

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Dizertační práce

Vztah ústavního práva na území ČR a mezinárodního práva

JUDr. Jan Kněžínek

Praha 2008

Vedoucí dizertační práce: prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc.

Knihovna UK PF



3125091849

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto dizertační práci vypracoval samostatně a že jsem v ní poukázal na všechny prameny a literaturu, které jsem použil pro zpracování této práce způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 24. září 2008



JUDr. Jan Kněžínek

Velké poděkování patří prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc., vedoucímu dizertační práce, za jeho ochotu a podporu při zpracování tohoto tématu a za cenné rady a připomínky, které pomohly zlepšit kvalitu této dizertační práce.

Současně děkuji JUDr. PhDr. Petru Mlsnovi, Ph.D., za diskuzi na některými tématy a za poskytnutí cenných materiálů a literatury, které mi rovněž napomohly při zpracování této dizertační práce.

Přehled obsahu

1. Úvod	9
2. Mezinárodní právo a jeho poměr k právu vnitrostátnímu v historické retrospektivě	16
3. Mezinárodní právo a jeho povaha v socialistickém bloku	48
4. Mezinárodní a vnitrostátní právo v letech 1989 – 2002	69
5. Mezinárodní a vnitrostátní právo po novele Ústavy ČR č. 395/2001 Sb.	93
6. Sjednávání mezinárodních smluv v praxi České republiky – dokumenty vlády a ministra zahraničních věcí	192
7. Ústavní soud České republiky a mezinárodní právo	224
8. Ústavní a evropské právo na území ČR	265
9. Závěr	294
Seznam literatury	304

Obsah

1. Úvod	9
2. Mezinárodní právo a jeho poměr k právu vnitrostátnímu v historické retrospektivě	16
2.1. Vztah mezinárodní a vnitrostátního práva v období mezi dvěma válkami	16
2.2. Prameny mezinárodního práva v meziválečném období a jejich hodnocení	19
2.3. Hledání původu mezinárodního práva	22
2.4. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v meziválečném období	27
2.5. Ústavní listina 1920 a mezinárodní právo	34
2.6. Judikatura Nejvyššího správního soudu k mezinárodním smlouvám	43
3. Mezinárodní právo a jeho povaha v socialistickém bloku	48
3.1. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v socialistickém Československu	54
3.2. Vliv základních lidských práv a svobod na mezinárodní a vnitrostátní právo od 60. let 20. století do roku 1989	61
3.2.1. Úvod do mezinárodní situace	61
3.2.2. Pohled socialistické doktríny na lidská práva a svobody	64
4. Mezinárodní a vnitrostátní právo v letech 1989 – 2002	69
4.1. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách	69
4.2. Úvahy o právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách	79
4.3. Snahy o komplexnější řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva	82
4.3.1. Vládní návrh novely Ústavy ČR z roku 1999	82
4.3.2. „Klopotná“ cesta k euronovele Ústavy ČR	87
5. Mezinárodní a vnitrostátní právo po novele Ústavy ČR č. 395/2001 Sb.	93
5.1. Mezinárodní smlouvy podle ústavního zákona č. 395/2001 Sb.	93

5.1.1.	Úvaha o zpětné působnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb.	99
5.1.2.	Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve světle nálezů Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.	102
5.2.	Znaky mezinárodních smluv podle ústavního zákona č. 395/2001 Sb.	110
5.2.1.	Sjednávání mezinárodních smluv, vyslovování souhlasu Parlamentu k jejich ratifikaci a ratifikace	110
5.2.1.1.	Sjednávání mezinárodních smluv v právní úpravě – ústavní role prezidenta republiky, vlády a jednotlivých členů vlády	112
5.2.1.2.	Souhlas Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy	120
5.2.1.2.1.	Mezinárodní smlouvy vyžadující k ratifikaci souhlas Parlamentu	132
5.2.1.2.2.	Jednání o mezinárodních smlouvách v Poslanecké sněmovně	136
5.2.1.2.3.	Jednání o mezinárodních smlouvách v Senátu	140
5.2.1.3.	Ratifikace mezinárodní smlouvy prezidentem republiky	142
5.2.2.	Vázanost České republiky mezinárodní smlouvou	146
5.2.3.	Vyhlašování mezinárodních smluv	150
5.2.3.1.	Vyhlašování mezinárodních smluv v prvorepublikové právní úpravě a praxi	155
5.2.3.2.	Vyhlašování mezinárodních smluv v pomnichovském období až do roku 1948	157
5.2.3.3.	Vyhlašování mezinárodních smluv v letech 1948 – 1989	160
5.2.3.4.	Vyhlašování mezinárodních smluv v Československu po 1. lednu 1990	165
5.2.3.5.	Vyhlašování mezinárodních smluv po vzniku České republiky až do zřízení Sbírký mezinárodních smluv	167
5.2.3.6.	Sbírka mezinárodních smluv	168
5.2.3.7.	Vyhlášené mezinárodní smlouvy v českém a československém právu od roku 1918 – stručný přehled	175
5.2.4.	Přímá použitelnost mezinárodní smlouvy	177
5.2.5.	Recepce mezinárodních smluv do vnitrostátního práva	187

6. Sjednávání mezinárodních smluv v praxi České republiky – dokumenty vlády a ministra zahraničních věcí	192
6.1. Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004	195
6.2. Role Ministerstva zahraničních věcí při naplňování Směrnice pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv	197
6.3. Sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv	199
6.3.1. Jednání o návrhu mezinárodní smlouvy	199
6.3.2. Gestor	200
6.3.3. Sondáž	203
6.3.4. Směrnice pro jednání	205
6.3.5. Samotné expertní jednání o návrhu mezinárodní smlouvy	208
6.3.6. Návrh na sjednání smlouvy	210
6.3.7. Návrhy na sjednání prezidentské a vládní smlouvy a jejich schvalování	210
6.3.8. Zjednodušený způsob schvalování některých vládních smluv	215
6.3.9. Návrh na sjednání rezortní smlouvy a jeho schvalování	217
6.3.10. Podpis smlouvy a plná moc k tomuto úkonu	217
6.4. Postup při ukončování platnosti mezinárodních smluv	221
6.5. Další části vládní směrnice	223
7. Ústavní soud České republiky a mezinárodní právo	224
7.1. Preventivní kontrola souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem	224
7.1.1. Řízení	228
7.1.2. Rozsah přezkumu mezinárodní smlouvy – ústavnost v. materiální jádro ústavy	238
7.1.3. Několik poznámek k řízení o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem	247
7.2. Řízení před Ústavním soudem o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu	249
7.2.1. Vývoj právní úpravy před 1. dubnem 2004	249

7.2.2. Zákon č. 83/2004 Sb. a obnova řízení jako opatření potřebné k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu	252
7.2.2.1. Důvody přijetí nové právní úpravy	252
7.2.2.2. Nová úprava řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu	256
8. Ústavní a evropské právo na území ČR	265
8.1. Komunitární právo jako normativní systém mezinárodního práva <i>sui generis</i>	265
8.2. Charakter přenosu pravomocí ČR na Evropskou unii	269
8.3. Vztah vnitrostátního a evropského práva po vstupu ČR do Evropské unie	274
8.4. Další ústavněprávní souvislosti působení evropského práva v ČR	281
8.5. Judikatura Ústavního soudu k evropskému právu	284
8.5.1. Prozařování evropského práva do vnitrostátního právního řádu	284
8.5.2. Referenční ústavní kritéria pro posouzení zásadních „evropských“ principů	288
9. Závěr	294
Seznam literatury	304

