinárodního obyčeje. Nicméně s ohledem na názory tehdejší nauky i judikatury lze dovodit, že by zřejmě mezinárodní obyčej soudy neaplikovaly.

⁷ Hobza A. dílo cit. v pozn. č. 4 str. 61-72.

⁸ K přehledu tehdejších právních názorů a stručně shrnutí judikatury Vošta L. dílo cit. v pozn. č. 2. str. 319 – 322. Tento autor se přitom ve svém příspěvku přikláněl k tomu, že mezinárodní smlouvy nebyly součástí československého právního řádu, když uvedené dovozoval zejména z toho, že zákonodárce mezinárodní smlouvy, pokud jim chtěl propůjčit vnitrostátní závaznost, transformoval do podoby vnitrostátního práva, případně jim dal přednost prostřednictvím inkorporační klauzule v zákoně. S touto argumentací nelze bez dalšího souhlasit, když přesvědčení zákonodárce o nutnosti něco činit nemůže bez dalšího znamenat, že to skutečně činit musí.

⁹ Viz např. § 39 odst. 6 zákona č. 329/1991 Sb.z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, § 1 odst. 1 a § 4 zákona č. 331/1922 Sb.z. a n., o úpravě osvobození osob exterritoriálních od státních a jiných veřejných daní a dávek, § 2, 257 a 352 zákona č. 76/1927 Sb.z. a n., o přímých daních, § 60, 68, 83, 91 a 119 zákona č. 131/1936 Sb.z. a n., o obraně státu

¹⁰ U tohoto zákona je nepochybně zajímavé, že byl formálně zrušen až k 1.1.2009 ustanovením § 200 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Ačkoliv zjevně nebyl po dlouhou dobu aplikován, byl náhle použit Nejvyšším správním soudem k ospravedlnění postupu České správy sociálního zabezpečení od roku 2003, která začala aplikovat smlouvu s Francií o sociálním zabezpečení, v domněni, že tak činí podle čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele, ačkoliv se smlouvou nevyсловil souhlas zákonodárný sbor – podrobně k této problematice viz část. 4. této práce, kapitolu Časové účinky Euronovely a zákonných odkazů

¹¹ Joachim V. Smlouvy mezinárodní a českosl. právní řád. in . in Slovník veřejného práva československého (eds. Hácha E. et al.). Svazek IV. Nakladatelství polygrafia Rudolf M. Rohrer. Brno 1938, str. 333-335

Pokud totiž literatura či judikatura docházely k tomu, že mezinárodní smlouva má mít účinky i ve vnitrostátním právu, tento názor byl velmi často opřen o předchozí souhlas Národního shromáždění, následnou ratifikaci prezidentem republiky a publikaci ve sbírce zákonů a nařízení, tedy o proces obdobný přijetí zákona. Takový proces a zveřejnění však v případě obyčejně nepřicházel v úvahu a soudy by se tak nemohly opřít alespoň o procesní podobnost se zákonem.

2.1.2 Předběžné provádění mezinárodních obchodních smluv

Poněkud specifickou oblastí byly smlouvy obchodní. Ústavní listina obchodní smlouvy považovala pouze za jednu z kategorií smluv, k jejichž ratifikaci bylo třeba předchozího souhlasu Národního shromáždění, a nic dalšího ohledně nich nestanovovala. Běžné zákonodárství nicméně pro tuto kategorii stanovovalo zvláštní úpravu, která se týkala jejich předběžného provádění ještě dříve, než je ratifikační proces dokončen.

První zákon stanovící toto pravidlo byl přijat dokonce ještě před přijetím ústavní listiny. Jednalo se o zákon č. 637/1919 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje, aby zatímně upravila obchodní styky s cizinou. Ustanovení § 1 znělo:

Vláda se zmocňuje, aby obchodní smlouvy s cizími státy uzavírané uváděla zatímně v platnost, pokud se jimi obchodní a dopravní styky upravují na základě největších výhod.

Ustanovení § 2 pak podrobněji upravovalo podmínky pro předběžné provádění obchodních smluv, kterými se upravovaly celní poměry a § 3 stanovil povinnost smlouvy zatímně v platnost uvedené ihned předložit k řádnému schválení ústavně předepsaným způsobem, nicméně výslovně neupravoval, jaký důsledek by případné neschválení mělo na předběžné provádění smlouvy.

Citovaný zákon by mohl svádět k interpretaci, že pokud mají být smlouvy „zatímně uváděny v platnost“, není toho možné docílit jinak než prostřednictvím jejich vnitrostátní aplikace. Tím by však nastávala poněkud absurdní situace, že smlouvy, jejichž ratifikační proces nebyl ještě ukončen, by se v případě jejich předběžného provádění stávaly po omezenou dobu vnitrostátně závaznými, ale po dokončení ratifikačního procesu by podle převažujícího názoru nauky i judikatury k nabytí vnitrostátních účinků musely být provedeny vnitrostátním právním předpisem. Lze tak dovodit, že skutečným úmyslem zákonodárce spíše bylo, aby u těch konkrétních právních předpisů, kde byla použita inkorporační klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv upravujících příslušnou materii, byla taková mezinárodní

smlouva aplikována, jako kdyby již nabyla mezinárodní platnosti i pro Československou republiku. Tomu odpovídá i znění příslušných zákonů, když zejména celní předpisy zásadně stanovovaly možnost odlišné právní úpravy mezinárodní smlouvou. Je nicméně otázkou nakolik byl zákon č. 637/1919 Sb. z. a n. v souladu s Ústavní listinou. Podle § 64 odst. 1 nepochybně tento druh smluv vyžadoval souhlasu Národního shromáždění. Tímto zákonem se však, byť po omezenou dobu, tato schvalovací pravomoc vylučovala, neboť vláda sama byla oprávněna uvést smlouvu zatímně v platnost a způsobit tak i její vnitrostátní účinky, pokud příslušný zákon obsahoval inkorporační klauzuli.

Působnost zákona byla původně omezena ohledně některých smluv týkajících se cel pouze na smlouvy uzavřené v letech 1919 až 1920. Tato působnost byla rozšířena zákonem č. 349/1921 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje, aby zatímně upravila obchodní styky s cizinou, i na obchodní smlouvy uzavírané v letech 1921 až 1922. Zákon č. 637/1919 Sb. z. a n. byl následně nahrazen zákonem č. 158/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou. Ten umožňoval, aby vláda se souhlasem prezidenta republiky uváděla v prozatímní platnost obchodní smlouvy, které upravovaly obchodní styky na základě nejvyšších výhod. Ohledně úlev z cel bylo předběžné provádění umožněno jen u smluv sjednaných od 1. ledna 1921 do 1. prosince 1923. Vláda byla opět povinna předběžně prováděné smlouvy ihned předložit Národnímu shromáždění ke schválení. Nově bylo výslovně upraveno, že bude ihned ve Sbírce zákonů a nařízení vyhlášeno, pokud by smlouva Národním shromážděním schválena nebyla. Přičemž bylo zároveň stanoveno, že od doby, kdy jedna z obou komor se usnesla na odepření souhlasu, smlouva prozatímní platnosti pozbyla. Předběžné provádění smluv majících vliv na úlevy z cel bylo následně různě modifikováno a prodlužováno dalšími zákony.¹²

2.1.3 Zahraniční úprava

Již v období první republiky přitom existovaly zahraniční právní řády, které vnitrostátní závaznost mezinárodního práva výslovně uznávaly, jednalo se zejména o Anglii a Spojené státy americké, když v obou státech se koncepce spočívající v zásadě *International law (law of nations) is part of the law of the land* (Mezinárodní právo je součástí práva státního) používá byť v modifikované podobě dodnes. Obdobně rakouská a německá ústava zakotvovaly, že všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva platí jako součást

¹² Konkrétně se jednalo o zákon č. 305/1924 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou, zákon č. 215/1925 Sb. z. a n., o úpravě obchodních styků s cizinou a čl. VII. zákona č. 109/1926 Sb. z. a n., jímž se částečně mění zákon o celním sazebníku pro československé celní území a celní sazebník a vydávají ustanovení o úpravě obchodních styků s cizinou

vnitrostátního práva, nicméně vnitrostátní výklad význam těchto ustanovení velmi eliminoval a vázal jejich závaznost na to, že s nimi souhlasí i vnitrostátní orgány, neboť jinak se nejedná o všeobecně uznávané pravidlo. Inkorporaci mezinárodního práva zahrnovaly i ústavy Estonska, Argentiny, Haiti a španělská ústava z roku 1931.¹³

2.1.4 Rozhodovací praxe soudů

Rozhodovací praxe soudů týkající se vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva za první republiky byla odlišná u Nejvyššího správního soudu a u Nejvyššího soudu. Zatímco Nejvyšší správní soud konzistentně aplikaci mezinárodních smluv bez výslovné zákonné opory odmítal, Nejvyšší soud k ní v některých případech přikročil.

2.1.4.1 Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud se k otázce závaznosti mezinárodního práva pro vnitrostátní subjekty vyjádřil zřejmě poprvé ve svém rozhodnutí z 29.3.1921, sp. zn. 13297/20¹⁴. Stěžovateli byli advokát a jeho klient německé národnosti, kteří se domáhali možnosti, aby mohli podat žalobu k Zemskému civilnímu soudu v Praze v německém jazyce. Toto právo dovozovali ze smlouvy St. Germainské mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem ze dne 10.9.1919,¹⁵ konkrétně z jejího čl. 7, věty poslední, která zněla: *Jestliže by vláda československá zavedla nějaký oficiální jazyk, bude přes to poskytnuta příslušníkům československým jiného jazyka než českého přiměřená možnost, aby před soudy používali svého jazyka jak ústně, tak písemně.* Zemský civilní soud advokáta po podání žaloby usnesením vyzval, aby ji podal namísto v německém, v českém jazyce. Příslušné usnesení se přitom opíralo o § 1 a § 2 zákona č. 122/1920 Sb. z. a n., jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé, podle nichž se možnost obracet se na soud v jazyce národnostní menšiny omezovala pouze na soudy, jejichž působnost se vztahovala na soudní okres, v němž podle posledního soupisu lidu bylo alespoň 20 procent státních občanů hovořících jedním jiným než úředním jazykem. Opravné prostředky u nižších instancí byly zamítnuty. V rámci stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatelé namítali, že ustanovení smlouvy jsou základní zákonnou normou československého státu a vzhledem k tomu jsou příslušná ustanovení zákona č. 122/1920 Sb. neplatná, případně má být tento

¹³ Hobza. A. dílo cit. v pozn. č. 4 str. 67-70

¹⁴ Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 786/1921

¹⁵ uveřejněna pod č. 508/1921 Sb. z. a n.

zákon zrušen ústavním soudem. Nejvyšší správní soud se s touto argumentací neztotožnil, když konstatoval:

Státní smlouvou, uzavřenou mezi státy, zakládají se subjektivní práva a povinnost smluvních států mezi sebou, zakládají se snad také objektivní normy práva mezinárodního, nikdy však o sobě také již objektivní právní normy vnitrostátní, které by přímo upravovaly závazně poměry mezi státem a jeho občany. Státu vzniká ze smlouvy po případě naproti ostatním smluvním státům závazek vydati určitou právní normu, odpovídající obsahu smlouvy. Ale právní norma ta vznikne teprve tehdy, když zavázaný k tomu stát svou smluvní vůlí i určitého obsahu, kterou ve smlouvě projevil proti ostatním kontrahentům, projeví ve formě ústavou jeho předepsané také jako svou vůlí zákonnou proti svým občanům. Teprve tím stává se norma ona součástí právního řádu vnitrostátního, státním zákonem, a nabývá platnosti také pro vzájemný poměr mezi státem a jeho občany; a jenom z této normy zákonné mohou občané dovozovati subjektivní práva proti státu. ... I kdyby tento zákon skutečně, jak strana tvrdí, byl v rozporu se smlouvou St. Germainskou - čehož byl ostatně nejvyšší správní soud vzhledem k ustanovení § 102 úst. listiny přezkoumávati nemohl - nebylo by možno straně rozpor takový s úspěchem namítati, poněvadž pro její právní pozici jsou rozhodna vždy jen ustanovení vnitrostátní normy zákonné, tedy jazykového zákona, zcela bez ohledu na to, v jakém poměru je tato norma k ustanovením smlouvy státní, která byla motivem jejího vydání.

Nejvyšší správní soud se následně této koncepci důsledně držel.¹⁶ Podmínkou použitelnosti normy mezinárodního práva tak podle Nejvyššího správního soudu bylo, aby takovou použitelnost stanovilo výslovně vnitrostátní právo a to buď ve formě transformace či adaptace mezinárodních závazků do některé z forem vnitrostátního práva, nebo ve formě zákonného zmocnění k přednostnímu použití mezinárodního práva a to bez ohledu na to, zda bylo přednostní použití mezinárodněprávního závazku stanoveno před nebo po vstupu mezinárodní smlouvy vůči Československu v platnost. Nebylo přitom podstatné, zda se přednostního použití mezinárodního práva dovolávala osoba soukromá, což bylo v naprosté většině případů, nebo veřejnoprávní subjekt.¹⁷ Za jisté shrnutí by bylo možné považovat náleze ze dne 12.6.1926 sp. zn. 9162/26¹⁸, ve kterém kromě již shora uvedených závěru došel Nejvyšší správní soud také k následujícímu:

¹⁶ Viz např. Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 2491/23, 2570/23, 2780/23, 2877/23

¹⁷ Chybně tak podle Nejvyššího správního soudu přednostně aplikovala mezinárodní smlouvu vojenská správa v případě nároku na zaopatřovací požitky bývalého vojáka rakousko-uherské armády (ze dne 29.10.1924, sp. zn. 6582/1924, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4065/1924) nebo rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, kterým byla uvalena nucená správa na lázně náležející společnosti rakouského Červeného kříže, které se opíralo výlučně o mírovou smlouvu St. Germainskou (citováno dle Němčická, B. dílo cit. v pozn. č. 5)

¹⁸ Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 5772/1926

Mírová smlouva St. Germainská a Trianonská jsou smlouvy mezinárodní, které nelze na roveň klásti zákonu v technickém slova smyslu. Zákon sám (§ 2 zákona ze 13. března 1919 č. 139 Sb.) rozeznává přesně mezi zákony a státními smlouvami a staví je proti sobě. Není sice pochybnosti, že i smlouvy mezinárodní jsou pramenem práva, ale smlouvy tyto jsou v podstatě jen úpravou právních poměrů mezinárodních, poměrů mezi státy smlouvu uzavřevšími. Jsou-li ve smlouvách těch obsaženy právní normy, vztahující se na práva nebo povinnosti občanů jednoho či druhého ze smluvních států, pak může ze smlouvy takové vzházeti pouze pro smluvníka povinnost, aby vtělil normy smlouvě odpovídající i do svého vnitrostátního právního řádu a je tím i pro obor vnitrostátní učinil závaznými. Povinnosti té neučiní Československý stát zadost již tím, že publikuje smlouvy ty ve Sbírce zákonů a nařízení ve smyslu § 2 zákona z 13. března 1919 č. 139 Sb., nýbrž teprve tím, že ony normy vydá ve formě ústavou předepsané jako předpisy své moci zákonodárné, po případě nařizovací, nebo že dotčená ustanovení smluvní uzná podobným způsobem za část svého vnitrostátního právního řádu. Takové pozdější uznání mohlo by odpadnouti, kdyby tu byl již starší předpis zákonným, jenž výslovně prohlašuje obsah smluv mezinárodních, dotčenou materii upravující, za svůj obsah s tím již činí každou smlouvu mezinárodní k této materii se nesoucí součástí vnitrostátního práva.¹⁹

V obecné rovině nicméně i Nejvyšší správní soud připustil, aby mezinárodní smlouvy byly použity jako interpretační vodítko při výkladu vnitrostátního práva, i pokud není výslovně stanoveno jejich přednostní použití, když v rozhodnutí ze dne 2.5.1925, sp.zn. 9109/25,²⁰ konstatoval:

Jest pravda, že lze při výkladu jednotlivých ustanovení zákona č. 236 z roku 1920, když norma tato jest aplikována jako platný a závazný předpis, uvážiti, že měl sloužiti ku provedení mírových smluv, avšak tohoto interpretačního prostředku lze použiti jen tehdy, když znění vykládané normy zůstává pochybnosti, jež lze odstraniti výkladem logickým.

Jako jistou výjimku v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu lze nicméně poukázat na některá rozhodnutí řešící otázku státního občanství. Problematika státního občanství byla z podstaty věci řešena primárně mezinárodním právem a to zejména mírovými smlouvami

¹⁹ Tento náleží je nepochybně zajímavý i tím, že stěžovatel argumentoval též teoretickými závěry švýcarského právníka J. Vallottona, jakož i předchozí rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu v nálezu z 30.3.1926 č. 6585, který prý měl připouštět přednostní aplikaci mezinárodních smluv. Nejvyšší správní soud oproti tomu argumentoval teoretickými závěry L. Oppenheima, který docházel k jednoznačným závěrům o nutnosti předchozího provedení mezinárodního závazku formou vnitrostátního práva. Ohledně své předchozí praxe poukázal, že v nálezu na který se stěžovatel odvolával, byla dovozena přednostní aplikace mezinárodní smlouvy pouze v důsledku zákonného zmocnění k takovému postupu, což však nebyla situace, ve které se nacházel stěžovatel.

²⁰ Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4665/1925

z roku 1919. V návaznosti na ně byl přijat ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé. Ten pak ve svém § 19 zmocnil vládu následujícím způsobem:

Vláda se zmocňuje, aby ku provedení tohoto zákona dohodla se o podrobnostech s vládami států, jichž se týče.

Ačkoliv by z jazykového výkladu vyplývalo, že vláda není oprávněna odchytil se mezinárodní dohodou od citovaného ústavního zákona, ale pouze v jeho rámci ujednat podrobnosti, Nejvyšší správní soud dospěl k odlišnému závěru, když ve svém rozhodnutí ze dne 30.11.1923, sp.zn. 201/23,²¹ konstatoval:

Ze slova "podrobnosti" v § 19 citovaného ústavního zákona nelze dovozovati nějaké omezení zmocnění vládě daného, neboť pojem ten nevyklučuje podrobnosti, kterými ustanovení zákona se podstatně mění. ... "Provedením zákona" a "podrobnostmi" neměl tu zákonodárce na mysli pouze provedení právních předpisů zákona v technickém smyslu slova aneb podrobnosti takové, které by ničeho neměnily na předpisech těch, nýbrž mínil zajisté samostatné a podrobné, to jest zevrubné upravení materiálně-právních předpisů o předmětu, jehož se zákon týká, pokud jsou na věci zúčastněny také státy jiné, dohodou s nimi.

Dovolil bych si shora uvedenou interpretaci označit jako značně odvážnou, nicméně i v tomto případě se podržel Nejvyšší správní soud základního teoretického východiska, že mezinárodní smlouva může nabýt vnitrostátních účinků pouze pokud tak výslovně stanoví příslušný vnitrostátní předpis, když konstatoval:

Ustanovením § 19 ústavního zákona zákonodárce spolu prohlásil mezistátní smlouvy na základě zmocnění tam daného sjednané, pokud se týkají předmětu normovaného v ústavním zákoně, již předem za součást tohoto zákona. Ustanovení ve smlouvách těch daná jsou tudíž obecně závazné vnitrostátní právní předpisy, jichž použití jest na všechny případy, v nichž jest rozhodovati za působnosti ústavního zákona.

Nejvyšší správní soud proto v případech státního občanství přednostně aplikoval mezinárodní smlouvy, ačkoliv tyto byly odlišné od práva vnitrostátního,²² nicméně však pouze za podmínky, že mezinárodní smlouva byla vyhlášena způsobem předpokládaným vnitrostátním právem. V případě nevyhlášení odmítl smlouvě jakékoliv vnitrostátní účinky přiznat.²³ Soud

²¹ Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 2925/1923

²² viz též nálezn Nejvyššího správního soudu ze dne 29.10.1924, sp.zn. 6582/1924, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4065/1924

²³ rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.1924, sp. zn. 188/24, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4232/1924

přítom k tomuto závěru došel bez bližšího odůvodnění, když přítom zákon č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, na který se odvolával, vysloveně žádné účinky spojené s uveřejněním mezinárodní smlouvy nespojoval. Navíc se přítom jednalo o situaci, kdy toto neuveřejnění bylo v neprospěch stěžovatele. Nicméně je možné, že soud tuto otázku nepovažoval za stěžejní, neboť měl již pochybnosti o tom, zda rozhodnutí konference velvyslanců je smlouvou ve smyslu příslušného zákonného odkazu.

Tato aplikační přednost nicméně byla i v těchto případech opřena o právo vnitrostátní, bez ohledu na použití jistě značně rozšiřujícího výkladu příslušné vnitrostátní normy stanovící pravidlo pro aplikaci mezinárodního práva.

2.1.4.2 Nejvyšší soud

Oproti konsistentnímu stanovisku Nejvyššího správního soudu nebyl postoj prvorepublikového Nejvyššího soudu jednoznačný. V některých případech se Nejvyšší soud přikláněl k názoru shodnému se stanoviskem Nejvyššího správního soudu, tj. že mezinárodní smlouva nenabývá uveřejněním ve sbírce zákonů a nařízení moci zákona.²⁴ Jak shrnuje Vošta, podle závěrů Nejvyššího soudu vyjádřeného v těchto rozhodnutích mezinárodní smlouva nemůže nabýt vnitrostátních účinků pouze v důsledku vnitrostátního souhlasu s jejím přijetím a svou publikací. Taková mezinárodní smlouva pouze zavazuje smluvní strany, aby přizpůsobily své vnitrostátní právní řády, ale sama o sobě není způsobilá platné vnitrostátní právní předpisy měnit. Nicméně oproti tomu v mnoha svých jiných rozhodnutích Nejvyšší soud dovozoval, že mezinárodní smlouvy nabývají vnitrostátních účinků již na základě pouhé své publikace, aniž by bylo třeba dalšího kroku zákonodárce.²⁵ Lze citovat např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16.7.1925 sp.zn. R I 488/25, které mj. konstatovalo:

*Smlouvou Saint Germainskou ze dne 10. září 1919, uveřejněnou ve sbírce z. a n. pod čís. 508 dne 31. prosince 1921, zavázal se Čsl. stát (čl. 20) ve lhůtě 12 měsíců od uzavření této smlouvy přistoupiti k Bernské mezinárodní úmluvě ze dne 9. září 1886, revidované v Berlíně dne 13. listopadu 1908. Přístup ten stal se notifikací ze dne 22. února 1921, načež **Bernská úmluva publikována byla dne 10. listopadu 1921 ve sbírce z. a n. pod čís. 401, čímž nabyla vnitrostátní působnosti a stala se součástíou čsl. práva.**²⁶*

²⁴ Vážný č. 1833 civ. a 4299 civ. – citováno dle Němčická, B. dílo cit. v pozn. č. 5, str. 130

²⁵ Vážný č. 1957 civ., 4977 civ., 5189 civ., 6127 civ. – citováno dle Němčická, B. dílo cit. v pozn. č. 5, str. 130

²⁶ Vážný č. 5184 civ. Jak konstatuje Němčická, B. v díle citovaném v pozn. č. 5 na str. 130-131 tento závěr přítom nelze opřít o výslovně stanovenou přednost mezinárodních smluv podle rakouského autorského zákona, neboť v uherském autorském zákoně, který v té době platil pro území Slovenska, taková přednost stanovená nebyla. Sám Nejvyšší soud přítom blíže svůj závěr o vnitrostátní působnosti Bernské smlouvy nijak dále neodůvodňuje.

Výslovně tento svůj názor Nejvyšší soud potvrzuje a dále rozvádí v rozhodnutí uveřejněném ve sbírce Vážného pod č. 6976:

Mírové smlouvy nabyly vnitrostátní působnosti publikací ve Sbírce zák. a nařiz., neboť když byly přijaty Nár. shromážděním a schváleny hlavou státu, tedy uvedenou publikací nabyly i pro vnitřní život státu téže platnosti jako zákon vnitrostátní a pokud tedy v nich jednotlivě přiznána práva neb uloženy povinnosti, dlužno disposic těch i soudům dbáti.²⁷

2.2 Ústava 9. května (ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky)

Ústava 9. května byla v rozsahu ustanovení o mezinárodním právu v podstatě totožná s Ústavní listinou z roku 1920.

V této souvislosti je nicméně zajímavé, že právní experti ústavního výboru Ústavodárného národního shromáždění navrhovali výslovné zakotvení poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Jednalo se dokonce hned o tři rozdílné návrhy. Nepřekvapuje, že nejvíce radikální byl v tomto směru A. Hobza. Ten v první řadě navrhoval zakotvení obdoby současného čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který by, stejně jako v současnosti, zřejmě sloužil primárně jako interpretační pravidlo. Dané ustanovení mělo zahrnovat nejenom mezinárodní smlouvy, ale i další prameny mezinárodního práva. Tento návrh zněl následovně:

Československý právní řád se vyvíjí a uplatňuje v mezích platného práva mezinárodního obsaženého v mezinárodních smlouvách, jež čl. stát spoluzavřel nebo k nim přistoupil, jakož i v právních zásadách a obyčejích civilizovaných národů, jež čl. stát uznal výslovně nebo mlčky.

Následně pak jeho návrh upravoval komplexně pravidla pro aplikaci mezinárodních smluv ve vnitrostátním právním řádu. Jednak měla být stanovena explicitně vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv, ale dokonce i jejich přednost před zákonem, pokud by mezi nimi došlo k rozporu. U mezinárodních smluv správních měly mít pouze přednost před vnitrostátními nařízeními. Vláda měla být *ex constitutione* zmocněna i k vydávání nařízení k provedení mezinárodních smluv.²⁸

²⁷ Citováno dle Vošta, L. dílo cit. v pozn. č. 2, str. 322

²⁸ Návrh experta dr. Hobzy ke kapitole IV (prezident republiky) nové ústavy ČSR o právu vnitrostátním a mezinárodním citováno dle Kaplan K. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946 – 1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR. Praha 1993. str. 291-292

Umírněnější pak byli V. Kubeš a Z. Peška. V. Kubeš navrhoval pouze zakotvení zákonné platnosti mezinárodních smluv bez dalšího rozlišování,²⁹ ačkoliv ve svém původním návrhu navrhoval v preambuli k ústavě výslovné zakotvení vůle Československé republiky dbát norem mezinárodního práva, což by opět mělo být alespoň interpretačním vodítkem.³⁰ Z. Peška navrhoval, aby prezident republiky ratifikoval smlouvy až po předběžném souhlasu Národního shromáždění, který měl být dáván ve formě zákona, nebo ve formě ústavního zákona, pokud by šlo o smlouvy, kterými se mění nebo ruší zákon ústavní, nebo kterými se mění státní hranice. Tyto mezinárodní smlouvy pak měly mít po své ratifikaci a uveřejnění po dobu své mezinárodní platnosti sílu zákona, případně ústavního zákona.³¹

Z textu Ústavy 9. května je patrné, že návrhy nebyly úspěšné, nicméně konkrétní odůvodnění nepřijetí se autorovi této práce nepodařilo dohledat. Lze však předpokládat, že tímto návrhem se již zřejmě po únoru 1948 nikdo příliš nezabýval, stejně jako názory a návrhy dalších expertů ústavního výboru.³²

Konečné znění „mezinárodněprávního“ ustanovení Ústavy 9. května nakonec bylo obsahově obdobné § 64 odst. 1 bod 1. ústavní listiny z roku 1920, zejména z toho úhlu pohledu, že se primárně zabývalo pouze kompetenčními otázkami uzavření smlouvy a chyběla výslovná zmínka o poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Jednalo se o § 74 odst. 1. bod 1., který zněl:

(1) President republiky:

1. zastupuje stát navenek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Politické smlouvy a hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona, vyžadují před ratifikací souhlas Národního shromáždění. Smlouvy, kterými se mění státní území, schvaluje Národní shromáždění formou ústavního zákona (§ 166). Sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nepotřebují souhlasu Národního shromáždění a v nichž se nevyměňuje ratifikace, může president přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Zákon stanoví, kdy lze hospodářské smlouvy obecné povahy provádět ještě předtím, než s nimi Národní shromáždění vysloví souhlas;

²⁹ Návrh dr. Kubeše ke kapitole III (Národní shromáždění) ústavy ČSR na základě návrhu dr. Weyra a dr. Kubeše a porad expertů citováno dle Kaplan K. dílo cit. v pozn. č. 28. str. 287-288

³⁰ Malenovský, J. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách a Čs. ústavní právo (pokus o doktrinární výklad § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.). Právník 11/1992. 131. ročník. str. 937

³¹ Návrh experta dr. Pešky ke kapitole IV (prezident republiky) nové ústavy ČSR na úpravu vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního citováno dle Kaplan K. dílo cit. v pozn. č. 28. str. 297

³² Viz Kaplan K. dílo cit. v pozn. č. 28. str. 7-9.

Nově bylo výslovně ústavou zakotveno obecné právo prezidenta republiky přenést na vládu, případně s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, sjednávání smluv, ve kterých nebyla vymíněna ratifikace. Jednalo se tedy o užší oprávnění než v následujících ústavách, kde bylo možné tuto pravomoc přenést u všech smluv, které nevyžadovaly souhlas zákonodárského sboru, tedy i u těch, kde byla mezi smluvními stranami sjednána podmínka ratifikace, ačkoliv podle československé ústavy nebylo třeba souhlasu zákonodárského sboru (tedy situace tzv. malé ratifikace).

Dalším významným rozdílem od Ústavní listiny z roku 1920, tentokrát obsahovým bylo, že Ústava 9. května výslovně umožňovala přijmout zákon, který bude umožňovat předběžné vnitrostátní provádění hospodářských smluv obecné povahy. Zřejmě tak bylo reagováno na situaci popsanou shora, kdy zákony sice takový postup opakovaně umožňovaly, nicméně bez potřebné opory v ústavě. V návaznosti na toto nové ústavní zmocnění byl přijat zákon č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy, který zároveň zrušoval předchozí zákony upravující předběžné provádění mezinárodních smluv. Obsahově nicméně na předchozí právní úpravu tento zákon navazoval. Předběžné provádění mezinárodní smlouvy bylo možné, pokud to vyžadoval zájem státu na základě usnesení vlády a souhlasu prezidenta republiky. Stejně tak byla vláda povinna předložit ihned takovou smlouvu Národnímu shromáždění k souhlasu, a pokud by Národní shromáždění souhlas odmítlo poskytnout, byla by vláda povinna neprodleně další provádění zastavit. Na rozdíl od zákona č. 158/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou, tedy nemělo dojít k ukončení prozatímního provádění již na základě usnesení Národního shromáždění o odmítnutí souhlasu, ale až na základě dalšího rozhodnutí vlády. K tomuto zákonu je též třeba poznamenat, že nebyl dosud formálně nijak zrušen. Nicméně s ohledem na to, že žádná z dalších ústav, až na velmi krátké intermezzo těsně před zánikem československé federace,³³ již možnost předběžného provádění mezinárodních smluv neupravovala, takový zákon zřejmě nebyl, respektive stále není v souladu s ústavním řádem. Ohledně legislativní praxe bylo navázáno již na prvorepublikovou praxi klauzulí v jednotlivých zákonech stanovících přednostní použití mezinárodních smluv, nicméně výrazně ubylo odkazů na mezinárodní právo jako celek.³⁴

Nicméně je otázkou, zda v dané době a stejně tak až do roku 1989 nebylo možno dovozovat závaznost mezinárodních smluv z formy, v níž byly publikovány. Podle ustanovení § 1

³³ Viz dále kapitolu 2.5.3.3 Změna Ústavy ohledně předběžného provádění mezinárodních smluv

³⁴ Jako výjimky: § 611, 625 a 629 zákona č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád) a § 85 odst. 2 zákona č. 67/1956 Sb., o hospodaření s byty,

písm. c) zákona č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů, se mezinárodní smlouvy uveřejňovaly ve formě vyhlášek vlády či ministrů. Oproti tomu dříve byly mezinárodní smlouvy uveřejňovány pouze jako mezinárodní smlouvy. Formy vyhlášky bylo užíváno nicméně i dříve v případech, kdy nejprve byla smlouva předběžně prováděna, když formou vyhlášky bylo oznamováno, že smlouva byla ratifikována a vstoupila v mezinárodní platnost.³⁵ Vyhláška je přitom formou vnitrostátního práva a podle čl. XI. odst. 3 Ústavy 9. května platilo, že soudci jsou vázáni jen právním řádem lidové demokracie, nikoliv tedy pouze zákonem, jak tomu bylo dle § 98 odst. 1 Ústavní listiny z roku 1920.

Ústavněprávní literatura se otázce vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva vyhýbala a zabývala se jí spíše pouze nauka mezinárodního práva veřejného. V. Outrata dovozoval, že pokud se jedná o smlouvy samovykonatelné (*self-executing*), respektive nikoliv pouze rámcové, jsou vnitrostátně aplikovatelné, pokud československý stát tyto mezinárodní smlouvy publikoval způsobem, které je obvyklý pro vyhlášení norem vnitrostátního práva nebo pokud byly oznámeny příslušným orgánem, včetně případné instrukce k provádění smlouvy. Nicméně V. Outrata zjevně nedovojoval jejich nadzákonnou sílu, když docházel k závěru, že pokud by měla být mezinárodní smlouva v rozporu se zákonem, jednalo by se o smlouvu, k jejímuž provedení je třeba zákona (č. 74 Ústavy 9. května) a taková smlouva by k vnitrostátní účinnosti vyžadovala přijetí takového zákona. Vnitrostátní účinnost dovojoval obecně z toho, že pokud je zdrojem moci jednotná vůle vládnoucí třídy, není možné, aby se projevovala odlišně dovnitř a navenek. V případě Československa pak konkrétně ze znění samotného čl. 74 ústavy, aniž toto blíže rozváděl, z praxe a dále i z toho, že kromě několika málo výjimek po roce 1945 byla opuštěna transformace mezinárodních smluv formou zákona. U mezinárodních smluv, které nebyly oficiálním způsobem publikovány, ani oznámeny považoval přímou vnitrostátní účinnost za pochybnou. V. Outrata odkazoval i na praxi v Sovětském svazu, kde podle názoru sovětské nauky mezinárodní smlouvy nabývaly právě publikací moci zákona, jakož i obdobnou praxi v Polsku.³⁶

Rozhodnutí soudních orgánů z dané doby, které by závěr o přímé použitelnosti mezinárodních smluv bez zákonné inkorporační klauzule podporovalo, se autorovi této práce nepodařilo

³⁵ Viz například vyhlášku č. 177/1929 Sb.z. a n., o mezinárodní působnosti Dodatkového protokolu k obchodní smlouvě, sjednané mezi republikou Československou a Hospodářskou Unií belgo-lucemburskou, vyhlášku č. 143/1931 Sb.z. a n., o mezinárodní působnosti obchodní a plavební smlouvy mezi republikou Československou a královstvím Rumunským

³⁶ Outrata V. Mezinárodní právo veřejné. Orbis. Praha 1960. str. 40-46

dohledat. Veškerá dohledaná rozhodnutí se vždy opírala o ustanovení konkrétního vnitrostátního právního předpisu, které ukládalo přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy.³⁷

2.3 *Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky)*

S ohledem na panující politické poměry nebylo možné předpokládat, že by se ústava oslavující dosažení socialismu v Československu jakkoliv přibližovala přímé aplikaci mezinárodního práva ve vnitrostátních vztazích. Nově se ústava v oblasti mezinárodní odvolávala na spolupráci se Svazem sovětských socialistických republik a s ostatními zeměmi světové socialistické soustavy, která je založena na vzájemné soudružské pomoci a na mezinárodní socialistické dělbě práce (čl. 14). Kompetenční ustanovení týkající se sjednávání mezinárodních smluv byla rozdělena do dvou článků, jeden se týkal Národního shromáždění a druhý prezidenta republiky. Jejich znění bylo následující:

Čl.42

Národní shromáždění dává souhlas k mezinárodním smlouvám politickým, k hospodářským smlouvám obecné povahy a k takovým smlouvám, k jejichž provedení je třeba zákona.

Čl.62

(1) Prezident republiky:

1. zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nepotřebují souhlasu Národního shromáždění, může prezident republiky přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy; ...

Ohledně kompetencí došlo k posunu v tom směru, že prezident republiky, nově formálně odpovědný Národnímu shromáždění, nebyl omezen ve výkonu svých pravomocí institutem kontrasignace. Obsahově však jinak byla úprava totožná s Ústavou 9. května, až na upuštění od úpravy předběžného provádění hospodářských smluv obecné povahy v textu ústavy.

³⁷ Viz např. rozsudky Nejvyššího soudu sp.zn. Cz 176/54, Cz 173/55, Cz 369/57

Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva byl i v tomto období legislativně řešen na úrovni běžných zákonů odkazem na případnou přednostní aplikaci mezinárodního práva. Používána přitom byla zejména následující „inkorporační“ klauzule:

*Ustanovení tohoto zákona se použije, jen pokud nestanoví něco jiného mezinárodní smlouva, kterou je Československá socialistická republika vázána.*³⁸

V rámci zákonných odkazů se opět spíše sporadicky objevoval odkaz na mezinárodní právo jako celek.³⁹ Významnou výjimku z tohoto pravidla nepochybně představoval i čl. I. bod 7. zákona č. 148/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon č. 140/1961 Sb., který doplňoval § 67a trestního zákona, kterým byl vyloučen zánik trestnosti mj. některých trestných činů, pokud byly spáchány za takových okolností, že zakládají válečný zločin nebo zločin proti lidskosti podle předpisů mezinárodního práva. Nepochybně tedy měl být aplikován i mezinárodní obyčej. Z úhlu pohledu aplikace mezinárodního práva se tento zákon výrazně odlišoval od předchozího zákona č. 184/1964 Sb., kterým se vylučuje promlčení trestního stíhání nejzávažnějších trestných činů proti míru, válečných trestných činů a trestných činů proti lidskosti, spáchaných ve prospěch nebo ve službách okupantů. Tento předchozí zákon se totiž mezinárodního práva dovolával pouze ve své preambuli, ale mezinárodní právo nebylo užito jako rozhodující soubor norem pro určení zda se bude určitý trestný čin promlčovat nebo nikoliv.

Těsně před listopadem 1989 došlo k opuštění praxe zavedené v roce 1948 týkající se vyhlášení mezinárodních smluv formou vyhlášky. Zákonem č. 131/1989 Sb., o sbírce zákonů, byla zavedena praxe, že mezinárodní smlouvy byly nadále ve sbírce zákonů publikovány formou sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí. Nadále tak proto již nebylo možné dovozovat vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv z formy, v níž byly publikovány.

Ani za působnosti Ústavy Československé socialistické republiky nebyla otázka vztahu mezinárodního práva, pokud se nejednalo o aplikaci na základě konkrétního zákonného odkazu, věnována větší pozornost naukou. Na V. Outratu navazoval M. Potočný, který

³⁸ Viz např. § 2 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, § 35 zákona č. 98/1963 Sb., o rozhodčím řízení v mezinárodním obchodním styku a o výkonu rozhodčích nálezů, § 4 zákona č. 101/1963 Sb., o právních vztazích v mezinárodním obchodním styku (zákoník mezinárodního obchodu), s obdobným významem § 2 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění účinném od 24.4.1980

³⁹ Viz např. § 3 zákona č. 145/1961 Sb., o dani z příjmů obyvatelstva, § 47 odst. 1 a § 59 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, § 75 zákona č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty, § 10 odst. 2 písm. l) zákona č. 147/1984 Sb., o soudních poplatcích

nicméně docházel k částečně odlišným závěrům. Dovožoval, že k tomu, aby byla vnitrostátně závazná mezinárodní smlouva, která nebyla ani publikována či výslovně oznámena příslušným orgánům odpovědným za provádění, bylo třeba výslovného zákonného zmocnění k přednostní aplikaci mezinárodních smluv. V takovém případě měly být aplikovány mezinárodní smlouvy přednostně právě dokonce i tehdy, pokud nebyly transformovány či dokonce publikovány, pokud výslovně vnitrostátní předpis nestanovil jinak (např. § 375 trestního řádu vyžadoval i v tehdy platném znění předchozí vyhlášení smlouvy). Jinak podle M. Potočného, stejně jako podle V. Outraty, šlo na přímou vnitrostátní účinnost mezinárodní smlouvy usuzovat nejen v případě její transformace či inkorporace (ve formě zákonného odkazu), ale i v případě její publikace buď způsobem předepsaným pro publikaci norem vnitrostátních, nebo jakýmkoliv jiným oficiálním způsobem. Za tento způsob M. Potočný považoval i publikaci úřední vyhlášky o tom, že smlouva se stala pro ČSSR platnou, a dále ve formě jejího oznámení orgánům příslušným pro její provádění. Všechny tyto projevy vůle státu bylo třeba vykládat tak, že smlouva mezinárodní má být aplikována stejně jako norma vnitrostátní a má tedy přímo zakládat práva a povinnosti vnitrostátním subjektům.⁴⁰

Zajímavé bylo, že některé další socialistické státy, alespoň dle M. Potočného, přistupovali k mezinárodnímu právu obdobně – zejména SSSR či Polsko. Výslovné ustanovení o některých pramenech mezinárodního práva měla, obdobně jako Spolková republika Německo, Německá demokratická republika, která stanovila, že „všeobecně uznávaná, míru a mírové spolupráci národů sloužící pravidla mezinárodního práva jsou závazná pro státní moc a pro každého občana“ dále obsahovala ustanovení o vnitrostátní závaznosti mezinárodních norem v oblasti trestání zločinů proti míru, lidskosti a válečných zločinů.⁴¹

Nicméně lze konstatovat, že doktrína byla ohledně vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva velmi roztržštěná a jednotliví autoři se nevyjadřovali k závěrům ostatních.⁴²

Je však otázkou, nakolik byla tato teoretická doktrína, prezentovaná naukou mezinárodního práva ve skutečnosti soudy a dalšími orgány aplikována. Jediným rozhodnutím, které možná bylo opřeno o mezinárodní smlouvu i bez zákonné klauzule o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy, a které se autorovi této práce podařilo dohledat, by mohlo být rozhodnutí Nejvyššího soudu České socialistické republiky sp. zn. 3 Cz 60/86 ze dne 30.1.1987,⁴³ které

⁴⁰ Potočný M. Mezinárodní právo veřejné. Panorama. Praha 1978. str. 102

⁴¹ Potočný M. dílo cit. v pozn. č. 40, str. 102-103

⁴² k podrobnému přehledu názorů doktríny tehdejšího období viz Mlsna P., Kněžínková J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Linde. Praha 2009. str. 115 - 124

⁴³ publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 9-10, roč. 1989, str. 472, pod publikačním č. Rc 31/1989

rušilo rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 4. Rozsudkem obvodního soudu došlo ke zrušení a vypořádání spoluvlastnictví mezi státní hospodářskou organizací a dřívější československou občankou, v rozhodné době však občankou USA. Nejvyšší soud České socialistické republiky rozsudek obvodního soudu zrušil ke stížnosti generálního prokurátora České socialistické republiky z toho důvodu, že obvodní soud nepřihlédl k Dohodě mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Spojených států amerických o vypořádání určitých otevřených nároků a finančních otázek z 29.1.1982. Nejvyšší soud poukázal na to, že citovaná dohoda zakládala plné vypořádání a vyrovnání nároků nejen vlády USA, ale i státních příslušníků USA vůči československé vládě "zakládajících se na znárodnovacích, vyvlastňovacích a takových opatřeních, na jejichž základě bylo s majetky, právy a zájmy nakládáno, nebo zakládajícím se na jiných omezujících opatřeních, zahrnujících převzetí vlastnictví nebo výkon kontroly nad jejich majetky, právy a zájmy nebo nad jakýmkoli jinými majetky, které vznikly přede dnem vstupu této dohody v platnost" (tj. před 2.2.1982). Generální prokurátor přitom poukazoval na to, že majetkem zahrnutým do této mezistátní dohody je i spoluvlastnický podíl na sporných nemovitostech patřících žalované, když její vlastnické právo k jejímu podílu v důsledku této dohody zaniklo. Nejvyšší soud se však nevyjadřoval k tomu, zda je či není tento závěr generálního prokurátora správný, pouze ukládal obvodnímu soudu se s touto dohodou vypořádat. Zajímavé je nepochybně i to, že Nejvyšší soud České socialistické republiky výslovně upozorňoval na to, že tato dohoda nebyla uveřejněna a její znění je k nahlédnutí u krajských soudů pouze pro potřeby soudů a státních notářství.⁴⁴ Vzhledem k tomu, že dohoda nebyla vůbec publikována, nelze se při její aplikaci opřít ani o shora popsanou doktrínu V. Outraty a M. Potočného o vnitrostátní závaznosti právě v návaznosti na publikaci smlouvy. Přednost této dohody přitom nebylo podle mne zřejmě možné dovodit z ustanovení o přednostní aplikaci mezinárodních smluv v konkrétním předpise. Jednalo se o řešení otázky občanského práva hmotného a občanský zákoník takovou klauzuli neobsahoval. Zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, sice tuto klauzuli v § 2 upravoval, nicméně se vztahovala pouze na materii upravenou tímto zákonem, který do oblasti občanského práva hmotného zasahoval pouze kolizními ustanoveními, nikoliv odlišnou hmotně právní úpravou. Kloním se proto k tomu, že toto ustanovení by bylo pro aplikaci citované dohody nedostatečné. Nejvyšší soud České socialistické republiky však bohužel blíže své úvahy o tom, proč došel k závěru, že

⁴⁴ Tato mezinárodní dohoda přitom nebyla publikována ani nikdy později, když hlavním důvodem před listopadem 1989 zřejmě byla její vysoká politická citlivost, důvody pozdějšího neuveřejnění jsou však spíše těžko pochopitelné.

mezistátní dohoda by mohla být na věc aplikovatelná přednostně před občanským zákoníkem, nerozvedl.

Přitom naopak v roce 1976 dovodil Nejvyšší soud ČSSR, že pokud nebyla mezinárodní smlouva uveřejněná ani oznámena ve Sbírce zákonů, není obecně závazným právním předpisem. V rámci této úvahy se odvolal na zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů.⁴⁵ To nicméně žádné účinky vyhlášení či nevyhlášení mezinárodní smlouvy neupravovalo. Z odůvodnění rozsudku také není zcela zřejmé, na základě jakého vnitrostátního právního předpisu byly ostatní smlouvy, které soud aplikoval, použity. S ohledem na to, že šlo o otázku důchodového zabezpečení, je možné, že soud vyšel ze zákona č. 100/1932 Sb.z. a n., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění.

Autorovi této práce se nepodařilo dohledat žádné další soudní rozhodnutí z dané doby, které by aplikovalo mezinárodní právo jindy, než když k tomu dával výslovný pokyn vnitrostátní právní předpis a i těchto rozhodnutí bylo spíše poskrovnu.

Autoři z období po listopadu 1989 se kloní k tomu, že díky nedostatečné právní úpravě mezinárodní právo spíše aplikováno nebylo. Rozhodně podle nich nebyly aplikovány mezinárodní smlouvy zaručující základní lidská práva a svobody, zejména Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Nicméně u otázek politicky neutrálních (například vymáhání výživného) však soudy měly jít výjimečně dokonce i nad rámec vnitrostátních právních předpisů.⁴⁶

2.4 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci

Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva nebyl ústavním zákonem o československé federaci jakkoliv dotčen. Došlo opět pouze k novému kompetenčnímu vymezení, když v tomto směru byla Ústava Československé socialistické republiky nahrazena. Nicméně naprostá většina pravomocí souvisejících s mezinárodními smlouvami byla i nadále svěřena federálním orgánům⁴⁷ - presidentovi ČSSR a Federálnímu shromáždění. Konkrétně se jednalo o následující ustanovení:

⁴⁵ rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 30.8.1976, sp. zn. Czf 1/76, publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 9, roč. 1976, str. 461, pod publikačním č. Rc 27/1976

⁴⁶ viz např. Wagner A. K mezinárodním aspektům návrhu nové československé ústavy. Právník 6/1991. roč. 130. str. 487 a Malenovský J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému. 5. vydání. Doplněk. Brno 2008. str. 462

⁴⁷ Viz zejména čl. 7:

(1) *Do výlučné působnosti Československé socialistické republiky patří:*

Čl. 36

...

(3) Mezinárodní smlouvy politické a mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona Federálního shromáždění, vyžadují před ratifikací souhlas Federálního shromáždění. ...

Čl. 61

(1) President Československé socialistické republiky:

a) zastupuje Československou socialistickou republiku navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv, ke kterým není třeba souhlasu Federálního shromáždění, může president přenést na vládu Československé socialistické republiky anebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy;...

Republiky federace měly v oblastech společné působnosti republik a federace právo konzultační týkající se mezinárodních smluv.⁴⁸ V oblastech výlučné působnosti měly republiky i právo rozhodující. Viz následující články:

Čl. 107

(1) Do působnosti národní rady patří zejména: ...

b) dávat souhlas k mezinárodním smlouvám, k jejichž provedení je třeba zákona národní rady, ...

Čl. 137

Vláda republiky rozhoduje ve sboru zejména:...

d) o souhlasu s mezinárodními smlouvami, jejichž provádění náleží do působnosti republiky,

...

Ustanovení upravující v ústavním právu otázky mezinárodního práva zůstala do převratu v roce 1989 nezměněna.

a) zahraniční politika, uzavírání mezinárodních smluv, zastupování Československé socialistické republiky v mezinárodních vztazích a rozhodování v otázkách války a míru, ...

(2) V oblastech uvedených v odstavci 1 působí výlučně zákonodárné a výkonné orgány státní moci, orgány státní správy a soudní orgány Československé socialistické republiky.

⁴⁸ viz zejména čl. 25 a čl. 78

2.5 Změny po listopadu 1989

Nově se rodící demokracie v Československu se začala mezinárodnímu právu výrazně více otevírat. Jednalo se jak o otevření vnější, tak i vnitřní.

2.5.1 Otevření se vnější kontrole dodržování mezinárodního práva

Vnější otevřením přitom rozumím otevření se kontrole dodržování mezinárodních závazků nadnárodními orgány. Československo přistoupilo dnem 12.3.1991 k opčnickému protokolu k Paktu a zároveň učinilo prohlášení podle čl. 41 Paktu.⁴⁹ Tím bylo umožněno, aby se na Výbor pro lidská práva obracely jak státy, tak i jednotlivci, s tím, že Československo neplní své závazky podle tohoto Paktu. Dále byly dne 18.3.1992 uloženy u generálního tajemníka Rady Evropy ratifikační listiny k ECHR ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, přičemž Československo zároveň učinilo prohlášení, kterým uznalo pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat stížnosti osob, nevládních organizací nebo skupin osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných ECHR a uznalo na základě vzájemnosti pravomoc ESLP k výkladu a použití Úmluvy.⁵⁰ Dodržování těchto mezinárodních smluv vnitrostátními orgány se tak dostalo pod bezprostřední kontrolu mezinárodních orgánů, přičemž stížnost mohly podat i českoslovenští občané proti vlastnímu státu.

Československo dále dne 26.4.1991 odvolalo výhradu k čl. 30 odst. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání,⁵¹ podle kterého jakýkoli spor mezi dvěma nebo více smluvními stranami úmluvy, týkající se výkladu nebo provádění této úmluvy, který nemůže být vyřešen jednáním, bude na žádost jednoho z nich předložen arbitrážnímu řízení a v případě nedohody o organizaci arbitráže, může kterákoli z těchto stran předat spor Mezinárodnímu soudnímu dvoru.⁵² V tomto případě tedy sice Československo nepřipustilo možnost podávání oznámení jiným státem nebo jednotlivcem podle čl. 21 a 22 této úmluvy k Výboru proti mučení, nicméně připustilo alespoň možnost arbitrážního či soudního přezkumu dodržování svých závazků.

⁴⁹ viz sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 169/1991Sb.

⁵⁰ viz sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

⁵¹ ze dne 10.12.1984, uveřejněná vyhláškou č. 143/1988 Sb. (United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)

⁵² Viz sdělení MZV č. 39/1997 Sb.

2.5.2 Otevření vnitrostátního práva prostřednictvím běžného zákonodárství

Vnitřní otevření v prvé řadě spočívalo ve výrazně častějším používání klauzulí o přednostním použití mezinárodních smluv před vnitrostátním právním předpisem, případně odkaz na možný postup podle mezinárodní smlouvy vedle zákona.⁵³ Je přitom nepochybné, že z velké části bylo toto častější používání odkazů na mezinárodní smlouvy zapříčiněno i výrazným nárůstem zákonodárné činnosti vůbec, nicméně lze vypožorovat, že se tato ustanovení dostávala i do zákonů, kde tato ustanovení dříve nebývala.

Nepochybně také výrazně přibylo odkazů, které se neodkazovaly pouze na mezinárodní smlouvy, ale i na další prameny mezinárodního práva. Jednalo se například o doplnění některých trestných činů. Trestné činy používání zakázaného bojového prostředku a nedovolené vedení boje podle § 262 odst. 2 trestního zákona, válečná krutost podle § 263 odst. 2 trestního zákona a zneužívání mezinárodně uznávaných a státních znaků podle § 265 odst. 1 trestního zákona byla doplněna výslovným odkazem na jednání, které je zakázáno mezinárodním právem (v tomto kontextu zjevně právem ozbrojených konfliktů).⁵⁴ Nicméně některá ustanovení v trestním zákoně i dříve obecného termínu “mezinárodní právo“ používala (viz § 67a písm. b) a § 263 odst. 1). Touto novelou tedy byl jejich počet pouze výrazně rozšířen. Obdobně byla modifikována ustanovení trestního řádu upravující vynětí z působnosti orgánů činných v trestním řízení na situace, že taková osoba požívá výsad a imunit podle zákona *nebo mezinárodního práva* (§ 10 odst. 1) a obdobně zvláštní postup doručování takovým osobám (§ 62 odst. 5).⁵⁵ Shodně byla formulována i příslušná ustanovení zákona o přestupcích a některé další zákony stanovící výjimky pro osoby požívající diplomatických imunit, ty nicméně navazovaly i na předchozí praxi.⁵⁶

Z pohledu aplikace mezinárodního práva bylo zajímavé ustanovení § 30 zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, které znělo:

Postavení, práva a povinnosti odborových orgánů, stanovené právními předpisy nebo vyplývající z mezinárodních smluv, jimiž je Česká a Slovenská Federativní Republika vázána, nejsou tímto zákonem dotčeny.

⁵³ Viz např. § 25 odst. 2 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, bod 6. a 7. zákona č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon, § 30 zákona č. 389/1990 Sb., o dani z příjmu obyvatelstva, § 2 odst. 3 zákona č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků, § 1 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, § 69 odst. 1 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, § 73 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) a mnohé další

⁵⁴ Viz body 92., 93. a 96. zákona č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon

⁵⁵ Viz body 10. a 34. zákona č. 178/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní řád

⁵⁶ Viz § 9, 66 a 76 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 4 odst. 1 zákona č. 570/1990, o správních poplatcích, § 11 písm. l) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

Toto ustanovení tedy výslovně nestanovilo přednost mezinárodní smlouvy, nicméně implicitně předpokládalo i vnitrostátní aplikaci mezinárodní smlouvy aniž by k tomu bylo třeba dalšího vnitrostátního opatření. Je však třeba konstatovat, že toto ustanovení bylo zřejmě pouze výjimkou potvrzující pravidlo a těžko by z něj tedy bylo možné usuzovat na nějaké přesvědčení zákonodárce o bezprostřední vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv.

2.5.3 Otevření vnitrostátního práva prostřednictvím ústavních změn

Úvodem je třeba poznamenat, že k vymezení vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva došlo v ústavně právní rovině pouze v dílčí oblasti smluv o lidských právech a základních svobodách. Nepochybně tomu mohlo být i z toho důvodu, že se nakonec ukázalo jako nerealizovatelné přijetí nové federální ústavy a docházelo pouze k dílčím novelám Ústavy ČSSR a ústavního zákona o československé federaci, z nichž navíc většina se zabývala otázkami souvisejícími se vztahy mezi federací a republikami.⁵⁷ Svým způsobem se tak jednalo o navázání na předchozí tradici stanovení přednostní aplikace mezinárodního práva pro určité oblasti právní úpravy prostřednictvím zákonných odkazů, byť nepochybně inkorporační klauzule v § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. měla ústavní povahu a tudíž nemohla být odstraněna běžným zákonem.

Podrobně na problémy vnitrostátní právní úpravy ve vztahu k mezinárodnímu právu poukázal v roce 1991 A. Wagner, když se pokusil, po konzultacích s mnoha předními odborníky mezinárodního práva tehdejší doby, nastínit jak by měla být řešena otázka vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v připravované federální ústavě. Kromě toho, že upozorňoval na mezinárodněprávní rizika související se silícími tendencemi Slovenska o mezinárodněprávní subjektivitu, navrhoval vůči mezinárodnímu právu velmi otevřenou úpravu. Již v této době upozorňoval na nezbytnost široké inkorporace mezinárodně právních závazků i s ohledem na uvažovaný vstup do Evropských společenství. Navrhoval věnovat mezinárodnímu právu velkou část preambule k ústavě, včetně obecné povinnosti plnit závazky vyplývající z mezinárodního práva a povinnosti interpretace právních předpisů v souladu s mezinárodním právem. Dále navrhoval zakotvit do ústavy přednost mezinárodních smluv a obyčejů před zákony, přičemž některé varianty počítaly s obdobnými účinky i pro závazné akty mezinárodních organizací. Ústava měla podle něj zakotvovat i výslovnou povinnost vnitrostátních orgánů mezinárodní právo bezprostředně aplikovat a možnost vnitrostátních subjektů se jej dovolat. Upozorňoval i na nedostatky ve zveřejňování

⁵⁷ Viz např. Chrástilová B., Mikeš P. Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. ASPI Publishing. Praha 2003. str. 36 – 81

mezinárodních smluv spočívajících jednak v často dlouhé době ležící mezi vstupem mezinárodní smlouvy pro Československo v platnost a jejím uveřejněním ve sbírce zákonů, jakož i na jejich zveřejnění pouze v českém jazyce.⁵⁸ Tento jeho článek je nepochybně zajímavým v tom směru, že již relativně brzy po listopadové revoluci pojmenoval naprostou většinu úskalí, která ohledně aplikace mezinárodního práva existovala, přičemž k jejich odstranění, byť v mnohaletém odstupu postupně došlo. Obdobně, byť v užším rozsahu na nedostatečnost ústavní úpravy v tomto směru poukazoval i V. Týč.^{59 60}

2.5.3.1 Uvozovací ústavní zákon k Listině základních práv a svobod

K naprosto zásadní změně vztahu mezinárodního práva a vnitrostátního práva došlo v ústavněprávní rovině přijetím ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, který nabyl účinnosti dne 8.2.1991. Pomineme-li ustanovení § 106 odst. 2 Ústavní listiny z roku 1920, byl tímto ustanovením poprvé na ústavní úrovni zakotven obecný vztah mezi mezinárodními smlouvami a vnitrostátním právem, byť pouze ohledně určitého výseku těchto mezinárodních smluv. Podle jeho § 2 platilo:

Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní Republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem.

Ačkoliv se na jednu stranu jednalo o jasné otevření ústavního práva určité oblasti mezinárodních smluv, na druhou stranu toto ustanovení zřejmě jednoznačně uzavřelo možnost spekulací o tom, že by ostatní mezinárodní smlouvy mohly být součástí vnitrostátního právního řádu i bez výslovné recepce. Těžko lze dovodit, že by ústavodárce výslovně prohlašoval pouze o této kategorii smluv, že jsou obecně závazné, pokud by uvedené pravidlo mělo platit o všech mezinárodních smlouvách.

Proces pro přijímání těchto mezinárodních smluv zůstával nadále zcela shodný s ostatními mezinárodními smlouvami, ačkoliv byla stanovena jejich přednost před zákonem a svou povahou se tedy blížily nepochybně ústavním zákonům. Konečná úprava přitom byla v tomto

⁵⁸ Wagner, A. dílo citované v pozn. č. 46, str. 486-497

⁵⁹ Týč V. Vnitrostátní aplikace mezinárodních smluv v ústavním systému Československa in Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu. Sborník příspěvků z vědecké konference věnované prof. Bohumilu Baxovi (ed. K. Schelle). Masarykova univerzita. Brno 1993. str. 175 – 180

⁶⁰ Týč V. Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník 4/1993. ročník 132. str. 331 - 336

směru v rozporu s původními zákonodárnými iniciativami obou národních rad. Návrhy počítaly s tím, že mezinárodní smlouvy budou mít sílu ústavního zákona, nicméně pouze za předpokladu, že Federální shromáždění dá souhlas k jejich ratifikaci stejným způsobem, jako dává k přijetí ústavních zákonů.⁶¹

Ohledně právní síly mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách se navíc v době projednávání ve Federálním shromáždění objevil i názor, aby měly pouze sílu běžného zákona. Nakonec přijatá podoba tak byla považována za určitý kompromis, kdy zpravodaj ústavněprávního výboru Sněmovny lidu E. Valko, uvedl, že byla jejich právní síla navržena tak, že sice mají přednost před běžnými zákony, ale ne před zákonem ústavním, který má nejvyšší právní sílu.⁶² Je nicméně poněkud překvapující, že ohledně právní síly a způsobu přijímání těchto mezinárodních smluv nebyla vedena na plénu Federálního shromáždění při přijímání uvozoovacího ústavního zákona k Listině žádná diskuse.

2.5.3.2 Ústavní soud ČSFR

Druhým zásadním ústavněprávním předpisem, který otevíral vnitrostátní právní řád mezinárodnímu právu, byť tentokrát spíše v procesní rovině, byl ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, který nabyl účinnosti dne 1.4.1991. Ačkoliv podle čl. 1 odst. 1 byl ústavní soud soudním orgánem ochrany ústavnosti, byly pod tento pojem zahrnovány i mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které měly přednost před zákonem.

Jednalo se jednak o abstraktní kontrolu právních předpisů, ale i o možnost přezkumu rozhodnutí jiných orgánů v konkrétních věcech na základě individuální ústavní stížnosti.

⁶¹ Čl. 5 tisku č. 330 návrh Slovenské národní rady ústavního zákona, kterým se vyhláší Listina základních práv a svobod, Federální shromáždění ČSFR, VI. volební období (1990-1992) a čl. 5 tisku č. 331 návrh České národní rady ústavního zákona, kterým se vyhláší Listina základních práv a svobod, Federální shromáždění ČSFR, VI. volební období (1990-1992). Český návrh přitom navíc počítal i s tím, že bude upraveno provádění rozhodnutí orgánů podle takových mezinárodních a smluv a v přechodných ustanoveních Mezinárodní pakt o občanských a politických právech označoval za smlouvu se silou ústavního zákona s tím, že jiné již ratifikované smlouvy by musely být schváleny obdobně jako ústavní zákon.

⁶² Stenoprotokol z jednání ze dne 8.1.1991, Federální shromáždění ČSFR, VI. volební období (1990-1992)

Abstraktní kontrola právních předpisů federace i republik byla upravena v čl. 2 písm. b) podle kterého platilo, že:

Ústavní soud rozhoduje: ...

b) o souladu zákonů Federálního shromáždění, ústavních a jiných zákonů České národní rady a Slovenské národní rady s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní Republikou ratifikovanými a vyhlášenými;⁶³ ...

Následek zjištění nesouladu právního předpisu s mezinárodní smlouvou byl upraven v čl. 3 odst. 1, který zněl:

Jestliže Ústavní soud svým nálezem vysloví, že je nesoulad mezi právními předpisy uvedenými v čl. 2, pozbývají dotčené předpisy, jejich části, popřípadě některá jejich ustanovení účinnosti; orgány, které tyto předpisy vydaly, jsou povinny je do šesti měsíců od vyhlášení nálezu Ústavního soudu uvést do souladu s ..., mezinárodními smlouvami, Neučiní-li tak, pozbývají takové předpisy, jejich části nebo ustanovení platnosti po šesti měsících od vyhlášení nálezu; to neplatí pro ústavní zákony České národní rady a Slovenské národní rady.

Individuální ústavní stížnost byla upravena v čl. 6, který zněl:

Ústavní soud rozhoduje o ústavních stížnostech proti opatřením, pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné moci, jestliže stěžovatel tvrdí, že jimi byly porušeny jeho základní práva a svobody, zaručené ústavním zákonem Federálního shromáždění nebo mezinárodními smlouvami uvedenými v čl. 2 písm. b). Podmínky stanoví zákon Federálního shromáždění.

V rámci individuální ústavní stížnosti nicméně nemohl stěžovatel, na rozdíl od současného stavu, zároveň navrhnout abstraktní kontrolu ústavnosti.

Pravomoci Ústavního soudu ČSFR s ohledem na mezinárodní právo byly fakticky dále nad rámec ústavního zákona rozšířeny prováděcím zákonem k ústavnímu zákonu, tedy zákonem č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o

⁶³ Kromě zákonů se vztahovala tato působnost i na nařízení federální vlády a jakékoliv právní předpisy federálních ministerstev a ostatních federálních orgánů státní správy, když tato pravomoc byla spíše dodatečně založena § 35 zákona č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním, byť uvedené ustanovení tvrdilo, že pouze vykládá ústavní zákon.

řízení před ním, který nabyl účinnosti dne 3.12.1991 Sb. Jednalo o pravomoc vyložit, zda určitá mezinárodní smlouva je smlouvou ve smyslu § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a dále o možnost zásahu do již pravomocně skončených řízení v případě, že by Výbor pro lidská práva konstatoval porušení Paktu.

Výkladovou pravomoc zakládal § 53, podle kterého měl Ústavní soud pravomoc podat výklad, zda mezinárodní smlouva ČSFR ratifikovaná a vyhlášená je mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách ve smyslu § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, je-li věc sporná. Uvedené ustanovení se přitom nevztahovalo na výklad v rámci abstraktní kontroly ústavnosti nebo při posuzování individuální ústavní stížnosti, ale odkazovalo na obdobné použití řízení o výkladu ústavních zákonů Federálního shromáždění. Subjekty oprávněnými k podání návrhu na výklad přitom byly stejné subjekty, které byly oprávněny podávat návrh na abstraktní kontrolu souladu právních předpisů s ústavními zákony či mezinárodními smlouvami. Z uvedeného ustanovení tak bylo zcela zřejmé, že kvalifikace určité smlouvy jako lidskoprávní byla plně v rukou moci soudní, která nebyla žádným způsobem vázána v tom, co si o povaze smlouvy myslel při jejím přijímání zákonodárce. Uvedené ustanovení se navíc vztahovalo pouze na situace, kdy kvalifikace určité mezinárodní smlouvy jako lidskoprávní byla sporná, v ostatních případech tedy zjevně mělo být na aplikujícím orgánu, aby si povahu mezinárodní smlouvy vyhodnotil sám.

Druhá zcela nová pravomoc ve vztahu k mezinárodnímu právu byla založena částí třetí zákona, nazvanou Provádění rozhodnutí mezinárodních orgánů ve věcech základních práv a svobod. Tato část obsahovala pouze § 74, který zněl:

(1) Sdělil-li výbor pro lidská práva České a Slovenské Federativní Republice na základě stížnosti mu podané svůj názor, že opatřením, rozhodnutím nebo jiným zásahem některého orgánu veřejné moci České a Slovenské Federativní Republiky bylo porušeno právo stěžovatele uvedené v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, předloží federální vláda toto sdělení neprodleně Ústavnímu soudu.

(2) Pro účely řízení před Ústavním soudem se sdělení podle odstavce 1 považuje za ústavní stížnost (čl. 6 a čl. 8 odst. 3 ústavního zákon), která byla přijata k dalšímu řízení....

Toto ustanovení bylo nepochybně velmi vstřícné vůči Výboru pro lidská práva, když takovou povinnost Pakt Československu rozhodně neukládal a dokonce se ani sdělení výboru nepovažují za mezinárodně právně závazná i vůči státu, proti kterému stížnost směřuje. Toto ustanovení je třeba považovat za specifické i v tom směru, že k zahájení řízení nebylo vůbec třeba další aktivity samotného stěžovatele, ale řízení bylo zahájeno již tím, že vláda informovala ústavní soud o sdělení Výboru pro lidská práva. Nebylo také podstatné, jak dlouhá doba uplynula od skončení vnitrostátních řízení a zda stěžovatel dříve, než se obrátil na Výbor pro lidská práva skutečně vyčerpal veškeré vnitrostátní prostředky nápravy, včetně ústavní stížnosti. Zákon nicméně výslovně nestanovil, že by byl ústavní soud povinen této kvaziústavní stížnosti vyhovět nebo že by byl vázán právním názorem vysloveným ve sdělení Výboru pro lidská práva. Bylo by proto nepochybně velmi zajímavé sledovat jak by bylo v praxi uvedené ustanovení vykládáno, k čemuž však nikdy nedošlo.

2.5.3.3 Změna Ústavy ohledně předběžného provádění mezinárodních smluv

V návaznosti na dříve popsaný neutěšený stav týkající se předběžného provádění mezinárodních smluv, tedy neexistenci ústavní úpravy počínaje Ústavou Československé socialistické republiky a přesto platící zákon č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy, který si uvědomoval i zákonodárce, byla přijatá novela ústavního zákona č. 143/1968 Sb. Navíc se počítalo i s přijetím nového prováděcího zákona.⁶⁴ Bodem 21. ústavního zákona č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další ústavní zákony, došlo k doplnění čl. 36 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci o následující větu:

"Zákon Federálního shromáždění stanoví, kdy lze mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy provádět před tím, než s nimi Federální shromáždění vysloví souhlas."

Tento ústavní zákon nicméně nabyl účinnosti dne 29.10.1992 a pozbyl ji dne 1.1.1993.

⁶⁴ Viz důvodovou zprávu k bodu 21., tisk č. 73. Vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další ústavní zákony, Federální shromáždění ČSFR, VII. volební období (1992-1992)

2.5.4 Názory nauky

Na rozdíl od předlistopadové situace začala být postavení mezinárodního práva v právu vnitrostátním věnována větší pozornost. Literatura se v tomto období shodovala (respektive minimálně nijak nesporeovala) v tom, že jestliže neexistuje na ústavní úrovni obecné pravidlo o vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, je třeba dovést, že bez konkrétního zákonného (potažmo ústavního) zmocnění nelze normu mezinárodního práva aplikovat. Tato skutečnost mohla být paradoxně zapříčiněna i ustanovením § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., který na ústavněprávní úrovni stanovil obecnou závaznost pouze některých mezinárodních smluv z čehož bylo možné výkladem *a contrario* dovést, že jiné mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu obecně závazné nejsou.

Zájem nauky nicméně vzbudil právě § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., neboť se nejednalo o normu zcela jednoznačnou a to ve více ohledech.

Nauka se spíše shodovala na tom, že vymezení smluv v § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., tedy smluv o lidských právech a svobodách, nemůže být vykládáno tak, že by se mělo vztahovat pouze na smlouvy upravující ta práva a svobody vymezená v hlavě druhé Listiny nazvané „Lidská práva a základní svobody“, ale toto vymezení by mělo být pojímáno široce, zahrnující zásadně jakákoliv lidská práva.⁶⁵ Na druhou stranu panovala značná nejistota ohledně toho, zda se má podle daného ustanovení postupovat i ohledně mezinárodních smluv, které nejsou typickými smlouvami o lidských právech (např. oblast humanitárního práva, úmluvy Mezinárodní organizace práce, atd.) a u smluv, které nejsou samy o sobě smlouvami o lidských právech, ale mají v sobě některá ustanovení, která lidská práva upravují.⁶⁶

V názorech nauky nepanovala jednota ohledně právní síly mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.⁶⁷ J. Malenovský zastával názor, že tyto smlouvy jsou na úrovni ústavního zákona. Tento jeho závěr byl však nepochybně dosti problematický a to s ohledem na to, že výkladové konstrukce, kterými k těmto závěrům docházel, byly značně složité a v podstatě zcela potlačoval význam historického výkladu. Jak nicméně bylo uvedeno shora, z průběhu projednávání ústavního zákona ve Federálním shromáždění, je relativně jednoznačné, že úmyslem zákonodárce bylo, aby tyto smlouvy sice byly nad běžnými zákony, ale zároveň aby nebyly na úrovni zákonů ústavních. Za situace, že text právního předpisu nedává jednoznačnou odpověď (v daném případě tedy pochybnost ohledně vztahu

⁶⁵ Malenovský J. dílo cit v pozn. č. 30. str. 934-935. Pavlíček V. Listina základních práv a svobod a problémy přeměny právního řádu. Právník č. 5/1992. roč. 131. str. 366

⁶⁶ Malenovský, J. dílo cit. v pozn. č. 65, str. 935, Týč, V. dílo cit. v pozn. č. 60, str. 334

⁶⁷ Stručný přehled Malenovský, J. dílo cit. v pozn. č. 65, str. 931-932

mezinárodní smlouvy a ústavního zákona) je přitom i historický výklad důležitým vodítkem k vyložení právní normy.

2.5.5 Rozhodovací praxe soudů

2.5.5.1 Ústavní soud ČSFR

Ústavní soud ČSFR měl možnost reálně vykonávat svou činnost pouze velmi krátkou dobu. Jeho soudci byli jmenováni prezidentem ČSFR dne 31.1.1992, nicméně s ohledem na nezbytná organizační opatření začal tento soud pracovat až počátkem března. V důsledku toho tedy soud fungoval pouhých deset měsíců.⁶⁸

Ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR bylo publikováno pouhých 16 rozhodnutí. Nicméně je nepochybně zajímavé, že i přes tento velmi malý počet rozhodnutí se v sedmi případech, tedy téměř v polovině případů, navrhovatelé dovolávali i aplikace mezinárodních smluv. S ohledem na novost právní úpravy je podle mého přesvědčení toto číslo dosti překvapující.

V žádném z publikovaných rozhodnutí se nicméně Ústavní soud ČSFR nezabýval otázkou aplikace mezinárodních smluv v obecné rovině, ale vždy posuzoval jejich konkrétní ustanovení s ohledem na předmět ústavní stížnosti. Nejčastěji se Ústavní soud ČSFR zabýval aplikací Paktu⁶⁹ a Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.⁷⁰ Na rozdíl od pozdější poněkud opatrnější praxe Ústavního soudu ČR⁷¹ Ústavní soud ČSFR se bez jakýchkoliv pochybností zabýval i návrhy namítajícími nesoulad s úmluvami Mezinárodní organizace práce a to konkrétně s Úmluvou č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat,⁷² a s Úmluvou č. 111 o diskriminaci (zaměstnání a

⁶⁸ Ševčík V. Předmluva. Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. ročník 1992

⁶⁹ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/92, ze dne 4.9.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 25. pod publikačním č. 9, sp. zn. Pl. ÚS 22/92, ze dne 8.10.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 37. pod publikačním č. 11 a sp. zn. Pl. ÚS 1/92, ze dne 26.11.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 56. pod publikačním č. 14

⁷⁰ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 22/92, ze dne 8.10.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 37. pod publikačním č. 11, sp. zn. II. ÚS 104/92, ze dne 21.10.1992, sp. zn. II. ÚS 104/92, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 44. pod publikačním č. 12 a sp. zn. Pl. ÚS 1/92, ze dne 26.11.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 56. pod publikačním č. 14

⁷¹ Ačkoliv i Ústavní soud ČR s oběma uvedenými úmluvami MOP jako se smlouvami o lidských právech a základních svobodách nakládal. V případě Úmluvy č. 111 jí takto vyznačil výslovně – viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/93, u úmluvy č. 87 to lze dovodit pouze nepřímou, když jí do svých úvah alespoň velmi okrajově zahrnul, ačkoliv nikdy nepřistoupil k její aplikaci – viz zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04

⁷² Viz nálezy sp. zn. II. ÚS 104/92, ze dne 21.10.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 44. pod publikačním č. 12

povolání).⁷³ Pouze dvakrát se soud zabýval aplikací ECHR,⁷⁴ což bylo nepochybně dáno i tím, že tato úmluva byla ve sbírce zákonů vyhlášena až 15.5.1992. Jednou se Ústavní soud ČSFR zabýval aplikací Úmluvy o právech dítěte.⁷⁵ Zajímavé bylo i to, že jednou se navrhovatelé dovolávali aplikace Vídeňské úmluvy o smluvním právu a to konkrétně jejich čl. 18 (Závazek nemařit předmět a účel smlouvy před jejím vstupem v platnost), čl. 26 (Pacta sunt servanta) a čl. 28 (Vyloučení zpětné působnosti smluv). Bohužel však tyto námitky Ústavní soud ČSFR zcela opomněl a nijak se k nim nevyjádřil.⁷⁶

Ve svých rozhodnutích se Ústavní soud ČSFR mezinárodními smlouvami zabýval relativně obsáhle a zpravidla namítané porušení mezinárodní smlouvy posuzoval nezávisle na tom, zda je bylo též možné podřadit pod některé ustanovení Listiny. Dokonce se některými otázkami aplikace mezinárodního práva zabýval i tehdy, když stížnost odmítal a svůj názor konstatoval pouze mimoděk.⁷⁷ Při výkladu smluv se odvolával i na výklady zaujaté příslušnými mezinárodními orgány, byť někdy s jejich závěry polemizoval a to zejména v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/92,⁷⁸ kde navrhovatelé předložili zprávu generálního ředitele správní rady Mezinárodního úřadu práce, která se zabývala stížností podanou Odborovým sdružením Čech, Moravy a Slezska a Českou a Slovenskou Konfederací odborových svazů na porušení úmluvy o diskriminaci (zaměstnání a povolání) č. 111. Tato zpráva docházela k závěru, že v případě napadeného zákona č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky (tzv. lustrační zákon), Československo porušilo citovanou úmluvu. Jak nicméně konstatoval Ústavní soud ČSFR, tato zpráva se opírala o prohlášení bývalého předsedy Federálního shromáždění A. Dubčeka, že jde o diskriminační zákon, který zbabí kolem jednoho milionu čs. občanů jejich základních lidských a odborových práv. Jak nicméně zjistil Ústavní soud ČSFR, dopad zákona byl mnohonásobně menší, když pozitivní osvědčení (po odečtení osob evidovaných dle § 2 odst. 1

⁷³ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 22/92, ze dne 8.10.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 37. pod publikačním č. 11 a sp. zn. Pl. ÚS 1/92, ze dne 26.11.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 56. pod publikačním č. 14

⁷⁴ Viz nálezy a usnesení sp. zn. I. ÚS 233/92, ze dne 9.6.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 13. pod publikačním č. 4 a sp. zn. Pl. ÚS 22/92, ze dne 8.10.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 37. pod publikačním č. 11

⁷⁵ Viz nálezy sp. zn. I. ÚS 205/92, ze dne 4.11.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 53. pod publikačním č. 13

⁷⁶ Viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/92, ze dne 26.11.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 56. pod publikačním č. 14

⁷⁷ Viz usnesení sp. zn. I. ÚS 233/92, ze dne 9.6.1992, publikované ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 13. pod publikačním č. 4

⁷⁸ ze dne 26.11.1992, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 56. pod publikačním č. 14

písm. c) v rozhodné době byla vydána přibližně 11,5 tis. osobám. Ústavní soud proto dovedl, že zpráva vycházela ze zcela jiných předpokladů, než se nakonec ukázaly jako pravdivé a proto příslušnou zprávu za rozhodující nepovažoval.

2.5.5.2 Obecné soudy

Autorovi této práce se bohužel nepodařilo dohledat žádné rozhodnutí obecného soudu, které by se již za existence ČSFR zabývalo přednostní aplikací mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách ve smyslu § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. Uvedené může být způsobeno nepochybně tím, že soudy měly na aplikaci tohoto ustanovení relativně krátkou dobu (přibližně rok a 11 měsíců), nicméně zřejmě i tím, že soudy nebyly zvyklé aplikovat mezinárodní právo jindy, než pokud k tomu měly výslovný zákonný pokyn v rámci dílčí právní úpravy.

Na mezinárodní právo se pouze v obecné rovině dovolávaly soudy při aplikaci zákona č. 119/1990 Sb., o soudních rehabilitacích, který se sám v § 1 odst. 1 odvolával na mezinárodněprávní dokumenty zajišťující ochranu lidských práv, které byly předchozím režimem porušovány a jednání podle nich bylo postihováno jako protiprávní. Soudy následně docházely k výkladu zákona vstřícného k poškozeným osobám i s ohledem na odkaz na tyto mezinárodněprávní dokumenty.⁷⁹

Z pohledu imunit států je zajímavé rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR Rc 9/1992,⁸⁰ podle kterého československým soudům náležela pravomoc rozhodovat o žalobách na náhradu škod způsobených čs. občanům sovětskými vojsky během jejich pobytu na území ČSFR. Soud tuto skutečnost dovozoval ze skutečnosti, že za tato vojska jedná zmocněnec vlády SSSR pro záležitosti odchodu sovětských vojsk z ČSFR ve smyslu čl. 4 Dohody mezi vládou ČSFR a vládou SSSR, vyhlášené sdělením č. 71/1990 Sb. Nemělo proto jít s přihlédnutím k této dohodě o žaloby směřující proti cizímu státu, které by jinak byly z pravomoci československých soudů vyloučeny ve smyslu § 47 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním.

⁷⁹ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11.12.1992, sp. zn. 9 Rt 49/92, uveřejněný v časopise Právní rozhledy č. 2/1993, str. 49 nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5.11.1992, sp. zn. 20 Co 53/93, uveřejněný v časopise Bulletin advokacie č. 2/1994, str. 35

⁸⁰ ze dne 30.4.1991, sp. zn. 1 Cz 3/1991, Sběrka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 2-3, roč. 1992, str. 124, pod publikačním č. Rc 9/1992

3. Aktuální právní úprava aplikace mezinárodního práva vnitrostátními orgány samostatné České republiky a vývoj této právní úpravy

Orgány moci soudní v kontinentálním pojetí právní kultury právo zásadně pouze nalézají, ale nevytvářejí, byť jde spíše o teoretické východisko a v praxi samozřejmě fakticky k dotváření práva soudy dochází. Nicméně i přes faktické sblížení pohledů obou právních kultur, je pro českého soudce stále znění zákona, respektive zejména ústavního zákona, rozhodující pro to, zda a jak bude přistupovat k aplikaci toho kterého pramene mezinárodního práva. Tato část disertační práce se proto snaží detailně zmapovat ústavní i zákonnou úpravu regulující vztah mezinárodního a vnitrostátního práva, spolu se shromážděním názorů nauky v kontextu právní úpravy. Tato část přitom popisuje nejenom nyní aktuálně platnou právní úpravu, ale i její postupný vývoj od vzniku samostatné ČR. Někdy se přitom jednalo pouze o novely, které pouze pozměňují či doplňují původní význam, případně jde sice o zákony formálně nové, které však z menší nebo větší části předchozí právní úpravu přebírají. Spíše výjimečně jde o situaci, že by právní úprava nová neměla žádnou kontinuitu s původní.

Znát tento vývoj je podstatné jednak z toho důvodu, že v rámci následného studia judikatury je třeba posoudit, zda soudní rozhodnutí vydané i již podle neplatné právní úpravy je nadále aplikovatelné, jakož i pro to, že samozřejmě může vyvstat potřeba řešit některou otázku s ohledem na právní úpravu platnou v době vzniku určitého právního vztahu. Navíc je znalost původní právní úpravy nezbytná i pro pochopení některých soudních rozhodnutí, které novou právní úpravu aplikují právě i v návaznosti na její historický vývoj. Z popsaného vývoje bude navíc patrné, zda i Parlament, jako nositel moci zákonodárné, přistupoval za dobu existence ČR k mezinárodnímu právu vstřícněji, nebo zda jeho vztah k mezinárodnímu právu stagnoval, nebo se dokonce zhoršoval. V rámci komparativní metody je zároveň představena Ústava Polska (1997).

3.1 *Návrh Ústavy ČR*

Vláda předložila České národní radě vládní návrh Ústavy, který byl k mezinárodnímu právu výrazně více velkorysý, než dosavadní ústavní řád.¹ Tento návrh předpokládal ve svém čl. 10 inkorporaci dvou kategorií mezinárodních smluv do vnitrostátního právního řádu. Podle odst. 1 jimi měly být i nadále mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských

¹ tisk č. 152 vládní návrh ústavy České republiky, Česká národní rada, VII. volební období (1992-1992)

právech,² nicméně podle odst. 2 i ostatní mezinárodní smlouvy. U obou kategorií smluv mělo být dalšími podmínkami jejich vnitrostátní aplikace to, že jsou závazné pro ČR, byly schválené Parlamentem a ratifikovány prezidentem republiky. Návrh tak předpokládal inkorporaci všech mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci by dal souhlas Parlament. Zatímco smlouvy o základních svobodách a lidských právech měly mít sílu ústavního zákona, ostatní mezinárodní smlouvy sílu běžného zákona. Mezinárodní smlouvy se silou ústavního zákona měly být schvalovány taktéž stejnou procedurou jako ústavní zákony (čl. 39 odst. 3, čl. 40) a ostatní mezinárodní smlouvy obdobně jako zákony (čl. 49). U ostatních mezinárodních smluv měla proběhnout ratifikace prezidentem republiky až poté, co Ústavní soud vykoná předběžnou kontrolu ústavnosti (čl. 51 odst. 2). Ústavní soud měl mít založenu derogační pravomoc ohledně zákonů, které by byly v rozporu s mezinárodními smlouvami, které mají sílu ústavního zákona a ohledně podzákonných předpisů i tehdy, pokud by byly v rozporu i s ostatními mezinárodními smlouvami (čl. 85 písm. a) a b). Důvodová zpráva k návrhu bohužel nijak blíže nerozvádí, proč se vláda rozhodla přistoupit k inkorporaci širšího okruhu mezinárodních smluv. U předběžné kontroly ústavnosti správně důvodová zpráva upozorňovala na následné možné komplikace v případě pozdějšího zjištění jejího rozporu s ústavním pořádkem s ohledem na její vstup v platnost z pohledu mezinárodního práva.

Tento návrh, byť nakonec nebyl Českou národní radou přijat v navrženém znění, je nepochybně zajímavou ukázkou toho, že alespoň vláda neměla obavu i po jen krátké účinnosti inkorporační klauzule vztahující se k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách rozšířit bezprostřední závaznost i na všechny ostatní mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci by dal souhlas Parlament. Tento návrh by na druhou stranu nepochybně přinášel mnohé interpretační nejasnosti. Stěžejní otázkou by zejména byl vztah mezi mezinárodními smlouvami a pozdějším vnitrostátním zákonodárstvím, tedy zda by se v takovém případě uplatnilo interpretační pravidlo *lex posterior derogat legi priori*. Lze dospět k závěru, že by tomu tak zřejmě bylo, neboť jinak by musel ústavodárce stanovit nadzákonnou či dokonce nadústavní sílu mezinárodních smluv. Nicméně návrh výslovně stanovil jejich právní sílu shodnou se silou zákona či ústavního zákona.³ Pokud by se stát chtěl těmto důsledkům vyhnout, musel by zřejmě nadále pokračovat i přes obecnou inkorporaci mezinárodních smluv v praxi zákonných odkazů stanovících přednostní použití

² Na rozdíl od § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, byla použita lehce odlišná terminologie, když tento ústavní zákon hovořil o *lidských právech a základních svobodách*

³ Shodně viz Filip J. Ústavní právo České republiky. I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno 1999. str. 269

mezinárodních smluv, čímž by i pozdější zákon řešící shodnou materii odlišně zřejmě umožnil nadále aplikovat dříve přijatou mezinárodní smlouvu za použití výkladového pravidla *lex specialis derogat legi generali*.

3.2 Právní úprava od roku 1993 do roku 2002

3.2.1 Ústava ČR

Jak již bylo uvedeno shora, vládní návrh nebyl Českou národní radou přijat v původním znění. Společnou zprávou výborů České národní rady byl předložen komplexní pozměňovací návrh k vládnímu návrhu.⁴ Tento návrh byl následně přijat v navrženém znění kromě několika drobných pozměňovacích návrhů, které se nijak nedotýkaly článků souvisejících s mezinárodním právem.⁵

Ústava ČR se ve svém čl. 10 vrátila ke koncepci § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kdy inkorporovala do vnitrostátního práva pouze ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána. Text uvedeného ustanovení se od ustanovení § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.⁶ nepatrně odlišoval a zněl:

Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

Došlo tedy k jistému zpřesnění, že se musí jednat o mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, když znění § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. výslovně tuto podmínku neobsahovalo a zřejmě pouze hypoteticky by mohlo být sporné, zda by se takových účinků dostávalo mezinárodní smlouvě, která sice byla ratifikována a vyhlášena, ale v mezidobí pozbyla pro stát mezinárodněprávní závaznosti. Situace, že by byla smlouva vyhlášena ještě dříve, než nabyla mezinárodněprávní závaznosti, by neměla nastat s ohledem na ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, podle kterého platilo, že ve Sbírce zákonů se vyhlášují sdělení ministerstva mezinárodních vztahů ČR o sjednání mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána. Došlo také ke změně textace účinků vnitrostátní závaznosti, když se nově nehovořilo o obecné závaznosti, ale o bezprostřední závaznosti. V této změně neshledávám žádný věcný rozdíl, když podle mého přesvědčení bylo v obou

⁴ tisk č. 154 Společná zpráva výborů České národní rady k vládnímu návrhu Ústavy České republiky (tisk 152), Česká národní rada, VII. volební období (1990-1992)

⁵ Stenoprotokol z jednání ze dne 16.12.1993, Česká národní rada, VII. volební období (1990-1992)

⁶ *Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, Českou a Slovenskou Federativní Republikou ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem.*

případech úmyslem ústavodárce, aby se příslušné mezinárodní stávaly součástí norem, které jsou vnitrostátně závazné, tedy bez potřeby přijetí dalšího vnitrostátního předpisu.