1. Úvod

Téma vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva je tématem mého dlouhodobého zájmu. Vztah normativních systémů střetávajících se při aplikaci vnitrostátními orgány byl zájmem internacionalistické i konstitucionalistické vědecké obce po celé 20. století. Vědecký zájem o poměr obou systémů byl úměrný rozvoji mezinárodního práva a jeho praktickým důsledkům ve vztahu k vnitrostátnímu zákonodárství a aplikaci. Mezinárodní právo se počalo výrazněji kodifikovat v průběhu 2. poloviny 19. století, ovšem pouze v rovině práva válečného či úpravy základních mezinárodně obchodních institutů, které měly za cíl usnadnit vzájemnou obchodní směnu mezi státy. Smyslem prvotních úprav mezinárodního práva bylo naplňování principu spravedlnosti. *Aequitas*, nalézající svůj základ v římském právu, byla základním ideovým zdrojem mezinárodních kodifikací. Teprve 20. století a 1. světová válka dodaly impuls rozvoji všeobecného mezinárodního práva, kdy se počínají vytvářet mezinárodní organizace globálního charakteru (Společnost národů, Mezinárodní organizace práce apod.). Některé ze zásad obecného mezinárodního práva kodifikovaných v tomto období měly zcela zásadní význam pro středoevropský prostor, jednalo se zejména o právo národů na sebeurčení.

Rozpad Rakouska-Uherska s sebou přinesl řadu palčivých otázek spojených s řešením vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, např. jak přenést mezinárodněprávní závazky bilaterálního i multilaterálního charakteru přijaté monarchií do vnitrostátního práva a jak zabezpečit jejich vymahatelnost vnitrostátními orgány. Versailleský mírový systém byl pro nově vzniklé Československo zcela zásadním počinem mezinárodního práva a lze se přiklonit k názoru, že mezinárodní právo stálo u zrodu nového Československa, kdy zejména pokud jde o hranice Československa, pak ty přetrvaly bez výraznějších změn téměř celé 20. století a odolaly i tlakům silnějších sousedních států. Spor o právní povahu vzniku Československa byl v podstatě sporem mezi normativisty a zbytkem vědecké obce. Jestliže František Weyr považoval 28. říjen 1918 za normativní ohnisko, od kterého se odvíjely všechny budoucí právní normy, pak umírněnější a méně bližší jsou názory, že 28. říjen 1918 nebyl aktem právního významu, ale aktem politickým, neboť tento den nebyl normativní skutečností, ale realizací vůle lidu. Den vzniku Československa tak byl pro právní řád spíše faktickou okolností, filozoficky řečeno skutečností patřící do oboru Kantova praktického rozumu.¹

¹ Blíže Dnistrjanskij, S.: Právní vznik československého státu, Právník 1929, s. 353 – 365.

Aprioristické principy nazírání na právo jsou pro zkoumání nejenom vzniku Československa, ale i pro zkoumání vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva prakticky využitelné.

Rozbor poměru vnitrostátního a mezinárodního práva v československé doktríně není myslitelný bez přihlédnutí k aktuálnímu politickému dění ve světě. Princip suverenity národních států a jeho vztah k platnému vnitrostátnímu právu se stal v zásadě předmětem střetu vědecké obce, kdy na jedné straně vystával, a dodnes je zcela patrný názor, že právo je uceleným souborem norem, které si v zásadě nemohou vnitřně odporovat a které jsou platné *eo ipso*, aniž by vnitrostátní zákonodárce musel nezbytně každou normu prohlašovat za vnitrostátní pramen práva. Tato monistická teorie se opírala v období 1. republiky o základní axiomy normativistické teorie, která vycházela ze základního předpokladu existence jednoho normativního ohniska, od něhož odvozují svou existenci všechny normy práva, včetně norem mezinárodního práva. Monistické učení vycházelo z premisy, že právo je pouze jediné a v podstatě nedělitelné a že se jedná o všezahrnující a ucelený systém, který v sobě obsahuje jak podsystém práva vnitrostátního, tak i právo mezinárodní. Setkat se dnes s tímto pojetím není běžné, je to spíše historické učení, které můžeme nalézt především u německých a rakouských teoretiků. Normativisté odvozovali existenci nižších norem práva od norem vyšších, přičemž existence nejvyšší normy, jejíž platnost již nelze od ničeho odvodit, byla presumována. Od této jediné základní normy se nemohly odvozovat dva na sobě nezávislé právní systémy a bylo tedy nutné, aby se normativní systém vnitrostátního práva podřídil mezinárodnímu právu. Harmonie takového systému pak byla založena tím, že norma nižší právní síly měla ustupovat normě vyšší právní síly (zásada *lex superior derogat legi inferiori*), u norem stejné právní síly pak norma pozdější měla rušit normu dřívější (*lex posterior derogat legi priori*) a norma zvláštní měla rušit normu obecnou (*lex specialis derogat legi generali*). Pro uplatnění zásady *lex superior* bylo ale nutné určit, která norma má vyšší právní sílu, zda je to norma práva vnitrostátního nebo mezinárodního. Viděno v tomto kontextu se pak hovořilo buď o primátu práva vnitrostátního, nebo o primátu práva mezinárodního, přičemž druhá varianta byla mezi příznivci monizmu rozšířenější (např. Hans Kelsen)². Jak ale zdůrazňují někteří autoři (např. Alois Hobza³), měl by být jakýkoli „primát“ myšlenky monizmu cizí, jeho uplatnění se jeví nelogickým. Monistické učení dnes, jak již bylo výše uvedeno, nejsou příliš běžná. Učení o primátu vnitrostátního práva odpovídalo určitému

² Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, Brno 1996, s. 26.

³ Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 12.

stupni historického vývoje. Rostoucí úloha mezinárodního práva a mezinárodního společenství však již toto učení překonala.

Dualistické učení rozlišovalo a rozlišuje mezinárodní a vnitrostátní právo jako dva samostatné systémy, které upravují odlišné právní vztahy mezi odlišnými subjekty. Tak podle „čistého“ (klasického) dualizmu mezi nimi nemůže dojít ke konfliktu. Vývoj však ukazuje, že ani toto tvrzení není zcela bezproblémové, neboť existuje i oblast upravovaná současně právem vnitrostátním i mezinárodním⁴ a v té nutně vznikají i konflikty a rozpory, a to úmyslné, což je velmi časté právě v oblasti ochrany lidských práv v nedemokratických státech, například i v komunistickém Československu, nebo neúmyslné, způsobené nepřehledností právního řádu nebo nesprávnou aplikací. A tak se nakonec přes odmítavá stanoviska klasického dualizmu dostáváme i zde k otázce primátu toho či onoho systému. Takový přístup se uplatňuje i v rámci tzv. umírněného dualizmu, který uznává existenci určité provázanosti obou systémů a je dnes v praxi zřejmě nejrozšířenějším proudem. Z hlediska vztahu státní suverenity a mezinárodního práva se zdá, že zatím převládá státní suverenity, neboť ústavy moderních států zpravidla připouštějí obecně pouze nadřazenost přirozeného, tzv. nadpozitivního práva, pokud jde o fundamentální principy demokratického právního státu a uznání základních lidských a občanských práv.⁵

Zkoumání poměru mezinárodního a vnitrostátního práva by bylo poněkud obtížné, pokud bych nebyl nucen si hned na počátku své práce stanovit základní kritéria zkoumání. Jsem si plně vědom skutečnosti, že tato práce nepostihne poměr obou právních systémů v jejich úplnosti, nicméně základem práce jsou tři základní celky: historický, ústavněprávní a evropský.

V rámci historické části této práce jsem byl nucen se v zásadě podrobně zabývat problematikou vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v meziválečném období, neboť bylo-li něco inspirativní pro renesanci mezinárodního práva v obnovených demokratických poměrech po roce 1989, pak to byla praxe období první republiky, ačkoliv ani ta nebyla bez problémů. Nicméně meziválečná československá doktrína se tématem vztahu obou systémů zabývala velmi rozsáhle a existuje k ní poměrně relevantní literatura, která byla v rámci zpracování této dizertační práce využita. Jednalo se zejména o díla Antonína Hobzy, Bohuše Tomsy, Jiřího Hoetzla, Bohumila Kučery a Františka Weyra. Ze zahraničních prací byl využit pro obecný prvek zkoumání vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva překlad

⁴ Především širě záběru mezinárodního práva se zvětšuje na úkor *domaine réservé* jednotlivých států.

⁵ Grospič, J.: Teorie suverenity, In Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl – Obecná státověda, Praha 1998, s. 73.

Oppenheimovy učebnice mezinárodního práva, který vyšel v českém jazyce za přispění Jaroslava Kallaba.⁶ Zkoumání materie meziválečného období jsem pojal komparativním způsobem jako poměrování názorů jednotlivých velikánů naší právní vědy, kteří se velmi často v otázkách vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva rozcházely. Významně ovlivnil řešení této otázky také prvorepublikový Nejvyšší správní soud, jemuž jsem musel v rámci historické kapitoly věnovat několik stránek, kdy cílem bylo poukázat nejprve na teoretické spory v rámci akademické obce a na závěr je ozřejmit ve světle dobové judikatury.

Pokud jde o období poválečné, pak zde, z důvodu přetržení svobodného vědeckého a neideologického bádání únorem 1948, je možné se zaměřit na poměrně neukotvený názor socialistické právní vědy na vztah obou právních systémů. Zejména literatura z 50. let 20. století ukazuje, že mezinárodní právo není vnímáno jako normativní systém, ale jako nástroj propagandy proti západnímu světu, což bylo vzhledem ke studené válce celkem pochopitelné. Období 50. let 20. století nepřineslo nauce mezinárodního a ústavního práva výraznější impuls, což souviselo s dobovou politickou situací, kdy mezi oběma bloky fakticky neprobíhal žádný proces uvolňování. Teprve prosazování myšlenky univerzality lidských práv podstatně mění pohled na suverenitu států z hlediska mezinárodních a vnitrostátních aspektů.⁷ Zahájení procesu *detente* v 70. letech 20. století se znatelně odráží také v teoretických pracích o vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, kdy pionýrské práce Vladimíra Týče a Jiřího Malenovského mi byly zdatnými zdroji poznání o bádání ve složité normalizační době. Lidskoprávní rozměr mezinárodního a ústavního práva, který obě odvětví začaly akcentovat od 70. let 20. století, není jenom otázkou politickou, ale otázkou působnosti obou právních odvětví a jejich vzájemného ovlivňování. Problematice konstitucionalizace mezinárodního práva a internacionalizace ústavního práva je proto věnována úvaha na závěr této dizertační práce. Pokud jsem byl nucen zaujmout teoretické východisko ke zpracování doby 2. poloviny 20. století do roku 1989, pak jediným opěrným bodem, na němž bylo lze ukázat vztah mezinárodního a ústavního práva, byla právě lidská práva a základní svobody. Ideologické aspekty pohledu na mezinárodní právo v socialistickém Československu a jeho ústavní výklad z pohledu marxisticko-leninské filozofie nebylo nutné věnovat větší pozornost, než tu, která byla nezbytná pro zpracování této části historické kapitoly.

Zkoumání historických aspektů vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva nebylo možné provést pouze na základě ústavněprávní komparativistiky, ale bylo nutné přihlédnout

⁶ Přehled relevantních pramenů mezinárodního práva podává Kalenský, P.: Vývoj čs. nauky mezinárodního práva od počátku 20. století do druhé světové války, *Právník* 9-10/1994, s. 859 – 864.

⁷ Pavlíček, V.: Úvaha o vnějších vlivech, suverenitě a kontinuitě ústavních změn, In: Pavlíček, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II., Praha 1999, s. 9.

také k politologickým a sociologickým aspektům ústavního práva. Čistá juristická analýza je použitelná v zásadě pouze pro posouzení platného právního stavu. Historické pasáže tedy byly zpracovány s využitím funkcionální analýzy, což osobně považuji za účelné, neboť mým cílem bylo vystihnout poměr mezinárodního a ústavního práva plasticky, tj. s přihlédnutím ke všem okolnostem, které ovlivňovaly pohled na jejich vzájemný vztah, což se neobejde bez zkoumání dobové politické a společenské situace.

Poněkud složitější bylo nalezení vědecké metody pro zkoumání platného právního stavu, a to jak pro období před euronovelou Ústavy ČR, tak po ní, neboť z hlediska mladé české demokracie je poměrně složité komparovat vztah mezinárodního a vnitrostátního práva s ohledem na první republiku, neboť instituty ústavního systému posttotalitní České republiky a zejména vnímání Ústavy ČR českou společností je spíše *in statu nascendi*. Při zpracování kapitol o platném ústavním vztahu obou systémů jsem proto vycházel nikoliv již z funkcionální analýzy, ale zejména z juristicky běžných analýz opřených o jurisprudenci porevoluční doby, judikaturu obecných soudů i Ústavního soudu, faktický stav a zejména o kritickou analýzu platného právního stavu. Faktický stav vyjednávání, sjednávání a schvalování mezinárodních smluv byl pojat do samostatné kapitoly, neboť jurisprudencí se dosud výrazněji otázkou faktického běhu těchto věcí příliš nezabývala. Základním dokumentem zpracování kapitoly o praktických aspektech „vnášení“ mezinárodního práva do vnitrostátního právního řádu byla Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, která byla schválena vládou v roce 2004 a která je závazná pro ústřední státní orgány do dnešní doby. Teoretické kapitoly o platném právním stavu byly zpracovány deskriptivním způsobem, kdy jsem se pokusil v jednotlivých subkapitolách definovat základní znaky mezinárodních smluv, jak o nich hovoří Ústava ČR, tj. ratifikace, vyhlášení, schválení Parlamentem ČR a vázanost České republiky mezinárodní smlouvou. Základní definiční znaky jsou rozebrány jak z hlediska jejich historického vzniku, tak i z hlediska jejich praktického naplňování. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva je praktickou ukázkou rozlišování mezi ústavou ve materiálním a formálním smyslu, kdy zejména proces schvalování a sjednávání mezinárodních smluv dokazuje, že některá pravidla vyjednávání o mezinárodních smlouvách ze strany vnitrostátních orgánů jsou obyčejového charakteru, což značí, že Ústava ČR je živoucím dokumentem, který není vždy *stricto sensu* naplňován v souladu s normativně vyjádřenou vůlí ústavodárce.

Pokud jde o zohlednění soudního rozhodování ve věci mezinárodních smluv, pak je třeba říci, že nejvíce pochybností v doktrinálním výkladu vzbudila otázka derogatorní funkce

mezinárodní smlouvy, k níž dospěl k některých nálezech Ústavní soud ČR.⁸ Vzhledem k tomu, že neexistuje teoretická ani praktická shoda na tom, které mezinárodní smlouvy, resp. která ustanovení mezinárodních smluv jsou samovykonatelná a která nikoliv, a vzhledem k nevyjasněné otázce, zda mezinárodní smlouvy mohou mít derogatorní funkci ve vztahu k vnitrostátním právním předpisům, jsem se rozhodl začlenit do této dizertační práce kapitulu o otázce samovykonatelnosti mezinárodních smluv a rozhodovací praxi Ústavního soudu ČR při rušení vnitrostátních právních předpisů pro rozpor s mezinárodní smlouvou. Obecně ovšem sdílím názor, že využívání mezinárodních smluv jako derogačního titulu pro rušení vnitrostátních pramenů práva je modelem značně nepraktickým.