Ustanovení **čl. 49 Ústavy ČR** upravovalo, ke kterým mezinárodním smlouvám je před jejich ratifikací potřebný souhlas Parlamentu a stanovilo pravidlo, že takové mezinárodní smlouvy schvaluje Parlament obdobně jako návrhy zákonů a Poslanecká sněmovna tedy zřejmě mohla případné nesouhlasné stanovisko Senátu přehlasovat s výjimkou mezinárodní smlouvy upravující státní hranice nebo mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.⁷ Podle V. Schorma i J. Filipa však byl faktický postup takový, že obě komory Parlamentu měly při přijímání rovné postavení a případný nesouhlas Senátu tedy nemohl být nahrazen kvalifikovanou většinou Poslanecké sněmovny.⁸ **Čl. 52** stanovil povinnost mezinárodní smlouvu vyhlásit, když s tímto vyhlášením spojoval její platnost, ačkoliv měl zřejmě na mysli její vnitrostátní závaznost.⁹ **Čl. 63 písm. odst. 1 písm. b)** svěřoval a i nadále svěřuje prezidentu republiky právo sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy s tím, že sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. S ohledem na čl. 63 odst. 3 se jedná o pravomoc podléhající kontrasignaci předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády.

Na poli ochrany závazků vyplývajících z mezinárodních smluv podle čl. 10 byla svěřena velmi významná úloha Ústavnímu soudu. Pravomoci Ústavního soudu týkající se mezinárodních smluv určovala ustanovení **čl. 87 odst. 1 písm. a), b) a i)**, která zněla:

Ústavní soud rozhoduje

a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10,

b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10, ...

i) o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak, ...

⁷ Viz čl. 11 a čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR

⁸ Schorm V. Osud vládního návrhu novely Ústavy v oblasti mezinárodních vztahů, Evropské Unie a Severoatlantické aliance in Aktuálnost změn Ústavy ČR (eds. Dančák B. a Šimíček V.). Masarykova univerzita v Brně. Brno 1999. str. 70. Filip J. Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR. Právní zpravodaj 11/2001. str. 4

⁹ Viz v podrobnostech Hasenkopf P. Vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv z hlediska českého právního řádu (ed. Pavlíček V.). AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 47-51

Ústavní soud tak byl oprávněn provádět abstraktní kontrolu ústavnosti, když referenční normou nebyly pouze ústavní zákony, ale i mezinárodní smlouvy podle čl. 10. Ústavní soud ČR byl přitom oproti Ústavnímu soudu ČSFR oprávněn příslušný předpis přímo zrušit, aniž by nejprve muselo dojít ke konstatování nesouladu mezi zákonem a ústavním pořádkem a pozastavení účinnosti právního předpisu.

Teoreticky mohlo být velmi významným oprávněním právo podle **čl. 87 odst. 1 písm. i)**, které však bylo naprosto znehodnoceno hlavou sedmou části druhé ZÚS nazvanou Řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Ta toto ústavní oprávnění Ústavního soudu zužovala několika různými způsoby. Jednak v § 117 ZÚS byl mezinárodní soud vymezen pouze jako mezinárodní orgán oprávněný rozhodovat o stížnostech proti porušení lidských práv a základních svobod, jehož rozhodnutí jsou v ČR závazná podle ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR vázána. Zejména však v § 118 omezil možné opatření Ústavního soudu pouze na zrušení platného právního předpisu nebo jeho části k návrhu vlády, pokud rozhodl mezinárodní soud na základě stížnosti mu podané, že zásahem orgánu veřejné moci ČR bylo porušeno ústavně zaručené právo nebo svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívá v platném právním předpisu. Podmínkou zároveň bylo, že vláda nemohla zrušení nebo změny docílit jiným způsobem. S ohledem na ustanovení § 64 odst. 2 písm. a) ZÚS stanovící právo vlády podat návrh na zrušení jakéhokoli podzákoného předpisu i bez dalších omezujících podmínek, ustanovení § 118 dopadalo pouze na zrušení zákona, k němuž jinak vláda podle § 64 odst. 1 oprávněna nebyla. Pravděpodobnost, že by toto oprávnění Ústavního soudu bylo někdy využito tak byla velmi nízká a ve skutečnosti také nikdy k předložení takového návrhu nedošlo.

Toto zúžení bylo podle mého přesvědčení nerespektováním ústavně zakotvené pravomoci Ústavního soudu, když lze poukázat i na důvodovou zprávu k vládnímu návrhu Ústavy ČR, která k tomuto oprávnění výslovně uváděla:

Mezi významné nové pravomoci Ústavního soudu patří právo rozhodovat o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, a pokud je nelze provést jinak. Tímto ustanovením je dána pravomoc Ústavního soudu rozhodnout v konkrétním případě, kdy je provedení výkonu rozhodnutí požadováno po orgánu, který jej nemůže provést.¹⁰

¹⁰ tisk č. 152 vládní návrh ústavy České republiky, Česká národní rada, VII. volební období (1990-1992)

Důvody, které zákonodárce k tomuto velmi úzkému pojetí, či dokonce spíše faktické změně Ústavy ČR¹¹ vedly, nejsou zcela zřejmé a to i s ohledem na to, že předchozí federální úprava paradoxně poskytovala širší míru pravomocí Ústavnímu soudu ČSFR, ačkoliv pouze vzhledem k rozhodnutím Výboru pro lidská práva. Důvodová zpráva se k tomu, že fakticky dochází k omezení ústavně zakotvené kompetence nevyjadřuje, a vychází již z toho, že se bude v podstatě výlučně jednat o rozhodnutí ESLP a Výboru ministrů Rady Evropy. Zároveň vycházela z toho, že tyto orgány v té době nepožadovaly zrušení individuálních rozhodnutí vnitrostátních orgánů.¹² Nicméně i s ohledem na pozdější vývoj názoru ESLP a Výboru ministrů Rady Evropy na tuto otázku, navrhoval J. Malenovský, aby Ústavní soud šel nad rámec tohoto ustanovení, když jak ostatně konstatoval sám Ústavní soud, pomocí obyčejného zákona není možné přeinterpretovat Ústavu do podoby, kterou zjevně nemá.¹³

Důvodová zpráva i některé názory literatury docházely k závěru, že Ústavní soud v tomto řízení neměl mít jinou možnost než napadený zákon zrušit.¹⁴ S tímto závěrem však nesouhlasím, když z textu Ústavy ani ZÚS taková povinnost nevyplývala a Ústavní soud tak dle mého přesvědčení byl oprávněn sám posoudit, zda skutečně napadený zákon je v rozporu s mezinárodními závazky ČR, bez ohledu na to, že s ohledem na zásadu *pacta sunt servanda* by se měl od názoru mezinárodního soudu odchýlit jen zcela výjimečně a na základě podrobného odůvodnění takového postupu.

Na druhou stranu lze uvést, že ačkoliv **čl. 87 odst. 1 písm. d)** upravující individuální ústavní stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci výslovně zmiňoval oproti předchozí federální úpravě pouze zásah do ústavně zaručených základních práv a svobod, ZÚS tento rozsah zákonným výkladem pojmu rozšířil i na mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, byť je pravděpodobné, že by k takovému výkladu zřejmě došel Ústavní soud i bez výslovného ustanovení ZÚS, neboť postavení smluv podle čl. 10 ústavy ČR bylo v mnohém obdobné ústavním zákonům.

¹¹ Viz shodně Wagner A. První ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva. Právník č. 3/1994. roč. 133., str. 208

¹² tisk č. 276 vládní návrh zákona o Ústavním soudu, Parlament, Poslanecká sněmovna, I. volební období (1993-1996)

¹³ Malenovský J. Obnova řízení před Ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva. Právník č. 12/2001. roč. 140. str. 1252-1258

¹⁴ Viz Filip J. Holländer P. Šimíček V. Zákon o Ústavním soudu. komentář. 1. vydání. C. H. Beck. Praha 2001. str. 470

Podle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS platilo:

Ústavní stížnost jsou oprávněni podat

a) fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci (dále jen "zásah orgánu veřejné moci") bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy (dále jen "ústavně zaručené základní právo nebo svoboda"), ...

V § 74 bylo s takovou ústavní stížností spojeno i právo navrhnout zrušení příslušného rozporného vnitrostátního předpisu.

Kromě samotné Ústavy ČR je třeba zmínit i ústavní zákon České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, který ve svém čl. 5 odst. 2 i z pohledu vnitrostátního práva přebíral pro ČR práva a závazky,¹⁵ které pro ČSFR ke dni jejího zániku vyplývaly z mezinárodního práva s výjimkou závazků ČSFR spojených s územím, na které se již nevztahovala svrchovanost ČR.

3.2.2 Výklad čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou

Výklad čl. 10 Ústavy ČR nebyl zcela jednoduchý a názory odborné veřejnosti se často lišily. K tomu, aby bylo možné mezinárodní smlouvu bezprostředně použít bylo třeba splnit několik podmínek. Při výkladu tohoto článku také někdy docházelo ke směšování hypotézy a dispozice normy. Hypotéza přitom stanovila podmínky, za kterých má být mezinárodní smlouva bezprostředně závazná a má mít přednost před zákonem, tedy má nastat dispozice normy.

3.2.2.1 Hypotéza

Muselo a musí jít v první řadě o mezinárodní smlouvy **ratifikované**. Tento pojem lze přitom chápat ze dvou hledisek. Jednak z pohledu práva vnitrostátního, kde ratifikace ukončuje vnitrostátní projednání významné mezinárodní smlouvy jejím podpisem prezidentem republiky a předsedou vlády ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR. Ratifikace však má i mezinárodně právní význam, když podle čl. 2 odst. 1 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu je ratifikace mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s

¹⁵ Kromě závazků dle čl. 4 tohoto ústavního zákona, který upravoval majetková a jiná práva a závazky ČSFR a způsob jejich rozdělení mezi ČR a SR.

tím, že bude vázán smlouvou. Podle čl. 11 však stát může vyjádřit svůj souhlas být mezinárodní smlouvou vázán více různými způsoby. Tento článek konkrétně uvádí vedle ratifikace podpis, výměnou listin tvořících smlouvu, přijetí, schválení, přistoupení nebo jakýkoliv jiný dohodnutý způsob. Není žádný rozumný důvod domnívat se, že by bylo úmyslem ústavodárce nepřiznat jiným způsobům projevu vůle státu být smlouvou vázán, zejména pokud jde o schválení nebo přistoupení, tytéž účinky. Lze proto dovodit, že dikce čl. 10 vyžadovala dokončení ratifikace z pohledu ústavního práva, když mezinárodní důsledky jsou řešeny obratem *jimiž je Česká republika vázána*.¹⁶ K tomu, aby šlo o ratifikaci platnou, přitom musí ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR dále dojít kontrasignací předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády.¹⁷

Další podmínkou bylo a je **vyhlášení** příslušné smlouvy. Uvedená podmínka odpovídala i čl. 52 Ústavy, který podmiňoval vyhlášením platnost mezinárodní smlouvy. Tato formulace byla nepochybně nešťastná, neboť platnost mezinárodní smlouvy je otázkou mezinárodního práva veřejného a ústavodárce měl zjevně na mysli vnitrostátní aplikovatelnost smlouvy. Požadavek na vyhlášení byl plně odůvodněn potřebou subjektů vnitrostátního práva mít možnost se s textem mezinárodní smlouvy seznámit a přizpůsobit mu tak své jednání.

Shodně s J. Malenovským či J. Bártou¹⁸ jsem však přesvědčen, že bez ohledu na jazyk, v němž byl text publikován, zůstávalo rozhodným zněním i pro vnitrostátní výklad smlouvy znění v jazyce, který je rozhodný z pohledu mezinárodního práva. S ohledem na inkorporaci mezinárodní smlouvy je třeba jí vykládat dle výkladových pravidel mezinárodního práva, když výklad smlouvy s ohledem na jazyk stanoví čl. 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Nelze tak podle mne spíše souhlasit s názorem V. Pavlíčka či A. Gerlocha, že závazné bylo pouze znění vyhlášené ve Sbírce zákonů, tedy znění české.¹⁹ I tehdejší právní úprava stanovila, že pokud je podle mezinárodní smlouvy pro její výklad rozhodné jiné znění než znění v českém jazyce, obsahuje sdělení ministerstva zahraničních věcí údaj o tom, kde lze

¹⁶ Shodně Pavlíček V. Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s. 1998. str. 78, Malenovský J. Případ praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin. Právník č. 9/1995. roč. 134. str. 864

¹⁷ v podrobnostech k otázkám ratifikace viz Mlsna P., Kněžínek J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Linde. Praha 2009 str. 253 – 263

¹⁸ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 16. str. 865, Bárta J. Některé otázky přístupu k mezinárodní úmluvě a potřeby transformace do vnitrostátního práva (Úvaha nad Vídeňskou úmluvou o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody). Právník č. 9-10/1994. roč. 133. str. 801-802

¹⁹ Pavlíček V. Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 13-14, Gerloch A. Mezinárodní smlouvy o lidských právech jako pramen českého práva. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 43

nahlédnout do znění mezinárodní smlouvy, jež je rozhodné pro její výklad.²⁰ I subjekty vnitrostátního práva tak měly možnost seznámit se s autentickým zněním smlouvy, byť bylo toto seznámení nepochybně složitější, než pokud by docházelo k publikaci rozhodného jazyka společně s českým překladem. S V. Pavlíčkem lze souhlasit, že v případě chybného překladu mají vnitrostátní subjekty pouze omezenou možnost zjistit tuto chybu. Problematickým v tomto směru také bylo a je to, že kdy nastanou účinky určité mezinárodní smlouvy, ovlivňovalo a stále ovlivňuje v plném rozsahu Ministerstvo zahraničních věcí ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, neboť právě na jejich součinnosti záleží, kdy bude mezinárodní smlouva ve Sbírce zákonů, respektive nyní Sbírce mezinárodních smluv, uveřejněna. Z povahy věci by přitom datum vyhlášení mělo pokud možno splývat s nabytím mezinárodní závaznosti pro ČR, neboť od tohoto data by měla ČR mezinárodní smlouvu provádět. Podle mého názoru je však problematická i ta skutečnost, že vnitrostátním subjektům nebyla poskytována žádná legisvakanní lhůta, ve které by mohly své chování přizpůsobit nové normě. Jak již bylo uvedeno shora, ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, stanovilo, že ve Sbírce zákonů se vyhláší sdělení ministerstva mezinárodních vztahů ČR o sjednání mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána a mělo se tedy jednat již o takové smlouvy, které nabyly vůči ČR mezinárodní platnosti, a jejich uveřejněním byla splněna poslední podmínka pro jejich vnitrostátní aplikaci. Pravidlo o uveřejnění až po mezinárodní platnosti bylo v naprosté většině případů dodržováno, byť lze poukázat na to, že existovaly i zcela ojedinělé výjimky.²¹

Jak u rozdílů v překladu, tak u případné nepublikace smlouvy, by podle mého názoru mělo být ohledně účinků rozlišováno podle toho, zda půjde o horizontální či vertikální vztah. K těmto rozdílům se přitom odborná literatura zatím v podstatě nevyjadřovala. Pokud dojde k zásahu do vertikálního vztahu mezi státem a jednotlivcem, pak by vždy měl být preferován výklad ve prospěch soukromého subjektu, když stát by neměl mít možnost se v demokratickém právním státě dovolávat porušení vlastní povinnosti. Pokud by tak neuveřejněná mezinárodní smlouva stanovila povinnost, neměl by stát mít možnost jí vynucovat. Obdobně pokud se bude chovat příslušný subjekt v souladu s chybným překladem, neměl by stát mít možnost se vůči němu dovolat originálního znění. Pokud naopak neuveřejněná smlouva bude stanovit určité právo vůči státu nebo se bude soukromý subjekt

²⁰ § 3 odst. 3 zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky

²¹ viz například sdělení č. 267/1997 Sb., o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení, když příslušná částka byla rozeslána 24.10.1997, ačkoliv smlouva vstupovala v platnost až 1.11.1997 nebo sdělení č. 243/1998 Sb., o podpisu Protokolu č. 11 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterým se mění kontrolní mechanismus v ní ustavený, když příslušná částka byla rozeslána 23.10.1998 a protokol vstupoval v platnost 1.11.1998

spoléhat v rámci legitimního očekávání na chybný český překlad, zpravidla bude přicházet v úvahu možnost se pro něj výhodnější právní úpravy dovolat. Tato pravidla by podle mne měla přitom dopadat i na soukromoprávní vztahy tam, kde druhým subjektem takového vztahu bude stát. Pokud pak půjde o horizontální vztah mezi subjekty soukromého práva, pak bude třeba jednoznačně vycházet ze znění rozhodného pro výklad podle mezinárodního práva a pouze z publikované smlouvy, neboť ani jednomu ze subjektů tohoto vztahu nelze klást k tíži nesplnění povinností státem.

Vedle, či případně i namísto shora uvedeného, bylo a je dle mého názoru možné domáhat se nároku na náhradu škody vůči státu podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, když chybný překlad i delší prodleva a uveřejněním mezinárodní smlouvy by zřejmě byla podřaditelná pod nesprávný úřední postup.²²

S tímto mým názorem plně koresponduje názor polského Nejvyššího soudu. Ten došel k závěru, že pokud stát neuveřejní mezinárodní smlouvu, ačkoliv pouze tato okolnost brání její přímé aplikovatelnosti, pak odpovídá za škodu způsobenou tím, že se vnitrostátní subjekty nemohou svých nároků před vnitrostátními soudy dovolat.²³

K aplikaci byly a i nadále jsou způsobilé pouze *mezinárodní smlouvy*. Způsobilé by tedy nebyly jiné prameny mezinárodního práva, zejména mezinárodní obyčej ani soft law. Způsobilé by naopak měly být všechny mezinárodní smlouvy splňující definici smlouvy dle čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu, tedy jakákoliv mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisících listinách, ať je její název jakýkoliv. Nicméně je třeba mít na

²² K této možnosti v případě chybného překladu, zejména za situace, kdy nebylo podle předchozí úpravy uveřejněno též autentické znění, se přiklání i P. Židek (disertační práce Pojem podstatného porušení smlouvy dle Vídeňské úmluvy o mezinárodní koupi zboží. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Brno 2008. dostupná na adrese http://is.muni.cz/th/23687/pravf_d/). Na rozdíl od P. Žídka se však domnívám, že by se stát této odpovědnosti neměl zprostit ani v případě, kdy uveřejní též autentické znění. Zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky a nově i zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv ukládají publikovat český překlad, čímž je třeba nepochybně rozumět řádný překlad. Subjekty vnitrostátního práva tak na správnost překladu mohou spoléhat, a pokud by jim v důsledku spolehnutí se na řádnost překladu vznikla újma, byla by dle mého názoru dána příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody.

²³ rozsudek Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) č. I CK 323/02 ze dne 21.11.2003 dle International Law in Domestic Courts: Bug river claims, Czesław S v State Treasury and Minister of the State Treasury, Cassation judgment, I CK 323/02; ILDC 268 (PL 2003) OSNC 2004/6/103. Oxford University Press. a souvisejícího komentáře J. Krzeminske-Vamvaka. V tomto rozsudku nicméně soud dovodil, že není dána příčinná souvislost mezi neuveřejněním smluv a vznikem škody, neboť v posuzovaném případě by i v případě uveřejnění smluv jejich jednotlivá nespĺňovala podmínky samovykonatelnosti a jednotlivci by se tak nemohli dovolat nároků ze smluv vyplývajících přímo.

vědomí, že i mezinárodní smlouvy spadající pod čl. 10 Ústavy ČR mohly odkazovat na aplikaci jiných norem mezinárodního práva a v takovém případě by je bylo třeba aplikovat na základě tohoto odkazu. Nemělo by být také podstatné, zda se jednalo o smlouvy mnohostranné nebo pouze dvoustranné.

Čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou vyjímal z mezinárodních smluv pouze jejich určitou kategorii a to smlouvy *o lidských právech a základních svobodách*. Zde nastával jeden z největších interpretačních problémů, neboť mezinárodní právo výslovně takto smlouvy nekategorizuje a i z pohledu vnitrostátního práva nebyl tento termín zcela jasný. Většina nauky se shodovala na tom, že tento pojem je třeba vykládat z pohledu mezinárodního práva a nikoliv z pohledu práva vnitrostátního. Názory, že by se tento pojem měl vykládat z pohledu vnitrostátního práva, tedy, že jde pouze o smlouvy upravující lidská práva a základní svobody, která vymezuje stejnojmenná hlava druhá Listiny, byl stejně jako za federace spíše ojedinělý a vždy velmi opatrný.²⁴ V. Pavlíček se klonil k tomu, že by za tyto smlouvy měly být považovány všechny smlouvy, které chrání práva a svobody obsažené ve Všeobecné deklaraci lidských práv,²⁵ nicméně s tím, že tento výčet je minimální a lze si představit i výrazně větší ochranu.²⁶ J. Malenovský se obecně přikláněl k extenzivnímu mezinárodnímu výkladu tohoto pojmu, aniž by jej výslovně vymezoval nějakým konkrétním dokumentem, správně přitom poukazoval na to, že například právě při omezení na hlavu druhou Listiny by pod čl. 10 nespadlo právo na spravedlivé řízení podle čl. 6 ECHR nebo právo na vzdělání podle čl. 2 Dodatkového protokolu k ECHR. Poukazoval i na to, že mezinárodní právo sice lidská práva člení do různých kategorií, ale žádné kategorii nepřisuzuje zvláštní postavení či přednost. Přikláněl se proto i k zahrnutí smluv na pomezí této kategorie – mezinárodního humanitárního práva a alespoň některých úmluv Mezinárodní organizace práce.²⁷

Bez ohledu na to, že se právní věda značně přikláněla k co nejširšímu výkladu tohoto pojmu, v jasně převažující většině docházela k závěru, že lidská práva a základní svobody musí představovat hlavní obsah příslušné mezinárodní smlouvy a pod čl. 10 Ústavy ČR tedy nelze

²⁴ Jako vodítko navrhuje použití Listiny Mikule V. dílo cit. v pozn. č. 18, bez preferování tohoto výkladu, nicméně jej připouštějící: Mikule V. Sládeček V. Ústavní soudnictví a lidská práva (Předpisy, dokumenty, komentáře, poznámky). Codexis. Praha 1994. str. 27, Vymezující je oproti sociálním právům: Boguszak J. K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 33 - 34

²⁵ Pavlíček V. Hřebejk J. dílo cit. v pozn. č. 16. str. 80

²⁶ Pavlíček V. dílo cit. v pozn. č. 19, str. 12

²⁷ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 16. str. 861-863

podřadit smlouvy, jejichž hlavním obsahem jsou závazky jiné, které zároveň obsahují i některá ustanovení související s lidskými právy.²⁸

V této souvislosti také vyvstávala otázka subjektů, které byly oprávněny rozhodnout o tom, zda se o mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách jedná nebo nikoliv. Na rozdíl od federální úpravy, která v případě sporů svěřovala tuto otázku Ústavnímu soudu ČSFR, nebyl ústavním pořádkem ani zákonem výslovně nikdo k takové kvalifikaci zmocněn. V této souvislosti je třeba upozornit, že čl. 10 Ústavy ČR v rámci dispozice výslovně nestanovil podmínku, aby se jednalo o smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, ačkoliv tuto podmínku bylo třeba zřejmě dovodit nepřímou. Méně sporné bylo, jak naložit s mezinárodními smlouvami přijatými před účinností Ústavy ČR. Nauka se v tomto směru v podstatě plně shodovala, že se dispozice vztahuje i na mezinárodní smlouvy přijaté v minulosti Československem a to i před 8.2.1991, kdy byl vyhlášen ústavní zákon č. 23/1991 Sb.. Československé ústavy ani nepředpokládaly zvláštní režim pro přijímání takového druhu smluv.²⁹ V takovém případě byl oprávněn a povinen klasifikaci provést orgán aplikace práva. V tomto směru se částečně odchyloval J. Malenovský, který zpochybňoval oprávnění Ústavního soudu propůjčit mezinárodním smlouvám vnitrostátní účinky, pokud je zřejmé, že předlistopadové Federální shromáždění jim zjevně takové účinky propůjčit nechtělo. Nicméně v konečném důsledku J. Malenovský tento postup schvaloval jako jediné pragmatické řešení. Jako možné řešení navrhoval i to, že by Parlament přijal právně nezávaznou slavnostní deklaraci, o kterou by se jako o politické vodítko mohl Ústavní soud opřít.³⁰

Zároveň se většina nauky naopak shodovala na tom, že pokud se jedná o mezinárodní smlouvu přijatou po účinnosti Ústavy ČR, je pro aplikující orgány závazná klasifikace takové smlouvy provedená Parlamentem, tedy formou souhlasu podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR. Sám zákonodárce přitom takto na tuto problematiku také nahlížel. Tento postoj vyplývá i z toho, že Poslanecká sněmovna dokonce hlasovala i znovu o souhlasu s ratifikací smlouvy pouze proto, že poslanci nebyli předtím výslovně upozorněni na to, že se má jednat o smlouvu podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR. V původním hlasování přitom numericky bylo potřebné většiny dosaženo.³¹ Zejména J. Malenovský zastával názor, že Ústavní soud není oprávněn odchýlit se od názoru zaujatého Parlamentem při klasifikaci mezinárodní smlouvy, když podle něj

²⁸ Malenovský J. dílo cit v pozn. č. 16, str. 862

²⁹ Boguszak J. dílo cit. v pozn. č. 24, str. 32, Filip J. K čl. 10 Ústavy ČR z hlediska ústavního práva. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 35

³⁰ Malenovský J. Glossy k výkladu článku 10 české ústavy v praxi ústavních orgánů. Právník č. 9/1996. roč. 135. str. 806 - 812

³¹ v podrobnostech viz Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 30, str. 799-800

právě kvalifikovaným hlasováním o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách docházelo k její inkorporaci do vnitrostátního práva.³²

Podle mého názoru se však neměla přehlížet skutečnost, že čl. 39 odst. 4 představoval kompetenční ustanovení a Ústava výslovně nestanovila, jaké důsledky by měla situace, že by Parlament určitou smlouvu jako lidskoprávní neklasifikoval, ačkoliv by objektivně takové znaky naplňovala. J. Boguszak docházel k závěru, že Ústavní soud byl oprávněn k takové klasifikaci dospět bez ohledu na kvalifikaci provedenou Parlamentem.³³ V této souvislosti je třeba mít také na paměti, že zatímco vadně přijatý zákon je zrušitelný Ústavním soudem, případná vada ve vnitrostátním schvalovacím procesu nemá vliv na mezinárodně právní závaznost mezinárodní smlouvy. Taková smlouva by tedy byla pro ČR nepochybně závazná. Je otázkou, zda by za této situace Ústavní soud připustil, aby se z takové smlouvy nemohl jednotlivec dovolat případně z ní mu vyplývajících práv, zejména proti státu, pouze z důvodu, že Parlament se rozhodl přijmout příslušnou mezinárodní smlouvu jako běžnou smlouvu a ne jako smlouvu o lidských právech a základních svobodách. Čl. 10 Ústavy ČR navíc formulačně zjevně navazoval na ustanovení § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kdy v této době Federální shromáždění nedávalo žádný kvalifikovaný souhlas s ratifikací takových smluv. Je tak pravděpodobné, že vůle federálního ústavodárce při textaci příslušného ustanovení, která byla do Ústavy ČR přejata, směřovala k věcnému obsahu smlouvy, neboť nemohla v té době směřovat k proceduře jejího přijetí. Je proto otázkou, zda měl český ústavodárce odlišný záměr a čl. 39 odst. 4 Ústavy neměl skutečně sloužit pouze jako kompetenční ustanovení, které mělo být aplikováno do doby ratifikace příslušné mezinárodní smlouvy, ale již ne po její ratifikaci. Je nicméně pravdou, že v případě přijetí takové smlouvy v období od doby účinnosti § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. Federálním shromážděním, pak bez ohledu na to, že se tak nestalo zvláštní většinou, byla informace o tom, že smlouva byla schválena jako smlouva o lidských právech a základních svobodách uveřejněna ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí, kterým se smlouva uveřejňovala.³⁴ Nicméně s ohledem na to, že toto sdělení bylo publikováno až v roce 1996 je možné, že se tak stalo s ohledem na to, že v mezidobí začala být tato informace publikována ve Sbírce zákonů s ohledem na požadavek kvalifikované většiny pro přijetí tohoto druhu smluv. Tato praxe však bohužel nebyla zcela jednotná a u některých smluv, které byly v Parlamentu schváleny jako smlouvy o lidských právech a základních svobodách, tato informace ve Sbírce zákonů či

³² Malenovký J. dílo cit. v pozn. č. 30, str. 800-801

³³ Boguszak J. dílo cit. v pozn. č. 24, str. 32

³⁴ viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 41/1996 Sb. o sjednání Protokolu č. 9 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

Sbírece mezinárodních smluv chybí.³⁵ Tato informace přitom byla minimálně do účinnosti Euronovely velmi podstatná pro aplikaci mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právním řádu a bez uvedení v publikační sbírce velmi obtížně dohledatelná.

Sám Parlament jako smlouvu o lidských právech a základních svobodách v rámci schvalovací procedury kvalifikoval za dobu necelých 9 let od přijetí Ústavy ČR do její Euronovely podle mých zjištění celkem 14 mezinárodních smluv či protokolů k nim.

Konkrétně šlo o Evropskou úmluvu o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání,³⁶ Evropskou dohodu o osobách účastnících se řízení před Evropskou komisí a Soudem pro lidská práva,³⁷ Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin,³⁸ Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 105 o odstranění nucené práce, 1957,³⁹ Protokol č. 11 k ECHR, kterým se mění kontrolní mechanismus v ní ustavený,⁴⁰ Evropskou úmluvu o právním postavení dětí narozených mimo manželství,⁴¹ Evropskou úmluvu o výkonu práv dětí,⁴² Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen,⁴³ Úmluvu na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně, včetně jejího dodatkového protokolu o zákazu klonování lidských bytostí,⁴⁴ Úmluvu o omezení případů bezdomovectví,⁴⁵ Úmluvu

³⁵ viz například sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 47/2001 Sb.m.s. a oproti tomu usnesení č. 1243 ze dne 18.10.2000 (Parlament, Poslanecká sněmovna, 3. volební období (1998-2002), stejně sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 54/2001 Sb.m.s. a oproti tomu usnesení č. 1242 ze dne 18.10.2000 (Parlament, Poslanecká sněmovna, 3. volební období (1998-2002), později pak sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 76/2004 Sb.m.s. a oproti tomu usnesení č. 1028 ze dne 25.5.2000 (Parlament, Poslanecká sněmovna, 3. volební období (1998-2002) – zde však neuveřejnění této informace mohlo být způsobeno tím, že k uveřejnění smlouvy došlo až po Euronovele a tudíž se mohla jevit informace o klasifikaci provedené Parlamentem jako nadbytečná.

³⁶ ze dne 26.11.1987, uveřejněná pod č. 9/1996 Sb. (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), ETS No.: 126

³⁷ ze dne 6.5.1969, uveřejněná pod č. 106/1996 Sb. (European Agreement relating to persons participating in Proceedings of the European Commission and Court of Human Rights / Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme), ETS no. 67

³⁸ ze dne 1.2.1995, uveřejněná pod č. 96/1998 Sb. (Framework Convention for the Protection of National Minorities / Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), ETS no. 157

³⁹ uveřejněná pod č. 231/1998 Sb.

⁴⁰ ze dne 11.5.1994, uveřejněný pod č. 243/1998 Sb., (Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby / Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention), ETS No. 155

⁴¹ ze dne 15.10.1975, uveřejněná pod č. 47/2001 Sb.m.s. (European Convention on the Legal Status of Children born out of Wedlock / Convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage) ETS No. 85

⁴² ze dne 25.1.1996, uveřejněná pod č. 54/2001 Sb.m.s. (European Convention on the Exercise of Children's Rights / Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants) ETS No. 160

⁴³ ze dne 6.10.1999, uveřejněný pod č. 57/2001 Sb.m.s. (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women / Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes)

⁴⁴ ze dne 4.4.1997 a dodatkový protokol ze dne 12.1.1998, uveřejněné pod č. 96/2001 Sb.m.s. a 97/2001 Sb.m.s. (Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application

Mezinárodní organizace práce č. 182 o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce,⁴⁶ Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů,⁴⁷ Evropskou úmluvu o státním občanství.⁴⁸

Parlament dále také vyslovil v roce 1999 souhlas se změnou článku 43 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte,⁴⁹ kterou došlo k navýšení počtu členů Výboru pro práva dítěte z 10 na 18, když zároveň Poslanecká sněmovna konstatovala, že samotná Úmluva o právech dítěte je mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách podle článku 10 Ústavy ČR a proto dává souhlas se změnou většinou podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR.⁵⁰ Souhlas neměl klasickou formu mezinárodní smlouvy, ale byl přijímán na základě procedury změny úmluvy podle čl. 50 Úmluvy o právech dítěte. Sdělení o souhlasu ČR bylo doručeno generálnímu tajemníkovi OSN 23.5.2000 a změna vstoupila v účinnost 18.11.2002.⁵¹ Nicméně i takto provedená změna měla být nepochybně oznámena ve Sbírce mezinárodních smluv, což se doposud nestalo.

Z přehledu je přitom zřejmé, že kvalifikaci smlouvy jako smlouvy o lidských právech a základních svobodách pojímal Parlament širokou škálou různých práv, která lze zřejmě jen těžko podřadit pod základní. Stejnou kvalifikovanou většinou bylo schváleno také odvolání výhrady k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání⁵² a přijetí příslušnosti Výboru proti mučení přijímat podání od jiných vysokých smluvních stran, jakož i od jednotlivců a také prohlášení o uznání příslušnosti Výboru pro odstranění rasové diskriminace přijímat a projednávat sdělení jednotlivců o porušení

of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine / Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine) ETS no. 164, (Additional Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, on the Prohibition of Cloning Human Beings / Protocole additionnel à la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, portant interdiction du clonage d'êtres humains), ETS no. 168

⁴⁵ ze dne 30.8.1961, uveřejněná pod č. 43/2002 Sb.m.s. (Convention on the Reduction of Statelessness / Convention sur la réduction des cas d'apatridie)

⁴⁶ ze dne 1.6.1999, uveřejněná pod č. 90/2002 Sb.m.s. (Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour / Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination)

⁴⁷ ze dne 25.5.2000, uveřejněný pod č. 45/2003 Sb.m.s. (Optional protocol on the involvement of children in armed conflict / Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés)

⁴⁸ ze dne 6.11.1997, uveřejněná pod č. 76/2004 Sb.m.s. (European Convention on Nationality / Convention européenne sur la nationalité)

⁴⁹ ze dne 20.11.1989, uveřejněná pod č. 104/1991 Sb. (Convention on the Rights of the Child / Convention relative aux droits de l'enfant)

⁵⁰ Parlament, Poslanecká sněmovna, 3. volební období (1998-2002), usnesení č. 491 ze dne 20.10.1999

⁵¹ UNTS Status of Amendment to article 43 (2) of the Convention on the Rights of the Child

⁵² oznámeno sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 39/1997 Sb.

Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace.⁵³ Přitom souhlas k ratifikaci Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání i k Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace byl udělen ještě Federálním shromážděním ČSSR, tedy v době, kdy k tomuto souhlasu nebyla požadována žádná kvalifikovaná většina. Velmi zajímavý osud nicméně potkal Evropskou sociální chartu a Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě,^{54 55} který podle mne velmi dobře ilustruje na praktickém příkladu problémy kvalifikace smlouvy jako smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně odlišného pohledu ústavních orgánů na to, kdo je oprávněn tuto kvalifikaci provést. Již návrh vlády nebyl zcela jednoznačný v tom směru, zda mají být tato smlouva a její dodatkový protokol schvalovány podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR nebo nikoliv. Předkládací zpráva o ní v tomto směru hovořila, ale návrh usnesení o lidskoprávní kvalifikaci mlčel. V debatě mezi poslanci převládal názor, že smlouva nemá být schvalována podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR, ale pouze jako běžná mezinárodní smlouva. Úvahy o kvalifikaci této smlouvy byly v minimální míře úvahami právními, tedy zda jde, nebo nejde o smlouvu o lidských právech a základních svobodách. Převládaly argumenty spíše o tom, zda má nebo nemá být smlouvě propůjčena síla podle čl. 10 Ústavy ČR – podle mne tak docházelo ke smísení hypotézy a dispozice čl. 10 Ústavy ČR. V debatě ani jednou nezaznělo, že Ústavní soud již dříve Evropskou sociální chartu výslovně označil za smlouvu o lidských právech a základních svobodách.⁵⁶ Poslanecká sněmovna následně hlasovala o procedurálním návrhu, aby smlouva byla schválena prostou většinou hlasů, což bylo velmi výraznou většinou poslanců přijato. Následně bylo hlasováno o souhlasu s ratifikací, kdy bylo fakticky dosaženo ústavní většiny, když pro návrh hlasovalo 127 poslanců.⁵⁷

Velmi rozsáhlá diskuse byla vedena senátory po postoupení Evropské sociální charty Senátu. Bylo zejména diskutováno, zda je Senát oprávněn odchýlit se od kvalifikace mezinárodní smlouvy, kterou provedla Poslanecká sněmovna. Mnozí senátoři totiž požadovali, aby bez ohledu na stanovisko Poslanecké sněmovny byla Evropská sociální charta a její dodatkový

⁵³ oznámeno sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 24/2002 Sb.m.s.

⁵⁴ ze dne 18.10.1961, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb.m.s. (The European Social Charter / La Charte sociale européenne), ETS no. 35 a protokol ze dne 5.5.1988 uveřejněn pod č. 15/2000 Sb.m.s. (Additional Protocol to the European Social Charter / Protocole à la Charte sociale européenne), ETS no. 128

⁵⁵ Usneseními obou parlamentních komor zároveň docházelo i k vyslovení souhlasu s Protokolem pozměňujícím Evropskou sociální chartu (1991) (ETS No.: 142: Protocol amending the European Social Charter) zavádějícím zejména rozšířené kontrolní mechanismy dodržování Evropské sociální charty. Tento protokol však doposud nevstoupil v platnost, když jeho vstupu v platnost je vyžadována ratifikace všemi smluvními stranami Evropské sociální charty.

⁵⁶ viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23.11.1994, sp. zn. Pl. ÚS 13/94, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1994, str. 135 pod publikačním č. 56/1993 a pod č. 3/1995 Sb.

⁵⁷ Parlament, Poslanecká sněmovna, 3. volební období (1998-2002), stenoprotokoly z jednání 1.4., 2.4. a 8.7.1999

protokol schváleny Senátem podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR. Ústavněprávní výbor Senátu však došel k závěru, že pokud by tak Senát učinil, nedošlo by vlastně k přijetí mezinárodní smlouvy, neboť by v takovém případě nebyla shodným způsobem přijata oběma komorami Parlamentu. V Senátu proto převážil názor, aby byla smlouva schvalována podle čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR stejně jako v Poslanecké sněmovně. Následně byla Evropská sociální charta a její dodatkový protokol schváleny Senátem opět faktickou ústavní většinou, byť při hlasování podle čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR, když pro souhlas hlasovalo 60 senátorů ze 77 přítomných.⁵⁸ Z následné rozhodovací praxe Ústavního soudu je však zřejmé, že Ústavní soud i nadále s Evropskou sociální chartou nakládal jako se smlouvou o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou, když kvalifikaci provedenou Parlamentem vůbec nebral v potaz, dokonce ani nepovažoval za potřebné se s tímto rozporem jakkoliv vypořádat.⁵⁹

Poslední podmínkou dispozice uvedenou v čl. 10 bylo, že je těmito mezinárodními smlouvami **Česká republika vázaná**. Jak již bylo uvedeno shora, v tomto směru Ústava ČR zpřesňovala předchozí inkorporační klauzuli v § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., když tato podmínka dříve výslovně nebyla uvedena. Tato podmínka byla vzhledem k inkorporačnímu principu celého ustanovení zcela logická, neboť je jen těžko odůvodnitelné, proč by měla mít vliv na vnitrostátní vztahy norma mezinárodního práva, která pozbude své mezinárodněprávní závaznosti vůči České republice.

Hypotézou normy naopak nebyla a ani nyní není vzájemnost. I pokud by tedy příslušná smlouva nebyla řádně prováděna vůči českým občanům, nelze do doby jejího případného vypovězení ze strany České republiky odeprít občanům tohoto cizího státu práva garantovaná příslušnou mezinárodní smlouvou. U mezinárodních smluv mnohostranných také zpravidla nebude vyloučena její aplikace i na občany třetích států, když tyto smlouvy zpravidla požadují svou aplikaci na území smluvních států vůči všem osobám podléhajících jejich jurisdikci bez ohledu na státní příslušnost.

⁵⁸ Parlament, Senát, 2. funkční období (1998-2000), stenozáznam jednání ze dne 4.8.1999

⁵⁹ viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 18, roč. 2000, str. 287 pod publikačním č. 93/2000 a pod č. 231/2000 Sb. – tedy cca 4 měsíce po uveřejnění Evropské sociální charty ve Sb.m.s.

3.2.2.2 *Dispozice*

Pro případ, že byly splněny kumulativní podmínky hypotézy, nastávala dispozice čl. 10 Ústavy ČR, která stanovila, že takové smlouvy jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

Bezprostřední závaznost vyjadřovala právě inkorporační klauzuli, tedy to, že k vnitrostátním účinkům mezinárodní smlouvy nebylo třeba přijetí dalšího vnitrostátního právního předpisu.

S otázkou bezprostřední závaznosti úzce souvisí teoreticky značně nevyjasněná otázka **samovykonatelnosti** (self-executing charakteru) příslušného ustanovení smlouvy a to i ohledně toho zda jde o hypotézu, dispozici, případně faktickou otázku aplikace normy. Podle J. Filipa k tomu, aby mohla nastat dispozice čl. 10, nemohlo být příslušné ustanovení pouze pokynem zákonodárci k přijetí určité právní úpravy, ale spíše o pokyn orgánům moci výkonné a soudní, který jej mají aplikovat. Pokud se jednalo o smlouvu, která tuto podmínku nesplňovala, nebyla objektivně způsobilá založit práva a povinnosti ve vnitrostátním právním řádu.⁶⁰ Oproti tomu J. Malenovský docházel k závěru, že přímo sám ústavodárce dával příkaz k tomu, aby se smlouva aplikovala, když dispozice mluví o „bezprostřední závaznosti“. Pokud následně Parlament přijímal mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách, ta měla podle názoru J. Malenovského sílu ústavního zákona. V takovém případě se mělo jednat o aplikaci pravidla *lex posterior derogat priori*. Tuto svou úvahu shrnuje tak, že ústavodárce nejprve stanovil, že všechny mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách budou bezprostředně závazné, následně při přijímání nesamovykonatelné smlouvy, která z povahy věci není ve vnitrostátním právu aplikovatelná, stanovil, že taková smlouva bezprostředně závazná nebude. V tomto směru poukazyval jako na ukázkový příklad na Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin,⁶¹ která je ryze rámcovou smlouvou, neobsahující žádná samovykonatelná ustanovení a to jak s ohledem na svůj text, tak i v textu smlouvy vyjádřenou vůli smluvních stran.⁶² J. Malenovský shledával rozpor mezi nesamovykonatelnou smlouvou a příkazem čl. 10 Ústavy ČR, tedy že jakákoliv mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách má být bezprostředně závazná. Odlišně se k této otázce stavěl V. Týč, který dovozoval, že pokud není smlouva samovykonatelná, nemůže být vnitrostátně závazná, neboť neexistuje pravidlo chování, které má být pro vnitrostátní subjekty závazné, když otázku samovykonatelnosti považuje za otázku

⁶⁰ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 29, str. 37-38

⁶¹ ze dne 1.2.1995, uveřejněná pod č. 96/1998 Sb. (Framework Convention for the Protection of National Minorities / Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), ETS no. 157

⁶² Malenovský J. dílo cit v pozn. č. 16, str. 858, 869 - 870

faktickou. Tento přístup J. Malenovský kritizoval s poukazem na nemožnost nerespektování jednoznačně vyjádřené vůle ústavodárce k bezprostřední závaznosti a i s ohledem na to, že příkaz čl. 10 k bezprostřední závaznosti se vztahuje ke smlouvě jako celku a tím pádem by částečně nesamovykonatelná smlouva při přijetí úvahy V. Týče měla za následek nemožnost aplikovat samovykonatelná ustanovení, neboť by nebyla bezprostředně závazná celá. J. Malenovský dále kritizoval i ne zcela konzistentní postoj Poslanecké sněmovny, která sice uvedenou smlouvu klasifikovala jako smlouvu podle čl. 10 Ústavy ČR, která je tedy bezprostředně závazná a podle J. Malenovského tak k jejímu provedení tedy není potřeba zákona. Zároveň však přijala usnesení vyzývající vládu ke zpracování analýzy českých právních norem v oblasti národnostních menšin a následné uvedení vnitrostátního právního řádu do souladu s touto úmluvou, čímž jí fakticky upřela bezprostřední závaznost.⁶³

S J. Malenovským ohledně jeho závěrů nesouhlasím. Klíčové pro vyřešení tohoto problému podle mne je, jak vykládat obrat „bezprostředně závazné“ v dispozici čl. 10 Ústavy ČR. Pokud vyjdeme z premisy rozumného ústavodárce, pak těžko můžeme připustit, že ústavodárce, který si je vědom toho, že minimálně některá ustanovení mezinárodních smluv, a někdy celé smlouvy, jsou nesamovykonatelné, pak je třeba hledat takový výklad, který by vedl k závěru, že nesamovykonatelná ustanovení smluv nebude nutit orgány aplikace práva aplikovat jako samovykonatelná. V § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. byl použit termín „obecně závazné“, který byl v dané době běžně používán pro jakékoliv právní předpisy a odlišoval je od interních norem, které nebyly „obecně závazné“. Od termínu „obecně závazné“ se však začalo pomalu upouštět, když každý „právní předpis“ byl obecně závazný. Pokud tedy byl použit v Ústavě ČR termín „bezprostředně závazné“ lze usuzovat, že ústavodárce se tím nemínil odchýlit od věcného významu termínu „obecně závazné“ použitého v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., ale pouze chtěl i nadále vyjádřit to, že tyto normy se stávají součástí právního řádu ČR, aniž by bylo potřeba přijetí dalšího vnitrostátního pramene práva. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu Ústavy ČR k tomu uváděla: *Tyto mezinárodní smlouvy budou bezprostředně závazné; k jejich vnitrostátní účinnosti tedy zásadně nebude třeba dalšího vnitrostátního transformačního aktu.*⁶⁴ I důvodová zpráva tedy hovořila pouze o vnitrostátní účinnosti a sama předpokládala, že někdy bude (*á contrario* „zásadně nebude“) třeba vydání dalšího vnitrostátního právního předpisu. Součástí právního řádu mohou nepochybně být i nesamovykonatelné normy, když takovéto normy ostatně

⁶³ Malenovský J. K ratifikaci Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin. Právník č. 3/1998, roč. 137, str. 172-178

⁶⁴ viz sněmovní tisk cit. v pozn. č. 1

existují i ve vnitrostátním právu.⁶⁵ Tomuto mému závěru svědčí i to, že čl. 10 hovořil o „bezprostřední závaznosti“ celé smlouvy a nikoliv jejich jednotlivých ustanovení, když některá z nich mohou být samovykonatelná a jiná nesamovykonatelná.

Pokud tedy vyjdu z toho, že ústavodárce měl na mysli „bezprostřední závazností“ to, že tyto mezinárodní smlouvy se „pouze“ staly součástí vnitrostátního právního řádu, pak by výklad normy nevedl k vnitřně rozporným závěrům, na které poukazoval J. Malenovský. Dispozice čl. 10 Ústavy ČR pouze sdělovala, že takováto smlouva je součástí vnitrostátního práva a zároveň jí přiřčovala aplikační přednost, pokud to samovykonatelná povaha normy umožňovala a zároveň zakotvovala derogační pravomoc Ústavního soudu při abstraktní kontrole ústavnosti (s touto pravomocí ostatně souhlasil i J. Malenovský). Takováto smlouva by s ohledem na její vnitrostátní sílu měla být také důležitým interpretačním vodítkem při výkladu zákonů a dalších právních předpisů. Obdobná je ostatně situace ve vnitrostátním právu, kdy množství hospodářských, sociálních a kulturních práv obsažených v Listině není bez prováděcích zákonů způsobilé samostatné aplikace orgány aplikace práva, avšak vzhledem k tomu, že se jedná o součást ústavního pořádku, jsou i tyto normy aplikovány všemi soudy při výkladu ostatních norem a Ústavním soudem i při abstraktní kontrole ústavnosti.

Přednost před zákonem zakotvovala postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách ve vnitrostátním právním řádu. Nicméně i otázka tohoto postavení byla předmětem mnoha akademických diskusí. Zejména J. Malenovský byl zastáncem toho, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR mají stejnou právní sílu jako ústavní zákony.⁶⁶ S tímto jeho názorem se ztotožňoval též J. Boguszak⁶⁷. K závěru, že mají sílu podústavní, když ústavnímu zákonu by bylo třeba dát v případném sporu přednost se přikláněl A. Gerloch.⁶⁸ Závěry těchto autorů tak vycházely ze systémové hierarchie mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR. Je však otázkou nakolik mohly mít tyto akademické spory praktický dopad. V úvahu přicházela pouze situace, pokud by byla přijata taková mezinárodní smlouva o lidských právech a svobodách, která by byla v obsahovém rozporu s dřívějším ústavním zákonem a tento rozpor by nebylo možné překonat jiným výkladovým pravidlem než *lex posterior derogat legi priori* nebo *lex superior derogat legi inferiori*. Pro posouzení, které

⁶⁵ Kühn Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník č. 5/2004, roč. 143, str. 475

⁶⁶ Malenovský J. K potřebnosti poctivého výkladu obratu „přednost před zákonem“ v článku 10 české ústavy. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.) str. 61-64

⁶⁷ Boguszak J. dílo cit. v pozn. č. 24, str. 29-30

⁶⁸ Gerloch A. dílo cit. v pozn. č. 19, str. 43-45

pravidlo použít by pak samozřejmě otázka právní síly mezinárodní smlouvy hrála klíčovou roli. S ohledem na úzkou množinu inkorporovaných mezinárodních smluv a s ohledem na pravidlo, že mezinárodní smlouva zásadně nemůže snížit rozsah práv zaručených vnitrostátním právním řádem, však podle mého přesvědčení tento střet hrozil skutečně spíše teoreticky.

Osobně se přikláním k závěru V. Týče, který zastával názor, že mezinárodní smlouva se nestávala v důsledku odkazu normou vnitrostátního práva, pouze její ustanovení se staly bezprostředně závaznými. V důsledku toho nešlo hovořit o hierarchii systémové, ale pouze aplikační, kdy jejich aplikační přednost byla stanovena normou vnitrostátní. U smluv podle čl. 10 tak tyto smlouvy měly aplikační sílu ústavního zákona a tudíž přednost před zákonem, avšak nikoliv přednost před Ústavou, která jim sama tuto sílu propůjčovala.⁶⁹

K aplikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR ze strany soudů bez ohledu na jejich bezprostřední závaznost a přednost před zákonem však byl dán pouze omezený prostor. Ústava ČR nezakotvovala povinnost soudu předložit za situace případného rozporu mezi zákonem a mezinárodní smlouvou podle čl. 10 takovou otázku Ústavnímu soudu, tak jako tomu bylo v případě rozporu mezi zákonem a ústavním zákonem (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR). Někteří autoři si však neuvědomovali,⁷⁰ že takovouto povinnost zakotvovaly příslušné procesní předpisy a soudy tak v případě shledání rozporu zákona a mezinárodní smlouvy fakticky neměly prostor pro možnost užití aplikační přednosti ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR. S účinností od 1.1.1993 byl novelizován zákonem č. 24/1993 Sb. občanský soudní řád, podle jehož § 109 odst. 1 písm. b) platilo, že soud řízení přeruší, pokud před rozhodnutím ve věci dospěje k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem. V tom případě měl povinnost předložit věc Ústavnímu soudu. Obdobně byl zákonem č. 25/1993 Sb. novelizován také trestní řád, kdy podle jeho § 224 odst. 5 platilo, že soud přeruší trestní stíhání, má-li za to, že zákon, jehož užití je v dané trestní věci rozhodné pro rozhodování o vině a trestu, je v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem; v tomto případě předloží věc Ústavnímu soudu. Nutno podotknout, že obdobná ustanovení byla v těchto procesních předpisech obsažena již za federace a zmíněnými novelami byla pouze upravena tak, aby terminologicky odpovídala Ústavě ČR. Soud tak byl podle mého názoru

⁶⁹ Týč V. Implementace mezinárodních závazků České republiky. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 26

⁷⁰ Viz např. Gerloch A. dílo cit. v pozn. č. 19, str. 44, kde tato pravomoc soudů byla dávana jako příklad odlišnosti od ústavního zákona či Hasenkopf P. dílo cit. v pozn. č. 9, str. 51

smlouvu podle čl. 10 Ústavy ČR oprávněn aplikovat pouze tehdy, pokud k příslušnému ustanovení neexistovala konkurující vnitrostátní právní úprava.

Paradoxně tak větší odpovědnost týkající se přednostní aplikace mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách měly správní orgány. Těm správní řád nestanovil povinnost či možnost obrátit se na Ústavní soud, nicméně i na ně čl. 10 Ústavy ČR dopadal. Správní orgány tak měly Ústavou ČR danou povinnost přednostně aplikovat mezinárodní smlouvu splňující podmínky hypotézy čl. 10 přednostně před zákonem, pokud došly k závěru o jejich obsahovém rozporu.

Přednost před zákonem se uplatnila i u nesamovykonatelných ustanovení smlouvy, nicméně pak pouze prostřednictvím abstraktní kontroly ústavnosti, kdy Ústavní soud v rámci své derogační pravomoci podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR byl oprávněn hodnotit soulad zákonů a podzákoných právních předpisů i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR, stejně tak jako to činí u nesamovykonatelných norem ústavního pořádku.

3.2.3 Doktrinální kritika mezinárodního rozměru Ústavy ČR

Již od počátku účinnosti Ústavy ČR se začaly ozývat kritické hlasy v tom směru, že je poměr mezinárodního a vnitrostátního práva řešen nedostatečně. Ústava ČR tento poměr řeší pouze u mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách a opomíjí jiné mezinárodní smlouvy, ale i další prameny mezinárodního práva. Oprávněně přitom bylo poukazováno i na to, že pojem právního státu, za nějž se dle čl. 1 Ústavy ČR Česká republika považuje, v sobě neodmyslitelně zahrnuje i dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva a že stávající úprava je nedostatečná pro možný přenos některých pravomocí ČR na Evropská společenství.⁷¹ Správně bylo poukazováno i na to, že mnohá ustanovení zaručující lidská práva a základní svobody obsažená ve smlouvách, které primárně upravovaly jinou problematiku, nejsou na základě čl. 10 Ústavy aplikovatelná.⁷²

M. Pauknerová poukazovala na to, že ne vždy se daří odstranit nedostatečnou ústavní úpravu zákonnými odkazy na přednostní aplikaci mezinárodních smluv. Šlo například o hrozbu neaplikovatelnosti některých ustanovení Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé,⁷³ neboť k příslušným ustanovením nebyla v žádném zákoně stanovena přednostní

⁷¹ Wagner A. dílo cit. v pozn. č. 11, str. 207 - 209

⁷² Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 63, str. 179

⁷³ ze dne 4.10.1993, publikovaná pod č. 7/1995 Sb.

aplikace. Nepřiznání účinků této dohodě by přitom nepochybně mělo významné mezinárodně politické konsekvence.⁷⁴

Největším a oprávněným soustavným kritikem nedostatků mezinárodního rozměru Ústavy ČR byl J. Malenovský, který kromě již shora uvedeného opakovaně a důrazně poukazoval na to, že Ústava ČR upravuje vztah vnitrostátního a mezinárodního práva ve výrazně menším rozsahu, než je v Evropě obvyklé. tuto kategorii jako zvláštní upravovala v té době již pouze slovenská ústava a Rumunsko sice mělo tuto kategorii smluv v ústavě také zakotvenu, ale pouze jako *lex specialis* vůči obecné inkorporační klauzuli. To mělo také za následek výraznou dominanci Parlamentu při stanovení toho, u kterých dalších oblastí stanoví zákonným odkazem přednost mezinárodních smluv a u kterých oblastí ji nestanoví a tím pádem možnost aplikace mezinárodní smlouvy vyloučí. Upozorňoval také na podle něj nevhodně existující koexistenci inkorporačních monopolů legislativní a soudní moci ohledně klasifikace smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle doby jejich přijetí. Správně pojmenoval zřejmě většinu důvodů, které vedly ke zvolení tohoto pojetí vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v českém ústavním pořádku, mezi kterými hrál hlavní roli spěch při přijímání ústavy a dále pak snaha o potvrzení suverenity nově vznikajícího státu, historické zkušenosti a absence dostatečných informací o možných modelech vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Podle názoru J. Malenovského však většina důvodů postupně odpadla a je na místě přijmout úpravu výrazně mezinárodnímu právu otevřenější. Ta měla podle jeho názoru zahrnovat i inkorporaci mezinárodního obyčeje, tak jako k tomu došlo i v dalších posttotalitních státech, nebo alespoň na ústavní úrovni deklarovanou závaznost obyčeje pro stát. Navrhoval, aby byly inkorporovány veškeré mezinárodní smlouvy, které by byly hierarchicky řazeny nad běžné zákony, ale pod ústavními zákony. Měl být změněn i jejich způsob publikace, včetně zajištění publikace v závazném znění smlouvy a měla by být zavedena preventivní kontrola ústavnosti mezinárodní smlouvy. Přikláněl se i k možnosti přenosu určitých svrchovaných pravomocí na mezinárodní organizace a mezinárodní instituce a úpravu okruhu smluv, které vyžadují souhlas Parlamentu.⁷⁵

⁷⁴ Pauknerová M. Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 76-77

⁷⁵ Malenovský J. O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích. Právník č. 7/1997, roč. č. 136. str. 537-556, Malenovský J. Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu. Právník č. 5/1999, roč. č. 138. str. 385-403, Malenovský J. Aktuálnost změn „mezinárodních článků“ Ústavy in Aktuálnost změn Ústavy ČR (eds. Dančák B. a Šimíček V.). Masarykova univerzita v Brně. Brno 1999. str. 55-66

3.2.4 Změna publikace mezinárodních smluv

K velmi významné změně, po které bylo dlouhodobě teoretiky voláno, došlo zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Ten zavedl vedle Sbírky zákonů novou Sbírku mezinárodních smluv, když ustanovení o Sbírce mezinárodních smluv platí bez jakékoliv změny doposud. Vládní návrh zákona byl přitom bez jakékoliv změny a diskuse týkající se Sbírky mezinárodních smluv přijat Poslaneckou sněmovnou bez jediného hlasu proti a Senát vyslovil vůli návrhem zákona se vůbec nezabývat. Z uvedeného lze tudíž dovodit, že na změně publikace mezinárodních smluv panovala široká politická shoda.⁷⁶

Publikaci mezinárodních smluv upravují § 5 až 7 zákona. Zákon se přidržel do té doby existující úpravy v tom směru, že se mezinárodní smlouvy vyhláší sdělením Ministerstva zahraničních věcí a vyhláší se pouze platné mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR vázána. I za současné právní úpravy by tedy nemělo podle zákonné dikce docházet k vyhlášení mezinárodních smluv, které ještě nejsou pro ČR mezinárodně závazné. Nicméně Ministerstva vnitra a Ministerstva zahraničních věcí postupují, jak se tomu ostatně stávalo spíše zcela výjimečně i v minulosti,⁷⁷ tak, že není neobvyklé, že příslušná částka Sbírky mezinárodních smluv je rozeslána dříve, než nastanou účinky mezinárodní závaznosti příslušné smlouvy vůči ČR.⁷⁸ Lze nicméně poznamenat, že i pokud k tomuto předchozímu uveřejnění dochází, je legisvakanční lhůta zpravidla velmi krátká, v řádu několika dnů.

Kromě smluv samotných mají být, stejně jako dříve, uveřejňována též oznámení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv, což jsou v praxi zejména údaje o nabytí mezinárodní platnosti pro ČR, učiněné výhrady a prohlášení při uzavírání smlouvy, nicméně pouze co do výhrad a prohlášení učiněných ČR. Zde je třeba nicméně poznamenat, že není zcela dořešena situace mnohostranných smluv, u kterých jsou závazky jednotlivých států právě často modifikovány prohlášeními a výhradami ke smlouvám. Ve vztahu k těmto státům a případně i jejich státním občanům se pak z pohledu mezinárodního práva tyto smlouvy aplikují v modifikované podobě. Údaje o prohlášeních a výhradách ostatních smluvních stran se však v oznámení

⁷⁶ viz průběh projednávání sněmovního tisku č. 181 vládní návrh zákona o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

⁷⁷ viz pozn. č. 21

⁷⁸ Jen v roce 2000 viz například sdělení č. 126/2000 Sb.m.s. o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Kostarické republiky o zrušení vízové povinnosti, které bylo rozesláno 8.11.2000 a dohoda vstoupila v platnost 11.11.2000, sdělení č. 127/2000 Sb.m.s. o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Guatemalské republiky o zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických, konzulárních a služebních nebo úředních pasů, které bylo rozesláno taktéž 8.11.2000 a dohoda vstoupila v platnost 17.11.2000, nebo sdělení č. 132/2000 Sb.m.s. o přijetí Evropské úmluvy o osvojení dětí, které bylo rozesláno 28.11.2000 a úmluva vstoupila v platnost 9.12.2000

Ministerstva zahraničních věcí neobjevují. Je poté otázkou, jak má soud mezinárodní smlouvu aplikovat.

U výhrad a prohlášení není splněna podmínka jejich uveřejnění, nicméně je zřejmé, že pokud by byla smlouva aplikována bez vzetí těchto výhrad a prohlášení v úvahu, došlo by tím k nesprávné aplikaci mezinárodní smlouvy. Jednoznačnou odpověď lze dát podle mne pouze těžko a zřejmě by se vždy muselo přihlížet i k ochraně dobré víry účastníků konkrétního sporu. Těžko by se tak mohl například dovolávat neaplikovatelnosti určité výhrady právě v důsledku nepublikace stát proti jednotlivci, kdy stát by měl zajistit komplexní znění smlouvy, které nepochybně zahrnuje i tyto modifikace. Pokud by šlo o spor mezi subjekty soukromého práva, zřejmě by bylo třeba dát přednost aplikaci smlouvy ve znění modifikovaném výhradami a prohlášeními, ačkoliv nebude splněna podmínka jejich vyhlášení. Druhou variantou by bylo aplikovat smlouvu pouze ve znění publikovaném, kde by nicméně nebyla splněna podmínka vázanosti ČR takovou smlouvou, neboť v uveřejněném znění v konkrétním případě ČR neváže. Formálně nejčistší třetí možností by bylo v daném případě neaplikovat smlouvu vůbec, neboť není splněna podmínka její publikace ve znění, které je v daném případě rozhodné. Toto řešení by však zároveň velmi pravděpodobně znamenalo silný zásah do právní jistoty subjektů vztahu, které předpokládaly, že na jejich situaci bude aplikována mezinárodní smlouva a tomu své jednání přizpůsobily. I pro tyto situace jsou podle mne zásadně aplikovatelné závěry rozebrané shora na str. 55 a násl. k účinkům nepublikace smlouvy či chybného překladu.

K významnému posunu došlo ohledně rozsahu uveřejňovaných mezinárodních smluv. Zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, v ustanovení § 3 odst. 1 stanovil, že se uveřejňují:

- a) *mezinárodní smlouvy politické a hospodářské všeobecné povahy, jakož i mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona,*
- b) *jiné mezinárodní smlouvy obsahující úpravu týkající se právního postavení, nebo zájmů osob a organizací.*

Výčet uvedený v písm. a) zcela nekořespondoval s čl. 49 odst. 2 ústavy ČR před Euronovelou, když mezi povinně uveřejňované smlouvy nezahrnoval smlouvy o lidských právech a základních svobodách, což bylo zřejmě způsobeno přijetím tohoto zákona ještě před přijetím Ústavy ČR. Smlouvy uvedené pod písmenem b) pak nemusely být vyhlášovány podle § 3

odst. 2 v plném znění, pokud se týkaly malého počtu „organizací“, když v takovém případě postačovalo uvedení údaje, kde lze do plného znění nahlédnout.

Nově zákon stanoví, že se uveřejňují v plném znění všechny mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR vázána a to bez ohledu na to, zda je o smlouvy tzv. prezidentské nebo jiné a kolik osob je jimi dotčeno. Ustanovení § 5 odst. 2 připouští neuveřejnění pouze příloh smluv, které nejsou schvalovány Parlamentem a týkají se pouze malého počtu fyzických a právnických osob s nutností uvést, kde lze do těchto příloh nahlédnout a pořídit si z nich opis a výpis.

Zcela nově byla do výčtu uveřejňovaných dokumentů přidána v § 5 odst. 1 písm. c) rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána. Ta mají být zásadně publikována za stejných podmínek jako mezinárodní smlouvy s tou výjimkou, že je není třeba uveřejňovat v plném znění, pokud se týkají se pouze malého počtu fyzických a právnických osob. Nicméně lze konstatovat, že od doby přistoupení ČR k Evropské unii⁷⁹ se takto uveřejňují zásadně pouze rozhodnutí orgánů, která mění na základě mezinárodní smlouvy její určitá ustanovení a byla by tak podle mne podřaditelná pod jiné skutečnosti důležité pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv. Naopak se takto neuveřejňují například rezoluce Rady bezpečnosti OSN nebo rozsudky ESLP, kde je ČR stranou sporu, ačkoliv tato rozhodnutí zákonnou definici podle mne jednoznačně splňují.

Další, a podle mne klíčovou změnou bylo ustanovení § 6 nově zakotvující povinnost vyhlášení mezinárodní smlouvy (a stejně tak i rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací) ve znění rozhodném podle mezinárodního práva pro její výklad a zároveň v překladu do českého jazyka, není-li znění mezinárodní smlouvy v českém jazyce rozhodné podle mezinárodního práva pro výklad mezinárodní smlouvy. S tím, že vzhledem k omezení nákladů na vydávání sbírky platí, že pokud je česká verze rozhodná podle mezinárodního práva pro výklad mezinárodní smlouvy, uveřejní se pouze české znění a pokud jim není čeština a mezinárodní smlouva má více znění v cizích jazycích, rozhodných pro její výklad, vyhláší se pouze v jednom z nich, a patří-li k nim znění v anglickém jazyce, vyhlásí se mezinárodní smlouva v tomto znění.

Za zásadní je třeba považovat v této souvislosti také ustanovení § 6 odst. 4, který stanoví jednoznačně prioritu mezinárodně autentického jazykového znění, před neoficiálním překladem mezinárodní smlouvy do českého jazyka. Od účinnosti zákona č. 309/1999 Sb. by tak podle mého názoru již dále neměli vznikat nejasnosti ohledně závaznosti českého

⁷⁹ Do doby přistoupení ČR k Evropské unii byla relativně často uveřejňována rozhodnutí Rady přidružení EU – ČR jednajících na základě Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé

překladu a/nebo mezinárodně závazného znění, jak k tomu dříve docházelo (viz str. 54 a násl.).

Posledním upřesněním zavedeným zákonem č. 309/1999 Sb. bylo, že výslovně stanoví, že dnem vyhlášení mezinárodní smlouvy, oznámení o výpovědi mezinárodní smlouvy a o jiných skutečnostech důležitých pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv nebo rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací je den rozeslání příslušné částky Sbírký mezinárodních smluv uvedený v jejím záhlaví. V tomto směru podle mne nedošlo k žádné věcné změně oproti zákonu č. 545/1992 Sb., o Sbírcce zákonů České republiky, kde se v § 5 odst. 1 hovořilo o tom, že právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírcce zákonů, když však u uveřejňovaných mezinárodních bylo třeba dovodit pouze jejich vnitrostátní vyhlášení. Za jediné snížení dostupnosti mezinárodních smluv lze označit to, že Sbírka mezinárodních smluv ve smyslu § 13 není, na rozdíl od Sbírký zákonů, dostupná v listinné podobě na obcích, městských obvodech a městských částech územně členěných statutárních měst, ale pouze na krajích a v hl. m. Praze.⁸⁰ Na druhou stranu byla zavedena § 12 odst. 1 povinná publikace stejnopisu Sbírký zákonů a Sbírký mezinárodních smluv na Internetu, byť ve smyslu § 12 odst. 2 formálně nejde oficiální znění. S ohledem na aktuální dostupnost Internetu jsem přesvědčen, že se jednalo fakticky o výrazné rozšíření dostupnosti mezinárodních smluv, oproti předchozímu stavu.⁸¹

3.2.5 Zákonné odkazy

I po roce 1993 pokračovala ohledně ostatních mezinárodních smluv praxe jednotlivými zákonnými odkazy stanovené přednosti mezinárodních smluv. I nadále byly tyto odkazy značně terminologicky a obsahově nejednotné.⁸² J. Filip přitom dovozoval, že i pokud nebyl v takovém odkazu výslovně uveden požadavek na schválení mezinárodní smlouvy Parlamentem, bylo z povahy věci takovou podmínku dovodit, neboť jinak by i jen vládní nebo resortní smlouvy mohly obcházet zákony.⁸³ S tímto názorem podle mne nelze bez výhrad souhlasit. Někdy bylo možné naopak dovodit zájem zákonodárce na tom, aby se aplikovala i vládní smlouva. Příkladem budiž zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky, i ve znění novel provedených samostatnou ČR, kdy její § 2 upravoval podmínky vstupu, pobytu a vycestování z ČR s tím, že odlišně vždy mohla stanovit

⁸⁰ do doby zrušení okresních úřadů byly dle původního znění dostupné na okresních úřadech.

⁸¹ odlišný názor viz Mlsna P., Kněžinec J. dílo cit v pozn. č. 17. str. 298 – 299

⁸² Podrobný výčet uveden v článku Mikule V. Vnitrostátní planost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 ústavy. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 67 - 68

⁸³ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 29, str. 39

mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána. Dohody upravující zrušení vízové povinnosti jsou přitom typickými vládními smlouvami. Parlament si musel být vědom, ke kterým mezinárodním smlouvám musí být dáván jeho souhlas ve smyslu č. 49 Ústavy ČR a pokud chtěl zabránit aplikaci vládních či resortních smluv, měl by tak v zákoně výslovně uvést. V opačném případě bylo podle mého názoru možné dovodit, že bylo úmyslem zákonodárce dát přednost i těmto mezinárodním smlouvám. Tento závěr samozřejmě nebylo možné aplikovat tam, kde ústavní zákony výslovně předvídají, že určitá oblast může být upravena pouze zákonem. V takových případech by bylo nutné podmínku schválení Parlamentem uváděnou J. Filipem skutečně dovodit.

3.2.6 Mezinárodní sankce

Úprava implementace mezinárodních sankcí do vnitrostátního právního řádu byla velmi roztržštěná, neboť k provedení každé mezinárodní sankce byl přijímán ad hoc zákon, což vedlo k značné neflexibilitě jak ohledně zavedení sankcí, tak ale i ohledně jejich zrušení.⁸⁴ Legislativním opatřením snažícím se částečně tuto neflexibilitu alespoň zmírnit bylo ustanovení § 100 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, které je v nezměněné podobě doposud platné. Podle něj platí, že pokud rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti vydané ve smyslu čl. 41 Charty OSN vyžaduje neodkladné přijetí zákona, jímž se toto rozhodnutí uplatňuje, může vláda spolu s předložením návrhu takového zákona požádat, aby byl projednán ve zkráceném jednání. Za takového stavu se obdobně aplikují ustanovení o legislativní nouzi a Poslanecká sněmovna je schopna návrh zákona projednat i během několika málo dní.

Obdobná úprava byla a nadále je také obsažena v § 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu.

Tato neutěšená situace ohledně flexibility implementace mezinárodních sankcí do vnitrostátního právního řádu byla napravena až v roce 2000 přijetím zákona č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Tento zákon zmocnil vládu nařízením vlády stanovit, měnit, pozastavovat, zrušovat nebo obnovovat zákazy a jiná omezení způsobem odpovídajícím rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN nebo Rady EU o mezinárodních sankcích. ČR tedy umožňovala promítnutí sankcí EU ještě před přistoupením k EU, aniž by byla k takovému kroku z pohledu mezinárodního práva povinna.

⁸⁴ V podrobnostech viz Janda I. Implementace rozhodnutí Rady bezpečnosti v našem vnitrostátním právním řádu. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.), str. 53-55

Vláda mohla přijmout nařízení až po schválení v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu. V ustanoveních § 3 až 6 byly stanoveny druhy sankcí, které mohly být takto přijaty. Šlo o oblasti obchodu a služeb, dopravy a spojů, technické infrastruktury a vědeckotechnických, kulturních a sportovních styků. Za porušení bylo možné dle § 8 uložit pokuty ve výši až 5 mil Kč a v případě ohrožení zvláště důležité zahraničněpolitických nebo bezpečnostních zájmů státu až 30 mil Kč. Zároveň s uložením pokuty bylo možné uložit podle § 9 propadnutí věci. Na základě tohoto zákona byla vydána čtyři nařízení vlády týkající se afghánského hnutí Talibán, některých občanů Svazové republiky Jugoslávie a Iráku.⁸⁵

Vedle obecného sankčního zákona zůstal i nadále v platnosti zákon č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a o doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, který prostřednictvím udělování licencí Ministerstvem průmyslu a obchodu byl schopen zajistit implementaci mezinárodních sankcí v oblasti nakládání se zbraněmi a jiným vojenským materiálem. Obdobně v případě omezení pohybu osob bylo a je možné bez dalšího užít ustanovení zákona o pobytu cizinců.

Obdobným vývojem, nicméně s odlišným výsledkem prošlo i Polsko. Po demokratickém převratu státní orgány zjevně tápaly v domácím provedení mezinárodních sankcí a exekutiva se o to pokoušela i bez zjevné zákonné opory. Postupně došlo k zakotvení možnosti provedení mezinárodních sankcí nařízeními vlády nebo vyhláškou ministra na základě zákonů upravujících určitou oblast (např. zákon o správě mezinárodního obchodu se zbožím, technologiemi a službami týkajícími se národní bezpečnosti, celní zákon, zákon o letecké dopravě), případně byly přijímány zvláštní zákony k provedení sankcí. V roce 2001 ministerstvo zahraničních věcí navrhlo přijmout několik zákonů, které měly provádění mezinárodních sankcí ve vnitrostátním právu umožňovat, včetně navazujících trestních sankcí. Legislativní rada se k návrhu však postavila kriticky, když došla k závěru, že sankce je možné provádět již na základě stávajících zákonů a případně je třeba upravit pouze bankovní zákon. Polsko tak zvláštní komplexní zákon upravující mezinárodní sankce nepřijalo. Ačkoliv tímto způsobem legislativní proces skončil, část Legislativní rady s tímto závěrem nesouhlasila, když poukazovala mimo jiné na to, že stávající vnitrostátní pravidla nemusí být

⁸⁵ nařízení vlády č. 164/2000 Sb., o opatřeních ve vztahu k afghánskému hnutí Talibán, č. 327/2001 Sb., o dalších opatřeních ve vztahu k afghánskému hnutí Talibán, č. 334/2001 Sb., o opatřeních vůči některým občanům Svazové republiky Jugoslávie a č. 170/2003 Sb., o opatřeních ve vztahu k Irácké republice.

vždy dostačující například z důvodu, že nepočítají s nestátními entitami, jako je tomu například v případě hnutí Taliban.⁸⁶

3.3 *Pokus o novelizaci Ústavy v roce 1999*

Vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh na přijetí ústavního zákona, kterým se mění Ústava ČR a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky dne 28.4.1999.⁸⁷ Téhož dne byl zároveň předložen související návrh novely zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.⁸⁸

Návrh novely Ústavy ČR zahrnoval tři oblasti úpravy v mezinárodní oblasti. Jednak šlo o obecné otázky dodržování mezinárodních závazků České republiky, za druhé o závazky související s členstvím České republiky v Severoatlantické alianci⁸⁹ a za třetí o závazky související s dohodou o přidružení, uzavřenou s Evropskými společenství a s jeho členskými státy.

Koncepčně se návrh odvolával na novou Ústavu Polska (1997) a ústavu Švýcarska (1999). Prvá oblast zásadně reagovala na veškeré výtky představitelů právní vědy týkající se nedostatečnosti mezinárodněprávních ustanovení Ústavy ČR (viz kapitolu 3.2.3 Doktrinální kritika mezinárodního rozměru Ústavy ČR). Konkrétně šlo tedy zejména o nové ustanovení o dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva státem, stanovení bezprostřední závaznosti a přednosti u všech mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament při splnění dalších podmínek, zpřesnění okruhu smluv, k jejichž ratifikaci dává souhlas Parlament a zavedení preventivní kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy před její ratifikací. Ústavní soud měl mít nadále derogační pravomoc u zákonů a podzákoných předpisů, pokud by byly v rozporu s ustanoveními o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě.

Druhá oblast souvisela s pobytem a vysíláním ozbrojených sil a pro tuto práci tudíž není podstatná.

⁸⁶ Czapliński W. Šturma P. Poland and the Czech republic in National implementation of United Nations sanctions: a comparative study (eds. Gowlland-Debbas V., Tehindrazanarivelo D. L.). Martinus Nijhoff Publishers, 2004. str. 389 – 393, 396 - 399

⁸⁷ tisk č. 208 vládní návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

⁸⁸ tisk č. 209 vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

⁸⁹ Česká republika se 12.3.1999 stala smluvní stranou Severoatlantické smlouvy – viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 66/1999 Sb., o přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě

Třetí oblast upravovala jednak způsob přenosu některých pravomocí orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní na mezinárodní organizaci, včetně možné přednosti práva této organizace před právem ČR, a jednak zaváděla oprávnění vlády vydat vládní nařízení s mocí zákona k provedení závazků ke sblížení práva vyplývajících z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.⁹⁰

Vládní návrh byl nicméně v Poslanecké sněmovně zamítnut již v prvním čtení. Bylo přitom zřejmé, že odpor poslanců k jednotlivým částem návrhu byl odlišný. Nepochybně největší kritiku sklídl návrh na možnost vlády vydávat nařízení s mocí zákona. Nicméně hned za ním se umístila bezprostřední závaznost a přednost všech prezidentských mezinárodních smluv. V diskusi zazněly výtky, že rozsah inkorporovaných smluv je příliš široký, neboť se jedná i o závazky z mezinárodních smluv mnohostranných, kde je omezený negociační prostor a není jasné, jaký by takto rozsáhlá inkorporace i do minulosti měla dopad na vnitrostátní subjekty.⁹¹ Kritizováno bylo také navrhované zakotvení obecného dodržování závazku z mezinárodního práva jako nadbytečná proklamace, oslabení postavení smluv o lidských právech a základních svobodách, neboť je bude možné vypovědět se souhlasem běžné hlasovací většiny a vychýlení kvalifikační pravomoci ve prospěch Ústavního soudu ohledně lidsko-právních ustanovení v mezinárodních smlouvách.⁹² Vytýkáno bylo také to, že naopak návrh neobsahuje provádění mezinárodních sankcí a žádná přechodná ustanovení.⁹³ Za zmínku nepochybně stojí, že již při projednávání tohoto návrhu poslanec Z. Jičínský upozorňoval na to, že návrh hovoří jako o jedné z podmínek bezprostřední závaznosti a přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem o tom, že s touto smlouvou vyslovil souhlas Parlament s velkým P. To podle něj znamenalo, že jde pouze o Parlament ČR podle Ústavy ČR a mohlo by tak dojít ke změně režimu lidsko-právních smluv přijatých před účinností Ústavy ČR. Nejméně odpůrců měla část návrhu související s ozbrojenými silami, nicméně i u ní se našlo nemálo kritických hlasů.

Pro zamítnutí návrhu se z přítomných 186 poslanců vyslovilo 116 (všichni poslanci klubů ODS, KDU-ČSL, KSČM a US) a 68 bylo proti (všichni poslanci klubu ČSSD).⁹⁴

⁹⁰ publikovaná pod č. 7/1995 Sb.

⁹¹ poslanci Cyril Svoboda (KDU-ČSL), Dalibor Matulka (KSČM), Jiří Payne (ODS)

⁹² poslanec Marek Benda (ODS)

⁹³ poslanec Cyril Svoboda (KDU-ČSL)

⁹⁴ stenoprotokol z jednání ze dne 8.6.1999, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

3.4 Změny právní úpravy od roku 2002

3.4.1 Euronovela Ústavy ČR

Dne 18.10.2001 byl v Parlamentu dovršen proces přijetí Euronovely Ústavy ČR – ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1.6.2002.

Ačkoliv vládní návrh v mnohém navazoval na předchozí vládní návrh z roku 1999 v oblasti vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, částečně se od něj odlišoval a zejména mu předcházela několikaměsíční spolupráce s poslanci všech politických klubů zastoupených v Poslanecké sněmovně i v Senátu,^{95 96} když tento postup zjevně reagoval na předchozí fiasko vládního návrhu. Vládní návrh byl oproti běžné praxi předkládání návrhů zákonů nepochybně neobvyklý i v tom, že v rámci důvodové zprávy výslovně připouštěl různé další varianty textace jednotlivých dotčených ustanovení a dával poslancům na výběr, kterou variantu budou považovat za nejvhodnější. Ohledně inspirace se vládní návrh odkazoval na množství zahraničních úprav, nejvíce pak na úpravu zvolenou Ústavou Polska (1997).⁹⁷

Lze zcela jednoznačně konstatovat, že Euronovela znamenala nejvýznamnější změnu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva a za celou historii Československa i ČR.

Kromě dále v kapitolách podrobněji rozebraných změn majících bezprostřední vliv na aplikaci mezinárodního práva vnitrostátními orgány aplikace práva došlo také k novelizaci některých dalších kompetenčních ustanovení.

Zejména došlo ke změnám v procesu souhlasu Parlamentu s ratifikací mezinárodních smluv. Z čl. 39 odst. 4 došlo k vypuštění požadavku na souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů ohledně smluv o lidských právech a základních svobodách a namísto těchto smluv je tento kvalifikovaný souhlas nyní vyžadován u smluv podle čl. 10a. Zůstal taktéž zachován souhlas s mezinárodní smlouvou měnící státní hranice ve formě ústavního zákona dle čl. 11 Ústavy ČR. Kromě zjednodušení způsobu souhlasu se smlouvami o lidských právech a základních svobodách je třeba upozornit, že tím také došlo ke zjednodušení souhlasu s jejich vypovězením, neboť i v tomto případě bude postačovat prostá většina.

⁹⁵ stenoprotokol z jednání ze dne 6.4.2001, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

⁹⁶ V podrobnostech ke složení komise a jí využívaných expertů viz Kyselá J., Kühn Z. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy č. 7/2002, roč. 10. str. 302

⁹⁷ tisk č. 884 vládní návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

Čl. 49 jednak dále jednoznačně stanovil rovnocennost obou komor Parlamentu při udělování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, když do budoucna je tedy vyloučen výklad, že by Poslanecká sněmovna mohla přehlasovat Senát v případě jeho nesouhlasu, když k ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.⁹⁸ Za druhé došlo ke zpřesnění výčtu mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci musí Parlament souhlas udělit, když nově jde o následující druhy mezinárodních smluv:

- a) upravujících práva a povinnosti osob,
- b) spojeneckých, mírových a jiných politických,
- c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,
- d) hospodářských, jež jsou všeobecné povahy a
- e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

Došlo taktéž k odstranění nepřesnosti v čl. 52, který při doslovném výkladu původně stanovil i u mezinárodní smlouvy jako podmínku její platnosti její vnitrostátní vyhlášení. Nově se v čl. 52 odst. 2 hovoří pouze o způsobu vyhlášení mezinárodní smlouvy s odkazem na zvláštní zákon, když tento článek ponechává to, jaké má vyhlášení účinky, jiným ustanovením.

V návaznosti na možný přenos některých pravomocí orgánů ČR došlo také k ústavnímu zakotvení konzultační povinnosti vlády s Parlamentem. Jedná se o čl. 10b, stanovící konzultační povinnost vlády ohledně otázek souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a s oběma komorami Parlamentu.

3.4.2 Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR – dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva

Dle důvodové zprávy po vzoru švýcarské ústavy z roku 1999 a Ústavy Polska (1997)⁹⁹ došlo k obecnému zakotvení dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva. Jak poukazuje J. Malenovský, obdobná ustanovení se vyskytují i v preambuli k francouzské ústavě a ústavách Itálie, Rumunska a Slovenska.¹⁰⁰ Jednalo se o doplnění čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který zní:

Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

⁹⁸ Důvodová zpráva (viz pozn. č. 97) i V. Schorm (viz str. 3) přitom uvádějí, že i před přijetím Euronovely se jednalo o zavedenou ústavní praxi.

⁹⁹ viz sněmovní tisk uvedeny v pozn. č. 97

¹⁰⁰ Malenovský J. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. Právník č. 9/2002, roč. 141, str. 928

Původní návrh volil poněkud jinou formulaci, která zněla: *Česká republika dodržuje pravidla mezinárodního práva a závazky, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají*. Nicméně přijatý návrh byl jednou z variant navržených v důvodové zprávě a osobně se domnívám, že přijatý text je formálně právně čistší, neboť dodržování pravidel mezinárodního práva je také nepochybně závazkem a jednalo by se tak v podstatě o opakování téhož.

Konečný text taktéž více než původní vládní návrh odpovídá svému vzoru v čl. 9 Ústavy Polska (1997), který zní:

*Polská republika respektuje mezinárodní právo, kterým je vázána.*¹⁰¹

Jak uváděla i důvodová zpráva, lze dovést, že šlo částečně o zpřesnění čl. 1 odst. 1, který mimo jiné stanoví, že ČR je právním státem, když pod tento pojem lze podřadit nejen vázanost vnitrostátním, ale i mezinárodním právem. Zde lze ostatně odkázat i na to, že čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a v něm zakotvený pojem demokratického právního státu poskytoval i do této doby velmi široký prostor Ústavnímu soudu při interpretaci Ústavy ČR, zejména ohledně práv a principů v Ústavě ČR výslovně nezakotvených.¹⁰² Připojením odstavce druhého se tento interpretační prostor dále jednoznačně rozšířil o oblast mezinárodního práva.

Mezi závazky, které vyplývají z mezinárodního práva, je třeba v první řadě nepochybně řadit závazky z prezidentských mezinárodních smluv. Nicméně vzhledem k dalším článkům Ústavy ČR, které se prezidentským mezinárodním smlouvám věnují výrazně podrobněji, bude čl. 1 odst. 2 pro závazky vyplývající z těchto mezinárodních smluv aplikován spíše výjimečně. Půjde proto spíše o další závazky ČR z mezinárodního práva, tedy zejména o mezinárodní obyčej a obecné zásady právní, různá závazná rozhodnutí mezinárodních organizací, které nespádají pod čl. 10a Ústavy ČR, atd. Pod toto ustanovení taktéž spádají mezinárodní smlouvy, které nespĺňují všechny podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR.

S důvodovou zprávou lze také souhlasit v tom, že toto ustanovení nemá znamenat plný vnitrostátní účinek všech mezinárodních závazků, ale spíše východisko pro činnost orgánů moci výkonné, soudní i zákonodárné. Naopak podle mne nebylo možné souhlasit s vývodem P. Rychetského učiněné při projednávání Euronovely v Senátu, že by snad bylo možné užít

¹⁰¹ *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.*

¹⁰² viz například dovození atributů demokratického právního státu: právní jistoty v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 37/93, Pl. ÚS 16/93, zákazu retroaktivity v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/93, IV. ÚS 215/94, ochrany nabytých práv v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/94, ochrany svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti v nálezu sp. zn. IV. ÚS 276/96, principu proporcionality v nálezu sp. zn. III. ÚS 153/97

toto ustanovení pro přímou implementaci rezolucí Rady bezpečnosti.¹⁰³ S ohledem na principy právního státu musí být práva a povinnosti stanovována jejich subjektům jednoznačně, když z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR rozhodně nelze dovodit, že by měl zakládat bezprostředně práva a zejména povinnosti vnitrostátním subjektům ze všech pramenů mezinárodního práva i s ohledem na přesné podmínky aplikace mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR, z nichž lze vyvodit, že právě a pouze tomuto prameni mezinárodního práva měl ústavodárce zájem propůjčit bezprostřední právní účinky.

V oblasti orgánů aplikace práva lze z tohoto ustanovení jednoznačně dovodit povinnost interpretovat vnitrostátní práva v souladu s mezinárodními závazky ČR i tehdy, pokud se nejedná o normy, které jsou součástí vnitrostátního právního řádu.