V dizertační práci jsem se nemohl vyhnout ani zhodnocení a úloze specifické kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, která přetrvávala jako kategorie mezinárodních smluv *sui generis* v českém ústavním pořádku až do poloviny roku 2002. Kategorie těchto mezinárodních smluv a akcentování jejich významu v ústavním pořádku je důkazem dozrívajícího procesu internacionalizace ústavního práva, který byl započat ve světě již v 70. letech 20. století. Současná právní úprava zakotvená v Ústavě ČR je mnohem více praktičtější pohledem na vztah mezinárodního a ústavního práva, včetně zakotvení povinnosti České republiky dodržovat mezinárodní závazky. Při zhodnocení aktuálního právního stavu jsem vycházel z prací Jiřího Malenovského, Vladimíra Týče, Zdeňka Kühna, Václava Pavlíčka, Jana Filipa, Jana Kysely a dalších. Při studiu literatury jsem dospěl k názoru, že současná doktrína se začíná pomalu dostávat na úroveň standardních západních států, kde nebylo vědecké bádání přerušeno totalitním režimem. Nicméně úroveň německé či francouzské konstitucionalistiky zatím česká věda nedosahuje.

Poslední velkou kapitolou této dizertační práce je kapitola o evropském právu a jeho významu v českém právním řádu. Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že evropské právo je do této práce zařazeno poněkud nesystematicky, opak je pravdou, neboť evropské právo jako systém vychází ze zásad mezinárodního práva veřejného. Soubor právních norem vycházející ze zakládacích smluv je tak souborem právních předpisů, které *eo ipso* prolínají do vnitrostátního práva s různými účinky. Vzhledem ke skutečnosti, že ústavní právo se musí vypořádat s povahou evropského práva a účinky jeho působení, není možné jej opomenout. Současný systém právních norem není pouze poměrem mezinárodního a vnitrostátního práva, ale triádou systému evropského, mezinárodního a vnitrostátního práva, kdy je třeba nalézat

⁸ Viz náleze č. 276/2001 Sb., kterým Ústavní soud zrušil celou část pátou občanského soudního řádu pro rozpor s čl. 6 evropské Úmluvy o základních lidských právech a svobodách (Pl. ÚS 16/99). K této otázce viz Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, *Právník* 5/2004, s. 483 – 486.

vzájemné vztahy a řešit otázku praktické aplikace. Kelsenovský systém pyramidy právních norem je v dnešní době již dávno překonaný a ani já se nepokouším v této práci vytvářet novou pyramidu právních norem založenou na jejich právní síle, ale spíše poukázat na to, jak se normy evropského práva, které mají svůj základ v mezinárodním právu, aplikačně střetávají s vnitrostátním právem. Základním momentem „prozářením“ evropského práva do českého právního řádu nebyla žádná imanentní skutečnost, ale výslovně projevená vůle českého ústavodárce omezit svou pravomoc a přenést ji na nadnárodní organizace stojící na mezinárodních smlouvách. Je třeba se smířit se skutečností, že právo již nevzniká pouze ve státě, ale tradičně také v mezinárodní rovině, kde základem jsou mezinárodní smlouvy. V případě zakládacích smluv tak byl vytvořen vlastní „evropský“ právní řád, v jehož prospěch státy ve vymezených oblastech omezily svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy Evropské unie, ale i jejich příslušníci.⁹ Vzhledem k tomu, že více jak 75 % současné normotvorby v České republice představuje implementaci evropského práva, nelze význam evropského práva přehlédnout a tvářit se, že nadále existuje izolovaný vnitrostátní právní řád, kde výlučně působí vnitrostátní normotvůrci. Aktuální otázky vymezení působnosti ústavního a evropského práva se ukazují v České republice v současnosti na probíhajícím řízení o přezkumu ústavnosti Lisabonské smlouvy,¹⁰ kdy se zejména vláda dovolává v řízení před Ústavním soudem principů materiálního jádra ústavy, a to včetně souvislostí spočívajících v přihlášení se České republiky k myšlence evropské integrace. Otázce suverenity České republiky a vztahu k působení evropského práva v České republice jsem se proto nemohl v této dizertační práci vyhnout.

Jsem přesvědčen o tom, že vymezení základních teoretických postupů, které jsem použil při zpracování této dizertační práce, je nezbytné k pochopení struktury této práce a nastínění základních otázek, na něž by tato práce měla odpovědět.

⁹ Viz rozsudky Evropského soudního dvora Flaminio Costa 6/64, van Gend en Loos 26/62.

¹⁰ Dne 23. července 2007 byla v rámci zasedání Rady pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy formálně zahájena mezivládní konference, během níž měl být vypracován na základě předloženého návrhu konečný text tzv. Reformní smlouvy v souladu s mandátem schváleným na zasedání Evropské rady ve dnech 21.–22. června 2007. Návrh textu Reformní smlouvy byl v následujících měsících projednán a upraven skupinou právních expertů z členských států Evropské unie pod vedením generálního ředitele Právní služby Rady. Návrh Smlouvy byl finalizován na neformálním zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 18. – 19. října 2007. Lisabonskou smlouvu tvoří dvě základní části, přičemž jedna část obsahuje znění změn Smlouvy o Evropské unii a druhá obsahuje znění změn Smlouvy o ES včetně jejího přejmenování na Smlouvu o fungování Evropské unie. Vláda ČR schválila sjednání Lisabonské smlouvy usnesením č. 1367 ze dne 4. prosince 2007. Lisabonská smlouva byla podepsána zmocněnými zástupci členských států EU v Lisabonu dne 13. prosince 2007; za vládu České republiky podepsali Lisabonskou smlouvu na základě zmíněného usnesení předseda vlády M. Topolánek a ministr zahraničních věcí K. Schwarzenberg. Oběma komorám Parlamentu byla z důvodu transparentnosti společně s Lisabonskou smlouvou předložena rovněž Listina základních práv Evropské unie, slavnostně vyhlášená Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, přestože formálně se nejedná o součást Lisabonské smlouvy.

2. Mezinárodní právo a jeho poměr k právu vnitrostátnímu v historické retrospektivě

2.1. Vztah mezinárodní a vnitrostátního práva v období mezi dvěma válkami

Jedním ze základních problémů jurisprudence první poloviny 20. století byl vztah mezinárodního a vnitrostátního práva a hledání odpovědi na otázku, zda právo jako soubor pravidel chování má svůj výlučný původ ve vůli vnitrostátního zákonodávce a zda existence práva je nezbytně vázána na existenci státu, či zda může právo existovat bez státu a nalézat tak svůj původ mimo vnitrostátní právní rámec.¹¹ Tyto otázky jsou v zásadě hledáním podstaty mezinárodního práva jako oboru práva, který prožíval ve 20. století svůj rozkvět.