K obdobným závěrům ohledně povahy mezivládních smluv ve vnitrostátním právním řádu, jako předestírám shora, došel například i polský Nejvyšší soud, když posuzoval účinky mezivládní dohody mezi vládou Polska a Německa, k níž nebyl dáván souhlas ve formě ratifikace a tato dohoda se tedy nestala součástí polského právního řádu ve smyslu čl. 91 odst. 1 Ústavy Polska (1997). Ve svém rozsudku dovodil, že čl. 9 Ústavy Polska (1997) ukládá povinnost soudům pokusit se interpretovat vnitrostátní právo tak, aby bylo dosaženo co nejvyššího stupně souladu s mezinárodním právem bez ohledu na to, jestli jde o mezinárodní závazky z ratifikované smlouvy nebo smlouvy neratifikované. Soud proto dovodil, že ačkoliv není možné tuto mezivládní dohodu aplikovat přímo, postačuje pro její uplatnění, pokud mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem byl obsažen odkaz na tuto dohodu v pracovní smlouvě, byť ostatní ustanovení pracovní smlouvy by při standardní interpretaci směřovala k tomu, že ohledně mzdových nároků se mezivládní dohoda aplikovat spíše neměla. Polský nejvyšší soud přistoupil tedy k interpretaci vnitrostátního práva tak, aby co nejvíce dodržel závazky z práva mezinárodního (*consistent interpretation*). Přitom je však třeba poznamenat, že v jiných případech polský nejvyšší soud nepřipustil prostý zákonný odkaz na neratifikovanou mezinárodní smlouvu. V tomto případě se však opřel o obsah soukromoprávního aktu, který na takovou smlouvu odkazoval.¹⁰⁴

Velmi zajímavým rozhodnutím opírajícím se o čl. 9 ústavy Polska (1997) je rozsudek, ve kterém polský Nejvyšší soud dovodil odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivcům z toho důvodu, že stát chybně prováděl vnitrostátní opatření, která měla postiženým

¹⁰³ stenoporotokol z jednání ze dne 18.10.2001, Parlament, Senát, III. volební období (2000-2002)

¹⁰⁴ rozsudek Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) II PK 100/05 ze dne 29.11.2005 podle Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Stanisław K v Zakład Techniczno-Budowlany P Spółka zoo, Appeal Judgment, II PK 100/05; ILDC 388 (PL 2005). Oxford University Press. a souvisejícího komentáře I. Skomerske-Muchovwske

jednotlivcům zajistit kompenzace za ztrátu jejich majetku za řekou Vislou. K těmto kompenzacím se polský stát zavázal v mezinárodních smlouvách, které však nesplňovaly všechny podmínky pro jejich vnitrostátní aplikaci.¹⁰⁵ To, že by k takovým konsekvencím mohl vést i čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR jsem přitom v české literatuře ani judikatuře nezaznamenal, avšak tuto úvahu považuji i v českém právním řádu za možnou, jak jsem uváděl shora na str. 55 a násl.

3.4.3 Čl. 10 Ústavy ČR – základní inkorporační ustanovení

Druhou a to nejpodstatnější změnou, kterou přinesla Euronovela, bylo přijetí nového znění čl. 10 Ústavy ČR, který nově zní:

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Výsledný text čl. 10 po projednání v Parlamentu považuji za lepší, než byl vládní návrh, který jako hlavní variantu navrhoval text: *Vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které Parlament provedl zákonem.* V tomto původním návrhu tedy mohly existovat i nadále spekulace o systémové hierarchii a zejména by byla velmi problematická poslední část návrhu, která by celou otevřenost mezinárodním smlouvám mohla zhatit. Uvedené ustanovení by se totiž mohlo vykládat tak, že pokud by Parlament přijal následně zákon, kterým provádí mezinárodní smlouvu a to případně i v rozporu s jejím textem, přednost této mezinárodní smlouvy by se již nemohla aplikovat. Odlišný výklad by byl zřejmě také možný, nicméně značně složitý.

Podle mne je třeba také ocenit odvahu Parlamentu v tom směru, že oproti vládnímu návrhu inkorporoval okamžikem účinnosti Euronovely veškeré mezinárodní smlouvy, kterými byla ČR vázána, a splňovaly další podmínky čl. 10, zatímco vládní návrh počítal zásadně s aplikací čl. 10 až na mezinárodní smlouvy, kterými se stane ČR vázána po nabytí účinnosti Euronovely.

¹⁰⁵ rozsudek Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) č. I CK 323/02 ze dne 21.11.2003 dle International Law in Domestic Courts: Bug river claims, Czesław S v State Treasury and Minister of the State Treasury, Cassation judgment, I CK 323/02; ILDC 268 (PL 2003) OSNC 2004/6/103. Oxford University Press. a souvisejícího komentáře J. Krzeminske-Vamvaka.

Výsledek proto považuji za v souhrnu výrazně vstřícnější k mezinárodnímu právu, než byl původní vládní návrh. Rozhodně tak podle mne nelze souhlasit s J. Malenovským v tom, že by původní vládní návrh byl k mezinárodnímu rozměru nesporně velkorysejší, což dovozoval z vypuštění pojmu „ustanovení o lidských právech a svobodách v mezinárodních smlouvách, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem“ v rámci derogačních pravomocí Ústavního soudu.¹⁰⁶

Podle mého názoru zůstal i ve výsledku zachován obdobný model, který volí Ústava Polska (1997), která v čl. 91 odst. 1 a 2 stanoví:

1. Ratifikovaná mezinárodní smlouva, po jejím vyhlášení ve Sbirce zákonů (Dzienniku Ustaw), je součástí vnitrostátního právního řádu a je bezprostředně závazná, pokud není její použití závislé na přijetí zákona.

2. Mezinárodní smlouvy ratifikované na základě předchozího souhlasu ve formě zákona¹⁰⁷ mají přednost před zákony, pokud nelze takovou smlouvu vyložit v souladu s ustanoveními těchto zákonů. ...¹⁰⁸

Poslední část odst. 1 přitom podle mne spíše odpovídá platnému znění Ústavy ČR, než původní vládní návrh, neboť podmiňuje aplikovatelnost mezinárodní smlouvy v podstatě samovykonatelností, zatímco vládní návrh bez ohledu na samovykonatelnost příslušných ustanovení neřešil a vylučoval přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy přijetím zákona mezinárodní smlouvu provádějícím.

Jak je nicméně patrné, polská úprava zakládá bezprostřední závaznost i těch mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci nedal Sejm a Senát souhlas ve formě zákona (případně podle čl. 90 lid v referendu). Musí nicméně jít o smlouvy ratifikované prezidentem republiky, když jiné smlouvy se bezprostředně součástí vnitrostátního práva nestávají, byť mohou mít nepřímý dopad s ohledem na povinnost interpretace domácího práva v souladu mezinárodním.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 917

¹⁰⁷ Podle čl. 89 Ústavy Polska(1997) vyžadují předchozí souhlas k ratifikaci nebo vypovězení mezinárodní smlouvy ve formě zákona obdobné kategorie smluv, jako v našem čl. 49 ústavy ČR po Euronovele.

¹⁰⁸ Art. 91.

1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

¹⁰⁹ Banaszak B. Outline of Polish Constitutional Law. Acta Universitatis Wratislaviensis č. 2771. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2005. str. 39. K možným účinkům neratifikované smlouvy viz str. 28 této práce.

Ústava Polska (1997) nicméně nedává jasnou odpověď na otázku, jak má být postupováno v případě kolize norem vnitrostátního práva a mezinárodní smlouvy, sice prezidentem ratifikované, ale bez předchozího souhlasu ve formě zákona. Z. Kühn v odvolávce na polské autory dovozuje, že taková mezinárodní smlouva má zřejmě sílu zákona.¹¹⁰ V případě střetu takové mezinárodní smlouvy a zákona by se tak mělo aplikovat pravidlo *lex posteriori derogat legi priori*. B. Banaszak však uvádí, že právě vzhledem k tomu, že souhlas není dáván ve formě zákona a s odkazem na další ustanovení ústavy dovozuje, že mají podzákonnou sílu, nicméně vyšší právní sílu, než vnitrostátní podzákonné předpisy.¹¹¹ Ke stejnému závěru dochází i W. Czapliński¹¹² a k této interpretaci se přihlásil i polský Nejvyšší správní soud.¹¹³

3.4.3.1 Změna hypotézy

Oproti původnímu znění čl. 10 Ústavy ČR přibyla do hypotézy jako jednoznačná podmínka **souhlas Parlamentu** s ratifikací mezinárodní smlouvy. Zde je třeba uvést, že původní vládní návrh počítal s existencí přechodných ustanovení, podle kterých se mělo dostat účinkům podle nového čl. 10 u mezinárodních smluv, které se staly závaznými pro ČR přede dnem účinnosti Euronovely pouze u ratifikovaných a vyhlášených smluv o lidských právech a základních svobodách. Ostatní mezinárodní smlouvy, které se staly závaznými pro ČR přede dnem účinnosti Euronovely, měly mít přednost před zákonem, pokud tak výslovně zákon stanoví. Účinky tedy měly zásadně nastávat pouze ohledně smluv, které se stanou pro ČR závaznými v budoucnu a u smluv, jimiž již byla ČR vázána, pouze ohledně smluv podle původního čl. 10 měly nastat účinky čl. 10 po Euronovele. V rámci projednávání v Poslanecké sněmovně však došlo k vypuštění přechodných ustanovení.

Vznikla tak otázka, na které smlouvy, které se staly pro ČR závaznými před účinností Euronovely, se má čl. 10 vztahovat. Problematickým se v této souvislosti jevila zejména podmínka souhlasu Parlamentu s velkým „P“, když tento termín je v ostatních ustanoveních Ústavy ČR používán právě pouze pro zákonodárný sbor České republiky.

¹¹⁰ Kühn Z. O konci jednoho právního paradigmatu, třech středoevropských ústavních režimech a perspektivě aplikace komunitárního práva. Deset let Ústavy české republiky – východiska, stav, perspektivy (ed. Kysela J.). Eurolex Bohemia. Praha 2003. str. 202

¹¹¹ Banaszak B. dílo cit. v pozn. č. 109. str. 40

¹¹² Czapliński W. Šturma P. dílo cit. v pozn. č. 86. str. 382

¹¹³ rozsudek Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Lu 833/01ze dne 29.5.2002 podle Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Malgorzata v Poland, Appeal judgment, I SA/Lu 883/01; ILDC 269 (PL 2002). Oxford University Press. a souvisejícího komentáře J. Krzeminske-Vamvaka. Nicméně jak je v této disertační práci uvedeno dále na str. 36 Nejvyšší správní soud podle autorky komentáře rozsudku došel zřejmě ke správnému závěru ohledně postavení takových smluv, nicméně tento závěr chybně aplikoval na smlouvu, která splňovala podmínky pro její přednost před zákonem.

Výklad gramatický by nepochybně mohl k tomuto závěru směřovat i s ohledem na to, že čl. 112 výslovně vyjmenovává všechny zákonodárné sbory v minulosti, jejichž ústavní zákony upravující státní hranice mají být nadále součástí ústavního pořádku. K výkladu, že se jedná pouze o Parlament samostatné ČR, se klonil například i V. Pavlíček, který dovozoval, že v jednom právním předpisu může mít každý výraz jen jeden význam, což je minimální požadavek kultury v legislativní oblasti. Zároveň poukazoval i na důvodovou zprávu k ústavnímu zákonu, což však nepovažuji za správné, neboť původní koncepce předkládaná vládou byla odlišná. Z tohoto dovozoval, že všechny smlouvy o lidských právech a základních svobodách přijaté před vznikem Parlamentu České republiky, mezi něž patří v podstatě všechny klíčové smlouvy v této oblasti, byly odstraněny z vnitrostátního práva. K tomu, aby se opět součástí vnitrostátního práva staly, by musel být přijat zvláštní zákon. Tuto situaci dokonce přirovnával k ústavnímu dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úředního věstníku, o obnově právního pořádku, tedy o normu stanovící diskontinuitu s právem okupační mocnosti, když však v případě Euronovely jde o diskontinuitu s demokratickým standardem lidských práv garantovaných mezinárodním právem.¹¹⁴

Proti tomuto závěru nicméně nepochybně směřuje minimálně výklad historický sledující úmysl historického zákonodárce. Právě této možné výkladové obtíži byla v rámci legislativního projednávání věnována zákonodárci nemalá pozornost.

V rámci uvedení pozměňovacích návrhů ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny tehdejší místopředseda vlády P. Rychetský uvedl:

V této souvislosti je dobré zmínit jeden možný, podle mého soudu spíše teoretický problém spočívající v tom, že ČR vznikla až 1. ledna 1993, ale Česká republika je přitom svým právním pořádkem svázána i s mezinárodními smlouvami uzavřenými před tímto datem. Jak víte, byl přijat ústavní zákon o recepci mezinárodních smluv do našeho právního řádu, kterým se v podstatě jednoznačně konstitovala kontinuita s bývalou Českou a Slovenskou Federativní Republikou. Ten teoretický problém by mohl spočívat v tom, že by mohl někdo namítat, že je nepochybné, že se stávají dnem účinnosti této novely součástí našeho právního pořádku mezinárodní smlouvy, které byly za existence České republiky sjednány, Parlament s nimi vyslovil souhlas, ratifikovány a publikovány, ale co se stane s mezinárodními smlouvami, které byly sjednány, ratifikovány a publikovány přede dnem vzniku České republiky, zejména v onom období České a Slovenské Federativní Republiky.

¹¹⁴ Pavlíček V. O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky (eds. Dančák B., Šimíček V.). Masarykova univerzita v Brně. 2001. str. 91 - 94

Chtěl bych zdůraznit, že se domnívám, že jde pouze o problém interpretační, že právě díky existenci recepčního zákona je nutno i tuto novelu ústavy, byť explicitně neobsahuje po pozměňovacím návrhu ústavně právního výboru přechodné ustanovení, vykládat tak, že ode dne její účinnosti se stávají součástí právního řádu všechny mezinárodní smlouvy, tj. i ty, které byly sice sjednány před vznikem ČR v období existence Československa, ale které byly recipovány oním známým recepčním zákonem.

Zpravodaj ústavně právního výboru M. Benda se vyjádřil shodně, když uvedl:

Myslím, že panovala naprostá shoda v ústavně právním výboru, a dokonce bych řekl, že je zde drobná úvaha, zda v článku 10 by nemělo být malé "p" - souhlas parlamentu - místo "P", ale pokládáme ji za nesystémovou. Je zde naprostá shoda v tom, že chceme na všechny mezinárodní smlouvy pohlížet stejně, ať už byly touto republikou uzavřeny v jakémkoliv čase, jsou to stejné smluvní závazky, a pokud platí, samozřejmě pokud byly recipovány, pokud ČR do ní vstoupila, je potřeba s nimi nakládat stejným způsobem. Bylo by naprosto nelogické, aby smlouva o zamezení dvojího zdanění se zemí XY, která byla uzavřena v roce 1991, byla posuzována jinak než smlouva o zamezení dvojího zdanění se zemí, která byla uzavřena až v roce 1995. Toto bychom pokládali za zcela nepřirozené, a proto všechny smlouvy platné pro ČR, které by v tuto chvíli potřebovaly nebo vyžadovaly souhlas - při souhlasu a ratifikaci Parlamentem ČR - by měly mít onu právní sílu, která je obsažena v § 10, tzn., aby byly součástí právního řádu a v konkrétním případě by měly i přednost před zákonem. Myslím, že je zejména důležité toto zdůraznit ke vztahu k mezinárodním smlouvám přijatým před rokem 1992, týkajícím se lidských práv a svobod, ať už se jedná o obecnou deklaraci lidských práv, nebo ať už se jedná o další deklarace, jako je Úmluva o právech dítěte či Úmluva o lidských právech a svobodách, které tak jako doposud jsou součástí právního řádu, nadále by zůstaly součástí právního řádu. Nikdo z nás nepochybuje o tom, že by měly v konkrétním rozhodování přednost před zákonem, pokud by s nimi v konkrétním rozhodnutí byly v rozporu.¹¹⁵

Následně i v rámci projednání Euronovely v Senátu znovu P. Rychetský zopakoval názor, že Euronovelou samozřejmě dochází k inkorporaci všech mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána a splňují další podmínky čl. 10, bez ohledu na to, který zákonodárny sbor dal k jejich ratifikaci souhlas. Zpravodajka ústavně právního výboru D. Lastovecká upozornila i na to, že výbor zvažoval přijetí doprovodného usnesení, kterým by byla potvrzena vůle Senátu ohledně tohoto výkladu. Nicméně následně ústavně právní výbor dospěl k závěru, že by takové

¹¹⁵ stenoprotokol z jednání ze dne 28.6.2001, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

usnesení naopak navozovalo dojem, že si Senát nebyl jistý jednoznačností příslušeného ustanovení a proto doprovodné usnesení nenavrhl.¹¹⁶

S ohledem na shora uvedené jsem proto přesvědčen, že bylo zcela jednoznačnou vůlí obou komor Parlamentu, aby došlo k inkorporaci všech mezinárodních smluv, které budou splňovat ostatní podmínky čl. 10 Ústavy ČR, bez ohledu na to, který nejvyšší zákonodárný sbor k jejich ratifikaci udělil svůj souhlas.

J. Filip ve prospěch závěru o aplikaci na všechny mezinárodní smlouvy přijaté i před vznikem ČR argumentuje čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, z něhož vyplývá, že ČR přebrala práva a závazky které pro Československo ke dni jeho zániku vyplývaly z mezinárodního práva, kromě závazků spojených s územím, ke kterému se nevztahuje svrchovanost ČR.¹¹⁷ Tento argument podle mne nicméně není sám o sobě dostatečný, neboť převzetí závazků vyplývajících z mezinárodního práva ještě nesevřídčí o tom, jak mají být ve vnitrostátním právu provedeny.

Výrazné argumenty pro výklad pojmu Parlament tak, že zahrnuje i předchozí zákonodárné sbory předkládají J. Kysela a Z. Kühn. Jde zejména o čl. 3 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, který zní:

Působnost Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky a jeho předsednictva podle předpisů uvedených v čl. 1 odst. 1 zánikem České a Slovenské Federativní Republiky přebírá Česká národní rada a její předsednictvo.

Když na tento ústavní zákon zároveň navazuje deklaratorní usnesení ČNR č. 5/1993 Sb. Z ČNR se přitom dle čl. 106 odst. 1 a 2 Ústavy ČR stala Poslanecká sněmovna, která zároveň vykonává funkce Senátu do doby jeho obsazení. Dále se odkazují na ústavní zvyklost, že ačkoliv jednacím řádům obou parlamentních komor uvádějí, že Parlament dává souhlas též k odstoupení od smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament, byl i do doby účinnosti Euronovely tento souhlas dáván i ohledně mezinárodních smluv, s jejichž ratifikací vyslovili souhlas dřívější zákonodárné sbory. Obdobně přistupuje k Parlamentu i Ústavní soud jako k účastníkovi řízení o zrušení zákonů i tehdy, pokud zákon schválil jiný zákonodárný sbor.¹¹⁸

¹¹⁶ stenoprotokol z jednání ze dne 18.10.2001, Parlament, Senát, III. volební období (2000-2002)

¹¹⁷ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 8. str. 5

¹¹⁸ Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 305-306

Parlament tak lze považovat za jakéhosi právního nástupce předchozích zákonodárných sborů a termín Parlament v čl. 10 se tak vztahuje i na tyto právní předchůdce.

J. Malenovský paletu důvodů pro rozšiřující výklad pojmu Parlament dále doplňuje o argument *a rubrica*, když dovozuje, že čl. 10 je řazen do hlavy první Ústavy ČR – základní ustanovení, která vymezuje hodnoty, na kterých stojí český stát a jeho právní řád, když tyto historicky přesahují časovou existenci ČR a navazují na dědictví Československa. Výraz „Parlament“ je proto třeba interpretovat v tomto duchu, zatímco definice v čl. 15 se vztahuje k hlavě druhé – Moc zákonodárná, která je úpravou zvláštní věnovanou výlučně zákonodárné moci v ČR. Dále poukazuje na argument *a contrario*,¹¹⁹ za který považuje to, že pokud by měl výraz „Parlament“ znamenat pouze stávající zákonodárný sbor, znamenalo by to podporu domněnce, že si ústavodárce nepřál, aby se mezinárodní smlouvy, do kterých ČR sukcedovala po Československu staly součástí právního řádu, včetně smluv o lidských právech. Tento výklad považuje za absurdní vzhledem k okolnostem přijetí i k čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. (viz shora argumentaci J. Filipa). Tento závěr je zjevně nerozumný i vzhledem k čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, neboť rozdílný přístup k nově přijatým smlouvám a smlouvám, do nichž ČR sukcedovala by byl v rozporu se zásadou mezinárodního práva o poctivém plnění závazků. Další argumenty J. Malenovského pak již vycházejí z toho, že je správný závěr, že mezinárodními smlouvami podle čl. 10 jsou všechny mezinárodní smlouvy, kterými je ČR vázána. Na tomto závěru představuje další argumenty svědčící pro závěr, že výrazem Parlament je míněn jakýkoliv zákonodárný sbor, což nicméně považují již za nadbytečné. Za užitečný však považují poukaz na to, že při připuštění zužujícího výkladu by vznikala situace, že mezinárodní smlouvy, kterými se mění mezinárodní smlouvy přijaté za Československa, by podmínky čl. 10 Ústavy ČR splňovaly, zatímco původní smlouvy nikoliv. Jak trefně J. Malenovský poznamenává, z Úmluvy o právech dítěte by tak podmínky čl. 10 Ústavy ČR mohla splňovat pouze číslovka 18, neboť právě na tento počet byl za existence samostatné ČR navýšen počet členů Výboru pro práva dítěte.¹²⁰ J. Malenovský poukazuje na obsah důvodové zprávy, která jednoznačně měla vést k rozšíření a nikoliv zúžení rozsahu mezinárodních smluv, které mají být součástí právního řádu a na průběh projednávání v Parlamentu. Jako poslední argument přidává J. Malenovský nepsané ústavní pravidlo *stand*

¹¹⁹ Osobně se domnívám, že J. Malenovským použitá argumentace spíše odpovídá argumentu *reductio ad absurdum*, kterým dochází k eliminaci těch výkladů, které vedou k závěru zjevně nerozumnému, zatímco argument *a contrario* se opírá o logický zákon vyloučeného třetího – pokud tedy může být pouze A nebo B a zákon stanoví něco o A, pak musí platit, že to neplatí o B (viz Knapp V. Teorie práva. 1. vydání. C.H. Beck . Praha 1995. str. 171 a 173 a Gerloch A. Teorie práva. 2. vydání. Aleš Čeněk. Dobrá Voda u Pelhřimova 2001. str. 125-126

¹²⁰ U navýšení počtu členů výboru nicméně nebyla splněna jiná podmínka hypotézy a to vyhlášení této změny – viz k tomuto str. 12

still, podle něhož stát nemůže zásadně snižovat již dosaženou úroveň ochrany lidských práv. To by mělo vést k tomu, že Ústavní soud nemůže čl. 10 vykládat tak, že by odmítl jednotlivci ochranu s tím, že se jedná o pouhý mezinárodněprávní závazek, který teprve musí být proveden zákonem. Důvod použití termínu Parlament s velkým P je dle J. Malenovského třeba spatřovat v odlišení od druhového označení jakéhokoliv zákonodárského sboru a jedinečného zákonodárského sboru na území ČR či Československa.¹²¹

S ohledem na velmi přesvědčivé argumenty výkladu s pomocí výkladu logického, historického a systematického jsem přesvědčen, že výklad gramatický, který jako jediný svědčí ve prospěch omezení vyrazu Parlament pouze na Parlament samostatné ČR, nemůže vedle ostatních výkladových metod obstát je tak třeba dojít k poměrně jednoznačnému závěru, že pojmem Parlament v čl. 10 je třeba jednoznačně rozumět i jakýkoliv jiný nejvyšší zákonodárský sbor na území Československa.

Ústava Polska (1997) oproti české Euronovele přechodná ustanovení obsahuje, když v čl. 241 odst. 1 zakotvuje následující pravidla pro jejich aplikaci:

*Polskou republikou doposud ratifikované mezinárodní smlouvy na základě ústavních předpisů platných v době jejich ratifikace a uveřejněné ve Sbírce zákonů (Dzienniku Ustaw) mají postavení jako mezinárodní smlouvy ratifikované s předchozím souhlasem daným zákonem a aplikuje se na ně čl. 91 Ústavy, pokud z obsahu smlouvy vyplývá, že souvisí s některou z kategorií uvedených v čl. 89 odst. 1 Ústavy.*¹²²

Toto řešení považuji za šťastnější, než zcela chybějící přechodné ustanovení v Euronovele. Což však neznamená, že ani při takto jasném přechodném ustanovení jej soudy neopomenou aplikovat, jako se stalo v Polsku, kdy Nejvyšší správní soud upřel asociační dohodě mezi Polskem a Evropskými společenstvími přednostní aplikaci před zákonem, když k tomuto ustanovení vůbec nepřihlédl a navíc přehlédl dokonce i to, že k její ratifikaci byl souhlas zákonem udělen.¹²³

¹²¹ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 920 - 924

¹²² Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji.

¹²³ rozsudek Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Lu 833/01 ze dne 29.5.2002 podle Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Malgorzata v Poland, Appeal judgment, I SA/Lu 883/01; ILDC 269 (PL 2002). Oxford University Press. a souvisejícího komentáře J. Krzeminske-Vamvaka

Z čl. 10 Ústavy ČR bylo *vypuštěno omezení kategorie smluv pouze na smlouvy o lidských právech a základních svobodách a nově se tak vztahuje na všechny kategorie mezinárodních smluv* splňujících ostatní podmínky hypotézy.

3.4.3.2 Změna dispozice

Podle mne k nikoliv věcné změně, ale pouze k formulační, došlo ohledně dispozice, když byl opuštěn termín „bezprostředně závazné“, což je znak právní normy, a byl nahrazen pojmem „*součástí právního řádu*“. K tomuto závěru docházela i důvodová zpráva, když nový pojem „*součástí právního řádu*“ neodůvodňovala věcnou změnu, ale pouze zpřesněním dosavadní nevhodné formulace. Zde je třeba poznamenat, že tato část dispozice není podmíněna samovykonatelností ustanovení mezinárodní smlouvy a součástí právního řádu se tak stávají i ustanovení nesamovykonatelná, stanovící zejména finální normy. Tyto smlouvy tak hrají zejména důležitou roli interpretační, jak při výkladu dalších ustanovení této či jiné mezinárodní smlouvy, tak i při výkladu vnitrostátního práva, při kterém bude třeba volit takový výklad, který bude mezinárodně právně konformní.¹²⁴

Ačkoliv jsou tyto mezinárodní smlouvy součástí právního řádu, ani nadále na ně nelze pohlížet jako na pramen práva vnitrostátního, ale zůstávají pramenem práva mezinárodního. Jejich interpretace se tedy bude řídit pravidly mezinárodního práva, kodifikovanými ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu, která sama o sobě splňuje podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR. Základní pravidlo výkladu stanoví čl. 31 odst. 1, který zní:

Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.

Zbývající odstavce čl. 31 podrobněji popisují, co se rozumí celkovou souvislostí, k čemu je vedle celkových souvislostí třeba brát zřetel a dále, že určitý výraz bude chápán ve zvláštním smyslu, potvrdí-li se, že to bylo úmyslem stran. Čl. 32 se věnuje doplňkovým prostředkům výkladu a čl. 33 výklad smluv, jejichž původní vyhotovení je ve dvou nebo více jazycích. Právě s ohledem na ponechání mezinárodní podstaty smluv, je čl. 33 přitom podle mne aplikovatelný bez ohledu na to, že ve Sbírce mezinárodních smluv je v případě více rozhodných jazykových verzí uváděna jen jedna z nich.¹²⁵

¹²⁴ Viz shodně Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 309 a Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 926

¹²⁵ viz § 6 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

Euronovela také vyloučila spekulace o systémové hierarchizaci mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu tím, že již nepoužívá obratu „mají přednost před zákonem“, ale jednoznačně stanovila pouze aplikační přednost formulací: „*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“. Jde tak o výkladové pravidlo rozporu zákona a mezinárodní smlouvy *pactum derogat legi*. Nejde o formální derogaci zákona, a jak uváděl i J. Malenovský, Ústava netrvá na tom, aby z neslučitelnosti zákona se smlouvou byly vyvozeny další závěry pro platnost a účinnost zákona.¹²⁶

Také byt' ne zcela explicitně došlo ke zpřesnění i v tom směru, že k tomu, aby bylo možné smlouvu použít namísto zákona, příslušné ustanovení smlouvy musí být *samovykonatelné*. To lze dovodit ze slov „použije se“ neboť pokud ustanovení samovykonatelné není, nelze jej použít.

To zda je nebo není smlouva samovykonatelná je zásadně odvislé od dvou kritérií. Prvým je objektivní kritérium. V rámci něj je třeba zkoumat, zda je příslušené ustanovení dostatečně jasné a určité a není pro něj třeba další legislativní úpravy. Subjektivním kritériem je test, zda smluvní strany zamýšlely, aby příslušné ustanovení bylo na jejich území přímo aplikovatelné s tím, že se tato vůle zpravidla předpokládá, pokud ze smlouvy výslovně nevyplývá opak. Samovykonatelnost je přitom vlastností zásadně jednotlivých ustanovení, nikoliv smlouvy jako celku.¹²⁷

3.4.3.3 Varianty aplikace čl. 10 Ústavy ČR

V případě, že se mezinárodní smlouva a zákon obsahově překrývají, přichází v úvahu několik variant aplikace čl. 10 Ústavy ČR.

A) Nedochozí k normativnímu sporu, pokud vnitrostátní zákon stanoví jednoznačně totéž co mezinárodní smlouva. V takovém případě je aplikován přímo zákon. Lze nicméně i zde doporučit, ačkoliv to na rozdíl od J. Malenovského nepovažuji za povinnost, aby aplikující orgán zdůvodnil aplikaci zákona tím, že mezi zákonem a mezinárodní smlouvou není rozpor.¹²⁸ Tato povinnost k odůvodnění by podle mého přesvědčení nastávala až v situaci,

¹²⁶ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 926

¹²⁷ Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 308-309

¹²⁸ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 926

kdy by se některý z účastníků příslušného řízení rozporu mezi zákonem a mezinárodní smlouvou dovolával.

Jistou variantou je to, že zákon umožňuje více možných výkladů, nicméně některé tyto výklady by vedly k porušení závazku z mezinárodní smlouvy (potažmo i z dalších mezinárodních závazků ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR). V takovém případě je orgán aplikace povinen zvolit takový výklad, který nepovede k porušení mezinárodních závazků ČR.

B) Pokud mezinárodní smlouva stanoví něco odlišného než zákon, bude aplikována mezinárodní smlouva. Stejně platí i o podzákoných právních předpisech. Pokud přitom bude zákon zároveň v rozporu s ústavním pořádkem, měla by před aplikační předností dostat přednost formální derogace Ústavním soudem a soud by měl proto předložit návrh na zrušení příslušného zákona nebo jeho ustanovení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.¹²⁹

V případě různých účastníků sporu přitom aplikační přednost mezinárodní smlouvy může nastat a v jiných ne. To je typické v případě dvoustranných smluv, kde bude záležet, zda účastníkem řízení bude občan státu, s jehož státem je určitá mezinárodní smlouva uzavřena nebo občan státu, s nímž mezinárodní smlouva uzavřena není.

Vždy bude také třeba zkoumat, zda sama mezinárodní smlouva za určitých okolností nepřipouští svou vlastní aplikační derogaci vnitrostátním právem, kdy v takovém případě by právě na základě tohoto odkazu dostalo přednost vnitrostátní právo.

C) Pokud se zákon k určité úpravě práv a povinností nevyjadřuje, soud bude aplikovat mezinárodní smlouvu v důsledku toho, že je součástí právního řádu, aniž by řešil její normativní spor s jiným pramenem práva. Pro soudy pak taková povinnost vyplývá ještě výslovně z čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR. Podle Z. Kühna lze přitom i tuto situaci vykládat tak, že smlouva stanoví něco jiného než zákon.¹³⁰ Obě úvahy nicméně vedou ke stejnému závěru, že v takovémto případě má být mezinárodní smlouva aplikována.

D) Pokud bude úprava mezinárodní smlouvy taková, že by její aplikování vedlo k porušení ústavně zaručených práv a svobod nebo jiných součástí ústavního pořádku, musí dostat

¹²⁹ viz shodně Kühn Z., Kysela J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? (Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2002. roč. 10. str. 208

¹³⁰ Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 110. str. 199

přednost ústavní pořádek, neboť mezinárodní smlouvy nemají aplikační přednost před ústavními, ale toliko před běžnými zákony.

E) Pokud mezinárodní smlouva stanoví nižší standard ochrany práv, zpravidla se uplatní její ustanovení dávající přednost příznivější vnitrostátní úpravě.¹³¹

F) Pokud mezinárodní smlouva nestanoví přednost příznivější vnitrostátní právní úpravy, bude třeba vždy zvažovat veškeré okolnosti, ve kterých má být takový normativní spor řešen, neboť nižší úroveň práv v mezinárodní smlouvě může být v civilní sporu i výhodnější pro jednu ze stran.¹³²

3.4.4 Čl. 10a Ústavy ČR – přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci

Dále došlo k vložení nového čl. 10a upravujícího možný přenos některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci, který zní:

Čl. 10a

(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

Již při přijímání tohoto ústavního zákona byl tento článek považován za stěžejní pro vstup ČR do Evropské unie a právě od něj odvozuje tento ústavní zákon svůj obecně zažitý název Euronovela. Zároveň se však již v důvodové zprávě a při pojednávání návrhu počítalo i s tím, že tento článek může být použit i pro jiné organizace či instituce, zejména pro účely ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. V původním vládním návrhu bylo počítáno také s čl. 10b, neodpovídajícím současnému čl. 10b, který měl upravovat vztah mezi celým vnitrostátním právem, včetně ústavního pořádku a právem mezinárodní organizace či instituce dle čl. 10a ve prospěch tohoto supranacionálního práva. V rámci projednávání v Poslanecké sněmovně však byl tento článek vypuštěn s odůvodněním, že nadřazenost tohoto práva bude

¹³¹ čl. 53 ECHR, čl. 5 odst. 2 Paktu, čl. 5 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 32 Evropské sociální charty, čl. 41 Úmluvy o právech dítěte

¹³² viz obdobně Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 310-311

vyplývat již ze samotného faktu přenosu některých pravomocí na mezinárodní organizaci či instituci, avšak zároveň nedojde k explicitnímu podřízení ústavního pořádku supranacionálnímu právu, což bude i nadále umožňovat Ústavnímu soudu jistý manévrovací prostor.¹³³ Tento názor byl uveden i v rámci rozpravy v Senátu.¹³⁴

Jak je uvedeno shora, již v průběhu přijímání Euronovely, byla vedena diskuse o tom, zda má Ústava ČR obsahovat nejen ustanovení o oprávnění přenést určité pravomoci, ale i o tom, jaké účinky takové přenesení následně má ve vnitrostátním právním řádu v rámci výkonu těchto přenesených pravomocí mezinárodní organizací či institucí. Tato diskuse následně pokračovala v rámci akademické obce. V rámci jejich výkladu došlo k zaujetí dvou základních koncepcí, které lze označit v prvním případě za jednosměrné působení čl. 10a a druhé za obousměrné. Prvá koncepce vychází z toho, že ustanovení čl. 10a je pouhé kompetenční ustanovení a následný výkon pravomocí (typicky sekundární právo EU) se promítá do vnitrostátního práva prostřednictvím čl. 10 Ústavy ČR. Druhá koncepce vychází z toho, že čl. 10a má i účinky materiální v tom směru, že v rozsahu přenosu pravomocí dochází k omezení pravomocí vnitrostátních orgánů a v tomto uvolněném prostoru dochází k výkonu pravomocí mezinárodní organizací či institucí.

Zastáncem první koncepce, tedy jednosměrného působení čl. 10a byl zejména J. Malenovský. Jeho argumentaci lze shrnout přibližně následovně. Definice mezinárodních smluv podle čl. 10 a čl. 10a se nevyklučují, ale doplňují. Pokud by se neměl aplikovat čl. 10, pak v Ústavě ČR chybí jiné ustanovení, na základě kterého by měly vnitrostátní orgány, zejména soudy, právo příslušné mezinárodní organizace či instituce aplikovat. S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a způsob přijímání mezinárodních smluv podle čl. 10a lze tyto smlouvy považovat za součást materiálně chápaného pojmu ústavního pořádku. Proto je třeba obrát „přednost před zákonem“ v čl. 10 interpretovat u těchto smluv i jako přednost před ústavním zákonem. Jde tedy stejně jako u zákonů o aplikační přednost a tyto mezinárodní smlouvy jsou tak na úrovni ústavních zákonů nikoliv nad nimi. Pokud je argumentováno tím, že by pak bylo nemyslitelné přezkoumávat soulad takových smluv s ústavním pořádkem v rámci preventivní kontroly ústavnosti, je tento argument chybný, neboť z povahy věci by v takovém případě byl přezkum omezen na tvrdé jádro Ústavy a na přípustnost přenosu rozsahu pravomocí a zároveň by se jednalo o přezkum normy, která ještě není platná.¹³⁵ Argumenty zastánců druhé

¹³³ stenoprotokol z jednání ze dne 28.6.2001, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002), zejména vystoupení zpravodaje ústavně právního výboru M. Bendy

¹³⁴ stenoprotokol z jednání ze dne 18.10.2001, Parlament, Senát, III. volební období (2000-2002), zejména vystoupení místopředsedy vlády P. Rychetského

¹³⁵ Malenovský J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník č. 9/2003, roč. 142, str. 847- 853

koncepce proti prvé koncepci pak J. Malenovský vyvrací ve svém dalším článku.¹³⁶ Stejně jako zastánci druhé koncepce se J. Malenovský odvolává na zahraniční komparaci, když oproti zastáncům druhé koncepce však používá ke komparaci státy, s námi obdobným historickým právním vývojem, tedy státy střední a východní Evropy. Většina z nich přitom přistoupila k výslovnému stanovení účinků evropského práva ve svých právních řádech, což je minimálně vhodné s ohledem na právní jistotu adresátů norem. Nicméně některé státy, které tak neučinily, tak činily i s vědomím, že je dostatečná inkorporační klauzule pro mezinárodní smlouvy (Rumunsko, Bulharsko).¹³⁷

Zastánci koncepce obousměrného působení čl. 10a byli zejména Z. Kühn a J. Kysela. Podle nich je čl. 10a ve vztahu k čl. 10 Ústavy ČR disjunktní, když každý z nich se vztahuje na jiné mezinárodní smlouvy. Aplikace čl. 10 i na komunitární právo je velmi problematická, neboť sekundární právo nepochybně není smlouvou a navíc může řešit otázky shodně s vnitrostátním právem a přesto má aplikační přednost. Čl. 10 na rozdíl od čl. 10a nepočítá s tím, že by se smlouvou byl vysloven souhlas i v referendu. Smlouvy podle čl. 10a mají fakticky aplikační přednost před ústavním pořádkem, který se v rozsahu delegace neuplatní, avšak Ústava ČR jim z povahy věci nemůže přiznat vyšší právní sílu, než má sama. Komunitární právo bude působit na základě sebe samého ve výseči ústavního pořádku vytvořeného smlouvou podle čl. 10a, neboť přijetí takové smlouvy v sobě implicitně zahrnuje inkorporaci komunitárního práva, včetně jeho všech principů. Komunitární právo má navíc specifické postavení, jehož jednoznačná hierarchizace ve vnitrostátním právu je problematická. Zastánci této koncepce poukazují i na malé množství členských států EU, které upravuje působení evropského práva ve své ústavě a pokud tak činí, pak na problémy, které z toho vznikají.¹³⁸ Dále poukazují na postoj doktríny v Německu, Itálii a Belgii, kde vždy byla přednost komunitárního práva, i při neexistenci ústavního pravidla ve vztahu k mezinárodním smlouvám, dovozena soudy na základě evropského práva samotného. V případě Holandska, i při existenci pravidla přednostního užití mezinárodní smlouvy, převážila doktrína účinků působnosti evropského práva z jeho samotné povahy. Neujasněný přístup zůstává ve Francii.¹³⁹

¹³⁶ Malenovský J. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. Právní rozhledy č. 6/2004. str. 227 - 229

¹³⁷ Malenovský J. Vítězství „dogmatiků“ nad pragmatiky se odkládá. Právní rozhledy č. 11/2005. str. 408 - 410

¹³⁸ Kühn Z. Kysela J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy č. 1/2004. str. 23 - 27,

¹³⁹ Kühn Z. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy č. 10/2004. str. 395 - 397

Shora uvedenou polemiku považuji za velmi zajímavou z pohledu teorie práva, na druhou stranu se podle mého přesvědčení oba hlavní směry shodují v tom, že výkon delegovaných pravomocí bude mít vnitrostátní účinky, a to až na naprosté výjimky i před ústavním pořádkem. Dokonce si dovolím tvrdit, že se zastánci obou koncepcí překrývají ve svých závěrech více, než sami připouštějí. K závěru o shodných výsledcích obou koncepcí v zásadě dochází i představitelé obou z nich a další akademici.¹⁴⁰ Vzhledem k zaměření této práce související s aplikací mezinárodního a nikoliv evropského práva ve vnitrostátním právním řádu, když shora popsaná problematika je primárně problematikou aplikace práva evropského, považuji za nadbytečné tento problém dále podrobně rozebírat. Tato problematika sama o sobě je nepochybně svým rozsahem dostatečná na samostatnou kvalifikační práci. Proto pouze stručně konstatuji, že mi je o něco bližší druhá koncepce, tedy obousměrného působení čl. 10a, zejména pro její jistou inovativnost v nazírání na vzájemné ovlivňování různých právních řádů. Zároveň jsem přesvědčen o tom, že i prvá koncepce je na aplikaci evropského práva plně použitelná.

Kromě toho, zda je čl. 10a pouze ustanovením kompetenčním nebo i inkorporačním, může být také sporné, ohledně kterých dalších mezinárodních organizací a institucí, vedle tehdejších Evropských společenství, se měl a má aplikovat.

V první řadě je třeba se zabývat rezolucemi Rady bezpečnosti OSN podle kapitoly VII. Charty OSN, které jsou nepochybně pro ČR z pohledu mezinárodního práva závazné. P. Šturma dovozuje, že ustanovení čl. 10a Ústavy ČR na ně nelze vztahovat z několika důvodů. Prvým z nich je použití historického výkladu, když je zřejmé, že v rámci projednávání Euronovely nebylo vůbec počítáno s tím, že na tyto rezoluce by měl čl. 10a dopadat. Dále poukazuje na to, že podle čl. 10a má docházet k přenosu pravomocí. Chartou OSN zásadně k takovému přenosu nedocházelo, s jedinou výjimkou rozhodování o použití síly. Za další poukazuje i na kontext s čl. 10b Ústavy ČR, tedy konzultační povinností vlády vůči Parlamentu, která na rezoluce Rady bezpečnosti OSN zásadně není použitelná. Jako poslední v řadě uvádí nadbytečnost užití čl. 10a s ohledem na zvláštní zákon upravující provádění sankcí Rady bezpečnosti OSN.¹⁴¹

S těmito argumenty se ztotožňuji, až na poslední z nich. Ze samotné skutečnosti, že před přijetím Euronovely byl přijat zvláštní zákon k provádění mezinárodních sankcí ještě nelze dovodit, že by čl. 10a neměl být aplikován i v tomto případě, kdy by se mohla aplikovat

¹⁴⁰ Kühn Z. Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 138. str. 24, Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 136. str. 228, Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 139. str. 397, Král R. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. Právní rozhledy č. 3/2004. str. 110 – 112

¹⁴¹ Czaplínski W. Šturma P. dílo cit. v pozn. č. 86. str. 389

výkladová pravidla *lex superior derogat legi inferiori* i *lex posteriori derogat legi priori*. Lze nicméně dovodit, že pokud by skutečně chtěl ústavodárce podřadit režimu smluv podle čl. 10a Chartu OSN, a na jejím základě přijímané rezoluce Rady bezpečnosti OSN, pak měl v souvislosti s přijetím Euronovely zároveň přistoupit ke zrušení zákona č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Dalším významným důvodem, pro který by podle mého názoru neměly být rezoluce Rady bezpečnosti OSN považovány za bezprostředně závazné právo je jejich naprosto nedostatečná publikace pro subjekty vnitrostátního práva. V případě komunitárního práva je jeho subjektům k dispozici Úřední věstník Evropské unie. Ten je vydáván i v českém jazyce a kromě publikace na Internetu, včetně podrobných vyhledávačů, je k dispozici i laické široké veřejnosti v listinné podobě ve zcela shodném rozsahu jako Sběrka mezinárodních smluv.¹⁴² Obdobný široce dostupný publikační nástroj pro rezoluce Rady bezpečnosti chybí, ačkoliv lze její rezoluce dohledat na webových stránkách OSN v oficiálních jednacích jazycích OSN. Posledním důvodem by mohla být i otázka, zda Charta OSN splňuje znak hypotézy čl. 10 Ústavy ČR spočívající v souhlasu Parlamentu s její ratifikací.¹⁴³

Podle P. Šturmy i J. Malenovského bylo naopak možné použít čl. 10a pro schválení Římského statutu Mezinárodního trestního soudu,¹⁴⁴ neboť jím mělo dojít k omezenému přenosu trestní jurisdikce ČR.¹⁴⁵ Původní vládní koncepce byla taková, že před ratifikací je třeba změnit Ústavu ČR i Listinu tak, aby byla zrušena imunita příslušných představitelů státu pro trestné činy, pro které je stanovena pravomoc Mezinárodního trestního soudu, jakož i zrušeno právo prezidenta republiky udělit ohledně těchto trestných činů milost či amnestii a umožněno vydat občana tomuto mezinárodnímu trestnímu soudu. Návrhy ústavních změn byly předloženy hned dvakrát, jednou s novelou Ústavy ČR zaměřenou na změnu koncepce moci soudní, podruhé jako samostatný návrh ústavního zákona společně s návrhem na souhlas s ratifikací

¹⁴² viz § 13 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sběrce zákonů a o Sběrce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů:

Kraje a hlavní město Praha jsou povinny umožnit v pracovních dnech každému nahlížení do Sběrky zákonů, Sběrky mezinárodních smluv a Úředního věstníku Evropské unie.

¹⁴³ Z vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 30/1947, kterým byla Charta OSN uveřejněna, je zřejmé, že prezident republiky tuto smlouvu ratifikoval dne 19.9.1945. Ustavující schůze Prozatímního národního shromáždění přitom proběhla až dne 28.10.1945. S ohledem na velmi specifickou situaci a převzetí zákonodárné moci prezidentem republiky v období nesvobody by zřejmě bylo možné dovodit, že za této situace, by se rozuměl Parlamentem podle čl. 10 Ústavy ČR dokonce i jen prezident republiky sám. S veškerými změnami následně již vždy vyslovoval souhlas příslušný zákonodárny sbor.

¹⁴⁴ ze dne 17.7.1998, uveřejněn pod č. 84/2009 Sb.m.s. (Rome Statute of the International Criminal Court / Statut de Rome de la Cour pénale internationale)

¹⁴⁵ Czapliński W. Šturma P. dílo cit. v pozn. . č. 86. str. 389, Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 135. str. 841 - 842

Římského statutu.¹⁴⁶ Poté co byl druhý návrh na změnu Ústavy ČR a Listinu Poslaneckou sněmovnou vrácen vládě k dopracování, vzala vláda návrh na souhlas s ratifikací Římského statutu zpět, když tehdejší místopředseda vlády P. Rychetský k tomuto kroku výslovně uvedl: *Důvod je mimo jiné ten, že ratifikační proces není možný bez změny ústavy a navrženou změnu ústavy odmítla sněmovna na svém minulém zasedání. Pro tuto chvíli je potřeba tento bod vyřadit.*¹⁴⁷ Ke zpětvzetí návrhu na souhlas s ratifikací došlo již po schválení Euronovely Ústavy ČR, byť ještě nebyla účinná. Zda v dané chvíli vláda uvažovala o alternativě postupu podle čl. 10a Ústavy ČR pro Euronovele, nebo nikoliv, nelze dost dobře říci.

Po tomto prvním pokusu došlo k novému předložení Parlamentu až v roce 2008. Vláda v předkládací zprávě uvedla, že předkládá smlouvu k vyslovení souhlasu podle čl. 10a Ústavy ČR. Postup podle tohoto článku dovozovala v souladu se shora uvedenými názory literatury z toho, že Mezinárodní trestní soud je mezinárodní institucí a ČR předává část výkonu pravomocí svých orgánů na tuto mezinárodní instituci, neboť aktem ratifikace předá podmíněně svou trestní pravomoc nad pachateli vyjmenovaných trestných činů. Opuštění předchozí koncepce potřeby ústavních změn pak dovozovala vláda z toho, že pokud jsou smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR schvalovány ústavní většinou, mohou tak v dílčí výše, která nenarušuje podstatné náležitosti demokratického právního státu, doplňovat a nahrazovat ustanovení ústavního pořádku ČR, jakkoli nejsou jeho formální součástí. Ustanovení statutu proto budou bezprostředně závazná, budou mít sílu ústavního zákona a vůči Ústavě ČR a Listině se v ústavních podmínkách ČR uplatní přímo, místo dotčených ustanovení (tedy včetně vyloučení aplikace imunit podle českého ústavního práva a zákazu vydat svého občana). Nicméně nedojde k omezení práva prezidenta republiky udělit milost či amnestii s důsledkem možného nastoupení komplementární pravomoci Mezinárodního trestního soudu.¹⁴⁸ To, že v případě schválení smlouvy, jako smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, dojde k nepřímé novelizaci ústavního pořádku, dovozoval v rámci projednávání jak poslanec M. Benda z ODS, která jinak měla o vhodnosti zřízení Mezinárodního trestního soudu

¹⁴⁶ sněmovní tisk č. 541 (vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb.), sněmovní tisk č. 1078 (vládní návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. a sněmovní tisk č. 1112 (vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Římský statut Mezinárodního trestního soudu) (Parlament, Poslanecká sněmovna, 3. volební období (1998-2002))

¹⁴⁷ stenoprotokol z jednání ze dne 28.11.2001, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

¹⁴⁸ Parlament, Poslanecká sněmovna, 5. volební období (2006 – 2010), sněmovní tisk č. 423, vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Římský statut Mezinárodního trestního soudu

pochybnosti, tak i poslanec S. Grospič z KSČM, která se stavěla i přímo proti ratifikaci s ohledem na neprovedení ratifikace ze strany třech stálých členů Rady bezpečnosti OSN. Ani nikdo jiný s poslanců vystupujících v diskusi s touto vládní tezí nepolemizoval.¹⁴⁹ Obdobná situace byla i v Senátu, kde ke shodnému závěru dospěla i Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury a opět nikdo přípustnost tohoto postupu i bez předchozí změny ústavního pořádku nezpochybňoval.¹⁵⁰ V usnesení Poslanecké sněmovny ani Senátu přitom není výslovně uvedeno, že Poslanecká sněmovna a Senát dávají souhlas se statutem jako se smlouvou podle čl. 10a Ústavy ČR, nicméně z návrhu vlády, projednávání v obou komorách i výslovnému požadavku na dosažení příslušného kvora je zřejmé, že takto byla schválena.¹⁵¹

S ohledem na dřívější, často velmi opatrné, postoje Parlamentu k mezinárodnímu právu, je až překvapující, jak bez problémů byla zákonodárci akceptována v jejich vyjádřeních koncepce vlády ohledně účinků smlouvy podle čl. 10a na ústavní pořádek. Přitom dle jejich přesvědčení nešlo pouze o komplementární pravomoc Mezinárodního trestního soudu, tedy onu výseč, ve které je přenášena na mezinárodní instituci pravomoc stíhat podmíněčně osoby, které jinak podléhají české jurisdikci, ale i o dopady na otázky stíhatelnosti určitých osob podléhajících imunitám českými orgány. Tuto kvalifikaci však považuji za spornou, když čl. 27 Římského statutu sice vylučuje imunity v případě trestní odpovědnosti podle statutu, nicméně ho podle mne nelze vykládat tak, že by měl bez dalšího derogovat vnitrostátní imunity v rámci vnitrostátních řízení. Pouze při využití imunit v rámci vnitrostátního řízení nastoupí komplementární pravomoc Mezinárodního trestního soudu a až v tomto řízení se čl. 27 uplatní a ČR tedy nebude moci bránit vydání těchto osob s poukazem na imunitu této osoby pro vnitrostátní trestní řízení.¹⁵²

¹⁴⁹ stenoprotokol z jednání ze dne 6.5.2008, Parlament, Poslanecká sněmovna, 5. volební období (2006 – 2010)

¹⁵⁰ stenoprotokol z jednání ze dne 16.7.2008, Parlament, Senát, 6. funkční období

¹⁵¹ usnesení č. 920 ze dne 29.10.2008, Parlament, Poslanecká sněmovna, 5. volební období (2006 – 2010), usnesení č. 437 ze dne 16.6.2008, Parlament, Senát, 6. funkční období, uvedená informace chybí i ve Sb.m.s.

¹⁵² viz např. rozhodnutí Mezinárodního trestního soudu ze dne 4.3.2009, č. ICC-02/05-01/09, Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir, odst. 42 a 43, ve kterých vykládá toto ustanovení s ohledem na pravomoc soudu a bez dalšího z něj nedovozuje, že je mezinárodním závazkem státu vnitrostátně imunity vyloučit. Obdobně viz postoj Finské parlamentní komise pro ústavní právo, která má v případě sporů o ústavnost mezinárodní smlouvy podle finské ústavy v tomto směru klíčové slovo, která dovodila, že čl. 27 není v rozporu s finskou ústavou upravující imunity právě s ohledem na to, že se vztahuje až na případné řízení před Mezinárodním trestním soudem (Eerola R. Välimaa A. Finland in The Rome Statute and domestic legal orders. Vol. II: constitutional issues, cooperation and enforcement (ed. Kress C.). Editrice il Sirente, 2005. str. 76 - 77

Ústava Polska 1997 v čl. 90 odst. 1 je téměř shodného znění s čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR, když stanoví:

*Polská republika může na základě mezinárodních smluv přenést v některých případech kompetence státních orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci.*¹⁵³

Čl. 90 odst. 2 a odst. 3 následně požadují pro přijetí zákona vyslovujícího souhlas s takovou smlouvou kvalifikovanou většinu poslanců i senátorů nebo souhlas daný v referendu.

Ústava Polska 1997 však výslovně také upravuje účinky práva mezinárodní organizace, když v čl. 91 odst. 3 stanoví:

*Pokud tak stanoví mezinárodní smlouva ratifikovaná Polskou republikou, kterou se zakládá mezinárodní organizace, právo vytvořené takou mezinárodní organizací bude přímo aplikovatelné a bude mít přednost v případě střetu se zákony.*¹⁵⁴

Stejně jako v ČR bylo přitom i v Polsku toto ustanovení zaměřeno primárně na přistoupení k Evropským společenstvím. Z. Kühn a J. Kysela přitom poukazují na jistou problematičnost tohoto ustanovení, když právě všechny vlastnosti komunitárního práva nevyplývaly z primárního práva, ale spíše až z judikatury Evropského soudního dvora.¹⁵⁵ Ohledně dalších mezinárodních organizací a institucí W. Czapliński dochází k závěru, že dle doslovného znění se ustanovení čl. 91 odst. 3 vztahuje i na rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, nicméně s ohledem na teleologický výklad těmito rezolucím nelze takový účinek přiznat. V případě Mezinárodního trestního soudu proběhla v Polsku v rámci vnitrostátního schvalování debata, zda má být Římský statut Mezinárodního trestního soudu schvalován podle čl. 90, nebo jako běžná mezinárodní smlouva s tím, že nakonec převážil názor druhý. Argumentem bylo, že není kvalitativní rozdíl mezi statutem a množstvím mezinárodních smluv, kterým dochází k přenosu občanskoprávního a obchodního soudnictví na různé arbitrážní tribunály. U jiných mezinárodních organizací přitom dle W. Czaplińského není třeba tuto otázku řešit, neboť

¹⁵³ Art. 90 1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

¹⁵⁴ Art. 91 3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuujícíj organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowiące jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

¹⁵⁵ Kühn Z. Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 138. str. 27, shodně též Král R. dílo cit. v pozn. č. 140. str. 111

rozhodnutí těchto organizací není pro Polsko z pohledu mezinárodního práva bez dalšího závazné.¹⁵⁶

3.4.5 Preventivní kontrola ústavnosti

V čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR byla zakotvena zcela nová pravomoc Ústavního soudu, která byla dříve požadována literaturou, a dle důvodové zprávy byla inspirovaná ústavními úpravami Spolkové republiky Německo, Francie, Španělska, Portugalska a Polska¹⁵⁷ provádět preventivní kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv, když toto ustanovení zní:

Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.

Novým ustanovením čl. 89 odst. 3 pak byly stanoveny důsledky případného vyslovení nesouladu následovně:

Rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn.

Jde tedy o pouze o přezkum těch smluv, k jejichž ratifikaci dává souhlas Parlament, případně pokud tak ústavní zákon stanoví, pak občané v referendu. Smyslem příslušné úpravy nepochybně je, aby pokud možno nebyla ratifikována mezinárodní smlouva, která se stává součástí vnitrostátního právního řádu, která by byla v rozporu s ústavním pořádkem. Pokud by k tomu došlo, nastával by problém jak s takovouto smlouvou naložit. Ústavní soud není oprávněn s ohledem na povahu tohoto pramene práva jej zrušit. Bylo by možné pouze uvažovat o opakované neaplikaci takové mezinárodní smlouvy, či jejího jednotlivého ustanovení s ohledem na přednost ústavního pořádku ČR před mezinárodní smlouvou. Tato situace by však byla nepochybně výrazně nežádoucí, jak z pohledu mezinárodně právní odpovědnosti ČR, tak ale i z důvodu právní jistoty adresátů norem.

Nesoulad přitom může být odstraněn dvojím způsobem. V první řadě na úrovni vnitrostátního práva, tedy změnou příslušných ustanovení ústavního pořádku, s nimiž je mezinárodní

¹⁵⁶ Czaplínski W. Šturma P. dílo cit. v pozn. . č. 86. str. 387 - 388

¹⁵⁷ viz sněmovní tisk uvedený v pozn. č. 97

smlouva v rozporu. Druhé řešení může být mezinárodní, tedy buď sjednání nového textu smlouvy, nebo v případě mnohostranné smlouvy uplatnění výhrady, pokud to je možné. Třetí možností pak samozřejmě je nikoliv odstranění nesouladu, ale ukončení ratifikačního procesu a oznámení ostatním smluvním stranám, že ČR již nemá v úmyslu stát se smluvní stranou příslušné smlouvy.

Samotná Ústava ČR nicméně nestanoví, obdobně jako u následné abstraktní kontroly ústavnosti, subjekty oprávněné podat návrh Ústavnímu soudu, ani další podrobnosti, když přenechává tuto úpravu ZÚS. Novelou ZÚS č. 48/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů byl tento nový druh řízení upraven v části druhé, hlavě druhé, v novém oddílu druhém nazvaném *Řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony*. Podle § 71a odst. 1 ZÚS platí, že návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním zákonem může podat:

- a) komora Parlamentu od okamžiku, kdy jí byla mezinárodní smlouva předložena k vyslovení souhlasu k ratifikaci, do okamžiku, kdy se na vyslovení souhlasu usnesla,
- b) skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl Parlamentem k ratifikaci mezinárodní smlouvy vysloven souhlas, nebo od okamžiku, kdy byl vyhlášen výsledek referenda, kterým byl dán souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval,¹⁵⁸
- c) prezident republiky od okamžiku, kdy mu byla mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci.

Všechny subjekty podílející se na vnitrostátním schválení mezinárodní smlouvy tak zásadně mají možnost obrátit se na Ústavní soud, pokud mají pochybnosti o tom, zda určitá mezinárodní smlouva je či není v souladu s ústavním pořádkem. Ani jedné z komor Parlamentu přitom nic nebrání v tom, aby si sama smlouvu jako protiústavní posoudila. Jak nicméně poznamenává J. Filip, z pohledu mezinárodně politického bude zřejmě v takovém případě vždy korektnější, aby se příslušná komora obrátila na Ústavní soud. Rozhodnutí soudu nebude bráno jako nevládný akt a zpochybnění pozice a úmyslů vlády na rozdíl od

¹⁵⁸ jde o znění § 71a odst. 1 písm. b) a c) ve znění zákona č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda), neboť původní znění s referendem nepočítalo. Jak poukázal J. Filip rozsah oprávněných subjektů podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy byl fakticky zúžen pouze na prezidenta republiky v případě, že by měl být dáván souhlas s mezinárodní smlouvou v referendu, neboť v takovém případě není smlouva komorám Parlamentu vůbec předkládána a nebyly tak splněny podmínky dle ZÚS (Filip J. Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv ústavním soudem. Parlamentní zpravodaj č. 4/2002. str. 9)

vyslovení nesouhlasu Parlamentem.¹⁵⁹ ¹⁶⁰ Kromě obou parlamentních komor tak může učinit i kvalifikovaná minorita poslanců či senátorů, nicméně až po vyslovení souhlasu Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy (tedy bez ohledu na to, že jedna z komor již případně souhlas dala), případně po vyslovení souhlasu s ratifikací smlouvy daným v referendu.

Oprávněným subjektem není vláda, k čemuž důvodová zpráva uváděla, že je třeba předpokládat, že vláda navrhne vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou jen tehdy, když bude přesvědčena, že takový návrh je ústavně v pořádku, popř. jej předloží ve spojení s novelou ústavního předpisu, která problém odstraní.¹⁶¹ V této souvislosti však striktně vzato by neměl být oprávněným subjektem ani prezident republiky. Prezident republiky, a nikoliv vláda, podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR sjednává mezinárodní smlouvy. Z rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv, vyplývá, že si ponechal právo sjednávání mezinárodních smluv, které vyžadují souhlas Parlamentu, v plném rozsahu ve své pravomoci a nepřenesl jej na vládu. Je sice pravdou, že tyto mezinárodní smlouvy sám v podstatě nikdy nesjednává, když uděluje zpravidla předsedovi vlády nebo některému z ministrů zvláštní plnou moc ke sjednání takové mezinárodní smlouvy,¹⁶² nicméně nelze přehlédnout, že takováto osoba jedná jako přímý zmocněnec prezidenta republiky a je tak i na prezidentovi, aby případně vydal zmocněnci instrukce k jednání.¹⁶³

Podle § 71c ZÚS jsou účastníky řízení vedle navrhovatele vždy též Parlament, prezident republiky a vláda.

Ustanovení § 71e pak stanoví, jak má Ústavní soud konstatovat soulad či nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Pokud dojde Ústavní soud k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, vysloví tento nesoulad náležením. Zároveň je povinen uvést se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu. Pokud dojde Ústavní soud k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne náležením, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.

¹⁵⁹ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 158. str. 9

¹⁶⁰ P. Mlsna a J. Kněžínek v této souvislosti poukazují na situaci neschválení Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o úpravě vzájemných vztahů, když Poslanecká sněmovna návrh na vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou zamítla zejména z důvodů tvrzené spornosti souladu s ústavním pořádkem, aniž by možnosti preventivní kontroly ústavnosti využila (Mlsna P., Kněžínek J. dílo cit. v pozn. č. 17. str. 486)

¹⁶¹ tisk č. 885 vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

¹⁶² Chrástilová B., Mikeš P. Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Praha. ASPI Publishing. 2003, str. 228

¹⁶³ P. Mlsna a J. Kněžínek nicméně poukazují, že by prezident republiky měl mít jistotu, že pokud přistoupí k ratifikaci, nenaruší tím ústavní pořádek a poukazují i na úpravy Francie a Portugalska, které taktéž zakotvují právo prezidenta obdobné řízení iniciovat (Mlsna P., Kněžínek J. dílo cit. v pozn. č. 17. str. 498 – 499)

Poněkud specifická situace nastává u rozsahu přezkumu u smluv podle čl. 10a Ústavy ČR, když J. Malenovský dovozuje, že tento přezkum se má omezit pouze na tvrdé jádro ústavy a z tohoto úhlu pohledu nazíraný rozsah přenášených pravomocí.¹⁶⁴ S tímto názorem přitom v zásadě souhlasím, neboť z povahy věci by vždy byla v rozporu s ústavním pořádkem situace, kdy dochází k přenosu některých pravomocí, které dosud ústavní pořádek svěřuje výlučně určitému orgánu na vnitrostátní úrovni.

Ústava Polska (1997) svěřuje oprávnění podat návrh na preventivní kontrolu ústavnosti pouze prezidentu republiky podle čl. 133 odst. 2. Pravomoc přezkoumávat soulad mezinárodních smluv s ústavou nicméně zakotvuje taktéž čl. 188 odst. 1, když k podání tohoto návrhu je oprávněn podle čl. 191 široký okruh subjektů. Konstatování nesouladu pak má následek vyplývající z čl. 190, tedy zánik aplikovatelnosti.

3.4.6 Snaha o zúžení derogační pravomoci Ústavního soudu

Jednou z hlavních změn vládního návrhu zákona, byla změna v pravomocích Ústavního soudu. Původní vládní návrh počítal s tím, že oproti původnímu znění Ústavy ČR dojde ke změně v tom směru, že tam kde se dříve kompetence Ústavního soudu vztahovaly k mezinárodním smlouvám podle čl. 10, se budou nově vztahovat k ustanovením o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem. Vládní návrh tak fakticky počítal s rozšířením derogačních pravomocí Ústavního soudu zejména v tom směru, že by Ústavní soud byl oprávněn použit jako referenční normu i jednotlivé ustanovení ve smlouvě. Nebyla by přitom podstatná kvalifikace smlouvy jako celku. Nejsem si jist, zda by tato změna vedla také k terminologickému zpřesnění, jak uváděla důvodová zpráva s odkazem na Listinu, neboť ani toto sousloví není v Listině užíváno nijak konzistentně. Sporné by zřejmě bylo i to, jaké účinky by měla ustanovení o lidských právech a svobodách v mezinárodních smlouvách, kterými byla ČR vázána přede dnem účinnosti Euronovely a nesplňovaly dříve definiční znak smlouvy o lidských právech a základních svobodách, když o tomto navrhované přechodné ustanovení mlčelo.

V rámci projednávání v Poslanecké sněmovně však došlo k úplnému vypuštění mezinárodních smluv jako referenčních norem pro přezkum ústavnosti, když byl jako souhrn referenčních norem ponechán pouze termín ústavní pořádek.

¹⁶⁴ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 135, str. 851 - 853

Tehdejší místopředseda vlády P. Rychetský při představování tohoto pozměňovacího návrhu ústavněprávního výboru v Poslanecké sněmovně uvedl:

Pravomoc Ústavního soudu, založená ve srovnání s dosavadním zněním ústavy, se v jednom směru odchyľuje od dosavadní úpravy, a je to nesporné zúžení kompetence Ústavního soudu.

Jak víte, podle dosavadní Ústavy ČR mezi základní kompetence Ústavního soudu patří jeho derogační pravomoc ve vztahu k právnímu řádu, artikulovaná tak, že Ústavní soud může právní předpis nebo jeho část zrušit, pokud odporuje buďto ústavě, nebo ústavnímu pořádku, ústavním zákonům, anebo mezinárodním smlouvám o lidských právech, které ČR ratifikovala, a je jimi vázána. Navržená změna navrhuje vypustit ta slova "odporuje mezinárodním smlouvám", a činí tak logicky, protože když v článku 10 se opouští dichotomie a přestává se rozlišovat mezi mezinárodními smlouvami lidskoprávními a ostatními, je potřeba tuto skutečnost promítnout i do této oblasti. Chci tedy zdůraznit, že Ústavnímu soudu zůstává zachována ochrana lidských práv a svobod zaručených nejen ústavním pořádkem ČR, ale i mezinárodními smlouvami, které ČR ratifikovala, ale zužuje se jeho derogační pravomoc.

Zpravodaj ústavně právního výboru M. Benda se v diskusi vyjádřil obdobně, když mimo jiné uvedl:

Navíc se navrhuje zrušit možnost Ústavního soudu rušit celé pasáže zákonů jen pro rozpor s mezinárodní smlouvou, jen v tom konkrétním posuzovaném případě může být využito onoho ustanovení mezinárodní smlouvy.¹⁶⁵

Zcela shodně pak byla prezentována tato změna v rámci projednání v Senátu, kde zpravodajka ústavně právního výboru D. Lastovecká uvedla:

Byla zde zmíněna změna kompetencí Ústavního soudu, a to jak nová kompetence v předběžném posuzování ústavnosti, tak vlastně i ukončení dosavadní pravomoci, podle které se mohly rušit zákony nebo části zákonů pro nesoulad s mezinárodními smlouvami, tzn. doposud smlouvami o lidských právech tím, že vlastně novela předpokládá jiné pojetí mezinárodních smluv a de facto ruší kategorii smluv podle čl. 10, samozřejmě tato kompetence Ústavního soudu také zaniká.¹⁶⁶

I vzhledem k tomu, že s těmito závěry nikdo z poslanců a senátorů, kteří vystoupili v diskusi, nevyslovil jakýkoliv nesouhlas, je třeba podle mne dovodit, že bylo skutečně vůlí ústavodárce, aby referenční normou pro abstraktní kontrolu ústavnosti nadále nebyly smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ostatně lze odkázat i na to, že obsahově shodné

¹⁶⁵ stenoprotokol z jednání ze dne 28.6.2001, Parlament, Poslanecká sněmovna, III. volební období (1998-2002)

¹⁶⁶ stenoprotokol z jednání ze dne 18.10.2001, Parlament, Senát, III. volební období (2000-2002)

ustanovení bylo jedním z důvodů uváděných poslanci pro zamítnutí vládního návrhu změny ústavy v roce 1999.¹⁶⁷

Obdobně lze poukázat i na úpravy provedené v ZÚS. Kde byla mimo jiné výslovně vypuštěna věta druhá § 64 odst. 7, která stanovila, že *Ústavním zákonem se pro podání návrhu na zahájení řízení soudem v souvislosti s jeho rozhodovací činností rozumí též mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy*. Dále byl vypuštěn termín „mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy“ tam, kde byl dříve používán vedle termínu ústavní zákon (§ 66 odst. 2, § 67 odst. 2, § 68 odst. 2, § 70 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a), § 74, § 78 odst. 2, § 82 odst. 2 písm. a). I z uvedeného je zřejmé, že úmysl historického ústavodárce byl stanovit jako závazné normy pro abstraktní kontrolu norem prováděnou Ústavním soudem toliko ústavní zákony.

K obdobně jednoznačnému závěru o zúžení derogačních pravomocí Ústavního soudu dochází J. Kysela a Z. Kühn, když nicméně upozorňují, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách by měly i nadále být významným interpretačním vodítkem Ústavního soudu při výkladu Listiny. Ústavní soud by podle jejich názoru měl mít nicméně zachovánu možnost zásahu proti případnému chybnému aplikování čl. 10 Ústavy ČR v rámci individuální ústavní stížnosti, neboť případná neaplikace mezinárodní smlouvy namísto zákona či chybná aplikace smlouvy, by byla nepochybně porušením též ústavního pořádku.¹⁶⁸

Ani J. Filip nepochyboval, že Ústavní soud má nadále postupovat při kontrole ústavnosti pouze podle ústavního pořádku a nikoliv podle smluv o lidských právech a základních svobodách.¹⁶⁹ V. Balaš toto zúžení nepovažoval za šťastné, nicméně také docházel k témuž závěru.¹⁷⁰

Částečně odlišnou interpretaci nabízel Z. Koudelka. I ten vycházel z toho, že Ústavní soud nebude oprávněn tak činit přímo, ale pouze za situace, že by vnitrostátní orgány opakovaně aplikovaly zákon v rozporu s univerzální mezinárodní smlouvou. Tím by přitom nejednaly pouze v rozporu s touto smlouvou, ale i s ústavním příkazem o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy. Ústavní soud by pak byl oprávněn takový zákon zrušit například na základě návrhu spojeném s individuální ústavní stížností. Z. Koudelka se přitom opíral o náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/96 ze dne 24.9.1996,¹⁷¹ kterým byl zrušen § 250f o.s.ř., který umožňoval soudu rozhodnout v jednoduchých věcech správního soudnictví bez ústního jednání. Podle Z. Koudelky k tomu Ústavní soud přistoupil až poté, co se ukázala praxe

¹⁶⁷ Viz kapitulu 3.3 Pokus o novelizaci Ústavy v roce 1999 na str. 23

¹⁶⁸ Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 306-307, 310

¹⁶⁹ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 8. str. 4-5

¹⁷⁰ Balaš V. Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. Parlamentní zpravodaj č. 4/2002. str. 13-14

¹⁷¹ publikován ve Sb.n.ÚS č. 6/1996, str. 109 pod publikačním č. 85/1996 a pod č. 269/1996 Sb.

nenañizování soudních jednání jako hromadná.¹⁷² Nejsem si však jist správností tohoto příkladu, neboť v samotném nálezu, na který se Z. Koudelka odkazuje, takováto úvaha obsažena není, když Ústavní soud považoval toto ustanovení za protiústavní samo o sobě.

O jednoznačném zrušení derogační pravomoci Ústavního soudu pochyboval vedle Z. Koudelky i J. Malenovský. Ten poukazoval na to, že pokud již samotná existence určitého ustanovení porušuje závazek, který ČR vyplývá z mezinárodního práva, pak taková skutečnost je v rozporu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a tedy v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Tento rozpor by tedy nemusel dokonce vyplývat ani nutně z mezinárodní smlouvy, ale i z jiných pramenů mezinárodního práva.¹⁷³ J. Malenovský tedy fakticky dovozoval možné rozšíření derogačních pravomocí Ústavního soudu, neboť podle tohoto jeho názoru by referenční normou byly nejen dřívější smlouvy o lidských právech a svobodách, ale i veškeré další normy mezinárodního práva.

Na shora uvedené ústavní zúžení derogačních pravomocí navazovalo i vymezení rozsahu právních norem, kterými jsou soudci Ústavního soudu vázání podle čl. 88 odst. 2, kdy opět došlo ke zúžení na vázanost pouze ústavním pořádkem a ZÚS.

Euronovela se tak odlišuje od Ústavy Polska (1997), která stanoví v čl. 188 v odst. 2 a 3, že Ústavní soud je oprávněn posoudit soulad zákona či podzákoného právního předpisu s ratifikovanou mezinárodní smlouvou, s níž byl vysloven předchozí souhlas zákonem,¹⁷⁴ když ze spojení s čl. 190 odst. 3 vyplývá, že shledání nesouladu má za následek zánik účinnosti takového rozporného normativního aktu. Na druhou stranu čl. 193 jednoznačně stanoví, že soud pouze *může* předložit otázku souladu zákona a mezinárodní smlouvy ústavnímu soudu, pokud odpověď na tuto otázku je rozhodující pro rozhodnutí věci řešené soudem.¹⁷⁵ K tomu přispívá i to, že polské obecné soudy aplikovaly „monisticky“ mezinárodní právo často již od počátku 90. let a sporadicky dokonce i v době socialismu.¹⁷⁶

¹⁷² Koudelka Z. Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2001, roč. 9., str. 282

¹⁷³ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 931-932

¹⁷⁴ Art. 188.

Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

... 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,

3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, ...

¹⁷⁵ Art. 193.

Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

¹⁷⁶ Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 110. str. 193

3.4.7 Rozsah přezkumu na základě individuální ústavní stížnosti

Ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, zůstalo samo o sobě Euronovelou nedotčeno. Nicméně novelou ZÚS č. 48/2002 Sb. došlo též k novelizaci § 72 odst. 1 písm. a), kde byl dříve pojem „ústavně zaručené základní právo a svoboda“ vymezen jako „základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy“. Předmětnou novelou však byl odkaz na mezinárodní smlouvu podle čl. 10 vypuštěn.

Odborná literatura se nicméně relativně shodovala v tom, že případná neaplikace mezinárodní smlouvy tehdy, když by podle čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele aplikována být měla, by opravňovala k podání individuální ústavní stížnosti. Závěry literatury se nicméně rozcházely v tom směru, na základě které ustanovení by Ústavní soud měl k takovéto skutečnosti přihlídnout.

J. Filip k tomu uvádí, že podle jeho názoru nebude možné přímo napadat v rámci ústavní stížnosti nesoulad rozhodnutí soudu nebo jiného státního orgánu s mezinárodní smlouvou. Nicméně neaplikace mezinárodní smlouvy podle nového čl. 10 Ústavy ČR, či dokonce i jen dle ustanovení zákona o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy, bude Ústavním soudem hodnocena jako porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.¹⁷⁷

Se shora uvedeným názorem J. Filipa se ztotožňují též J. Kysela a Z. Kühn, když zároveň poukazují, že v případě porušení jiného ústavně zaručeného práva stěžovatele, bude možné použít pro mezinárodní právo příznivou argumentaci i při výkladu ústavních norem.¹⁷⁸

I J. Malenovský souhlasí s možností dovolávat se práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Zároveň však dovozuje, že ústavně zaručenými právy a svobodami nejsou jen práva výslovně zakotvená v ústavním zákoně, ale i práva, na jejichž úpravu ústavní zákony pouze nespécifikovaně odkazují a poskytují jim ochranu. Vzhledem k tomu, že podle textově shodného ustanovení Ústavy byla ochraňována i práva chráněná mezinárodními smlouvami, by pouhou novelou ZÚS došlo ke snížení ústavní ochrany lidských práv, pro což Euronovela neposkytuje rozumný důvod. Pokud zároveň mají státní orgány, včetně soudů, povinnost dodržovat závazky z mezinárodního práva podle čl. 1 odst. 2 Ústavy, pak neaplikování nebo vadné aplikování mezinárodní smlouvy je porušením ústavně zaručeného základního práva a svobody.¹⁷⁹ Tento názor však považuji za příliš širokou interpretaci čl. 87 odst. 1 písm. d)

¹⁷⁷ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 8. str. 5

¹⁷⁸ Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 310

¹⁷⁹ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 929-931

Ústavy ČR. Ustanovení ZÚS před novelou č. 48/2002 Sb. bylo sice lehce rozšiřující oproti textu Ústavy ČR, nicméně bylo možné tento rozšiřující výklad považovat za korektní s ohledem na tehdejší postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (viz str. 52). Pokud by pak mělo být ústavně zaručeným právem a svobodou i jen to, na co ústavní zákony pouze odkazují a poskytují jim ochranu, pak by musela do této kategorie spadat jakákoli práva stanovená i běžným zákonem. Pojem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR nepochybně zahrnuje i pojem vlády práva (*rule of law*), tedy povinnost státních orgánů, včetně soudů dodržovat platné zákony.

3.4.8 Změna pravomocí obecných soudů

K promítnutí čl. 10 došlo ve vztahu k soudům také změnou čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR tak, že výslovně stanoví:

Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.

Z uvedení dikce je tedy zřejmé, že soudce je oprávněn nepřihlédnout k podzákonnému předpisu ať pro jeho rozpor se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR.

Původní vládní návrh navrhoval vložit do čl. 95 ještě nový odst. 2, který měl výslovně stanovit:

(2) Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem, použije při rozhodování ustanovení této mezinárodní smlouvy.

Tento závěr je však plně odvoditelný již z čl. 10 Ústavy ČR a přijetí vládní verze by naopak bylo zbytečným opakováním téhož, co podle čl. 10 Ústavy ČR platí pro všechny orgány bez rozdílu. Euronovela tak zavedla difuzní model posuzování souladu mezinárodní smlouvy se zákonem, k němuž je oprávněn jakýkoliv orgán aplikace práva, zejména pak soud.¹⁸⁰ Důvodová zpráva k tomuto ostatně výslovně uváděla:

¹⁸⁰ Shodně viz Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 303-304, Koudelka Z. dílo cit. v pozn. č. 172, str. 282, Filip J. dílo cit. v pozn. č. 8, str. 5

Z vázanosti ustanoveními takové mezinárodní smlouvy se bude odvíjet i postup soudu, jestliže zjistí nesoulad mezi zákonem a přímo použitelným, t.j. Parlamentem zákonem neprovedeným, ustanovením mezinárodní smlouvy. V takovém případě dá soudce přednost ustanovení mezinárodní smlouvy před zákonem a aplikuje mezinárodní smlouvu na místo zákona, aniž by bylo třeba zákon rušit. Soudce je povinen mezinárodní smlouvu aplikovat, nemůže tedy v pochybnostech přerušovat řízení a obracet se na Ústavní soud.

Tento závěr zpochybňoval V. Kratochvíl, který docházel k závěru, že obecný soud není oprávněn posoudit soulad zákona a mezinárodní smlouvy právě s ohledem na to, že mu tuto pravomoc Ústava ČR v čl. 95 výslovně nepřiznává. Při použití výkladu *a contrario* čl. 95 odst. 1 dochází k závěru, že pokud Ústava ČR svěřuje soudu toliko oprávnění posoudit soulad mezi podzákonným předpisem na jedné straně a zákonem nebo mezinárodní smlouvou na straně druhé, pak z toho vyplývá, že není oprávněn posoudit soulad mezi nimi navzájem.¹⁸¹ Jak jsem již uvedl shora, jsem přesvědčen, že aplikační přednost mezinárodní smlouvy plyne již přímo z čl. 10. Pokud čl. 95 stanoví, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, pak mu čl. 10 pouze sděluje, kterému z těchto dvou pramenů má dát v případě jejich konfliktu přednost. Nejde tedy o nějakou novou pravomoc, která by mu z Ústavy ČR nevyplývala. Naopak ze zařazení čl. 10 mezi základní ustanovení lze dovodit, že toto pravidlo se má vztahovat na všechny státní orgány, aniž by výslovně muselo být uváděno, že mají mezinárodní smlouvy aplikovat.

3.4.9 Předběžné provádění mezinárodních smluv

Ústava ČR ani po Euronovele nenavázala na pouze dva měsíce před zánikem ČSFR ústavním zákonem č. 493/1992 Sb. zakotvené možnosti, aby zákon mohl stanovit, kdy lze mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy provádět před tím, než s nimi parlament vysloví souhlas. Ačkoliv zákon č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy, nebyl dosud formálně zrušen, bez ústavního zakotvení je možnost jejich předběžného provádění sporná.

Je nepochybné, že mezinárodní smlouva předběžně prováděná ve smyslu čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu nemůže být aplikována na základě čl. 10 Ústavy ČR, když jednou z podmínek hypotézy je, že jde o smlouvu již ratifikovanou. V úvahu tak přichází pouze přednost na základě zákonného odkazu. Ustanovení čl. 49 písm. b) Ústavy ČR nicméně k ratifikaci mezinárodních smluv hospodářských, jež jsou všeobecné povahy, vyžaduje souhlas

¹⁸¹ Kratochvíl V. Diskusní poznámky k euronovele Ústavy ČR. Právní zpravodaj 2/2002. str. 6 - 7

obou komor Parlamentu. I pokud připustíme přípustnost zákonných odkazů na přednostní použití mezinárodní smlouvy, která nesplňuje všechny podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR, zřejmě by vždy mělo jít pouze o takovou smlouvu, která nevyžaduje souhlas Parlamentu. Pokud připustíme odlišný výklad, nastávaly by účinky takové smlouvy ve vnitrostátním právu dříve, než s ní Parlament vyslovil souhlas, což by mohlo být vykládáno jako výklad nerespektující právě požadavek čl. 49 Ústavy, aby to byl vždy Parlament, který rozhodne, zda bude ČR smlouvami tam uvedenými vázána. Na druhou stranu nelze pominout ani čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, a to zejména za situace, kdy půjde o aplikaci ustanovení smlouvy, která poskytuje určitým subjektům práva nad rámec vnitrostátní úpravy. I závazek k předběžnému provádění je nepochybně mezinárodně právním závazkem ČR. Vždy by mělo být tedy hledáno takové řešení, které co nejvíce povede k dodržení závazků ČR vyplývajících z mezinárodního práva.

Ani Ústava Polska 1997 se k předběžnému provádění smluv nijak nevyjadřuje. A ačkoliv čl. 89 odst. 1 výslovně neuvádí mezi smlouvami vyžadujícími předchozí souhlas ve formě zákona hospodářské smlouvy obecné povahy, zřejmě by je bylo možné podřadit pod záležitosti upravené zákonem, neboť zpravidla tyto smlouvy stanovují odchylky od vnitrostátních zákonů. Ústavní situace je tedy obdobná s českou.

Polský Nejvyšší správní soud byl přitom konfrontován s posouzením aplikace předběžně prováděné mezinárodní smlouvy o volném obchodu mezi Polskem a Estonskem z roku 1998. Celní orgán odmítl společnosti SP SA uznat právo na snížené clo s ohledem na to, že nebyly dodrženy podmínky stanovené touto mezinárodní smlouvou. Společnost SP SA se přitom bránila, že smlouva nebyla ani publikována a nemohla se tedy jejími podmínkami řídit. Smlouva nesplňovala ani další náležitosti čl. 91 odst. 1 Ústavy Polska 1997 stanovící přednost mezinárodních smluv před vnitrostátním zákonem. Celní orgán přitom argumentoval velmi zajímavě tím, že vzhledem k tomu, že samotná Vídeňská úmluva o smluvním právu splňuje podmínky čl. 91 odst. 1 Ústavy Polska 1997, pak lze již přímo na jejím základě připustit předběžné provádění jiných mezinárodních smluv podle čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Nejvyšší správní soud tento argument celního orgánu odmítl, když konstatoval, že čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu se vztahuje pouze k mezinárodně právním účinkům a nemůže derogovat pravidla aplikace smlouvy ve vnitrostátním právním řádu. Na druhou stranu polský celní zákon a jej provádějící celní tarif odkazovaly na přednostní použití mezinárodní smlouvy a stanovovaly při splnění podmínek stanovených mezinárodní smlouvou nárok na snížení cla a to nejen u smlouvy splňující náležitosti čl. 91 odst. 1 Ústavy Polska 1997. S ohledem na čl. 9 Ústavy Polska 1997 stanovící povinnost Polska respektovat

mezinárodní právo, kterým je vázáno, mohou i neratifikované mezinárodní smlouvy na základě zákonného odkazu založit určité právní účinky. Ačkoliv taková smlouva nemůže přímo aplikována, státní orgány mají povinnost jí provádět s tím, že účinky takové smlouvy vždy závisí na konkrétních okolnostech daného případu. Pokud celní zákon a celní tarif stanovily snížené tarify v případě splnění podmínek dle mezinárodní smlouvy, je třeba takové účinky přiznat i u předběžně prováděné mezinárodní smlouvy. Obecně sice platí, že na základě nepublikované mezinárodní smlouvy nelze ukládat jakékoliv povinnosti, nicméně s výjimkou, že výkon práv podle mezinárodní smlouvy, na který se vnitrostátní subjekt odvolával, vyžaduje právě splnění určitých povinností. V daném případě pro dovolání se práv ze smlouvy bylo v daném případě předloženo určitých listin pro přiznání sníženého celního tarifu. Nejvyšší správní soud přitom vzal v úvahu i to, že takto celní orgány fakticky postupovaly v dalších případech a bylo tak třeba ochránit i právo na stejné zacházení.¹⁸²

3.4.10 Novelly zákona o Ústavním soudu

3.4.10.1 *Technická novela v návaznosti na Euronovelu*

Zákonem č. 48/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, došlo k upravení řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony, jak bylo uvedeno shora v kapitole 3.4.5 Preventivní kontrola ústavnosti, a k přijetí úprav souvisejících s úpravou derogační pravomoci Ústavního soudu s ohledem na vypuštění mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách jako referenční normy abstraktní, ale i konkrétní kontroly ústavnosti (viz kapitolu 3.4.7 Rozsah přezkumu na základě individuální ústavní stížnosti). Tato novela byla nicméně v podstatě pouze technickým promítnutím Euronovely.

3.4.10.2 *Úprava vyčerpání mimořádných opravných prostředků v návaznosti na odsuzující rozsudky Evropského soudu pro lidská práva*

Jednalo se o změnu provedenou zákonem č. 83/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 1.4.2004. Kromě v další kapitole rozebrané obnovy řízení a řešení některých drobných technických problémů došlo ke zpřesnění lhůt pro podání ústavní stížnosti s ohledem na

¹⁸² rozsudek Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Ld 1707/2002 ze dne 26.3.2003 dle International Law in Domestic Courts: SP SA v Director of the Customs Chamber in Łódź, Complaint procedure, I SA/Ld 1707/2002; ILDC 270 (PL 2003). Oxford University Press. a souvisejícího komentáře A. Wyzomske.

mimořádné opravné prostředky. Tato novela tedy není sama o sobě z pohledu aplikace mezinárodního práva zajímavá, nicméně je v této souvislosti zajímavý důvod jejího přijetí, kterým byly i podle důvodové zprávy dva odsuzující rozsudky ESLP a další podané stížnosti v důsledku nejednotnosti rozhodování Ústavního soudu.¹⁸³

V prvním případě Běleš a další proti ČR byla ústavní stížnost odmítnuta pro nevyčerpání opravných prostředků, když stěžovatelé nepodali proti rozhodnutí odvolacího soudu dovolání, ačkoliv odvolací soud dovolání nepřipustil a záleželo tak na subjektivním posouzení Nejvyššího soudu, zda se bude věci zabývat.¹⁸⁴ Ve druhém případě Zvolský a Zvolská proti České republice stěžovatelé dovolání podali, nicméně toto dovolání bylo odmítnuto z důvodu, že podle Nejvyššího soudu nešlo v daném případě o otázku zásadního právního významu. Stěžovatelé poté podali ústavní stížnost, která byla odmítnuta pro opožděnost, neboť podle Ústavního soudu jim lhůta k podání ústavní stížnosti začala běžet již doručením rozhodnutí o odvolání.¹⁸⁵

ESLP vyhlásil oba rozsudky ve stejný den (12.11.2002) a v obou případech poukázal na další rozhodnutí Ústavního soudu, ze kterých byla vidět značná nejednotnost přístupu Ústavního soudu při posuzování lhůt a podmínek v souvislosti s mimořádnými opravnými prostředky, která tak činila rozhodnutí naprosto nepředvídatelnými. ESLP poukázal dokonce na dvě jemu již předané stížnosti, kdy byla v téže věci ústavní stížnost nejprve odmítnuta pro předčasnost a po odmítnutí mimořádného opravného prostředku pro opožděnost. V obou případech proto ESLP shledal porušení práva na přístup k soudu podle čl. 6 odst. 1 ECHR.¹⁸⁶

Na odsuzující rozsudky reagoval svým sdělením uveřejněným pod č. 32/2003 Sb. dne 3.2.2003 Ústavní soud tak, že se pokusil pravidla sjednotit. Ne nezajímavou skutečností přitom je, že se v tomto sdělení Ústavní soud výslovně odvolal na čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ČR, tedy na provedení opatření nezbytného k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, pokud je nelze provést jinak.

Obratem reagovala i vláda, když návrh novely ZÚS předložila Poslanecké sněmovně již 3.4.2003. Novela přitom řešila průběhy lhůt poněkud odlišně než shora uvedené sdělení Ústavního soudu.

¹⁸³ Parlament, Poslanecká sněmovna, 4. volební období (2002 – 2006), sněmovní tisk č. 284, vládní návrh zákona kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸⁴ rozsudek ESLP Běleš a další v. Česká republika ze dne 12.11.2002, číslo stížnosti 47273/99, Reports of Judgments and Decisions 2002-IX

¹⁸⁵ rozsudek ESLP Zvolský a Zvolská v. Česká republika ze dne 12.11.2002, číslo stížnosti 46129/99, Reports of Judgments and Decisions 2002-IX

¹⁸⁶ V případě Zvolský a Zvolská konstatoval i porušení čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k ECHR

Nevím přitom do této doby o novele jiného zákona, kdy impulsem k jejímu přijetí by byl zejména odsuzující rozsudek ESLP.¹⁸⁷ Rozsudky tak měly nejen vliv na moc soudní spočívající v urychlené snaze Ústavního soudu sjednotit do té doby trestuhodně roztržštěnou judikaturu, ale také na zákonodárce, který v relativně rychlé době zjednal nápravu přijetím úpravy odstraňující výkladové nedostatky.

3.4.10.3 Úprava řízení před Ústavním soudem v návaznosti na konstatované porušení mezinárodního práva

Je třeba konstatovat, že již před přijetím této novely zaznívala polemika v tom směru, zda je či není Ústavní soud oprávněn obnovit řízení, pokud zejména ESLP konstatuje porušení ECHR zaručených práv. Ústavní soud přitom byl s tímto problémem konfrontován, když v usnesení sp. zn. I. ÚS 288/2000 ze dne 23.1.2001¹⁸⁸ odmítl návrh na obnovu řízení za přiměřeného použití o.s.ř. jako nepřipustný. V. Šimíček s tímto rozhodnutím Ústavního soudu spíše souhlasil a zároveň poukazoval na nevhodnost roubování institutu obnovy řízení na takovou situaci.¹⁸⁹ J. Malenovský naopak vyzýval Ústavní soud za této situace k větší míře odvahy, když poukazoval na dokumenty Rady Evropy, rozsudky ESLP i zahraniční rozhodovací praxi. Upozorňoval i na přednost ECHR před zákonem, tedy i před ZÚS, a na podle něj od počátku ECHR existující povinnost států vyplývající z obecného mezinárodního práva pokusit se o *restitutio in integrum*.¹⁹⁰ J. Malenovský následně po přijetí Euronovely poukázal na těžkou udržitelnost ústavnosti dosavadního znění ZÚS po doplnění čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR Euronovelou.¹⁹¹

Je třeba též poukázat na postupný vývoj judikatury ESLP, kdy zejména od 90. let 20. století počal ve svých rozsudcích stále častěji vyslovovat povinnost státu ukončit porušování ECHR chráněného práva a odstranit jeho následek, když prvním takto jednoznačným rozsudkem je rozsudek ve věci Papamichapoulos a další proti Řecku z 31.10.1995.¹⁹² Postupně také začalo docházet k tomu, že některé smluvní státy ECHR začaly připouštět možnost obnovení

¹⁸⁷ V pozdější době lze poukázat zejména na přijetí novely zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), č. 160/2006 Sb., kterým byly průtahy v řízení výslovně označeny na nesprávný úřední postup a kromě náhrady škody novela zakotvila právo na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. Touto novelou bylo taktéž reagováno na vlnu stížností proti ČR s tím, že v ČR není zakotven účinný prostředek nápravy proti průtahům v řízení, což bylo Evropským soudem pro lidská práva konstatováno mimo jiné v rozsudku Hartman proti České republice.

¹⁸⁸ publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 21, roč. 2001, str. 471 pod publikačním č. 4/2001

¹⁸⁹ Šimíček V. Obnova řízení před Ústavním soudem. Právnický č. 12/2001, roč. 140, str. 1228 - 1240

¹⁹⁰ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 13. str. 1241 - 1258

¹⁹¹ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 100. str. 929

¹⁹² stížnost číslo 14556/89, A330-B

pravomocně ukončených vnitrostátních řízení ať již cestou změny legislativy, tak i evolutivní judikaturou soudů.¹⁹³

I v návaznosti na tento vývoj přijal dne 19.1.2000 Výbor ministrů Rady Evropy doporučení č. (2000) 2.¹⁹⁴ V tomto doporučení se výslovně opřel o čl. 46 ECHR, podle něhož se vysoké smluvní strany zavazují, že se budou řídit konečnými rozsudky ESLP ve všech případech, jichž jsou stranami. Zároveň výbor konstatoval, že v určitých případech tento závazek může vyžadovat přijetí i dalších opatření, než pouze přiznání zadostiučinění ESLP, která povedou k tomu, že se stěžovatel dostane co nejvíce do obdobné situace, ve které byl před porušením ECHR. Proto výbor vyzval smluvní strany k přijetí takových úprav vnitrostátního práva, které povedou k možnosti přezkoumání vnitrostátních případů v případech, kdy ESLP shledal porušení ECHR zejména v následujících případech:

- (i) stěžovatel je i nadále vystaven velmi závažným negativním dopadům vnitrostátního rozhodnutí, která nejsou dostatečně zhojena zadostiučiněním a nemohou být napravena jinak, než znovupřezkoumáním nebo znovuotevřením případu, a
- (ii) z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že
 - (a) napadené vnitrostátní rozhodnutí je v rozporu s ECHR z důvodů věcného nesouladu, nebo
 - (b) porušení ECHR spočívá v procesních pochybeních, takové úrovně, která zakládají pochybnosti o výsledku napadeného vnitrostátního řízení.

Na toto doporučení následně navázala i rezoluce Parlamentního shromáždění rady Evropy č. 1226 (2000) z 28.9.2000.¹⁹⁵

Novela ZÚS č. 83/2004 Sb., kromě v předchozí kapitole uvedenému sjednocení lhůt, proto také dala zcela nový obsah ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. i) (rozhodování Ústavního soudu o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak). Jak bylo popsáno již na str. 51 a násl., původní vymezení ZÚS bylo přitom extrémně zužující a byla sporná vůbec jeho ústavnost.

Novela jednak změnila definici mezinárodního soudu v § 117 ZÚS následovně:

Mezinárodním soudem se pro účely tohoto zákona rozumí mezinárodní orgán, jehož rozhodnutí jsou pro Českou republiku závazná podle mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu.

¹⁹³ Podrobný přehled uvádí P. Šturma. Implementace rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. Evropské právo č. 11/2002 (příloha Právních rozhledů). 6. ročník. str. 1 - 6

¹⁹⁴ Recommendation No. R (2000) 2 on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights

¹⁹⁵ Resolution 1226 (2000) Execution of judgments of the European Court of Human Rights

Oproti předchozímu znění tedy došlo k rozšíření tohoto vymezení tím, že byla vypuštěna zužující podmínka, že jde pouze o orgán oprávněný rozhodovat o stížnostech proti porušení lidských práv a základních svobod. I nadále však musí jít o orgán soudního typu, ačkoliv to není v definici výslovně uvedeno.¹⁹⁶ Tato skutečnost vyplývá již Ústavou ČR zakotveného pojmu „mezinárodní soud“. Tento ústavní pojem může ZÚS těžko změnit tak, že by pod něj bylo možné podřadit zcela libovolné orgány, které se soudem nemají nic společného. To pak zvláště za situace, že ZÚS k této otázce spíše mlčí, než že by se snažil jednoznačně pojmu soud přiřadit jiný význam, než která má. Ke stejnému závěru dochází i J. Malenovský, když vznáší i otázku potřebnosti jakékoliv definice tohoto pojmu. Pojem mezinárodní soud má v mezinárodním právu ustálené definiční znaky spočívající v nezávislosti, trvalosti, neměnitelnosti složení soudců a existenci předem daného řízení, jehož průběh nemohou strany ovlivnit. Mezinárodní právo tak jasně rozlišuje i mezi soudními a rozhodčími orgány. Podle něj je tak zřejmé, že zákonodárce nemohl mít v úmyslu podřazovat pojmu mezinárodní soud takový význam, který mu mezinárodní právo nepřikládá.¹⁹⁷ Podmínky definice tak vedle ESLP, který jako jediný splňoval podmínky předchozí definice, nově splňuje zejména Mezinárodní soudní dvůr a od roku 2009 také Mezinárodní trestní soud. V návaznosti na tuto změnu došlo také k úpravě § 118, který nově zní:

Shledal-li mezinárodní soud¹⁹⁸, že zásahem orgánu veřejné moci byl porušen závazek, který pro Českou republiku vyplývá z mezinárodní smlouvy, zejména, že tímto zásahem bylo porušeno lidské právo nebo základní svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívá v platném právním předpisu, podá vláda Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud zrušení nebo změnu nemůže zajistit jiným způsobem. Ustanovení § 35 odst. 1 o nepřipustnosti návrhu na zahájení řízení ve věci, o níž již Ústavní soud rozhodl, se v tomto případě nepoužije.

¹⁹⁶ Argumentace, že by mohlo jít i o orgány nesoudního typu například i Radu bezpečnosti OSN, Evropský parlament nebo Mezinárodní středisko pro řešení sporů z investic, přitom v průběhu legislativního procesu několikrát zazněla, včetně veta prezidenta republiky ze dne 12.1.2004.

¹⁹⁷ Malenovský J. Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu. Právník č. 10/2004, roč. 143. str. 956-957

¹⁹⁸ Mezinárodním soudem je třeba nepochybně rozumět mezinárodní soud ve smyslu definice dle § 117. Musí jít tedy pouze o takový soud, jehož rozhodnutí jsou pro ČR závazná podle mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, tedy jen těch, k nimž dal souhlas Parlament. Podle mne tak proto byla zcela chybná argumentace prezidenta republiky použitá v jeho vetu ze dne 12.1.2004, kde namítal, že by snad vláda mohla přes § 118 obejít Parlament a uzavřít mezinárodní smlouvu, kterou by byl zřízen mezinárodní tribunál, který by mohl konstatovat porušení závazku ČR, což by následně opravňovalo vládu podat návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona.

ZÚS tak v tomto případě ponechává i po Euronovele derogační pravomoc Ústavního soudu pro případ porušení závazků vyplývajících z mezinárodního práva. Nejde však o aplikaci na čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR, ale prostřednictvím čl. 87 odst. 1 písm. i). Nově navíc může jít o porušení jakéhokoliv závazku, bez ohledu na to, že ZÚS nadále uvádí jako jeden z případů porušení lidského práva nebo základní svobody. Došlo také ke zpřesnění, že v takovém případě neplatí překážka *rei iudicate*, což však bylo zřejmě překlenutelné výkladem i podle předchozího znění. Je nicméně třeba konstatovat, že i po této novele lze předpokládat, že pravděpodobnost užití tohoto ustanovení je mizivá vzhledem k její subsidiaritě a vzhledem k tomu, že vláda disponující většinou v Poslanecké sněmovně by vždy měla být schopna dosáhnout zrušení zákona parlamentní cestou.

Věcně nejpodstatnější změnou bylo zakotvení nových § 119 až 119b, kterými byla zakotvena možnost obnovy řízení před Ústavním soudem v návaznosti na rozsudek mezinárodního soudu, kterým bylo shledáno porušení lidského práva nebo základní svobody.¹⁹⁹ Musí jít nicméně pouze trestní věc. Zde je třeba tedy poznamenat, že rozšíření definice mezinárodního soudu v § 117 má z pohledu ustanovení § 119 fakticky minimální význam, neboť si lze představit jen velmi těžko situaci, že by jiný soud než ESLP mohl shledat porušení lidského práva nebo základní svobody stěžovatele. V úvahu přichází snad pouze rozsudek Mezinárodního soudního dvora na základě výkonu diplomatické ochrany cizího státního příslušníka jeho domovským státem, což je velmi hypotetická varianta i s ohledem na to, že ČR neučinila prohlášení, kterým by obecně akceptovala pravomoc Mezinárodního soudního dvora ve smyslu čl. 36 odst. 2 Statutu Mezinárodního soudního dvora.

Vládní návrh novely počítal s tím, že návrh na obnovu řízení bude přípustný ve všech věcech, nejenom ve věcech trestních. V rámci projednávání v Poslanecké sněmovně nicméně výrazně zaznívaly námitky poslanců ODS, kteří požadovali zúžení pouze na věci trestní, když se dovolávali zejména principu právní jistoty v jiných typech řízení a poukazovali i na Parlamentním institutem zpracovanou analýzu, podle níž státy zásadně připouští obnovu řízení právě pouze v trestních věcech. Tato změna nakonec byla přijata velkou většinou a zřejmě vůbec umožnila přijetí této novely.²⁰⁰ Nicméně tato okolnost byla jedním z důvodů veta prezidenta republiky, který toto omezující ustanovení považoval za diskriminační, když

¹⁹⁹ Jak správně poznamenává J. Filip zákonodárce opět nesystematicky používá v ZÚS termínu lidská práva a základní svobody – což odpovídá hlavně druhé Listiny a dřívější terminologii čl. 10 Ústavy ČR na místo základní práva a svobody (Filip J. Desátá novelizace zákona o Ústavním soudu ČR aneb česká a evropská ústavní stížnost. Právní zpravodaj č. 3/2004, 5. ročník. str. 5).

²⁰⁰ Parlament, Poslanecká sněmovna, 4. volební období (2002 – 2006), stenoprotokoly z jednání z 16.5.2003, 22.10.2003 a 4.11.2003

podle jeho názoru by toto právo měl mít každý, bez ohledu na druh řízení, ve kterém k porušení práva došlo.²⁰¹

Toto zúžení nepovažuji za šťastné z několika důvodů. V první řadě podle mne zejména neobstojí argument, že pouze v trestních věcech nehrozí narušení právní jistoty dalších subjektů. Existuje nepochybně množství věcí řešených v občanském soudním řízení, kde nemohou být dotčena práva třetích osob, jako je například omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům. Často také jsou řešeny civilní spory mezi fyzickými a právníckými osobami na straně jedné a státem na straně druhé. Stát přitom nelze následně považovat v soukromoprávním vztahu za subjekt odlišný od státu (reprezentovaného soudní mocí), který porušil práva stěžovatele v příslušném řízení. Obdobná situace bude nastávat ve správních řízeních, kdy bude často jediný dotčený účastník. Naopak ani omezení na trestní věci nemusí vždy znamenat pouze zásah do právní sféry stěžovatele, ale často může zasáhnout do práv dalších účastníků řízení (třetí osoby jsou pomocí aplikace § 235i odst. 3 o.s.ř. chráněny), když velmi často je v trestním řízení rozhodováno v rámci adhezního řízení též o náhradě škody způsobené trestným činem.

Za druhé vzniká interpretační problém, co vše je třeba považovat za trestní věc, když ZÚS nerozlišuje v původním řízení trestní a jiné věci. Nabízí se jednak úvaha, že jde pouze o rozhodnutí o trestných činech ve smyslu čl. 90 Ústavy ČR. Zde je však otázkou, proč zákonodárce nepoužil Ústavou ČR i trestními předpisy ustálený termín trestný čin. Nabízí se tak spíše druhá možnost výkladu. Ustanovení § 119 ZÚS bezprostředně souvisí s rozsudky ESLP. Čl. 6 ECHR se v souladu s konstantní rozhodovací praxí ESLP vztahuje nejen na trestné činy ve smyslu vnitrostátních právních řádů, ale i na další sankce, které soud vykládá autonomně, když přihlíží ke třem kritériím a to kvalifikaci činu z hlediska vnitrostátního práva, k povaze činu a k charakteru a stupni závažnosti sankce, která hrozí.²⁰² Povahu trestní věci tak podle ECHR mají například i určité správní delikty²⁰³ a řízení o přestupcích.²⁰⁴ Za určitých okolností mají tuto povahu i řízení daňová, pokud je v nich vedle vymáhané daňové povinnosti ukládána významná pokuta.²⁰⁵ I vzhledem k čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ČR by

²⁰¹ Parlament, Poslanecká sněmovna, 4. volební období (2002 – 2006), sněmovní tisk č. 284/4, stanovisko prezidenta republiky, jímž vrátil Poslanecké sněmovně zákon, kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů ze dne 12.1.2004

²⁰² Hubálková E. Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva. ASPI, a.s. Praha 2006. str. 17

²⁰³ rozsudek Ziliberg v. Moldávie z 1.2.2005, číslo stížnosti 61821/00

²⁰⁴ rozsudek Štefanec v. Česká republika z 18.7.2006, číslo stížnosti 75615/01, rozsudek Lauko v. Slovensko z 2.9.1998, číslo stížnosti 26138/95, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI

²⁰⁵ rozsudek Janosevic v. Švédsko z 23.7.2002, číslo stížnosti 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII, rozhodnutí Georgiou v. Spojené království z 6.5.2000, číslo stížnosti 4042/98, rozsudek A.P., M.P. a T.P. v. Švýcarsko ze dne 29.8.1997, číslo stížnosti 19958/92, Reports of Judgments and Decisions 1997-V

měl Ústavní soud spíše přistoupit ke druhému výkladu, který v širší míře umožní napravit porušení závazků vyplývajících z ECHR. Nicméně je třeba poznamenat, že při tomto rozšiřujícím výkladu by případně ještě více vynikla jistá nelogičnost tohoto omezení. Zatímco rozhodnutí v otázce přestupkové nebo daňové by obnoveno být mohlo, rozhodnutí týkající se omezení způsobilosti k právním úkonům nikoliv, ačkoliv jde zjevně o otázku více zasahující do práva určité osoby.²⁰⁶

J. Malenovský spatřuje v tomto omezení diskriminaci z pohledu českého ústavního práva i z pohledu obecného mezinárodního práva. Tento závěr vychází zejména z podle něj existující reparační povinnosti jako sekundární povinnosti vyplývající z porušení mezinárodního práva i v případě ECHR, jakož i z toho, že v původním řízení o ústavní stížnosti není mezi účastníky řízení nijak rozlišováno v tom, zda jde o civilní nebo trestní věc.²⁰⁷

Návrh na obnovu podává přímo stěžovatel a to nejpozději ve lhůtě šesti měsíců ode dne, kdy se vyhlášené rozhodnutí mezinárodního soudu podle příslušné mezinárodní smlouvy stane konečným. Zároveň může být stejně jako u běžné individuální stížnosti podán návrh na abstraktní kontrolu ústavnosti právního předpisu.

Návrh na obnovu řízení je nepřijatelný, jestliže následky porušení lidského práva nebo základní svobody již netrvaly a jsou dostatečně napraveny poskytnutím spravedlivého zadostiučinění podle rozhodnutí mezinárodního soudu nebo bylo-li nápravy dosaženo jinak. Ústavní soud nicméně může i v takovém případě návrh přijmout, pokud veřejný zájem na obnově řízení podstatně převyšuje vlastní zájem navrhovatele. S J. Filipem lze částečně souhlasit, že tyto podmínky byly v původním návrhu směřovány zejména na situaci posuzování obnovy v netrestních věcech a v trestních věcech nebudou příliš přicházet v úvahu.²⁰⁸ Při shora uvedeném širším výkladu pojmu trestní věc by nicméně často přiznání náhrady škody a zadostiučinění ze strany ESLP bylo dostačující. Naopak v případě odsouzení pro trestný čin bude podle mne vždy dán důvod obnovy řízení, neboť v českém právu je zásadně i jen pouhá existence odsuzujícího trestního rozsudku brána jako svým způsobem trvající zásah do osobnosti určité osoby, dokonce i po její smrti.²⁰⁹

²⁰⁶ Otázka faktického přezkumu původního rozhodnutí by v uváděném příkladu nicméně byla možná přes návrh na vrácení způsobilosti k právním úkonům, který může ve smyslu § 186 odst. 3 o.s.ř. podat i ten, kdo byl způsobilosti k právním úkonům zbaven

²⁰⁷ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 197. str. 963 - 969

²⁰⁸ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 199. str. 5

²⁰⁹ V této souvislosti viz zejména nijak časově neomezenou možnost ministra spravedlnosti podat stížnost pro porušení zákona a zrušení rozhodnutí Nejvyšším soudem, pokud jde o porušení zákona v neprospěch obviněného, dokonce i tehdy, když již obviněný zemřel (§ 266 a násl. tr.ř.), jakož i časově neomezenou možnost podat návrh na obnovu trestního řízení ve prospěch obviněného a povinnost obnovené řízení provést i tehdy, když obviněný již zemřel (§ 277 a násl. tr.ř.).

Řízení se jako u jiných procesních předpisů rozpadá do dvou fází, tedy do řízení o obnově a případně do obnoveného řízení. V prvním řízení kromě otázek přípustnosti Ústavní soud zkoumá, zda skutečně je napadené rozhodnutí Ústavního soudu v rozporu s rozhodnutím mezinárodního soudu. Pokud dojde k závěru, že ano, své předchozí rozhodnutí zruší, jinak návrh zamítne.

Pokud je řízení obnoveno, Ústavní soud znovu projedná původní ústavní stížnost s tím, že v novém nálezu Ústavní soud vychází z právního názoru mezinárodního soudu. Pokud novým nálezem Ústavního soudu dojde ke zrušení předchozích rozhodnutí, platí pro postup orgánů příslušných rozhodnout ve věci obdobně § 235i odst. 3 o.s.ř.. V něm je řešena i otázka nákladů řízení, ale zejména to, že právní vztahy někoho jiného než účastníka řízení nemohou být novým rozhodnutím o věci dotčeny.

J. Filip přitom docházel k názoru, že touto cestou došlo *praeter constitutionem* k rozšíření toho, čím jsou při svém rozhodování soudci Ústavního soudu vázání.²¹⁰ S tímto názorem ve shodě s J. Malenovským nesouhlasím. Zatímco čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR používá termínu „vázání“ ZÚS používá obrat, že Ústavní soud z právního názoru mezinárodního soudu „vychází“. Jak uvádí J. Malenovský, Ústavní soud je povinen v dobré víře právní názor mezinárodního soudu komplexně zohlednit, může však dojít k rozhodnutí, které s právním názorem mezinárodního soudu nebude zcela souhlasit, neboť Ústavní soud musí vycházet z ústavního pořádku, kterým naopak mezinárodní soud vázán není.²¹¹ K obdobnému závěru dochází i P. Mlsna a J. Kněžínek.²¹²

3.4.11 Mezinárodní sankce

Jak bylo rozebráno v kapitole 3.4.4, ani po přijetí Euronovely Ústavy ČR není možné v obecné rovině přiznat bezprostřední závaznost rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN při provádění akcí podle kapitoly VII. Charty OSN.

Přijetím obecného sankčního zákona č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí k udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, nedošlo k definitivnímu vyřešení problému provádění mezinárodních sankcí. Již v roce 2004 vláda navrhla přijetí zvláštního zákona o některých opatřeních ve vztahu k Irácké republice z důvodu, že obecný sankční zákon nebylo možné použít, neboť neupravoval možnost uložit povinnost zajistit převod zmrazených prostředků na Rozvojový fond pro Irák zřízený rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1483

²¹⁰ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 199. str. 5

²¹¹ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 197. str. 969 - 972

²¹² Mlsna P., Kněžínek J. dílo cit. v pozn. č. 17. str. 536 – 537

(2003) ze dne 22.5.2003.²¹³ Tento návrh byl následně přijat jako zákon č. 4/2005 Sb., o některých opatřeních ve vztahu k Irácké republice. Kromě obsahu přitom odchylně od obecného sankčního zákona upravoval i procesní pravidla pro ukládání a vymáhání vnitrostátních sankcí.

Zákon č. 98/2000 Sb. vycházel taktéž z koncepce, že sankcionovaným subjektem může být pouze stát, povstalecké hnutí nebo jiná organizovaná moc či její představitel. Tato koncepce byla překonána novějšími rezolucemi Rady bezpečnosti OSN související s terorismem. Jako nedostačující byly taktéž spatřovány otázky procesní, související s kontrolou i ukládáním a vymáháním sankcí za porušení mezinárodních sankcí. ČR taktéž musela reagovat na své členství v Evropské unii, kdy součástí evropského práva jsou i bezprostředně závazná nařízení provádějící mezinárodní sankce a ČR proto musela přijmout legislativu tato nařízení doplňující – zejména ohledně sankcí za jejich neprovedení, úpravu nakládání se zabaveným majetkem a povolování výjimek. Dílčím způsobem byla tato problematika upravena pouze v oblasti zboží a technologií dvojího užití zákonem č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití. Stávající legislativa taktéž nebyla dostačující s ohledem na Mezinárodní úmluvu o potlačování financování terorismu,²¹⁴ kterou v té době již ČR podepsala, byť ratifikační proces nebyl dokončen.²¹⁵

Vládní návrh byl následně přijat jako zákon č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí. Shodně jako u zákona č. 98/2000 Sb. dochází k vnitrostátnímu promítnutí mezinárodních sankcí nařízením vlády na základě taxativního výčtu možných sankcí v zákoně, pokud mezinárodní sankce nejsou provedeny přímo použitelným předpisem EU. K vydání nařízení přitom vláda již nepotřebuje souhlas výboru Poslanecké sněmovny. Došlo také k rozšíření vymezení mezinárodních sankcí v tom směru, že již nemusí jít pouze o sankce za účelem udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, ale nově také o sankce za účelem ochrany základních lidských práv a boje proti terorismu. Sankcionovaným subjektem nemusí být již pouze stát, povstalecké hnutí či jiná organizovaná moc anebo její představitelé, ale obecně jakýkoliv subjekt, kterým podle mne nelze rozumět pouze subjekt nadaný právní subjektivitou (fyzickou či právnickou osobu), ale jakékoli organizované uskupení fyzických a právnických osob. Došlo k drobnému rozšíření a podrobnějšímu

²¹³ Parlament, Poslanecká sněmovna, IV. volební období (2002 – 2006), sněmovní tisk č. 627, vládní návrh zákona o některých opatřeních ve vztahu k Irácké republice

²¹⁴ ze dne 9.12.1999, vyhlášena pod č. 18/2006 Sb.m.s. (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism / Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme)

²¹⁵ v dalších podrobnostech viz důvodovou zprávu – Parlament, Poslanecká sněmovna, IV. volební období (2002 – 2006), sněmovní tisk č. 1007, vládní návrh zákona o provádění mezinárodních sankcí

upravení okruhu možných omezení a zákazů. Nově je podrobně upravena oznamovací povinnost, nakládání s majetkem,²¹⁶ shromažďování informací, povinnost mlčenlivosti. Na rozdíl od předchozí úpravy se správní delikty rozdělují na standardní kategorie přestupků a správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob a je výrazně jasnější rozsah i procesní práva a povinnosti subjektů při jejich projednávání. Veškerá agenda je centralizována u Ministerstva financí.

Na základě nového zákona bylo přijato prozatím pouze jedno nařízení vlády,²¹⁷ což je zřejmě způsobeno tím, že většina sankcí Rady bezpečnosti OSN je prováděna již přímo použitelnými předpisy EU.

Zároveň se zákonem č. 69/2006 Sb. byl přijat zákon č. 70/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o provádění mezinárodních sankcí. V rámci něj došlo k promítnutí některých kompetenčních změn a ke zbavení mlčenlivosti podle jednotlivých předpisů v případě postupu podle zákona č. 69/2006 Sb.²¹⁸ Tímto zákonem došlo také k novelizaci trestního zákona, kterou byl zaveden nový trestný čin podle § 171d porušování mezinárodních sankcí a tento nový trestný čin byl zařazen mezi trestné činy, jejichž nepřekážení a neoznámení je trestné. Do nového trestního zákoníku (40/2009 Sb.) byl tento trestný čin s velmi drobnými změnami převzat v § 410 porušení mezinárodních sankcí.

Ohledně zvláštního typu rezolucí Rady bezpečnosti OSN podle kapitoly VII. – zřízení mezinárodních trestních tribunálů došlo k jejich promítnutí do vnitrostátního práva novelou trestního řádu. Jednalo se o zákon č. 539/2004 Sb., kterým byla výrazně novelizována ustanovení upravující mezinárodní trestní spolupráci, kdy nově byla zakotvena spolupráce i s mezinárodními trestními tribunály založenými právě rozhodnutími Rady bezpečnosti OSN. Ustanovením § 375 byla upravena pravomoc mezinárodního trestního tribunálu ustanoveného rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN vydaným podle kapitoly VII. Charty OSN, kterým je ČR

²¹⁶ V rámci nakládání s majetkem je zajímavé ustanovení § 5 odst. 5 písm. c), podle kterého se vydá oprávněné osobě majetek, pokud tak pravomocně rozhodl příslušný tuzemský státní orgán, nebo příslušný orgán cizího státu anebo mezinárodní organizace, jehož rozhodnutí je na základě mezinárodního práva vykonatelné na území České republiky. Není zcela zřejmé o jaké orgány se má jednat. V případě státních orgánů zřejmě o soudy, nicméně v ČR by byla obrana možná spíše cestou správního soudnictví, které by pouze rušilo příslušné rozhodnutí Ministerstva financí. Zřejmě nicméně nelze vyloučit například určovací žalobu podle o.s.ř. U cizího státu je třeba předpokládat, že by muselo jít pouze o takové rozhodnutí, které v ČR požívá vykonatelnosti. Za zcela nejasné považují rozhodnutí mezinárodní organizace, které má být na základě mezinárodního práva na území ČR vykonatelné, když pokud je mi známo takovou vlastností disponují pouze některá rozhodnutí orgánů EU a nevím, který orgán EU by měl mít zde naznačenou kompetenci.

²¹⁷ nařízení vlády č. 210/2008 Sb., k provedení zvláštních opatření k boji proti terorismu, ve znění nařízení vlády č. 88/2009 Sb.

²¹⁸ Výjimku v tomto směru představuje povinnost mlčenlivosti advokáta, pro kterou na rozdíl od zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti není výjimka stanovena.

vázána, dožadovat provedení úkonů, bylo upraveno předávání osob těmto tribunálům, průvoz osob a výkon rozhodnutí mezinárodního tribunálu.

3.4.12 Zákonné odkazy po Euronovele

Oprávněnost pokračování v praxi zákonných odkazů odkazujících i na smlouvy neschválené Parlamentem částečně zpochybňují J. Kysela a Z. Kühn. Poukazují na odlišnost vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou a přijímáním zákona, kdy v prvním případě nemůže být Senát Poslaneckou sněmovnou přehlasován, zatímco v případě zákona ano. Podle jejich závěru by tak mohla Poslanecká sněmovna propůjčit prostřednictvím zákona a uzavřením mezivládní smlouvy jí kontrolovanou vládou stejné účinky, jako má podle Ústavy pouze smlouva prezidentská, což se podle jejich závěru zdá v rozporu s logikou Ústavy.²¹⁹ J. Filip částečně polemizuje s oprávněním Parlamentu pojmout takový odkaz do zákona po Euronovele, nicméně je přesvědčen, že není důvod přestat aplikovat takové odkazy, které byly obsaženy v dříve přijatých zákonech.²²⁰

Se shora uvedenými názory nesouhlasím. Praxe zákonných odkazů na přednostní užití mezinárodní smlouvy byla po celou dobu existence Československa a následně i ČR zcela běžným způsobem inkorporace mezinárodního práva do práva vnitrostátního. Tato praxe přitom nebyla nikdy zpochybněna s ohledem na její ústavní konformitu. Je otázkou, zda Euronovela mohla mít účinek, že by se tyto zákonné odkazy staly nově protiústavní. Jak jsem poukázal již výše (kapitola 3.2.5 Zákonné odkazy), zejména v oblasti cizineckého práva jsou vládní smlouvy zcela běžným jevem a zjevně mají stanovovat odchylky od obecného vnitrostátního režimu. Přijetí mezinárodní smlouvy v oblastech, které jsou podle ústavního pořádku vyhrazeny pouze úpravě zákonem, bez souhlasu Parlamentu by bylo v rozporu s čl. 49 písm. e) Ústavy ČR, podle něž platí, že i k ratifikaci jakýchkoliv jiných mezinárodních smluv, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.

Pokud tedy zákonný odkaz nepřenechává přednostní aplikaci vládní či rezortní mezinárodní smlouvě v oblastech, které jsou podle ústavního pořádku vyhrazeny pouze úpravě zákonem, pak neshledávám příliš důvodů pro to, aby po Euronovele nebyl zákonný odkaz přípustný. Argument J. Kysely a Z. Kühna mi nepřijde jako příliš přesvědčivý. To, že obdobné účinky jako předpokládá Ústava u určitých právních předpisů, může zákon propůjčit i jiným normám není zcela neobvyklé. Viz například čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR upravující oprávnění zastupitelstev územních samosprávných celků v mezích jejich působnosti vydávat obecně

²¹⁹ Kysela J., Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 96. str. 305

²²⁰ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 8. str. 5

závazné vyhlášky a velmi obdobné pravomoci svěřované pouze běžnými zákony orgánům profesních samosprávných komor v rámci jejich samosprávy. Není podle mne zcela na místě ani úvaha, že jsou obcházena nějakým zásadním způsobem oprávnění Senátu. Pokud určitý zákon připouští namísto své aplikace přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy, bylo by nepochybně také možné, aby namísto takového odkazu zvláštní zákon příslušnou mezinárodní smlouvu transformoval do vnitrostátního právního řádu. Zde by přitom neplatila nemožnost přehlasování Senátu Poslaneckou sněmovnou. K témuž výsledku by tedy bylo možné dospět výrazně komplikovanější cestou i přes případný nesouhlas Senátu.

V případě zákonného odkazu na přednostní použití mezinárodní smlouvy podle mého přesvědčení také platí ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR. Pokud by tedy vláda či ministerstvo sjednaly vládní či rezortní smlouvu tak, že by se tato smlouva již vymykala rozsahu zákonného odkazu nebo by upravovala otázky svěřené výlučně zákonu, neměl by soudce povinnost jí aplikovat neboť i takovouto smlouvu by bylo třeba podřadit pod jiný právní předpis, jehož soulad se zákonem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR je soudce oprávněn posoudit. To samozřejmě nedopadá na situace, kdy smlouva sice stanoví něco jiného než zákon, avšak právě v rámci zákonného zmocnění, neboť v takovém případě se užije interpretační pravidlo *lex specialis derogat legi generali*. Tato situace je zcela kvalitativně odlišná od smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, kdy naopak v případě rozporu s jakýmkoliv zákonným ustanovením se dostává aplikační přednosti mezinárodní smlouvě na základě pravidla *pactum derogat legi*.

Ostatně lze poukázat na to, že i v Polsku alespoň za určitých okolností připouští možnost zákonných odkazů na jiné prameny mezinárodního práva, než jsou ratifikované mezinárodní smlouvy. Situace je odlišná v tom, že Ústava Polska 1997 nestanoví odlišný režim pro zákony, kterými je dáván souhlas k uzavření smlouvy a jinými zákony, na rozdíl od české situace, na kterou poukazují J. Kysela a Z. Kühn. Na druhou stranu čl. 87 ústavy Polska 1997 výslovně stanoví prameny polského práva a jiné prameny mezinárodního práva, než ratifikované mezinárodní smlouvy tam nejsou uvedeny. Soudy se nicméně opírají i o čl. 9 Ústavy Polska 1997, věcně odpovídající čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, a dovozují z něj možnost účinků dalších pramenů mezinárodního práva přes zákonný odkaz.²²¹ Při posuzování přípustnosti zákonných odkazů přitom nelze podle mne ani u nás čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR přehlížet.

²²¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Ld 1707/2002 ze dne 26.3.2003 dle International Law in Domestic Courts: SP SA v Director of the Customs Chamber in Łódz, Complaint procedure, I SA/Ld 1707/2002; ILDC 270 (PL 2003). Oxford University Press. a souvisejícího komentáře A. Wyrozumske – rozebrán na str. 54 této disertační práce

V praxi jsou i nadále zákonné odkazy relativně často užívány. Po přijetí Euronovely jde například o následující případy. Mnohá ustanovení zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, které stanoví přednostní aplikaci jakékoliv vyhlášené mezinárodní smlouvy. Ustanovení § 99a odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 189/1999 Sb., zákona č. 146/2000 Sb., zákona č. 258/2002 Sb. a zákona č. 309/2002 Sb., ve znění provedeném novelou č. 225/2006 Sb. zahrnující pod režim vnitrostátního zacházení i osoby mimo Evropskou unii, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána. V ostatních ustanoveních zákona o civilním letectví se přitom jinak vždy operuje s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, tedy splňující podmínky čl. 10 Ústavy ČR. Různá ustanovení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, stanoví možnost odlišného postupu od zákona, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána, bez dalších podmínek na takovou smlouvu. Ustanovení § 80 zákona č. 235/2006 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů stanoví za možnost odlišné úpravy vracení daně osobám požívajícím výsad a imunit, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva. Ustanovení o osvobození od správních poplatků pokud tak stanoví mezinárodní smlouvy a ujednání, kterými je Česká republika vázána v § 8 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

4. Rozhodovací praxe soudů ohledně vymezení rozsahu působení mezinárodního práva na vnitrostátní vztahy

V předchozí části práce bylo popsáno, jaká pravidla stanovil pro vztah vnitrostátního a mezinárodního práva zákonodárce, jak na tuto úpravu nahlíží doktrína a bylo ukázáno, jak častou obdobnou právní úpravu aplikují polské soudy. Nicméně stejně tak, jako je důležité, jak jsou pravidla vytyčena zákonodárcem, neméně důležité je to, jak je tato právní úprava aplikována orgány moci soudní. Tato kapitola se proto snaží systematicky zmapovat rozhodovací praxi českých soudů při aplikaci mezinárodního práva z pohledu vymezení pravidel pro aplikaci mezinárodního práva. Judikatura přitom někdy řeší otázky, které nejsou výslovně právní úpravou řešeny a případně je neřešila ani doktrína, neboť ani legislativa ani nauka nemohou z povahy věci předvídat všechny situace, které při praktické aplikaci práva nastanou. Nicméně judikatura pouze nedoplňuje tyto mezery, ale sama interpretuje právní normy a to někdy nejen bez ohledu na názor doktríny, ale jak bude popsáno, někdy i způsobem, který zjevně zákonodárce při přijímání právního předpisu nepředpokládal.

4.1 Povaha čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR

Soudní praxe primárně k uvedenému ustanovení přistupuje v souladu se záměrem zákonodárce i s většinou nauky, tedy jako k základu pro mezinárodněprávně konformní výklad ústavního pořádku i celého právního řádu.

Ústavní soud se taktéž ztotožnil s názory nauky v tom směru, že již ze znění čl. 1 Ústavy ČR před Euronovelou bylo možné dovodit, že pojem právního státu zahrnuje i povinnost dodržovat závazky vyplývající z mezinárodního práva.¹

V rámci soudní praxe použil ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR poněkud netradičně Ústavní soud i v souvislosti s chováním ČR navenek s ohledem na zajištění splnění zásady *pacta sunt servanda*, když posuzoval soulad omezení ČR při možném vystoupení z Evropské unie s ústavním pořádkem.²

Z povahy věci je však zřejmé, že zpravidla soudy budou aplikovat toto ustanovení v souvislosti s posuzováním vnitrostátních účinků mezinárodního práva a nikoliv v souvislosti

¹ usnesení Ústavního soudu ze dne 23.7.2002, sp. zn. II. ÚS 305/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 27, roč. 2002, str. 283 pod publikačním č. 23/2002

² nález Ústavního soudu ze dne 3.11.2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, publikován pod č. 387/2009 Sb. – bod 168 odůvodnění nálezu

s posuzováním jednání státu podle pravidel mezinárodního práva, které do jejich kompetencí zásadně nespadá a řízení o preventivní kontrole ústavnosti je v tomto směru výjimkou.

V rámci vnitrostátní aplikace mezinárodního práva i Ústavní soud spatřuje v tomto ustanovení pokyn pro mezinárodně právně konformní interpretaci a to i tehdy, pokud se jedná o takové mezinárodní závazky ČR, které nemají ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR přednost před zákonem, například nepublikované mezinárodní smlouvy.³

Stejně tak Nejvyšší správní soud spatřuje v čl. 1 odst. 2 ústavy ČR primárně významné interpretační vodítko nejen právního řádu, ale i dalších ustanovení Ústavy ČR, když například v rozsudku sp. zn. 9 Azs 23/2007⁴ konstatuje:

Čl. 1 odst. 2 Ústavy proklamativně stanoví, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Tím, že respekt k těmto závazkům byl vtělen do samotného uvozujícího článku Hlavy první Ústavy, když odst. 2 obsahově navazuje na odst. 1, v němž je Česká republika definována jakožto svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka, lze jej chápat jako ústavní generální klauzuli sui generis a zároveň jako jeden z nejpodstatnějších charakteristických rysů ústavního pořádku České republiky prozařující celým jejím právním řádem.⁵

Na druhou stranu Nejvyšší správní soud odmítl, že by bylo možné pomocí čl. 1. odst. 2 uplatnit monistickou koncepci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva s primátem mezinárodního práva ohledně jakýchkoliv pramenů mezinárodního práva a dát tak přednost před vnitrostátním právem jakémukoliv mezinárodnímu závazku ČR. Jak podle mého názoru správně Nejvyšší správní soud dovozuje, takovým postupem by se stalo zbytečným ustanovení čl. 10 a čl. 10a Ústavy ČR, neboť soud by čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nepoužil pouze jako interpretační vodítko, ale jako přímo aplikovatelné ustanovení relativizující zákonné normy i normy ústavního pořádku. Takový postup by byl v rozporu se svrchovanou pravomocí ČR stanovit nezávisle účinky, které ve svém právním řádu přizná normám mezinárodního práva. Soud proto odmítl v daném případě aplikovat mezistátní smlouvu před zákonem, ačkoliv si byl vědom, že to povede k porušení mezinárodního závazku ČR. Soud dále uvedl:

Je vhodné připomenout také to, že orgán sjednávající mezinárodní smlouvu je povinen při jednání respektovat veškerá ustanovení českého právního řádu; v opačném případě může

³ nález Ústavního soudu ze dne 8.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 44, roč. 2007, str. 557 pod publikačním č. 44/2007 a pod č. 161/2007 Sb.

⁴ ze dne 14.6.2007, publikován ve Sb. NSS č. 10/2007, str. 904 pod publikačním číslem 1336/2007

⁵ shodně též rozsudky NSS sp. zn. 9 Aps 6/2007 ze dne 22.11.2007, sp. zn. 2 Aps 4/2007 ze dne 11.12.2007, sp. zn. 3 Aps 1/2007 ze dne 23.1.2008

*vytvoření konkurence obsahu smlouvy s českým právním řádem vést ke vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky.*⁶

K uvedenému rozsudku je vhodné poznamenat, že se skutečně nejednalo o situaci, že by soud byl konfrontován s vnitrostátní právní úpravou, kterou by bylo možné vyložit i tak, aby byl dodržen mezinárodní závazek státu. V takovém případě by přitom bylo možné užít interpretačních účinků čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR a předpokládám, že by tak soud učinil, neboť si byl mezinárodněprávních konsekvencí svého rozhodnutí vědom.

4.2 Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách

Ačkoliv by se mohlo na první pohled jednat o kategorii mezinárodních smluv, která má pouze historickou vypovídací hodnotu, s ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 jsou i tato rozhodnutí podstatná, neboť definují, které smlouvy podle Ústavního soudu splňovaly kategorii smluv podle čl. 10 znění Ústavy ČR před Euronovelou, a které tudíž Ústavní soud považuje i nadále za součást ústavního pořádku.

V první řadě je třeba konstatovat, že Ústavní soud ani v jednom případě bohužel neposkytl ucelený pohled na to, kdy lze určitou smlouvu považovat za smlouvu o lidských právech a základních svobodách. Ve většině případů pouze určité smlouvy takto bez dalšího odůvodnění zařadil. Pokud se u některých smluv argumentačně zastavil, pak to bylo pouze tehdy, pokud se někdo určité smlouvy jako smlouvy o lidských právech a základních svobodách dovolával. Již v prvním roce svého působení bez jakékoliv polemiky a hlubšího zkoumání označil Ústavní soud za smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁷ a Úmluvu o právech dítěte.⁸ Šlo přitom o abstraktní kontrolu ústavnosti novely školského zákona, zavádějící možnost platby za vzdělávání na státních základních a středních školách. Právo na vzdělání přitom podle systematiky Listiny nepatří mezi základní lidská práva a svobody, ale mezi hospodářská, sociální a kulturní práva.⁹

V letech 1994 a 1995 se Ústavní soud opakovaně zabýval tím, zda i úmluvy Mezinárodní organizace práce spadají pod kategorii smluv o lidských právech a základních svobodách a

⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. A 2/2003, publikován ve Sb. NSS č. 2/2008, str. 162, pod publikačním číslem 1469/2008

⁷ schválen Valným shromážděním OSN dne 16.12.1966, uveřejněn pod č. 23/1967 Sb. (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

⁸ schválena Valným shromážděním OSN dne 20.11.1989, uveřejněna pod č. 104/1991 Sb. (Convention on the Rights of the Child / Convention relative aux droits de l'enfant)

⁹ nálezy Ústavního soudu ze dne 15.2.1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 51 pod publikačním č. 7/1993 a pod č. 49/1994 Sb.

případně které další smlouvy v oblasti pracovního práva a sociálního zabezpečení by bylo možné do této kategorie zařadit.

V prvním případě se navrhovatelé dovolávali dvou úmluv. Konkrétně šlo o Úmluvu č. 122 o politice zaměstnanosti, 1964¹⁰ a Úmluvu č. 111 o diskriminaci (zaměstnání a povolání), 1958.¹¹ V případě úmluvy č. 122 došel soud k závěru, že se o smlouvu o lidských právech a základních svobodách nejedná. Tento závěr odůvodnil několika úvahami. Podle Ústavního soudu obsah článku 3¹² Úmluvy č. 122 (jejíž duch má čistě programový a nikoli regulativní charakter) je pouze technickoorganizačním pravidlem, které sice souvisí s ústavním právem podle článku 26 odst. 3 Listiny,¹³ nelze je však kvalifikovat jako základní právo a svobodu ve smyslu Listiny. Takto Ústavní soud kvalifikoval nejen příslušné ustanovení, ale i celou úmluvu, aniž blíže rozvedl, proč jí takto posoudil. V poslední řadě se odkázal na interní klasifikaci Mezinárodní organizace práce, kde není tato úmluva řazena mezi úmluvy v kategorii *Basic human rights*. Oproti tomu úmluvu č. 111 bez dalšího odůvodnění vzal jako referenční normu k abstraktní kontrole napadeného zákona, ačkoliv následně neshledal, že by došlo k jejímu porušení.¹⁴

S Ústavním soudem lze ohledně klasifikace úmluvy č. 122 spíše souhlasit, neboť se zabývá aktivní politikou zaměřenou na podporu plné a produktivní zaměstnanosti a svobodné volby zaměstnání. Nárok na takovouto vládní politiku lze asi skutečně zařadit těžko jako lidské právo nebo základní svobodu. Podle mého přesvědčení však není příliš přesvědčivé odůvodnění, které Ústavní soud zvolil. S ohledem na znění čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou, se měl nejprve zabývat tím, zda je smlouva jako celek smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Na místě přitom není poukaz na technickoorganizační povahu, neboť ta zpravidla souvisela až s dispozicí čl. 10 Ústavy ČR v rámci posuzování toho, zda je nebo není smlouva samovykonatelná a nikoliv s kvalifikací mezinárodní smlouvy jako smlouvy o lidských právech a základních svobodách.¹⁵ Nicméně není zcela zřejmé, zda

¹⁰ ze dne 9.7.1964, vyhlášena pod č. 490/1990 Sb. (Employment Policy Convention / Convention sur la politique de l'emploi)

¹¹ ze dne 25.6.1958, vyhlášena pod č. 465/1990 Sb. (Discrimination (Employment and Occupation) Convention / Convention concernant la discrimination (emploi et profession))

¹² čl. 3 Při provádění této úmluvy bude se zástupci osob, jichž se dotknou opatření, která mají být učiněna, zejména se zástupci zaměstnavatelů a pracovníků, projednána politika zaměstnanosti, aby se pak mohlo plně přihlídnout k jejich zkušenostem a názorům a aby byla zajištěna jejich plná spolupráce při stanovení této politiky a získávání podpory pro tuto politiku.

¹³ Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.

¹⁴ nález Ústavního soudu ze dne 17.5.1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1994, str. 175, pod publikačním č. 24/1993 a pod č. 132/1994 Sb.

¹⁵ shodně viz Malenovský J. Glosy k výkladu článku 10 české ústavy v praxi ústavních orgánů. Právník č. 9/1996. roč. 135. str. 810

se tento závěr Ústavního soudu nevztahoval pouze ke konkrétnímu ustanovení, ale již nikoliv k samotné lidsko-právní kvalifikaci smlouvy. K závěru, že smlouva jako celek není smlouvou o lidských právech a základních svobodách, soud nicméně došel bez bližšího odůvodnění, respektive s odkazem na zařazení dle interní klasifikace Mezinárodní organizace práce, která nepochybně nebrala v úvahu znění české ústavy. Podle mého přesvědčení se mohl soud primárně opřít o čl. 1 této úmluvy, podle kterého se členské státy zavázaly vyhlásit a provádět jako jeden ze svých hlavních cílů aktivní politiku zaměřenou na podporu plné a produktivní zaměstnanosti a svobodné volby zaměstnání. Všechna ostatní ustanovení pak již souvisí pouze s prováděním tohoto cíle. Za lidské právo či základní svobodu spíše nelze považovat nárok vůči státu, aby vytvářel aktivní politiku zaměstnanosti, ačkoliv nevylučují i opačný pohled. V rámci širokého přístupu k ochraně lidských práv a svobod mohl soud dojít i k opačnému závěru, nicméně zároveň dovodit, že ustanovení smlouvy nejsou samovykonatelná, respektive k tomu, že k jejich porušení nedošlo, což ostatně v daném případě soud učinil.

Ve druhém případě Ústavní soud výslovně uvedl, které dokumenty v oblasti pracovního práva a sociálního zabezpečení považuje za takové, které se zabývají základními právy. Podle jeho názoru to jsou Všeobecná deklarace lidských práv (sic!), Pakt, Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace,¹⁶ Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen¹⁷ a z evropských dokumentů pak ECHR a Evropská sociální charta.¹⁸ Následně, stejně jako u nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/93, posuzoval interní klasifikaci Mezinárodní organizace práce, která podle Ústavního soudu řadí mezi úmluvy o základních lidských právech a svobodách pouze úmluvy o diskriminaci, úmluvy o zákazu nucené práce a úmluvy o odborových svobodách. Proto došel k závěru, že Úmluva č. 89 o noční práci žen zaměstnaných v průmyslu (revidovaná 1948)¹⁹ nepatří mezi smlouvy o lidských právech a základních svobodách.²⁰

¹⁶ schválena Valným shromážděním OSN dne 21.12.1965, vyhlášena pod č. 95/1974 Sb. (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination / Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale)

¹⁷ schválena Valným shromážděním OSN dne 18.12.1979, vyhlášena pod č. 62/1987 Sb. (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women / Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes)

¹⁸ ze dne 18.10.1961, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb.m.s. (The European Social Charter / La Charte sociale européenne), ETS no. 35

¹⁹ ze dne 9.7.1948, vyhlášena pod č. 17/1991 Sb. (Employment Service Convention / Convention sur le service de l'emploi)

²⁰ náleží Ústavního soudu ze dne 23.11.1994, sp. zn. Pl. ÚS 13/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1994, str. 135 pod publikačním č. 56/1993 a pod č. 3/1995 Sb.

Závěr ohledně Úmluvy č. 89 považují ještě za problematičtější, než u nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/93, neboť minimálně klíčové ustanovení čl. 3 Úmluvy č. 89 má nepochybně self-executing charakter, když zní:

Ženy bez rozdílu věku nesmějí být zaměstnávány v noci v žádném veřejném nebo soukromém průmyslovém podniku nebo jeho pobočce s výjimkou podniků, v nichž jsou zaměstnáváni jen členové téže rodiny.

Rámcová úprava pracovních podmínek žen je přitom výslovně obsažena i v čl. 29 Listiny. Z nálezu je přitom zcela zřejmé, že si Ústavní soud byl vědom probíhající snahy vlády o dokončení ratifikačního procesu Úmluvy č. 171 o noční práci, která se stavěla k noční práci žen výrazně odlišně od úmluvy č. 89, když tato snaha byla později úspěšná.²¹ Ústavní soud argumentoval překonáním úpravy obsažené v úmluvě č. 89 s tím, že tato úprava je vůči ženám diskriminační. Podle mého přesvědčení měl Ústavní soud spíše dojít k závěru, že i Úmluva č. 89 je smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou, nicméně následně mohl provést porovnání této úmluvy s ustanoveními Listiny a dalších mezinárodních smluv a dojít k závěru, že nebude ustanovení Úmluvy č. 89 aplikovat s ohledem na aplikační přednost jiných norem. U tohoto nálezu je též vhodné poznamenat, že v době vydání nálezu nebyla Evropská sociální charta, kterou Ústavní soud ve svém výčtu označil jako smlouvu o lidských právech a základních svobodách, ze strany ČR ratifikována, ani nebyl vysloven souhlas Parlamentu k její ratifikaci, když tato mezinárodní smlouva byla Československem pouze podepsána. Závěry obsažené v tomto nálezu aplikoval Ústavní soud i v některých dalších nálezech a na tento nálezu se souvislosti s klasifikací mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách odkázal i Nejvyšší správní soud.²²

Ve třetím případě skupina poslanců navrhovala zrušení novely zákoníku práce týkající se rozsahu odškodnění ztráty na výdělku při pracovních úrazech mimo jiné s ohledem na Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 12 o odškodňování pracovních úrazů v zemědělství,²³ Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 17 o odškodnění pracovních úrazů,²⁴ Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 42 o odškodnění nemocí z povolání

²¹ Úmluva č. 171 ze dne 26.6.1990 vstoupila v platnost pro ČR 6.8.1997 a byla uveřejněna pod č. 230/1998 Sb. (Night Work Convention, 1990 / Convention sur le travail de nuit, 1990)

²² viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/94 a Pl. ÚS 3/2000 a rozsudek NSS sp. zn. 6 Ads 38/2004

²³ ze dne 12.11.1921, vyhlášena pod č. 437/1990 Sb. (Workmen's Compensation (Agriculture) Convention, 1921 / Convention sur la réparation des accidents du travail (agriculture), 1921)

²⁴ ze dne 10.6.1925, vyhlášena pod č. 437/1990 Sb. (Workmen's Compensation (Accidents) Convention, 1925 / Convention sur la réparation des accidents du travail, 1925)

(revidovaná)²⁵ a na Ústavu Mezinárodní organizace práce.²⁶ Ohledně Úmluv Mezinárodní organizace práce č. 12, 17 a 42 došel Ústavní soud k závěru, že napadená úprava podle jeho názoru není věcně s těmito úmluvami v rozporu a za další, že se nejedná o smlouvy o lidských právech a základních svobodách, když se odkázal na své předchozí nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/93 a Pl. ÚS 13/94, ve kterých vymezil, které mezinárodní smlouvy za takové smlouvy považuje. Nicméně takto se nevyjádřil o Ústavě Mezinárodní organizace práce, u které pouze shledal, že ustanovení, o které se navrhovatelé opírají, není s novelou v rozporu.²⁷

Ze shora uvedeného by tedy bylo možné dovodit, že Ústavu Mezinárodní organizace práce Ústavní soud jako smlouvu o lidských právech a základních svobodách kvalifikoval. Tento závěr je nicméně značně diskutabilní, neboť ústava je, v podstatě kromě preambule vyjadřující důvody vedoucí k založení organizace, technicko-organizační smlouvou zakládající mezinárodní organizaci. Teoreticky přichází v úvahu ta ustanovení, která se vztahují k následně přijímaným úmluvám, včetně práva na podávání námitek a stížností na provádění úmluv. Samotnou ústavu však lze podle mého přesvědčení za smlouvu o lidských právech a svobodách považovat pouze velmi těžko.

U smluv schválených nejpozději od vzniku samostatné ČR měl podle názorů právní teorie Ústavní soud vzít v rámci rozhodování o povaze smlouvy za závaznou její kvalifikaci provedenou Parlamentem.

Ústavní soud přesto ve svém argumentoval při abstraktní kontrole ústavnosti Evropskou sociální chartu a Dodatkovým protokolem k Evropské sociální chartě.²⁸ Z kontextu je přitom zřejmé, že ji považuje za smlouvu o lidských právech a základních svobodách, případně se přímo v souvislosti s těmito smlouvami na čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou odvolává (*...Obdobně řeší otázku bydlení i čl. 16 Evropské sociální charty a čl. 4 Dodatkového protokolu k Chartě, jež byly Českou republikou ratifikovány a vyhlášeny (čl. 10 Ústavy ČR)...*). Stejně hodnotilo ve svém vyjádření k ústavní stížnosti Evropskou sociální chartu i Ministerstvo práce a sociálních věcí.²⁹

²⁵ ze dne 21.6.1934, vyhlášena pod č. 438/1990 Sb. (Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Convention (Revised), 1934 / Convention (révisée) des maladies professionnelles, 1934)

²⁶ původní znění ústavy Mezinárodní organizace práce bylo součástí Versailleské mírové smlouvy jako část XIII pod články 387 až 427 uveřejněná pod č. 217/1921 Sb., změny byly uveřejněny pod č. 98/1947 Sb.

²⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 24.5.1995, sp. zn. Pl. ÚS 31/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 175 pod publikačním č. 25/1995 a pod č. 164/1995 Sb.

²⁸ ze dne 18.10.1961, vyhlášena pod č. 14/2000 Sb.m.s. (The European Social Charter / La Charte sociale européenne) ETS no. 35 a protokol ze dne 5.5.1988 uveřejněný pod č. 15/2000 Sb.m.s. (Additional Protocol to the European Social Charter / Protocole à la Charte sociale européenne), ETS no. 128

²⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 18, roč. 2000, str. 287 pod publikačním č. 93/2000 a pod č. 231/2000 Sb.

S ohledem na to, že tyto smlouvy byly ratifikovány a vyhlášeny až v průběhu řízení před Ústavním soudem,³⁰ si musel být Ústavní soud vědom, že Parlament nekvalifikoval tyto smlouvy jako smlouvy o lidských právech a základních svobodách, když právě ke kvalifikaci těchto smluv byla v Parlamentu vedena obsáhlá diskuse, ačkoliv byly schváleny většinou shodnou pro smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Jak bylo také rozebráno v předchozí části této disertační práce, většina právních teoretiků se klonila k tomu, že Ústavní soud není oprávněn kvalifikovat jako smlouvu o lidských právech a základních svobodách smlouvu, kterou takto nekvalifikoval Parlament, pokud nejde o smlouvy schválené před vznikem samostatné ČR, či případně před 8.2.1991, kdy byl vyhlášen ústavní zákon č. 23/1991 Sb. Pouze v takových případech měla kvalifikace náležet orgánu aplikujícímu mezinárodní smlouvu. Ústavní soud přesto s Evropskou sociální chartou i jejím dodatkovým protokolem jako se smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou nakládal. Považuji za poněkud nešťastné, že Ústavní soud nepovažoval za jakkoliv potřebné se vypořádat s tím, že zaujímá odlišný názor od Parlamentu a jde nad rámec oprávnění, které mu přísluší podle většinového názoru literatury. Tato skutečnost je ještě více zarážející v tom směru, že soudcem Ústavního soudu byl v době vyhlášení nálezu i J. Malenovský,³¹ který byl výrazným zastáncem kvalifikačního oprávnění Parlamentu.

Velmi opatrně se Ústavní soud vyjádřil ohledně kvalifikace Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí,³² u které konstatoval, že otázku, zda lze Aarhuskou úmluvu považovat za mezinárodní smlouvu o lidských právech, ponechává Ústavní soud otevřenou, když v daných případech neshledal rozpor Aarhuské úmluvy a aplikovaného vnitrostátního předpisu.³³

4.3 Povinnost mezinárodně právně konformní interpretace vnitrostátního práva

Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že soudy jsou nejen povinny aplikovat právo mezinárodně konformně, ale při takové aplikaci také vzít v úvahu, jak je příslušné pravidlo mezinárodního práva vykládáno orgánem pověřeným smluvními stranami k interpretaci smlouvy. Stěžovatel v rámci ústavní stížnosti poukazoval na to, že obecné soudy, včetně Nejvyššího soudu, v rámci jeho žaloby na ochranu osobnosti zcela pominuly jeho

³⁰ částka Sbírky mezinárodních smluv č. 7/2000, ve které byly smlouvy uveřejněny byla rozeslána dne 29.2.2000, tedy necelé 4 měsíce před vyhlášením nálezu.

³¹ Jmenován 4.4.2000

³² ze dne 25.6.1998, publikována pod č. 124/2004 Sb.m.s. (tzv. Aarhuská úmluva) (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters/La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)

³³ usnesení Ústavního soudu ze dne 30.6.2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08 a ze dne 15.2.2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07

argumentaci týkající se ECHR, zejména jejím čl. 8 a s ním související judikaturou ESLP. Na práva zaručená ECHR přitom poukazoval již od samého počátku řízení. Obecné soudy se však omezily pouze na aplikaci vnitrostátního práva, aniž by se s jeho argumentací týkající se ECHR jakkoliv vypořádaly. Ústavní soud zaujal kategorický názor, že takovýto postup je nepřijatelný, když konstatoval:

Především stěžovatel zmínil, na podporu svého tvrzení, řadu judikátů Evropského soudu pro lidská práva. ... V České republice jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu (čl. 10 Ústavy ČR). Zvláštní postavení mezi nimi mají mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které tvoří součást českého ústavního pořádku se všemi důsledky z toho plynoucími Bezprostřední aplikovatelnost mezinárodních smluv zahrnuje též povinnost českých soudů a jiných orgánů veřejné moci přihlížet k interpretaci těchto smluv příslušnými mezinárodními tribunály jako orgány povolanými autoritativně se vyslovovat k interpretaci mezinárodních smluv. To se pochopitelně vztahuje též na interpretaci Evropské úmluvy Evropským soudem pro lidská práva (dále také „ESLP“), přičemž relevance rozhodnutí ESLP dosahuje v českém právu ústavněprávní kvality. Rozhodnutí ESLP jsou pro Českou republiku a orgány veřejné moci na jejím území závazná v individuální věci, což vyplývá též z článku 46 odst. 1 Evropské úmluvy, ... Z důvodů výše uvedených mají ovšem orgány veřejné moci obecnou povinnost přihlížet k interpretaci Evropské úmluvy prováděné ESLP. ... Orgány veřejné moci, na prvním místě pak soudy, jsou proto povinny přihlížet k judikatuře ESLP jak ve věcech, kde rozhodovaly v řízeních proti České republice, tak i ve věcech, které se sice týkají jiného členského státu Evropské úmluvy, pokud tyto věci mají, podle své povahy, význam též pro interpretaci Evropské úmluvy v českém kontextu. To platí tím spíše za situace, kdy takovouto judikaturou argumentuje účastník řízení před českým obecným soudem. Pokud se k takovéto argumentaci obecný soud nijak nevyjádří, dopouští se pochybení, které může ve svých důsledcích vést až k porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, event. příslušného dotčeného základního práva Evropské úmluvy. V každém případě je pak také dotčen čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. ...³⁴

Ačkoliv v daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že ani aplikace judikatury ESLP by nepřinesla pro stěžovatele příznivější rozhodnutí ve věci, toto rozhodnutí jasně konstatuje, že případná ignorace mezinárodních závazků ČR obecnými soudy je nepřijatelná. To platí

³⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 15.11.2006, sp. zn. I. ÚS 310/05, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 43, roč. 2006, str. 357, pod publikačním č. 211/2006

zejména v případě, že jde o smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které Ústavní soud dle svého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 považuje nadále za součást ústavního pořádku. V souladu se závazkem poctivě plnit závazky z mezinárodního práva přitom Ústavní soud výslovně ukládá obecným soudům aplikovat mezinárodní smlouvu nejen dle jejího doslovného znění, ale přihlížet i k interpretaci smluv zaujímané příslušnými mezinárodními orgány povolanými mezinárodní smlouvy autoritativně interpretovat. Tento závěr tak lze vztáhnout nejen na ESLP, ale například i na Mezinárodní trestní soud ve vztahu ke skutkovým podstatám zločinů dle mezinárodního práva, ohledně kterých tento soud vykonává svou jurisdikci.

V rámci abstraktní kontroly norem došel Ústavní soud k závěru o povinnosti volit mezinárodněprávně konformní interpretaci vnitrostátního práva i v případě, že se jednalo o smlouvu, která v důsledku toho, že nebyla publikována, nesplňovala všechny podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR. Konkrétně šlo o situaci, kdy Ústavní soud posuzoval, zda je či není obec oprávněna zakázat obecně závaznou vyhláškou na všech veřejných prostranstvích prostituci, když příslušné ustanovení obecního zřízení hovořilo o možnosti některé činnosti zakázat na některých veřejných prostranstvích. Při výkladu zákona o obcích ohledně rozsahu oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky přitom vyšel i z Úmluvy o potlačování obchodu s lidmi a potlačování prostituce druhých osob,³⁵ která nebyla v době rozhodování Ústavního soudu publikována. Vzhledem k tomu, že úmluva zakazuje regulovat prostituci zcela, čímž by došlo k jejímu uznání a schválení, byl podle Ústavního soudu s mezinárodněprávními závazky ČR více slučitelný výklad, podle kterého může obec prostituci zakázat nejen na některých, nýbrž též na všech veřejných prostranstvích. Vymezení prostituce jen do určitých veřejných prostranství v obci by bylo její regulací, které chce úmluva zabránit.³⁶

Požadavek na mezinárodněprávně konformní interpretaci vnitrostátního práva v případě několika možných výkladů opakovaně dovodil i Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud. V případě Nejvyššího soudu šlo například o výklad § 66a odst. 2 věta druhá zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého platilo, že soud nařizuje jednání jen tehdy, stanoví-li to zákon nebo jestliže to soud považuje za nutné. S ohledem závazky vyplývající z čl. 6 ECHR a jej interpretující rozsudek ESLP EXEL proti

³⁵ schválená Valným shromážděním OSN dne 2.12.1949, UNTS vol. 96, str. 271 (Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others / Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui) –Československo přistoupilo ke smlouvě dne 14.3.1958, nicméně do dnešního dne nebyla úmluva uveřejněna ve Sb. ani Sb.m.s.

³⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 8.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 44, roč. 2007, str. 557 pod publikačním č. 44/2007 a pod č. 161/2007 Sb.

České republice (stížnost č. 49962/92) související s konkurzním řízením vyložil Nejvyšší soud, ve kterých případech je třeba jednání nařizovat, i pokud tak zákon výslovně nestanoví.³⁷ V případě Nejvyššího správního soudu šlo například o takový výklad stavebního zákona, který byl konformní s jinak principiálně nesamovykonatelnou Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.³⁸ Pokud je podle soudu pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.³⁹ Taktéž, i pokud se soud opomenul vypořádat s namítaným rozpor s mezinárodní smlouvou, považoval to Nejvyšší správní soud za vadu, i pokud toto opomenutí nevede k výsledku příznivějšímu pro stěžovatele.⁴⁰

4.4 Přednostní aplikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR

4.4.1 Posuzování hypotézy čl. 10 ústavy ČR

Soudy zpravidla podrobně podmínky naplnění všech podmínek hypotézy čl. 10 Ústavy ČR v odůvodněných rozhodnutích nezkontrolují, což je zejména u známých lidsko-právních smluv zpravidla nadbytečné, neboť to, že jsou tyto podmínky splněny, je, v rámci odborné veřejnosti, známou skutečností.

Velmi komplexně se nicméně k jednotlivým podmínkám hypotézy čl. 10 Ústavy ČR vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 Afs 128/2007 ze dne 27.3.2008,⁴¹ když posuzoval povahu Úmluvy o značkování plastických tržavin pro účely detekce.⁴² Z pohledu procesního zejména odmítl, že by otázka splnění podmínek hypotézy čl. 10 (v daném případě otázka ratifikace) měla být předmětem dokazování. Ratifikace mezinárodní smlouvy je právní skutečností nezávislou na vůli účastníků řízení a soud ověřuje objektivní, relativně neměnný stav a nezjišťuje skutečnosti, které by mohli účastníci ovlivnit svým jednáním či tvrzením. Ohledně právního posouzení podmínek hypotézy Nejvyšší správní soud zejména jednoznačně

³⁷ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.1.2006, sp. zn. 29 Odo 204/2003, publikované v časopise Soudní judikatura č. 3/2006, str. 208 pod publikačním č. 40/2006

³⁸ ze dne 25.6.1998, publikována pod č. 124/2004 Sb.m.s. (tzv. Aarhuská úmluva) (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters/La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)

³⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006 sp. zn. 1 Ao 1/2006, publikován ve Sb. NSS č. 11/2006, str. 979, pod publikačním číslem 968/2006

⁴⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2007 sp. zn. 3 Ads 88/2006 publikován ve Sb. NSS č. 5/2007, str. 436, pod publikačním číslem 1160/2007, v plném znění na www.nssoud.cz

⁴¹ téhož dne byly vydány související rozsudky se stejným odůvodněním sp. zn. 9 Afs 129/2007 a 9 Afs 130/2007

⁴² ze dne 1.3.1991 uveřejněná pod č. 6/2003 Sb.m.s. (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection / Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection)

potvrdil, že mezinárodní smlouva se použije přednostně pouze tehdy, pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené inkorporačním pravidlem v první části věty článku 10 Ústavy ČR. K tomu dodal, že se použije pouze tehdy, pokud tato mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon. Tento závěr však není zcela přesný, neboť mezinárodní smlouva se samozřejmě použije také tehdy, když vnitrostátní právo obsahově shodnou normu chování neobsahuje. Nejvyšší správní soud správně poukázal na to, že aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu má svou mezinárodněprávní a vnitrostátněprávní dimenzi, které ačkoliv se částečně překrývají, je vhodné je při posuzování oddělit.

Pokud jde o mezinárodněprávní závaznost, je nutné v souladu s Vídeňskou úmluvou o smluvním právu zkoumat zejména, zda-li smlouvu uzavřel subjekt oprávněný zastupovat ČR, zda-li byl vyjádřen souhlas být vázán smlouvou, zda-li ČR nevznesla vůči smlouvě výhradu a v souvislosti s rozpadem ČSFR rovněž zkoumat otázku sukcese. Teprve následně je možné přejít k tomu, zda jsou splněny vnitrostátní podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR. Nejvyšší správní soud se přitom při ověřování mezinárodních i vnitrostátních podmínek nespokojil pouze se zněním průvodní informace Ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce mezinárodních smluv, ale sám ověřoval naplnění jednotlivých podmínek z dalších zdrojů.⁴³ Po posouzení podmínek došel k závěru, že daná úmluva přímo zavazuje pouze ČR, neboť jsou splněny podmínky mezinárodní závaznosti, nezavazuje však subjekty vnitrostátního práva, neboť nejsou splněny všechny vnitrostátní podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR.⁴⁴

Při takovémto obdobném posuzování vnitrostátní a mezinárodní dimenze Ústavní soud naopak dovodil, že vnitrostátní platnost mezinárodní smlouvy může pojmově nastat teprve poté, kdy tato smlouva nabyla mezinárodněprávní platnosti a stala se pro Českou republiku mezinárodněprávně závaznou.⁴⁵ Podle Ústavního soudu přitom mezinárodní smlouva nemohla mít žádné vnitrostátní účinky před svou mezinárodní platností a to i před Euronovelou Ústavy ČR.⁴⁶

⁴³ Ověření nicméně vedlo k potvrzení informací uvedených ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí.

⁴⁴ k ratifikaci úmluvy nedal souhlas Parlament a smlouva nebyla ratifikována prezidentem republiky

⁴⁵ usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/04 ze dne 4.3.2004, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 519 pod publikačním č. 11/2004

⁴⁶ nález Ústavního soudu ze dne 28.11.2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 31, roč. 2003, str. 235 pod publikačním č. 139/2003, shodně též nález Ústavního soudu ze dne 22.9.2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 34, roč. 2004, str. 351, pod publikačním č. 134/2004 – blíže viz kapitolu 4.16 Časové účinky Euronovely

4.4.2 Publikace smlouvy a skutečností rozhodných pro její provádění

Ústavní soud i soudy obecné zásadně odmítají přiznat jakékoliv účinky nepublikované smlouvě a to bez ohledu na konsekvence, která tato skutečnosti v konkrétním případě bude mít.

Poprvé tuto otázku posuzoval Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly ústavnosti v roce 2004. Navrhovatelé se dovolávali též Úmluvy o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání z roku 1960.⁴⁷ Uvedená úmluva vstoupila pro Československo v platnost již dne 14.6.1963, když ratifikační listina byla uložena u depozitáře úmluvy – UNESCO dne 21.3.1963.⁴⁸ Ke dni rozhodování Ústavního soudu (a ostatně doposud) i přes značný časový odstup nebyla tato úmluva uveřejněna ve Sbírce zákonů (či později ve Sbírce mezinárodních smluv). Ústavní soud odmítl tuto úmluvu v rámci abstraktní kontroly ústavnosti aplikovat s tím, že nebyly splněny všechny podmínky čl. 10 Ústavy ČR a tato úmluva tak nemá přednost před zákonem.⁴⁹ Je otázkou, zda se s ohledem na těžko omluvitelnou prodlevu s vnitrostátním uveřejněním této smlouvy neměl Ústavní soud více zabývat tím, jaké účinky by tato situace ve vnitrostátním právu mohla mít a to zejména v případě abstraktní kontroly normy, která nepochybně dává Ústavnímu soudu větší prostor, než má v případě individuální ústavní stížnosti. Je však třeba poznamenat, že Ústavní soud tímto nálezem navrhovatelům vyhověl na základě práv garantovaných Listinou a dalšími mezinárodními smlouvami a tudíž zřejmě v dané situaci považoval za nadbytečné se zabývat tím, zda by návrhu nebylo možné vyhovět i z jiného důvodu.

Ústavní soud byl konfrontován s obdobnou situací také v případě nevyhlášeného protokolu k mezinárodní smlouvě. Navrhovatelé se odvolávali na znění Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 89 o noční práci žen zaměstnaných v průmyslu (revidovaná 1948)⁵⁰ ve znění protokolu z roku 1990 k úmluvě o noční práci (ženy) (revidovaná), 1948,⁵¹ který po udělení souhlasu Federálním shromážděním ČSFR a ratifikaci nabytí mezinárodněprávní závaznosti pro ČR dne 15.3.1994, přičemž tento protokol nebyl uveřejněn ve Sbírce zákonů.⁵² Ústavní soud se bohužel k této otázce nijak výslovně nevyjádřil, avšak zabýval se pouze původním

⁴⁷ ze dne 14.12.1960 (Convention against Discrimination in Education / Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement), UNTS, volume no. 429, str. 94

⁴⁸ UNTS, volume no. 456, str. 513

⁴⁹ náleze Ústavního soudu ze dne 15.2.1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1994, str. 51 pod publikačním č. 7/1993 a pod č. 49/1994 Sb.

⁵⁰ ze dne 9.7.1948, vyhlášena pod č. 17/1991 Sb. (Night Work (Women) Convention (Revised), 1948 / Convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948)

⁵¹ ze dne 26.6.1990 (Protocol of 1990 to the Night Work (Women) Convention (Revised), 1948 / Protocole de 1990 relatif á la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948)

⁵² Tento protokol nebyl zveřejněn doposud.

zněním úmluvy, z čehož lze nepřímou dovodit, že protokolu žádné vnitrostátní účinky nepřiznal.⁵³

K závěrům o nepřiznání účinkům nevyhlášené mezinárodní smlouvy dospěly soudy i v mnoha dalších případech.⁵⁴

K poněkud překvapivému závěru došel Ústavní soud za situace, kdy posuzoval účinky mezinárodní smlouvy, která již pozbyla mezinárodněprávní závaznosti pro ČR, nicméně tato informace nebyla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv. Šlo o případy, kdy v ČR požádali o starobní důchod státní občané některého ze států bývalé SSSR. Vzhledem k tomu, že v ČR neměli žádnou započítatelnou dobu pojištění nebo neměli dobu pojištění dostatečnou, domáhali se započtení dob pojištění v SSSR a v jeho nástupnických státech podle Dohody mezi Československou republikou a SSSR o sociálním zabezpečení.⁵⁵ Orgány sociálního zabezpečení a následně obecné soudy posuzovaly, zda je tato smlouva pro ČR i nadále závazná podle mezinárodního práva ve vztazích s nástupnickými státy. Nejvyšší správní soud zdůraznil relativitu práv a povinností na základě mezinárodních smluv – tedy vázanost pouze mezi stranami smlouvy, případně na základě pravidel o sukcesi států subjekty, které do práv a povinností na základě sukcese vstoupí. Na základě obyčejové mezinárodněprávní úpravy sukcese států do mezinárodních vztahů, za kterou soudy považovaly Vídeňskou úmluvu o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám,⁵⁶ došly k závěru, že smlouvu nelze na vztahy s některými nástupnickými státy použít. Vyšly přitom z čl. 34, z něhož dovodily tzv. presumpci platnosti mezinárodních smluv do formálního dokončení sukcesních jednání. Některé nástupnické státy přitom odmítly do smluv uzavřených SSSR sukcedovat. Některé nástupnické státy na návrhy ČR vůbec nereagovaly a ČR proto ukončila sukcesní jednání jednostrannými prohlášeními ve formě diplomatické nóty. Obsahem nót bylo sdělení, že ve vztazích mezi ČR a příslušným nástupnickým státem neplatí žádné smlouvy uzavřené mezi Československem a SSSR. Pokud proto byla podána žádost o starobní důchod po uzavření sukcesních jednání, včetně jejich jednostranného ukončení ze strany ČR, jejichž výsledkem bylo, že mezi ČR a nástupnickým státem smlouvy již neplatí, nemohla být dohoda o

⁵³ náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/94 ze dne 23.11.1994, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1994, str. 135 pod publikačním č. 56/1993 a pod č. 3/1995 Sb.

⁵⁴ viz například usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/04, I. ÚS 429/01, II. ÚS 254/01, rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 128/2007, 9 Afs 129/2007 a 9 Afs 130/2007

⁵⁵ ze dne 2.12.1959, uveřejněná pod č. 116/1960 Sb.

⁵⁶ ze dne 23.8.1978, uveřejněná pod č. 292/1999 Sb. (Vienna Convention on succession of States in respect of treaties / Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités)

sociálním zabezpečení aplikována a doby pojištění započítány.⁵⁷ V posuzovaném případě stěžovatel v řízení před obecnými soudy i před Ústavním soudem namítal, že informace o ukončení sukcesních jednání s Arménií nebyla uveřejněna ve Sbírce zákonů ani ve Sbírce mezinárodních smluv a proto je dohoda o sociálním zabezpečení na jeho situaci i nadále aplikovatelná. Tuto námitku označil Nejvyšší správní soud za zcela nekorektní. Za situace, že ani jedna z původních smluvních stran v době, kdy stěžovatel podal žádost o starobní důchod, neexistovala, nemohl stěžovatel legitimně očekávat, že se taková mezinárodní smlouva bude bez dalšího aplikovat, pokud nedojde k sukcesi do této mezinárodní smlouvy. Ústavní soud nicméně zaujal odlišný postoj. Vyšel z principu předvídatelnosti práva jako znaku právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, když prvním předpokladem této předvídatelnosti je podle Ústavního soudu seznatelnost právní normy. Vše, co je publikováno v oficiálních sbírkách je součástí právního řádu ČR. V případě mezinárodních smluv je jejich publikace podmínkou jejich použitelnosti a stejný režim je třeba uplatňovat i ke všem právním aktům pozměňujícím jejich obsah. Následně dovedl, že jednostranné vypovězení (sic!) dohody o sociálním zabezpečení formou diplomatické nóty, kterou byla ukončena sukcesní jednání, mělo být uveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv a pokud se tak nestalo, nelze tomuto právnímu aktu přiznat účinky ve vnitrostátním právu. Stěžovateli svědčilo právo legitimního očekávání, že o jeho právu bude rozhodnuto v souladu s jednoznačným obsahem právního řádu ČR přitom uveřejnila ve Sbírce mezinárodních smluv výpověď a mezivládní protokol o ukončení téže dohody ohledně jiných nástupnických států SSSR a není tak jasné, proč stejně neuveřejnila i diplomatickou nótu o ukončení sukcesních jednání s Arménií. V důsledku nepublikace této nóty se vnitrostátní právní řád nezměnil a soudy jsou povinny stěžovatelův nárok posoudit podle řádně publikovaného a jednoznačného právního předpisu, tedy původní dohody.⁵⁸

Tyto závěry Ústavního soudu považuji za velmi problematické, neboť nerespektují rozdíl mezi vnitrostátním právem a vnitrostátními účinky mezinárodního práva a v podstatě popírají inkorporační povahu čl. 10 Ústavy ČR. S Ústavním soudem je možné souhlasit v tom, že by měly být pokud možno v co nejširší míře publikovány nejen mezinárodní smlouvy, ale i další okolnosti podstatné pro jejich provádění. Neztotožňuji se však s tím, jaké má mít případná nepublikace účinky. Ústavní soud zaujal postoj velmi relativizující veškeré podmínky

⁵⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2005, sp. zn. 6 Ads 40/2003, publikován ve Sb. NSS č. 1/2007, str. 67, pod publikačním číslem 1032/2007, dále obdobně rozsudky NSS sp. zn. 3 Ads 59/2006, 6 Ads 101/2008, 6 Ads 42/2007

⁵⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 3.6.2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 53, roč. 2009, str. 647 pod publikačním č. 131/2009

vnitrostátní aplikovatelnosti mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR a zúžil je pouze na otázku publikace, neboť řečeno slovy Ústavního soudu, součástí právního řádu je vše co je publikováno v oficiálních sbírkách.

Zkoumání dalších podmínek čl. 10 by tak mělo být nadbytečné nejen ohledně otázky mezinárodní závaznosti smlouvy, ale i dalších podmínek. Pokud by například ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí uveřejněném ve Sbírce mezinárodních smluv bylo uvedeno, že se smlouvou vyslovil souhlas Parlament, aniž by to byla pravda, je otázkou, zda by taková smlouva mohla přesto platně vnitrostátní účinky založit. Závěr, že smlouva, která není pro ČR mezinárodně závazná, má i nadále vnitrostátní účinky je přitom i v rozporu s předchozí judikaturou Ústavního soudu, když dovedl, že mezinárodní smlouva, která ČR nezavazuje, je právně irelevantní a chybí důvod k její recepci do českého práva.⁵⁹

Ustanovení čl. 10 Ústavy ČR inkorporuje některé normy mezinárodního práva do vnitrostátního právního řádu ČR, což ale neznamená, že splněním všech podmínek inkorporace dochází k jakémusi odtržení normy mezinárodního práva a jejímu osamostatnění ve vnitrostátním právu, na rozdíl od případů transformace či případně adaptace mezinárodní smlouvy. Pokud tedy přestane být příslušná norma normou mezinárodního práva, z povahy věci není možné, aby zůstala normou vnitrostátního právního řádu, neboť jeho součástí vždy byla pouze na základě své mezinárodněprávní existence a pouhého zprostředkování jejich vnitrostátních účinků prostřednictvím čl. 10 Ústavy ČR.⁶⁰

Publikace je pouze jednou z podmínek hypotézy čl. 10 Ústavy ČR a účinky smlouvy tak nemohou nastat dříve, než k publikaci dojde, což však neplatí naopak, tedy, že by čl. 10 stanovil takové pravidlo, že účinky publikované mezinárodní smlouvy přetrvávají, dokud publikované sdělení neurčí jinak. Pokud bychom přistoupili na argumentaci Ústavního soudu, pak by měla být ve Sbírce mezinárodních smluv publikována například i informace o tom, že určitý stát zanikl, neboť i tato skutečnost má vliv na provádění mezinárodní smlouvy. Ústavní soud navíc v nálezu vůbec nerozlišil možné situace, které v takové souvislosti mohou nastat, neboť zatímco v posuzovaném případě se zjevně snažil hájit zájmy dotčené fyzické osoby, zjevně pominul, že může nastat i situace opačná, kdy mezinárodní smlouva bude ukládat určité osobě povinnosti či jí v jejích právech omezovat. Ústavní soud přitom dovedl, že

⁵⁹ nález Ústavního soudu ze dne 28.11.2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 31, roč. 2003, str. 235, pod publikačním č. 139/2003, shodně též nález Ústavního soudu ze dne 22.9.2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 34, roč. 2004, str. 351, pod publikačním č. 134/2004

⁶⁰ shodně viz též Mlsna P., Kněžínek J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Linde. Praha 2009. str. 267, kde autoři uvádí: *Pokud by pozbyla respektive by její platnost vůči České republice z jakéhokoliv důvodu skončila, znamenalo by to, že mezinárodní smlouva přestala být ex constitutione součástí právního řádu, niž by k tomu musel přistoupit nějaký další akt, například v podobě příslušného sdělení oznámeného ve Sbírce mezinárodních smluv.*

dokud není ukončení platnosti či změna normy uveřejněna, zůstává součástí vnitrostátního právního řádu zcela obecně, tedy bez ohledu na situace, které mohou takto nastat.

Závěry Ústavního soudu jsou přitom velmi problematické v obecné rovině, ale i s ohledem na konkrétní posuzovanou situaci. Obecné soudy i Ústavní soud v rámci posuzování otázek sukcese vycházely z Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám, jejíž smluvní stranou nicméně nebyl ani SSSR ani Arménie.⁶¹ Tato smlouva přitom částečně sice kodifikuje obyčejové právo, ale velká část jejich ustanovení je nových, neboť větší část úpravy sukcese států není ustálená natolik, aby mohla být považována za mezinárodní obyčej. Pokud se o obyčejovém právu dá hovořit, pak spíše platí pravidlo, že až na výjimky je na volbě nového státu, zda převezme smluvní závazky svého územního předchůdce nebo zda je odmítne. Ve dvoustranných vztazích je však převzetí pouze ofertou ostatním smluvním stranám, které byly ve vztahu se zaniklým státem, a teprve jejich následnou akceptací, danou případně i mlčky, dojde k uzavření nástupnické smlouvy, která teprve zakládá právní nástupnictví.⁶² Není ani zcela zřejmé, jak soudy dovodily, že čl. 34 Vídeňské úmluvy zakládá presumpci platnosti mezinárodních smluv do formálního dokončení sukcesních jednání. Z textu čl. 34 vyplývá, že nástupnický stát je smlouvami zásadně vázán, pokud se strany výslovně nedohodnou odlišně či pokud vyplývá ze smlouvy nebo je jinak stanoveno, že by provádění smlouvy nástupnickým státem bylo neslučitelné s jejím předmětem a účelem nebo by podstatně změnilo okolnosti provádění smlouvy. Žádná z výjimek přitom podle mne dána nebyla, a pokud by skutečně byla Vídeňská úmluva v tomto článku kodifikací obyčejového práva, pak se ČR měla domáhat plnění závazků z dohody vůči Arménii nebo dohodu výslovně vypovědět. Jak však vyplývá i z odůvodnění soudů, bylo na vůli Arménie, zda do mezinárodních závazků SSSR vstoupí či nikoliv.

Pokud proto nedošlo k uzavření nástupnické dohody (případně i se zpětnými účinky), z pohledu mezinárodního práva podle mne přestala dohoda ve vztazích mezi ČR a Arménií platit společně se zánikem SSSR. Pokud proto české orgány postupovaly do doby uzavření sukcesních jednání, podle mého názoru nad rámec mezinárodních povinností ČR, tak že dohodu aplikovaly i na občany států, které do smlouvy nesukcedovaly, bylo to jejich dobrodinná a nikoliv právní povinnost. Diplomatická nota oznamující ukončení sukcesních jednání nebyla konstitutivním právním úkonem a už vůbec ne výpovědí dohody, ale pouze

⁶¹ UN Treaty Collections, Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Status of Treaties, Vienna Convention on succession of States in respect of treaties as at 12-02-2011 01:47:22 EDT, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en

⁶² Čepelka Č. Šturma P. Mezinárodní právo veřejné. EUROLEX BOHEMIA s.r.o. Praha 2003. str. 92 – 98, Malenovský J. Mezinárodní právo veřejné a jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému. DOPLNĚK. Brno 2008. str. 134 - 135

deklaratorním konstatováním toho, že se smlouvy uzavřené mezi Československem a SSSR na vztahy s Arménií neaplikují. Ústavním soudem zmiňovaný protokol mezi ČR a Ukrajinou,⁶³ který měl dle Ústavního soudu dokládat odlišnou praxi k uveřejňování výsledků sukcesních jednání s jinými nástupnickými státy, však obsahoval dohodu o ukončení platnosti smluv. Taktéž zmiňované sdělení ve vztahu k Rusku⁶⁴ obsahovalo informaci o výpovědi dohody.