V 19. století převládaly názory, že stát má monopol na tvorbu práva a že žádné pozitivní právo nemůže vzniknout mimo stát. Jak uvádí A. Hobza, bylo na počátku 20. století překonáno stanovisko, že by právo nemohlo vznikat mimo rámec národních států.¹² Klíčovou otázkou ve vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva byla pro právníky časová konsekvence, zda stát vzniká před právem, či zda právo spadá do jednoho okamžiku se vznikem státu.¹³ Zůstává nezpochybnitelnou skutečností, že žádný státní útvar se nemůže obejít bez právního systému. Každá forma státoprávního uspořádání s sebou nezbytně přináší právo jako systém pravidel mezi ovládajícími a ovládanými.¹⁴ Stejně tak ovšem bylo dlouhou dobu pod vlivem křesťanské jurisprudence prezentováno stanovisko, o něž se opírá řada internacionalistů přelomu 19. a 20. století, kteří namítali, že normativní systém nemusí být nezbytně vázán na stát a využívali příklad kanonického práva na podporu tvrzení, že i nestátní společenství může vybudovat dokonalý právní řád.¹⁵ O tom, že církve není nositelem mezinárodně právní subjektivity, dnes nikdo nepochybuje.¹⁶ Období po první světové válce je

¹¹ Grabowsky, A.: *Recht und Staat*, Berlín – Lipsko 1908, s. 41. Autor mimo jiné uvádí, že neexistuje pozitivní právo, které by mohlo existovat mimo stát a stát je tak v zásadě monopolistou ve tvorbě práva.

¹² Hobza, A.: *Úvod do mezinárodního práva mírového*, část I., Praha 1933, s. 10.

¹³ Obecně v tehdejší době zastávanou teorií existence státu bylo, že existence státu, jeho svrchovanost, neodvislost a svoboda nezávisí na blahovůli ostatních států ani na jeho připuštění do mezinárodního společenství. V současnosti se ovšem připouští jako čtvrtý znak vedle klasické Jellinkovy triády i mezinárodněprávní uznání. Blíže k doktríně uznávání států Rašín, L.: *Vznik a uznání československého státu*, Praha 1926, s. 40 – 92.

¹⁴ Prvními zákony nových států jsou proto recepční zákony, jejichž smyslem je zajistit nepřerušovaný výkon funkcí státu a zabránit tak vyvolání zmatku ve státě. Viz zákon č. 11/1918 Sb.z. a n. ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého.

¹⁵ Hobza, A.: *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*, Praha 1910, § 6. Odkaz převzat z Hobza, A.: *Úvod do mezinárodního práva mírového*, část I., Praha 1933, s. 10

¹⁶ Nicméně nelze pominout, že církve požívaly a požívají výrazné autonomie. V období po I. světové válce státy ovšem poměrně silně zasahovaly do církevní samosprávy. Přehled relevantních právních předpisů kultového

výrazně ovlivněno nadšením k budování mezinárodního práva a názorem, že mezinárodní právo moderní doby není závazné pouze pro nositele mezinárodněprávní subjektivity, ale že také proniká do vnitrostátního právního systému.¹⁷ Otázka vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva vycházela ze základní premise, že oba tyto právní systémy tvoří státy.¹⁸ Státy byly tudíž pokládány za jediné normotvorné subjekty. Jiní původci mezinárodního práva apriori nebyli vyloučeni, nicméně takto vytvořené právní systémy mající mezinárodněprávní rozměr byly považovány za systémy *sui genesis*, které postrádají prvek obecnosti a vymahatelnosti a zavazují v zásadě pouze ty, kteří dobrovolně takovýto systém akceptují. V zásadě se doktrína shodla na tom, že existuje dualistická koncepce práva, kdy na jedné straně stojí právo mezinárodní a na druhé straně právo vnitrostátní.¹⁹ L. Oppenheim dokonce k postavení a síle mezinárodního práva uvádí, že „mezinárodní právo nevyhnutelně musí být slabší než státní právo, poněvadž není a nemůže být nad vládami národními mezinárodní vlády, která by mohla vynucovati pravidla mezinárodního práva tímž způsobem, jakým národní vláda vynucuje pravidla svého práva vnitrostátního.“²⁰

Jurisprudence první poloviny 20. století byla ovlivněna normativistickou teorií, která byla postavena na základním axiomu, že existuje jediný normativní systém, který nerozlišuje mezi právem vnitrostátním a mezinárodním, ale který také nerozlišuje mezi různými vnitrostátními právními systémy.²¹ Ve 20. století se ukázalo, že normativistická touha po nalezení materiálního ohniska právního systému jako celku je touhou naivní a v zásadě neproveditelnou. Radikální monistická koncepce, vyjádřená strohou Kelsenovou tezí, že nikdo nemůže být sluhou dvou pánů, předpokládala jednotný a univerzální právní systém.²² To, co ovšem lze z normativistické teorie pro posouzení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva použít, je doktrína o právních normách. Právní normy jsou nejdůležitější a největší součástí práva²³ a má-li právní norma působit navenek, pak je třeba odpovědět na otázku, kdy je právní norma platná. O vnitrostátních právních předpisech

charakteru lze nalézt In: Tománek, F.: Sbíрка nejdůležitějších předpisů kulturních platných v republice Československé, Praha 1928.

¹⁷ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 11.

¹⁸ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, Praha 1924, s. 17.

¹⁹ Hobza dokonce hovoří o dualistické koncepci, když považuje systém kanonického práva za samostatný právní systém stojící vedle práva mezinárodního a vnitrostátního. Viz Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 11.

²⁰ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, Praha 1924, s. 12.

²¹ Kelsen, H.: Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy, Brno – Praha 1933, s. 35, kde Kelsen uvádí, že mezinárodní právo je nadřazené právu vnitrostátnímu a omezuje jej v rozsahu platnosti.

²² Kozák, J.: Právně teoretická východiska postihu zločinů totalitních režimů, Právník 5/2004, s. 435.

²³ Kelsen, H.: Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy, Brno-Praha 1933, s. 32.

a nalezení okamžiku jejich vzniku a platnosti není větších pochybností.²⁴ Problémy vznikají u práva nepsaného a obyčejového. U těchto právních norem nejsou pevně vnitrostátně ani mezinárodně právně definované hranice jejich platnosti a taktéž není zcela přesně vymezen vztah práva obyčejového k právu psanému. Oba tyto normativní systémy se nejvíce střetávají právě v oblasti mezinárodního práva. Značí-li podle Kelsena právní norma vždy to, co býti má, což nemusí vždy odpovídat tomu, co je, pak právní obyčej značí to, co je a býti má i v budoucnosti. Právní obyčej je tedy kodifikací faktického stavu, kdežto normativní systém psaného práva je kodifikací stavu ideálního, k němuž by se měla praxe přibližovat.²⁵ Odhlédneme-li od skutečnosti, že normy mají být vymahatelné a že za jejich porušení má následovat sankce, pak vztah norem vnitrostátního práva na jedné straně a norem mezinárodního práva na straně druhé ukazuje nepoměritelnost obou těchto systémů, neboť mezinárodní právo je z velké části právem, které nalézá svůj původ v rovině politické, kdežto právo vnitrostátní nalézá svůj původ v legitimitě zákonodárce a legislativním procesu, jehož výsledkem není odpověď na otázku, co je pro stát výhodné, ale hledání faktické právní úpravy věcí, které stát hodlá regulovat. Vnitrostátní právo totiž je v zásadě právem majícím sociální a sociologický aspekt,²⁶ kdežto mezinárodní právo, které je obtížně vymahatelné, je právem politickým, kde pouze politická vůle států může být nástrojem, jak zajistit vymahatelnost mezinárodního práva. Vývoj po druhé světové válce ukazuje, že národní státy se velmi nelehce vzdávaly části svých pravomocí ve prospěch mezinárodních institucí či organizací.²⁷ V zásadě však platí po celé 20. století, že mezinárodní právo je vymahatelné tehdy, pokud jeho vymahatelnost zajistí národní státy.²⁸ Zásadní rozdíl mezi vnitrostátním a mezinárodním právem lze nalézt také v akceptaci práva těmi, kterým je určeno. Vnitrostátní právo v zásadě akceptuje názor obyvatelstva daného státu na to, co je spravedlivé, což je klíčový prvek garantující dodržování práva jako takového. Čím složitější je vnitrostátní právní systém, tím více se tomuto právnímu systému nedostává akceptovatelnosti ze strany vnitrostátních

²⁴ Blíže k aspektům právní normy, její platnosti a účinnosti Weyr, F.: *Teorie práva*, Brno – Praha 1936, s. 34 – 39.