V obou případech tedy šlo nepochybně konstitutivní právní úkony, pokud pomineme, že podle obyčejového práva dohoda mohla zaniknout již zánikem SSSR. Ministerstvo zahraničních věcí nicméně v návaznosti na tento nálezn přistoupilo i k uveřejnění informace o ukončení jednání mezi ČR a Arménií o sukcesních jednáních a s tím souvisejícím ukončení platnosti mezinárodních smluv.⁶⁵

Pokud přitom skutečně nastane situace, že by byla opožděně publikována určitá mezinárodní smlouva, nebo by nebyly publikovány skutečnosti významné pro její provádění (když však může být sporné, co vše je třeba za takovou skutečnost považovat), je třeba rozlišit, zda v důsledku toho dochází k zásahu do vertikálního vztahu mezi státem a jednotlivcem (a v rámci toho zda jde o pochybení ve prospěch nebo neprospěch jednotlivce) nebo k zásahu do horizontálních vztahů mezi jednotlivci. Zároveň ve všech případech přichází v úvahu náhrada škody způsobené jednotlivci v důsledku toho, že stát porušil povinnost normu řádně a včas publikovat. Obě tyto možnosti jsem rozebíral v předchozí části práce. Řešení použité Ústavním soudem však považuji za chybné.

Na rozdíl od shora uvedených striktních závěrů o účincích nepublikovaných smluv, či dokonce jen skutečností podstatných pro jejich provádění, pak poněkud překvapují níže uvedená rozhodnutí, která fakticky účinky nepublikované smlouvě přiznala.

Stěžovatelka v ústavní stížnosti napadala rozsudky obecných soudů, kterými byla zamítnuta její žaloba na uzavření dohody o vydání nemovitosti zejména s poukazem na ustanovení § 20 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, který zní:

Tento zákon se vztahuje i na devizového cizozemce, pokud věc, která by měla být převedena do jeho vlastnictví, nebyla vypořádána mezistátními majetko-právními dohodami.

⁶³ viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí uveřejněné pod č. 81/2000 Sb.m.s.

⁶⁴ viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí uveřejněné pod č. 87/2008 Sb.m.s.

⁶⁵ viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí uveřejněné pod č. 76/2009 Sb.m.s.

Obecné soudy přitom dovodily, že majetek byl vypořádán Dohodou mezi vládou ČSSR a vládou USA o vypořádání určitých otevřených nároků a finančních otázek ze dne 29.1.1982 a to bez ohledu na to, že tato dohoda nebyla uveřejněna ve Sbírce zákonů.⁶⁶ Tuto okolnost přitom stěžovatelka namítala jak v řízení před obecnými soudy, tak ve své ústavní stížnosti. Vrchní soud v Praze v napadeném rozsudku sp. zn. 3 Cdo 274/93 přitom dovodil, že právní povaha dohody z hlediska její závaznosti s ohledem na způsob její publikace není rozhodná. Ve sporu se totiž nevypořádávají nároky podle dohody, ale pouze se zjišťuje, zda je dán zákonem stanovený předpoklad nároku devizového cizozemce podle § 20 citovaného zákona. Rozhodné je proto pouze posouzení, zda předmět sporu spadal pod režim této dohody či nikoliv.⁶⁷

Ústavní soud následně konstatoval, že se jedná o platnou mezinárodní smlouvu, která je součástí a pramenem mezinárodního práva, s tím, že platnou se stala dne 2.2.1982. K věci dále uvedl:

*Z hlediska mezinárodního práva je totiž právně irelevantní, byla-li daná smlouva státem vnitrostátně vyhlášena. Je-li tedy mezinárodní smlouva platná a účinná, je pro smluvní strany závazná, bez ohledu na to, zda ji podle svých předpisů vyhlásily či nikoliv, případně, že jejich předpisy vyhlášení mezinárodní smlouvy obligatorně nestanovily. Konkrétně u nás se dle § 2 písm. e) zák. opatř. č. 4/1962 Sb. ve Sbírce zákonů vyhlášovaly jen vyhlášky o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi nebo o jiných otázkách, jich se týkajících, a to jen, bylo-li jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů nutné nebo účelné, tzn., že ani v kontextu tohoto předpisu, upravujícího vyhlásování zákonů, platného v době sjednání mezivládní dohody, nelze z nedostatku vyhlášení této platné mezivládní dohody ve Sbírce zákonů dovozovat, že se jedná o neplatný normativní akt, který nelze podřadit pod pojem majetkoprávní mezistátní dohody pro účel, který má na mysli § 20 zák. č. 403/1990 Sb.*⁶⁸

Obě rozhodnutí jsou podle mého názoru poněkud sporná, když odůvodnění zaujaté Ústavním soudem je výrazně problematičtější než to, které zvolil Vrchní soud v Praze. Vrchní soud v Praze vyšel z toho, že ustanovení § 20 zákona č. 403/1990 Sb. odkazuje na smlouvy mezinárodního práva veřejného v podstatě jako na otázku skutkovou a nikoliv právní. Ústavní soud však šel ještě dále, kdy se při posuzování účinků mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právním řádu v návaznosti na publikaci smlouvy odkazoval na předpis z období ČSSR, bez

⁶⁶ Tato dohoda nebyla zveřejněna doposud

⁶⁷ rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26.5.1995, sp. zn. 3 Cdo 274/93

⁶⁸ usnesení Ústavního soudu ze dne 15.3.1996, sp. zn. II. ÚS 216/95

ohledu na to, že v době, kdy docházelo k aplikaci příslušné normy, byla problematika uveřejňování smluv a jejich vnitrostátních účinků upravena čl. 52 Ústavy ČR.

Podle mého názoru by subjekty vnitrostátního práva zásadně měly mít možnost se dozvědět ze Sbírký zákonů či Sbírký mezinárodních smluv, zda je na jejich skutkovou situaci norma aplikovatelná je nebo nikoliv, což však v daném případě možné nebylo. Pokud jiné právní předpisy vylučovaly svou působnost, pokud stanovila něco jiného mezinárodní smlouva, kterou byla ČR vázána a z čl. 52 Ústavy ČR vyplýval požadavek na předchozí publikaci takové smlouvy, je podle mne posuzované ustanovení velmi podobné běžnému zákonnému odkazu na přednostní použití mezinárodní smlouvy a vykládat jej tak, že se v podstatě jedná o otázku skutkovou a nikoliv právní mi přijde jako značně účelový výklad. Takový přístup přitom byl zřejmě pochopitelný v případě existence ČSSR,⁶⁹ ale je již těžko pochopitelný v době demokratického právního státu.

Obdobně se Ústavní soud později postavil k situaci, kdy se ani o ustanovení § 20 zákona č. 403/1990 Sb. nedalo opřít, neboť se jednalo o aplikaci zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, který obdobné ustanovení neobsahoval. V tomto případě dovodil Ústavní soud aplikovatelnost Dohody mezi ČSR a Velkou Británií ze dne 28.9.1949, která také nebyla nikdy nebyla uveřejněna. V tomto případě však byla situace odlišná tím, že rozhodnutí o její aplikaci bylo vydáno Krajským soudem v Ostravě již dne 31.5.1951, kteréžto rozhodnutí bylo nepřímým napadáno prostřednictvím restitucí. Stěžovatel byl také podle důkazů ve Velké Británii podle této dohody za znárodněný majetek skutečně odškodněn. Ústavní soud se ztotožnil s Nejvyšším soudem, že o majetkové křivdě nelze uvažovat, pokud byl nárok uspokojen jiným způsobem, tedy podle mezivládní dohody.⁷⁰ Daná situace je tak podle mého názoru odlišná od předchozího popsaného případu, neboť v tomto druhém případě soudy posuzovaly, zda vznikla nebo nevznikla majetková křivda a protože dospěly k tomu, že majetková křivda byla již skutečně odškodněna, k restituci nepřistoupily. Oproti tomu v prvním popsaném případě je z rozsudků zřejmé, že stěžovatelkou podle mezivládní dohody vládou USA odškodněna nebyla.

⁶⁹ viz též aplikaci téže dohody v rozsudku Nejvyššího soudu ČSR ze dne 30.1.1987, sp. zn. 3 Cz 60/86, Sbírká soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 9-10, roč. 1989, str. 472, pod publikačním č. 31/1989 – rozebraný v části druhé této práce.

⁷⁰ usnesení Ústavního soudu ze dne 23.7.2002, sp. zn. II. ÚS 305/01, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 27, roč. 2002, str. 283 pod publikačním č. 23/2002 – nelze nicméně pominout, že některé závěry Ústavního soudu v tomto usnesení vyslovené jsou minimálně diskutabilní. Například věta, že *Pokud soudní orgány postupují podle těchto náhradových dohod, nemůže být jejich postup považován druhou smluvní stranou za porušení mezinárodního práva a podle českého práva nemůže jít o postup protiústavní*. To, že postup souladný s mezinárodním právem ještě nebude zároveň postupem protiústavním rozhodně nelze vyloučit i při přihlédnutí k čl. 1 Ústavy ČR, na který se Ústavní soud dovolával.

4.4.3 Samovykonatelnost

V souladu s doktrínou dochází soudy k závěru, že nesamovykonatelná ustanovení mezinárodních smluv nemohou být z povahy věci přednostně aplikována i pokud jinak splňují podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR. Zpravidla přitom tuto otázku dále nerozvádějí, když jí zřejmě považují za očividnou.

Nejvyšší správní soud v souladu s naukou došel k závěru, že samovykonatelná je pouze takové ustanovení smlouvy, pokud je určeno přímo jednotlivcům pod jurisdikcí veřejné moci státu a tito z něj mohou přímo, bezpodmínečně, jasně a určitě odvodit svá práva a naopak nesamovykonatelné je takové ustanovení, které primárně zavazuje smluvní státy k přijetí právní úpravy a přizpůsobení vnitrostátního zákonodárství požadavkům této mezinárodní smlouvy. Přičemž došel k závěru, že požadavkům na samovykonatelnost zjevně nevyhovuje čl. 4 Evropské sociální charty⁷¹ ani Úmluva o diskriminaci (zaměstnání a povolání), 1958 (č.111),⁷² jichž se stěžovatel dovolával.⁷³

Z důvodu, že se jedná o závazky zjevně podle vůle smluvních stran směřované ke státům, nepřiznal taktéž Nejvyšší správní soud aplikační přednost posuzovaným ustanovením Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.⁷⁴ Při tomto závěru se opřel jednak o text úmluvy,⁷⁵ o autentický výklad vytvořený Hospodářskou komisí OSN pro Evropu, jakož i o předchozí judikaturu správních soudů. Soud přitom však neopomněl zdůraznit povinnost mezinárodně právně konformního výkladu, pokud je takový výklad možný.⁷⁶ Obdobně pro rámcový charakter závazků došel Ústavní soud k závěru o nesamovykonatelnosti Charty místní samosprávy.^{77 78}

⁷¹ ze dne 18.10.1961, uveřejněná pod č. 14/2000 Sb.m.s. (The European Social Charter / La Charte sociale européenne). ETS no. 35

⁷² ze dne 25.6.1958, uveřejněná pod č. 465/1990 Sb. (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 / Convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958)

⁷³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2007 sp. zn. 3 Ads 88/2006 publikován ve Sb. NSS č. 5/2007, str. 436, pod publikačním číslem 1160/2007, v plném znění na www.nssoud.cz

⁷⁴ ze dne 25.6.1998, publikována pod č. 124/2004 Sb.m.s. (tzv. Aarhuská úmluva) (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters/La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)

⁷⁵ konkrétně o čl. 3 odst. 1., podle kterého: *Každá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámec k naplňování ustanovení této úmluvy.*

⁷⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2007, sp. zn. 2 As 12/2006, následně shodně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2007, sp. zn. 1 As 39/2006 a ze dne 22.2.2008 sp. zn. 6 As 52/2006

⁷⁷ ze dne 15.10.1985, uveřejněná pod č.181/1999 Sb. (European Charter of Local Self-Government / Charte européenne de l'autonomie locale), ETS no. 122

⁷⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 29, roč. 2003, str. 141 pod publikačním č. 18/2003 a pod č. 53/2003 Sb.

4.4.4 Přednost mezinárodní smlouvy i před normami procesního práva

Nejvyšší správní soud došel k závěru, že mezinárodní smlouva splňující podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR musí mít přednost nejen před ustanoveními hmotného práva, ale i před případnými omezeními danými procesními předpisy. V daném případě přitom posuzoval předložení důkazů, které by mohly prokazovat existenci překážky vycestování ve smyslu čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků⁷⁹ až tehdy, když by jinak podle soudního řádu správního nebyl oprávněn nové důkazy předkládat a toto omezení je jinak kogentní povahy. K připuštění těchto důkazů přesto přistoupil. Podle Nejvyššího správního soudu *Jiným postupem by totiž krajský soud porušil nejen článek 10 Ústavy ČR, ale i její článek 1 odst. 2, podle nějž Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, a podle nějž jsou tedy všechny orgány veřejné moci, včetně orgánů moci soudní, zavázány jednat tak, aby tyto závazky nebyly porušeny. Závazek nevyhostit cizince do země, kde by byl vystaven výše jmenovaným skutečností se totiž vztahuje k datu vyhoštění a s ohledem na skutečnosti, které byly státu, tedy všem jeho zainteresovaným orgánům včetně soudů, k tomuto okamžiku známy.*⁸⁰

Nejvyšší správní soud taktéž dovodil povinnost promítnout požadavek na přednostní a urychlené projednání věci za situace, kdy sice s.ř.s. takovou povinnost neukládá, ale tato povinnost vyplývá z mezinárodní smlouvy splňující podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR. Konkrétně tuto povinnost dovodil z čl. 5 odst. 4 ECHR, který zakotvuje právo každého, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, aby mj. soud *urychleně* rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody.⁸¹

K závěru o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy v souvislosti s procesními právy došel i Ústavní soud, když dovodil aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení předběžného opatření podle o.s.ř. u osob, kterým svědčilo hmotné právo podle ECHR (ochrana legitimního očekávání ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k ECHR), nicméně tyto osoby nebyly uvedeny v ustanovení § 74 odst. 2 o.s.ř. mezi účastníky řízení o předběžném opatření, který mezi ně zahrnuje pouze navrhovatele a další osoby, které by byly účastníky řízení ve věci samé. V daném případě se přitom zrušení předběžného opatření dovolávali členové družstva, kteří měli nárok na bezúplatný převod bytů vůči družstvu a předběžné opatření vydané na návrh věřitele družstva družstvu převody zakazovalo realizovat. Vzhledem k tomu, že ve věci

⁷⁹ ze dne 28.7.1951, vyhlášena pod č. 208/1993 Sb. (Convention relating to the Status of Refugees / Convention relative au statut des réfugiés)

⁸⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2006, sp. zn. 2 Azs 75/2005

⁸¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.11.2007 sp. zn. 9 Aps 5/2007, publikován ve Sb. NSS č. 2/2008, str. 109, pod publikačním číslem 1459/2008 a shodně následně rozsudky NSS ze dne 22.11.2007, sp. zn. 9 Aps 6/2007, ze dne 11.12.2007, sp. zn. 2 Aps 4/2007, ze dne 23.1.2008, sp. zn. 3 Aps 1/2007

samé by účastníkem řízení byl věřitel a družstvo, nesvědčilo členům družstva úcastenství ve smyslu o.s.ř. Nicméně s ohledem na shora uvedené Ústavní soud obecným soudům uložil návrh členů družstva meritorně projednat a rozhodnout o něm.⁸²

Na rozdíl od shora uvedených rozsudků Nejvyššího správního soudu, které se týkaly procesních práv nepromítnutých do vnitrostátních právních předpisů, tento náleží řeší otázku výrazně složitější. Ačkoliv se náleží vztahuje na řízení o předběžném opatření a na ochranu legitimního očekávání, lze z něj dovodit, že by podle Ústavního soudu zásadně jakékoliv hmotné právo chráněné či přiznané mezinárodní smlouvou mělo nalézt odraz v zajištění ochrany právem procesním. Ústavní soud přitom nedošel k závěru o přiznání úcastenství na základě mezinárodněprávně konformní interpretace o.s.ř., ale na základě přednostní aplikace mezinárodní smlouvy. Jedním z novějších citovaných precedentů stanovícím kritéria samovykonatelnosti v USA je *Frolova v U.S.S.R.*⁸³, který za jedno z hledisek samovykonatelnosti považuje schopnost soudu rozhodnout danou otázku. Z. Kühn pak označuje s ohledem na relevantní literaturu a judikaturu mnoha zemí za jeden z druhů nesamovykonatelné smlouvy situaci, kdy závazky státu není možno realizovat s ohledem na neexistenci mezinárodněprávního či domácího institucionálního mechanismu, což ostatně byl problém, který vedl ke zrušení části páté o.s.ř. neumožňující ve zrušeném znění plný soudní přezkum správního rozhodování ve smyslu čl. 6 odst. 1 ECHR.⁸⁴

Otázku tedy považuji za teoreticky velmi problematickou, nicméně transformací hmotněprávního práva do procesní roviny se Ústavní soud v odůvodnění vůbec nezabýval a pouze konstatoval přednostní aplikaci práva podle Dodatkového protokolu k ECHR, ačkoliv právo na úcastenství v řízení o předběžném opatření zjevně čl. 1 Dodatkového protokolu k ECHR nestanoví. V této souvislosti by bylo možné uvažovat pouze o čl. 13 ECHR,⁸⁵ který však ponechává primárně vnitrostátnímu právu řešení otázky, který vnitrostátní orgán je oprávněn ochranu právu zakotvenému ECHR poskytnout. Pokud by přitom soudu chyběla pravomoc o nějakém návrhu jednat podle procesního předpisu a přesto by o ní jednal, šlo by podle mne zpravidla o porušení čl. 2 odst. 2 Listiny.⁸⁶

V úvahu snad přichází subsidiární použití čl. 4 Ústavy ČR, tedy, že základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, nicméně pak by se muselo jednat pouze o základní práva a

⁸² náleží Ústavního soudu ze dne 12.8.2010, sp. zn. III. ÚS 123/08

⁸³ 761 F.2d 370 (7th Cir. 1985) citováno dle Kühn Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník č. 5/2004, roč. 143, str. 480-481

⁸⁴ Kühn Z. dílo cit. v pozn. č. 83. str. 482-484

⁸⁵ Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností.

⁸⁶ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

svobody a nikoliv o jakékoliv závazky z mezinárodních smluv, případně o čl. 36 odst. 1 Listiny, které zaručuje obecné právo ochrany jakéhokoliv práva soudem, nicméně výslovně „stanoveným postupem“. Navíc i aplikace čl. 4 Ústavy ČR či čl. 36 odst. 1 Listiny je značně sporná, neboť z těchto článků nelze dovést, který soud ze soustavy soudů by měl o věci rozhodovat a v rámci jakého řízení, byť zpravidla půjde nalézt analogické řízení a použít obecnou příslušnost okresního soudu podle § 9 o.s.ř.

Osobně bych proto považoval za vhodnější řešení překlenutí chybějícího procesního práva, pokusem o mezinárodněprávně konformní aplikaci vnitrostátního procesního práva, což bude ve většině případů možné. V daném případě by například přicházela v úvahu analogická aplikace ustanovení § 91a o.s.ř. i na řízení o předběžném opatření. Jde o ustanovení zakotvující tzv. hlavní intervenci,⁸⁷ neboť předběžným opatřením byla postižena věc, na jejíž vydání má právo třetí osoba a která by tedy v řízení o věci samé účastníkem být mohla.

4.4.5 Povinnost aplikovat mezinárodní smlouvy kterýmkoliv aplikujícím orgánem

Nejvyšší správní soud potvrdil, že narodil od posuzování podzákoného předpisu se zákonem, k němuž je oprávněn pouze soud, mezinárodní smlouvu může přednostně aplikovat i orgán moci výkonné. V rozsudku sp. zn. 9 Azs 23/2007⁸⁸ dovedl, že povinnost dát v případě rozporu mezi zákonem a mezinárodní smlouvou splňující podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR takové mezinárodní smlouvě má kterýkoliv orgán, u kterého vyjde rozpor najevo, tedy včetně správního orgánu ve správním řízení.

K tomuto závěru přitom došel již dříve, byť jej takto výslovně neformuloval, a to dokonce ve vztahu ke smlouvám o lidských právech a základních svobodách i před Euronovelou Ústavy ČR. Stěžovatel brojil proti rozhodnutí Ministerstva obrany a jemu předcházejícímu rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení z důvodu nepřiznání nároku na výplatu výsluhového příspěvku z důvodů, když tento důvod považoval za diskriminační ve smyslu čl. 14 ECHR. Podle Nejvyššího správního soudu bylo přitom povinností Ministerstva obrany již před Euronovelou při rozhodování zkoumat, zda zákonná úprava není v rozporu se smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR, a pokud tento rozpor zjistilo, mělo přistoupit k přímé aplikaci příslušné mezinárodněprávní smluvní úpravy.⁸⁹ Tento rozsudek tak potvrzuje závěr

⁸⁷ Kdo si činí nárok zcela nebo částečně na věc nebo právo, o nichž probíhá řízení mezi jinými osobami, může až do pravomocného skončení tohoto řízení podat žalobu proti těmto účastníkům.

⁸⁸ ze dne 14.6.2007, publikován ve Sb. NSS č. 10/2007, str. 904, pod publikačním číslem 1336/2007

⁸⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. 5 A 145/2001, publikován ve Sb. NSS č. 7/2005, str. 363, pod publikačním číslem 596/2005

v předchozí části práce o tom, že před Euronovelou existovala poněkud paradoxní situace, ve které soud nebyl oprávněn vzhledem k procesním řádům sám přednostně aplikovat mezinárodní smlouvu, pokud zjistil její nesoulad s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, ale byl povinen věc předložit Ústavnímu soudu. Oproti tomu správní orgán k takovému postupupovinen ani oprávněn nebyl a měl tak mezinárodní smlouvu aplikovat přímo. Tato situace by s ohledem na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 měla ohledně smluv o lidských právech a základních svobodách přitom přetrvávat i po Euronovele.

4.5 Základ působení mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR

Ačkoliv v rozhodovací praxi byl vždy předmětem posuzování smluv podle čl. 10 Ústavy ČR vztah českého a evropského práva, Ústavní soud zaujal i postoj k některým otázkám souvisejícím s povahou těchto smluv v obecné rovině. Ústavní soud se opakovaně přiklonil k tomu názorovému proudu odborné veřejnosti, který dovozoval, že vnitrostátní účinky mezinárodních smluv podle čl. 10a nastávají právě na základě tohoto článku a nikoliv prostřednictvím čl. 10 Ústavy ČR, tedy ke koncepci obousměrného působení čl. 10a Ústavy ČR.

V prvním případě se jednalo o tzv. kauzu cukerných kvót, kdy Ústavní soud přikročil ke zrušení ustanovení nařízení vlády, kterým podle jeho názoru vláda vybočila ze svých oprávnění, neboť uplatnila svou normotvornou pravomoc v oblasti, která byla na základě čl. 10a Ústavy ČR přenesena na orgány ES a jde tak o jednání *ultra vires* ve vztahu k čl. 78 Ústavy ČR ve spojení s čl. 10a a čl. 1 odst. 2. Okamžikem vstupu přístupové smlouvy v platnost došlo k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů, které podle primárního práva ES vykonávají orgány ES, na tyto orgány a vnitrostátní orgány tak jsou v těchto pravomocech omezeny. Jde přitom o propůjčení podmíněné, které mohou příslušné orgány mezinárodní organizace vykonávat pouze, pokud nepřekročí zákaz změny podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Ústavní soud dále dovodil, že přistoupením ČR k ES, resp. EU, došlo k takové změně uvnitř českého právního řádu, která nutně musí ovlivňovat nahlížení na něj, včetně ústavních principů a zásad, což má za dopad i možnost odchýlení se od dosavadní judikatury, včetně judikatury Ústavního soudu. Výklad faktorů ohrožujících vnitrostátní právo však nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti s ohledem na čl. 9 odst. 2, resp. čl. 9 odst. 3 Ústavy ČR. Ohledně povahy čl. 10a pak s poukazem na v předchozí části rozebrané články Z. Kühna aj. Kysely výslovně konstatoval:

*Článek 10a Ústavy ČR tak vlastně působí obousměrně: tedy tvoří normativní základ pro přenos pravomocí a současně je tím ustanovením Ústavy ČR, které otevírá vnitrostátní právní řád pro působení komunitárního práva včetně pravidel týkajících se jeho účinků uvnitř právního řádu ČR ...*⁹⁰

Pouze o dva měsíce později Ústavní soud přikročil k posouzení výrazně kontroverznější materie spočívající v abstraktní kontrole novely trestního řádu, kterou byl implementován tzv. „Evropský zatýkací rozkaz“⁹¹ umožňující vydání českého občana jinému členskému státu EU pro účely trestního stíhání. V rámci tohoto nálezu Ústavní soud rozvinul, že došlo i k jeho omezení ohledně rozsahu abstraktní kontroly vnitrostátních norem, které provádějí evropské právo, když je přitom povinen vykládat i ústavní právo pokud možno eurokonformně, což bylo v daném případě podle něj možné. Opřel se přitom nejen o čl. 10a, ale také o čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.⁹² Je tak zřejmé, že byť nepřímou, i v tomto nálezu dovedl závaznost nejen komunitárního, ale i tehdejšího unijního práva primárně z čl. 10a a nikoliv čl. 10 Ústavy ČR. Z obou nálezů lze dovodit, jak Ústavní soud vnímá určitá obecná pravidla účinků mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR. Z přenosu pravomocí dovozuje nejen právo orgánů mezinárodní instituce či organizace tyto pravomoci vykonávat, ale zároveň nastupující zákaz vykonávat tyto pravomoci orgány ČR, pokud z mezinárodní smlouvy vyplývá výlučná pravomoc těchto orgánů. Tato situace tak typicky nepřichází v úvahu u Mezinárodního trestního soudu, který má vůči českým orgánům pouze pravomoc komplementární.

Dále lze dovodit, že Ústavní soud se bude omezovat při posuzování ústavnosti aktů mezinárodní organizace či instituce a na ně navazující akty českých orgánů pouze na tzv. tvrdé jádro ústavy, tj. na podstatné náležitosti demokratického právního státu. Tento závěr lze přitom plně vztáhnout i na rozhodnutí Mezinárodního trestního soudu v rámci výkonu jeho pravomocí. Ačkoliv v obou nálezech dovozoval působení aktů mezinárodní organizace či instituce ve vnitrostátním právu přes čl. 10a, tedy v důsledku jeho obousměrného působení, závěr proč tak činí, a volí pouze jednu z možných interpretací, bohužel nijak nerozvedl.

Zejména tato jistá nedotaženost nálezů vedla J. Malenovského k jejich kritice. Kromě již v předchozí části rozebraných argumentů také správně poukázal na logickou nedomyšlenost toho, že ačkoliv Ústavní soud dochází k závěru, že evropské právo působí na základě sebe samého, tedy nikoliv prostřednictvím mezinárodní smlouvy, která by byla inkorporována

⁹⁰ nález Ústavního soudu ze dne 8.3.2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 40, roč. 2006, str. 443, pod publikačním číslem 50/2006 a pod č. 154/2006 Sb.

⁹¹ Rámcové rozhodnutí Rady Evropské Unie č. 2002/584/JHA, ze dne 13.6.2002, o Evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy

⁹² nález Ústavního soudu ze dne 3.5.2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 41, roč. 2006, str. 195, pod publikačním číslem 93/2006 a pod č. 434/2006 Sb.

podle čl. 10, přesto k obhájení eurokonformního výkladu užívá čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který se vztahuje na plnění závazků ČR z mezinárodního práva. Dále poukazuje na problémy tohoto přístupu Ústavního soudu při rozdílné povaze komunitárního a unijního práva, kterou Ústavní soud spíše pomíjí, a na složité interpretační problémy mezinárodních smluv uzavíraných ES a EU, jakož i členskými státy v oblasti sdílených pravomocí. U těchto smluv pak není jasné, na základě jakého ustanovení Ústavy ČR mají být aplikována, neboť půjde jak o smlouvy „běžné“, aplikovatelné dle čl. 10 ústavy ČR, tak působící prostřednictvím *acquis communautaire*.⁹³

Osobně přitom sdílím výhradu J. Malenovského k užití čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, které bylo jistým nesystémovým úkrokem od jinak podle mne i nadále použitelné doktríny oboustranných účinků. Pokud se však Ústavní soud přiklonil k jedné z koncepcí, měl alespoň rámcově objasnit, proč tak činí. V další argumentaci J. Malenovského se již podle mne jedná opět o střet obou koncepcí, přičemž si i nadále myslím, že obě mohou obstát vedle sebe. Ani koncepce J. Malenovského přitom není podle mne způsobila odstranit výkladové potíže smíšených smluv EU, neboť i v ní bude docházet k právně velmi složitým situacím, ve kterých bude jedna a táž smlouva působit v českém právním řádu jednou prostřednictvím práva komunitárního (jehož působení bude dle koncepce J. Malenovského zprostředkováno čl. 10 nicméně v podstatě s ústavní silou) a podruhé pouze skrz čl. 10 Ústavy ČR bez ústavní síly. Soud přitom bude muset rozlišit, zda smlouva je aplikována v souvislosti s přenesenými pravomocemi nebo v rámci nepřenesených pravomocí.

I po této kritice přitom Ústavní soud na koncepci obousměrných účinků setrval, když dokonce postavil tyto koncepce do výslovného protikladu poté, co soud navrhoval zrušení právního předpisu jak pro rozpor s ústavním pořádkem, kde spatřoval hlavní rozpor, tak pro rozpor s evropským právem, ohledně něhož v podstatě ani neargumentoval. Ústavní soud tento návrh přitom odmítl jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným, když dovodil, že soud měl rozhodnout na prvním místě o případné nepoužitelnosti napadeného ustanovení pro jeho rozpor s právem ES a je přitom jedno, zda se hlavním ohniskem úvah bude právo ES nebo ústavní pořádek. Tato situace přitom podle soudu není totožná se situací judikovanou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, když argumentoval mimo jiné tím, že evropské právo působí v právním

⁹³ Malenovský J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. Právní rozhledy 21/2006. str. 774 - 783

řádu ČR na základě čl. 10a Ústavy ČR, a nikoliv čl. 10 tak jako je tomu u mezinárodních smluv o lidských právech, na které se citovaný náleží vztahuje.⁹⁴

Závěr o obousměrnosti působení čl. 10a Ústavy ČR následně potvrdil i v rámci přezkumu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem, když nicméně došel k závěru, že omezení pouze materiálním ohniskem Ústavy se nevztahuje na preventivní kontrolu ústavnosti, neboť na rozdíl od shora uvedeného, v řízení o preventivní kontrole ústavnosti posuzovaná mezinárodní smlouva ještě nepředstavuje platnou a účinnou normu. V rámci tohoto nálezu také uvedl částečný výčet podstatných náležitosti demokratického právního státu, mezi které podle Ústavního soudu patří nepochybně zásada nezadatelných, nezczitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod jednotlivců, rovných v důstojnosti a právech; k jejichž ochraně je budován systém opírající se o zásady demokracie, svrchovanosti lidu, dělby moci, respektující zejména zmíněné materiální pojetí právního státu. Nicméně i v tomto nálezu odmítl provést konkrétní vyčerpávající výčet principů tvořící materiální ohnisko Ústavy.⁹⁵

4.6 Aplikace mezinárodní smlouvy na základě zákonného odkazu

Z předchozí části práce je zřejmé, že právní nauka začala mít pochybnosti o pokračování v praxi zákonných odkazů na přednostní aplikaci mezinárodních smluv po přijetí Euronovely, jakož i o účincích zákonných odkazů dosud v zákonech obsažených. Soudní praxe se výslovně k této otázce nevyjádřila, nicméně spíše lze dovodit, že zákonné odkazy bude za určitých okolností i nadále aplikovat.

Ústavní soud se v souvislosti s posuzováním rozsahu aplikace mezinárodní smlouvy na místo zákona došel k závěru, že v rámci zákonného odkazu se smlouva vnitrostátně uplatní pouze namísto konkrétního zákona, který na ni odkázal, a jen v rámci vztahů, jím upravených. Z tohoto důvodu je možné jí interpretovat pouze v souvislosti s předpisem, který ji inkorporoval, nikoli v kontextu celého právního řádu.⁹⁶ V rámci citovaných nálezů Ústavní soud *obiter dictum* došel též k závěru, že v podmínkách právního státu je nutné považovat za neopominutelný rovněž souhlas parlamentu se smlouvou, jež má měnit prvky účinnosti zákona, nicméně se touto otázkou nezaobíral nijak komplexně a navíc tak bylo učiněno

⁹⁴ usnesení Ústavního soudu ze dne 2.12.2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 51, roč. 2008, str. 823, pod publikačním číslem 12/2008

⁹⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 51, roč. 2008, str. 445, pod publikačním číslem 201/2008 a pod č. 446/2008 Sb. – body 90, 93 a 113 odůvodnění nálezu

⁹⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 28.11.2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 31, roč. 2003, str. 235 pod publikačním č. 139/2003, shodně též náleží Ústavního soudu ze dne 22.9.2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 34, roč. 2004, str. 351 pod publikačním č. 134/2004

v souvislosti s posuzováním aplikace mezinárodní smlouvy orgány aplikace práva před Euronovelou.

Nejvyšší správní soud přípustnost zákonného odkazu, alespoň pro zákonné odkazy před Euronovelou připouští, když ve svých rozhodnutích dospěl k závěru, že je přípustné, aby smlouva, k níž nedal souhlas zákonodárny orgán, byla na základě zákonného odkazu aplikována jako *lex specialis* k zákonné úpravě. Ústavní soud přitom tento závěr Nejvyššího správního soudu podle mého názoru potvrdil, když se sice neztotožnil s aplikací příslušné mezinárodní smlouvy, avšak nikoliv z důvodu, že by obecně zákonný odkaz nebyl přípustný.⁹⁷ Obdobně se k této otázce Nejvyšší správní soud postavil v rozsudku sp. zn. 9 Afs 128/2007 ze dne 27.3.2008,⁹⁸ kde se nevyjádřil sice výslovně afirmativně, nicméně tuto možnost zjevně nevylučuje, když konstatuje, že vedle inkorporace mezinárodních smluv do práva vnitrostátního na základě článku 10 Ústavy ČR se lze setkat i s formou inkorporace norem mezinárodního práva odkazem v zákoně. V posuzovaném případě však došel k závěru, že zákon, který je ve věci aplikován, takový přednostní odkaz neodkazuje, respektive se na smlouvu odkazuje pouze nepřímým, že z ní vychází a to navíc formou poznámky pod čarou.

4.7 Znění smlouvy rozhodné pro aplikaci mezinárodní smlouvy

Právní úprava vztahu překladu uveřejněného ve Sbírce zákonů a závazného znění podle mezinárodního práva nebyla původně zákonem nijak upravena. I přes tuto mezeru a rozporuplné názory nauky Ústavní soud vyšel ve svém nálezu částečně z autentického znění ECHR v angličtině, aniž by se však otázkou závaznosti autentického textu blíže zabýval. Nicméně velmi podrobně se k této problematice vyjádřili ve svém odlišném stanovisku k odůvodnění nálezu soudci P. Holländer a V. Ševčík. Ačkoliv v době vydání nálezu byly ve Sbírce zákonů publikovány pouze české překlady mezinárodních smluv, i pokud bylo rozhodné znění pro výklad smlouvy v odlišném jazyce, došli k závěru, že rozhodné je znění v jazyce rozhodném podle mezinárodního práva. Tento závěr opřeli o § 3 odst. 3⁹⁹ zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, podle něhož platilo, že je-li podle mezinárodní smlouvy pro její výklad rozhodné jiné znění než znění v českém jazyce obsahuje sdělení ministerstva mezinárodních vztahů České republiky údaj o tom, kde lze nahlédnout do znění mezinárodní smlouvy, jež je rozhodné pro její výklad. Dále se odkázali na čl. 33 odst.

⁹⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 23.1.2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 48, roč. 2008, str. 195, pod publikačním číslem 18/2008 – podrobněji rozebraný v kapitole 4.16 Časové účinky Euronovely a zákonných odkazů, včetně tam uvedených shodných nálezů

⁹⁸ téhož dne byly vydány související rozsudky se stejným odůvodněním sp. zn. 9 Afs 129/2007 a 9 Afs 130/2007

⁹⁹ v originále zjevně chybně odkaz na odst. 2

²¹⁰⁰ Vídeňské úmluvy o smluvním právu.¹⁰¹ U druhého pramene je třeba nicméně podotknout, že se disentuující soudci argumentačně nevypořádali s tím, že v této době nebyla Vídeňská úmluva o smluvním právu inkorporována do vnitrostátního práva. Věcně však souhlasím, že měla tato úmluva být použita s ohledem na to, že ECHR si inkorporací ponechala svůj mezinárodněprávní status a měla být tedy vykládána dle pravidel mezinárodního a nikoliv vnitrostátního práva.

V mnoha ohledech byla upravena otázka závaznosti jazykového znění ustanovením § 6 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, podle kterého platí, že v případě rozdílu mezi překladem do českého jazyka a zněním, které je rozhodné podle mezinárodního práva pro její výklad, má přednost toto znění. Dalším důvodem pak je i shora zmíněný čl. 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, který se stal s účinností Euronovely Ústavy ČR součástí českého právního řádu. To však zcela nevylučuje možné spory vyplývající z chybného překladu zejména v případě vertikálních právních vztahů a odpovědností státu za chybný překlad. Nelze také pominout to, že ve Sbírce mezinárodních smluv se vyhlašuje pouze jedno ze závazných znění, i pokud jich je podle mezinárodního práva více.

Drobné nuance v překladu přitom mohou být pro posouzení věci podstatné. Nejvyšší správní soud například posuzoval situaci, kdy české znění smlouvy používalo obratu „o jejímž vyhoštění bylo pravomocně rozhodnuto“ a anglické znění, pro výklad smlouvy rozhodné, „is subject to an enforceable expulsion order“ odpovídající tedy nikoliv pravomocnému rozhodnutí, ale vykonatelnému rozhodnutí. S ohledem na to, že v dané situaci nebylo jasné, zda je rozhodnutí i vykonatelné (s ohledem na to, že podání žaloby proti rozhodnutí sice neměl vliv na právní moc, ale na vykonatelnost ano), a krajský soud se rozporem mezi českou a anglickou verzí nezabýval, Nejvyšší správní soud rozsudek pro nepřezkoumatelnost zrušil. Přitom výslovně uvedl, že existuje-li rozdíl dvou autentických znění mezinárodní smlouvy, pak se musí vycházet ze znění v rozhodujícím jazyce.¹⁰² Odkázat lze i na rozhodnutí Ústavního soudu vycházející z autentického znění ECHR, kde soud v poměru k opravným prostředkům ve věcech vazby poukázal na to, že čl. 6 odst. 1 ECHR omezuje ve svém autentickém znění působení požadavků spravedlivého procesu výslovně na řízení o "důvodnosti obžaloby" (*proces portant sur le bien-fondé de l'accusation*), zatímco

¹⁰⁰ čl. 33 odst. 2. Znění smlouvy v jiném jazyce, než v jednom z těch, v němž byl text původně vyhotoven, bude považováno za původní text jen v případě, že to stanoví smlouva nebo se strany na tom dohodly.

¹⁰¹ nález Ústavního soudu ze dne 26.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 1/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1994, str. 137 pod publikačním č. 13/1993 a pod č. 101/1994 Sb.

¹⁰² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 2 As 80/2009, publikován ve Sb. NSS č. 7/2010, str. 648 pod publikačním číslem 2078/2010

publikovaný český překlad nepřesně v čl. 6 odst. 1 uvádí "oprávněnost jakéhokoli trestního obvinění". Ústavní soud je ve smyslu čl. 10 Ústavy povinen interpretovat a aplikovat Úmluvu jako mezinárodní smlouvu, v souladu s jejím autentickým zněním. Vzhledem k tomu, že řízení o opravných prostředcích ve věcech vazby není řízením o "důvodnosti obžaloby" nelze všechny požadavky obsažené v čl. 6 odst. 1 ECHR na řízení o vazbě bez dalšího vztáhnout.¹⁰³

4.8 Aplikace zásady nesnížení ochrany lidských práv v důsledku přijetí mezinárodní smlouvy a vzájemné komplementarity mezinárodních a vnitrostátních katalogů lidských práv

Touto problematikou se Ústavní soud poprvé zabýval v roce 1995, když musel řešit otázku přípustnosti snížení vnitrostátní ochrany zaměstnanců oproti dřívější úpravě. Skupina poslanců se dovolávala toho, že novější právní úpravou by nemělo dojít ke snížení již dříve vnitrostátně zakotvené ochrany zaměstnanců. Poukazoval přitom na čl. 19 odst. 8 Ústavy Mezinárodní organizace práce¹⁰⁴, který stanoví:

v žádném případě nebude žádáno na žádném členu, aby v důsledku přijetí, doporučení nebo úmluvy MOP zmenšil ochranu už poskytovanou vlastním zákonodárstvím.

Ústavní soud v tomto případě správně dovodil, že příslušné ustanovení pouze promítá mezinárodně uznávanou zásadu, že ratifikací mezinárodních úmluv nejsou dotčena výhodnější práva, ochrana a podmínky, poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím. Tento článek byl proto podle Ústavního soudu v návrhu významově posunut, neboť nezakazuje snížení již dosaženého vnitrostátního standardu v důsledku pozdějších zákonodárných opatření.¹⁰⁵ Tento závěr přitom Ústavní soud potvrdil vícekrát, zejména v souvislosti s kauzou tzv. slovenských důchodů – viz dále v této kapitole.

Se shora uvedeným závěrem Ústavního soudu je možné částečně polemizovat. Za prvé je nepochybně možné v mezinárodní smlouvě sjednat i závazek nesnížit úroveň určitých práv již

¹⁰³ usnesení Ústavního soudu ze dne 5.5.2004, sp. zn. II. ÚS 547/03 a shodně nálezy ze dne 17.6.2004, sp. zn. III. ÚS 239/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 33, roč. 2004, str. 273, pod publikačním číslem 80/2004 a ze dne 3.11.2004, sp. zn. IV. ÚS 502/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 33, roč. 2004, str. 257, pod publikačním číslem 166/2004

¹⁰⁴ původní znění ústavy Mezinárodní organizace práce bylo součástí Versailleské mírové smlouvy jako část XIII pod články 387 až 427 uveřejněná pod č. 217/1921 Sb., změny byly uveřejněny pod č. 98/1947 Sb.

¹⁰⁵ nálezy Ústavního soudu ze dne 24.5.1995, sp. zn. Pl. ÚS 31/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 175 pod publikačním číslem 25/1995 a pod č. 164/1995 Sb.

poskytovaných vnitrostátním zákonodárstvím. V takovém případě však takto musí být závazek jednoznačně formulován. Podle mne však nelze zcela vyloučit ani to, že přijetí mezinárodní smlouvy nemůže za žádných okolností vést ke snížení práv zaručených vnitrostátním zákonodárstvím a to zejména v horizontálních vztazích. Tak například mezinárodní smlouva může stanovit odlišnou délku promlčecí doby určitého práva, oproti vnitrostátní úpravě. U jedné ze smluvních stran závazkového vztahu přitom bude znamenat tato změna snížení jejich práv (buď se věřiteli právo promlčí dříve a bude tak znevýhodněn oproti vnitrostátní úpravě, když by se jinak mohl nároku domoci i později, nebo naopak dojde k prodloužení promlčecí doby a bude oproti vnitrostátní úpravě znevýhodněn dlužník, který by jinak již mohl námitku promlčení vznést). Tato otázka tak musí být vždy zvažována zejména za situace, že mezinárodní smlouva výslovně neodkazuje na možnou výhodnější vnitrostátní úpravu, což je pravidlem zejména u lidskoprávních smluv.

Princip nepřípustnosti snížení vnitrostátní ochrany lidských práv v důsledku přijetí mezinárodní závazku Ústavní soud řešil také v kauze tzv. slovenských důchodů. Česká správa sociálního zabezpečení a následně soudy vycházely na základě zákonného odkazu § 61 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ze Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení.¹⁰⁶ Na základě této smlouvy pak hleděly na ty doby pojištění, po které občané vykonávali práci pro zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky (ještě za existence Československa), jako na výkon práce v zahraničí.

To vedlo k tomu, že tyto osoby nesplnily potřebné doby pojištění pro vznik nároku v ČR. Ústavní soud potvrdil, že není oprávněn posoudit ústavnost již ratifikované mezinárodní smlouvy, avšak na druhé straně je vázán pouze ústavním pořádek a ZÚS, když citovaná smlouva není ani smlouvou o lidských právech a základních svobodách, kterou by bylo možné podle Ústavního soudu za součást ústavního pořádku pokládat. Pokud přitom samo mezinárodní právo ctí zásadu, že ratifikací mezinárodních smluv nejsou dotčena výhodnější práva, ochrana a podmínky, poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím, pak není možné připustit stav, aby rozlišování mezi občany ČR záviselo na tom, zda občan ČR byl v době existence československého státu zaměstnáván zaměstnavatelem se sídlem v ČR nebo ve Slovenské republice.¹⁰⁷ Až na zřejmě jednu výjimku přitom Ústavní soud v tomto názoru ohledně kauz slovenských důchodů vytrval i přes odpor Nejvyššího správního soudu.¹⁰⁸

¹⁰⁶ ze dne 29.10.1992, publikována pod č. 228/1993 Sb.

¹⁰⁷ nález Ústavního soudu ze dne 3.6.2003 sp. zn. II. ÚS 405/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 245, po publikačním číslem 80/2003

¹⁰⁸ nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 252/04, IV. ÚS 158/04, odlišně usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 21/04

V dalším případě se Ústavní soud zabýval komplementaritou mezinárodních a vnitrostátních katalogů lidských práv. Skupina senátorů se v rámci návrhu odvolávala na to, že právo na bydlení nelze zařadit do kategorie základních práv a svobod oproti jednoznačně zakotvené ochraně vlastnického práva. Ústavní soud se touto námitkou podrobně zabýval, když pro přesvědčivost a komplexnost jeho závěry ohledně této otázky cituji:

Je pravdou, že Listina, coby ústavní zákon, neuvedla mezi vyhlášenými sociálními právy výslovně právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Tato okolnost však nikterak nediskvalifikuje ústavní relevanci tohoto práva zakotveného ve výše uvedených mezinárodních smlouvách. V souladu s ustáleným principem jsou ústavní a smluvní katalogy lidských práv komplementární a působí ve vzájemné harmonii. Tento princip explicitně vyjadřují jak jednotlivé mezinárodní smlouvy o lidských právech, tak i moderní ústavy. Lze uvést čl. 60 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví, že "nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou Úmluvou, jíž je stranou", stejně jako čl. 32 Evropské sociální charty, podle něhož "ustanovení této Charty nebudou na újmu těm ustanovením domácího práva nebo jakékoli dvoustranné nebo mnohostranné smlouvy, které již platí nebo vstoupí v platnost, podle kterých je chráněným osobám poskytováno příznivější zacházení". Mezi ústavními texty lze uvést např. Ústavu Ruské federace z r. 1993, jejíž čl. 55 uvádí, že ústavní katalog základních práv a svobod nesmí být vykládán způsobem, který by popřel nebo omezil ostatní všeobecně uznané práva a svobody. Obdobná ustanovení obsahují např. čl. 43 arménské ústavy z r. 1966 nebo čl. 17 odst. 2 albánské ústavy z r. 1998. Z uvedeného principu plyne, že neuvedení určitého práva (v tomto případě práva na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení) v Listině nesmí být vykládáno jako omezení tohoto práva zaručeného jednotlivci podle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, přičemž má jednatelce zaručeno "příznivější zacházení" (v tomto případě podle mezinárodní smlouvy).¹⁰⁹

4.9 Střet norem ratifikované mezinárodní smlouvy a ústavního pořádku

V případě střetu norem ústavního pořádku a mezinárodní smlouvy Ústavní soud judikoval, že bude zejména postupovat tak, jak bylo popsáno v kapitole 4.8 v případě tzv. slovenských důchodů, tedy neaplikováním mezinárodní smlouvy v případě, že by taková aplikace vedla

¹⁰⁹ nález Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 18, roč. 2000, str. 287 pod publikačním č. 93/2000 a pod č. 231/2000 Sb.

k porušení ústavně chráněných práv a svobod. V rámci preventivní kontroly ústavnosti Lisabonské smlouvy přitom Ústavní soud potvrdil, že tento výklad zastává obecně ve vztahu k jakýmkoliv částem ústavního pořádku a nevylučuje tedy možnost dovést výjimečně nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem i *ex post* s důsledky neaplikace takové mezinárodní smlouvy. Tento závěr přitom vztáhl výslovně i ke smlouvám podle čl. 10a Ústavy ČR. Ústavní pořádek a zejména jeho materiální ohnisko musí mít přednost před závazky z mezinárodních smluv¹¹⁰ a Ústavní soud zůstává vrcholným interpretem ústavních předpisů ČR, které mají na českém území nejvyšší právní sílu. Zároveň však zdůraznil povinnost zdrženlivosti v rámci takového kroku.¹¹¹

Ústavní soud v rámci své rozhodovací praxe přistoupil také k jinému způsobu řešení takového střetu. V roce 2009 se na Ústavní soud obrátil Městský soud v Praze s návrhem na zrušení ustanovení § 58 odst. 6 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení zakazovalo seznamovat se s utajovanými skutečnostmi cizí moci i obviněným a jejich obhájcem v trestním řízení, pokud nebyli držiteli osvědčení pro příslušný stupeň utajení. Jeden z obviněných v dané věci přitom byl stíhán pro trestný čin ohrožení utajované informace s tím, že vyrazil část obsahu směrnice NATO. Součástí spisového materiálu byly i dvě přílohy, kterými se navrhovalo provedení důkazu v hlavním líčení, přičemž se však jednalo o utajované informace ve vztahu k NATO. Obhájcem bylo znemožněno se s těmito přílohami seznámit s odůvodněním, že obhájci ani obžalovaní nejsou držiteli platného osvědčení Národního bezpečnostního úřadu pro přístup k utajované informaci cizí moci. Soud takové zákonné omezení považoval za rozporné s rozporu s Listinou, neboť znemožňuje obviněnému svobodnou volbu obhájce, zkracuje ho na právu na projednání věci v jeho přítomnosti a možnosti se vyjádřit ke všem důkazům a narušuje zásadu rovnosti účastníků v řízení. Ústavní soud došel k závěru, že dochází ke kolizi práva na obhajobu a zájmu státu na ochraně utajovaných informací, která je zároveň ústavněprávní povinností ve smyslu čl. 1 odst. 1 a 2 a čl. 10 Ústavy s ohledem na mezinárodní závazek ČR vyplývající z Dohody mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací.¹¹²

Jak Ústavní soud správně dovodil, pokud by nebyla ČR schopna požadované utajení plně zajistit, smluvní partneři by nemuseli určité citlivé skutečnosti ČR sdělit, což by mohlo vést

¹¹⁰ Ústavní soud hovoří v nálezku o evropském právu, ale z kontextu je zřejmé, že tím má na mysli i závazky z jiných mezinárodních smluv.

¹¹¹ nález Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 51, roč. 2008, str. 445, pod publikačním číslem 201/2008 a pod č. 446/2008 Sb. – viz body 84, 85 a 216 odůvodnění nálezku

¹¹² ze dne 6.3.1997, vyhlášená pod č. 75/2001 Sb.m.s. (Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty for the Security of Information)

k ohrožení její bezpečnosti nebo jiných jejích základních zájmů chráněných čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Zrušením napadeného ustanovení by se podle Ústavního soudu totiž neotevřel prostor pro zpřístupnění utajovaných informací NATO, neboť ty by byly i nadále pod ochranou platné mezinárodní smlouvy a z ní vyplývajícího závazku podle čl. 1 odst. 2 Ústavy. Za této situace však došel Ústavní soud k závěru, že i pro projednávaný případ platí principy spravedlivého procesu a presumpce nevinny, takže orgány činné v trestním řízení nemohou použít jako důkaz nic k čemu odepřely obhajobě přístup. Mezinárodní závazek má přednost a je na orgánech činných v trestním řízení, zda dokáží vést trestní řízení i při jeho zachování, anebo od takového řízení budou muset upustit.¹¹³

Ústavní soud tedy došel k závěru, že v daném případě nelze skutečně obviněným ani obhájčům umožnit přístup k příslušným utajovaným přílohám, což však vede k jejich nepoužitelnosti jako důkazu v trestním řízení. Principiálně považují řešení zvolené Ústavním soudem za vhodné, neboť zachovává jak mezinárodní závazek, tak ústavně chráněné právo na obhajobu. Nicméně tímto nálezem není nijak řešena situace, která by mohla nastat v opačných situacích, tedy například, že by se utajované informace dovolávala obhajoba nebo by bylo třeba utajovanou informaci provést jako důkaz v občanském soudním řízení, kde strany stíhá povinnost tvrzení a důkazní a nebylo by jí možné splnit jen v důsledku mezinárodního závazku ČR. Řešení zvolené Ústavním soudem je tedy aplikovatelné pouze ve vertikálních vztazích mezi státem a soukromým subjektem a to pouze tehdy, pokud takové řešení nevede ke znevýhodnění tohoto soukromého subjektu. Nálezu je třeba také vytknout, že se bohužel vůbec nezaobíral tím, že Dohoda mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o bezpečnosti informací asi nespĺňuje všechny podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR, neboť zřejmě k její ratifikaci nedal souhlas Parlament.¹¹⁴ Ústavní soud se přitom výslovně odvolával i na čl. 10 Ústavy ČR, ačkoliv na jiných místech hovoří pouze o čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Pokud by tedy Ústavní soud zrušil příslušné ustanovení, těžko by se mohla dohoda uplatnit přednostně před zákonem, byť bez hlubší analýzy k tomuto závěru Ústavní soud dochází.

¹¹³ nález Ústavního soudu ze dne 4.5.2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09 uveřejněný pod č. 226/2010 Sb.

¹¹⁴ Zmínka o souhlasu se neobjevuje ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí, kterým se dohoda vyhlásila ve Sb.m.s., což je jinak údaj standardně uváděný, ani se mi nepodařilo dohledat tento souhlas ve sněmovních tiscích. Poněkud zavádějící je, že dohodu ratifikoval prezident republiky, nicméně mohlo jít o tzv. malou ratifikaci, tedy takovou, kde podle vnitrostátního práva není vyžadován předchozí souhlas Parlamentu. Nejsem schopen nicméně vyloučit, že Parlament ve skutečnosti souhlas dal, nicméně s ohledem na chybějící informaci ve Sb.m.s. by bylo možné očekávat, že o to podrobněji by měl aplikující soud přezkoumávat, zda Parlament souhlas udělil či nikoliv.

4.10 *Střet závazků z mezinárodních smluv*

Ústava ČR se k otázce střetu závazků z mezinárodních smluv ve vnitrostátním právním řádu nijak nevyjadřuje a tato problematika ani nebyla dle mně známých pramenů nijak diskutována akademiky. Ústavní soud přitom tuto otázku opakovaně musel řešit v souvislosti se závazky ČR ze smluv o vydávání a ze smluv o lidských právech a základních svobodách.

Ústavní soud poprvé posuzoval přípustnost vydání občana Moldavské republiky do tohoto státu na základě žádosti Moldavské republiky podané podle Evropské úmluvy o vydávání.¹¹⁵

Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti získal několik zpráv renomovaných organizací zabývajících se ochranou lidských práv, ze kterých došel k závěru, že situace v moldavských věznicích je natolik špatná, že může dosahovat až stupně mučení, nelidského a ponižujícího zacházení anebo trestání. Za této situace dovedl, že by případné vydání stěžovatele bylo v rozporu se závazky ČR vyplývajícími z čl. 3 ECHR, čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání,¹¹⁶ čl. 7 Paktu a čl. 7 odst. 2 Listiny. Na druhou stranu existoval mezinárodní závazek stěžovatele vydat podle Evropské úmluvy o vydávání, která takovýto důvod nevydání nezná.¹¹⁷ Ústavní soud došel v rámci posuzování tohoto středu mezinárodních závazků ČR k následujícímu závěru:

*Přednost závazků ze smluv o ochraně lidských práv v případě kolize závazků z mezinárodních smluv vyplývá především z obsahu těchto smluv v návaznosti na ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něž je Česká republika právním státem. Respekt a ochrana základních práv jsou definičními znaky materiálně chápaného právního státu, proto v případě, že vedle sebe existuje smluvní závazek chránící základní právo a smluvní závazek, který směřuje k ohrožení téhož práva, musí závazek první převážet.*¹¹⁸

Ústavní soud se dále argumentačně opřel o kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jako o součást ústavního pořádku s ohledem na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01, což je analyzováno dále v kapitole 4.14. Na rozdíl od argumentace ústavním pořádkem

¹¹⁵ ze dne 13.12.1957, vyhlášená pod č. 549/1992 Sb. (European Convention on Extradition / Convention européenne d'extradition), ETS no. 24

¹¹⁶ ze dne 10.12.1984, uveřejněná vyhláškou č. 143/1988 Sb. (United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants)

¹¹⁷ Podle čl. 29 a 30 je tato smlouva otevřena k podpisu pouze členům Rady Evropy. Výbor ministrů Rady Evropy může pozvat kterýkoli stát, který není členem Rady, aby k této Úmluvě přistoupil, za podmínky, že pro rezoluci, která bude takovéto pozvání obsahovat, budou hlasovat všichni členové Rady, kteří Úmluvu ratifikovali. Zásadně by proto k takovéto situaci nemělo docházet, když se zjevně předpokládá, že všechny smluvní strany dbají ochrany lidských práv, tak jak je vymezena ECHR, nebo v obdobném rozsahu.

¹¹⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 15.4.2003, sp. zn. I. ÚS 752/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 65 pod publikačním č. 54/2003

však považují shora citovanou argumentaci Ústavního soudu za správnou. Zákaz masového porušování lidských práv, včetně mučení, lze považovat za *ius cogens* a jeho kodifikací v tomto směru je co do části své materie i Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání.¹¹⁹ Ačkoliv nelze dovodit neplatnost nebo zánik Evropské úmluvy o vydávání podle čl. 53 nebo 64 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, neboť příslušná ustanovení sama o sobě v rozporu s *ius cogens* nejsou, je třeba nepochybně dát přednost závazkům z *ius cogens* oproti závazkům jiným. Navíc pokud by se Ústavní soud přidržel vymezení ústavního pořádku podle čl. 112 Ústavy ČR, mohl by bez dalšího dát přednost čl. 7 odst. 2 Listiny zaručené ochraně proti mučení a podrobení krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu, neboť ústavní pořádek je nadřazen smluvním závazkům na základě ze smluv splňujících podmínky čl. 10 Ústavy ČR.

Svůj závěr obsažený v tomto nálezu Ústavní soud potvrdil též v nálezu sp. zn. I. ÚS 733/05 ze dne 20.12.2006,¹²⁰ který řešil velmi obdobnou situaci a v nálezu sp. zn. III. ÚS 534/06 ze dne 3.1.2007,¹²¹ který posuzoval také otázku vydávání, nicméně v souvislosti s jinými ústavně zaručenými právy.

4.11 Rozsudky mezinárodních soudů

V roce 1994 Ústavní soud podle svých znalostí poprvé vykládal aplikovaná ustanovení mezinárodní smlouvy nejen dle svého vlastního uvážení, ale i v návaznosti na judikaturu mezinárodního soudu, který je smluvními stranami povolán k její závazné interpretaci v jednotlivých případech. V rámci návrhu prezidenta republiky na zrušení části ustanovení § 102 trestního zákona, které je vymezeno slovy: "její Parlament, vládu nebo Ústavní soud"¹²² se Ústavní soud kromě podrobného rozboru Listiny obšírně zabýval interpretací práva na svobodu projevu a možnostmi jejího omezení podle čl. 10 ECHR. Při interpretaci tohoto ustanovení odkázal na celkem pět rozsudků ESLP a převzal jejich hlavní právní závěry do odůvodnění nálezu. Zároveň poukázal i na stanovisko a zprávu Evropské komise pro lidská

¹¹⁹ Čepelka Č., Šturma P. Mezinárodní právo veřejné. EUROLEX BOHEMIA. Praha 2003. str. 137 – 138, 392

¹²⁰ publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 43, roč. 2006, str. 605 pod publikačním č. 230/2006

¹²¹ publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 44, roč. 2007, str. 3 pod publikačním č. 1/2007

¹²² Znění § 102 trestního zákona ve znění před zrušujícím náležením Ústavního soudu:

Kdo veřejně hanobí Českou republiku, její Parlament, vládu anebo Ústavní soud, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.

práva.¹²³ Ani v jednom případě přitom nebyla Česká republika státem, proti kterému by stížnost směřovala.

Relativně velmi odmítavý postoj zaujal Nejvyšší soud k aplikaci judikatury ESLP v roce 2003, kdy dovedl, že čl. 46 odst. 1 ECHR má pouze ten význam, že se strany budou řídit rozsudkem v konkrétní věci, kde jsou stranou a rozsudky v jiných věcech nemají tudíž povahu precedentu. Je nicméně pravdou, že Nejvyšší soud zároveň nad rámec toho, co považoval za svou povinnost, posoudil rozsudky, na které žalobce poukazoval a došel k závěru, že jimi ESLP posuzoval odlišné otázky a proto by na danou situaci nebyly tak jako tak aplikovatelné. Krajský soud, jehož rozhodnutí bylo předmětem přezkumu, se přitom v napadeném rozsudku navíc odmítl jedním z rozsudků ESLP, na které žalobce poukazoval, vůbec odmítl zabývat a to z důvodu, že rozsudek prozatím nebyl publikován v české verzi.¹²⁴ Ústavní soud přitom ústavní stížnost proti tomuto rozsudku odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný, kdy sice také věcně přezkoumal rozsudky ESLP, na které bylo poukazováno, ale výslovně také uvedl, že poukaz stěžovatele na čl. 41 ECHR není správný, neboť toto ustanovení upravuje výlučně postup ESLP, a proto podle něj nemohou postupovat ani obecné soudy ani Ústavní soud.¹²⁵ Považoval bych přitom za samozřejmé, že Ústavní soud v takovém případě alespoň *obiter dictum* upozorní na podle mého názoru zjevné chyby v úvahách obecných soudů ohledně povahy závaznosti rozsudků ESLP ohledně výkladu ECHR v případě, že by šlo o obdobnou situaci, která by byla předmětem posuzování před vnitrostátním soudem.

Naopak lze najít rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který podle mého přesvědčení správně dovozuje, že judikatura ESLP představuje obecně autoritativní výklad příslušných ustanovení ECHR. Pro použití judikatury vnitrostátními orgány je podstatná především její věcná relevantnost a použitelnost pro rozhodovanou věc jako takovou, a to bez ohledu na to, zda se bezprostředně vztahuje na právě posuzovanou právní oblast (v posuzovaném případě azylovou) či jinou.¹²⁶

Velmi přísně se v roce 2010 k nerespektování judikatury ESLP obecnými soudy při aplikaci vnitrostátního práva provádějícího v podstatě ustanovení ECHR vyjádřil Ústavní soud. Městský soud v Praze v rámci rozhodování o přiznání zadostiučinění za nemajetkovou újmu vzniklou průtahy v předchozím řízení došel k závěru, že žalobkyně netvrdila a neprokazovala, že by průtahy v předchozím řízení bylo negativně zasaženo do její osobní sféry takovým

¹²³ nález Ústavního soudu ze dne 12.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 113 pod publikačním č. 16/1993 a pod č. 91/1994 Sb.

¹²⁴ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.8.2003, sp. zn. 25 Cdo 789/2003, publikován v časopisu Soudní judikatura č. 9/2003, str. 680

¹²⁵ usnesení Ústavního soudu ze dne 23.6.2004, sp. zn. IV. ÚS 566/03

¹²⁶ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2008, sp. zn. 9 Azs 7/2008

způsobem, aby jí vznikla nemajetková újma. Ústavní soud přitom poukázal na konstantní judikaturu ESLP, ze které vyplývá, že se nemajetková újma zásadně neprokazuje, když existuje vyvratitelná domněnka vzniku újmy již samotnou nepřiměřenou délkou řízení. Ústavní soud se taktéž odkázal na judikaturu ESLP v tom směru, že zjevně chybná aplikace ECHR je dána také v případě nesprávné aplikace či nesprávného výkladu judikatury ESLP. Ústavní soud přitom označil na tomto případě neznalost či ignoraci judikatury ESLP obecnými soudy za alarmující, čímž negují vnitrostátní prostředky nápravy porušení ECHR a ČR vzniká riziko nastoupení mezinárodněprávní odpovědnosti za porušení závazků plynoucích z ECHR. Nezákonnost rozhodnutí shledal Ústavní soud v interpretaci zákona, která nebyla konformní s ECHR v interpretaci podávané ESLP. Uložil proto obecnému soudu taktéž promítnout do výše újmy průtahy v řízení o přiznání nemateriální újmy.¹²⁷

Je nicméně otázkou, zda měl zrovna v této věci Ústavní soud napomínat obecné soudy, neboť ačkoliv byla obecným soudům vytknuta neznalost judikatury ESLP, Městský soud v Praze se výslovně ohledně svých právních závěrů odvolával na dřívější publikované (byť v neoficiální sbírce) usnesení Ústavního soudu. K tomu Ústavní soud konstatoval, že usnesení, na rozdíl od nálezů, nemají charakter precedentu a závěry v příslušném usnesení kritériím vyplývajícím mj. z judikatury ESLP vyhovují. Podle mne však nelze rozhodně přehlédnout, že usnesení, které Ústavní soud vydal dříve, byť *obiter dictum* výslovně uvedlo: *I kdyby stěžovatelka nárok na náhradu nemajetkové újmy (přiměřené zadostiučinění) uplatnila, nemohl by obstát její názor, že postačí tvrdit „přiměřenost nároku“.* *I zde by samozřejmě existence (imateriální) újmy a příčinná souvislost mezi ní a nesprávných úředním postupem musela být tvrzena a doložena (viz ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb., ve znění zákona č. 160/2006 Sb.).*¹²⁸ Když jak je patrné se shora uvedeného, právě povinnost dokazování existence imateriální újmy je podle Ústavního soudu judikaturou ESLP zpravidla zapovězena.

4.11.1 Nemožnost použití institutu obnovy řízení v návaznosti na odsuzující rozsudek ESLP do novelizace ZÚS

V právní nauce bylo do doby přijetí novely ZÚS č. 83/2004 Sb. sporné zda a případně jak, je Ústavní soud oprávněn obnovit řízení před ním skončené poté, co mezinárodní soud shledá, že rozhodnutím vnitrostátních orgánů, včetně Ústavního soudu, byla porušena základní práva a svobody stěžovatele. Znění ZÚS přitom velmi výrazně zužovalo čl. 87 odst. 1 písm. i)

¹²⁷ nález Ústavního soudu ze dne 19.5.2010, sp. zn. II. ÚS 862/10

¹²⁸ usnesení Ústavního soudu ze dne 27.9.2007, sp. zn. III. ÚS 712/06, publikované v Soudní judikatuře č. 7/2008, str. 496, pod publikačním číslem 87/2008

Ústavy ČR zakotvené oprávnění přijmout opatření nezbytná k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, pokud je nelze provést jinak. Ústavní soud se omezení dle ZÚS ve své rozhodovací praxi přidržel, byť teoreticky nevyloučil zaujmout v mimořádných případech odlišný postoj.

Nálezem sp. zn. II. ÚS 275/95 ze dne 2.10.1996¹²⁹ Ústavní soud zamítl ústavní stížnost stěžovatelů, kterou se domáhali zrušení rozsudku Vrchního soudu v Praze. Jednalo se o restituční věc, kdy jejich ústavní stížnosti nebylo vyhověno z toho důvodu, že i podle názoru Ústavního soudu došlo ke znárodnění podniku mimo rozhodné období, uvedené v zákoně č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Ústavní soud tento závěr opřel mimo jiné o listinné důkazy o počtech zaměstnanců znárodněného podniku, které si vyžádal od archivů a ministerstev, když přitom otázka počtu zaměstnanců byla podstatná pro učinění takového závěru. Ústavní soud stěžovatele neupozornil, že si tyto listinné důkazy opatřil.

ESLP rozsudkem Krčmář a další proti České republice ze dne 3.3.2000¹³⁰ vyhověl stížnosti stěžovatelů a konstatoval, že Ústavní soud porušil čl. 6 odst. 1 ECHR. ESLP přitom konstatoval, že koncept spravedlivého procesu zahrnuje také právo na kontradiktorní řízení, podle nějž účastníci řízení musí mít příležitost nejen předložit každý důkaz, který je nutný k tomu, aby jejich návrhy uspěly, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnění rozhodnutí soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit. Podle ESLP přitom listinné důkazy, které byly vyžádány Ústavním soudem, byly zjevně způsobilé rozhodnutí Ústavního soudu ovlivnit. ESLP konstatoval, že nemůže spekulovat o výsledku ústního jednání, kdyby proběhlo jinak, avšak neshledává nerozumným pohlížet na stěžovatele tak, že utrpěli ztrátu reálné příležitosti. Soud přiznal každému ze stěžovatelů zadostiučinění ve výši 1.350.000,- Kč.

Stěžovatelé se následně obrátili na Ústavní soud podle ustanovení § 228 odst. 1 písm. a) o.s.ř. s návrhem na obnovu řízení vedeného pod sp. zn. II. ÚS 275/95 s poukazem na § 63 ZÚS, podle kterého platí, že pokud ZÚS nestanoví jinak, použijí se pro řízení před Ústavním soudem přiměřeně ustanovení o.s.ř. a předpisy vydané k jeho provedení. V obnoveném řízení měl podle navrhovatelů Ústavní soud provést listinné důkazy, které si sám vyžádal, s tím, že se k nim budou moci všichni účastníci řízení vyjádřit, popř. navrhnout důkazy další.

Ústavní soud se v první řadě odvolal na své dřívější usnesení sp. zn. II. ÚS 458/98, kterým návrh na obnovu řízení pro nepřislušnost odmítl, a konstatoval, že přiměřené použití předpisů

¹²⁹ publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 6, roč. 1996, str. 157 pod publikačním č. 90/1996

¹³⁰ stížnost č. 35376/97

podle § 63 ZÚS je možné jen v těch typech řízení, které uvádí čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR a které konkretizuje ZÚS.

Zároveň nicméně Ústavní soud uvedl, že se jedná o případ z procesního i materiálního hlediska značně specifický, když navrhovaným důvodem obnovy řízení je rozsudek ESLP, podle něhož to byl sám Ústavní soud, který porušil čl. 6 odst. 1 ECHR. Ústavní soud poukázal na čl. 46 odst. 1 ECHR, podle něhož se vysoké smluvní strany zavazují, že se budou řídit konečným rozsudkem ESLP ve všech případech, jichž jsou stranami i na doporučení č. (2000) 2 Výboru ministrů Rady Evropy. Ústavní soud uznal, že základem pro případnou obnovu řízení před Ústavním soudem by v těchto specifických případech (teoreticky) mohl být čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ČR, podle něhož Ústavní soud rozhoduje o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, pokud je nelze provést jinak. Stávající zákonná úprava však obnovu řízení před Ústavním soudem nepřipouští, když jednotlivé druhy řízení ZÚS konkrétně vyjmenovává. Ústavní soud je státním orgánem a jako takový může činit jen to, co mu zákon výslovně dovoluje. Přiměřená aplikace o.s.ř. je myslitelná jen tam, kde sama povaha činnosti Ústavního soudu použití o.s.ř. ve vztahu k vlastním druhům řízení vyžaduje, nikoliv však již tam, kde by přiměřenou aplikací o.s.ř. měl být vytvořen nový - ZÚS neznámý - institut. Ústavní soud poukázal i na těžkou aplikovatelnost institutu obnovy řízení podle o.s.ř. s ohledem na mnohá specifika řízení před Ústavním soudem, které o.s.ř. dostatečně uspokojivě neřeší.

Kromě posouzení nemožnosti povolení obnovy se nicméně Ústavní soud zabýval i tím, zda by byla případně obnova řízení na místě. Přitom dovodil, že by v konkrétním případě nešlo o opatření nezbytné k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, neboť nebyly ani splněny podmínky, které předpokládá doporučení č. (2000) 2 Výboru ministrů Rady Evropy. K tomuto závěru došel s odůvodněním, že procesní nedostatky v řízení před Ústavním soudem, zjištěné ESLP, nebyly takové závažnosti, aby vážně zpochybnily výsledek napadeného domácího řízení. Podle Ústavního soudu opomenuté listinné důkazy nemohly zpochybnit věcnou správnost napadených rozhodnutí obecných soudů, neboť se jednalo o důkazní prostředky ve věci zcela nadbytečné. I v případě přípustné obnovy řízení před Ústavním soudem by proto musel být podaný návrh odmítnut jako zjevně neopodstatněný.¹³¹

Toto usnesení se stalo předmětem zájmu nauky, když se k němu podrobně vyjádřil zejména V. Šimíček a J. Malenovský.

¹³¹ usnesení Ústavního soudu ze dne 23.1.2001, sp. zn. I. ÚS 288/2000, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 21, roč. 2001, str. 471 pod publikačním č. 4/2001

V. Šimíček s Ústavním soudem primárně souhlasil. Kromě důvodů uváděných Ústavním soudem poukázal na důvody obnovy v jednotlivých procesních předpisech, kdy důvodem obnovy není napravení chybného právního hodnocení, ale zohlednění nových skutečností, které nebyly v původním řízení dostupné a obnova zásadně probíhá vždy před soudem nalézacím. Z usnesení však dovedl, že Ústavní soud nepřímou naznačil, že pokud by obnova řízení mohla naplnit svůj účel, byl by ochoten přímo aplikovat Ústavu ČR tak, aby vyhověl mezinárodním závazkům ČR. V návaznosti na to poukázal na slabiny myšlenky, aby k obnově řízení docházelo na úrovni Ústavního soudu, ale spíše se přikláněl k tomu, aby *de lege ferenda* takový návrh směřoval k obecnému soudu, který o věci rozhodoval. V. Šimíček taktéž dovozuje, že původní úmysl ECHR nebyl umožnit *restitutio in integrum*, když tento trend považuje za určitou vývojovou tendenci posledního období.¹³²

J. Malenovský naopak vyzýval Ústavní soud k větší aktivitě. Poukázal na případ Španělska, kde se španělský ústavní soud nebál využít institutu ústavní stížnosti k tomu, aby zrušil předchozí odsuzující rozsudky obecných soudů poté, co ESLP v rozsudku Barberà, Messegué a Jabardo došel k závěru, že trestní řízení proti nim nesplňovalo podmínky spravedlivého procesu. Tuto konstrukci přitom založil na tom, že sice rozsudky ESLP nejsou vykonatelné, nicméně ECHR je součástí vnitrostátního práva. Práva a svobody chráněné španělskou ústavou je třeba vykládat s přihlédnutím k mezinárodním smlouvám. Pokud ESLP, který byl k interpretaci ECHR povolán smluvními stranami, dojde k závěru, že došlo k porušení ECHR, pak je třeba dovést, že rozhodnutí španělského soudu bylo i v rozporu s právy zaručenými španělskou ústavou. V jiném případě nicméně španělský ústavní soud znovuotevření věci odmítl mimo jiné s poukazem, že v předchozím případě šlo o trvajících zásah do svobody stěžovatelů. Poukázal i na obdobné konstruktivní řešení soudem v Rakousku a naopak restriktivní přístup soudů Nizozemí a Francie.

J. Malenovský taktéž dovozoval, že již od počátku platnosti ECHR existovala povinnost států vyplývající z obecného mezinárodního práva pokusit se o *restitutio in integrum*, když ustanovení o spravedlivém zadostiučinění je pouze doplněním a nikoliv derogací obecných pravidel odpovědnosti států. Tento svůj závěr opřel i o rozsudek ESLP Papamichapoulos a další proti Řecku z 31.10.1995,¹³³ ve kterém ESLP konstatoval, že rozsudek, který konstatuje porušení, znamená z hlediska ECHR právní povinnost státu ukončit porušování a odčinit následky tak, aby se pokud možno obnovila situace, která existovala před ním. Podle J. Malenovského je přitom z pohledu mezinárodního práva nerozhodné, zda se tohoto úkolu

¹³² Šimíček V. Obnova řízení před Ústavním soudem. Právník č. 12/2001. roč. 140, str. 1228 - 1240

¹³³ stížnost číslo 14556/89, A330-B

zhostí zákonodárce nebo soudní moc. U institutu obnovy řízení konstatoval, že vzhledem k tomu, že rozsudek ESLP není součástí českého práva, bylo by na něj možné pohlížet jako na mimoprávní skutečnost, která je způsobilá přivodit stěžovateli příznivější rozhodnutí ve věci. Zároveň zůstával ve shodě s V. Šimíčkem, že tento institut přináší mnohá úskalí. V trestním právu viděl možné řešení ve využití institutu stížnosti pro porušení zákona. Ohledně samotného rozhodnutí Ústavního soudu zejména kritizoval zdrženlivost Ústavního soudu, který se příliš upnul k ZÚS, ačkoliv ten fakticky zužuje pravomoc Ústavního soudu oproti ústavě ČR a nezabýval se i tím, že ECHR má podle čl. 10 Ústavy ČR přednost před zákonem, tedy i před ZÚS. Podle J. Malenovského byl nicméně správný meritorní závěr Ústavního soudu, že zjištěné nedostatky nebyly takové závažnosti, aby vážně zpochybnily výsledek domácího řízení.¹³⁴

Argumentace J. Malenovského i V. Šimíčka je poměrně přesvědčivá a těžko lze dospět při absenci jednoznačné právní úpravy k závěru, jak měl Ústavní soud postupovat správně. Přitom lze podle mne soudit, že pokud by před Ústavním soudem vyvstala obdobná otázka znovu, zejména za situace trvajících závažných zásahů do práv chráněných ECHR, nelze vyloučit, že i bez přijetí novely ZÚS č. 83/2004 Sb. by mohl Ústavní soud dojít k odlišnému závěru. Nicméně jsem přesvědčen, že v trestních věcech by stejnému účelu dobře posloužila stížnost pro porušení zákona, kterou ministr spravedlnosti může podat po neomezeně dlouhou dobu a to i pro vady právní, které by byly podepřeny právě rozsudkem ESLP.

Osobně se navíc domnívám, že v posuzovaném usnesení sám Ústavní soud cítil, že za vzniklou situaci je odpovědný. Snažil se proto i meritorně argumentovat případným jistým neúspěchem v obnoveném řízení, kdy se snažil význam jim opatřených důkazů bagatelizovat. Při pročetění původního nálezu sp. zn. II. ÚS 275/95 je však zřejmé, že právě o tyto listiny Ústavní soud své odůvodnění opřel. Naopak navazující vyhlášce ministra výživy nepřisuzoval v podstatě vůbec žádnou váhu, zatímco v rámci odůvodnění usnesení o odmítnutí návrhu na obnovu řízení se o ní jako o nosnou opřel. Ústavní soud v této souvislosti také v odůvodnění velmi zjednodušujícím způsobem uvádí, že procesní nedostatky nebyly způsobilé ovlivnit meritorní rozhodnutí ve věci. To je však v příkrém rozporu s rozsudkem ESLP, který konstatoval, že listiny byly zjevně způsobilé rozhodnutí Ústavního soudu ovlivnit. Tomu podle mne odpovídá i vysoké přiznané zadostiučinění, které by nepochybně ESLP nepřiznal, pokud by považoval pochybení Ústavního soudu za marginální, která nemohla mít na konečné rozhodnutí vliv. Namísto zlehčování vlastního pochybení by bylo podle mne korektnější,

¹³⁴ Malenovský J. Obnova řízení před Ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva. Právník č. 12/2001. roč. 140. str. 1241 - 1258

pokud by Ústavní soud zůstal u procesní argumentace, případně poukázal právě na přiznané zadostiučinění, které bylo způsobilé z velké části reparovat případné utržené škody stěžovatelů, a které tak minimálně výrazně zmírňovalo závažnost zásahu, jakož i na ochranu práv třetích osob. Tím by byl jeho postup lépe odůvodněn i z pohledu práva mezinárodního, než faktické popírání závěrů ESLP.

Následnou novelou ZÚS č. 83/2004 Sb. se podle mne u netrestních věcí fakticky manévrovací prostor Ústavního soudu zúžil. Podle předchozího stavu při neexistenci výslovné úpravy mohl použít širokou interpretaci ZÚS a o.s.ř., zatímco nyní by Ústavní soud musel judikovat minimálně *praeter sp̄se* však *contra legem*.

4.11.2 Obnova řízení po rozsudku ESLP konstatujícím porušení ECHR po novele ZÚS

Jak bylo možné již v době přijetí novely ZÚS č. 83/2004 Sb. předpokládat, tento druh řízení je výjimečným druhem řízení, jehož četnost je z povahy věci malá. Návrhy byly vždy podávány v návaznosti na rozsudky ESLP, když jak jsem konstatoval v předchozí části disertační práce, jiný soud v podstatě v úvahu nepřichází. Za dobu účinnosti novely, tedy přibližně během 6 let, bylo podáno pouze sedm návrhů na obnovu řízení, z nichž dva byly podány jinými osobami, než v jejichž prospěch ESLP rozhodl a byly tak oprávněně odmítnuty¹³⁵ a další dva návrhy byly odmítnuty jednak z důvodu předčasnosti a jednak z důvodu nedoložení řádné plné moci, když šlo v obou případech o téhož stěžovatele, který následně podal řádný návrh na obnovu řízení.¹³⁶ Řádné návrhy na obnovu řízení byly tedy podány pouze ve třech případech, když ve všech třech případech Ústavní soud obnovu povolil¹³⁷ a následně novým nálezem předchozí rozhodnutí obecných soudů zrušil.¹³⁸

V obou usneseních ze dne 6.5.2008 se Ústavní soud vyjádřil k podmínce trvajících následků porušení lidských práv nebo základních svobod. Ve smyslu § 119a ZÚS je návrh na obnovu nepřijatelný, jestliže následky porušení lidského práva nebo základní svobody již netrvají a jsou dostatečně napraveny poskytnutím spravedlivého zadostiučinění podle rozhodnutí mezinárodního soudu nebo bylo-li nápravy dosaženo jinak. V obou návrzích na obnovu řízení došel Ústavní soud k závěru, že následky porušení lidského práva nebo základní svobody

¹³⁵ usnesení Ústavního soudu ze dne 24.2.2005, sp. zn. Pl. ÚS 65/04 a ze dne 4.9.2007, Pl. ÚS 11/07

¹³⁶ usnesení Ústavního soudu ze dne 31.8.2006, sp. zn. Pl. ÚS 62/06 a ze dne 14.12.2006, Pl. ÚS 79/06

¹³⁷ usnesení Ústavního soudu ze dne 6.5.2008, sp. zn. Pl. ÚS 13/06, ze dne 6.5.2008, Pl. ÚS 1/07 a ze dne 28.4.2009, Pl. ÚS 1/09

¹³⁸ nálezy Ústavního soudu ze dne 8.7.2008, sp. zn. Pl. ÚS 13/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 50, roč. 2008, str. 97 pod publikačním č. 126/2008, ze dne 2.7.2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/07 publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 50, roč. 2008, str. 57 pod publikačním č. 122/2008 a ze dne 28.7.2009, sp.zn. Pl. ÚS 1/09

trvají. V případě Pl. ÚS 13/06 z důvodu, že na navrhovatele se hledí jako na pachatele trestného činu, který vykonal trest odnětí svobody, z jehož výkonu byl pouze podmíněně propuštěn v roce 2004. Zde lze tedy dovodit, že stěžovateli hrozilo i případné pokračování ve výkonu trestu odnětí svobody. V případě Pl. ÚS 1/07 z důvodu, že se na něj hledí jako na pachatele trestného činu, který byl pravomocně odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody.¹³⁹ Ačkoliv to z tohoto druhého usnesení výslovně nevyplývá, lze zřejmě dovodit, že trest byl již vykonal a stěžovatel tak měl pouze záznam v rejstříku trestů.

Poslední usnesení zabývající se obnovou řízení pod sp. zn. Pl. ÚS 1/09 bohužel k této otázce mlčí, když pouze lakonicky konstatuje, že nápravy věci může být dosaženo pouze novým posouzením původní ústavní stížnosti.¹⁴⁰

Ze skutkových okolností je nicméně zřejmé, že navrhovatelům byl uložen podmíněný trest odnětí svobody v délce trvání dvou měsíců se zkušební dobou trvání v délce jednoho roku s tím, že odvolací soud zamítl odvolání stěžovatelů dne 18.12.2002. Podle § 60 odst. 3 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákoník, ve znění od 1.1.1998, platilo, že bylo-li vysloveno, že se podmíněně odsouzený osvědčil, anebo má-li se za to, že se osvědčil, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen. Lze proto předpokládat, že v roce 2009 byla již tato odsouzení zhlazena a nefigurovala tak ani ve výpisu z rejstříku trestů. Není tak jasné, zda se Ústavní soud domníval, že zásah i nadále trvá, k čemuž se přikláním i já z důvodů uvedených v předchozí části disertační práce, nebo zda došel k závěru, že zásah sice již netrvá, ale zásah v minulosti nebyl dostatečně napraven přiznáním spravedlivého zadostiučinění, když ESLP spravedlivé zadostiučinění nepřiznal. Lze ostatně poukázat na to, že sám ESLP výslovně nepřiznání spravedlivého zadostiučinění právě možností podání žádosti o obnovu řízení odůvodnil.¹⁴¹

V rámci obnoveného řízení se Ústavní soud vyjadřoval k míře své vázanosti rozsudkem ESLP na jehož základě obnova proběhla.

¹³⁹ usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/06 a sp. zn. Pl. ÚS 1/07 obě ze dne 6.5.2008

¹⁴⁰ usnesení Ústavního soudu ze dne 28.4.2009, Pl. ÚS 1/09

¹⁴¹ rozsudek *Melich et Beck c. République tchèque* ze dne 24.7.2008, číslo stížnosti 35450/04: odstavec 59: La Cour estime que, dans les circonstances de l'espèce, le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral subi par les requérants. Elle rappelle néanmoins que lorsqu'elle conclut que la condamnation d'un requérant a été prononcée malgré l'existence d'une atteinte potentielle aux exigences d'équité de la procédure, un nouveau procès ou une réouverture de la procédure, à la demande de l'intéressé, représente en principe un moyen approprié de redresser la violation constatée (voir, *mutatis mutandis*, *Somogyi c. Italie*, n° 67972/01, § 86, CEDH 2004-IV ; *Balsán c. République tchèque*, n° 1993/02, § 40, 18 juillet 2006). A cet égard, la Cour note que l'amendement porté à la loi n° 182/1993 sur la Cour constitutionnelle par la loi n° 83/2004 donne à celui qui a été partie à une procédure pénale interne et qui obtient d'une juridiction internationale le constat que ses droits de l'homme ou libertés fondamentales ont été violés par les autorités publiques, la possibilité de demander la réouverture de la procédure devant la Cour constitutionnelle.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 1/07 ze dne 2.7.2008 v rozporu s dikcí s § 119b odst. 3 ZÚS, který stanoví, že *V novém nálezu Ústavní soud vychází z právního názoru mezinárodního soudu* výslovně konstatoval, že je v obnoveném řízení právním názorem ESLP vázán, aniž by tuto odchylku od dikce zákona blíže odůvodnil. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/06 se přidržel zákonné dikce, v nálezu sp. zn. Pl.ÚS 1/09 pak na jednom místě používá termínu *zavazuje* a na jiném místě *vychází*. V použití odchýlné dikce od zákona s ohledem na tuto roztržičnost proto podle mne nelze zcela spatřovat záměr Ústavního soudu vykládat ustanovení § 119b odst. 3 ZÚS tak, že je striktně názorem ESLP vázán. V trestních věcech, na které je nyní možnost obnovy řízení omezena, by se nepochybně Ústavní soud měl zpravidla názoru ESLP držet, i když s ním zcela nesouhlasí. Dokáží si však představit zcela výjimečnou situaci, kdy by naopak ESLP opomněl vzít určité zásadní okolnosti v potaz ve svém rozhodování a Ústavní soud by proti nim postavil svůj velmi dobře vyargumentovaný názor, který by názor ESLP zpochybnil. Tento prostor podle mne Ústavní soud v ustanovení § 119b odst. 3 ZÚS má.