²⁵ Hobza, A.: *Úvod do mezinárodního práva mírového*, část I., Praha 1933, s. 13.

²⁶ Weyr dovozuje, že právní věda i sociologie mají společný předmět zkoumání, totiž lidskou společnost. Sociologie je podle Weyra obecnou sociální „vševědou“, zahrnující v sobě řadu disciplín, včetně právní vědy. Viz Weyr, F.: *Teorie práva*, Brno – Praha 1936, s. 74 – 75.

²⁷ O klopotné cestě k novému mezinárodnímu právu a jeho charakteru v době studené války viz Kunz, O., Potočný, M.: *Vliv VŘSR na vývoj mezinárodního práva*, *Právník* 10/1987, s. 813 – 839, kde autoři dokonce dospívají k závěru, že mezinárodní právo před rokem 1917, tj. před Velkou říjnovou socialistickou revolucí, je třeba považovat za staré mezinárodní právo a právo vytvořené po roce 1917 za nové mezinárodní právo, které již totiž odráží třídní povahu ve společnosti. Ovšem ani nové mezinárodní právo nelze podle autorů považovat za socialistické mezinárodní právo, ale za mezinárodní právo smíšené povahy.

²⁸ Viz například potrestání válečných zločinců po 2. světové válce Norimberským a Tokijským tribunálem.

adresátů.²⁹ Mezinárodní právo je systémem, který je zejména v 19. a v první polovině 20. století charakterizován tím, že mezinárodní právo sociologicky nemusí ve své akceptovatelnosti vycházet z přesvědčení lidu, ale z přesvědčení politiků o tom, že takové mezinárodní právo je pro národní stát nejvýhodnější. Až doba 2. poloviny 20. století prolomila bariéru ve vztahu k fyzickým osobám, jimž se dostalo garance domáhat se svých základních lidských práv a svobod u mezinárodních institucí, pokud by národní státy na dodržování těchto práv rezignovaly.³⁰ Mezinárodní lidskoprávní doktrína se vyvinula kontinuálně v souladu s přesvědčením národních států nejenom o nezbytnosti kodifikace lidských práv, ale také jako reakce na kataklyzma druhé světové války.³¹ Mezinárodní právo v oblasti lidských práv a základních svobod je v zásadě sumarizací toho, co je imanentní člověku a jeho lidské důstojnosti.

Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva je po celé 20. století prochnut hledáním kompromisu mezi jednotlivými mocenskými zájmy. Ať již je mezinárodní právo spravedlivé nebo nikoliv, v žádném případě o něm nelze tvrdit, že by určujícím hybatelem proměn mezinárodního práva byl lid.³² Pokud se tvrdí, že právo je minimum morálky, pak tato zásada platí v mezinárodním právu dvojnásobně. Mezinárodní právo vyvěrá z mezinárodní politiky, pro níž morálka není kvalitativním předpokladem realizace. Mezinárodní politika je spíše ovládána zásadou účelnosti a snahou po udržení mírového uspořádání.

2.2. Prameny mezinárodního práva v meziválečném období a jejich hodnocení

Normativisté sice považovali právní řád za jednolitý systém, ale připouštěli, že prameny práva mohou vzniknout buď akceptací faktického stavu (obyčejové právo), právotvorným aktem nositele normotvorné moci (zákonodárce, ústavodárce), nebo smlouvou, tj. nalezením společné vůle účastníků kontraktu.³³ Smlouva je zásadním pramenem mezinárodního práva a v zásadě má blízko k tradicím evropské civilistiky, neboť i když je

²⁹ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 16.

³⁰ Evropská Úmluva o ochraně základních práv a svobod z roku 1950 vytvořila mezinárodní soudní orgán, Evropský soud pro lidská práva, který funguje permanentně.

³¹ Viz Charta OSN, která v preambuli stanoví, že zásadní pro světový mír je víra v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti a v rovná práva mužů a žen. Principy Charty OSN byly následně rozvedeny ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 (Dok. OSN A/RES/217/III A) a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966.

³² Podmíněnost mezinárodního práva dobovou situací je zřetelná po roce 1946, kdy propukla studená válka. Tehdejší doktrína propagandisticky označovala socialistický blok za doménu dodržování mezinárodního práva a západní blok za imperialisty, kteří jsou podněcovateli světové války. Blíže Ruděnko, R. A.: Zachování mezinárodních závazků – hlavní podmínka mírumilovné spolupráce mezi národy, Právník 1949, s. 455 – 468.

³³ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 18.

mezinárodní právo veřejné oborem veřejného práva, tak paradoxně využívá ve své normotvorné činnosti instituty, které jsou typické pro soukromé právo. Tato skutečnost odráží faktický stav, že v mezinárodním právu veřejném neexistuje žádný generelní zákonodárce či normotvůrce, ale že mezinárodní normotvorba je vyjádřením názorů národních států a hledáním množiny skutečností, k jejichž dodržování jsou ochotny se národní státy zavázat. Normy mezinárodního práva jsou normy mající původ ve společné vůli států a tyto právní normy vytváří samostatný mezinárodní právní řád, kterému jsou podle internacionalistů jednotlivé státy podrobeny.³⁴ Okrajem je třeba zmínit, že právo mezinárodní je právem organického typu, kdy se v zásadě jedná o normativní systém pravidel mezistátních styků.³⁵ To se odráží v diferenciaci mezinárodního práva na část veřejnou a soukromou. Mezinárodní právo soukromé totiž nalézá svůj původ ve společné vůli států jako nositelů mezinárodněprávní subjektivity, ale faktická realizace pravidel mezinárodního práva soukromého je záležitostí fyzických a právnických osob, nikoliv již států. Stát je v oblasti tohoto práva normotvůrcem, praktickým uživatelem ovšem zřídka.³⁶ I československá doktrína se přiklání k názoru, že mezinárodní právo soukromé je odvětvím vnitrostátního práva, jehož pramenem není ani nemůže být mezinárodní smlouva, a to ani v případě, pokud je do vnitrostátního práva transformována.³⁷ Internacionalisté počátku 20. století ovšem tradičně dělili mezinárodní právo na obecné a partikulární, a na mezinárodní právo psané a nepsané.³⁸

Ani období první světové války nevzbudilo u internacionalistů zájem o vzkříšení práva přirozeného.³⁹ A. Hobza dokonce uvádí, že mezinárodní právo veřejné děkuje přirozenému právu za svůj původ, ale nadále nemůže být toto právo považováno za klíčového

³⁴ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 22.

³⁵ Oppenheim dokonce dovozuje, že ani v případě, kdy mezinárodní právo přiznává určitá práva jednotlivcům, nelze hovořit o tom, že by jednotlivec byl subjektem mezinárodního práva, protože všechna práva jednotlivců jsou poskytována v souladu s vnitrostátním právem. Jedině stát je povinen v souladu s požadavky mezinárodního práva zajistit vnitrostátní realizaci těchto práv jednotlivců. Viz Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, Praha 1924, s. 17.