V obnoveném řízení se Ústavní soud dále zabýval otázkou, v jakém rozsahu musí znovu rozhodovat o původní ústavní stížnosti, neboť dochází k obnovení původního řízení jako celku. Došel přitom k následujícímu závěru:

Podle § 119b odst. 2 ZÚS je povinností Ústavního soudu v případě povolené obnovy řízení znovu projednat původní návrh na zahájení řízení, tj. původní ústavní stížnost sp. zn. II. ÚS 707/2000, přičemž je však třeba přihlížet k § 119b odst. 3 zákona o Ústavním soudu, podle kterého je Ústavnímu soudu uloženo, aby v novém řízení vycházel z právního názoru mezinárodního soudu, tj. v tomto případě z právního názoru, který je vyjádřen v rozsudku ESLP ze dne 7. 6. 2005 č. st. 64935/01. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že v obnoveném řízení - je-li tímto způsobem nutno ústavní stížnosti vyhovět - není třeba znovu posuzovat ostatní okolnosti případu, protože tím by byl rozšiřován již tak výjimečný zásah do konečného rozhodnutí učiněného orgánem svrchovaného státu. Je však třeba respektovat poslání tohoto řízení, kterým má být poskytnuta ochrana porušeným ústavně zaručeným základním právům a svobodám stěžovatele, a současně má být tímto postupem zajištěno, aby ČR v rámci své trestní jurisdikce plně respektovala své mezinárodní závazky. Jen takový postup umožňuje současně respektovat v maximální míře zásadu, že zdrojem veškeré státní moci v České republice je lid, který státní moc vykonává rovněž prostřednictvím orgánů moci soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR).¹⁴²

¹⁴² nález Ústavního soudu ze dne 8.7.2008, sp. zn. Pl. ÚS 13/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 50, roč. 2008, str. 97 pod publikačním č. 126/2008

Ústavní soud tedy zaujal restriktivní výklad obnoveného řízení s tím, že přezkoumá pouze ty části svého původního rozhodnutí, které byly předmětem odsuzujícího rozsudku ESLP a ve zbytku ústavní stížnost opětovně odmítne či zamítne, respektive sice napadená rozhodnutí zruší, ale v odůvodnění ukládá soudům posoudit znovu věc pouze v rozsahu, kde bylo ze strany ESLP shledáno porušení ECHR. S ohledem na průlom do vnitrostátně pravomocně ukončeného řízení na základě rozhodnutí mezinárodního soudu lze s Ústavním soudem v tomto závěru spíše souhlasit.

Na druhou stranu by měl Ústavní soud vždy zvažovat z jakého důvodu ESLP shledal porušení jen v některých částech původního rozhodnutí. Pokud bude zřejmé, že v ostatních částech ESLP shledal skutečně rozhodnutí Ústavního soudu za takové, které ECHR neodporuje, pak nepochybně není třeba tyto části znovu otevírat. Podle mne ale bude častější situace, kdy buď přímo stěžovatelé vyberou určité prvky rozhodnutí, kde považují porušení svých práv za stěžejní, případně tak učiní v rozsudku ESLP a k některým dalším se výslovně nevyjádří. Ústavní soud by za těchto okolností mohl zvážit, zda skutečně jeho původní rozhodnutí bylo i v dalších částech zcela v pořádku. Podle mne je totiž zarážející již to, že ve všech třech případech nerozhodoval v původním rozhodnutí Ústavní soud nálezem, kterým by se stížnostmi věcně zabýval a zamítnul je, ale ve všech třech případech ústavní stížnosti usnesením pouze odmítl, pro jejich zjevnou neopodstatněnost. Pokud ESLP následně shledal porušení již v řízeních před obecnými soudy a šlo tak zásadně o závažnější porušení práv stěžovatelů, spíše se zdá, že se v původních řízeních Ústavní soud jejich stížnostem příliš nevěnoval, čemuž odpovídají vydaná rozhodnutí, než že by šlo o názorový střet mezi Ústavním soudem a ESLP.

4.11.3 Vliv smírného urovnání před ESLP na probíhající vnitrostátní řízení¹⁴³

V rámci projednávání ústavní stížnosti, o níž rozhodl usnesením ze dne 26.2.2004, sp. zn. II. ÚS 604/02,¹⁴⁴ řešil Ústavní soud ne zcela obvyklou situaci, kdy v rámci smírného urovnání před ESLP byla řešena věc, která alespoň z větší části, byla právě předmětem podané ústavní stížnosti. K této situaci došlo v důsledku toho, že stěžovatelé se již v průběhu řízení před

¹⁴³ Autor této disertační práce publikoval analýzu tohoto případu rozebíraného v této kapitole v následujících článcích:

Mikeš P. K vlivu smírného urovnání před ESLP na vnitrostátní řízení v případě Červeňákových in Jurisprudence č. 1/2005. str. 51- 57

International Law in Domestic Courts: Červeňáková and ors v Regional Court in Ústí nad Labem and District Court in Ústí nad Labem, Decision on Constitutional Complaint, II ÚS 604/02; ILDC 877 (CZ 2004).). Oxford University Press.

Tato kapitola je proto z větší části převzata zejména z prvního z citovaných článků.

¹⁴⁴ publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 487 pod publikačním č. 7/2004

obecnými soudy několikrát obraceli na Ústavní soud jednak se stížnostmi na průtahy v řízení, tak i s dalšími námitkami proti průběhu řízení před obecnými soudy. Poté co byli s jednou ze stížností neúspěšní, se obrátili v roce 1998 na Evropskou komisi pro lidská práva, když komisi a následně ESLP průběžně informovali o vývoji jejich případu v ČR. V roce 2002 prohlásil ESLP jejich stížnost za částečně přijatelnou. V mezidobí došlo k ukončení řízení před obecnými soudy a stěžovatelé se obrátili v návaznosti na konečná rozhodnutí soudů na Ústavní soud.¹⁴⁵ V roce 2003 došlo k prohlášení stěžovatelů a ČR o smírném urovnání věci před ESLP, které vzal ESLP rozsudkem na vědomí. Stěžovatelé o této skutečnosti informovali Ústavní soud a částečně vzali svou ústavní stížnost zpět. Ústavní soud rozebíraným usnesením v plném rozsahu řízení zastavil, když mimo jiné konstatoval:

Ústavní soud je ústavním orgánem České republiky, a proto i jemu je ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy adresováno. Je tedy povinen závazky ČR vyplývající z obsahu rozsudku Evropského soudu v rámci svých kompetencí dodržet. ... Jestliže se Evropský soud rozhodl vzít autoritativně na vědomí smírné urovnání ještě dříve, než Ústavní soud ve věci rozhodl, akceptoval tím, že rozhodnutí o ústavní stížnosti není nutné a že lze již v této fázi o věci definitivně a závazně rozhodnout (rozsudkem o smírném urovnání). V důsledku toho vyškrtl stížnost ze seznamu, vzal na vědomí, že strany nebudou žádat o postoupení věci velkému senátu a že smírné urovnání všech namítaných skutečností (včetně obou napadených rozsudků obecných soudů) je nejen v souladu s Úmluvou a Protokoly, ale i konečným řešením případu. Příčilo by se zcela duchu Úmluvy, principu subsidiarity, logice i samotnému rozsudku Evropského soudu, kdyby po vyškrtnutí věci ze seznamu měla tato věc dále pokračovat řízením na vnitrostátní úrovni před Ústavním soudem. V popsanych souvislostech je třeba rozumět i obratu zřeknutí se "veškerých dalších nároků vůči České republice". Jedním z takových procesních nároků stěžovatelů byl jejich nárok na to, pokračovat v probíhajícím řízení o jejich ústavní stížnosti a dosáhnout případně zrušujícího výroku Ústavního soudu ve vztahu k oběma napadeným rozsudkům českých obecných soudů. Uzavřením smluvního urovnání se stěžovatelé tohoto svého dalšího nároku vůči České republice (jejímu Ústavnímu soudu) založeného na skutečnostech, na nichž se zakládala stížnost k Evropskému soudu, vzdali.

¹⁴⁵ Ve věci rozhodoval Ústavní soud i soudy nižších stupňů v různých stádiích vývoje případu opakovaně a v různých souvislostech. Podrobně je celý průběh případu vyličen v rozhodnutí o přípustnosti stížnosti u ESLP z 27.8.2002 (Décision sur la Recevabilité de la requête no. 40226/98 présentée par Margita Červeňáková et autres contre la République tchèque)

V komentovaném rozhodnutí Ústavního soudu se nejednalo o žádný z případů předvídaných novelou ZÚS č. 83/2004 Sb. a ZÚS tedy žádný pokyn ohledně způsobu provedení rozhodnutí mezinárodního soudu neuváděl. Ústavní soud se tak proto nejprve zabýval formálními dopady rozsudku ESLP. Zde dospěl k závěru, že tento rozsudek nepředstavuje pro Ústavní soud překážku *rei iudicatae* a nebrání tedy projednání věci před ním. Uvedený závěr dovodil jednak z čl. 10 Ústavy ČR, který stanoví pouze aplikační přednost mezinárodních smluv, nikoliv však již rozhodnutí mezinárodních orgánů. Dále vycházel i ze ZÚS, který zná překážku věci rozhodnuté v případě, že ve věci Ústavní soud rozhodl svým nálezem. Za nález přitom nelze považovat rozhodnutí mezinárodního orgánu. V tomto směru tedy Ústavní soud vycházel z dualismu mezinárodního a vnitrostátního práva v oblasti rozhodovací činnosti mezinárodních a vnitrostátních orgánů. V této části odůvodnění se tak přidržel doslovného výkladu. Svůj první závěr však vzápětí fakticky značně popírá, nebo alespoň relativizuje, když se zabývá faktickými důsledky rozsudku schvalujícího smírné urovnání.

Podle závěru Ústavního soudu *obsah* tohoto rozsudku představuje pro ČR závazek, jenž pro ni vyplývá z mezinárodního práva. Ústavní soud se při následném uvažování o tomto právním závěru opřel o čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který je určen bezesporu i Ústavnímu soudu. Následně pak rozlišuje mezi obecným pojmem „dodržovat“ závazky a užším termínem „provádět“ závazky. V tomto směru závazek již provedla vláda, tedy vyplatila příslušné odškodné, to nicméně nezbavuje Ústavní soud závazku rozsudek dodržovat. Po věcné stránce došel k závěru, že částečným zpětvzetím ústavní stížnosti došlo jen ke změně odůvodnění stížnosti, když petit, tedy zrušení příslušných rozhodnutí obecných soudů, nechali stěžovatelé shodný. Za závazný považoval Ústavní soud pouze rozsudek ESLP a smír vykládal pouze v jeho kontextu. Protože jsou v části rozsudku ESLP „En Fait“ popsány i napadené rozsudky, považuje Ústavní soud *de facto* za nerozhodné, zda tyto rozsudky byly řešeny i smírem samotným, neboť ESLP je nepochybně na mysli mít musel, když rozsudkem smír schvaloval.

Ústavní soud se podrobně zabýval obratem *stěžovatelé se vzdávají veškerých dalších nároků vůči ČR a považují toto smírné urovnání za konečné řešení věci*. Ústavní soud předně vyvodil z toho, že ESLP ve věci již rozhodl rozsudkem, aniž byla ještě rozhodnuta ústavní stížnost o téže věci, že ESLP již nepovažoval rozhodnutí Ústavního soudu za nutné. Tento závěr má vyplývat ze subsidiarity rozhodování ESLP, které je zásadně vázáno až na vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. Proto ESLP rozsudkem měl vzít na vědomí i to, že smírné urovnání je též konečným řešením případu. Podle Ústavního soudu by se přičilo ECHR, kdyby po vyškrtnutí věci ze seznamu měla tato věc dále pokračovat řízením na vnitrostátní úrovni.

Následné podání stěžovatelů k Ústavnímu soudu bylo v rozporu s jejich předchozím vzdáním se i nároku na řízení před Ústavním soudem a Ústavní soud proto při neexistenci výslovného ustanovení aplikoval subsidiárně o.s.ř., kdy považoval smírné narovnání za obdobu soudního smíru. Obsah soudního smíru přitom nelze jednostranně měnit. Obdobně ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nemůže být mezinárodní závazek jednostranně měněn subjektem podléhajícím jurisdikci ČR a projevem vůle podle vnitrostátního práva. Ústavní soud proto řízení zastavil podle § 77 ZÚS, tedy analogicky, jako když stěžovatel vezme zpět svou ústavní stížnost.

Ač nepochybně v mnoha ohledech nelze Ústavnímu soudu upřít přesvědčivost jeho argumentace, v některých bodech lze mít výhrady k jeho závěrům, včetně hlavního, tedy zda mělo dojít k zastavení řízení.

Za hlavní nedostatek považují, že se Ústavní soud nezabýval důsledky rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti z 27.8.2002,¹⁴⁶ ačkoliv s ním operovali ve svých podáních jak stěžovatelé, tak i vládní zmocněnec pro zastupování ČR před ESLP. Toto rozhodnutí však považují za dosti zásadní, neboť vymezuje, v jakém rozsahu se bude stížností meritorně ESLP zabývat a zároveň hodnotí i otázky přípustnosti, mezi kterými je mimo jiné i vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. I v rámci rozsudku o schválení smírného urovnání ze dne 29.7.2003¹⁴⁷ se ESLP navíc výslovně na toto své předchozí rozhodnutí odvolává. Toto rozhodnutí se také nezabývalo pouze skutečnostmi vzniklými do doby před podáním stížnosti k Evropské komisi pro lidská práva dne 3.3.1998, jak se snažili naznačovat ve svých podáních stěžovatelé, ale všemi skutečnostmi nastalými do doby vynesení rozhodnutí o přijatelnosti. V rámci uvedeného rozhodnutí se tedy ESLP mimo jiné zabýval již oběma rozsudky obecných soudů, proti kterým směřovala i ústavní stížnost. Právě rozhodnutí o přijatelnosti stanovilo rozsah přezkumu postupu orgánů ČR ve světle ECHR ze strany ESLP.

Některá jednání státu, obsažená ve stížnosti k ESLP, tedy následně nemusí být předmětem dalšího řízení před ESLP, neboť není závazně rozhodnuto o jejich nepřijatelnosti. Těžko by proto o nich může dojít ke schválení smíru rozsudkem ESLP. Další jednání státu by mohla zůstat předmětem přezkumu ESLP i při schválení smírného urovnání, pokud by se toto smírné urovnání vztahovalo jen na část stížnosti.

I v případě Margita Červeňáková a další proti ČR ESLP označil část stížnosti za nepřijatelnou. Za nepřijatelné byly označeny nejen některé části stížnosti související bezprostředně s řízením o určení existence nájmu a o ochraně osobnosti (právo na

¹⁴⁶ Décision sur la Recevabilité de la requête no. 40226/98 présentée par Margita Červeňáková et autres contre la République tchèque,

¹⁴⁷ Affaire Červeňáková et autres contre la République tchèque (Requête no. 40226/98) Arrêt (Règlement amiable)

spravedlivost procesu,¹⁴⁸ právo na kvalifikované zastoupení před soudem), ale i části stížnosti napadající některá další související řízení (např. na platební rozkazy proti stěžovatelům na dlužné nájemné). Otázky související se spravedlivostí řízení o nájmu označil ESLP za nepřijatelné z důvodu dosavadního nevyčerpání vnitrostátních opravných prostředků.

Domnívám se, že pokud by předmětem ústavní stížnosti byly i jiné body, než pouze stížnost na řízení týkající se určení existence nájmu a ochrany osobnosti, respektive na jejich výsledky, měl by Ústavní soud vycházet z rozhodnutí o přijatelnosti, na které teprve následně navazuje konečný rozsudek. Části stížnosti směřující proti jiným řízením, které by byly označeny za nepřijatelné ESLP, by mohly být i nadále předmětem řízení před Ústavním soudem (zde tedy např. řízení ukončené vydáním platebních rozkazů týkajících se uhrazení dlužného nájemného). V komentovaném rozhodnutí se však zřejmě o tento případ nejednalo, neboť z odůvodnění usnesení vyplývá, že tato ústavní stížnost směřovala pouze ke zrušení rozhodnutí obecných soudů, kterými bylo rozhodnuto o (ne)existenci nájmu.

Zásadní otázkou však je, zda neměl Ústavní soud pokračovat i v řízení o stížnosti proti rozsudkům o (ne)existenci nájmu. ESLP se v řízení o přípustnosti stížnosti odmítl pro dosavadní nevyčerpání vnitrostátních opravných prostředků zabývat stížností na spravedlivost řízení o (ne)existenci nájmu. ESLP by se proto touto otázkou v případě rozhodování o merituu nezabýval, neboť byla vznesena předčasně. Z uvedeného vyplývá, že i kdyby nedošlo ke smírnému urovnání a ESLP by rozhodl rozsudkem o tom, zda došlo k porušení práv garantovaných ECHR, nerozhodoval by o spravedlivosti řízení a tato otázka by mohla být v budoucnu před ESLP opět otevřena, neboť by se z pohledu ESLP nejednalo o překážku *rei iudicatae*. V tomto směru se tedy domnívám, že je minimálně značně diskutabilní závěr Ústavního soudu o tom, že tím, že oba ústavní stížností napadené rozsudky jsou zmíněny v části „En faits“, musel ESLP na ně vzít zřetel při svém rozhodování o smírném urovnání. ESLP na ně nepochybně ohled vzal, nicméně v rozsahu, který byl určen rozhodnutím o přijatelnosti. Se závěrem, že ESLP vzal na rozsudky ohled v plném rozsahu je v rozporu částečně i samotný citovaný rozsudek ESLP, který naopak v části „Procédure“ popisuje stížnost pouze v rozsahu, v jakém byla uznána za přijatelnou a ve zbytku pouze odkazuje na to, že její zbytek byl prohlášen za nepřijatelný. V rozsudku ESLP je tak v souvislosti s čl. 6

¹⁴⁸ Záměrně se vyhýbám termínu „spravedlivý proces“, kterým se souhrnně označují práva garantovaná čl. 6 odst. 1 Úmluvy, která zahrnují mimo jiné též právo na projednání v přiměřené lhůtě. V rámci tohoto případu však došlo k odlišnému režimu v posuzování práva na „spravedlivé projednání“ a „práva na projednání v přiměřené lhůtě. Právo na „spravedlivé projednání věci“ pro větší srozumitelnost textu označuji proto „spravedlivostí procesu“, respektive řízení.

ECHR výslovně zmíněna pouze stížnost na nepřiměřenou délku rozhodování a nikoliv již na spravedlivost procesu.¹⁴⁹

Ne zcela případná se jeví i úvaha Ústavního soudu, že rozsudek v celém rozsahu představuje závazek ČR vyplývající z mezinárodního práva. Závazkem ČR vyplývajícím z rozsudku je nepochybně povinnost vyplatit přiměřené zadostiučinění, těžko však závazek stěžovatelů nevznášet v této věci další nároky.

Domnívám se proto, že Ústavní soud měl ve věci dále rozhodovat, nicméně měl omezit rozsah přezkumu pouze na otázku „spravedlivosti“ procesu, která nebyla předmětem řízení před ESLP a tudíž, dle mého názoru, nemohla být ani předmětem rozsudku, kterým ESLP schválil následné smírné urovnání. Uvedenou možnost omezení přezkumu ústavnosti napadené rozhodnutí sice náš právní řád nezná, šla by ji však nepochybně dovodit výkladem obdobným tomu zaujatému v přijatém usnesení. Uvedený postup by kromě toho více odrážel zájem na ochraně lidských práv. Případné zjištění, že v předchozím řízení bylo porušeno právo na spravedlivost řízení by přitom mohlo vést i ke zrušení předchozích rozsudků.

Z větší části by tomu neměla bránit ani skutečnost, že ESLP se v rozhodnutí o přijatelnosti rozhodl zabývat i některými skutkovými okolnostmi souvisejícími s ukončením nájmu. Za prvé to byla stížnost na porušení zákazu ponižujícího zacházení podle čl. 3 ECHR, kterému byli v důsledku jednání českých orgánů stěžovatelé podrobeni, když museli žít v parku a v garáži. Za druhé se jednalo o porušení práva na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 ECHR, které mělo být způsobeno jak nuceným odchodem z bytů, tak následným sestěhováním všech stěžovatelů do jednoho domu. Stěžovatelé by tak zjevně nemohli požadovat náhradu škody související s případně neoprávněným ukončením nájmu, nicméně se domnívám, že z pohledu existujícího rozsudku ESLP by nic nebránilo tomu, aby případně soud rozhodl, že nájemní vztah trvá a stěžovatelé mají právo na přístup do bytů.

Bohužel se však závazně k tomuto problému v daném případě ESLP nevyjádřil, neboť proti komentovanému usnesení již stížnost k ESLP podána nebyla.¹⁵⁰

I přestože komentované rozhodnutí promítá důsledky rozhodnutí mezinárodního orgánu spíše v negativním smyslu, tedy že další řízení v rámci vnitrostátního práva je nepřipustné, jako pozitivní jev je třeba považovat skutečnost, že ačkoliv tuto situaci pozitivní úprava výslovně neřeší, Ústavní soud dovodil, že i rozhodnutí mezinárodního orgánu může mít zásadní vliv na probíhající vnitrostátní řízení.

¹⁴⁹ ..., de l'article 6 de la Convention en raison de la durée des procédures en constatation du droit de bail et en protection de personnalité, ... Elle a déclaré irrecevable le restant de la requête.

¹⁵⁰ Informace byly získány na základě telefonického rozhovoru autora s právní zástupkyní stěžovatelů JUDr. Klárou Veselou – Samkovou, advokátkou

Ústavní soud v tomto usnesení neřešil, jaký dopad by mělo, když by o stížnosti rozhodl ESLP rozsudkem, kterým by bylo konstatováno (ne)porušení práv garantovaných Úmluvou. V takovém případě by nepochybně nebylo možné analogicky aplikovat ustanovení o soudním smíru, ani dovozovat obdobu zpětvzetí ústavní stížnosti. Při přijetí závěru, že rozsudek ESLP představuje mezinárodní závazek, který je i Ústavní soud povinen dodržovat ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, by měl být naopak obsah tohoto rozsudku co nejvíce promítnut do konečného rozhodnutí Ústavního soudu o věci. Zejména by měla být analogicky s obnovou řízení před Ústavním soudem napravena ta pochybení, která nejsou dostatečně napravena poskytnutím spravedlivého zadostiučinění. V takovém případě by nepochybně Ústavní soud nebyl vázán omezením na trestní věci předvídaným ZÚS u obnovy řízení.

Obdobným případem se přitom zabýval i Spolkový ústavní soud, když došel k závěru, že je povinností vnitrostátních soudů vzít rozsudek ESLP při svém rozhodování do úvahy, kdy zaujetí výkladu v rozporu s takovým rozsudkem je možné zásadně jenom s ohledem na skutkové změny v řízení nebo s ohledem na ochranu práv třetích osob. Uvedený případ řešil situaci trvajících sporů ve svěření dítěte do péče, kdy proti některým z nich podal stěžovatel stížnost k ESLP, zatímco další řízení na vnitrostátní úrovni i nadále pokračovala.¹⁵¹

Zatímco tedy komentovanému rozhodnutí lze vytknout zužující výklad, na druhou stranu otevírá možnost, aby za použití obdobných interpretačních postupů došlo alespoň k částečnému přiklonění se k aplikačnímu monismu i v případě rozhodnutí mezinárodních orgánů. Usnesení by však naopak mohlo přinést i omezení poskytované ochrany lidských práv v případě, že by bez dalšího bylo rozhodnutí mezinárodního orgánu považováno za všech okolností fakticky za překážku *rei iudicatae*.

4.12 Aplikace dalších pramenů mezinárodního práva

4.12.1 Mezinárodní obyčej

Z povahy věci je aplikace mezinárodního obyčejového pravidla vnitrostátním soudem značně neobvyklým jevem již s ohledem na to, že mezinárodní obyčej jen velmi málo kdy řeší práva a povinnosti jednotlivců, která by se mohla v rozhodovací praxi objevit. Ústava ČR navíc nedává oporu pro přímou aplikaci mezinárodního obyčejového a v úvahu tak spíše přichází pouze mezinárodněprávně konformní interpretace vnitrostátního práva podle čl. 1 odst. 2 ústavy ČR. Přesto jsem objevil několik rozhodnutí, kde soud mezinárodní obyčej aplikovaly. Právní základ pro použití obyčeje byl rozdílný a lze vypočítat tři důvody pro jeho použití.

¹⁵¹ ze dne 14.10.2004, BVerfG, 2 BvR 1481/04, v anglickém znění dostupné na adrese http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104e.html

Prvním okruhem je ta oblast vnitrostátního práva, která velmi úzce souvisí s právem mezinárodním a v podstatě bez jeho aplikace nelze často ani vnitrostátní normy vyložit anebo souvisí s aplikovatelnými mezinárodními smlouvami, které je však třeba aplikovat s ohledem na pravidla mezinárodního práva, včetně obyčejového. Soudy se v této souvislosti zabývaly zejména otázkami souvisejícími se státním občanstvím a se sukcesí států.

První rozhodnutí Ústavního soudu, které alespoň částečně z mezinárodního obyčejového práva vychází v oblasti státního občanství je již z roku 1994. Ačkoliv v nálezu nebyl mezinárodní obyčej použit jako jakkoliv stěžejní pro samotné rozhodnutí, Ústavní soud se zabýval v souvislosti s návrhem na zrušení některých ustanovení zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění zákona č. 272/1993 Sb., i tím jaké je uvážení vnitrostátního zákonodárce při úpravě udělování státního občanství z pohledu mezinárodního práva. Vyšel přitom z toho, že podle obecného mezinárodního práva, s výjimkou výslovně smluvně sjednaných podmínek, je záležitostí každého státu jaká stanoví pravidla pro získání svého občanství s tou výjimkou, že jiné státy nemají povinnost udělené občanství uznat, pokud nejde o úzké (genuine) spojení s tímto státem. Tento závěr o mezinárodním obyčeji vyvodil z rozsudku Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm*.¹⁵² ¹⁵³ Obdobnou problematiku pak řešil při posuzování toho, zda je možné vnitrostátní úpravu stanovící určité podmínky získání občanství považovat za diskriminační. Došel k závěru, že konkrétní napadené rozdílné zacházení není diskriminační, právě proto, že je odůvodněno obyčejovými pravidly pro uznání státního občanství dalšími státy.¹⁵⁴ Z obyčejového práva také Ústavní soud vyšel při posuzování účinků vícero státního občanství a s ním související povinnosti konat základní vojenskou službu v ČR, když dovedl, že stát pokládá osobu s několikerým státním občanstvím zpravidla za občana pouze jednoho státu a nemusí přitom respektovat případně odlišný názor bipolity nebo jiného státu, jehož je cizinec také občanem.¹⁵⁵

Na základě pravidel obyčejového práva o sukcesí států Ústavní soud dovedl, že ČR není pokračovatelem Československa, ale pouze nástupnickým státem. ČR proto nevyplývá žádná povinnost převzít případné závazky jiného státu, byť svého předchůdce, vůči jednotlivci, jenž nebyl v okamžik sukcese nijak efektivně spjat ani s jeho územím.¹⁵⁶ Otázkami sukcese do

¹⁵² *Nottebohm Case (second phase)*, Judgment of April 6th, 1955 : I.C. J. Reports 1955, p. 4

¹⁵³ náleží Ústavního soudu ze dne 13.9.1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1994, str. 7 pod publikačním č. 40/1993 a pod č. 207/1994 Sb.

¹⁵⁴ usnesení Ústavního soudu ze dne 3.4.2007, sp. zn. IV. ÚS 580/06

¹⁵⁵ usnesení Ústavního soudu ze dne 31.5.2000, sp. zn. II. ÚS 120/2000

¹⁵⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 30.1.2001, sp. zn. II. ÚS 214/98, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 21, roč. 2001, str. 183 pod publikačním č. 21/2001

mezinárodních smluv se Ústavní soud také zabýval v souvislosti s tím, zda jsou nadále součástí právního řádu některé mezinárodní smlouvy uzavřené s bývalým SSSR, když tento náleží je podrobně rozebrán na str. 139 a následujících.

Další oblast, kde dochází aplikaci mezinárodního obyčeje ve vnitrostátní rozhodovací praxi, představují zákonné klauzule o přednostním použití nejen mezinárodních smluv, ale i dalších pravidel mezinárodního práva. I podle pravidel mezinárodního obyčejového práva tak například Nejvyšší soud posuzoval, zda může člen širší královské rodiny při své soukromé cestě požívat výsad a imunit, které by byly překážkou jeho trestního stíhání podle § 10 odst. 1 t.ř. v ČR, když právě na tato pravidla se obviněný dovolával¹⁵⁷

Posledním důvodem, pro který soudy mezinárodní obyčej ve svých rozhodnutích berou v úvahu, pak je to za tím účelem, aby podpořily aplikaci mezinárodní smlouvy, která má kodifikační povahu. Tímto argumentem zpravidla chtějí podpořit závažnost normy, vyplývající z mezinárodní smlouvy, u níž zdůrazní vedle její závažnosti ze smlouvy i její obyčejový charakter. Jedná se zejména o otázky uprchlického práva.¹⁵⁸

4.12.2 Soft law

Z povahy věci mohou být normy, které lze zařadit do soft law použity pouze jako interpretační vodítka, čehož se Ústavní soud přidržel, když jak výslovně odmítl normy soft law aplikovat jako hard law, tak je i použil jako pro výklad hard law.

V rámci řízení o posuzování ústavnosti přijetí právní úpravy upravující zrušení započitatelnosti dob výkonu služby některých vojáků z povolání a příslušníků Sboru národní bezpečnosti upozorňovalo Ministerstvo obrany na to, že tato změna by mohla být v rozporu s Doporučením Mezinárodní organizace práce č. 68/1944 a s Úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 158,¹⁵⁹ o skončení pracovního poměru, které se vztahují na propuštěné vojáky, jímž se zabezpečuje nárok na odchodné a jiné podobné dávky, jejichž částka se stanoví se zřetelem k délce trvání služebního poměru. Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že není možné doporučení považovat za mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR. Doporučení nemají charakter mezinárodní smlouvy. K Úmluvě č. 158 Ústavní soud poznamenal, že sice je

¹⁵⁷ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16.12.2004, sp. zn. 11 Tcu 167/2004

¹⁵⁸ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2007, sp. zn. 9 Azs 23/2007, publikován ve Sb. NSS č. 10/2007, str. 904, pod publikačním číslem 1336/2007, shodně rozsudky ze dne 19.9.2007, sp. zn. 1 Azs 40/2007 a ze dne 24.10.2007, sp. zn. 6 Azs 215/2006, k rozlišování civilisty a kombatanta viz v tomto směru rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008, publikován ve Sb. NSS č. 6/2009, str. 510, pod publikačním číslem 1840/2009

¹⁵⁹ ze dne 22.6.1982 (C158 Termination of Employment Convention / C158 Convention sur le licenciement)

mezinárodní smlouvou, ale nebyla ČR ani jejími právními předchůdci ratifikována a vyhlášena ve Sbírce zákonů a proto nespĺňuje podmínky hypotézy podle čl. 10 Ústavy ČR.¹⁶⁰ Jako významný interpretační zdroj pak naopak soft law použil v jiném řízení o abstraktní kontrole ústavnosti. Již v rámci vyjádření se k návrhu senátorů na zrušení vyhlášky Ministerstva financí upravující regulaci nájemného se Ministerstvo práce a sociálních věcí opíralo při dovozování na ústavní úrovni zaručeného práva na bydlení vedle smluvních závazků ČR o Všeobecnou deklaraci lidských práv, jako významného interpretačního nástroje a vodítka k nalezení univerzálního standardu lidských práv. Ministerstvo se odvolávalo i na doporučení Parlamentního shromáždění a Výboru ministrů Rady Evropy a Rozhodnutí Kongresu regionálních a místních autorit v Evropě.

V rámci svého nálezu pak soft law jako významného interpretačního vodítka použil i Ústavní soud. Lze zejména poukázat na interpretaci čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech,¹⁶¹ který zní:

Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.

Toto ustanovení je nepochybně velmi obecné a ohledně samotné výše nájemného a jeho možné regulace neposkytuje velké vodítko. Ústavní soud si vzal na pomoc Obecné poznámky Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva č. 4 z roku 1991, které mimo jiné zahrnují i aspekt schopnosti placení nájmu. Z těchto poznámek citoval závěry týkající se toho, že:

... výše úhrady nájmu jednotlivcem nebo náklady na užívání bytu by měly být na takové úrovni, jež neohrožuje nebo nepodkopává uspokojování jiných podstatných potřeb. Smluvní státy by měly obecně postupovat tak, aby procento nákladů připadajících na bydlení nebylo v nepoměru k příjmům. Smluvní státy by proto měly upravit příspěvky na nájem ve prospěch těch, kteří nemají prostředky na placení nájmu, i modality a výši úhrady nájmu, které věrně reflektují potřeby v této otázce. V souladu s principem respektování schopnosti platit nájem by

¹⁶⁰ nález Ústavního soudu ze dne 28.2.1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 5, roč. 1996, str. 107 pod publikačním č. 16/1996 a pod č. 107/1996 Sb.

¹⁶¹ přijat rezolucí Valného shromáždění OSN č. 2200A (XXI) dne 16.12.1966, uveřejněn pod č. 120/1976 Sb. (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

měli být nájemníci chráněni vhodnými opatřeními proti excesivním nájmům nebo proti excesivnímu zvyšování nájmu. ...

V podstatě na základě takto pojaté interpretace čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech Ústavní soud dovodil oprávnění státu nájemné regulovat a sám již další interpretaci neprováděl, ačkoliv ze samotného textu paktu lze těžko samostatně takovéto závěry bez dalšího dovodit.¹⁶²

4.13 Rozsah abstraktní kontroly vnitrostátních norem

4.13.1 Přednost interpretace právního předpisu konformního se smlouvou o lidských právech a základních svobodách před jeho derogací

Ústavní soud se přidržel své koncepce přednosti správné interpretace zákona před jeho derogací, kterou jinak aplikoval ve vztahu k ústavnímu pořádku, i na vztah k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách.

Krajský soud v Brně navrhoval zrušení ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 243/1992 Sb., ve znění zákona č. 441/1992 Sb. pro jeho rozpor s čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud odkázal na svou předchozí judikaturu k výkladu napadeného ustanovení, k níž dospěl na základě individuálních ústavních stížností a v návaznosti na to konstatoval:

V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.

Ačkoliv Ústavní soud v daném případě hovoří o ústavně konformním výkladu, vzhledem k výslovnému odkazu na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách tím nepochybně Ústavní soud rozuměl i výklad v souladu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách. S ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 je třeba dovodit, že tento závěr je aplikovatelný i po Euronovele Ústavy ČR. S ohledem na to, že Ústavní soud nedovodil svou derogační pravomoc i ohledně jiných mezinárodních smluv, nelze uvažovat o přednosti mezinárodně právně konformní interpretace před derogací.¹⁶³

¹⁶² nálezy Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 18, roč. 2000, str. 287 pod publikačním č. 93/2000 a pod č. 231/2000 Sb.

¹⁶³ nálezy Ústavního soudu ze dne 26.3.1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 5, roč. 1996, str. 171 pod publikačním č. 21/1996 a pod č. 121/1996 Sb.

4.13.2 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25.6.2002¹⁶⁴ - dovození trvajících derogačních pravomocí ve vztahu ke smlouvám o lidských právech a základních svobodách

Ačkoliv na první pohled text Euronovely, okolnosti jejího projednání, ani názory odborné literatury, směřovaly k závěru, že jejím přijetím došlo ke zrušení smluv o lidských právech a základních svobodách jako referenčních norem pro kontrolu ústavnosti, Ústavní soud došel bezprostředně po nabytí účinnosti Euronovely k opačnému závěru.

V rámci řízení o abstraktní kontrole ústavnosti Ústavní soud posuzoval návrh Vrchního soudu v Praze na zrušení ustanovení § 5 odst. 1 věty druhé a § 8 odst. 3 věty druhé zák. č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů. Z těchto ustanovení vyplývalo, že povinnost složit zálohu na náklady konkursu nemají navrhovatelé, jejichž nárok vyplývá ze mzdových nároků, kromě vedoucích zaměstnanců dlužníka, a dále to, že nároky správce se uspokojují z konkursní podstaty, a pokud k tomu nestačí, ze zálohy na náklady konkursu složené navrhovatelem. Vrchní soud v Praze návrh podal návrh na zrušení příslušných zákonných ustanovení v rámci rozhodování o odvolání správce konkursní podstaty, kterému bylo sice soudem formálně přiznáno právo na odměnu a úhradu hotových výdajů, nicméně zároveň bylo rozhodnuto, že tyto pohledávky správce nebudou uspokojeny, neboť majetek podstaty nepostačuje k úhradě nákladů konkursu. Zároveň však nebylo možné odměnu uspokojit ani ze zálohy na náklady konkursu, neboť navrhovatelem byl zaměstnanec úpadce, který tedy byl *ex lege* od placení zálohy osvobozen. Vrchní soud v Praze spatřoval v právní úpravě rozpor s čl. 9, čl. 26 a čl. 28 Listiny. Ústavní soud došel k závěru, že předmětná ustanovení jsou v rozporu s právem na rovnost před zákonem a nediskriminací podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny a s čl. 26 Paktu a proto přistoupil k jejich zrušení.

Část VII. předmětného nálezu je věnována tomu, proč Ústavní soud přistoupil k derogaci příslušných ustanovení zákona o konkursu a vyrovnání nejen pro rozpor s ústavním zákonem, ale i s Paktem, když Ústavní soud konstatoval:

Z ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.

¹⁶⁴ publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 26, roč. 2002, str. 317 pod publikačním č. 80/2002 a pod č. 403/2002 Sb.

Z uvedeného východiska nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená úst. zák. č. 395/2001 Sb., a to v ustanoveních čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 39 odst. 4, čl. 49, čl. 87 odst. 1 písm. a), b) a čl. 95 Ústavy. Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky.

Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

Nepřímo pro tento závěr svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vykládat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudce obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je dle čl. 10 Ústavy povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Ať by již takové rozhodnutí bylo přijato kteroukoli soudní instancí, v právním systému neobsahujícím soudní precedens v kvalitě a závaznosti pramene práva, by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Pro dvě, svou ústavní povahou identické situace, by tak byla Ústavou vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost, což na základě argumentu reductionis ad absurdum nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely.

Uvedené interpretaci ustanovení čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 87 odst. 1 písm. a), b), čl. 95 a čl. 112 odst. 1 Ústavy svědčí i skutečnost, že i po přijetí úst. zák. č. 395/2001 Sb. zákonodárce nezměnil ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a § 224 odst. 5 tr. ř., která ukládají obecným soudům povinnost přerušit řízení a předložit věc k posouzení Ústavnímu soudu nejen v případě rozporu zákona, či jeho jednotlivých ustanovení, s ústavním zákonem, nýbrž i v případě jejich rozporu s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem.

Z uvedených důvodů nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

Tento nálezn byl přijat pouhých 24 dní po nabytí účinnosti Euronovely. Ústavní soud se odchýlil od naprosté většiny do té doby publikovaných odborných názorů týkajících se Euronovely, které docházely k závěru, že pro abstraktní kontrolu ústavnosti nejsou již nadále referenční normou smlouvy o lidských právech a základních svobodách kromě zcela

specifické situace opakované neaplikace mezinárodní smlouvy. Jedinou výjimkou v názorovém proudu, a to ne zcela přesvědčenou, byl pouze soudce Ústavního soudu J. Malenovský, který však opatrně dovozoval rozšíření derogační pravomoci i na jiné prameny mezinárodního práva.¹⁶⁵ Bylo tedy vcelku pochopitelné, že tento nález vyvolá bouřlivou reakci odborné veřejnosti, což se také stalo.

Jak bylo rozebráno podrobně v kapitole Snaha o zúžení derogační pravomoci Ústavního soudu v předchozí části disertační práce, z průběhu projednávání Euronovely v Parlamentu bylo možné dosti přesvědčivě dovodit, že nebylo úmyslem ústavodárce Ústavnímu soudu ponechat mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jako referenční normu pro abstraktní kontrolu norem. Jak uvádí Z. Kühn a J. Kysela, ačkoliv má argument historického ústavodárce pouze omezený význam, nelze jej opomíjet a zcela zamlčet, jak učinil v tomto nálezu Ústavní soud, když přesvědčivé důvody jazykové, systematické a historické potlačil a zdůraznil pouze nutně subjektivní argumenty teleologické. Ačkoliv teorie rozlišuje ústavodárce historického, současného (které v daném případě splývají) a fiktivního racionálního, Ústavní soud vyšel pouze z poslední konstrukce. Poukázali i na to, že sám Ústavní soud dovodil, že pouze v případě nejasnosti a nesrozumitelnosti nebo v případě rozporu doslovného znění příslušného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoliv pochybnost, lze upřednostnit výklad *e ratio legis*.¹⁶⁶ J. Malenovský jim v tomto závěru oponuje, když dochází k závěru, že ústavodárce se pouze jednoznačně vyjádřil k tomu, že si nepřál zavedení derogační pravomoci Ústavního soudu ohledně ustanovení o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě, tak jak bylo obsaženo ve vládním návrhu. Zároveň tím však podle něj nelze dovodit, že chtěl odejmout Ústavnímu soudu již existující pravomoc. To podle něj nelze dovodit, ani ze změny dikce čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR, když podle něj je to pouze reakce na to, že se tato derogační pravomoc nemá vztahovat na všechny smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR.¹⁶⁷

Tato argumentace J. Malenovského podle mého názoru není správná. V první řadě je třeba vycházet z výslovně projevené vůle ústavodárce v textu ústavy. Výsledkem ústavodárského procesu přitom je to, že do té doby jasně zakotvená derogační pravomoc Ústavního soudu ohledně mezinárodních smluv podle původního čl. 10 Ústavy ČR byla odstraněna a jako

¹⁶⁵ Malenovský J. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. Právník č. 9/2002, roč. 141, str. 928

¹⁶⁶ Kühn Z., Kysela J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? (Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2002, roč. 10. str. 201 - 202

¹⁶⁷ Malenovský J. Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? in Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy (ed. Kysela J.). Eurolex Bohemia. Praha 2003. str. 182 - 183

referenční norma byl ponechán pouze ústavní pořádek. Za druhé, i pokud pominu diskusi ve výboru Poslanecké sněmovny a vyjdu pouze ze stenoprotokolů z jednání v Poslanecké sněmovně a Senátu, pak z přednesených projevů je zřejmé, že si ústavodárce byl vědom změny nejen oproti vládnímu návrhu, ale i oproti stávajícímu ústavnímu textu a byl s touto změnou srozuměn.¹⁶⁸ Nevím, proto na základě čeho dovozuje J. Malenovský, že *vypuštění obratu nemůže naopak reflektovat neexistující úmysl ústavodárce jeho derogační pravomoc proti dosavadnímu stavu zúžit*. To, že byl úmysl zúžit derogační pravomoc Ústavního soudu v parlamentní diskusi vyjádřen, ostatně připouští i soudce zpravodaj daného nálezu P. Holländer. Nicméně se odvolává na mlčící většinu, u které je pochybnost o jejím úmyslu s ohledem na ponechání ustanovení o povinnosti předkládat zjištěný rozpor mezi zákonem a mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem v příslušných procesních řádech.¹⁶⁹ Jak je rozebráno níže, argumentace procesními předpisy je velmi sporná. Odkazem na mlčící většinu by bylo navíc možné zpochybnit jakýkoliv historický výklad, neboť asi jen málokdy se zapojí do diskuse většina poslanců. Naopak je podle mne běžnou praxí, že pokud někdo s odůvodněním návrhu řečníkem nesouhlasí, hlásí se do rozpravy a svůj názor prezentuje. Předpokládám proto, že pokud by byl někdo z poslanců jasně přesvědčen o tom, že Ústavnímu soudu má být derogační pravomoc ohledně lidsko-právních smluv zůstává zachována, nepochybně by v diskusi vystoupil a prezentoval tento odlišný názor.

Kromě pominutí argumentu úmyslu historického ústavodárce, který v daném případě splývá se současným ústavodárcem, Ústavní soud vystavěl svou argumentaci na několika premisách, které jsou však při bližším zkoumání dosti sporné.

V první řadě se opřel o čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, tedy, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřijatelná a proto žádnou novelu Ústavy ČR nelze interpretovat tak, že by došlo k omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod. Z této úvahy Ústavního soudu je třeba dle J. Filipa dovodit, že Ústavní soud konstatuje, že Euronovela je protiústavní, neboť je v rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR.¹⁷⁰ Tomuto závěru přisvědčil výslovně i Ústavní soud, když v nálezu z 10.9.2009 výslovně

¹⁶⁸ Viz v předchozí části citovaný projev P. Rychetského uvádějícího pozměňovací návrhy výborů: *Pravomoc Ústavního soudu, založená ve srovnání s dosavadním zněním ústavy ... Jak víte, podle dosavadní Ústavy ČR mezi základní kompetence Ústavního soudu patří jeho derogační pravomoc ... ale zužuje se jeho derogační pravomoc*. projev D. Lastovecké v Senátu: *tak vlastně i ukončení dosavadní pravomoci, podle které se mohly rušit zákony nebo části zákonů pro nesoulad s mezinárodními smlouvami, tzn. doposud smlouvami o lidských právech tím, že vlastně novela předpokládá jiné pojetí mezinárodních smluv a de facto ruší kategorii smluv podle čl. 10, samozřejmě tato kompetence Ústavního soudu také zaniká*.

¹⁶⁹ Holländer P. Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu in Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy (ed. Kysela J.). Eurolex Bohemia. Praha 2003. str. 132 - 133

¹⁷⁰ Filip J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem in Právní zpravodaj. Časopis pro právo a podnikání č. 11/2002. str. 13

konstatuje: *Byl-li (sp. zn. Pl. ÚS 36/01) konfrontován s ústavním zákonem (měnicím a doplňujícím Ústavu), který soud považoval za stojící v rozporu s materiálním ohniskem Ústavy (čl. 9 odst. 2), postupoval pak metodou interpretace konformní s kautelami plynoucími z čl. 9 odst. 2 (čili analogií se zásadou priority ústavně konformní interpretace před derogací).*¹⁷¹ Z. Kühn s J. Kyselou došli k obdobnému závěru týkající se úvahy Ústavního soudu o protiústavnosti Euronovely, ačkoliv Ústavní soud hovoří pouze o interpretaci. Podle jejich názoru však Euronovelu nelze žádným myslitelným způsobem interpretovat, tak jak to učinil Ústavní soud. Použití nadpozitivního práva na Euronovelu přitom považují za devalvující čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Poukazují přitom na zahraniční komparaci, kdy v demokratických režimech k takovému opatření sáhl pouze indický Nejvyšší soud a to u kauz skutečně výjimečných, jako bylo například retrospektivní konvalidování vítězství politické strany, poté, co její vítězství předtím soud zpochybnil pro volební machinace.¹⁷² Podle názoru J. Filipa nelze považovat za snížení procedurální úrovně ochrany lidských práv skutečnost, že mezinárodní právo, včetně lidsko-právních smluv, budou aplikovat obecné soudy, kterým je, jako hlavní součástí soudní moci, ustanovením čl. 4 Ústavy ČR ochrana základních práv a svobod svěřena. V souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR taktéž budou muset přihlížet k pravidlům výkladu mezinárodních smluv, jakož i rozhodovací činnosti mezinárodních soudních institucí. Zavedení aplikační přednosti namísto derogačního účinku taktéž ke snížení úrovně ochrany základních práv nevede. Poukazuje i na to, že rozdíl mezi precedentním systémem a systémem neprecedentním není ani teoretický a zejména ani praktický nijak dramatický.¹⁷³ Jak přitom poukazují Z. Kühn s J. Kyselou, právě na myšlence, že podle Ústavního soudu v důsledku neexistence soudního precedentu v kvalitě a závaznosti pramene práva, by nemohlo soudní rozhodnutí nabýt i faktických derogačních důsledků, je vystavěna celá údajná protiústavnost Euronovely. Shodují se přitom s J. Filipem, že faktické účinky precedentu a konstantní judikatury jsou de facto shodné a poukazují přitom na rozsáhlou zahraniční literaturu k tomuto tématu. Dodávají, že naopak lze na Euronovelu nahlížet i jako na rozšíření již dosažené úrovně ochrany práv. Přitom poukazují na jiná uvažovaná zúžení ochrany práv ze strany Ústavního soudu, jako je třeba obdoba *writ of certiorari*,¹⁷⁴ které by bylo podle mého názoru nepochybně značným

¹⁷¹ nález Ústavního soudu ze dne 10.9.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publikován pod č. 318/2009 Sb.

¹⁷² Kühn Z., Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 166. str. 203 – 205

¹⁷³ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 170. str. 13 - 14

¹⁷⁴ V daném případě tedy možnost selekce ústavních stížností samotným Ústavním soudem. Po praktických zkušenostech s ústavními stížnostmi si neodpustím poznámku, že tuto doktrínu fakticky Ústavní soud již dlouhodobě a systematicky aplikuje ve formě odmítání ústavních stížností pro jejich zjevnou neopodstatněnost zejména s odůvodnění, že případné porušení práv nedosáhlo ústavní úrovně. Tento můj jistě subjektivní náhled

omezením ochrany práv, které nicméně připouští jako ústavně konformní soudce zpravodaj předmětného nálezu P. Holländer. Poukazují i na mnohé zahraniční úpravy, které aplikují prvky difuzního ústavního soudnictví, zejména ve vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, jako je tomu například ve Francii, Belgii či Nizozemsku.¹⁷⁵

P. Holländer v obhajobě nálezu naopak poukazuje na postup Spolkového soudu Švýcarska v roce 1999, který *praterer constitutionem* zavedl institut konkrétní kontroly spolkového zákonodárství ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách. Spolkový soud byl vázán jak spolkovými zákony, tak mezinárodními smlouvami. V případě posuzované kolize dal přitom soud přednost mezinárodnímu právu, když tuto přednost dovedl z pojmu demokratického právního státu.¹⁷⁶

P. Holländerem uváděný příklad je však podle mého názoru zcela jiné úrovně, než kterou zvolil český Ústavní soud. Spolkový soud Švýcarska byl vázán výslovně i mezinárodními smlouvami a případný rozpor se spolkovými zákony nebyl výslovně řešen. Švýcarská judikatura se přitom vyvíjela velmi postupně. Historicky se přikláněla k nadřazenosti mezinárodního práva nad spolkovým právem. Teprve v roce 1986 v rámci případu Schubert¹⁷⁷ došlo k aplikaci pravidla *lex posterior derogat legi priori*, zejména pokud zákonodárce projevil jednoznačnou vůli odchýlit se od mezinárodního závazku. Tento závěr přitom nebyl přijat jednoznačně a judikatura přistupovala ke vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva rozdílně. Vždy navíc docházelo ke snaze o maximálně mezinárodně konformní výklad, pokud nebyl výslovně vyloučen shora uvedenou jasně vyjádřenou vůlí zákonodárce mezinárodní závazek nepromítnout. V roce 1991 začal převažovat názor, že mezinárodně konformnímu výkladu je třeba dát vždy přednost a *obiter dictum* soud konstatoval, že případně i upřednostnit mezinárodní právo nad vnitrostátním, byť se opět vyskytovaly i názory odlišné. Nakonec došlo v roce 1999 k převážení ECHR nad spolkovým zákonem v P. Holländerem citovaném případě PKK.¹⁷⁸ V tomto případě soud posuzoval zabavení propagandistických materiálů Kurdské strany pracujících (PKK) na základě rozhodnutí Švýcarské spolkové rady. Zákonem přitom byl soudní přezkum rozhodnutí Švýcarské spolkové rady vyloučen. Soud však přípustnost přezkumu dovedl na základě čl. 6 odst. 1 ECHR, neboť dovedl aplikační přednost mezinárodního práva v případě konfliktu

potvrzuje i objektivní zkušenost s následnými rozsudky ESLP – viz odmítnuté ústavní stížnosti následně shledané jako porušení ECHR na str. 18

¹⁷⁵ Kühn Z., Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 166. str. 205 - 207

¹⁷⁶ Holländer P. dílo cit. v pozn. č. 169. str. 134

¹⁷⁷ ze dne 9.3.1986, BGE 112 II 1, 13 Wohnbau AG Giswill, dostupný na adrese

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/c2112001.html>

¹⁷⁸ ze dne 26.7.1999, BGE 125 II 417, dostupný na adrese <http://www.servat.unibe.ch/dfr/c2125417.html>

s vnitrostátním, zejména v případě ochrany lidských práv. Zároveň nechal v rámci odůvodnění otevřená dvířka i pro možný jiný přístup v jiných případech. Ačkoliv i v jiných pozdějších rozhodnutích dal přednost mezinárodnímu právu, stále se nejedná o zcela ustálené řešení vzájemného vztahu švýcarského a mezinárodního práva.¹⁷⁹

Švýcarský spolkový soud tedy rozhodoval v situaci, kdy byla otázka vzájemného vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva objektivně nejasná a na tuto otázku nepanovala shoda mezi odbornou veřejností a byla rozdílně řešena i v judikatuře. Spolkový soud se přitom vždy snažil nejprve dát přednost mezinárodně konformnímu výkladu a teprve v situaci, kdy mu skutečně nezbylo jiné východisko než se k vzájemnému poměru vyjádřit, pak v případě kolize lidsko-právní smlouvy a spolkového zákona dal v konkrétním případě přednost mezinárodní smlouvě. Odlišnosti od přístupu českého Ústavního soudu jsou tak podle mne na první pohled zřejmé.

S ohledem na shora uvedené úvahy o čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR Ústavní soud dále dovodil, že Euronovelou zakotvenou obecnou inkorporační normu nelze interpretovat jako odstranění mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách jako referenčních norem pro abstraktní kontrolu ústavnosti. J. Filip přitom upozorňuje, že tento závěr je v jednoznačném rozporu s průběhem parlamentního projednávání Euronovely, v jejímž průběhu byly derogační pravomoci Ústavního soudu úmyslně odstraněny.¹⁸⁰

V rámci své argumentace dále Ústavní soud výkladem rozšířil pojem ústavního pořádku o smlouvy splňující znaky čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou. J. Filip upozorňuje, že tyto mezinárodní smlouvy pod pojem ústavní pořádek nespadały ani před Euronovelou a tím spíše pod něj nemohou spadat po Euronovele. Pod tento pojem lze podřadit pouze právní předpis ústavodárné moci ČR a nikoliv mezinárodní smlouvy. Poukazuje i na to, že tato konstrukce neodpovídá nově zavedené preventivní kontrole ústavnosti mezinárodních smluv, které by samy při připuštění této konstrukce měly být referenčním kritériem takového posouzení.¹⁸¹ Z. Kühn s J. Kyselou uvádí obdobné argumenty a dále dochází k závěru, že za této interpretace se taxativní výčet norem ústavního pořádku stává vágní kategorií závislou na Ústavním soudu. Pokud se přitom v této souvislosti Ústavní soud opírá i o čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, pak

¹⁷⁹ Hertig Randall M. The Europeanisation of Fundamental Rights. Protection in Switzerland: Two Steps Forward, One Step Back in Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law (eds. Snijders H., Vogenauer S.). European law publishers GmbH. Munich 2009. str. 53 - 67

¹⁸⁰ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 173. str. 14

¹⁸¹ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 173. str. 14

by měl do kategorie ústavního pořádku zahrnout jakékoliv mezinárodní závazky ČR, což je však úvaha zjevně chybná.¹⁸²

Nicméně právě argumentací ustanovením čl. 1 odst. 2 rozvíjí opětovně, jako již ve svém dříve publikovaném článku J. Malenovský. Dovojuje, že ačkoliv původně skutečně čl. 1 odst. 2 ústavy ČR neměl na kompetence Ústavního soudu zásadní vliv, právě vypuštěním odkazu na lidsko-právní mezinárodní smlouvy v čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR se situace změnila. Podle něj je Ústavní soud povinen využít veškerých svých pravomocí, včetně derogačních, aby byl čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR naplněn. Setrvává tedy na rozšíření derogačních pravomocí Ústavního soudu na veškerou masu mezinárodního práva, neboť právě s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, jde i o porušení ústavně zakotveného pravidla. Ačkoliv podle mezinárodního práva samotná existence zákona rozporného s mezinárodním právem není porušením mezinárodního práva, nemusí tomu tak být vždy.¹⁸³

Bez ohledu na to, zda existence či neexistence zákona sama o sobě vede k porušení mezinárodního závazku, argument J. Malenovského týkající se čl. 1 odst. 2 nepovažuji za zcela správný. Je pravdou, že čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR je ústavním pravidlem, nicméně primárně interpretačním. To však nepochybně neznamená, že by toto ustanovení bylo pouhou politickou proklamací zbavenou ústavní sankce. Touto úvahou přitom argumentuje J. Malenovský k obhájení dovození derogační kompetence Ústavního soudu. Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR podle mne sice ukládá všem orgánům ČR dodržovat mezinárodní právo, nicméně v rámci jejich Ústavou ČR a zákony danými kompetencemi. Toto ustanovení samo o sobě nemůže založit pravomoc, kterou určitý orgán nemá. Ačkoliv by chtěl zákonodárce dodržet mezinárodní závazek, nemůže zákonem zrušit rozhodnutí soudu, které by považoval za rozhodnutí mezinárodní závazek porušující. Pokud by byl navíc správný závěr J. Malenovského, pak by referenční normou pro abstraktní kontrolu ústavnosti měly být skutečně všechny normy mezinárodního práva, včetně vládních a resortních smluv. Úvaha, že by Ústavní soud mohl zrušit zákon pro jeho rozpor s resortní smlouvou je zjevně chybná, neboť by tím došlo k naprostému vychýlení pravomocí státních orgánů ve prospěch moci výkonné, která naopak má podléhat kontrole moci zákonodárné. Navíc tato argumentace neodpovídá ani argumentaci Ústavního soudu použité v odůvodnění nálezu, neboť Ústavní soud nedochází k tomu, že by měl mít derogační pravomoc ohledně všech pramenů

¹⁸² Kühn Z., Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 166. str. 209

¹⁸³ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 167 str. 183 - 189

mezinárodního práva, ale pouze ohledně *de lege lata* neexistující kategorie smluv o lidských právech a základních svobodách. Tento závěr v následující judikatuře také potvrzuje.¹⁸⁴

V návaznosti na podřazení smluv o lidských právech a základních svobodách pojmu ústavní pořádek Ústavní soud v nálezu dále dovozuje, že i v případě rozporu zákona a takové smlouvy je povinen obecný soud předložit věc Ústavnímu soudu, neboť rozhodnutí jakékoliv soudní instance v právním systému neobsahujícím soudní precedens v kvalitě a závaznosti pramene práva, by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Přičemž podle Ústavního soudu nelze ústavodárci přisuzovat, že by chtěl docílit stavu, aby pro ústavní povahou identické situace byla vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost. J. Filip opětovně upozorňuje, že *de lege lata* není mezi lidsko-právními a jinými smlouvami žádný právní rozdíl. Jejich případné neaplikování je porušením práva na soudní nebo jinou právní ochranu.¹⁸⁵

Z. Kühn s J. Kyselou poukazují na to, že o identické situace nejde, i při pomnutí dotvoření *de lege lata* neexistující kategorie smluv. Pro přijetí ústavního zákona a pro souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy jsou zcela odlišné procedurální podmínky, když pro přijetí ústavního zákona jsou přísnější (kromě smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR). ZÚS po novele provedené zákonem č. 48/2002 Sb. striktně hovoří jako o referenční normě o ústavním zákonu, když tomuto pojmu nelze podřadit jakoukoliv mezinárodní smlouvu. Ústavní soud je přitom vázán ZÚS ve striktním slova smyslu.¹⁸⁶ Tento argument je však podle mne poněkud problematický, neboť ani Listina není *stricto sensu* ústavním zákonem, byť je naopak výslovně pod pojem ústavního pořádku ve smyslu čl. 112 Ústavy ČR zahrnuta. Naopak Euronovelou došlo ke změně dikce čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, která původně ukládala obecnému soudu povinnost předložit věc Ústavnímu soudu, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, zatímco po Euronovele hovoří o ústavním pořádku.¹⁸⁷

Proti závěru Ústavního soudu dále svědčí to, že se Ústavní soud se v rámci tohoto závěru nevypořádal s tím, na základě jakého právního předpisu měly, a podle Ústavního soudu nadále mají, soudy návrh na zrušení zákona předkládat. Jak je uvedeno shora, původní povinnost předkládat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách nevyplývala totiž z Ústavy, která

¹⁸⁴ usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 448/05 – dále rozebráno v kapitole 4.14.2

¹⁸⁵ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 173. str. 14

¹⁸⁶ Kühn Z., Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 166. str. 210 - 211

¹⁸⁷ Důvodová zpráva k této terminologické změně mlčí, nicméně lze uvažovat o této změně právě s ohledem na to, že Listina není formálně ústavním zákonem a je přesto součástí ústavního pořádku.

hovořila výslovně pouze o ústavních zákonech, ale až z procesních řádů, tedy běžných zákonů. Na ústavní úrovni tedy nebyla tato povinnost obecných soudů zakotvena a po Euronovele se dá dovést pouze za užití extenzivního výkladu ústavního pořádku. Ústavní soud tak povýšil pouhým běžným zákonem zakotvenou povinnost obecných soudů na ústavní povinnost a to dokonce takovou, která je součástí materiálního ohniska Ústavy ČR ve smyslu jejího čl. 9 odst. 2.

V této souvislosti je také třeba připomenout, že soudy měly, a s ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 by nadále měly, při zjištění rozporu mezi zákonem a lidsko-právní smlouvou postupovat odlišně, než správní orgány. Správní orgány neměly a nemají povinnost, ani možnost, obrátit se na Ústavní soud, pokud zjistí, že je zákon nebo jiný právní předpis v rozporu s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Nicméně nepochybně i jim je určena dispozice čl. 10 Ústavy ČR a v případě rozporu tak musí dát přednost mezinárodní smlouvě.¹⁸⁸ Pokud k takovému závěru přitom dojde soud, dokonce i v rámci přezkumu takového správního rozhodnutí, měl by být považován za méně samostatný orgán ohledně učinění takového úsudku a měl by předložit věc Ústavnímu soudu.

Ústavní soud se při své interpretaci úmyslu ústavodárce dále opřel o nezměněné znění o.s.ř. a trestního řádu, která i po Euronovele ukládala soudům přerušit řízení a předložit věc Ústavnímu soudu, i pokud dojdou k závěru, že zákon je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem. P. Holländer přitom právě tuto skutečnost považoval za klíčovou pro vznesení pochybností o úmyslu ústavodárce.¹⁸⁹ Jak poukazuje J. Filip, sám Ústavní soud došel k závěru, že *Ústavu, jako zákon nejvyšší právní síly, nelze přeinterpretovat z obyčejného zákona, ale obyčejný zákon musí být vždy interpretován v souladu s Ústavou.*¹⁹⁰ Podle J. Filipa proto platí, že povinnost uvést zákon do souladu s Ústavou ČR má zákonodárce a pokud tak neučiní, aplikuje se pravidlo *lex superior derogat legi inferiori*. Nelze dovést, že pokud ústavní zákon určitou kompetenci zrušil, pak že jí běžný zákon mohl ponechat.¹⁹¹ Na stejný předchozí závěr Ústavního soudu týkající se výkladu Ústavy prostřednictvím běžného zákona poukazují i Z. Kühn s J. Kyselou. Dovozejí, že spíše než aby byl takto skrytě komunikován význam Euronovely, jde o prostou nedůslednost zákonodárce, která se projevila i v jiných směrech a tato ustanovení se v důsledku Euronovely stala obsolentními. Pokud by byl přitom správný závěr Ústavního

¹⁸⁸ viz též kapitola 4.4.5 Povinnost aplikovat mezinárodní smlouvy kterýmkoliv aplikujícím orgánem

¹⁸⁹ Holländer P. dílo cit. v pozn. č. 169. str. 132 - 133

¹⁹⁰ nálezy Ústavního soudu ze dne 20.6.2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 22, roč. 2001, str. 267 pod publikačním č. 91/2001 a pod č. 285/2001 Sb.

¹⁹¹ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 173. str. 14 - 15

soudu, že tato ustanovení o.s.ř. a trestního řádu byla ponechána v nezměněné podobě záměrně, pak by to však znamenalo, že soudy mají předkládat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona pro rozpor s jakoukoliv mezinárodní smlouvou splňující podmínky čl. 10 Ústavy ČR, neboť všechny tyto smlouvy mají přednost před zákonem. Soud by se tak na Ústavní soud měl obracet například i v případě dvoustranných smluv stanovících něco jiného než zákon.¹⁹² Interpretaci připouštějící derogační pravomoc i u jiných než pouze lidsko-právních smluv přitom následně odmítl i sám Ústavní soud, ačkoli jí alespoň v jednom případě původně dovodil.¹⁹³

Je přitom třeba upozornit, že ačkoliv je velmi pravděpodobné, že se v ponechání těchto ustanovení skutečně neskryval utajený úmysl ústavodárce, tato nedůslednost trvala až do přijetí velkých novel procesních řádů. V případě o.s.ř. do 30.6.2009, kdy nabyla účinnosti novela o.s.ř. č. 7/2009 Sb., která ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) přeformulovala tak, že odpovídá znění Ústavy ČR po Euronovele a toto ustanovení nově zní:

*Soud řízení přeruší, jestliže dospěl k závěru, že zákon, jehož má být při projednávání nebo rozhodování věci použito, nebo jeho jednotlivé ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem a podal-li u Ústavního soudu návrh na zrušení tohoto zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení.*¹⁹⁴

V případě trestního řádu byla přitom prodleva ještě o půl roku delší, když změna nabyla účinnosti až k 1.1.2010 novelou trestního řádu č. 41/2009 Sb.¹⁹⁵

Závěrem Ústavní soud s ohledem na předchozí úvahy uvádí, že soudy mají i nadále povinnost předložit Ústavnímu soudu věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech

¹⁹² Kühn Z., Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 166. str. 209 - 210

¹⁹³ viz dále kapitolu 4.13.4 Abstraktní kontrola norem v případě jiných než lidsko-právních mezinárodních smluv, když jedním ze soudců senátu v usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 84/06 ze dne 28.6.2007, které je v této kapitole rozebíráno byl přitom i P. Holländer

¹⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu přitom výslovně uváděla: Navrhovaná změna je promítnutím změny ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., Z citovaných ustanovení vyplývá, že soudce posoudí soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu, řízení nepřerušuje a s touto otázkou se vypořádá v rozhodnutí o věci. Ústavní soud je oprávněn posoudit soulad zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem. Zároveň se zrušuje odkaz na čl. 10 Ústavy v původním znění (viz Parlament, Poslanecká sněmovna, V. volební období, sněmovní tisk č. 478, vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

¹⁹⁵ Nicméně ani tato novela nebyla zcela důsledná, když neprovedla úpravu § 255 odst. 2., který i v současné době zní:

(2) Odvolací soud přeruší trestní stíhání, má-li za to, že zákon, jehož užil v dané trestní věci soud prvního stupně při rozhodování o vině a trestu, je v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem; v tomto případě předloží věc Ústavnímu soudu.

a základních svobodách. J. Filip je naopak přesvědčen, že soudy tuto povinnost již nemají, neboť při aplikaci mezinárodní smlouvy posuzují, zda stanoví nebo nestanoví něco jiného než zákon a podle toho následně dají nebo nedají přednost mezinárodní smlouvě. Jde o použití běžného výkladového pravidla, které soudy činí běžně, neboť nejde o činnost přezkumnou, ale posuzovací.¹⁹⁶

J. Filip dochází k závěru, že k takto zásadním krokům by měl Ústavní soud přistupovat výrazně uvážlivěji a teprve poté, pokud by skutečně veškeré ostatní mechanismy ochrany lidských práv selhaly.¹⁹⁷ Z. Kühn s J. Kyselou nově připouští oproti dříve publikovanému názoru, že lze souhlasit s J. Malenovským a Z. Koudelkou v tom, že by zřejmě bylo možné za určitých výjimečných okolností dovést derogační pravomoc Ústavního soudu, nicméně pouze tehdy, pokud by běžný aplikační mechanismus přednosti mezinárodní smlouvy nebyl s to zajistit účel sledovaný Euronovelou. Jak nicméně uvádějí, tento derogační akt by měl být způsobilý sám o sobě uvést vnitrostátní právo do souladu s právem mezinárodním.¹⁹⁸

Za nešťastné zejména považuji, že ačkoliv byl tento nálezn velmi kontroverzní, čehož si musel být Ústavní soud již v době jeho vydání nepochybně vědom, jeho odůvodnění je velmi krátké. Ostatně i jeden z tehdejších soudců Ústavního soudu J. Malenovský konstatuje, že *úvahy jsou v odůvodnění nálezu pouze lehce nečrtnuty a bylo by určitě žádoucí je dále rozvinout, např. i v odborném tisku.*¹⁹⁹ P. Holländer jako soudce zpravodaj podle mne bohužel na většinu argumentů kritiků nálezu nereagoval a jeho argumentace se z větší části pouze reprodukovala kritikou napadené velmi stručné odůvodnění Ústavního soudu.²⁰⁰ Ústavní soud sám bez ohledu na tuto kritiku přitom setrval na svém názoru vysloveném v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, aniž by se pokusil argumenty odborné veřejnosti vyvrátit a své úvahy dále rozvést, když v navazujících rozhodnutích (včetně řízení o individuálních ústavních stížnostech) se pouze slepě odvolává na přijatý nálezn, případně na další nálezny na něj se odvolávající²⁰¹ a to i v případě, kdy některý z účastníků s tímto názorem polemizuje,²⁰² nebo když se částečně

¹⁹⁶ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 173. str. 15

¹⁹⁷ Filip J. dílo cit. v pozn. č. 173. str. 15

¹⁹⁸ Kühn Z., Kysela J. dílo cit. v pozn. č. 166. str. 211 - 213

¹⁹⁹ Malenovský J. dílo cit. v pozn. č. 167. str. 181

²⁰⁰ Holländer P. dílo cit. v pozn. č. 169. str. 130 – 135

²⁰¹ viz nálezny sp. zn. II. ÚS 157/01, II. ÚS 142/03, II. ÚS 321/04, Pl. ÚS 44/03, I. ÚS 310/05 – dále rozebrán v kapitole 4.3, I. ÚS 733/05, III. ÚS 534/06, Pl. ÚS 12/08, II. ÚS 1191/08, Pl. ÚS 29/08, II. ÚS 846/10, Pl. ÚS 22/09, usnesení sp. zn. II. ÚS 716/01, I. ÚS 448/05 – dále rozebráno v kapitole 4.14.2, IV. ÚS 154/08, I. ÚS 2553/07

²⁰² viz nálezny Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 752/02 – dále rozebrán v kapitole 4.14, sp. zn. Pl. ÚS 11/04

argumentačně sám odchyluje.²⁰³ Ve většině případů přitom by přitom Ústavní soud vystačil s ústavním pořádkem, pouze zcela výjimečně došlo ke zrušení právního předpisu výlučně z důvodu rozporu se smlouvou o lidských právech a základních svobodách.²⁰⁴

Nalezl jsem přitom pouze jeden nález, kdy Ústavní soud nepřistoupil k derogaci právního předpisu, ale v podstatě přikázal obecnému soudu přednostně aplikovat mezinárodní smlouvu o lidských právech a svobodách (konkrétně ECHR) namísto nesouladného ustanovení trestního řádu.²⁰⁵ Nicméně o rok později již příslušné ustanovení zrušil pro rozpor s tímž ustanovením ECHR, když došel k závěru, že není možné trestní řád vyložit souladně s ECHR, neboť zákonná úprava je natolik jednoznačná, že neumožňuje mezinárodně právně konformní výklad a je proto třeba příslušné ustanovení zrušit, neboť je v rozporu s ECHR, která je součástí ústavního pořádku.²⁰⁶ Přitom se zdá, že ani u prvního nálezu se Ústavní soud spíše nechtěl odchýlit od doktríny, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách jsou nadále referenčním měřítkem abstraktní kontroly ústavnosti, ačkoliv se výslovně odvolává na přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR. S ohledem na navazující nálezy nicméně asi spíše v prvním případě nedostatečně domyslel, že konformního výkladu trestního řádu lze dosáhnout pouze tak, že sporná ustanovení zákona nebudou aplikována vůbec a namísto nich se uplatní ECHR, a že se tedy již nejedná o puze mezinárodně konformní interpretaci, le faktickou derogaci zákona.

Osobně jsem přesvědčen, že Ústavní soud judikoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 *praeter constitutionem* a spíše i přímo *contra constitutionem*. Zásadně se shodují se shora rozebranou kritikou nálezu, kterou považuji za podrobně odůvodněnou a bez zásadních vad, na rozdíl od mnoha jasně označených nedůsledností v argumentaci Ústavního soudu. Ústavní soud, ani jeho soudci, bohužel tuto kritiku nijak nevyvrátili, ani se nepokusili svůj předchozí názor jakkoliv revidovat.

²⁰³ usnesení Ústavního soudu ze dne 28.6.2007, sp. zn. Pl. ÚS 84/06, nepublikované – viz v kapitole 4.13.4 rozebraný návrh Obvodního soudu pro Prahu 1 opřený o doslovné znění o.s.ř., o které však mimo jiné Ústavní soud svou argumentaci ponechání derogační pravomoci opřel.

²⁰⁴ nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/02 – zrušení § 12a odst. 5 věty druhé, zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání pro rozpor s čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu ECHR ve spojení s čl. 14 ECHR (nerovnost věřitelů s peněžitou a nepeněžitou pohledávkou), Pl. ÚS 45/04 – zrušení § 242 odst. 2 tr.ř. pro rozpor s čl. 5 odst. 4 ECHR (nepřítomnost obviněného při projednání jeho stížnosti proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby)

²⁰⁵ nálezy Ústavního soudu ze dne 23.3.2004, sp. zn. I. ÚS 573/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 397, pod publikačním číslem 41/2004

²⁰⁶ nálezy Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 36, roč. 2005, str. 647, pod publikačním číslem 60/2005 a pod č. 239/2005 Sb.

4.13.3 Judikatura obecných soudů navazující na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01

V navazující judikatuře obecných soudů došlo k částečnému rozkolu.

Nejvyšší soud bez větší polemiky zásadně přejal tezi Ústavního soudu, že smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou součástí ústavního pořádku.²⁰⁷ Nicméně v aplikační praxi se musel vypořádat s důsledky tohoto nálezu za situace, že ačkoliv Ústavní soud již zrušil právní předpis pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a svobodách, Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi následně došel k částečně odlišnému závěru.

Šlo o aplikaci v individuálním případě, s jehož skutkovým základem se Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly nevypořádal. Nálezem ze dne 13.12.2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05²⁰⁸ zrušil Ústavní soud tzv. restituční tečku,²⁰⁹ nicméně velmi specificky pouze pokud se týká tzv. původních restituentů a jejich dědiců a naopak působnost tohoto zrušujícího nálezu vyloučil pro postupníky. U postupníků podle Ústavního soudu byly rozhodující zjištěné zájmy, odlišné od účelu vydání náhradního pozemku původním restituentům. Ústavní soud přitom nález opřel mimo jiné o princip legitimního očekávání při uplatňování majetkového práva plynoucího z čl. 1 Dodatkového protokolu k ECHR. Nejvyšší soud následně v rámci rozsudku o dovolání²¹⁰ posuzoval situaci, kdy byla obecnými soudy tzv. restituční tečka uplatněna sice vůči postupníkům pohledávek původních restituentů, kteří nicméně zamýšleli rozšířit zemědělskou půdu, na které aktivně hospodařili. Podle Nejvyššího soudu tedy s cílem naplnit i jeden z účelů zákona o půdě zákonodárcem výslovně uvedených.²¹¹

Nejvyšší soud v této souvislosti posuzoval, zda má přistoupit k přednostní aplikaci čl. 1 Dodatkového protokolu ECHR podle čl. 10 Ústavy ČR a restituční tečku i přes předchozí nález Ústavního soudu vůči postupíkům neuplatnit. Návrhu na rozšíření původního zrušení restituční tečky Ústavním soudem i na postupníky, bez ohledu na motivy nabytí restitučních pohledávek, přitom již bránila překážka *rei iudicatae* s ohledem na § 35 odst. 1 ZÚS. Ohledně této situace Nejvyšší soud dovodil, že pokud nepřipadá *zrušení vnitrostátního ustanovení Ústavním soudem v úvahu, jak je tomu v daném případě, je naopak povinností obecného soudu (čl. 4 Ústavy) poskytnout s ohledem na ústavně chráněné právo na individuální posouzení věci (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy) spravedlivou ochranu práv konkrétnímu účastníku řízení (§ 1 o. s. ř.).*

²⁰⁷ viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.7.2006, sp. zn. 7 Tdo 407/2006

²⁰⁸ publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 39, roč. 2005, str. 389 pod publikačním č. 226/2005 a pod č. 531/2005 Sb.

²⁰⁹ ustanovení § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 253/2003 Sb., a čl. VI zákona č. 253/2003 Sb.

²¹⁰ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.11.2007, sp. zn. 28 Cdo 436/2007

²¹¹ konkrétně zlepšení péče o zemědělskou a lesní půdu obnovením původních vlastnických vztahů k půdě a upravení vlastnických vztahů k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova – viz preambuli k zákonu č. 229/1991 Sb.

Ačkoliv Nejvyšší soud v daném případě se závěry Ústavního soudu vymezenými v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 nijak nepolemizoval, i tento případ podle mne ukazuje na problematičnost řešení zvoleného Ústavním soudem, navíc zde v kombinaci se zcela specifickým omezením derogačních účinků nálezu na určitou skupinu osob. Nejvyšší soud byl podle mého přesvědčení schopen se správně vypořádat s aplikací mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách v rámci posuzování konkrétní situace a poskytnout takové smlouvě přednost podle čl. 10 Ústavy ČR. Oproti tomu předchozí zrušení právního předpisu Ústavním soudem naopak vedlo soudy nižších stupňů k tomu, že ochranu podle mezinárodní smlouvy žalobkyni neposkytly. Tento případ v praxi ukázal, že i zrušení právního předpisu je za určitých okolností způsobilé hůře zabezpečit plnění závazků z mezinárodní smlouvy, než derogace právního předpisu, kterou jako účinnější nástroj prosazuje Ústavní soud.

Oproti tomu Nejvyšší správní soud se převážně drží aplikační přednosti mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, i pokud dojde k závěru, že je vnitrostátní právo rozporné s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Poprvé se tak stalo spíše latentně v roce 2004, když Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí správního orgánu z důvodu, že podle jeho názoru měl správní orgán aplikovat přednostně mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách na základě čl. 10 ústavy ČR před Euronovelou.²¹² S ohledem na to, že správní orgán sám nebyl oprávněn ani povinen věc předložit Ústavnímu soudu, mohl Nejvyšší správní soud shledat jeho postup jako protiústavní a touto oklikou se tak tvářil, že on sám mezinárodní smlouvu ve své rozhodovací činnosti přímo nepoužívá, pouze vytýká správnímu orgánu chybný postup. Navíc se soud výslovně nevyjadřoval k situaci po Euronovele ústavy ČR.

Svůj názor na přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách i po Euronovele Nejvyšší správní soud vyslovil v roce 2005 v rozsudku sp. zn. 2 Azs 343/2004,²¹³ ve kterém konstatoval, že: *... pokud by se v konkrétním případě dostala do rozporu aplikace § 91 zákona o azylu a aplikace, která by vyplynula z čl. 33 Ženevské úmluvy,²¹⁴ musela by být podle čl. 10 Ústavy použita přímo a přednostně Ženevská úmluva. ... taková osoba by v konkrétním případě nesměla být vyhoštěna či jiným způsobem vrácena, neboť by to vedlo k porušení mezinárodních závazků ČR rozpornému ze své povahy i s čl. 1*

²¹² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. 5 A 145/2001, publikován ve Sb. NSS č. 7/2005, str. 363, pod publikačním číslem 596/2005

²¹³ ze dne 4.8.2005, publikován ve Sb. NSS č. 12/2005, str. 1085 pod publikačním číslem 721/2005

²¹⁴ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28.7.1951, vyhlášena pod č. 208/1993 Sb. (Convention relating to the Status of Refugees / Convention relative au statut des réfugiés)

odst. 2 Ústavy.²¹⁵ V tomto rozsudku se nicméně Nejvyšší správní soud výslovně nezabýval povahou Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tedy zda jde o smlouvu o lidských právech a základních svobodách a zda by tato kvalifikace měla případně vést k odlišným závěrům než u jiné mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, ačkoliv je tato její povaha podle mého soudu zřejmá.

V rozsudku sp. zn. 9 Azs 23/2007²¹⁶ již Nejvyšší správní soud fakticky polemizuje se závěry Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01. Z nálezu dovozuje, že mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách, k nimž výslovně již řadí i Úmluvu o právním postavení uprchlíků, zůstala podle Ústavního soudu zachována nadzákonná právní síla. Nicméně upozorňuje na odlišné závěry právní vědy a zároveň, na podle Nejvyššího správního soudu nezpochybnitelnou aplikační přednost jakýchkoliv mezinárodních smluv, včetně lidskoprávních. V této souvislosti doslovně uvádí:

S účinností od 1.6.2002 byla změnou dikce čl. 10 Ústavy „lidskoprávním“ smlouvám přiznána pouze tzv. „aplikační přednost před zákonem“, která byla současně přiznána všem mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána.

Již tento závěr je však v rozporu s nálezem Ústavního soudu, který dochází k závěru o povinnosti soudu předložit v případě rozporu mezi lidsko-právní smlouvou a zákonem věc k rozhodnutí Ústavnímu soudu. Zřejmě nejjednoznačněji se pak postavil závěrům Ústavního soudu v rozsudku sp. zn. 6 As 55/2006 publikovaném i ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.²¹⁷ Nejvyšší správní soud sám provedl interpretaci Ústavy ČR po Euronovele a dospěl k závěru, že v případě, kdy ustanovení zákona odporuje mezinárodní smlouvě vymezené v čl. 10 Ústavy ČR, nikoliv však již ústavnímu pořádku ČR, tak jak jej definuje čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, je soud povinen na základě pokynu čl. 95 odst. 1 část věty před středníkem ve spojení s čl. 10 Ústavy ČR aplikovat příslušné ustanovení přednostně před zákonem. Jiný postup, tedy konkrétně přerušení řízení a předložení věci Ústavnímu soudu, by podle Nejvyššího správního soudu znamenal přímo porušení Ústavy ČR. Uvedené přitom platí nejen pro „běžné“ mezinárodní smlouvy, ale i pro smlouvy lidsko-právní, neboť tato dualita byla Euronovelou překonána.

²¹⁵ obdobný závěr potvrdil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2006, sp. zn. 2 Azs 75/2005–podrobněji rozebrán v kapitole 4.4.4

²¹⁶ ze dne 14.6.2007, publikován ve Sb. NSS č. 10/2007, str. 904 pod publikačním číslem 1336/2007

²¹⁷ ze dne 11.7.2007, publikován ve Sb. NSS č. 11/2007, str. 956 pod publikačním číslem 1351/2007

K nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 se pak vyjádřil následovně:

Nejvyšší správní soud však nemůže nevidět, že tento závěr Ústavní soud vyslovil obiter dictum bez jakékoliv souvislosti s případem, který v dané věci posuzoval, že tento závěr nebyl nijak podrobně odůvodněn a že v následující odborné diskusi byly pohříchu nečetné argumenty této výpovědi nad rámec věci podrobeny silné kritice. Za této situace Nejvyšší správní soud shledává nemožným, aby nerespektoval jasné znění ústavního pokynu.

Oproti tomu existují i některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která názor Ústavního soudu týkající se postavení smluv o lidských právech a základních svobodách jako součásti ústavního pořádku ČR přejímají, ačkoliv pouze tak, že aplikují mezinárodní smlouvu nad rámec vnitrostátní úpravy a v těchto rozhodnutích není řešen obsahový rozpor mezi vnitrostátní a mezinárodní normou.²¹⁸

4.13.4 Abstraktní kontrola norem v případě jiných než lidsko-právních mezinárodních smluv

Ačkoliv Ústavní soud sklidil z řad odborné veřejnosti i některých soudů značnou kritiku za nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, již o necelý rok později dovedl, že je oprávněn v rámci abstraktní kontroly ústavnosti přezkoumat nejen soulad zákona se smlouvou o lidských právech a základních svobodách, ale v podstatě s jakoukoliv mezinárodní smlouvou, která váže ČR. V daném případě šlo o posouzení zákona s Chartou místní samosprávy,²¹⁹ která i podle Ústavního soudu není klasickou smlouvou o lidských právech, když se netýká jednotlivců, ale zakládá kolektivní práva. Přesto opět bez jakéhokoliv bližšího rozboru a zdůvodnění, dovedl svou derogační pravomoci, když k tomuto závěru pouze velmi lakonicky uvedl:

Ústavní soud je na základě širokého - k mezinárodnímu právu vstřícného - pojetí ústavního pořádku (čl. 112 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 2 Ústavy v platném znění) oprávněn posoudit soulad českého zákona s ním [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy v platném znění]. Rámcová povaha Charty ani specifický charakter jí vyjádřených kolektivních práv jejímu užití jako měřítko při abstraktní kontrole ústavnosti zákonů nebrání. Nelze však zapomenout na její povšechný ráz, jenž otevírá široký prostor pro politické uvážení zákonodárce smluvní strany při vytváření příslušného legislativního rámce. Ústavní soud rozhodně není povolán k

²¹⁸ viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Aps 6/2007 ze dne 22.11.2007, sp. zn. 2 Aps 4/2007 ze dne 11.12.2007, sp. zn. 3 Aps 1/2007 ze dne 23.1.2008 – všechny tři řešící otázku právního postupu žadatele o azyl proti zadržování v zařízení Ministerstva vnitra, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24.4.2008 sp. zn. 9 Azs 7/2008

²¹⁹ uveřejněná pod č. 181/1999 Sb. (European Charter of Local Self-Government / Charte européenne de l'autonomie locale), ETS no. 122

*přehodnocování tohoto politického kroku, ověřuje jenom, zda nedošlo k překročení Chartou vytyčených mezí.*²²⁰

Je třeba uvést, že Ústavní soud rozpor mezi napadeným zákonem a Chartou místní samosprávy neshledal a ke zrušení zákona nepřistoupil a je proto možné, že tato *obiter dictum* úvaha nebyla nijak podrobněji promyšlena. Na druhou stranu nelze přehlédnout, že jde o nález pléna a nikdo ze soudců nepřipojil odlišné stanovisko k tomuto nálezu. S ohledem na to, že se Ústavní soud na tento nález odkazoval již pouze v jiných souvislostech, lze jen doufat, že pokud by chtěl skutečně přistoupit ke zrušení právního předpisu pro rozpor s běžnou mezinárodní smlouvou, podrobně by takový krok odůvodnil.

Tomu, že by mohlo jít pouze o ne zcela promyšlený závěr Ústavního soudu odpovídá i to, že v roce 2007, byť v rámci rozhodování jednoho ze senátů, došel Ústavní soud ke zcela opačnému závěru a to poté, co mu byl v souladu s tehdy platným zněním o.s.ř. předložen Obvodním soudem pro Prahu 1 návrh na zrušení některých částí zákona pro rozpor s Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích,²²¹ kterou za lidsko-právní Ústavní soud nepovažoval. Ústavní soud se v této souvislosti mimo jiné výslovně konstatoval:

*Nebyla-li v důsledku přijetí novely Ústavy, provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., upravena dikce ustanovení § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř., nemění se tím nic na skutečnosti, že pravomoc Ústavního soudu, a v tom rámci i referenční rámeček přezkumu ústavnosti zákonů v řízení o kontrole norem, je vymezena toliko Ústavou a nikoli občanským soudním řádem.*²²²

Obdobně další senát v rámci svých úvah zvažoval možnost derogace právního předpisu pouze pokud by šlo o lidsko-právní smlouvu, když této kvalifikaci se nicméně vyhnul s ohledem na to, že došel k závěru o souladu mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva.²²³

4.13.5 Další nálezy týkající se abstraktní kontroly norem

I před Euronovelou bylo velmi neobvyklé, aby ke zrušení právního předpisu došlo výlučně na základě mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Zřejmě poprvé takto Ústavní soud postupoval v roce 1994, když se zabýval dvěma okruhy novely trestního řádu – zavedením institutu utajeného svědka a stanovením toho, že proti rozhodnutí o prodloužení vazby není přípustná stížnost. Ústavní soud návrhu vyhověl a příslušná

²²⁰ nález Ústavního soudu ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 29, roč. 2003, str. 141 pod publikačním č. 18/2003 a pod č. 53/2003 Sb.

²²¹ ze dne 18.4.1961, vyhlášená pod č. 157/1964 Sb. (Vienna Convention on Diplomatic Relations / Convention de Vienne sur les relations diplomatiques)

²²² usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 84/06 ze dne 28.6.2007, nepublikované. Jedním ze soudců senátu, který návrh Obvodního soudu pro Prahu 1 odmítl, jako zjevně neopodstatněný.

²²³ usnesení Ústavního soudu ze dne 30.6.2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08

ustanovení zrušil. Ohledně institutu utajeného svědka Ústavní soud vycházel jak z Listiny, tak z Paktu a ECHR, u které i citoval dva rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.²²⁴ V případě nepřipustnosti stížnosti proti rozhodnutí o prodloužení vazby však dle svého odůvodnění zrušil toto ustanovení pouze pro jeho rozpor s čl. 5 odst. 4 ECHR, ačkoliv se navrhovatelé dovolávali i rozporu s Listinou a Paktem.²²⁵

Ačkoliv tato pravomoc Ústavního soudu nepochybně vyplývala z čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR před Euronovelou, jednalo se zřejmě o první případ, kdy Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly ústavnosti použil mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách jako výlučnou normu pro zrušení právního předpisu, zatímco v dřívějších případech byla mezinárodní smlouva použita jako doplňující pramen vedle Listiny.