³⁶ K vymezení mezinárodního práva veřejného a mezinárodního práva soukromého z pohledu právníka civilisty Zimmermann, M.A.: Mezinárodní právo soukromé, Brno 1933, s. 13 – 14, kde autor dokonce uvádí, že mezinárodní právo soukromé nemůže být odvětvím mezinárodního práva, protože mezinárodní právo neexistuje, což autor osvědčuje na tom, že pojem práva se zcela kryje s pojmem norem, které musí být vymahatelné donucením státní moci. Tento názor je v literatuře ojedinělý, obecně existence mezinárodního práva veřejného není v meziválečném období zpochybňována.

³⁷ Týč, V.: Kurčení počátku vnitrostátní působnosti norem mezinárodního práva soukromého obsažených v mezinárodních smlouvách, Právník 11/1981, s. 994.

³⁸ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, Praha 1924, s. 19 – 22; Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 23 – 24.

³⁹ V zásadě se meziválečná doba vyznačovala pozitivně právním pohledem na právo a doktrína přirozeného práva byla odmítána jako nedokonalá a snadno zneužitelná. K vzájemnému vztahu morálky, práva a spravedlnosti viz Kozák, J.: Právně teoretická východiska postihu zločinů totalitních režimů, Právník 5/2004, s. 417 – 441.

normotvorného činitele v oblasti mezinárodního práva.⁴⁰ V mezinárodním právu je klíčovým pramenem práva mezinárodní smlouva a právní obyčej, což jsou objektivní prameny práva, které bývají označovány za prameny přímé. Obyčejové právo je typické zejména pro 18. a 19. století, ale v dnešní době již ztratilo svůj zásadní význam. Mezinárodní obyčejové právo bylo v druhé polovině 20. století nahrazeno kodifikací nejrůznějších otázek (životní prostředí, kosmický prostor, mořské dno, humanitární právo, smluvní právo, diplomatické styky apod.). Obyčejová normotvorba je tedy v zásadě typická pouze pro ty státy, které se dobrovolně zavazují k tomu, že budou určité obyčeje dodržovat. Materiální znaky, že se jedná o právní pravidlo a zachování příslušného pravidla je vázáno na určitou dobu, která je nezbytná k tomu, abychom mohli o obyčeji hovořit jako o prameni práva, nicméně žádný mezinárodní dokument nestanoví, jakož ani jak dlouhá by měla být doba užívání určitého pravidla, abychom mohli hovořit o tom, že se jedná o obyčejové pravidlo. Pro československou jurisprudenci je typický právně sociologický přístup a právně axiologický přístup k obyčeji, kdy smyslem je vyjmout z mezinárodního práva ty zásady a normy, které tvoří nosné pilíře, bez kterých si nelze mezinárodní právo představit.⁴¹

Objektivním pramenem práva jsou mezinárodní smlouvy, které jsou pramenem práva ve vztahu ke státům, které se zavázaly jako subjekty mezinárodního práva k jejich dodržování. Smluvní právo je v zásadě odvětvím mezinárodního práva, které obsahuje zásady a normy upravující uzavírání mezinárodních smluv mezi státy nebo mezinárodními organizacemi, jejich vstup v platnost, změny, důvody a způsoby jejich zániku.⁴² Někteří autoři považovali za klíčový pramen práva multilaterální smlouvy, které označovali také jako právotvorné smlouvy.⁴³ Řada právotvorných smluv vznikala právě v období studené války. Samozřejmě, že dnešní doba produkuje i řadu bilaterálních smluv, které nejsou sice významným zdrojem poznání mezinárodního práva jako celku, ale jsou významným pramenem práva ve vztahu ke konkrétním státům, ať již se jedná o smlouvy sousedské nebo smlouvy vojenské (např. bilaterální smlouvy mezi USA a SSSR o odzbrojování)⁴⁴. Deklarace nejsou pramenem mezinárodního práva veřejného, ale jsou jistým vyjádřením, jakým směrem by se měly mezinárodněprávní kodifikace ubírat. Pramenem práva jsou i rozhodnutí

⁴⁰ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 24.

⁴¹ Danisz, J.: Jus cogens v československé nauce mezinárodního práva, Právník 1972, s. 705.

⁴² Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, Praha 1996, s. 141.

⁴³ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, Praha 1924, s. 20 – 21, kde autor uvádí, že tyto právotvorné smlouvy se stanou základem obecného mezinárodního práva, které bude celosvětově platným právem, neboť státy, které se dosud k těmto smlouvám nepřihlásily, tak buď učiní v budoucnosti, nebo uznají příslušné normy mlčky jako mezinárodní obyčej.

⁴⁴ K významu bilaterálních odzbrojovacích smluv Ondřej, J.: Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a kontrola jejich dodržování, AUC – Juridica č. 4 – 5, Praha 1991.

mezinárodních institucí nebo organizací, a to zejména tehdy, pokud tyto mezinárodní orgány formulují ve svých rozhodnutích zásadní doktríny.⁴⁵ Z hlediska dnešní doby nelze souhlasit s Hobzovým názorem, že některé právotvorné smlouvy se označují jako deklarace, přičemž pouze kodifikují to, co je již obecně považováno za platné obyčejové právo.⁴⁶

2.3. Hledání původu mezinárodního práva

Mezinárodní právo je souborem norem, které mají svůj původ ve vůli států. Jedná se tedy o právo, které nevychází z vůle nadstátního subjektu, nýbrž z vůlí jednotlivých států, s jejichž souhlasem jsou normy mezinárodního práva přijímány, aplikovány a vymáhány. Zcela idealistickou se při budování oboru mezinárodního práva ukázala snaha zredukovat mezinárodní právo veřejné pouze na základní principy, jimž by byl jednotlivými státy přiřazován význam imanentně implikující spravedlnost. Hledání takových principů je nadlidským a nespílitelným úkolem, protože prameny práva vznikají živelně a jsou odrazem praktických zkušeností a problémů, které je třeba řešit. Mezistátní interakce je tak největším kodifikačním činitelem mezinárodního práva. Právě tato interakce mezi státy, která si vyžaduje materiální úpravu, nachází řešení v aplikaci staré římské zásady *pacta sunt servanda*.

Vídeňská normativistická škola považovala tuto zásadu za veškerý zdroj práva.⁴⁷ Podle Kelsena z této zásady vychází mezinárodní právo a akceptací této zásady v mezinárodním právu potom cestou delegace norem čerpá svou legitimitu i právo vnitrostátní.⁴⁸ Tento omyl byl vyvrácen již v době, kdy jej normativisté prezentovali. Původcem mezinárodního práva nemůže být žádná zásada, nýbrž pouze vůle států, které faktickou činností budou dodržovat tuto zásadu ve vztahu k mezinárodním smluvním závazkům, jež převzaly. Klíčová zásada navíc nepokrývá mezinárodní obyčejové právo, které vzniká také se souhlasem států, které ovšem svou vůli neprojevují ve formě smlouvy.⁴⁹ Vývoj

⁴⁵ Např. Deklarace Spojených národů z roku 1942; Pařížská deklarace z roku 1856 o námořním právu; Deklarace zásad mezinárodního práva týkající se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy z roku 1970.

⁴⁶ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 27.

⁴⁷ Kelsen, H.: *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1920, s. 20.

⁴⁸ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 36.