Již přibližně o měsíc později navíc dovodil, že je k posuzování souladu vnitrostátních právních předpisů při abstraktní kontrole ústavnosti s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou povinen *ex officio*. Přestože navrhovatel upozornil pouze na rozpor napadených ustanovení novely zákona s vnitrostátními ústavněprávními předpisy, Ústavní soud, dovodil, že je vázán toliko *petitem návrhu*, nikoliv jeho odůvodněním a proto se z úřední povinnosti, ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS, zabýval také otázkou souladu napadených právních předpisů s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jež byly ratifikovány a vyhlášeny, pokud je jimi ČR vázána. V posuzovaném případě však žádné rozpory nezjistil.²²⁶

Ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS, na které se v nálezu Ústavní soud odvolával, bylo v souvislosti s Euronovelou novelizováno, když původní ustanovení znělo: *Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy,* zatímco znění po novele provedené zákonem č. 48/2002 Sb. od 1.6.2002 zní: *Při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, ...* S ohledem na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 je otázkou, zda je shora vyjádřený názor Ústavního soudu plně aplikovatelný i nadále. Ústavní soud v nálezu sp.zn. Pl. ÚS 36/01 došel k závěru, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou součástí ústavního pořádku, ale nikoliv k závěru, že by šlo o ústavní zákony. Novelizované ustanovení § 68 odst.

²²⁴ Aplikaci těchto rozsudků rozporovala a naopak jejich vlastní interpretaci předložila soudkyně I. Janů ve svém odlišném stanovisku, kde se podrobně zabývala i jedním rozhodnutím Komise pro lidská práva a názorů konference expertů, o které opírala své nesouhlasné stanovisko.

²²⁵ nález Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, ze dne 4.8.2005, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1993, str. 57 pod publikačním č. 46/1993 a pod č. 214/1994 Sb.

²²⁶ nález Ústavního soudu ze dne 30.11.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1993, str. 155 pod publikačním č. 59/1993 a pod č. 8/1995 Sb.

2 ZÚS však ukládá Ústavnímu soudu posoudit pouze soulad s ústavním zákonem. Nicméně s ohledem na to, že se jedná o prováděcí ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR, které hovoří o ústavním pořádku, lze dovodit, že i nadále je Ústavní soud oprávněn *ex officio* posoudit soulad zákona či podzákoného právního předpisu i s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, stejně jako s Listinou, která formálně taktéž není ústavním zákonem. To ostatně implicitně vyplývá právě i z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, kde ani návrhovač ani jiný účastník řízení nepoukazyval na rozpor s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách a Ústavní soud je přesto na věc aplikoval, ačkoliv již v době vyhlášení nálezu byla účinná i shora uvedená novela ZÚS. Ústavní soud se nicméně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 výslovně výkladem ustanovení § 68 odst. 2 ZÚS po provedené novele nezabýval.

4.14 Rozsah přezkumu Ústavním soudem z pohledu mezinárodního práva v případě individuální ústavní stížnosti po Euronovele

4.14.1 Smlouvy o lidských právech a základních svobodách

Jak bylo rozebráno v předchozí části disertační práce, většina autorů připouštěla, že chybná aplikace mezinárodní smlouvy obecným soudem může být i po Euronovele důvodem pro podání ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Nicméně nikoliv přímo, ale buď na základě čl. 36 odst. 1 Listiny, tedy jako chybná aplikace práva v rámci práva na soudní ochranu nebo na základě poukazu na to, že s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR byla lidská práva zaručená ústavním pořádkem interpretována v rozporu s mezinárodním právem, ačkoliv by mezinárodně konformní výklad vedl k jinému závěru.

V rámci řízení o individuální ústavní stížnosti nicméně Ústavní soud v návaznosti na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 došel k následujícímu závěru:

Ústavní soud setrvává na názoru, že totiž žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod (Pl. ÚS 36/01, publikovaný pod č. 403/2002 Sb.). Rozsah pojmu ústavního pořádku proto nelze vyložit pouze s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 1 a 2 Ústavy je do jeho rámce nutno zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

Ačkoli po změně Ústavy (ústavní zákon č. 395/2001 Sb.) smlouvy o ochraně lidských práv již netvoří samostatnou kategorii právních norem s aplikační předností ve smyslu dřívějšího znění čl. 10, přesto jsou zvláštní skupinou norem a zároveň představují referenční hledisko

*jak pro abstraktní kontrolu norem podle čl. 87 odst. 1 Ústavy, tak pro řízení o ústavních stížnostech.*²²⁷

Ústavní soud se bohužel i přes výslovný poukaz ministra spravedlnosti, jako účastníka řízení, na značnou kontroverznost nálezu Pl. ÚS 36/01 a předložení argumentů proti závěrům v něm obsažených, v odůvodnění nálezu omezil na pouhé parafrázování uvedeného nálezu a fakticky tak svůj nález neodůvodnil. Jak bylo přitom rozebráno v kapitole 4.13.2, tento nález byl podroben podrobné kritice odborné veřejnosti. Ústavní soud tak mohl svůj názor prostřednictvím tohoto nálezu obhájit a s touto kritikou se řádně vypořádat, což však neučinil. Navíc i v případě, který ústavní soud řešil, nebylo potřeba vymezovat mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jako součást ústavního pořádku. Ke stejnému závěru, ke kterému Ústavní soud v předmětné věci došel, bylo možné dojít shora uvedenými postupy popsány v odborné literatuře. V nálezu navíc sám Ústavní soud konstatuje, že postačující by bylo posouzení i pouze podle Listiny.

Ústavní soud takto postupoval i v mnoha dalších případech, když jejich přehled je uveden v kapitole 4.13.2, neboť s ohledem na koncepci, že smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou součástí ústavního pořádku nepotřeboval rozlišovat abstraktní a konkrétní kontrolu ústavnosti.

4.14.2 Jiné mezinárodní smlouvy splňující podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele

Na rozdíl od kategorie smluv o lidských právech a základních svobodách se u ostatních mezinárodních smluv Ústavní soud přidržel názorů doktríny.

V roce 2005 se Ústavní soud zabýval ústavní stížností kanadské společnosti, která poskytla následnému úpadci půjčku. K zajištění závazku byla stěžovatelce budoucím úpadcem vystavena směnka vlastní, která měla vytvořit stěžovatelce zástavní právo k veškerému majetku úpadce. Pohledávky vzniklé stěžovatelce za úpadcem jí byly přiznány arbitrážním náleznem arbitrážního soudu ve Stockholmu. Arbitrážní soud došel k závěru, že sám nemůže zřídit zástavní právo vůči úpadci a další osobě, a proto nařídil správcům konkursní podstaty obou společností (úpadce a třetí osoby), aby jménem těchto obou společností zřídili zástavní právo ve prospěch stěžovatelky. Konkurzní správce úpadce a následně i konkurzní soud odmítli tento požadavek splnit s tím, že smyslu čl. 5 odst. 2 písm. b) Úmluvy o uznání a

²²⁷ nález Ústavního soudu ze dne 15.4.2003, sp. zn. I. ÚS 752/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 65 pod publikačním č. 54/2003

výkonu rozhodčích nálezů²²⁸ by toto bylo v rozporu s veřejným pořádkem ČR.²²⁹ Ústavní soud ohledně své pravomoci týkající se mezinárodních smluv dovodil:

Jednou z povinností obecných soudů je, při jejich rozhodovací činnosti, respektovat zásadně monistický charakter českého právního řádu, jak se projevuje v čl. 10 Ústavy ČR, podle něhož vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republikavázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Na rozdíl od stěžovatelky má Ústavní soud za to, že těmto ústavním požadavkům obecný soud v dané věci vyhověl.

Úmluva není smlouvou, která by deklarovala základní práva nebo svobody stěžovatelky, není proto, ve smyslu judikatury Ústavního soudu, ani součástí ústavního pořádku ČR (viz nálezná sp. zn. Pl. ÚS 36/01 publikovaný pod č. 403/2002 Sb.). Úkolem Ústavního soudu není proto přezkoumávat každé jednotlivé rozhodnutí obecných soudů aplikujících "běžné" mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, ani přezkoumávat každou jednotlivou interpretaci takovýchto smluv obecným soudem, jak je patrně stěžovatelka přesvědčena. Ústavní soud, obdobně jako při aplikaci běžných podústavních zákonů obecnými soudy, proto nezkoumá, zda je výklad takovýchto mezinárodních smluv správný či nesprávný, ale posuzuje pouze to, zda tento výklad není v rozporu s ústavním pořádkem (srov. nálezná sp. zn. II. ÚS 405/02, ...), event. zda nejde o takový výklad, který by nesl rysy svévole orgánu, daný předpis interpretujícího (srov. ustálenou judikaturu Ústavního soudu, např. ..., který je přiměřeně aplikovatelný též na ústavnost aplikace mezinárodních smluv).

Ústavní soud má jednoznačně za to, že ve zkoumané věci takto chápaná protiústavnost aplikace mezinárodní smlouvy nepřipadá v úvahu. Podle čl. III. Úmluvy o uznání a výkonu cizích rozhodčích nálezů, každý smluvní stát uzná rozhodčí nález za závazný a povolí jeho výkon podle předpisů o řízení, jež platí na území, kde je nález uplatňován, za podmínek stanovených v následujících člancích. Tak se stalo i v této věci

Na závěr krajského soudu nelze, v žádném případě, nahlížet jako na rozporný s čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní soud v

²²⁸ ze dne 10.6.1958, vyhlášená pod č. 74/1959 Sb. (Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards - the "New York" Convention / Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Convention de New York))

²²⁹ čl. V. odst. 2 Úmluvy o uznání a výkonu rozhodčích nálezů:

2. Uznání a výkon rozhodčího nálezu mohou být také odepřeny, jestliže příslušný orgán země, kde se žádá o uznání a výkon, zjistí:

a) že předmět sporu nemůže být předmětem rozhodčího řízení podle práva této země; nebo
b) že uznání nebo výkon nálezu by byl v rozporu s veřejným pořádkem této země.

tomto kontextu poznamenává, že otázka výkonu rozhodčích nálezů, v průběhu konkursního řízení, na majetek povinné společnosti je sporná též v jiných smluvních státech Úmluvy o uznání a výkonu cizích rozhodčích nálezů (...). Například literatura i judikatura USA dovodila též vztah výhrady veřejného pořádku země a základních principů rovnosti věřitelů v konkursním řízení (...), tedy důvodu, který v tomto případě aplikoval český obecný soud.

Shora podané úvahy lze plně aplikovat též na Dohodu mezi vládou České a Slovenské federativní republiky a vládou Kanady o podpoře a ochraně investic (viz č. 333/1992 Sb.). Tato dohoda neobsahuje žádné ustanovení, které by se jakkoliv dotýkalo rozhodnutí obecného soudu, a nezaručuje ani stěžovatelce ochranu před podnikatelským rizikem, spočívajícím v možné nesolventnosti jejího dlužníka, resp. ochranu před tím, že závazky svého dlužníka řádně a v souladu s právem nezajistila.²³⁰

Ačkoliv jde o nepublikované usnesení, je podle mého názoru dosti podstatné pro vymezení kompetencí Ústavního soudu ve vztahu k mezinárodním smlouvám splňujícím podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele. Z tohoto usnesení lze dovodit, že s výjimkou smluv o lidských právech a základních svobodách se Ústavní soud přidržel názorů nauky ohledně individuálních ústavních stížností. Ústavní soud potvrdil, že „běžné“ mezinárodní smlouvy nejsou součástí ústavního pořádku a nelze se tedy dovolávat těchto smluv jako referenční normy pro ústavní stížnost. Ústavní soud je pouze oprávněn přezkoumat, stejně jako v případě běžných zákonů, zda výklad mezinárodní smlouvy zaujatý obecným soudem není v rozporu s ústavním pořádkem nebo výklad nenese rysy svévole interpretujícího orgánu. Ústavní soud se přitom opírá o čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 ECHR, tedy o právo na spravedlivý proces, stejně jako to dovozovala většina autorů po přijetí Euronovely ohledně všech mezinárodních smluv splňujících podmínky hpotézy čl. 10 Ústavy ČR. Ústavní soud přitom zjevně posuzoval, zda aplikace mezinárodní smlouvy nevybočila nejen z jejího doslovného textu, ale přihlédl i k rozhodnutím a názorům literatury k Úmluvě o uznání a výkonu cizích rozhodčích nálezů a na základě této komparace došel k závěru, že soud aplikoval mezinárodní smlouvu způsobem, který není zjevně v rozporu s tím, jak může být aplikována. Úvahy Ústavního soudu obsažené v tomto usnesení, pokud pominu odkaz na smlouvy o lidských právech a základních svobodách, považuji za plně odpovídající smyslu Euronovely Ústavy ČR. Nicméně otázka přístupu Ústavního soudu k běžným mezinárodním smlouvám, jak bylo uvedeno shora u abstraktní kontroly ústavnosti, není zcela ujasněna.²³¹

²³⁰ usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 448/05 ze dne 20.12.2005, nepublikované

²³¹ viz kapitolu 4.13.4 Abstraktní kontrola norem v případě jiných než lidsko-právních mezinárodních smluv

4.15 Preventivní kontrola ústavnosti

Před přijetím Euronovely se Ústavní soud jednoznačně odmítl zabývat návrhem na přezkum mezinárodní smlouvy formulovaný tak, aby vláda vzala zpět návrh předložený Poslanecké sněmovně Parlamentu k vyslovení souhlasu se smlouvou aby se vláda zdržela výměny ratifikačních listin. Ústavní soud konstatoval, že podle čl. 87 Ústavy ČR mu nepřísluší zasahovat do pravomoci moci výkonné předkládat návrhy mezinárodních smluv k jejich schválení Parlamentu, ani do pravomoci je sjednávat.²³²

Návrhem na preventivní kontrolu ústavnosti po Euronovele ve smyslu čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR podaným oprávněným navrhovatelem se Ústavní soud zabýval prozatím pouze třikrát. Pokaždé se přitom jednalo o přezkum smluv souvisejících s členstvím ČR v Evropské unii, tedy o smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR a nikoliv o smlouvy podle čl. 49 Ústavy ČR, ačkoliv je zřejmé, že přijímání smluv podle čl. 49 kvantitativně nepochybně převažuje. Na druhou stranu je zřejmé, že právě smlouvy související s přenosem některých pravomocí ČR budou z povahy věci častěji vyvolávat otázky své souladnosti s ústavním pořádkem, než smlouvy, kde k takovému přenosu nedochází.

V prvním posuzovaném případě týkajícím se návrhu skupiny poslanců na přezkoumání Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii²³³ Ústavní soud potvrdil relativně jednoznačnou dikci čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR v tom směru, že není oprávněn posuzovat podle tohoto ustanovení soulad mezinárodní smlouvy poté, co bylo ukončeno její vnitrostátní projednání, když konstatoval:

Kompetence Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky se vztahuje výlučně k ratifikaci, nikoli k "platnosti mezinárodní smlouvy". Podpisem ratifikační listiny se uzavírá vnitrostátní proces projednání prezidentské mezinárodní smlouvy a aktem odevzdání této

²³² usnesení Ústavního soudu ze dne 9.4.1996, sp. zn. II. ÚS 41/96, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 5, roč. 1996, str. 555, pod publikačním číslem 4/1996 – Ústavní soud v tomto usnesení zmiňuje i to, že podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu stát nemůže namítat proti jinému státu ani svou vlastní Ústavu, aby se vyhnul závazkům, které mu platná smlouva ukládá. Tato argumentace však není na místě, neboť jak vyplývá sdělení Ministerstvo zahraničních věcí č. 246/1997 Sb., kterým se vyhláší Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společných státních hranicích, které se právě ústavní stížnost týkala, ratifikační listiny byly vyměněny až 25.6.1997 a teprve až tímto okamžikem se stala smlouva pro ČR závaznou.

²³³ ze dne 16.4.2003, Smlouva mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii uveřejněná pod č. 44/2004 Sb.m.s.

listiny depozitáři mezinárodní smlouvy, případně druhé smluvní straně se nevratně uděluje souhlas státu být danou smlouvou mezinárodněprávně vázán. Z povahy věci je tedy kompetence Ústavního soudu situována do fáze vnitrostátního projednání smlouvy, což je jedním z předpokladů toho, aby prezident republiky následně mohl projevit vůli státu být mezinárodní smlouvou vázán.²³⁴

Obdobně tuto otázku ostatně posoudil již i dříve, když v rámci řízení o konkrétní kontrole odmítl, že by byl oprávněn posuzovat dodatečně soulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, když však pokud došel v takovém případě k závěru rozporu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, přistoupil k neaplikování takové mezinárodní smlouvy.²³⁵ Zároveň však k této situaci výslovně uvedl, že samotná neexistence předchozího přezkumu smlouvy nemůže sama o sobě zakládat domněnku její ústavnosti a to i v případě smlouvy podle čl. 10a.²³⁶

Druhé dva nálezy se již zabývaly přezkumem souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem meritorně. V prvním případě byl navrhovatelem Senát, ve druhém případě pak skupina senátorů, když předmětem přezkumu byla v obou případech tzv. Lisabonská smlouva.²³⁷ Vzhledem k tomu, že se jednalo o první případy preventivní kontroly ústavnosti, Ústavní soud se musel vyjádřit k mnoha otázkám souvisejícím s touto jeho pravomocí založenou Euronovelou Ústavy ČR, které nejsou právní úpravou výslovně řešeny. Tyto závěry z obou nálezů lze shrnout následovně.

Navrhovatelé jsou povinni podat návrh bez zbytečného odkladu poté, co jim právo iniciovat řízení před Ústavním soudem vznikne. Posouzení přiměřenosti této lhůty musí odrážet skutečnost, že text mezinárodní smlouvy je fixován již v okamžiku, kdy je předložena Parlamentu k vyslovení souhlasu s ratifikací, takže všichni poslanci a všichni senátoři se s ní mohou detailně seznámit. Prezident republiky musí znát obsah mezinárodní smlouvy ještě dříve, neboť ji sjednal, případně z jeho zmocnění byla sjednána. Tato lhůta by se měla pohybovat v řádu týdnů od vzniku práva na podání návrhu.²³⁸

²³⁴ usnesení Ústavního soudu ze dne 4.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/04, publikováno ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 519, pod publikačním číslem 11/2004

²³⁵ náleží Ústavního soudu ze dne 3.6.2003 sp. zn. II. ÚS 405/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 245, pod publikačním číslem 80/2003

²³⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 51, roč. 2008, str. 445, pod publikačním číslem 201/2008 a pod č. 446/2008 Sb. (dále v této kapitole pouze jako náleží Pl. ÚS 19/08) – bod 90 odůvodnění náleží

²³⁷ ze dne 13.12.2007, Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství uveřejněná pod č. 111/2009 Sb.m.s.

²³⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 3.11.2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, publikován pod č. 387/2009 Sb. (dále v této kapitole pouze jako náleží Pl. ÚS 29/09) – body 115 až 122 odůvodnění náleží. Ke stejnému závěru dochází i P. Mlsna aj. Kněžínek, kteří zároveň upozorňují i na vhodnost stanovení minimální lhůta, po kterou by prezident

Tato konstrukce lhůty pro podání návrhu je odvozena od podle mne velmi pochybné premisy povinnosti prezidenta republiky bezodkladně ratifikovat mezinárodní smlouvy, s jejíž ratifikací vyslovil souhlas Parlament.²³⁹ Lhůta není stanovena ani Ústavou ČR ani ZÚS. Ačkoliv souhlasím s Ústavním soudem v tom směru, že řízení o preventivní kontrole ústavnosti nemá sloužit k tomu, aby jeho prostřednictvím bylo účelově bráněno možnosti ratifikace smlouvy, nemohu souhlasit s tím, že by uplynutím lhůty bez zbytečného odkladu zanikalo právo navrhovatele příslušné řízení iniciovat. Podle mne naopak může tento závěr Ústavního soudu umožnit prezidentu republiky argumentovat proti ratifikaci smlouvy například tím, že její ratifikaci bude odkládat a poté co mu uběhne lhůta k podání návrhu, dojde k závěru, že je smlouva v rozporu s ústavním pořádkem a proto mu jeho ústavní povinnosti brání smlouvu ratifikovat. Zároveň se může odvolávat na závěr Ústavního soudu ohledně zániku jeho práva nechat tuto jeho pochybnost posoudit Ústavním soudem. Za vhodnější konstrukci jak zamezit zneužití tohoto řízení bych proto považoval cestu, kterou naznačil sám Ústavní soud (viz bod 115 nálezu Pl. ÚS 29/09), tj. odmítnutí návrhů zneužívajících soudní procedury ochrany ústavnosti jejich odmítnutím pro zjevnou neopodstatněnost, resp. pro zneužití práva podat návrh na zahájení řízení. Takový závěr by však musel být odůvodněn alespoň předběžným posouzením obsahu návrhu a ne pouhým automatickým odmítnutím s ohledem na promeškání lhůty.

Ústavní soud dále dovodil, že řízení o preventivní kontrole ústavnosti je co do metody přezkumu a co do procesního režimu analogické s řízením o zrušení právního předpisu.²⁴⁰ Na základě toho došel, s ohledem na svoji předchozí judikaturu, k závěru že se v těchto řízeních aplikuje zásada oficiality a povinnosti tvrzení tak, jak je rozebráno níže.

Zásadu oficiality v tomto řízení pojímá Ústavní soud tak, že je povinen návrh projednat a řízení o něm dokončit bez ohledu na další návrhy a navrhovatel po podání návrhu na zahájení řízení již návrhem dále nedisponuje. Zpětvzetí návrhu na zahájení řízení tedy není možné a na řádně zahájené řízení nemají vliv jakékoliv domnělé či skutečné změny ve skupině poslanců či senátorů, zánik mandátu nebo jakékoliv názorové změny. Z tohoto důvodu je nepřipustná i změna návrhu (rozšíření či zúžení petitu). Rozšíření návrhu by bylo nutno

republiky neměl smlouvu ratifikovat, aby umožnil skupině poslanců či senátorů návrh vůbec podat. (Mlsna P., Kněžínek J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Linde. Praha 2009. str. 494 – 496, 512

²³⁹ viz kapitolu 4.17 K pravomocím ústavních orgánů v rámci sjednávání a schvalování mezinárodní smlouvy

²⁴⁰ nálezu Pl. ÚS 29/09 – bod 122 odůvodnění nálezu, nálezu Pl. ÚS 19/08 – bod 74 odůvodnění nálezu

kvalifikovat jako další nový návrh, který musí splňovat všechny náležitosti a podmínky řízení jako návrh samostatný.²⁴¹

Povinnost tvrzení pojímá Ústavní soud tak, že posuzuje pouze v návrhu kvalifikovaně napadená a odůvodněná ustanovení předmětné mezinárodní smlouvy. Navrhovatele tedy stíhá povinnost tvrzení obsahového nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem – je tedy povinen uvést i důvod namítané protiústavnosti, ačkoliv zároveň Ústavní soud je vázán pouze petitem a může tedy shledat nesoulad s ústavním pořádkem i z jiného, než tvrzeného důvodu.

Podle Ústavního soudu přitom zejména u rozsáhlých normativních textů brání přezkumu celého smluvního textu jednak argument noetický (noeticky nesplnitelné) a za druhé argument normativní (čímž míní ústavní i zákonnou úpravu), který situuje Ústavní soud do postavení soudu, a nikoli „výkladového místa“. Dalším argumentem pak podle Ústavního soudu je to, že pokud by posuzoval soulad celé mezinárodní smlouvy, mohlo by dojít k upření práva podat později návrh na přezkum skupině poslanců či senátorů, kteří mají samostatnou legitimaci k podání návrhu. U ostatních subjektů by tato nemožnost byla spíše zhojena díky jejich ZÚS zaručené pozici účastníků řízení, když však skupina poslanců či senátorů účastníkem řízení, pokud sama není navrhovatelem, být nemůže.²⁴² V rámci druhého nálezu nicméně Ústavní soud toto stanovisko částečně korigoval, když připustil možnost přezkumu celé mezinárodní smlouvy, pokud jsou předloženy konkrétní argumenty, proč by mezinárodní smlouva měla být považována za nesouladnou s ústavním pořádkem jako celek. Takovému přezkumu na základě konkrétních námitek nelze bránit i s ohledem na celkovou systematiku mezinárodní smlouvy v níž dílčí ustanovení s touto celkovou systematikou nepochybně souvisí.²⁴³

P. Mlsna a J. Kněžínek se závěry Ústavního soudu ohledně přezkumu pouze výslovně napadených ustanovení mezinárodní smlouvy spíše nesouhlasí, když poukazují na to, že takové omezení z Ústavy ČR ani ZÚS nevyplývá a pokud má Ústavní soud pochybnosti o ochraně kvalifikované menšiny poslanců či senátorů, pak uvedené je řešitelné drobnou novelou ZÚS.²⁴⁴ Do doby přijetí případné novely ZÚS, jejíž přijetí či nepřijetí není schopen Ústavní soud ovlivnit, je však podle mého názoru přístup zaujatý Ústavním soudem v pořádku.

Projednání případného opakovaného návrhu na přezkum již jednou přezkoumaných ustanovení téže mezinárodní smlouvy, byť podaného jiným navrhovatelem brání překážka *rei iudicatae*. Zpravidla však nepůjde o identitu věci, pokud by byla předložena nová

²⁴¹ nález Pl. ÚS 29/09 – body 122 - 124 odůvodnění nálezu

²⁴² nález Pl. ÚS 19/08 – body 74 až 76 odůvodnění nálezu

²⁴³ nález Pl. ÚS 29/09 – body 105 až 109 odůvodnění nálezu

²⁴⁴ Mlsna P., Kněžínek J. dílo cit v pozn. č. 238. str. 508 – 512

mezinárodní smlouva, byť obsahově zčásti, ale případně i zcela totožná s již posouzenou mezinárodní smlouvou. Obsahově stejná ustanovení nového smluvního dokumentu se mohou octnout i v jiných funkčních vazbách než v původně posuzovaném dokumentu.²⁴⁵ Ústavní soud překážku *rei iudicatae* dále omezil požadavkem dvojí jednoty a to totožností ustanovení mezinárodní smlouvy, které je návrhem zpochybňováno, ale současně i totožností tvrzeného důvodu jeho rozporu s ústavním pořádkem, v jehož světle bylo ustanovení mezinárodní smlouvy přezkoumáno v předchozím rozhodnutí.²⁴⁶ Toto pojetí podle mne správně koresponduje se shora dovozenou povinností tvrzení protiústavnosti bez ohledu na právo Ústavního soudu dovodit protiústavnost i z jiného než tvrzeného důvodu.

Ústavní soud se nepřímou vyjádřil k tomu, že v případě smlouvy pouze pozměňující již ze strany ČR uzavřenou mezinárodní smlouvu mohou být předmětem přezkumu pouze ustanovení normativně nová. Tato normativně nová ustanovení přitom vymezil relativně velmi široce, když mezi ně zahrnul i ta ustanovení, která jsou převzata z interpretace dosavadní smlouvy orgánem k tomu povoláným smluvními stranami (v daném případě Evropským soudním dvorem), neboť výslovným začleněním určitého ustanovení dovozovaného doposud judikaturou se za určitých okolností může jeho normativní význam změnit. Navíc, i pokud by vznikly pochybnosti o to, zda jde normativně o nové ustanovení, z ústavní zásady předvídatelnosti, srozumitelnosti a určitosti práva je třeba takováto sporná ustanovení podrobit přezkumu.²⁴⁷ S ohledem na takto široké vymezení normativně nových ustanovení je podle mne těžko představitelné, že některé ustanovení by mohlo být považováno za normativně staré, pokud pominu zcela jasnou otázku těch ustanovení, která jsou v již ratifikované smlouvě obsažena a nová smlouva je výslovně nemění.²⁴⁸ Tomu odpovídá i postup Ústavního soudu, který považoval všechna napadená ustanovení z normativně nová, i pokud pouze opakovala již existující normy evropského práva. Je nicméně podle mne zároveň zřejmé, že může také nastat taková situace, kdy ustanovení měnící původní smlouvu by se dostalo do rozporu s ústavním pořádkem pouze ve spojení s původním textem smlouvy. Nicméně i v takovém případě musí být předmětem přezkumu pouze nové ustanovení, byť posuzované v kontextu celého smluvního textu po provedení změny.

²⁴⁵ nálezu Pl. ÚS 19/08 – bod 78 odůvodnění nálezu

²⁴⁶ nálezu Pl. ÚS 29/09 – body 96 až 98 odůvodnění nálezu

²⁴⁷ nálezu Pl. ÚS 19/08 – body 79 až 83 odůvodnění nálezu

²⁴⁸ k tomuto lze odkázat na výslovné odmítnutí přezkumu těchto ustanovení v nálezu Pl. ÚS 29/09 – bod 108 odůvodnění nálezu

I smlouvy podle čl. 10a přezkoumává Ústavní soud z pohledu celého ústavního pořádku. V rámci ústavního pořádku nicméně hraje stěžejní roli tzv. materiální ohnisko Ústavy ČR, tedy podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž změna je ve smyslu čl. 9 odst. 2 nepřipustná. Ústava ČR v rozsahu přezkumu smluv podle čl. 10a a podle čl. 49 nerozlišuje. Též nelze klást rovnítko mezi přijetím ústavního zákona a udělením souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, byť je třeba stejného počtu poslanců a senátorů, neboť do konečné podoby ústavního zákona může Parlament výrazně zasáhnout, zatímco u mezinárodní smlouvy má pouze možnost souhlas udělit či neudělit.²⁴⁹

Ačkoliv Ústavní soud došel k závěru, že referenčním hlediskem je celý ústavní pořádek, bude podle mého přesvědčení z povahy věci přezkum vyloučen těch kompetenčních ustanovení ústavního pořádku, která jsou bezprostředně dotčena přenosem pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci. Jinak by vždy musela být nejprve změněna příslušná ustanovení ústavního pořádku tak, aby výslovně omezovala orgán ČR v tom směru, aby v tomto uvolněném prostoru mohlo dojít k přenosu pravomocí smlouvou podle čl. 10a. Například by tedy v souvislosti se členstvím v EU museli být Parlament v rámci jeho zákonodárné pravomoci a prezident republiky ve svém právu sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy výslovně omezeni tak, že tyto pravomoci mohou vykonávat jen v rozsahu, ve kterém nejde o výlučné pravomoci EU a v součinnosti s EU tam, kde půjde o sdílené pravomoci. Jak nicméně nepřímě vyplývá z odůvodnění nálezu Pl. ÚS 19/08, Ústavní soud takto neuvažoval a v této souvislosti pouze posuzoval, zda určitou pravomoc lze převést z pohledu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Je pak nicméně otázkou jaká část ústavního pořádku má být oním referenčním kritériem, když velká část ústavního pořádku je tvořena právě kompetenčními ustanoveními. V úvahu kromě materiálního ohniska Ústavy ČR zřejmě přichází pouze ta lidská práva a svobody, které by nebylo možné označit za taková, která jsou součástí materiálního ohniska Ústavy ČR.

Mezinárodní smlouvou podle čl. 10a lze přenést pouze některé pravomoci, tedy nikoliv všechny, a pouze takový rozsah pravomocí, aby nebyla narušena podstata republiky jako svrchovaného a demokratického právního státu založeného na úctě právům a svobodám člověka a občana a aby nedošlo ke změně podstatných náležitostí demokratického právního státu. Pojem svrchovanosti přitom nevyklučuje přenos určité kompetence na základě svobodně přijatého mezinárodního závazku, když možnost takový závazek převzít je naopak projevem suverenity. To zda přenos určitých kompetencí může znamenat ztrátu suverenity je primárně

²⁴⁹ nálezu Pl. ÚS 19/08 – body 88 až 94 odůvodnění nálezu

otázkou politickou a zásah Ústavního soudu přichází v úvahu pouze, pokud míra uvážení byla jednoznačně překročena. Referenčním hlediskem přípustnosti přenesení pravomocí je zvláště respektování materiálního ohniska Ústavy podle jejího čl. 9 odst. 2, tedy zejména ochrana základních lidských práv a svobod, tak jak jsou zakotveny v Listině, ECHR, v dalších mezinárodních smlouvách z této oblasti a v ustálené judikatuře Ústavního soudu a ESLP.²⁵⁰ Taxativní výčet znaků materiálního ohniska Ústavy ČR Ústavní soud odmítl poskytnout s ohledem na povahu řízení před ním, když právě posuzování konkrétní kauzy poskytuje relevantní rámec, ve kterém je možno interpretací, případ od případu, zpřesňovat obsah tohoto pojmu.²⁵¹

Ústavní soud se tak ohledně rozsahu přezkumu smluv podle čl. 10a věcně ztotožnil s názorem J. Malenovského, který tento přezkum omezil na možnost posuzování tvrdého jádra ústavy a z tohoto úhlu pohledu nazíraného rozsahu přenášených pravomocí.²⁵² Bez ohledu na to, že Ústavní soud tvrdí, že předmětem přezkumu je celý ústavní pořádek, v nálezech se věcně omezil pouze na soulad s materiálním ohniskem Ústavy ČR.

4.16 Časové účinky Euronovely a zákonných odkazů

Soudy se zabývaly časovou působností Euronovely i zákonných odkazů ukládajících aplikovat mezinárodní smlouvu z několika aspektů.

Ústavní soud došel k závěru, že je nezbytné zkoumat naplnění podmínek hypotézy čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele i při posuzování aplikovatelnosti mezinárodní smlouvy na základě zákonného odkazu před Euronovelou, neboť dovedil, že mezinárodní smlouva zásadně musela tyto podmínky naplňovat i před Euronovelou, ačkoliv nebyly v Ústavě ČR ani v konkrétním zákonném odkazu výslovně uvedeny.²⁵³ U mezinárodní smlouvy, která ČR nezavazovala, chyběl důvod k její recepci do českého práva, publikace právní normy je jedním ze základních předpokladů závaznosti v podmínkách právního státu a podle Ústavního soudu v podmínkách právního státu je nutné považovat za neopominutelný rovněž souhlas

²⁵⁰ nález Pl. ÚS 19/08 – body 97 až 100, 107 až 110, 130 odůvodnění nálezu

²⁵¹ nález Pl. ÚS 29/09 – body 110 až 113 odůvodnění nálezu

²⁵² Malenovský J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník č. 9/2003, roč. 142, str. 851 - 853

²⁵³ v daném případě šlo o aplikaci § 318 zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, jehož znění neupravovalo žádné podmínky přednostní aplikace mezinárodní smlouvy, když znělo: *Obsahuje-li mezinárodní smlouva ustanovení odchylná od tohoto zákona nebo od předpisů podle něho vydaných, platí ustanovení mezinárodní smlouvy.*

Parlamentu se smlouvou, jež má měnit prvky účinnosti zákona.²⁵⁴ Na druhou stranu v jiných případech souhlas Parlamentu se smlouvou za nezbytný nepovažoval.²⁵⁵

Klíčovým však bylo zejména posouzení, zda ohledně smluv, které vstoupily pro ČR v platnost z pohledu mezinárodního práva před 1.6.2002, tedy vstupem Euronovely v účinnost, a splňují nové podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR, má platit také dispozice čl. 10, tedy posouzení působnosti čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele *ratione temporis*. Jak bylo v předchozí kapitole poukázáno, v rámci odborné veřejnosti panovaly pochybnosti zejména s ohledem na termín Parlament použitý v čl. 10.

Ústavní soud se k této otázce nevyjádřil zpočátku explicitně. V roce 2003 nicméně došel k závěru, že Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení,²⁵⁶ je součástí právního řádu, aniž by se tímto závěrem podrobněji zaobíral.²⁵⁷ Smlouva přitom byla uzavřena dne 29.10.1992 a v platnost vstoupila 3.5.1993. Souhlas s její ratifikací dávala ještě Česká národní rada. U této smlouvy však nelze přehlédnout, že vstoupila v platnost až za existence samostatné ČR a Česká národní rada v témže personálním obsazení se stala podle čl. 106 Ústavy ČR Poslaneckou sněmovnou, která vykonávala i funkce Senátu. V roce 2005 pak Ústavní soud posuzoval aplikaci Úmluvy o uznání a výkonu rozhodčích nálezů²⁵⁸ obecnými soudy.²⁵⁹ Národní shromáždění vyslovilo s úmluvou souhlas dne 13.12.1958. Prezident republiky úmluvu ratifikoval dne 27.4.1959. Smlouva vstoupila pro Československo v platnost dne 10.10.1959. Je tak zřejmé, že jak vnitrostátní schvalovací proces, tak mezinárodně právní účinky smlouvy nastaly nejen před vstupem Euronovely v účinnost, ale i před vznikem samostatné ČR. Ačkoliv se otázkou časové působnosti Euronovely Ústavní soud výslovně nezabýval, je zřejmé, že neměl žádné pochybnosti o tom, že i citovaná úmluva splňuje všechny podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR a má tedy účinky uvedené v dispozici.

Ačkoliv by se dalo uvažovat o tom, zda k tomuto závěru nedošel Ústavní soud již v rámci nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, domnívám se, že spíše nikoliv. Ústavní soud opřel své závěry

²⁵⁴ náleze Ústavního soudu ze dne 28.11.2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 31, roč. 2003, str. 235 pod publikačním č. 139/2003, shodně též náleze Ústavního soudu ze dne 22.9.2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 34, roč. 2004, str. 351 pod publikačním č. 134/2004

²⁵⁵ viz kapitolu 4.6 Aplikace mezinárodní smlouvy na základě zákonného odkazu

²⁵⁶ ze dne 29.10.1992, publikována pod č. 228/1993 Sb.

²⁵⁷ náleze Ústavního soudu ze dne 3.6.2003 sp. zn. II. ÚS 405/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 245, po publikačním číslem 80/2003 – podrobně rozebrán v kapitole 4.8 Aplikace zásady nesnížení ochrany lidských práv v důsledku přijetí mezinárodní smlouvy a vzájemné komplementarity mezinárodních a vnitrostátních katalogů lidských práv

²⁵⁸ ze dne 10.6.1958, vyhlášená pod č. 74/1959 Sb. (Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards - the "New York" Convention / Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Convention de New York)

²⁵⁹ usnesení Ústavního soudu ze dne 20.12.2005, sp. zn. I. ÚS 448/05

v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 o zachování privilegovaného postavení specifické kategorie smluv o lidských právech a základních svobodách, která již inkorporována v minulosti byla, na čemž se podle Ústavního soudu Euronovelou nic nezměnilo. V daném případě však šlo o „běžnou“ mezinárodní smlouvu, která před Euronovelou nepochybně prostřednictvím čl. 10 Ústavy ČR inkorporována nebyla, bez ohledu na její přednostní aplikaci na základě zákonného ustanovení.²⁶⁰

To, že čl. 10 má být aplikován na jakékoliv mezinárodní smlouvy splňující podmínky hypotézy, bez ohledu na datum jejich vstupu v platnost a bez ohledu na to, který zákonodárny sbor udělil k jejich ratifikaci souhlas, výslovně potvrdil Ústavní soud v roce 2008, když se odkázal právě i na náleze v souvislosti se Smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení. V tomto nálezu však zároveň došel k závěru, že je zejména v rozporu se zásadou důvěry v právo, aby byla mezinárodní smlouva aplikována na základě zákonného odkazu, který po dlouhou dobu nebyl správními orgány ani soudy k takovéto přednostní aplikaci používán. Konkrétně se jednalo o to, že Česká správa sociálního zabezpečení začala s ohledem na Euronovelu požadovat po plátcích sociálního pojištění, aby jí odvedli pojistné za zaměstnance s francouzským státním občanstvím, jejichž pracovní právní poměr se řídil francouzským právem, počínaje od 1.6.2002. K tomuto požadavku došla na základě přednostní aplikace Všeobecné úmluvy o sociální bezpečnosti mezi Československem a Francií²⁶¹ ve znění Dodatkové úmluvy.²⁶² Tento postup potvrdil i Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud však došel k závěru, že nejsou splněny všechny podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR, neboť s úmluvami nevyslovil souhlas zákonodárny sbor. Nicméně došel k závěru, že i přesto mají být úmluvy přednostně aplikovány a to na základě zákonného odkazu uvedeného v zákoně č. 100/1932 Sb. z. a n., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění, který nebyl v době rozhodování Nejvyššího správního soudu dosud zrušen.²⁶³ Ačkoliv Ústavní soud nepopřel formálně právní správnost takového závěru Nejvyššího správního soudu, došel k závěru, že tento zákon nikdy nebyl, ve vztahu ke stěžovateli, aplikován a podle publikované judikatury nebyl aplikován ani vůči jiným subjektům, ačkoliv tomu nic nebránilo i kdykoliv v době před rokem 2002. Ústavní soud proto konstatoval, že s ohledem na předchozí ustálenou výkladovou praxi nebylo možné náhle

²⁶⁰ § 47 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů

²⁶¹ ze dne 12.10.1948, vyhlášená pod č. 215/1949 Sb.

²⁶² ze dne 17.10.1967, vyhlášená pod č. 68/1970

²⁶³ formálně byl tento zákon zrušen až k 1.1.2009 ustanovením § 200 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění

začít aplikovat 70 let starý zákon, aniž by adresáti norem byli předem na takovou změnu výkladu upozorněni a tato změna byla odůvodněna závažnými a principiálními důvody, směřujícími k dosažení určité právem chráněné hodnoty.²⁶⁴ Množství skutkově shodných případů rozhodl Ústavní soud následně zcela shodně, i přes případnou polemiku Nejvyššího správního soudu s těmito závěry.²⁶⁵

Ačkoliv se ztotožňuji s nosnými důvody těchto nálezů, Ústavní soud zároveň poněkud zatemnil pravidla pro aplikaci mezinárodních smluv, které splňují podmínky hypotézy čl. 10 po Euronovele, ale dříve nebyly aplikovány neboť prostor pro jejich aplikaci nedával žádný zákonný odkaz. Ústavní soud na jedné straně v tomto nálezu konstatuje, že i mezinárodní smlouvy, ratifikované před 1.6.2002, splňují-li jinak podmínky článku 10 Ústavy ČR, jsou součástí právního řádu (viz bod 18. odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 520/06). Zároveň připustil změnu správní praxe, pokud by se skutečně jednalo o smlouvu podle čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele (viz bod 23. odůvodnění nálezu sp. zn. I. ÚS 520/06).

Přitom na druhou stranu konstatuje v bodu 17. odůvodnění nálezu: *Podstatnější pro tuto věc je skutečnost, že i kdyby snad byl dán předpoklad článku 10 Ústavy ČR, a Úmluva by tedy byla součástí právního řádu ČR (což v tomto případě ovšem není), novela Ústavy č. 395/2001 Sb. nemůže být orgány veřejné moci vykládána tak, že překvapivě a v rozporu s principem ochrany oprávněného očekávání adresátů právní normy zasahuje do práv a povinností těchto adresátů.* Tento závěr přitom není podrobněji odůvodněn.

Osobně jsem přesvědčen, že právě Euronovela mohla být důvodem pro změnu výkladové praxe, pokud měla být nově aplikována mezinárodní smlouva, která dříve aplikována být nemohla, neboť se jedná o jev spojený s přijetím jakékoliv nové právní úpravy. Na druhou stranu by nepochybně adresáti těchto norem měli být vhodným způsobem na tuto změnu upozorněni, neboť Euronovela nepochybně znamenala kvalitativně jiný typ změny než změna běžného zákonodárství. Zatímco u běžných změn jsou zásadně schopni si dohledat předchozí a nové znění právní normy, v případě Euronovely mohla do právního vztahu vstoupit mezinárodní smlouva i velmi stará, o jejíž existenci vůbec adresáti norem nemuseli tušit, že by byla způsobilá jejich právní postavení ovlivnit.

²⁶⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 23.1.2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 48, roč. 2008, str. 195, pod publikačním číslem 18/2008

²⁶⁵ viz například nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 605/06, sp. zn. I. ÚS 629/06, sp. zn. III. ÚS 705/06, sp. zn. I. ÚS 2373/07 a sp. zn. III. ÚS 619/06

4.17 K pravomocím ústavních orgánů v rámci sjednávání a schvalování mezinárodní smlouvy

Otázky pravomocí ústavních orgánů v rámci sjednávání a vnitrostátního udělování souhlasu soudy zpravidla neřeší. Nejčastěji to bude způsobené tím, že pravidla sjednávání mezinárodních smluv i pro jejich vnitrostátní projednání jsou relativně jasná a lze tak předpokládat, že ústavní orgány nemají problém je dodržovat.

Pokud je mi známo, Ústavní soud se k této problematice vyjadřoval pouze jednou, když v rámci preventivní kontroly ústavnosti došel k závěru, že prezident republiky je povinen bez zbytečného odkladu ratifikovat mezinárodní smlouvu, která byla řádně prezidentem republiky nebo vládou z jeho pověření sjednána a s jejíž ratifikací vyslovil souhlas demokraticky zvolený zákonodárny sbor. Ústavní soud přitom vyšel z toho, že akt ratifikace znamená pouze potvrzení řádného průběhu vnitrostátní schvalovací procedury navenek. Opřel se i o to, že z pohledu mezinárodního práva již sjednáním mezinárodní smlouvy na sebe smluvní strany berou závazek, že nebudou nepřiměřeně protahovat své definitivní rozhodnutí o přijetí či nepřijetí smlouvy.²⁶⁶

Tento závěr považuji za velmi problematický jak z pohledu hmotněprávního, tak ale zejména z důvodu, jak k tomuto závěru Ústavní soud procesně dospěl. Z pohledu hmotného je otázkou, zda ratifikací prezident republiky pouze formálně potvrzuje průběh vnitrostátního projednání, či zda je to projev jeho na Parlamentu nezávislé politické vůle, je minimálně sporná.²⁶⁷ Ústavní soud přitom svůj závěr, proč má prezident povinnost smlouvu ratifikovat vůbec neodůvodnil a spokojil se strohým konstatováním, že tomu tak je. Samotný text Ústavy ČR však spíše svědčí tomu, že prezident republiky povinnost ratifikovat mezinárodní smlouvu nemá, byť je nepochybně správný poukaz Ústavního soudu na to, že prezident republiky je (být třeba pouze formálně prostřednictvím zmocněnce) tím, kdo smlouvu za stát sjednává.

Za této situace je shrnutí Ústavního soudu do jednoho odstavce nálezu naprosto nedostatečným odůvodněním jeho závěru. Prezident republiky, ač účastník předmětného řízení nebyl nijak upozorněn na to, že by se touto otázkou chtěl Ústavní soud zabývat. Takováto otázka zásadní pravomoci hlavy státu by navíc měla být řešena v případném sporu o

²⁶⁶ nález Ústavního soudu ze dne 3.11.2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, publikován pod č. 387/2009 Sb. – bod 116 odůvodnění nálezu

²⁶⁷ k tomu viz např. Kysela J. Ondřejek P. Ondřejková J. Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR. 1. část. Historický a komparativní kontext Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, roč. 18, č. 2, s. 100 – 110, Šimíček V. Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy? uveřejněno na serveru Jiné právo <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html> nebo Chrástilová B., Mikeš P. Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Praha. ASPI Publishing. 2003, str. 228

rozsah kompetencí státních orgánů, ve kterém by měli všichni účastníci (zřejmě si lze takový spor představit mezi Parlamentem a prezidentem republiky) možnost podrobně se k věci vyjádřit a to s ohledem na všechny okolnosti posuzovaného případu. Tento závěr Ústavního soudu proto považují za takový, který danou otázku nevyklučuje v budoucnu řešit odlišně, pokud by skutečný spor o tuto pravomoc nastal.

5. Rozhodovací praxe soudů aplikující mezinárodní právo věcně

Jak bylo uvedeno už v úvodu této práce, tato kapitola si neklade za cíl poskytnout nijak ucelený pohled na věcnou aplikaci mezinárodního práva soudy. Jde tak spíše o nahodilý výběr různých oblastí mezinárodního práva veřejného aplikovaného soudy tam, kde šlo o spíše o výjimečnou situaci, že mezinárodní právo bylo klíčové pro posouzení sporné otázky, tam kde jde o oblasti mezinárodního práva, které se zpravidla před vnitrostátními soudy neřeší, nebo o taková rozhodnutí, kde soud aplikoval mezinárodní právo nějakým jiným zajímavým způsobem či pokud šlo o komplexní řešení určitého problému v návaznosti na mezinárodní závazky ČR. Jde tak o ukázkou toho, jakou roli může mezinárodní právo ve vnitrostátním právu mít s ohledem na konkrétní posuzované otázky.

V mnoha případech přitom jde o rozhodnutí, která byla rozebírána ve čtvrté části práce, nicméně v této části je rozebíráno posuzování hmotněprávních ustanovení mezinárodní smlouvy v konkrétních případech, na rozdíl od otázek systémových, řešených v předchozí části.

5.1 *Obecná pravidla mezinárodního práva*

Soudy zpravidla nemají potřebu se otázkami obecných pravidel mezinárodního práva příliš zabývat, nicméně někdy i tato obecná pravidla berou v úvahu.

Ústavní soud opakovaně zdůraznil zejména jednu ze základních zásad mezinárodního práva *pacta sunt servanda* a to v souvislosti s principem svrchovanosti států, který se však projevuje v právu rozhodnout se, zda určitou mezinárodní smlouvu uzavře, ale již ne v tom, zda jí bude dodržovat.¹

Nejvyšší právní soud se zabýval otázkou závaznosti mezistátní dohody s ohledem na její případný rozpor s normami vnitrostátního práva, když posuzoval střet závazku utajit obsah mezivládní Smlouvy o umožnění ruského dluhu, uzavřené mezi vládami ČR a Ruska, obsažený v této mezivládní dohodě a oproti tomu stojícímu právu žadateli podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, aby mu byl obsah této smlouvy zpřístupněn. Nejvyšší správní soud přitom plně v souladu s mezinárodním právem dovodil, že se stát nemůže zprostit mezinárodněprávního závazku ani odvoláním na zásady své ústavy a nemůže

¹ náleží Ústavního soudu ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 51, roč. 2008, str. 445, pod publikačním číslem 201/2008 a pod č. 446/2008 Sb. – body 98 a 100 odůvodnění nálezu, náleží Ústavního soudu ze dne 3.11.2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, publikován pod č. 387/2009 Sb. – bod 168 odůvodnění nálezu

se ospravedlnit před mezinárodním soudem tím, že jeho chování, které odporuje mezinárodnímu právu, mu bylo předeepsáno ustanoveními jeho ústavy, ostatními zákony, nebo rozhodnutím jeho soudů. Zároveň také došel k závěru, že z pohledu mezinárodního práva je možné uzavřít tajnou smlouvu, nebo připojit tajné dodatky k veřejné smlouvě z důvodů bezpečnostních, vojenských, či ekonomických, pokud obsah takových smluv je v souladu se základními zásadami obecného mezinárodního práva. Přesto v daném případě soud odmítl takovou mezinárodní smlouvu aplikovat před zákonem i při vědomí toho, že takové rozhodnutí poruší mezinárodní závazek státu, neboť smlouva nesplňovala všechny podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR.²

5.2 Základní lidská práva a svobody

Jak upozorňoval J. Malenovský, bylo poněkud na škodu, že alespoň zpočátku se Ústavní soud zdržel aplikace rozsudků ESLP v oblasti ochrany vlastnického práva a práva na soukromý život a spokojil se svým výkladem Listiny, ačkoliv nepochybně v těchto oblastech by evropská judikatura byla přínosná s ohledem na neexistenci stabilizované judikatury českých soudů s ohledem na faktické popírání vlastnického práva a nerespektování soukromého života totalitním režimem.³ Nicméně později se situace výrazně zlepšila a zejména Ústavní soud byl a je orgánem, který na nutnost aplikace ECHR ve světle judikatury ESLP opakovaně upozorňuje, což bylo rozebráno již v předchozí části práce.

5.2.1 Právo na svobodu projevu

Nepochybně zajímavým případem v oblasti práva na svobodu projevu byl případ, kdy Nejvyšší soud posuzoval případ vydavatele M. Zítka, který vydal v českém překladu knihu Adolfa Hitlera „Mein Kampf“. V rámci úvah o trestnosti tohoto jednání vyšel Nejvyšší soud též z čl. 10 ECHR zakotvujícího právo na svobodu projevu a stanovící pravidla přípustnosti jejího omezení. Nejvyšší soud dovedl z tohoto článku, že:

Svoboda projevu je svým obsahem, významem a stupněm právní ochrany na stejné úrovni jako rovnoprávnost občanů bez ohledu na jejich národnost, rasu, třídní či náboženskou příslušnost. Dojde-li v konkrétním případě k tomu, že některé z garantovaných práv či svobod na straně obviněného se střetne se stejně garantovaným právem či svobodou na straně jiných

² rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2006, sp. zn. A 2/2003, publikován ve Sb. NSS č. 2/2008, str. 162, pod publikačním číslem 1469/2008

³ Malenovský J. Glosy k výkladu článku 10 české ústavy v praxi ústavních orgánů. Právník č. 9/1996, roč. 135, str. 804

osob, je třeba, aby rozhodnutí soudu v takovém případě bylo vyvážené a aby do sféry práv a svobod obviněného zasahovalo jen v případě, jestliže to je skutečně nutné. Současně je zcela nezbytné, aby k takovému zásahu ze strany soudu či jiného orgánu státní moci došlo pouze v mezích zákona, tj. na základě zákonem stanovených podmínek a předpokladů.

Podle Nejvyššího soudu přitom nebylo v předchozím trestním řízení postaveno na jisto, že byly zcela naplněny všechny znaky skutkové podstaty trestného činu podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů podle § 260 odst. 1, 2 písm. a) tr. zákona. Nejvyšší soud proto předchozí rozsudky zrušil a věc vrátil do fáze přípravného řízení.⁴

Je nepochybně škoda, že Nejvyšší soud vyšel ryze ze znění čl. 10 ECHR, aniž by se jakkoliv v odůvodnění zabýval související judikaturou ESLP, ačkoliv i právě k otázkám střetu mezi právem na svobodu projevu a jinými ECHR chráněnými právy existuje relativně bohatá judikatura ESLP.

5.2.2 Možnost zásahu do práv na ochranu osobnosti odůvodněním soudního rozhodnutí

V rámci individuální ústavní stížnosti posuzoval Ústavní soud situaci, kdy se stěžovatel domáhal žalobou na ochranu osobnosti určení, že odůvodněním trestních rozsudků proti jiné osobě došlo k zásahu do jeho osobnostních práv. Zásah měl spočívat v tom, že v rámci rozsudku v trestní věci soud došel k závěru, že obžalovaný mohl být až posledním článkem řetězu v rámci trestného činu nepřímého úplatkářství a zřejmě se na trestné činnosti mohl podílet i stěžovatel. Pro stěžovatele přitom mělo toto odůvodnění zásadní dopady, neboť tyto pasáže byly medializovány na Slovensku, kde stěžovatel působí jako soudce. Obecné soudy žalobu zamítly, když argumentovaly výlučně vnitrostátním právem i přes poukazy stěžovatele na ECHR a relevantní judikaturu ESLP. Došly k závěru, že odůvodněním rozsudku nemůže dojít k zásahu do osobnostních práv, neboť jde o výkon zákonem uložené povinnosti soudu svá rozhodnutí odůvodnit.

Ústavní soud podrobně analyzoval judikaturu ESLP týkající se čl. 6 odst. 2 ECHR.⁵ Došel přitom k závěru, na rozdíl od obecných soudů že, k porušení čl. 6 odst. 2 ECHR může dojít nejen v případech zpochybňování nevinu, v rámci soudního rozhodnutí, ale též např. v prohlášeních jiných orgánů a tudíž že do osobnostních práv lze zasáhnout i výkonem soudcovské činnosti, tedy i odůvodněním soudního rozhodnutí. K zásahu do osobnostních

⁴ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24.7.2002, sp. zn. 5 Tdo 337/2002

⁵ Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

práv může dojít přitom jak přímo u účastníka řízení, tak u třetí osoby. Porušení je však nutno zvažovat s ohledem na funkci odůvodnění rozsudku, tedy aby bylo soudu umožněno vykonávat jeho funkci přesvědčivě, jasně a podrobně vysvětlit, jaký skutkový stav byl v daném případě shledán a jaké je jeho právní posouzení. Ve vztahu k odůvodnění soudního rozhodnutí lze proto uvažovat o případném neoprávněném zásahu do osobnostních práv jen zcela výjimečně, což platí zejména v těch případech, kdy jde o soudní rozhodnutí adresovaná třetím osobám.⁶

Ústavní soud přitom za základ svého odůvodnění považoval jak čl. 10 a čl. 40 odst. 2 Listiny tak jim obsahově obdobné čl. 8 a 6 odst. 2 ECHR, nicméně právní argumentace je v podstatě plně založena nikoliv na samotném textu těchto ustanovení, ale na podrobné analýze rozhodovací praxe ESLP.

5.2.3 Právo vlastnit majetek

S ohledem na čl. 1 Protokolu Dodatkového protokolu k ECHR posuzoval Nejvyšší soud, zda není možné tzv. restituční tečku,⁷ považovat vůči určitému okruhu osob za nepřípustné zbavení majetku.⁸ Konkrétně se jednalo o situaci, kdy žalobkyně dlouhodobě provozovala zemědělskou prvovýrobu a využila zákonné možnosti postoupení pohledávek od původních restituentů k tomu, aby pro stabilitu a perspektivu svého podnikání získala v předmětné lokalitě další zemědělskou půdu do svého vlastnictví, a to za vynaložení nemalých nákladů. Nejvyšší soud v první řadě došel k závěru, že nárok na vydání nemovitosti tvoří majetek ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k ECHR. Nároky žalobkyně na vydání pozemků totiž plynuly z jednoznačného ustanovení zákona o půdě a možnost jejich vymožení podporovala i judikatura. Ačkoliv původně plynula postupitelnost restitučního nároku pouze z doktríny, zákonodárce možnost postoupit restituční nárok výslovně potvrdil zákonem. Následně došel soud k závěru, že tento majetek byl z důvodu veřejného zájmu zabaven, když tímto veřejným zájmem bylo ukončení restitučního procesu.

Proto přistoupil k posouzení otázky, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce. Podle Nejvyššího soudu žalobkyně nabyla restitučních nároků jako prostředku k získání zemědělských pozemků a rozšíření hospodářství, a nikoli v souvislosti rizikovými komerčními aktivitami. S ohledem

⁶ nález Ústavního soudu ze dne 15.11.2006, sp. zn. I. ÚS 310/05, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 43, roč. 2006, str. 357 pod publikačním č. 211/2006

⁷ ustanovení § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 253/2003 Sb., a čl. VI zákona č. 253/2003 Sb.

⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.11.2007, sp. zn. 28 Cdo 436/2007

na nižší míru rizikovosti podnikatelské aktivity, symbolickou výši náhrady, uplatnění nároku před restituční tečkou a naplnění jednoho z účelů zákona o půdě (zlepšení péče o zemědělskou a lesní půdu obnovením původních vlastnických vztahů k půdě a upravení vlastnických vztahů k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova) na straně žalobkyně zakládá porušení spravedlivé rovnováhy mezi zabavením majetku žalobkyni a obecným zájmem na stabilizování majetkových poměrů. Nejvyšší soud proto přistoupil k přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy a rozsudky soudů nižších stupňů zrušil a uložil jim aplikovat v rámci rozhodování čl. 1 Dodatkového protokolu k ECHR.

Tento rozsudek Nejvyššího soudu je přitom založen výlučně na aplikaci čl. 1 Dodatkového protokolu k ECHR a na detailním zkoumání judikatury ESLP k tomuto ustanovení. V rozsudku je citováno celkem 15 rozhodnutí ESLP a dokonce jedna předkládací zpráva Komise pro lidská práva. Rozsudek tak považují téměř za vzor aplikace čl. 10 Ústavy ČR obecnými soudy a světlou výjimku v rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu při aplikaci mezinárodních smluv, neboť je aplikuje relativně velmi málokdy, a pokud ano, pak bez podrobnější argumentace a bez přihlédnutí k relevantní judikatuře.

5.3 Přípustnost omezení lidských práv

Ústavní soud se mimo jiné zabýval dvěma případy, kdy přípustnost omezení mezinárodními smlouvami zajištěnými lidských práv z těchto smluv přímo nevyplývala. Přesto Ústavní soud došel k závěru, že je jejich omezení možné minimálně ve dvou okruzích situací. Za prvé v případě kolize s dalšími lidskými právy a za druhé jako sankce za porušování lidských práv. S ohledem na zavedení institutu utajeného svědka Ústavní soud zkoumal, zda je přípustné omezit právo obviněného na možnost účasti a výslechu svědků svědčících v jeho prospěch za stejných podmínek jako u svědků svědčících proti němu dle čl. 37 odst. 3 a čl. 38 odst. 2 Listiny, čl. 14 odst. 3 písm. e) Paktu a čl. 6 odst. 3 písm. d) ECHR. Přitom konstatoval, že žádné citované ustanovení jakékoliv omezení tohoto práva nepřipouští. Zároveň konstatoval, že pokud svědkovi hrozí v důsledku podání svědectví slovní i násilné útoky, má naopak on právo na ochranu své osobnosti. Proto podle Ústavního soudu k omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. V těchto situacích je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody. V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi

stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případech jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.⁹

U tohoto nálezu je poněkud škoda, že ačkoliv podle mne došel Ústavní soud ke správným závěrům ohledně přípustnosti omezení lidských práv a základních svobod garantovaných mezinárodními smlouvami, opřel se v podstatě o svůj výklad a vnitrostátní ústavní právo, ačkoliv si byl vědom, že posuzuje taktéž ustanovení Paktu a ECHR, k níž navíc existuje judikatura ESLP týkající se střetu jednotlivých ECHR chráněných práv.

Ve druhém případě šlo o situaci, kdy se rámci odůvodnění nálezu zamítajícím návrh na zrušení dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, Ústavní soud podle mne částečně nadbytečně pustil do hodnocení souladu tohoto dekretu s až později přijatými mezinárodními dokumenty v oblasti lidských práv. Vzhledem k tomu, že dekrety prezidenta republiky byly přijaty a akty konfiskace provedeny před vstupem příslušných mezinárodních smluv pro ČR v platnost, nemohlo dojít samozřejmě k jejich porušení a nebyla dána pravomoc soudu *ratione temporis*. Přesto je Ústavním soudem vyslovený názor podnětný. Ústavní soud konstatoval, že podle jeho přesvědčení, lze postihnout určité osoby při respektování zásady proporcionality tak, že by to jinak znamenalo porušení jejich základních práv a svobod, pokud samy tyto osoby se porušování práv a svobod dopouštěly.

V mezinárodní rovině se Ústavní soud opřel o čl. 30 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 5 odst. 1 Paktu i Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech¹⁰ a čl. 17 ECHR v němž je uvedeno: "*nic v této Úmluvě nemůže být vykládáno tak, jako by dávalo státu, skupině nebo jednotlivci jakékoliv právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se činů zaměřených na zničení kteréhokoli ze zde přiznaných práv a svobod nebo na omezování těchto práv a svobod ve větším rozsahu, než to Úmluva stanoví*".

K tomu Ústavní soud konstatoval: *Právě v této rovině možno spatřovat východisko pro závěry obecnější povahy i v projednávané věci: podíleli-li se také někdejší českoslovenští občané německé národnosti na destrukci práv a svobod ostatních občanů Československé republiky,*

⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1994, str. 57 pod publikačním č. 46/1993 a pod č. 214/1994 Sb.

¹⁰ přijat rezolucí Valného shromáždění OSN č. 2200A (XXI) dne 16.12.1966, uveřejněn pod č. 120/1976 Sb. (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

potom je jen zcela konsekvantní, že v tomto směru nemohla být v probíhajícím konfliktu zcela šetřena ani jejich práva a svobody, přirozeně při zachování relace cíl a prostředek, neboť taková sociální, a také destruktivní, "naivita" by nutně vyústila katastroficky. K "právním zásadám civilizovaných společností Evropy platných v tomto století", jichž se dovolává navrhovatel, náleží tedy i právo vyvodit z útoku na demokracii a na lidská práva a svobody nezbytné sankce.¹¹

5.4 Diskriminace

Nejvyšší soud předložil návrh na zrušení ustanovení § 12a odst. 5 věty druhé, zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, která zněla: *Proti usnesení o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku se může odvolat i věřitel, který doloží, že má za dlužníkem peněžitou pohledávku.* Nejvyšší soud přitom argumentoval rozporem s čl. 1 Ústavy ČR a čl. 37 odst. 3 Listiny zejména z důvodu neurčitosti uvedeného ustanovení a nejasnosti vztahu takto vstoupivších věřitelů vůči ostatním účastníkům již probíhajícího řízení o návrhu na prohlášení konkursu, což vede k nerovnému postavení s ostatními účastníky řízení.

Ústavní soud se s touto argumentací neztotožnil, nicméně odkázal na svou ustálenou judikaturu v tom směru, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti je vázán pouze petitem návrhu na zahájení řízení a nikoliv jeho odůvodněním. Následně dovodil, že pokud je právo na podání odvolání přiznáno pouze věřiteli s peněžitou pohledávkou, je takové omezení v rozporu s čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu ECHR ve spojení s čl. 14 ECHR, když pohledávka je ve smyslu citované judikatury ESLP (rozhodnutí o přijatelnosti ve věcech Malhous proti ČR, Gratzinger a Gratzingerová proti ČR) majetkem, neboť jde o pohledávku zcela konkretizovanou, aktuální a vymahatelnou. Postavení věřitelů s nepeněžitými pohledávkami by v poměru k věřitelům s pohledávkami peněžitými bylo diskriminační, neboť by neodůvodněně zvýhodňovalo ochranu peněžitého majetku oproti majetku nepeněžitému. Ústavní soud proto návrhu vyhověl pouze ve slově *peněžitou*, které zrušil a ve zbytku návrh zamítl.¹²

Ústavní soud přitom přistoupil k derogaci výlučně na základě ECHR.

¹¹ náleží Ústavního soudu ze dne 8.3.1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 73 pod publikačním č. 14/1995 a pod č. 55/1995 Sb.

¹² náleží Ústavního soudu ze dne 7.7.2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 417 a pod č. 210/2003 Sb.

5.5 Trestní právo

Oblast trestního práva je nepochybně právním odvětvím, kde může být vliv mezinárodních smluv velmi vysoký. Mezi nimi by nepochybně měla být nejvýznamnější ECHR s ohledem na mnohá ustanovení týkající se trestního práva a zejména i s ohledem na existenci ESLP, jehož význam pro trestní právo nepochybně výrazně vzrostl taktéž v důsledku novely ZÚS č. 83/2004 Sb.

Jak uvádí P. Hrachovec, ECHR může výrazně zasahovat i do interpretace trestního řádu, když uvádí jako příklady právo na to slyšet a nechat slyšet svědky proti sobě podle čl. 6 odst. 3 ECHR ve vazbě na ustanovení trestního řádu upravující výslech osoby mladší 15-ti let, podmínky pro čtení protokolu o výslechu svědků před soudem, či konání hlavního líčení bez přítomnosti obviněného. Příslušná ustanovení trestního řádu by přitom mohla být vyložena při doslovném výkladu rozporně s ECHR. I přes tento význam v trestním řízení konstatoval P. Hrachovec v roce 1998, že ECHR a natož pak judikatura ESLP, nejsou nijak zakotveny v povědomí orgánů činných v trestním řízení ani advokátů. Soudy aplikovaly ECHR naprosto výjimečně a stejně tak na ní odkazovaly v opravných prostředcích naprosto výjimečně obhájci.¹³ Později se situace nepochybně zlepšila, nicméně i tak, je aplikace mezinárodního práva orgány činnými v trestním řízení spíše výjimkou.

5.5.1 Výklad trestního práva hmotného s ohledem na mezinárodní smlouvy

K nepochybně zajímavému použití mezinárodních smluv přistoupil Nejvyšší soud, když jejich prostřednictvím vykládal pojem *dítě* uvedený v trestním zákoně.

Obviněný pořizoval nahrávky, na nichž zobrazoval dívky mladší osmnácti let při provádění různých sexuálních praktik, s vědomím, kolik je jim let. Za to byl odsouzen mimo jiné pro spáchání trestného činu ohrožování mravnosti podle § 205 odst. 1 písm. a) trestního zákona¹⁴ ve znění účinném od 1.7.2002, když měl vyrobit pornografické dílo, které zobrazuje dítě.

¹³ Hrachovec P. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod jako pramen českého trestního práva procesního. Právní rozhledy č. 12/1998. str. 616

¹⁴ § 205 Ohrožování mravnosti

(1) Kdo uvádí do oběhu, rozšiřuje, činí veřejně přístupnými, vyrábí, dováží, provází nebo vyvází, anebo za tím účelem přechovává pornografická díla písemná, nosiče zvuku nebo obrazu, zobrazení nebo jiné předměty ohrožující mravnost,

a) která zobrazují dítě,

b) v nichž se projevuje neúcta k člověku a násilí, nebo

c) která zobrazují pohlavní styk se zvířetem,

bude potrestán

Soud vyšel z úvahy, že toto zákonné ustanovení vychází Úmluvy o právech dítěte¹⁵, kde se dítětem rozumí osoba mladší 18 let. Obviněný proti tomu namítal, že ustanovení § 205 odst. 1 písm. a) trestního zákona není v žádném případě tzv. blanketní normou, která by odkazovala na ustanovení jiného právního předpisu, na základě kterého by bylo možno řešit otázku naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu. Úmluva o právech dítěte v čl. 1 za dítě považuje každou lidskou bytost mladší 18 let, ale jen pro účely úmluvy a vylučuje tak její použití při řešení jiných právních vztahů. Naopak poukázal na slovník spisovného jazyka českého, podle něhož za dítě lze považovat nedospělého lidského jedince asi do 14 let věku. Obviněný taktéž poukázal na ustanovení § 216b trestního zákona, který uváděl, že se dítětem podle § 216 a 216a rozumí osoba mladší než osmnáct let. Pokud by i u těchto trestných činů zákonodárce předpokládal výklad pojmu "dítě" v souladu s čl. 1 úmluvy, nikdy by do textu zákona nezařadil ustanovení § 216btrestního zákona, protože by to bylo nadbytečné. Nejvyšší soud přitom došel ohledně této argumentace k následujícím závěrům.

Ústava ČR v čl. 95 odst. 1 stanoví, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Takovouto součástí právního řádu je také Úmluva o právech dítěte a Úmluva č. 182 o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce.¹⁶

Podle čl. 34 Úmluvy o právech dítěte se státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zavazují chránit dítě před všemi formami sexuálního vykořisťování a sexuálního zneužívání a k tomu zejména přijímají nezbytná opatření mj. k zabránění využívání dětí v pornografii a při výrobě pornografických materiálů za účelem finančního obohacování. Zabránění uvedeným formám využívání dětí je jedním z účelů této úmluvy ve smyslu jejího čl. 1 (část I) a touto úmluvou, jako součástí našeho právního řádu, včetně výkladu pojmu "dítě" jsou soudci vázáni.

Totéž platí i ohledně Úmluvy č. 182, která za nejhorší formy dětské práce mj. považuje i užívání, získávání nebo nabízení dítěte k výrobě pornografie /čl. 3 písm. b)/, a která výraz "dítě" vztahuje rovněž na všechny osoby mladší 18-ti let. ... Vedle zmíněného čl. 95 Ústavy o vázanosti soudců zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, nelze pominout pro tuto trestní věc podstatnou skutečnost, a to čl. 10 Ústavy, který stanovil (před změnou provedenou úst. zák. č. 395/2001 Sb. účinnou od 1. 6. 2002), že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je ČR

¹⁵ ze dne 20.11.1989, uveřejněná pod č. 104/1991 Sb. (Convention on the Rights of the Child / Convention relative aux droits de l'enfant)

¹⁶ ze dne 1.6.1999, uveřejněná pod č. 90/2002 Sb.m.s. (Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour / Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination)

vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Z toho plynul závěr, že tyto smlouvy pro svoji aplikaci nepotřebují žádnou legislativní transformaci do trestního (nebo jiného) zákona, jsou tak jedním z pramenů českého trestního práva hmotného nebo procesního, a to s možností jejich přímé aplikace. Nejvyšší soud se proto neztotožnil s námitkou obviněného, že aplikace těchto mezinárodních smluv na výklad pojmu „dítě“ je rozšiřováním znaku trestnosti nad rámec zákona, protože zmíněné mezinárodní právní akty jsou součástí českého právního řádu a ústavního pořádku.¹⁷

Uvedený závěr Nejvyššího soudu považuji za částečně diskutabilní. Je nepochybné, že Nejvyšší soud zaujal interpretaci vstřícnou vůči mezinárodním závazkům ČR. Nicméně při aplikaci trestního práva hmotného jde vždy primárně o vztah mezi státem a pachatelem trestného činu a aplikaci zásady *nullum crimen sine lege* ve smyslu čl. 39 Listiny. Požadavek určitosti skutkové podstaty trestného činu vyjádřené přímo v trestním zákoně je tak vyšší, než u jiných právních předpisů. Podle mne lze přitom souhlasit s obviněným, že pokud ustanovení § 216b trestního zákona výslovně považovalo za nezbytné uvést, že dítětem se v § 216 a 216a rozumí osoba mladší než osmnáct let, pak je složité dovozovat, že dítětem se má rozumět vždy osoba mladší 18-ti let i v § 215, ačkoliv logická metoda výkladu *a contrario* svědčí opačnému závěru. Nejvyšším soudem citované mezinárodní smlouvy přitom tam uvedená jednání neoznačují za trestné činy ani nestanoví bezvýhradný požadavek kriminalizace tam uvedených jednání. Úmluva o právech dítěte druhý opatření nechává primárně na úvaze vnitrostátního zákonodárce. Ustanovení čl. 7 Úmluvy č. 182 sice předpokládá zpravidla kriminalizaci tam uvedených jednání, ale nevylučuje i jiné možné sankce.

Naopak, některé jiné mezinárodní smlouvy, které splňují podmínky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR, používají pojem dítě pro dítě mladší 15-ti let (viz např. čl. 1 odst. 1 písm. h) Evropského zákoníku sociálního zabezpečení,¹⁸ či čl. 7 Evropské sociální charty,¹⁹ kde pojem dítě je užíván v odst. 1 i v souvislosti s věkovou hranicí 15-ti let, zatímco na jiných odstavcích, kde jsou užívány vyšší věkové hranice se hovoří již o osobách mladších 18-ti let a Charta rozlišuje děti a mládež). V rámci trestního práva hmotného tak musí podle mne soud vždy velmi pečlivě vážit, zda trestnost jednání je dostatečně určitě vyjádřena nebo nikoliv. Výkladové obtíže pojmu dítě v trestním právu hmotném byly nicméně jednoznačně

¹⁷ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.7.2006, sp. zn. 7 Tdo 407/2006

¹⁸ ze dne 16.4.1964, vyhlášen pod č. 90/2001 Sb.m.s. (European Code of Social Security / Code européen de sécurité sociale), ETS. no. 48

¹⁹ ze dne 18.10.1961, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb.m.s. (The European Social Charter / La Charte sociale européenne), ETS no. 35 a protokol ze dne 5.5.1988 uveřejněn pod č. 15/2000 Sb.m.s. (Additional Protocol to the European Social Charter / Protocole à la Charte sociale européenne), ETS no. 128

odstraněny novým trestním zákoníkem, který v § 126 obsahuje jasnou definici dítěte jako osoby mladší osmnácti let, pokud trestní zákon nestanoví jinak.

5.5.2 Právo na spravedlivý proces

Okresní soud Plzeň-město navrhl zrušení ustanovení § 212 t.ř., které připouští předestření protokolu o výsledku svědka nebo spoluobviněného z přípravného řízení, odchyluje-li se v podstatných bodech od své dřívější výpovědi, u kterého nebyla obhájci poskytnuta možnost, aby mu byl přítomen. Předestření může sloužit pouze k vysvětlení rozporů ve výpovědích, aby soud mohl v rámci volného hodnocení důkazů posoudit věrohodnost a pravdivost výpovědi učiněné v hlavním líčení.

S ohledem na námitky porušení čl. 6 ECHR se Ústavní soud zabýval výkladem tohoto článku ze strany ESLP, když došel k závěru, že s ohledem na dva citované rozsudky ESLP, ECHR pouze požaduje, aby použití výpovědi z přípravného řízení bylo podmíněno přiměřenou a dostatečnou příležitostí popřít svědectví směřující proti obviněnému a svědka vyslýchat, a to buď při složení svědectví, nebo později. Tyto závěry napadené ustanovení splňuje a i s ohledem na možný ústavně konformní výklad s ohledem na ustanovení ústavního pořádku Ústavní soud návrh zamítl.²⁰

5.5.3 Vazba

Zejména Ústavní soud se zabýval otázkami souvisejícími s vazbou a mezinárodními závazky ČR vyplývajícími z ECHR opakovaně a v mnoha různých souvislostech.

Poprvé šlo o nález z roku 1994, kdy Ústavní soud posuzoval přípustnost vzetí obviněného do vazby z důvodu možného ovlivňování svědků. V souvislosti se svým vzetím do vazby podal stěžovatel ústavní stížnost, v rámci které navrhl zrušení ustanovení § 67 písm. b) trestního řádu, který v rozhodné době zněl:

Obviněný smí být vzat do vazby jen tehdy, jsou-li tu konkrétní skutečnosti, které odůvodňují obavu, a) ...,

b) že bude působit na svědky nebo spoluobviněné nebo jinak mařit objasňování skutečností závažných pro trestní stíhání ...

²⁰ nález Ústavního soudu ze dne 5.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 44/03, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 37, roč. 2005, str. 33 pod publikačním č. 73/2005 a pod č. 249/2005 Sb.

Stěžovatel přitom namítal, že toto ustanovení je v rozporu s článkem 5 odst. 1 písm. c)²¹ ECHR ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, neboť ECHR nepovažuje za důvod pro zbavení osobní svobody shora uvedený důvod v § 67 písm. b) trestního řádu. Účelem čl. 5 odst. 1 ECHR je možnost předvedení před příslušný soudní orgán, nikoliv zabránění ovlivňování svědků. Ústavní soud návrh na zrušení příslušného ustanovení zamítl. Vyšel z toho, že podle ECHR jsou pro možnost vzetí do vazby klíčovými dvě podmínky, kterými je zákonnost takového postupu a důvodné podezření ze spáchání trestného činu. Dále přitom dovedl, že podle ECHR nemusí jít jen o spáchání trestného činu, který je předmětem řízení, ale i jiného jednání. Za toto jednání pak považuje koluzní jednání obviněného, přičemž se při dovození tohoto závěru Ústavní soud z poněkud těžko pochopitelného důvodu opřel o zákon č. 119/1873 ř.z., jímž se zavádí nový řád soudu trestního, kde bylo taktéž obsaženo jako důvod pro vzetí do vazby koluzní jednání osoby podezřelé ze spáchání trestného činu.²² Dále Ústavní soud přípustnost tohoto vazebního důvodu odůvodňoval provázaností čl. 5 odst. 1 písm. c) s čl. 5 odst. 3 ECHR, ze které dovozuje, pokud ECHR používá dikce *předvedení před jinou úřední osobu zmocněnou zákonem k výkonu soudních pravomocí*, dovozuje, že nejde jen o předvedení před soud, ale i o úkony či "součinnost" svého druhu šetřící nejen právo na osobní svobodu, ale také směřující k vytvoření podmínek pro to, aby bylo možné dosáhnout cíle trestního řízení.²³

Plně se přitom ztotožňuji s odlišným stanoviskem soudců P. Holländera a V. Ševčíka k odůvodnění tohoto nálezu.²⁴ Tito soudci dovozovali, že odůvodnění přijaté Ústavním soudem by bylo nedostatečné pro zamítnutí návrhu, když většina soudců Ústavního soudu se opomněla vypořádat s tím, zda jsou podmínky uvedené v čl. 5 odst. 1 písm. c) ECHR podmínkami nutnými nebo dostačujícími a zda v důsledku tohoto rozlišení lze dojít k závěru přípustnosti koluzní vazby. Tito soudci přitom dochází k závěru, že podmínky, které si vybral

²¹ Čl.5 Právo na svobodu a osobní bezpečnost

1. Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Nikdo nesmí být zbaven svobody kromě následujících případů, pokud se tak stane v souladu s řízením stanoveným zákonem: ...

c) zákonné zatčení nebo jiné zbavení svobody osoby za účelem předvedení před příslušný soudní orgán pro důvodné podezření ze spáchání trestného činu nebo jsou-li oprávněné důvody k domněnce, že je nutné zabránit jí ve spáchání trestného činu nebo v útěku po jeho spáchání; ...

3. Každý, kdo je zatčen nebo jinak zbaven svobody v souladu s ustanovením odstavce 1 písm. c) tohoto článku, musí být ihned předveden před soudce nebo jinou úřední osobu zmocněnou zákonem k výkonu soudní pravomoci a má právo být souzen v přiměřené lhůtě nebo propuštěn během řízení. Propuštění může být podmíněno zárukou, že se dotčená osoba dostaví k přelíčení.

²² § 175 odst. 3: Soudce vyšetřující může na toho, kdo jest nějakého zločinu neb přečinu podezřelý, ani ho neobeslav, ihned vydati rozkaz postavovací a prozatím se jím ujistit v těchto případech: ... když hleděl na svědky, znalce neb spoluvinníky účinkovati, aby překazil vyhledání pravdy, neb když hleděl vyšetřování stížiti, zmařiv známky zločinu neb přečinu, aneb když se jest s důvodem obávati, že by tak učinil ...

²³ náleží Ústavního soudu ze dne 26.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 1/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1994, str. 137

²⁴ Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 140 - 145

Ústavní soud, tedy zákonnost a důvodné podezření ze spáchání trestného činu jsou pouze podmínkami nutnými, nikoliv však dostačujícími. Stejně se neztotožnili s tím, že by ECHR měla být vykládána ve světle rakouského trestního řádu z roku 1873, když pro takový postup nelze najít žádné logické odůvodnění. S výrokem nálezu Ústavního soudu se však ztotožnili s přihlédnutím k autenickým zněním ECHR, tedy angličtině a francouzštině, podle kterých jsou namísto českého překladu *trestný čin* užity termíny *offence* (angl.) a *infraction* (fr.), které neznamenaají pouze trestný čin, ale jakékoliv deliktní jednání. Tímto deliktním jednáním pak může být i jednání koluzní, pokud dosáhne dostatečné intenzity.

Otázkou související s prodlužováním vazby se Ústavní soud v roce 1994 zabýval ještě jednou, kdy posuzoval, zda má či nemá obviněný nárok na stížnost proti rozhodnutí o prodloužení vazby. Skupina poslanců navrhla mimo jiné zrušení části ustanovení § 74 odst. 1 trestního řádu po novele provedené zákonem č. 292/1993 Sb. Před touto novelou znělo příslušné ustanovení: *Proti rozhodnutí o vazbě je přípustná stížnost.* Po novele pak: *Proti rozhodnutí o vazbě (§ 68, 69, 72, 73, 73a), s výjimkou rozhodnutí o jejím prodloužení (§ 71 odst. 2, 5), je přípustná stížnost.* Novelou tak došlo k jednoznačnému vyloučení práva na podání stížnosti proti rozhodnutí soudce o prodloužení vazby. Jak nicméně upozornila ve svém vyjádření Poslanecká sněmovna, tento výklad byl i za předchozího znění dovozen Nejvyšším soudem a Poslanecká sněmovna tak novelou pouze akceptovala dosavadní soudní výklad.

Ústavní soud však dovedil, že zákonnou lhůtu, vymezující dobu trvání vazby, je třeba považovat za lhůtu nezbytného omezení osobní svobody obviněného, u kterého platí presumpce nevinny, určenou orgánům činným v trestním řízení pro ukončení tohoto řízení. Při rozhodování o prodloužení vazby, kromě existence zákonného vazebního důvodu, je proto třeba prokázat vážné důvody, v důsledku kterých v zákonné lhůtě nebylo možno řízení ukončit. Rozhodování o prodloužení vazby je tudíž rozhodováním, na které je nutno vztáhnout dokonce vyšší požadavky, než na rozhodování o vazbě. Pro toto rozhodování proto musí platit vše, co platí pro rozhodování o vazbě samotné, tedy i právo na přezkoumání rozhodnutí. Ústavní soud se přitom odvolal i na rozhodnutí ESLP při aplikaci čl. 5 odst. 4 ECHR, ve kterých ESLP opakovaně zdůraznil právo dotčené osoby na přezkoumání rozhodnutí o vazbě.²⁵

U tohoto nálezu je nepochybně na škodu, že Ústavní soud blíže své úvahy týkající se aplikace čl. 5 odst. 4 ECHR nerozvedl. Osobně se naopak domnívám, že pokud o vzetí do vazby či o jejím prodloužení rozhoduje v ČR již v prvním stupni soudce, pak právo na další přezkoumání

²⁵ nález Ústavního soudu ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1993, str. 57 pod publikačním č. 46/1993 a pod č. 214/1994 Sb.

tohoto rozhodnutí z ECHR neplyne.²⁶ Z jiných ustanovení přitom podle mého názoru není možné právo na přezkoumání rozhodnutí o prodloužení vazby dovodit. Navrhovatelé se odvolávali i na čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 písm. b) a čl. 14 odst. 3 písm. e) Paktu, z nichž žádné takové právo nevyplývá a Ústavní soud ostatně ani tato ustanovení ve svém odůvodnění nezmínil.

V několika nálezech se taktéž Ústavní soud zabýval kontradiktorností řízení o vazbě. Krátce po sobě rozhodoval třikrát o této otázce v letech 2004 a 2005. V jednom případě stěžovatelka odmítla v rámci přípravného řízení vypovídat. Po poučení o jejích právech byla soudkyní rozhodující o vzetí do vazby dotázána, zda chce něco uvést ke své osobě či k věci. Poté, co odpověděla záporně, začala soudkyně bez dalšího vyhlašovat usnesení o vzetí do vazby. Až při vyhlášení usnesení se proto stěžovatelka a její obhájce dozvěděli, jaké důvody vazby státní zástupkyně v dané věci shledává.

Ústavní soud dovodil, že postupem soudu došlo k porušení čl. 5 odst. 4 ECHR.²⁷ *Těmto zárukám soudního řízení není učiněno zadost, pokud obhajobě, navíc v řízení o omezení osobní svobody vazbou v případě mladistvé, není umožněno se k navrhovanému omezení osobní svobody vyjádřit, a případně navrhnout opatření vazbu nahrazující.*²⁸

V dalších dvou případech šlo o posuzování ustanovení trestního řádu, ze kterého vyplývalo, že o stížnosti obviněného proti usnesení státního zástupce o dalším trvání vazby se rozhoduje v neveřejném zasedání, kterému nemá právo být přítomen nikdo jiný kromě členů senátu a zapisovatele. V roce 2004 nejprve Ústavní soud dovodil, že postupem obecného soudu došlo k porušení čl. 5 odst. 4 ECHR,²⁹ tak jak je toto ustanovení vykládáno ze strany ESLP. Podle mnoha rozhodnutí ESLP, na které se Ústavní soud odvolal, je na řízení, kterými je přezkoumávána důvodnost dalšího trvání omezení osobní svobody, nutno vztáhnout stejné požadavky, jako jsou požadavky kladené na prvotní rozhodování o zbavení osobní svobody, tedy včetně nezbytného konání jednání, kde jsou slyšeny obě strany. Ústavní soud přitom

²⁶ Viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Singh proti České republice (21.5.2005, stížnost č. 60538/00) (dle českého překladu v ASPI): *Podle judikatury Soudu vztahující se k ustanovení čl. 5 odst. 4 musí být pravidelná soudní kontrola v souladu s procesními i hmotněprávními normami vnitrostátní legislativy a musí být vykonávána ve shodě s účelem čl. 5: chránit jednotlivce proti svévoli. Čl. 5 odst. 4 Úmluvy neukládá státům, aby pro přezkoumání zákonnosti vazby a žádostí o propuštění zřizovali dvoustupňový soudní systém.*

²⁷ Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

²⁸ náleží Ústavního soudu ze dne 24.2.2005, sp. zn. II. ÚS 321/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 36, roč. 2005, str. 367 pod publikačním č. 33/2005

²⁹ 4. Každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti jeho zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné.

došel k závěru, že i s ohledem na komentáře k trestnímu řádu je možné trestní řád vyložit za použití čl. 10 Ústavy ČR tak, aby ke slyšení obviněného došlo.³⁰

Téměř přesně o rok později Ústavní soud přistoupil již ke zrušení příslušného ustanovení trestního řádu a to výlučně pro jeho rozpor s čl. 5 odst. 4 ECHR. Ústavní soud nad rámec judikatury ESLP zkoumal i obdobná řízení v právních řádech Rakouska a Německa, ze kterých zjistil povinné projednání prodloužení vazby za účasti obviněného. Ústavní soud následně konstatoval, že rozpor s čl. 5 odst. 4 ECHR není možné překonat mezinárodněprávně konformním výkladem, neboť zákonná úprava je natolik jednoznačná, že neumožňuje mezinárodně právně konformní výklad,³¹ když i komentáře umožňují tento rozpor překonat pouze přednostním užitím mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR.³² V prvním případě však šlo však zjevně o totožnou situaci a Ústavní soud se pouze v rozporu s doktrínou přijatou náležením sp. zn. Pl. ÚS 36/01 přidržel klasické aplikační přednosti mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, neboť se ani sám nevypořádával s tím, jak by měla být ustanovení trestního řádu vyložena v souladu s čl. 5 odst. 4 ECHR jinak, než jejich neaplikováním a přednostním použitím mezinárodní smlouvy.

V roce 2003 se Ústavní soud zabýval tím, zda se povinnost vyslechnout osobu, na kterou má být uvalena vazba, vztahuje i na vydávací vazbu. Stěžovatel byl v době rozhodování soudu o jeho vzetí do vydávací vazby ve výkonu trestu odnětí svobody, ze kterého měl být během několika dní propuštěn. Namísto propuštění byl však bez jakékoliv informace přemístěn do vazební věznice a až přibližně po měsíci mu bylo doručeno rozhodnutí soudu o vzetí do vydávací vazby přeložené do arabštiny. Obecné soudy dovozovaly, že podle trestního řádu nemusí být osoba, o jejíž vydávací vazbě se rozhoduje slyšena, vzhledem k tomu, že vydávací vazba je uvalována již na základě pravomocného rozhodnutí o vyhoštění a má pouze zajišťovací povahu. S ohledem na objektivní okolnosti přitom podle soudů nebylo možné stěžovatele informovat o uvalení vazby rychleji.

Ústavní soud nicméně došel na základě výkladu ECHR k odlišným závěrům. Podle jeho názoru čl. 5 ECHR rozeznává několik různých druhů zbavení svobody [čl. 5 odst. 1 písm. a) -

³⁰ náležením Ústavního soudu ze dne 23.3.2004, sp. zn. I. ÚS 573/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 397, pod publikačním číslem 41/2004

³¹ Ústavní soud v této souvislosti poukázal dokonce na své předchozí dvě usnesení, ve kterých se zabýval shodným postupem soudů pouze z pohledu jednoduchého práva a ústavní stížnosti odmítl jako zjevně neopodstatněné. Přitom i v těchto předchozích ústavních stížnostech bylo poukazováno právě na to, že před rozhodnutím o prodloužení vazby nebyl obviněný slyšen a dokonce bylo poukazováno na rozpor s ECHR, když tímto porušením se v těchto případech Ústavní soud nezabýval, což je podle jeho konstantní judikatury porušením práva na spravedlivý proces.

³² náležením Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 36, roč. 2005, str. 647, pod publikačním číslem 60/2005 a pod č. 239/2005 Sb.

f)], ale následně mezi nimi nečiní žádné rozdíly. Práva, vyplývající z ustanovení čl. 5 odst. 2 až 5 ECHR, jsou proto zaručena všem osobám, zbaveným svobody bez jakéhokoli nepříznivého rozdílu na základě důvodu, pro které ke zbavení svobody došlo. I pokud platný trestní řád výslovně neumožňuje informovat o určitých skutečnostech dílčím způsobem, je povinností státu, a potažmo tedy jeho soudu, zajistit, aby základní lidská práva a svobody byly zachovány. Soudy tedy mají povinnost slyšet i osobu, kterou berou do vydávací vazby a zajistit, aby tato osoba byla (jakkoli) informována o důvodech vazby neprodleně.³³

5.5.4 Vydávání

V rámci otázek vydávání se Ústavní soud musel vypořádat se střetem závazků ČR vyplývajících z různých mezinárodních závazků i ústavního pořádku.

Ústavní soud posuzoval přípustnost vydání občana Moldavské republiky do tohoto státu na základě žádosti Moldavské republiky podané podle Evropské úmluvy o vydávání.³⁴ Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti získal několik zpráv renomovaných organizací zabývajících se ochranou lidských práv, ze kterých došel k závěru, že situace v moldavských věznicích je natolik špatná, že může dosahovat až stupně mučení, nelidského a ponižujícího zacházení anebo trestání. Ústavní soud následně provedl podrobnou analýzu mezinárodních závazků ČR souvisejících s vydáváním do ciziny. Podle čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání³⁵ platí:

1. Žádný stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, nevypoví, nevrátí či nevydá osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že by jí v něm hrozilo nebezpečí mučení.

2. Pro účely stanovení toho, zda existují takovéto důvody, vezmou příslušné orgány v úvahu veškeré související okolnosti, včetně, v odůvodněných případech, existence trvalého hrubého, zřejmého nebo masového porušování lidských práv v daném státě.

Ohledně čl. 3 ECHR, který stanoví, že nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu, odkázal Ústavní soud na rozsudky ESLP Soering proti Spojenému království, D. proti Spojenému království a Ahmed proti Rakousku. V nich došel ESLP k závěru, že i v rámci rozhodování o vydání či vyhoštění je třeba vždy zkoumat,

³³ náleží Ústavního soudu ze dne 2.10.2003, sp. zn. II. ÚS 142/03, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 31, roč. 2003, str. 45

³⁴ ze dne 13.12.1957, vyhlášená pod č. 549/1992 Sb. (European Convention on Extradition / Convention européenne d'extradition), ETS no. 24

³⁵ vyhlášená pod č. 143/1988 Sb.

zda v důsledku vydání či vyhoštění nehrozí příslušné osobě porušení čl. 3 ECHR v zemi, do níž je vydávána či vyhoštěna.³⁶

Z citovaného nálezu je proto třeba dovodit, že tyto okolnosti tedy musí být v rámci vydávání vždy vzaty v úvahu i pokud tak nestanoví smlouva, na základě které je vydáváno, či pokud je vydáváno pouze na základě vzájemnosti.

5.6 *Hospodářská, sociální a kulturní práva*

5.6.1 **Právo na vzdělání**

Ústavní soud došel k závěru, že přijetím novely § 4 odst. 1 zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, kterým došlo ke změně citovaného ustanovení z *Výchova a vzdělávání jsou bezplatné. na Ve školách, které jsou součástí soustavy základních a středních škol, mají občané právo na bezplatné vzdělání, nestanoví-li zákon jinak.* v části znějící "*nestanoví-li zákon jinak*" byly porušeny nejen mnohá ustanovení ústavního pořádku, ale také čl. 28 odst. 1 písm. a), b), čl. 41 písm. a), b) Úmluvy o právech dítěte³⁷ a čl. 5 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 písm. a), b), c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.^{38 39}

³⁶ náleží Ústavního soudu ze dne 15.4.2003, sp. zn. I. ÚS 752/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 65, pod publikačním č. 54/2003

³⁷ Čl.28

1. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznají právo dítěte na vzdělání a s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností zejména:

a) zavádějí pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání;

b) podněcují rozvoj různých forem středního vzdělání zahrnujícího všeobecné a odborné vzdělání, činí je přijatelné a dostupné pro každé dítě a přijímají jiná odpovídající opatření, jako je zavádění bezplatného vzdělání a, v případě potřeby, poskytování finanční podpory; ...

Čl.41

Nic v této úmluvě se nedotýká ustanovení, která ve větší míře napomáhají uskutečnění práv dítěte a která mohou být obsažena v:

a) právním řádu státu, který je smluvní stranou, nebo

b) mezinárodním právu, které je pro takový stát závazné.

³⁸ Čl.5

...2. Žádné omezení nebo odchylka od kteréhokoli ze základních lidských práv uznávaných nebo existujících v kterékoli zemi na základě zákona, úmluv, předpisů nebo zvyklostí nebude připuštěno pod záminkou, že Pakt taková práva neuznává nebo že je uznává v menším rozsahu.

čl. 13...2. Státy, smluvní strany Paktu, uznávají, že se zřetelem na dosažení plného uskutečnění tohoto práva:

a) základní vzdělání bude povinné a svobodně přístupné pro všechny;

b) středoškolské vzdělání ve svých různých formách, zahrnujíc v to technické a odborné středoškolské vzdělání, bude všeobecně umožněno a zpřístupněno pro všechny všemi vhodnými prostředky a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání;

c) vyšší vzdělání bude rovněž zpřístupněno pro všechny, a to podle schopností všemi vhodnými prostředky a zejména postupným zaváděním bezplatného vzdělání; ...

³⁹ náleží Ústavního soudu ze dne 15.2.1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1994, str. 51 pod publikačním č. 7/1993 a pod č. 49/1994 Sb.

Ústavní soud bohužel blíže nijak nerozvedl své úvahy týkající se aplikace jednotlivých článků, když jím citované mezinárodní smlouvy hovoří o bezplatnosti bez dalšího pouze u základního vzdělávání. Není také zcela jasné, co měl Ústavní soud na mysli, když se odvolával na ustanovení umožňující širší ochranu práv vnitrostátním právem. Tato ustanovení pouze zakazují takový výklad mezinárodní smlouvy, že by jejím přijetím došlo ke zúžení již zaručené ochrany. Nicméně ale nezakazují možné zhoršení existující vnitrostátní úpravy prostřednictvím později přijatého zákonodárství, pokud tím nedojde zároveň k porušení mezinárodní smlouvy.

5.6.2 Právo na bydlení

Skupina senátorů navrhovala zrušení vyhlášky Ministerstva financí regulující nájemné z bytů. Navrhovatelé uváděli, že právo na bydlení nelze zařadit do kategorie základních práv a svobod oproti jednoznačně zakotvené ochraně vlastnického práva.

Tomuto názoru oponovalo ve svém vyjádření Ministerstvo práce a sociálních věcí, které uvádělo, že je třeba zkoumat, zda se nemůže v této souvislosti vlastnické právo dostat do kolize s jiným základním právem a to v rozsahu, ve kterém je ČR vázána mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou. Ministerstvo práce a sociálních věcí poukazovalo v souladu s předchozí judikaturou Ústavního soudu zejména na Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech,⁴⁰ Evropskou sociální chartu,⁴¹ včetně jejího dodatkového protokolu,⁴² a podpůrně i na Všeobecnou deklaraci lidských práv. Jako interpretační vodítko dále používá i Revidovanou Evropskou sociální chartu (1996),⁴³ doporučení Parlamentního shromáždění a Výboru ministrů Rady Evropy a rozhodnutí Kongresu regionálních a místních autorit v Evropě. Z mezinárodních smluv a s nimi souvisejících dalších mezinárodních dokumentů ministerstvo vyvozovalo sociální právo na ochranu přiměřené životní úrovně, včetně bydlení. Přitom poukazovalo i na judikaturu ESLP připouštějící státem dodatečně provedené snížení nájemného stanoveného smluvně.

⁴⁰ přijat rezolucí Valného shromáždění OSN č. 2200A (XXI) dne 16.12.1966, uveřejněn pod č. 120/1976 Sb. (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)

⁴¹ ze dne 18.10.1961, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb.m.s. (The European Social Charter / La Charte sociale européenne), ETS no. 35 a protokol ze dne 5.5.1988 uveřejněn pod č. 15/2000 Sb.m.s. (Additional Protocol to the European Social Charter / Protocole à la Charte sociale européenne), ETS no. 128

⁴² ze dne 18.10.1961, vyhlášená pod č. 14/2000 Sb.m.s. (The European Social Charter / La Charte sociale européenne), ETS no. 35 a protokol ze dne 5.5.1988 uveřejněn pod č. 15/2000 Sb.m.s. (Additional Protocol to the European Social Charter / Protocole à la Charte sociale européenne), ETS no. 128

⁴³ ze dne 3.5.1996 (European Social Charter (revised) / Charte sociale européenne (révisée), ETS no. 163, ze strany ČR podepsaná, avšak doposud neratifikovaná

Ústavní soud se ohledně posouzení této otázky přitom výrazně přiklonil k argumentaci Ministerstva práce a sociálních věcí. Konstatoval, že je sice pravdou, že Listina mezi sociálními právy neuvádí právo na bydlení, avšak tato práva podle Ústavního soudu vyplývají z ustanovení mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou. Konkrétně jde podle Ústavního soudu o čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech,⁴⁴ který zahrnuje podle Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva právo na dostatečné (přiměřené) bydlení, včetně aspektu schopnosti placení nájmu. Dále jde o čl. 16 Evropské sociální charty⁴⁵ a čl. 4 odst. 2 písm. a) Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě.⁴⁶ Ústavní soud se dále odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Mellacher a ost. v. Rakousko (19. 12. 1989, A-169). Z něj ústavní soud citoval relativně rozsáhle závěry týkající se práva státu regulovat nájemné v oblasti bydlení.⁴⁷

Ústavní soud přitom nakonec dospěl k závěru, že způsob regulace nájemného bytů zvolený napadenou vyhláškou je v rozporu s ústavním pořádkem a proto vyhlášku zrušil. Nicméně z odůvodnění jednoznačně vyplývá, že podle Ústavního soudu je regulace splňující určité mantinely přípustná, právě s ohledem na mezinárodními smlouvami zakotvené právo na bydlení.

⁴⁴ Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Smluvní státy podniknou odpovídající kroky, aby zajistily uskutečnění tohoto práva, uznávající pro dosažení tohoto cíle zásadní důležitost mezinárodní spolupráce, založené na svobodném souhlasu.

⁴⁵ Čl.16 Právo rodiny na sociální, právní a hospodářskou ochranu

S cílem zajistit nezbytné podmínky pro plný rozvoj rodiny, která je základní jednotkou společnosti, se smluvní strany zavazují podporovat ekonomickou, právní a sociální ochranu rodinného života takovými prostředky, jako jsou rodinné dávky, daňová opatření, poskytování bydlení pro rodiny, dávek novomanželům, a jinými vhodnými prostředky.

⁴⁶ Čl.4 Právo starých osob na sociální ochranu

S cílem zajistit účinné uplatnění práva starých osob na sociální ochranu se smluvní strany zavazují přijmout nebo podporovat přímo nebo ve spolupráci s veřejnými nebo soukromými organizacemi vhodná opatření zaměřená zejména k tomu:

1. umožnit starým osobám, aby zůstaly co možná nejdéle plnoprávními členy společnosti prostřednictvím:
 - a) dostatečných prostředků, které jim umožní vést slušný život a aktivně se účastnit veřejného, společenského a kulturního života;
 - b) poskytování informací o službách a zařízeních, které jsou starým osobám k dispozici, a o jejich možnostech využívat tyto služby a zařízení;
2. umožnit starým osobám, aby si svobodně zvolily způsob života a vedly, jak dlouho chtějí a mohou, nezávislý život v jim známém prostředí poskytnutím:
 - a) bydlení přiměřeného jejich potřebám a jejich zdravotnímu stavu nebo poskytnutím dostatečné podpory na přizpůsobení jejich bydlení;
 - b) zdravotní péče a služeb, které vyžaduje jejich stav;
3. zaručit starým lidem žijícím v ústavech vhodnou podporu, respektující přitom jejich soukromí, a účast v rozhodování o podmínkách života v ústavu.

⁴⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 18, roč. 2000, str. 287 pod publikačním č. 93/2000 a pod č. 231/2000 Sb.

5.6.3 Ochrana životního prostředí

V souvislosti s ochranou životního prostředí se Nejvyšší správní soud opakovaně podrobně zabýval některými aspekty Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.⁴⁸

Šlo přitom o zejména o výklad čl. 6 Aarhuské úmluvy upravujícím účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech. V jednom případě se navrhovatelé domáhali soudního přezkumu změny Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy, když předmětem změny byla realizace nové letové dráhy v prostoru letiště Ruzyně spolu se stavbou silničního okruhu a trasování rychlodráhy. Hlavní město Praha se přezkumu bránilo s tím, že změna územního plánu je schvalována formou obecně závazné vyhlášky, o jejímž zrušení může rozhodnout jenom Ústavní soud, a není opatřením obecné povahy ve smyslu správního řádu a proto se na projednávání územně plánovací dokumentace nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

V rámci rozhodování vyšel soud právě i z čl. 6, 7 a 9 Aarhuské úmluvy, když jednak identifikoval stavby, kterých se změna územního plánu týkala jako takové, u kterých je povinná účast veřejnosti, a kde má tudíž stát povinnost zajistit účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, má ČR jako smluvní strana také povinnost přijmout opatření pro účast veřejnosti. V poslední řadě pak podle Aarhuské úmluvy má stát povinnost, aby osoby z řad dotčené veřejnosti při splnění stanovených podmínek mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6, případně i podle jiných ustanovení úmluvy.

Podle Nejvyššího správního soudu pak územně plánovací dokumentace je ve smyslu úmluvy aktem veřejné správy a její pořizování je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná, když v rámci pozdějších řízení již nebudou některé otázky řešeny. Právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Účast veřejnosti na územních plánech, které se týkají životního prostředí, je pak výslovně předvídána čl. 7 Aarhuské úmluvy. Rozbor relevantních ustanovení tak podle soudu ukazuje, že nejpozději od

⁴⁸ ze dne 25.6.1998, publikována pod č. 124/2004 Sb.m.s. (tzv. Aarhuská úmluva) (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters/La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement)

4.10.2004 měla ČR povinnost zajistit možnost soudní ochrany dotčených subjektů. Podle soudu přitom vnitrostátní právní úprava umožňuje vícery výklad a v takovém případě je s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR povinen přijmout výklad takový, který vede k naplnění požadavků Aarhuské úmluvy. Nejvyšší správní soud následně i s ohledem na závazky z komunitárního práva a ústavního pořádku dovedl, že schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou proto opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je Nejvyšší správní soud oprávněn.⁴⁹

Výkladem týchž ustanovení Aarhuské úmluvy přitom došel v jiném případě Nejvyšší správní soud k závěru, že veřejnost nemá právo účasti na jakýchkoliv řízeních souvisejících s činnostmi uvedenými v příloze I. Aarhuské úmluvy. V posuzovaném případě přitom šlo o jedno z řízení potřebných k uvedení jaderné elektrárny do provozu, když obecně jaderné elektrárny pod režim Aarhuské úmluvy spadají. K uvedení jaderné elektrárny do provozu je totiž třeba několika nezávislých správních řízení. Z čl. 6 Aarhuské úmluvy nelze dovést, že by dotčená veřejnost musela mít nutně přístup do všech těchto jednotlivých řízení. Pokud je účast veřejnosti zajištěna v těch řízeních, v nichž je přímo zvažován vliv tohoto provozu na životní prostředí, dostačuje to k naplnění závazku z Aarhuské úmluvy plynoucího. Za takové řízení považoval soud v první řadě řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.⁵⁰

Nicméně je třeba upozornit, že možnost přezkumu stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí podle citovaného zákona Nejvyšší správní soud záhy vyloučil, opět i při aplikaci Aarhuské úmluvy, když došel k závěru, že v souladu s ní je i postup, kdy stanoviska týkající se posuzování vlivu záměru na životní prostředí jsou podrobena soudnímu přezkumu až v situaci vydání konečného povolení. K přezkumu stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí totiž může dojít, avšak v pozdějším stádiu správního řízení.⁵¹ Nejvyšší správní soud však zároveň zdůraznil, že v případech těchto pozdějších řízení musí být vyhověno návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován, neboť pokud by tomu tak nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy,⁵² neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.⁵³

⁴⁹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006 sp. zn. 1 Ao 1/2006, publikován ve Sb. NSS č. 11/2006, str. 979, pod publikačním číslem 968/2006

⁵⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.3.2007, sp. zn. 2 As 12/2006

⁵¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2007, sp. zn. 1 As 39/2006, shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.2.2008, sp. zn. 6 As 52/2006

⁵² Text čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy:

U shora citovaných rozsudků je třeba ocenit, že ačkoliv Nejvyšší správní soud setrval na tom, že ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou samovykonatelná a tudíž je nelze použít i při splnění ostatních podmínek hypotézy čl. 10 Ústavy ČR v případě jejich rozporu se zákonem namísto zákona, přistupoval k posuzování souladu vnitrostátního práva a Aarhuské úmluvy vždy velmi pečlivě a snažil se nalézt takový výklad vnitrostátní úpravy, který povede k dodržení závazků z této úmluvy vyplývajících. Ani v jednom případě přitom neshledal, že by nebylo možné vnitrostátní právo mezinárodně právně konformně vyložit. Ovlivnění výkladu vnitrostátního práva Aarhuskou úmluvou, tak jak k němu přistoupil Nejvyšší správní soud, přitom podle mne bylo značné.

5.7 Mezinárodní právo válečné

Oblast mezinárodního práva válečného je nepochybně málokdy předmětem zájmu českých soudů, nicméně i s touto oblastí mezinárodního práva veřejného se lze zcela výjimečně setkat. Například Ústavní soud v rámci řízení o návrhu na zrušení dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, se Ústavní soud zabýval otázkou omezení okupující mocnosti v uplatňování státní moci, přičemž vyšel též z Řádu zákonů a obyčejů pozemní války. V odůvodnění nálezu mj. konstatoval, že Německo nebylo oprávněno zasáhnout do zákona č. 11/1918 Sb.z. a n., o zřízení samostatného státu československého, s ohledem na články 42 - 56 Řádu zákonů a obyčejů pozemní války představující přílohu IV. Haagské úmluvy ze dne 18. 10. 1907, které vymezují hranice, v nichž okupant může uplatňovat státní moc na území obsazeného státu.

Ústavní soud též konstatoval porušení zákazu útočné války ze strany Německa zakotveného Brina-Kellogovým paktem, což mimo jiné odůvodňovalo mezinárodní uznání vůči Prozatímnímu státnímu zřízení Československé republiky.⁵⁴

Velmi podrobně se pak otázkami mezinárodního válečného práva zabýval Nejvyšší správní soud v souvislosti s výkladem § 14a odst. 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a

4. Navíc - a aniž by tím byl dotčen odstavec 1 - postupy přezkoumání uvedené v odstavcích 1, 2 a 3 mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně přikázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady. Rozhodnutí vydaná podle tohoto článku budou předávána či archivována v písemné formě. Rozhodnutí soudů, a kdykoli možno i jiných orgánů, budou veřejně dostupná.

⁵³ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8.2007, sp. zn. 1 As 13/2007, publikován ve Sb. NSS č. 2/2008, str. 121, pod publikačním číslem 1461/2008 – ústavní stížnost proti rozsudku byl Ústavním soudem odmítnuta usnesením ze dne 30.6.2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08

⁵⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 8.3.1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 73 a pod č. 55/1995 Sb.

o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), který zní:

(2) *Za vážnou újmu se podle tohoto zákona považuje ...*

c) vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo ...

Nejvyšší správní soud posuzoval, zda lze uvedené ustanovení vztáhnout na situaci stěžovatele, který pocházel z Iráku. Vzhledem k tomu, že příslušné ustanovení bylo z větší části promítnutím Směrnice Rady č. 2004/83/ES, jejíž výklad byl předmětem řízení před Soudním dvorem Evropských společenství, Nejvyšší správní soud se zabýval těmi jejími částmi, které předmětem tohoto výkladu nebyly. Jednalo se přitom zejména o výklad pojmu „vnitřní ozbrojený konflikt“ a dále o pojem „civilista“, který sice není v zákoně o azylu obsažen, ale vyplývá ze směrnice i z povahy věci, neboť ta se nemůže vztahovat na komatanty.

Nejvyšší správní soud při definování pojmu „vnitřní ozbrojený konflikt“ vyšel ze společného čl. 3 Ženevských úmluv z roku 1949⁵⁵ a Dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů nemajících mezinárodní charakter (Protokol II).⁵⁶ Při výkladu těchto norem pak vyšel z judikatury Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii, Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu, Mezinárodního soudního dvora a ze stanovisek Mezinárodního výboru Červeného kříže a dále i z rozhodnutí Zvláštního soudu pro Sierru Leone a některých vnitrostátních soudů. U pojmu „civilista“ již vyšel pouze z definice v čl. 50 Protokolu I⁵⁷ a z odborné literatury. Po tomto posouzení došel k závěru, že žadatel je civilistou a situaci v Iráku k rozhodnému dni bylo možné podřadit pod stav vnitřního ozbrojeného konfliktu, nicméně nelze jej označit za konflikt tzv. totální. Žadatel tedy musel prokázat, že je v ohrožení konkrétně on sám z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jeho osobní situaci, což neučinil.⁵⁸

⁵⁵ publikovány společně pod č. 65/1954 Sb.

⁵⁶ ze dne 8.6.1977, uveřejněný pod č. 168/1991 Sb. (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II) / Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)

⁵⁷ ze dne 8.6.1977, uveřejněný pod č. 168/1991 Sb. (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) / Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)

⁵⁸ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.3.2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008, publikován ve Sb. NSS č. 6/2009, str. 510, pod publikačním číslem 1840/2009

6. Závěr

V rámci závěru považuji za nezbytné posoudit naplnění či nenaplnění cílů a výchozích předpokladů uvedených v úvodu této práce.

Prvým výchozím předpokladem bylo to, že rozsah aplikace mezinárodního práva a vstřícnost justice k němu bude v českých podmínkách přímo úměrný tomu, jaké místo mezinárodnímu právu přiřkl v tom kterém období zákonodárce. Tento předpoklad se podle mého přesvědčení spíše potvrdil. Na historickém srovnání je nicméně viditelné, že kromě samotné právní úpravy je podstatné i to, jaká je povaha státu. Ačkoliv československá ústavní právní úprava nedoznala ohledně vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva až do období po listopadu 1989 žádných výraznějších změn, rozdíly v rozhodování soudů nepochybně byly. Prvorepublikové soudy se otázkami mezinárodního práva a jeho vztahu k vnitrostátnímu zabývaly opakovaně, byť velmi často se závěrem, že mezinárodní právo nemá bez výslovného zákonného odkazu žádné vnitrostátní účinky.

Oproti tomu soudy v období komunistické totality otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva zásadně po teoretické stránce vůbec neřešily. Lze přitom dovodit, že i pouhé poukázání na možný rozpor vnitrostátního práva s právem mezinárodním, byť s konstatováním přednosti práva vnitrostátního, by bylo pro tehdejší státní moc těžko akceptovatelné. Naopak je zcela zřejmé, že postupné otevírání vnitrostátního právního řádu právu mezinárodnímu po listopadu 1989 se promítlo do rozhodovací činnosti soudů a to v čím dál tím větším rozsahu. Ačkoliv změnou Ústavy ČR prostřednictvím Euronovely zakotvil ústavodárce možnost aplikační přednosti mezinárodních smluv pro všechny orgány, včetně soudů, což vedlo k dalšímu rozšíření aplikace mezinárodního práva soudy, byl tento postup výrazně omezen ohledně smluv o lidských právech a základních svobodách, které jsou nepochybně nejčastěji v důsledku podržení si monopolu Ústavním soudem prostřednictvím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Doufám, že alespoň stručné přiblížení polské právní úpravy a s ní související judikatury může vést k obohacení české rozhodovací praxe s ohledem na blízkost ústavní úpravy i obdobným historický vývoj. V některých případech odlišný polský přístup může být důvodem k zamyšlení, zda je tento přístup vhodnější či méně vhodný než ten český.

Věřím, že prostřednictvím části třetí a čtvrté této práce se podařilo naplnit cíl poskytnout širší právnické veřejnosti, zejména pak právníkům aplikujícím právo, ucelený obraz jak právní úpravy a názorů literatury, tak výkladu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva podávaného soudy. Příslušnou částí práce jsem se snažil rozčlenit tak, aby kterýkoliv právník

aplikující mezinárodní právo v rámci vnitrostátních vztahů mohl relativně rychle nalézt odpověď na to, jak právní úprava, nauka a zejména české soudy posuzují otázky vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Zároveň jsou příslušná rozhodnutí soudů podrobena analýze i kritice, pokud jsem byl přesvědčen, že soud aplikoval právo nesprávně či minimálně sporným způsobem. Tyto části práce by tak mohly přispět k jistému sjednocení výkladu sporných otázek a omezení obav z aplikace mezinárodního práva s ohledem na množství problémů, se kterými se lze v této oblasti setkat.

Dalším výchozím předpokladem práce bylo, že soudy v průběhu času i s ohledem postupnou obměnu soudců, kdy mladší z nich byli na právnických fakultách vychovávaní ke vstřícnějšímu postoji k mezinárodnímu právu, než tomu bylo v minulosti, začaly aplikovat mezinárodní právo vstřícněji. Jak se ukázalo v části třetí, vstřícnější postoj vůči mezinárodnímu právu nezaujímají pouze soudy, ale i moc zákonodárná, když je zřejmé, že v rámci množství projednávaných právních předpisů souvisejících s mezinárodním právem byly postupně více a více brány v úvahu závazky ČR vyplývající z mezinárodního práva a Parlament byl ochoten v průběhu času čím dál tím více otevírat působení mezinárodního práva právo vnitrostátní cestou ústavních změn, změn běžných zákonů i akceptací toho, že k nepřímým změnám ústavního pořádku může docházet i prostřednictvím mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR.

Nepochybně je možné vyzorovat, že soudy přistupují ve svých rozhodnutích častěji k aplikaci mezinárodního práva a to i ve složitějších věcech. Z počátku 90-tých let je možné v podstatě dohledat pouze rozhodnutí ústavních soudů (jak ČSFR tak ČR), avšak postupem doby začalo být čím dál tím častější, že se otázkami mezinárodního práva i v na první pohled vnitrostátních kauzách začaly zabývat i obecné soudy. Zpočátku přitom byla aplikace mezinárodního práva i před Ústavním soudem velmi kusá a argumentačně málo propracovaná. U novějších rozhodnutí je patrný značný posun i s ohledem na to, že soudy jsou více schopné se vyznat v otázkách mezinárodního práva a nebojí se řešit různé sporné momenty vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. Na druhou stranu je viditelný rozdíl mezi soudy správního soudnictví a soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení a v trestním řízení. Zatímco prvé z nich aplikují mezinárodní právo relativně často a i ve složitých věcech, ostatní soudy jsou stále v oblasti mezinárodního práva spíše zdrženlivé.

Předpokladem taktéž bylo, že došlo k vyjasnění různých interpretačních obtíží, které z povahy věci musely existovat vždy při přijetí nové právní úpravy. Tento předpoklad se podle mne naplnil pouze částečně. Zatímco ohledně některých otázek soudní praxe skutečně zaplnila přesvědčivě mezery právní úpravy (například velká část pravidel preventivní kontroly

ústavnosti), v jiných případech naopak některá relativně jasná ustanovení spíše zatemnila. Namátkou lze například uvést závěr Ústavního soudu, že i smlouva, která pozbyla mezinárodních účinků pro ČR je v jejím vnitrostátním právním řádu nadále účinná, dokud není příslušná informace uveřejněna ve Sb.m.s. Je nicméně třeba konstatovat, že málokdy lze hovořit o ustálené judikatuře. Z části čtvrté této práce je zřejmé, že mnohé otázky soudy v praxi řešily například pouze jednou, často v rozhodnutích, která nebyla publikována v publikačních sbírkách, a nelze tak vyloučit, že v budoucnu by věc neřešily odlišně. Mnohé otázky také byly soudy řešeny pouze velmi nahodile a často pouze *obiter dictum*, bez podrobnějšího odůvodnění a zabývání se problémem.

Dílčím předpokladem dále bylo to, že soudy většinou respektovaly názory nauky. Ani tento závěr se plně nenaplnil. V některých případech soudy šly i výslovně proti názorům minimálně velké části nauky (viz zejména níže náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01), nicméně ve většině případů se zdá, že se soudy názory nauky příliš nezabývaly a aplikovaly mezinárodní právo dle svého přesvědčení. Někdy se s názory nauky setkaly, jindy nikoliv, nicméně jen zcela výjimečně lze nalézt, že jí soud při svém rozhodování bral v úvahu. Tato situace je přitom zjevně na škodu věci, neboť je zřejmé, že soud zpravidla řeší vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v nějaké konkrétní věci a příslušná problematika je pouze dílčí výsečí řešených problémů a soud jí tedy nemůže věnovat tolik pozornosti. Názory nauky, které se touto problematikou zabývají podrobně tak mohou soudní praxi pomoci s již často podrobně argumentačně připravenými závěry. Problémem zřejmě může být to, že názory nauky na tuto problematiku jsou roztříštěné v množství prací a někdy tak může být složité nalézt relativně rychle názory na problematiku řešenou v rámci konkrétní kauzy.

Cílem práce bylo se také podrobně zaměřit na Euronovelu Ústavy ČR a podrobit analýze zejména na ni navazující náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, když již první ohlasy na jeho přijetí byly velmi kritické. Dílčím předpokladem tak bylo, že se Ústavní soud pokusí svůj názor zaujatý v tomto náleží buď argumentačně obhájit nebo jej korigovat či dokonce zcela opustit. Věřím, že práce podrobně představuje okolnosti přijetí Euronovely tak, aby bylo možné zjistit úmysly ústavodárce při jejím přijetí, pokouší se také shrnout různé názory doktríny na její účinky a představit dosud publikovaná soudní rozhodnutí související s různými aspekty Euronovely, včetně mého zaujetí názoru tam, kde je výklad sporný. Ukázalo se, že postoj Ústavního soudu ohledně náleží sp. zn. Pl. ÚS 36/01 je konstantně afirmativní, bohužel nikoliv prostřednictvím přesvědčivého vyvrácení argumentů jeho odpůrců, ale pouze silou pravomocí, kterými disponuje, když bez ohledu na doktrinární kritiku pouze odkazuje na svou konstantní judikaturu.

Poslední část práce pak v souladu s vytyčeným cílem přináší pouze ukázkou aplikace norem mezinárodního práva ve věci samé. V tomto směru může být inspirativním zdrojem v tom, jak lze k normám mezinárodního práva ve vnitrostátní aplikační praxi přistupovat a ukázat, v jakých oblastech a jakým způsobem je mezinárodní právo způsobilé vnitrostátní právo ovlivnit.

7. Seznam zkratek a zkrácených názvů právních předpisů

AUC - Acta Universitatis Carolinae

ECHR - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod uveřejněná ze dne 4.11.1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb. (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms / Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), ETS no. 5

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

ETS – European Treaty Series

EU – Evropská unie

Euronovela – ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

ČR – Česká republika

ČSFR – Česká a Slovenská Federativní Republika

ČSR – Československá republika

ČSSR – Československá socialistická republika

Dodatkový protokol k ECHR - Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 20.3.1952, uveřejněný pod č. 209/1992 Sb. (Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms / Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales), ETS no. 9

Listina – Listina základních práv a svobod vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.

NATO – Organizace Severoatlantické smlouvy

NSS – Nejvyšší správní soud

OSN – Organizace spojených národů

o.s.ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Pakt - Mezinárodním pakt o občanských a politických právech přijatý rezolucí Valného shromáždění OSN č. 2200A (XXI) dne 16.12.1966, uveřejněný pod č. 120/1976 Sb. (International Covenant on Civil and Political Rights / Pacte international relatif aux droits civils et politiques)

Sb. NSS – Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Sb.n.u.ÚS – Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu

soudní řád správní – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

SSSR – Svaz sovětských socialistických republik

trestní zákon – zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

t.ř. – zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Ústava 9. května - ústavní zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústava ČR – ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústava Polska (1997) – Ústava Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) z 2.5.1997, uveřejněná v Dziennik Ustaw ročník 1997, číslo 78, položka č. 483, pro český překlad citovaných článků bylo primárně použito anglické znění uveřejněné kanceláří Sejmu na stránkách <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

Ústavní listina – Ústavní listina Československé republiky, uvozená ústavním zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.

Vídeňská úmluva o smluvním právu – Vídeňská úmluva o smluvním právu ze dne 23.5.1969, vyhlášená pod č. 15/1988 Sb. (Vienna Convention on the Law of Treaties/ Convention de Vienne sur le droit des traités)

ZÚS - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

8. Seznam literatury

(u jednotlivých druhů řazený abecedně)

Česká literatura

Monografie, učebnice, komentáře a soubory dokumentů

Čepelka Č. Šturma P. Mezinárodní právo veřejné. EUROLEX BOHEMIA s.r.o. Praha 2003

Filip J. Ústavní právo České republiky. I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno 1999

Filip J. Holländer P. Šimíček V. Zákon o Ústavním soudu. komentář. 1. vydání. C. H. Beck. Praha 2001

Gerloch A. Teorie práva. 2. vydání. Aleš Čeněk. Dobrá Voda u Pelhřimova 2001

Hobza A. Úvod do mezinárodního práva mírového. Knihtiskárna Typus. Praha 1933

Hubálková E. Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva. ASPI, a.s. Praha 2006

Chrastilová B., Mikeš P. Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Praha: ASPI Publishing. Praha 2003

Kaplan K. Příprava Ústavy ČSR v letech 1946 – 1948. Diskuse v Národní frontě a názory expertů. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR. Praha 1993

Knapp V. Teorie práva. 1. vydání. C.H.Beck. Praha 1995

Malenovský J. Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. Doplněk. Brno 2008

Míkule V. Sládeček V. Ústavní soudnictví a lidská práva (Předpisy, dokumenty, komentáře, poznámky). Codexis. Praha 1994

Mlsna P., Kněžínek J. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Linde. Praha 2009

Outrata V. Mezinárodní právo veřejné. Orbis. Praha 1960

Pavlíček V. Hřebejk J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s. 1998

Potočný. M. Mezinárodní právo veřejné. Panorama. Praha 1978

Žídek P. disertační práce Pojem podstatného porušení smlouvy dle Vídeňské úmluvy o mezinárodní koupi zboží. Masarykova univerzita. Právnická fakulta. Brno 2008. dostupná na adrese http://is.muni.cz/th/23687/pravf_d/

Články a statě v odborných časopisech, ve sbornících a slovnících

Balaš V. Co nového přinesla „euronovela“ Ústavy ČR. Parlamentní zpravodaj č. 4/2002. str. 11 – 14

Bárta J. Některé otázky přístupu k mezinárodní úmluvě a potřeby transformace do vnitrostátního práva (Úvaha nad Vídeňskou úmluvou o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody). Právník č. 9-10/1994. roč. 133. str. 797 – 806

Boguszak J. K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 29 - 34

Filip J. Desátá novelizace zákona o Ústavním soudu ČR aneb česká a evropská ústavní stížnost. Právní zpravodaj č. 3/2004, 5. ročník. str. 1, 3 – 5

Filip J. K čl. 10 Ústavy ČR z hlediska ústavního práva. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 35 – 40

Filip J. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem in Právní zpravodaj. Časopis pro právo a podnikání č. 11/2002. str. 12 – 15

Filip J. Parlament a preventivní kontrola mezinárodních smluv ústavním soudem. Parlamentní zpravodaj č. 4/2002. str. 8 – 10

Filip J. Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR. Právní zpravodaj 11/2001. str. 3 – 5

Gerloch A. Mezinárodní smlouvy o lidských právech jako pramen českého práva. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 41 – 46

Hasenkopf P. Vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv z hlediska českého právního řádu. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 47 – 52

Holländer P. Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu in Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy (ed. Kysela J.). Eurolex Bohemia. Praha 2003. str. 122 – 139

Hrachovec P. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod jako pramen českého trestního práva procesního. in Právní rozhledy č. 12/1998. str. 614 – 616

Janda I. Implementace rozhodnutí Rady bezpečnosti v našem vnitrostátním právním řádu. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 53 – 56

Joachim V. Smlouvy mezinárodní a českosl. právní řád. in Slovník veřejného práva československého (eds. Hácha E. et al). Svazek IV. Nakladatelství polygrafia Rudolf M. Rohrer. Brno 1938. str. 329 - 336

Koudelka Z. Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2001, roč. 9., str. 279 – 283

Král R. Znovu k zakotvení vnitrostátních účinků komunitárního práva v Ústavě ČR. Právní rozhledy č. 3/2004. str. 110 – 112

Kratochvíl V. Diskusní poznámky k euronovele Ústavy ČR. Právní zpravodaj 2/2002. str. 6 - 7

Kühn Z. Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu. Právní rozhledy č. 10/2004. str. 395 - 397

Kühn Z., Kysela J. Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? (Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2002. roč. 10. str. 199 – 214

Kühn Z. Kysela J. Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu? Právní rozhledy č. 1/2004. str. 23 – 27

Kühn Z. O konci jednoho právního paradigmatu, třech středoevropských ústavních režimech a perspektivě aplikace komunitárního práva. Deset let Ústavy české republiky – východiska, stav, perspektivy (ed. Kysela J.). Eurolex Bohemia. Praha 2003. str. 190 – 209

Kühn Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník č. 5/2004, roč. 143, str. 471 – 501

Kysela J., Kühn Z. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy č. 7/2002, roč. 10. str. 302 – 312

Kysela J. Ondřejek P. Ondřejková J. Proces vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv v ČR. 1. část. Historický a komparativní kontext Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, roč. 18, č. 2, s. 100 – 110

Malenovský J. Aktuálnost změn „mezinárodních článků“ Ústavy in Aktuálnost změn Ústavy ČR (eds. Dančák B. a Šimíček V.). Masarykova univerzita v Brně. Brno 1999. str. 55 – 66

Malenovský J. Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? in Deset let Ústavy České republiky – východiska, stav, perspektivy (ed. Kysela J.). Eurolex Bohemia. Praha 2003. str. 173 – 189

Malenovský J. Glosy k výkladu článku 10 české ústavy v praxi ústavních orgánů. Právník č. 9/1996. roč. 135. str. 797 - 813

Malenovský J. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. Právní rozhledy 21/2006. str. 774 – 783

Malenovský J. Komentovaný návrh článků Ústavy České republiky upravujících její vztah k mezinárodnímu právu. Právník č. 5/1999, roč. č. 138. str. 385-403

Malenovský J. K potřebnosti poctivého výkladu obratu „přednost před zákonem“ v článku 10 české ústavy. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 61-64

Malenovský J. K ratifikaci Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin. Právník č. 3/1998, roč. 137, str. 169 – 81

Malenovský J. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách a Čs. ústavní právo (pokus o doktrinární výklad § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.). Právník 11/1992. 131. ročník. str. 931 - 948

Malenovský J. Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník č. 9/2003, roč. 142, str. 841 – 854

Malenovský J. Obnova řízení před Ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva. Právník č. 12/2001. roč. 140. str. 1241-1258

Malenovský J. O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích. Právník č. 7/1997, roč. č. 136. str. 537-556

Malenovský J. Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. Právník č. 9/2002, roč. 141, str. 917 – 932

Malenovský J. Případ praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin. Právník č. 9/1995. roč. 134. str. 855-871

Malenovský J. Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu. Právník č. 10/2004, roč. 143. str. 953 – 972

Malenovský J. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. Právní rozhledy č. 6/2004. str. 227 – 229

Malenovský J. Vítězství „dogmatiků“ nad pragmatiky se odkládá. Právní rozhledy č. 11/2005. str. 408 – 412

Mikule V. Vnitrostátní planost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 ústavy. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 65 - 73

Němčická B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v theorii a judikatuře Československých soudů in Ročenka University Komenského za studijní rok 1928 – 1929 (ed. Pražák A.). Bratislava 1930. str. 120 – 131

Pauknerová M. Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 73 – 78

Pavlíček V. Listina základních práv a svobod a problémy přeměny právního řádu. Právník č. 5/1992,. roč. 131. str. 365 - 387

Pavlíček V. Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 9 - 16

Pavlíček V. O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky (eds. Dančák B., Šimíček V.). Masarykova univerzita v Brně. 2001. str. 87 – 94

Schorm V. Osud vládního návrhu novely Ústavy v oblasti mezinárodních vztahů, Evropské Unie a Severoatlantické aliance in Aktuálnost změn Ústavy ČR (eds. Dančák B. a Šimíček V.). Masarykova univerzita v Brně. Brno 1999. str. 67 – 83

Ševčík V. Předmluva. Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. ročník 1992
Tomsa B. Posudek resolventa in Ročenka University Komenského za studijní rok 1928 – 1929. Bratislava 1930. str. 132 – 134

Šimíček V. Může prezident republiky odmítnout ratifikaci mezinárodní smlouvy? uveřejněno na serveru Jiné právo <http://jinepravo.blogspot.com/2009/01/me-prezident-republiky-odmtnout.html>

Šimíček V. Obnova řízení před Ústavním soudem. Právník č. 12/2001, roč. 140, str. 1228 – 1240

Šturma P. Implementace rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. Evropské právo č. 11/2002 (příloha Právních rozhledů). 6. ročník. str. 1 - 6

Tomsa B. Posudek resolventa o přednášce slečny JUDr. Boženy Němčické přednesené při slavnostní promoci na téma „O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v theorii a judikatuře československých soudů“ in Ročenka University Komenského za studijní rok 1928 – 1929 (ed. Pražák A.). Bratislava 1930. str. 132 – 134

Týč V. Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník 4/1993. ročník 132. str. 331 – 336

Týč V. Implementace mezinárodních závazků České republiky. AUC Juridica 1/1997 O vztahu ústavního a mezinárodního práva (ed. Pavlíček V.). str. 17 - 28

Týč V. Vnitrostátní aplikace mezinárodních smluv v ústavním systému Československa in Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu. Sborník příspěvků z vědecké konference věnované prof. Bohumilu Baxovi (ed. K. Schelle). Masarykova univerzita. Brno 1993. str. 175 – 180

Vošta L. Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice. Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Hácha. Bratislava 1932. str. 319 – 324

Vošta L. Smlouvy mezinárodní. Jejich teorie a technika in Slovník veřejného práva československého (eds. Hácha E. et al.). Svazek IV. Nakladatelství polygrafia Rudolf M. Rohrer. Brno 1938. str. 311 – 322

Wagner A. K mezinárodním aspektům návrhu nové československé ústavy. Právník 6/1991. roč. 130. str. 486 - 497

Wagner A. První ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva. Právník č. 3/1994. roč. 133. str. 201 - 210

Zahraniční literatura

Monografie

Banaszak B. Outline of Polish Constitutional Law. Acta Universitatis Wratislaviensis č. 2771. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław 2005

Články a statě v odborných časopisech, ve sbornících a slovnících a komentáře k soudním rozhodnutím

Czapliński W. Šturma P. Poland and the Czech republic in National implementation of United Nations sanctions: a comparative study (eds. Gowlland-Debbas V., Tehindrazanarivelo D. L.). Martinus Nijhoff Publishers, 2004. str. 382 – 400

Eerola R. Välimaa A. Finland in The Rome Statute and domestic legal orders. Vol. II: constitutional issues, cooperation and enforcement (ed. Kress C.). Editrice il Sirente, 2005. str. 76 - 77

Hertig Randall M. The Europeanisation of Fundamental Rights. Protection in Switzerland: Two Steps Forward, One Step Back in Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law (eds. Snijders H., Vogenauer S.). European law publishers GmbH. Munich 2009. str. 53 - 67

Krzeminska-Vamvaka J. komentář k rozsudku Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Lu 833/01 ze dne 29.5.2002 podle Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Malgorzata v Poland, Appeal judgment, I SA/Lu 883/01; ILDC 269 (PL 2002). Oxford University Press

Krzeminska-Vamvaka J. komentář k rozsudku Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) č. I CK 323/02 ze dne 21.11.2003 dle International Law in Domestic Courts: Bug river claims, Czesław S v State Treasury and Minister of the State Treasury, Cassation judgment, I CK 323/02; ILDC 268 (PL 2003) OSNC 2004/6/103. Oxford University Press

Skomerska-Muchovwska I. komentář k rozsudku Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) II PK 100/05 ze dne 29.11.2005 podle Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Stanisław K v Zakład Techniczno-Budowlany P Spółka zoo, Appeal Judgment, II PK 100/05; ILDC 388 (PL 2005). Oxford University Press

Wyrozumska A. komentář k rozsudku Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Ld 1707/2002 ze dne 26.3.2003 dle International Law in Domestic Courts: SP SA v Director of the Customs Chamber in Łódz, Complaint procedure, I SA/Ld 1707/2002; ILDC 270 (PL 2003). Oxford University Press

9. Seznam použitých soudních rozhodnutí

(u jednotlivých soudů řazen chronologicky)

ÚSTAVNÍ SOUD ČSFR

ze dne 9.6.1992, sp. zn. I. ÚS 233/92, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 13. pod publikačním č. 4

ze dne 4.9.1992, sp. zn. Pl. ÚS 5/92, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 25. pod publikačním č. 9

ze dne 8.10.1992, sp. zn. Pl. ÚS 22/92, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 37. pod publikačním č. 11

ze dne 21.10.1992, sp. zn. II. ÚS 104/92, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 44. pod publikačním č. 12

ze dne 4.11.1992, sp. zn. I. ÚS 205/92, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 53. pod publikačním č. 13

ze dne 26.11.1992, sp. zn. Pl. ÚS 1/92, publikován ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR. roč. 1992. str. 56. pod publikačním č. 14

ÚSTAVNÍ SOUD ČR

Nálezy pléna

ze dne 15.2.1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 51 pod publikačním č. 7/1993 a pod č. 49/1994 Sb.

ze dne 22.3.1994, Pl. ÚS 37/93, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 61 pod publikačním č. 9/1993 a pod č. 86/1994 Sb.

ze dne 12.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 113 pod publikačním č. 16/1993 a pod č. 91/1994 Sb.

ze dne 26.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 1/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 137 pod publikačním č. 13/1993 a pod č. 101/1994 Sb.

ze dne 17.5.1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 175, pod publikačním č. 24/1993 a pod č. 132/1994 Sb.

ze dne 24.5.1994, Pl. ÚS 16/93, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 1, roč. 1993, str. 189 pod publikačním č. 25/1993 a pod č. 131/1994 Sb.

ze dne 13.9.1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1993, str. 7 pod publikačním č. 40/1993 a pod č. 207/1994 Sb.

ze dne 12.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, ze dne 4.8.2005, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1993, str. 57 pod publikačním č. 46/1993 a pod č. 214/1994 Sb.

ze dne 23.11.1994, sp. zn. Pl. ÚS 13/94, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1993, str. 135 pod publikačním č. 56/1993 a pod č. 3/1995 Sb.

ze dne 30.11.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 2, roč. 1993, str. 155 pod publikačním č. 59/1993 a pod č. 8/1995 Sb.

ze dne 8.3.1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 73 pod publikačním č. 14/1995 a pod č. 55/1995 Sb.

ze dne 24.5.1995, sp. zn. Pl. ÚS 31/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 195 pod publikačním č. 25/1995 a pod č. 164/1995 Sb.

ze dne 28.2.1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 5, roč. 1996, str. 107 pod publikačním č. 16/1996 a pod č. 107/1996 Sb.

ze dne 26.3.1996, sp. zn. Pl. ÚS 48/95, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 5, roč. 1996, str. 171 pod publikačním č. 21/1996 a pod č. 121/1996 Sb.

ze dne 24.9.1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96, publikován ve Sb.n.ÚS č. 6, str. 109 pod publikačním č. 85/1996 a pod č. 269/1996 Sb.

ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 18, roč. 2000, str. 287 pod publikačním č. 93/2000 a pod č. 231/2000 Sb.

ze dne 20.6.2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01, publikovaný ve Sb.n.u.ÚS č. 22, roč. 2001, str. 267 pod publikačním č. 91/2001 a pod č. 285/2001 Sb.

ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 26, roč. 2002, str. 317 pod publikačním č. 80/2002 a pod č. 403/2002 Sb.

ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 29, roč. 2003, str. 141 pod publikačním č. 18/2003 a pod č. 53/2003 Sb.

ze dne 5.2.2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 29, roč. 2003, str. 141 pod publikačním č. 18/2003 a pod č. 53/2003 Sb.

ze dne 24.6.2003, sp. zn. Pl. ÚS 44/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 417 pod publikačním č. 98/2003 a pod č. 210/2003 Sb.

ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 45/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 36, roč. 2005, str. 647 pod publikačním č. 60/2005 a pod č. 239/2005 Sb.

ze dne 5.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 44/03, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 37, roč. 2005, str. 33 pod publikačním č. 73/2005 a pod č. 249/2005 Sb.

ze dne 26.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 11/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 37, roč. 2005, str. 207 pod publikačním č. 89/2005 a pod č. 220/2005 Sb.

ze dne 13.12.2005, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 39, roč. 2005, str. 389 pod publikačním č. 226/2005 a pod č. 531/2005 Sb.

ze dne 8.3.2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 40, roč. 2006, str. 443, pod publikačním číslem 50/2006 a pod č. 154/2006 Sb.

ze dne 3.5.2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 41, roč. 2006, str. 195, pod publikačním číslem 93/2006 a pod č. 434/2006 Sb.

ze dne 5.10.2006, sp. zn. Pl. ÚS 61/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 43, roč. 2006, str. 57 pod publikačním č. 181/2006

ze dne 8.3.2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 44, roč. 2007, str. 557 pod publikačním č. 44/2007 a pod č. 161/2007 Sb.

ze dne 2.7.2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/07 publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 50, roč. 2008, str. 57 pod publikačním č. 122/2008

ze dne 8.7.2008, sp. zn. Pl. ÚS 13/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 50, roč. 2008, str. 97 pod publikačním č. 126/2008

ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 51, roč. 2008, str. 445, pod publikačním číslem 201/2008 a pod č. 446/2008 Sb.

ze dne 21.4.2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 53, roč. 2009, str. 125, pod publikačním číslem 89/2009 a pod č. 181/2009 Sb.

ze dne 28.7.2009, sp. zn. Pl. ÚS 1/09

ze dne 10.9.2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publikován pod č. 318/2009 Sb.

ze dne 3.11.2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, publikován pod č. 387/2009 Sb.

ze dne 4.5.2010, sp. zn. Pl. ÚS 7/09, uveřejněný pod č. 226/2010 Sb.

ze dne 7.9.2010, sp. zn. Pl. ÚS 22/09, uveřejněný pod č. 309/2010 Sb.

Nálezy senátů

ze dne 8.6.1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 3, roč. 1995, str. 227 pod publikačním č. 30/1995

ze dne 2.10.1996, sp. zn. II. ÚS 275/95, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 6, roč. 1996, str. 157 pod publikačním č. 90/1996

ze dne 15.10.1996, sp. zn. IV. ÚS 276/96, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 6, roč. 1996, str. 255
pod publikačním č. 105/1996

ze dne 22.10.1998, sp. zn. III. ÚS 153/97, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 12, roč. 1998, str. 227
pod publikačním č. 128/1998

ze dne 30.1.2001, sp. zn. II. ÚS 214/98, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 21, roč. 2001, str. 183
pod publikačním č. 21/2001

ze dne 29.10.2002, sp. zn. II. ÚS 157/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 28, roč. 2002, str. 135
pod publikačním č. 133/2002

ze dne 15.4.2003, sp. zn. I. ÚS 752/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 65 pod
publikačním č. 54/2003

ze dne 3.6.2003, sp. zn. II. ÚS 405/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 30, roč. 2003, str. 245, pod
publikačním číslem 80/2003

ze dne 2.10.2003, sp. zn. II. ÚS 142/03, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 31, roč. 2003, str. 45, pod
publikačním číslem 116/2003

ze dne 28.11.2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 31, roč. 2003, str. 235
pod publikačním č. 139/2003

ze dne 23.3.2004, sp. zn. I. ÚS 573/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 397,
pod publikačním číslem 41/2004

ze dne 17.6.2004, sp. zn. III. ÚS 239/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 33, roč. 2004, str. 273,
pod publikačním číslem 80/2004

ze dne 22.9.2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 34, roč. 2004, str. 351,
pod publikačním č. 134/2004

ze dne 3.11.2004, sp. zn. IV. ÚS 502/02, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 33, roč. 2004, str. 257,
pod publikačním číslem 166/2004

ze dne 2.12.2004, sp. zn. II. ÚS 252/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 35, roč. 2004, str. 415,
pod publikačním č. 181/2004

ze dne 24.2.2005, sp. zn. II. ÚS 321/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 36, roč. 2005, str. 367,
pod publikačním č. 33/2005

ze dne 4.4.2005, sp. zn. IV. ÚS 158/04, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 37, roč. 2005, str. 23, pod
publikačním č. 72/2005

ze dne 15.11.2006, sp. zn. I. ÚS 310/05, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 43, roč. 2006, str. 357,
pod publikačním č. 211/2006

ze dne 20.12.2006, sp. zn. I. ÚS 733/05, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 43, roč. 2006, str. 605
pod publikačním č. 230/2006

ze dne 3.1.2007, sp. zn. III. ÚS 534/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 44, roč. 2007, str. 3 pod publikačním č. 1/2007

ze dne 15.1.2008, sp. zn. I. ÚS 605/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 48, roč. 2008, str. 95, pod publikačním číslem 10/2008

ze dne 15.1.2008, sp. zn. I. ÚS 629/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 48, roč. 2008, str. 111, pod publikačním číslem 11/2008

ze dne 23.1.2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 48, roč. 2008, str. 195, pod publikačním číslem 18/2008

ze dne 14.2.2008, sp. zn. III. ÚS 705/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 48, roč. 2008, str. 435, pod publikačním číslem 35/2008

ze dne 27.3.2008, sp. zn. I. ÚS 2373/07, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 48, roč. 2008, str. 949, pod publikačním číslem 62/2008

ze dne 12.2.2009, sp. zn. III. ÚS 619/06, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 52, roč. 2009, str. 227, pod publikačním číslem 24/2009

ze dne 14.4.2009, sp. zn. II. ÚS 1191/08, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 53, roč. 2009, str. 79, pod publikačním číslem 85/2009

ze dne 3.6.2009, sp. zn. I. ÚS 420/09, publikován ve Sb.n.u.ÚS č. 53, roč. 2009, str. 647 pod publikačním č. 131/2009

ze dne 19.5.2010, sp. zn. II. ÚS 862/10

ze dne 20.5.2010, sp. zn. II. ÚS 846/10

ze dne 12.8.2010, sp. zn. III. ÚS 123/08

Usnesení publikovaná ve Sb.n.u.ÚS

ze dne 23.1.2001, sp. zn. I. ÚS 288/2000, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 21, roč. 2001, str. 471 pod publikačním č. 4/2001

ze dne 23.7.2002, sp. zn. II. ÚS 305/01, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 27, roč. 2002, str. 283 pod publikačním č. 23/2002

ze dne 26.2.2004, sp. zn. II. ÚS 604/02, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 487 pod publikačním č. 7/2004

ze dne 4.3.2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/04, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 32, roč. 2004, str. 519 pod publikačním č. 11/2004

ze dne 2.12.2008, sp. zn. Pl. ÚS 12/08, publikované ve Sb.n.u.ÚS č. 51, roč. 2008, str. 823, pod publikačním číslem 12/2008

Usnesení nepublikovaná ve Sb.n.u.ÚS

ze dne 15.3.1996, sp. zn. II. ÚS 216/95

ze dne 31.5.2000, sp. zn. II. ÚS 120/2000

ze dne 3.9.2003, sp. zn. II. ÚS 716/01

ze dne 5.5.2004, sp. zn. II. ÚS 547/03

ze dne 23.6.2004, sp. zn. IV. ÚS 566/03

ze dne 9.12.2004, sp. zn. II. ÚS 21/04

ze dne 24.2.2005, sp. zn. Pl. ÚS 65/04

ze dne 20.12.2005, sp. zn. I. ÚS 448/05

ze dne 31.8.2006, sp. zn. Pl. ÚS 62/06

ze dne 14.12.2006, Pl. ÚS 79/06

ze dne 3.4.2007, sp. zn. IV. ÚS 580/06

ze dne 28.6.2007, sp. zn. Pl. ÚS 84/06

ze dne 4.9.2007, Pl. ÚS 11/07

ze dne 27.9.2007, sp. zn. III. ÚS 712/06, publikované v Soudní judikatuře č. 7/2008, str. 496, pod publikačním číslem 87/2008

ze dne 6.5.2008, sp. zn. Pl. ÚS 13/06

ze dne 6.5.2008, Pl. ÚS 1/07

ze dne 30.6.2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08

ze dne 28.4.2009, Pl. ÚS 1/09

ze dne 15.2.2010, sp. zn. I. ÚS 2553/07

NEJVYŠŠÍ SOUD ČSR, ČSSR, ČSFR

Vážený č. 1833 civ., 4299 civ., 1957 civ., 4977 civ., 5189 civ., 6127 civ.¹

Vážený č. 6976²

ze dne 16.7.1925, sp. zn. R I 488/25, Vážený č. 5184 civ.

ze dne 31.5.1954, sp. zn. Cz 176/54, Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 9 roč. 1954, str. 213, pod publikačním č. Rc 112/1954

ze dne 20.5.1955, sp. zn. Cz 173/55, Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 7, roč. 1955, str. 211, pod publikačním č. Rc 104/1955

ze dne 13.7.1957, sp. zn. Cz 369/57, Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 6, roč. 1957, str. 229, pod publikačním č. Rc 114/1957

ze dne 30.8.1976, sp. zn. Czf 1/76, publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 9, roč. 1976, str. 461, pod publikačním č. Rc 27/1976

NEJVYŠŠÍ SOUD ČR

rozsudek ze dne 30.1.1987, sp. zn. 3 Cz 60/86, Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 9-10, roč. 1989, str. 472, pod publikačním č. Rc 31/1989

rozsudek ze dne 30.4.1991, sp. zn. 1 Cz 3/1991, Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek NS č. 2-3, roč. 1992, str. 124, pod publikačním č. Rc 9/1992

rozsudek ze dne 26.8.2003, sp. zn. 25 Cdo 789/2003, publikován v časopisu Soudní judikatura č. 9/2003, str. 680

usnesení ze dne 24.7.2002, sp. zn. 5 Tdo 337/2002

usnesení ze dne 16.12.2004, sp. zn. 11 Tcu 167/2004

usnesení ze dne 31.1.2006, sp. zn. 29 Odo 204/2003, publikované v časopise Soudní judikatura č. 3/2006, str. 208 pod publikačním č. 40/2006

usnesení ze dne 19.7.2006, sp. zn. 7 Tdo 407/2006

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30.11.2007, sp. zn. 28 Cdo 436/2007

¹ citovány dle Němčická B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v teorii a judikatuře Československých soudů in Ročenka University Komenského za studijní rok 1928 – 1929. Bratislava 1930. str. 130

² citován dle Vošta L. Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice. Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy. Bratislava 1932. str. 322

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČSR

ze dne 29.3.1921, sp. zn. 13297/20, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 786/1921

ze dne 14.6.1923, sp. zn. 10234/23, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 2491/23

ze dne 26.6.1923, sp. zn. 11299/23, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 2570/23

ze dne 20.10.1923, sp. zn. 11713/23, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 2780/23

ze dne 29.10.1924, sp. zn. 6582/1924, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4065/1924

ze dne 17.11.1923, sp. zn. 13564/23, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 2877/23

ze dne 30.11.1923, sp.zn. 201/23, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 2925/1923

ze dne 29.10.1924, sp.zn. 6582/1924, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4065/1924

ze dne 15.12.1924, sp. zn. 188/24, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4232/1924

ze dne 2.5.1925, sp.zn. 9109/25, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 4665/1925

ze dne 12.6.1926, sp. zn. 9162/26, Bohuslav – rozhodnutí administrativní č. 5772/1926

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR

Rozhodnutí publikovaná ve Sb. NSS

rozsudek ze dne 4.3.2004, sp. zn. 5 A 145/2001, publikován ve Sb. NSS č. 7/2005, str. 363, pod publikačním číslem 596/2005

rozsudek ze dne 23.3.2005, sp. zn. 6 Ads 40/2003, publikován ve Sb. NSS č. 1/2007, str. 67, pod publikačním číslem 1032/2007

rozsudek ze dne 4.8.2005, sp. zn. 2 Azs 343/2004, publikován ve Sb. NSS č. 12/2005, str. 1085 pod publikačním číslem 721/2005

rozsudek ze dne 18.7.2006 sp. zn. 1 Ao 1/2006, publikován ve Sb. NSS č. 11/2006, str. 979, pod publikačním číslem 968/2006

rozsudek ze dne 31.7.2006, sp. zn. A 2/2003, publikován ve Sb. NSS č. 2/2008, str. 162, pod publikačním číslem 1469/2008

rozsudek ze dne 28.2.2007 sp. zn. 3 Ads 88/2006 publikován ve Sb. NSS č. 5/2007, str. 436, pod publikačním číslem 1160/2007

rozsudek ze dne 14.6.2007, sp. zn. 9 Azs 23/2007, publikován ve Sb. NSS č. 10/2007, str. 904 pod publikačním číslem 1336/2007

rozsudek ze dne 11.7.2007, sp. zn. 6 As 55/2006, publikován ve Sb. NSS č. 11/2007, str. 956
pod publikačním číslem 1351/2007

rozsudek ze dne 29.8.2007, sp. zn. 1 As 13/2007, publikován ve Sb. NSS č. 2/2008, str. 121,
pod publikačním číslem 1461/2008

rozsudek ze dne 15.11.2007, sp. zn. 9 Aps 5/2007, publikován ve Sb. NSS č. 2/2008, str. 109,
pod publikačním číslem 1459/2008

rozsudek ze dne 13.3.2009, sp. zn. 5 Azs 28/2008, publikován ve Sb. NSS č. 6/2009, str. 510,
pod publikačním číslem 1840/2009

rozsudek ze dne 31.3.2010, sp. zn. 2 As 80/2009, publikován ve Sb. NSS č. 7/2010, str. 648
pod publikačním číslem 2078/2010

Rozhodnutí nepublikovaná ve Sb. NSS

rozsudek ze dne 21.3.2006, sp. zn. 2 Azs 75/2005

rozsudek ze dne 31.5.2006, sp. zn. 6 Ads 38/2004

rozsudek ze dne 14.2.2007, sp. zn. 3 Ads 59/2006

rozsudek ze dne 29.3.2007, sp. zn. 2 As 12/2006

rozsudek ze dne 14.6.2007, sp. zn. 1 As 39/2006

rozsudek ze dne 19.9.2007, sp. zn. 1 Azs 40/2007

rozsudek ze dne 24.10.2007, sp. zn. 6 Azs 215/2006

rozsudek ze dne 22.11.2007, sp. zn. 9 Aps 6/2007

rozsudek ze dne 11.12.2007, sp. zn. 2 Aps 4/2007

rozsudek ze dne 23.1.2008, sp. zn. 3 Aps 1/2007

rozsudek ze dne 22.2.2008 sp. zn. 6 As 52/2006

rozsudek ze dne 27.3.2008, sp. zn. 9 Afs 128/2007

rozsudek ze dne 27.3.2008, sp. zn. 9 Afs 129/2007

rozsudek ze dne 27.3.2008, sp. zn. 9 Afs 130/2007

usnesení ze dne 24.4.2008, sp. zn. 9 Azs 7/2008

rozsudek ze dne 13.11.2008, sp. zn. 6 Ads 101/2008

rozsudek ze dne 28.11.2008, sp. zn. 6 Ads 42/2007

OSTATNÍ ČESKÉ SOUDY

rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5.11.1992, sp. zn. 20 Co 53/93 z 5.11.1992, uveřejněný v časopise Bulletin advokacie č. 2/1994, str. 35

rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11.12.1992, sp. zn. 9 Rt 49/92, uveřejněný v časopise Právní rozhledy č. 2/1993, str. 49

rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26.5.1995, sp. zn. 3 Cdo 274/93

ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

rozsudek Mellacher a ost. v. Rakousko z 19. 12. 1989, A-169

rozsudek Papamichapoulos a další v. Řecko z 31.10.1995, stížnost číslo 14556/89, A330-B

rozsudek A.P., M.P. a T.P. v. Švýcarsko ze dne 29.8.1997, číslo stížnosti 19958/92, Reports of Judgments and Decisions 1997-V

rozsudek Lauko v. Slovensko z 2.9.1998, číslo stížnosti 26138/95, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI

rozsudek Krčmář a další v. Česká republika ze dne 3.3.2000, číslo stížnosti 35376/97

rozhodnutí Georgiou v. Spojené království ze dne 6.5.2000, číslo stížnosti 4042/98

rozsudek Běleš a další v. Česká republika ze dne 12.11.2002, číslo stížnosti 47273/99, Reports of Judgments and Decisions 2002-IX

rozsudek Zvolský a Zvolská v. Česká republika ze dne 12.11.2002, číslo stížnosti 46129/99, Reports of Judgments and Decisions 2002-IX

rozsudek Janosevic v. Švédsko z 23.7.2002, číslo stížnosti 34619/97, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII

rozhodnutí o přípustnosti stížnosti Margita Červeňáková a další v. Česká republika ze dne 27.8.2002, číslo stížnosti 40226/98

rozsudek o schválení smírného urovnání Margita Červeňáková a další v. Česká republika ze dne 29.7.2003, číslo stížnosti 40226/98

rozsudek Ziliberberg v. Moldávie z 1.2.2005, číslo stížnosti 61821/00

rozsudek Singh proti České republice z 21.5.2005, číslo stížnosti 60538/00

rozsudek Štefanec v. Česká republika z 18.7.2006, číslo stížnosti 75615/01

rozsudek Melich a Beck v. Česká republika ze dne 24.7.2008, číslo stížnosti 35450/04

ROZHODNUTÍ POLSKÝCH SOUDŮ

rozsudek Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Lu 833/01 ze dne 29.5.2002 podle Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Malgorzata v Poland, Appeal judgment, I SA/Lu 883/01; ILDC 269 (PL 2002). Oxford University Press

rozsudek Nejvyššího správního soudu (Naczelny Sąd Administracyjny) č. I SA/Ld 1707/2002 ze dne 26.3.2003 dle International Law in Domestic Courts: SP SA v Director of the Customs Chamber in Łódz, Complaint procedure, I SA/Ld 1707/2002; ILDC 270 (PL 2003). Oxford University Press

rozsudek Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) č. I CK 323/02 ze dne 21.11.2003 dle International Law in Domestic Courts: Bug river claims, Czesław S v State Treasury and Minister of the State Treasury, Cassation judgment, I CK 323/02; ILDC 268 (PL 2003) OSNC 2004/6/103. Oxford University Press

rozsudek Nejvyššího soudu (Sąd Najwyższy) II PK 100/05 ze dne 29.11.2005 podle Oxford Reports on International Law in Domestic Courts. Stanisław K v Zakład Techniczno-Budowlany P Spółka zoo, Appeal Judgment, II PK 100/05; ILDC 388 (PL 2005). Oxford University Press

JINÁ ROZHODNUTÍ MEZINÁRODNÍCH A ZAHRANIČNÍCH SOUDŮ

rozsudek Mezinárodního soudního dvora Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955 : I.C. J. Reports 1955, p. 4

rozsudek Spolkového soudu Švýcarska ze dne 9.3.1986, BGE 112 II 1, 13 Wohnbau AG Giswill, dostupný na adrese <http://www.servat.unibe.ch/dfr/c2112001.html>

rozsudek ze dne 1.5.1985, U.S. Court of Appeals, 7th Circuit, Frolova v U.S.S.R. 761 F.2d 370 (7th Cir. 1985)

rozsudek Spolkového soudu Švýcarska ze dne 26.7.1999, BGE 125 II 417, dostupný na adrese <http://www.servat.unibe.ch/dfr/c2125417.html>

rozhodnutí Ústavního soudu SRN ze dne 14.10.2004, BVerfG, 2 BvR 1481/04, v anglickém znění dostupný na adrese http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104e.html

rozhodnutí Mezinárodního trestního soudu ze dne 4.3.2009, č. ICC-02/05-01/09, Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest against Omar Hassan Ahmad Al Bashir

10. Resumé

Mezinárodní právo zásadně neukládá svým subjektům, jak docílí splnění svých mezinárodně právních závazků v rámci svých jurisdikcí. Nicméně pro účinnost mezinárodního práva na území jednotlivých států je zcela rozhodující, jak k mezinárodním závazkům státu přistupují jeho orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní. Disertační práce se přitom soustředí zejména na oblast moci soudní, kdy aplikace mezinárodního práva soudy nebyla dosud komplexně zpracována.

První kapitola je úvodem, ve kterém je popsán předmět práce, používaná terminologie a metodologie jejího zpracování.

Práce si vytyčila jako první hlavní cíl podrobně prozkoumat pravidla pro aplikaci mezinárodního práva vyplývající jak z ústavních, tak ale i běžných zákonů, neboť právě rámci daných těmito normami se orgány aplikující mezinárodní právo pohybují. Touto cíli se věnuje zejména třetí část disertační práce, nazvaná *Aktuální právní úprava aplikace mezinárodního práva vnitrostátními orgány samostatné České republiky a vývoj této právní úpravy*, ale částečně i část druhá nazvaná *Historický vývoj vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva a jeho aplikace v Československu*.

Část druhá zkoumá poměr mezinárodního a vnitrostátního práva v průběhu trvání existence Československa. Je členěna do kapitol podle jednotlivých ústav, kromě poslední kapitoly, která se věnuje období po roce 1989, ačkoliv formálně nová ústava přijata nebyla. Popisuje úpravu na ústavní úrovni, nicméně s ohledem na chybějící úpravu vzájemného vztahu na této úrovni, práce popisuje zakotvení tohoto vztahu i na úrovni běžných zákonů, z nichž některé platí doposud. Problematika vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva byla předmětem živého zájmu nauky v období první republiky, když však její názory byly roztržštěné. Rozhodovací praxe soudů se pak lišila mezi Nejvyšším správním soudem a Nejvyšším soudem. Nejvyšší správní soud systematicky odmítal aplikovat mezinárodní smlouvy, pokud k takovému postupu nedával výslovně pokyn zákon, byť na druhou stranu byl schopen příslušné zákonné zmocnění vykládat značně flexibilně. Nejvyšší soud sice postupoval většinou shodně, ale lze dohledat i nemálo rozhodnutí, která aplikovala mezinárodní smlouvy i bez výslovného zákonného zmocnění. Nedostatečnosti řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva si byla nauka vědoma a proto se v několika návrzích týkajících Ústavy 9. května objevilo zakotvení tohoto vztahu. S ohledem na komunistický převrat však takové návrhy nebyly zapracovány a na ústavní úrovni nebyl vztah mezinárodního a vnitrostátního práva řešen až do doby přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA

ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. I literatura období socialismu byla velmi nejednotná v pohledu na tuto problematiku. Soudy až na naprosto ojedinělé výjimky mezinárodní právo aplikovaly pouze na základě zákonného odkazu na přednostní aplikaci mezinárodního práva. Po roce 1989 nicméně došlo k výraznému otevření se mezinárodnímu právu. Šlo jednak o otevřenost navenek prostřednictvím přijetí mezinárodních závazků týkajících se umožnění dodržování kontroly mezinárodních závazků ČR, zejména v oblasti lidských práv. Nicméně došlo i k větší otevřenosti vnitrostátního právního řádu vůči právu mezinárodnímu. Na ústavní úrovni šlo zejména o inkorporaci mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, ale i prostřednictvím pravomocí nově zřízeného Ústavního soudu ČSFR. Tento soud následně aplikoval ve své krátké rozhodovací praxi mezinárodní právo ve velkém měřítku.

Část třetí práce pak analyzuje právní úpravu samostatné ČR. Kromě analýzy samotné právní úpravy představuje názory nauky, které podrobně uspořádává a navzájem porovnává a představuje názory autora této práce na jednotlivé problémy. Tato část přibližuje také zákonodárny proces, který k přijetí právní úpravy vedl a to na základě studia sněmovních tisků a stenoprotokolů z jednání Parlamentu. Pro porovnání je představena úprava polská, která je české blízká obsahově a s ohledem v mnoha ohledech obdobný historický vývoj.

Ústava ČR se až do roku 2002 podržela koncepce ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a inkorporovala pouze mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Tato koncepce byla předmětem oprávněné kritiky, neboť ponechávala nedořešený vztah k ostatním normám mezinárodního práva a přinášela velké výkladové obtíže, včetně toho, kdo je oprávněn kvalifikovat určitou smlouvu jako lidsko-právní. Postupně se nicméně přístup ústavodárce začal měnit a po prvotním odmítnutí návrhu změny Ústavy řešícím vztah mezinárodního a vnitrostátního práva komplexně přistoupil k přijetí Euronovely Ústavy ČR. Ta jí s účinností od 1.6.2002 změnila v ústavu standardního demokratického státu připraveného i ve svém vnitrostátním právu aplikovat své mezinárodní závazky. Euronovela se inspirovala především polskou úpravu, která se od české liší spíše v detailech. K některým otázkám však polský zákonodárce i soudy přistupují částečně odlišně od českého pojetí. Euronovela stanovila explicitně jako jednu ze základních ústavních zásad dodržování závazků, které pro ČR vyplývají z mezinárodního práva, když toto ustanovení není ustanovením inkorporačním, ale na druhou stranu je významným interpretačním vodítkem. Dále rozšířila okruh inkorporovaných mezinárodních smluv na všechny, které byly vyhlášené, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána. Ústava též nově umožňuje

přenos některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci. Euronovela zakotvila preventivní kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv a naopak k vypuštění mezinárodních smluv o lidských právech základních svobodách jako referenčních norem pro abstraktní kontrolu ústavnosti. Většina nauky Euronovelu přivítala, když však existovaly i obavy, že v důsledku neexistence přechodných ustanovení došlo k tomu, že smlouvy o lidských právech a základních svobodách přestaly být součástí právního řádu.

Došlo taktéž k výraznému zlepšení v publikaci mezinárodních smluv, z nichž nejvýznamnější změna spočívá v povinné publikaci v jednom ze znění rozhodných podle mezinárodního práva. Práce poukazuje na různé problematické aspekty s publikací související a nabízí více variant řešení nepublikované či chybně publikované smlouvy s ohledem na to, zda půjde o horizontální nebo vertikální vztah, což je aspekt, který je většinou přehlížen a je hledáno pouze jedno vhodné řešení. Pravomoci Ústavního soudu ohledně rozhodnutí o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro ČR závazné, pokud je nelze provést jinak, se novelou zákona o Ústavním soudu dostaly do podoby, která výrazně více odpovídá znění Ústavy, než původní velmi restriktivní pojetí. Nejvýznamnější změnou přitom je možnost obnovy řízení před Ústavním soudem v trestní věci, poté, co na základě stížnosti rozhodne ESLP tak, že ČR porušila práva zaručená Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Část třetí se dále věnuje určitým specifickým otázkám působení mezinárodního práva ve vnitrostátním právním řádu a to provádění mezinárodních sankcí a předběžnému provádění mezinárodních smluv.

Část čtvrtá a pátá následně se následně soustřeďují na druhý hlavní cíl práce, když přibližují a analyzují jak je v aplikační praxi ústavní a zákonná úprava aplikována soudy

Část čtvrtá nazvaná *Rozhodovací praxe soudů ohledně vymezení rozsahu působení mezinárodního práva na vnitrostátní vztahy* přibližuje rozhodovací praxi soudů z pohledu systémových otázek vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, včetně aplikace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Je členěná podle oblastí, se kterými se mohou orgány aplikace práva při aplikaci mezinárodního práva setkat, a částečně navazuje na členění třetí části. V důsledku tohoto členění jsou některá rozhodnutí rozebírána vícekrát, neboť není neobvyklé, že jedno rozhodnutí se věnuje různým aspektům vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. Kromě shrnutí judikatury a jejího zobecnění, tam kde je rozhodnutí k dispozici více, jsou rozebírána i jednotlivá rozhodnutí. Některá rozhodnutí jsou pouze přiblížena bez další analýzy a to zejména tam, kde spíše pouze potvrzují text právních předpisů a konvenují názorům literatury. Rozhodnutí, která vykládají právní problematiku

inovativně či neobvykle jsou podrobena hlubší analýze. Největší pozornost je pak věnována nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, který bez ohledu na relativně jednoznačnou vůli ústavodárce a většinový názor literatury došel k závěru, že i nadále jsou mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách referenční normou pro abstraktní i konkrétní kontrolu ústavnosti, neboť jsou podle Ústavního soudu součástí ústavního pořádku. Práce podrobně rozebírá jednotlivé argumenty Ústavního soudu, konfrontuje je s argumenty odborné literatury a zaujímá k nim své vlastní stanovisko. Práce také analyzuje navazující judikaturu Ústavního soudu, která se s argumenty nijak nevypořádala, a navazující judikaturu obecných soudů, ve které se Nejvyšší soud zásadně Ústavnímu soudu podřídil, ale Nejvyšší správní soud se opakovaně postavil proti této doktríně. Až na výjimky lze málokdy hovořit o ustálené judikatuře v oblasti vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Mnohé otázky soudy v praxi řešily například pouze jednou, často v rozhodnutích, která nebyla publikována v publikačních sbírkách, a nelze tak vyloučit, že v budoucnu by věc neřešily odlišně. Mnohé otázky také byly soudy řešeny pouze velmi nahodile a často pouze *obiter dictum*, bez podrobnějšího odůvodnění a zabývání se problémem. Některé otázky rozebírané v části třetí práce nebyly soudy řešeny vůbec.

Část pátá nazvaná *Rozhodovací praxe soudů aplikující mezinárodní právo věcně* představuje spíše nahodilý výběr různých oblastí mezinárodního práva veřejného aplikovaného soudy tam, kde šlo o spíše o výjimečnou situaci, že mezinárodní právo bylo klíčové pro posouzení sporné otázky, tam kde jde o oblasti mezinárodního práva, které se zpravidla před vnitrostátními soudy neřeší, nebo o taková rozhodnutí, kde soud aplikoval mezinárodní právo nějakým jiným zajímavým způsobem či pokud šlo o komplexní řešení určitého problému v návaznosti na mezinárodní závazky ČR. Jde tak o ukázkou toho, jakou roli může mezinárodní právo ve vnitrostátním právu mít s ohledem na konkrétní posuzované otázky. Část pátá je dělena na kapitoly podle jednotlivých oblastí mezinárodního práva aplikovaných českými soudy.

Část šestá je závěr, který se snaží posoudit naplnění či nenaplnění výchozích předpokladů uvedených v úvodu práce a splnění daných cílů.

11. Abstract

Spread of International Law into Decision-Making Practice of Domestic Authorities

In principle international law does not impose its subjects how to achieve compliance with its international legal obligations within their jurisdiction. However, for the effectiveness of international law in each country it is the approach of legislative, executive and judiciary authorities to international obligations that is vital. The thesis focuses mainly on the judiciary, while the issues of international law application by the domestic courts have not yet been at full length described.

Part One is an introduction which describes the subject of the work methodology and terminology used in its processing.

The first main aim of the thesis was to examine in detail legal rules for the application of international law as they result from both constitutional and ordinary law. These rules constitute a framework within which institutions applying international law deal with it. The third part of the thesis is mainly dedicated to fulfilment of the first main aim, it is entitled *The Current Application of International Law by National Authorities of the Independent Czech Republic and the Development of this Legislation*. But partially also the second part, entitled *Historical Development of Binding Force of International Law in Domestic Law and its Application in Czechoslovakia*, deals with this aim.

Part Two examines the relationship of international and domestic law during the existence of Czechoslovakia. It is divided into chapters according to the particular Czechoslovak constitutions, except the last chapter which covers the period after year 1989, although a new constitution was not formally adopted. The thesis describe the constitutional level, however, due to the lack of legal regulations on the relationship of international and domestic law on this level, it also describes the embodiment of this relationship on the level of ordinary laws, some of which still apply. Although the relationship of international and domestic law used to be a subject of lively interest in the doctrine of the so called First Republic, its particular views were fragmented. Decision-making practices of the Supreme Administrative Court and the Supreme Court varied. The Supreme Administrative Court used to systematically refuse to apply international treaties, unless there was an explicit instruction for application set forth in an act of the Parliament. On the other hand the Supreme Administrative Court was able to interpret relevant statutory authorization in a very flexible way. Although the Supreme Court proceeded mostly in the same manner there are not a few decisions that applied international

treaties even without explicit statutory authorization. The doctrine was aware of the inadequacy in regulation of the international and national law relationship. Therefore some proposals concerning the Constitution of the 9th May dealt with this relationship. Due to the communist takeover, however, those proposals were not accepted. On the constitutional level the relationship of international and national law was not dealt with until the adoption of the Constitutional Act No. 23/1991 Coll., which introduces CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS as the constitutional law of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republic. Even literature from the time of socialism was very inconsistent in view on the issue. The courts, except some totally isolated exceptions, applied international law only under a statutory reference to the priority application of international law.. After 1989, however, there was a significant opening to international law. That included openness on the outside through adopting international obligations enabling to monitor compliance with international commitments of the Czech Republic, especially in the field of human rights. However, there was also greater openness of domestic law to international law. On the constitutional level, it was mainly the incorporation of international treaties on human rights and fundamental freedoms, but also through the competences of the newly established Constitutional Court of the Czech and Slovak Federal Republic. This court then applied in its brief practice international law on a large scale.

Part Three of the thesis analyzes legislation of the independent Czech Republic. In addition to the analysis of the legislation itself, it features academic opinions, which are organized and compared, and presents author's views on individual problems. This part also features legislative processes that led to adoption of the legislation, based on analysis of Parliament prints (bills including reasoning) and records of Parliament debates. For comparison, Polish legal regulation is introduced. It is materially close to the Czech one and has had similar historical development in many respects.

Until 2002 the Constitution of the Czech Republic retained the concept of constitutional Act No. 23/1991 Coll. and incorporated into domestic legal order only international treaties on human rights and fundamental freedoms. This concept was a subject of justified criticism because it had left an unresolved relationship to other norms of international law and brought great difficulties in interpretation, including the question as to who is authorized to classify an international treaty as a human rights treaty. Gradually, however, the attitude of the Parliament began to change. After the initial rejection of the proposed amendment to the Constitution dealing with the relationship of international and national law, the Parliament adopted so called Euro-amendment of the Constitution. This amendment with effect from

June 1, 2002 changed the Czech Constitution to the constitution of a standard democratic state that is prepared to apply its international obligations also in domestic law. The Euro-amendment was inspired mainly by the Polish legal order, which differs from the Czech one rather in details. Some issues, however, the Polish legislature and courts sometimes solve differently from the Czech approach. The Euro-amendment explicitly established respect for obligations under international law as one of the fundamental constitutional principles. Though this provision is not an incorporation provision, on the other hand, it is important interpretative guidance. It furthermore extended the range of incorporated international treaties to all that have been promulgated, ratified by the Parliament and by which the Czech Republic is bound. The Constitution also allows certain powers of the Czech Republic to be transferred to an international organization or institution. The Euro-amendment established preventive review of constitutionality of international treaties and annulled the international treaties on human rights and fundamental freedoms as reference standards for abstract review of constitutionality. Most scholars welcomed the Euro-amendment, but some of them feared that due to the absence of transitional provisions the treaties on human rights and fundamental freedoms had ceased to be part of the Czech law.

There were also significant improvements in the publication of international treaties. The most significant one was mandatory publication in one of the authentic languages under international law. The thesis highlights some different aspects related to publication of international treaties and offers several alternative solutions for erroneously published or unpublished treaties with regard to whether it is a horizontal or vertical relationship. This is an aspect that is often overlooked and there is sought only one appropriate solution. By amending the Constitutional Court Act the powers of the Constitutional Court to decide on measures necessary to implement decision of an international court which is binding on the Czech Republic if they cannot be executed otherwise, became much more consistent with the terms of the Constitution than the restrictive original concept. The most significant change was the possibility of reopening of procedure in front of the Constitutional Court in a criminal case after the European Court of Human Rights decided that the Czech Republic has infringed the rights guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Part Three is also dedicated to certain specific questions of international law and its influence upon the national legislation, namely to implementation of international sanctions and to provisional application of international treaties.

Part Four and Five then subsequently focus on the second main aim. They show and analyze how the constitutional and statutory framework are applied by the courts in practice.

Part Four, entitled *The Decisions of Courts on the Definition of the Range of International Law on Domestic Relations*, shows the decision-making practice of courts in terms of systemic issues of relationship between international and domestic law, including application of decisions of the European Court of Human Rights. This part is divided in accordance with areas in which the authorities applying law may experience contact with international law and it is partly linked to the division of the Part Three. As a result of this division some of the decisions are analyzed several times, because it is not uncommon that one decision deals with different aspects of the relationship of domestic and international law. In addition to the summarization of the cases and their generalization, where there are more decisions available, also individual decisions are analyzed. Some decisions are only described, without further analysis, especially where the decision rather only confirms the text of the law and consents with the views of the literature. The decision interpreting legal issues innovatively or in an unusual matter are subject to a more depth analysis. Special attention is paid to the Constitutional Court Judgement no. Pl. ÚS 36/01. The Constitutional Court irrespective of the relatively clear will of the Parliament and majority opinion of the scholars concluded that international treaties on human rights and fundamental freedoms were still the reference standard for the abstract and concrete review of constitutionality, since they were according to the Constitutional Court part of the constitutional order. The thesis describes various arguments of the Constitutional Court in detail, confronts them with the arguments of literature and formulates its own opinion. The thesis also analyzes the subsequent decision practice of the Constitutional Court, in which the Constitutional Court has not dealt with the arguments, and the subsequent decision practice of ordinary courts. In its decisions the Supreme Court in principle deferred to the Constitutional Court, but the Supreme Administrative Court has repeatedly stood up against this doctrine. With some exceptions it can be hardly ever spoken of settled case law in respect of the relationship between international and domestic law. Many issues were solved only once in the case law of courts, often in the decisions that were not published in publication collections, and thus cannot be excluded that in the future they could be solved differently. Many issues were dealt by the courts accidentally and often only obiter dictum, and without detailed justification addressing the problem. Some issues discussed in Part Three of the thesis have not been resolved by the courts yet at all.

Part Five, entitled *The Decision Practice of the Courts Applying International Law in Substance*, represents a random selection of different areas of international law applied by the courts. The presented cases show a rather exceptional situation in a way that international law was crucial for the assessment of controversial issues, where it was the field of international law that is usually not dealt with by the national courts, or of those decisions where the court applied international law in some other interesting way or when the court gave a comprehensive solution to a problem in relation to international obligations of the Czech Republic. It is thus an example of a possible role of international law in domestic law with regard to the matter at stake. Part Five is divided into sections based on areas of international law applied by the Czech courts.

Part Six is a conclusion that seeks to assess fulfilment or non-fulfilment of the assumptions listed in the introduction and fulfilment of the aims of the thesis.