⁴⁹ Normativisté v zásadě neuznávali obyčej jako pramen práva, protože podle jejich názoru nebylo možné u obyčeje odvodit nejvyššího normotvůrce a obyčej jako pramen práva se soustředil pouze na materiální obsah, nikoliv na vztah mezi ním jako možným pramenem práva a normativním ohniskem. Obyčej normativisté považovali pouze za normu, která obsahově vyhovovala určité zásadě, což bylo z jejich hlediska pro příznání povahy pramene práva nedostačující. Viz Weyr, F.: *Teorie práva*, Brno-Praha 1936, s. 208 – 209.

se ubíral cestou od vnitrostátního práva k právu mezinárodnímu.⁵⁰ Hledání společné vůle mezi státy ovšem vedlo k tomu, že mezinárodní právo bylo mezerovité a řadu otázek vůbec neřešilo.⁵¹ Z tohoto důvodu nelze přisvědčit názoru, že by vnitrostátní právo nacházelo svůj původ v právu mezinárodním. Poměrně zajímavý je Hobzův názor, že mezinárodní právo se v zásadě obejde bez donucovacích prostředků, i když Hobza připouští, že jejich existence by byla žádoucí, protože i doba vzniku vnitrostátního práva je charakterizována svépomocí ve vymáhání práva.⁵² Stejně jako dnešní doba, byla i doba 20. století střetem monistické a dualistické teorie. Monistická teorie považuje mezinárodní a vnitrostátní právo za jeden právní systém. Dualistická teorie považuje mezinárodní právo za systém odlišný od vnitrostátního práva. Řada autorů považuje mezinárodní právo za uzavřený systém, který je zcela nezávislý na právu vnitrostátním, i když připouštějí, že mezinárodní právo v počátku odvisí zejména od vnitrostátního ústavního práva.⁵³ Tomu nasvědčuje teorie vůle a autolimitační teorie, které vycházejí ze zásady, že každý normativní systém je v zásadě závislý na tom, zda jej akceptují ti, kterým je určen.⁵⁴ Státy se řídí těmi prameny mezinárodního práva, které v souladu se svým ústavním systémem akceptovaly. Stát se tedy limituje ve svém chování a dobrovolně se podrobuje normám mezinárodního práva. Pravdou zůstává, že pokud se stát zavázal k plnění určitých mezinárodních závazků, pak již nemůže volně rozhodovat o tom, zda tyto závazky bude dodržovat nebo nikoliv.⁵⁵ Heinrich Triepel hovoří o tom, že mezinárodní právo je založeno na společné vůli států, což je ovšem hodnota, kterou nelze kvantifikovat jako pouhý součet individuálních vůlí, ale je nezbytné ji považovat za novou veličinu, která je nadřazená vůli jednoho státu. Triepel tak v zásadě pojímá

⁵⁰ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, Praha 1924, s. 23, kde autor uvádí: „Vnitrostátní právo jest právem suveréna nad jednotlivci, kteří jsou podřízeni jeho moci, mezinárodní právo není právem nad suverénními státy, nýbrž právem mezi nimi, a proto jest právem slabším.“

⁵¹ Mezery v mezinárodním právu je třeba zaplnit zejména formou analogie s obecnými právními zásadami, které jsou uznané demokratickými právními státy. K otázce mezer v mezinárodním právu a způsobu jejich vyplňování, včetně možnosti analogie práva, ale i analogie zákona viz Kučera, B.: Mezinárodní rozsudek. Studie z mezinárodního soudního procesu, Praha – Brno 1935, s. 53 – 84.

⁵² Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 38.

⁵³ Hobza proto odmítá, že by při výkladu mezinárodního práva měly být používány metody, které jsou typické pro vnitrostátní právo. Interpretací postupy v mezinárodním právu ovšem byly kodifikovány až Vídeňskou úmlouvou o smluvním právu, která stanovila, že smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem dávaným výrazům ve smlouvě, v jejich souvislosti a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Blíže k výkladu mezinárodní smlouvy Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, Praha 1996, s. 168 – 172.

⁵⁴ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, Praha 1924, s. 26 – 27.

⁵⁵ Pokud by stát nemohl dostát svým závazkům pro rozpor se svým vnitrostátním právem, pak je jeho povinností zajistit, aby byly z vnitrostátního právního řádu odstraněny normy, které jsou kolizní s mezinárodními smlouvami. Nicméně tento úkol meziválečná jurisprudence ukládala výlučně státu, nikoliv soudům.

mezinárodní právo jako psychologický systém, kdy jednotlivý stát bude v případě nedodržování mezinárodních závazků vystaven tlaku jiných smluvních subjektů.⁵⁶

Zcela akademický je z dnešního hlediska spor o tom, zdali mezinárodní právo stojí na kolektivních nebo individuálních smlouvách. Internacionalisté první poloviny 20. století byli silně ovlivněni normativizmem, byť nemuseli být jeho zastánci, což se projevovalo v řešení otázek, zda například bilaterální smlouva deroguje multilaterální smlouvu v souladu se zásadou *lex posterior derogat priori*. Dnešní doba již považuje bilaterální i multilaterální smlouvy za prameny mezinárodního práva. Nicméně multilaterální smlouvy mají výrazný unifikační charakter a přispívají ke kodifikačnímu úsilí.⁵⁷ Využívání klasických právních zásad v oblasti mezinárodního práva bylo v meziválečné době, narozdíl od vnitrostátního právního řádu, nevhodné, protože státy by se měly mezinárodně právně zavazovat k plnění pouze těch závazků, které nejsou vzájemně rozporné a protichůdné. S ohledem na skutečnost, že základem mezinárodního práva je vůle státu, byla by aplikace klasických římských zásad jednoduchým prostředkem k tomu, jak by se státy „vyvlékaly“ z plnění svých mezinárodních závazků, a to mnohdy i účelovými smlouvami, což by zcela jistě destruovalo mezinárodní právo jako celek. Pravdivou je ovšem teze, že mezinárodní právo je jako normativní právní systém tím více silnější, čím více mají multilaterální smlouvy signatářů.⁵⁸ Z hlediska vymahatelnosti mezinárodního práva jsou ovšem nejvhodnějším nástrojem bilaterální smlouvy, při jejichž neplnění mohou smluvní strany sáhnout k efektivním sankcím. Kolektivní smlouvy tento prostředek jednoduché vymahatelnosti postrádají.

Kelsen i Verdross, kteří zastávali názor, že existuje jednotný právní systém, v němž je zahrnuto jak mezinárodní právo, tak i právo vnitrostátní, a kteří vycházeli z hierarchické výstavby právního řádu, kdy jednotlivé prameny práva mají pevně stanovenou právní sílu, v návaznosti na což je jim v pyramidě právních norem přisouzeno pevné místo, řeší vztah mezinárodního a vnitrostátního práva výlučně prostřednictvím deduktivní metody, tj. úsilím o nalezení formální právní síly a vytvoření vztahu nadřazených a podřazených právních norem.⁵⁹ Normativisté vzhledem k ideji normativního ohniska staví pyramidu právních norem jako systém předpisů, kdy nižší norma odvozuje svou právní sílu od normy vyšší, kdy ideálem je dosažení normy nejvyšší, tj. normativního ohniska. Sporné je, zda normativním ohniskem

⁵⁶ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 41 – 42.

⁵⁷ Právo tvorné smlouvy, které byly předpokladem pro úspěšnou kodifikaci určitých segmentů mezinárodního práva v předválečném období a krátce poválečném, viz Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, sv. II., Praha 1924, s. 626 – 638.

⁵⁸ Viz Hobzova teze o budoucnosti mezinárodního práva spočívající v kolektivních smlouvách, Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 47.

⁵⁹ Kelsen, H.: Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy, Brno – Praha 1933, s. 32 – 38.

je ústava (typické pro první polovinu 20. století) či lidská důstojnost (typické pro demokratické státy druhé poloviny 20. století) či vůle monarchy (typické pro monarchistické státy středověku) či zda je nejvyšším normativním ohniskem ona společná vůle států, na jejímž základě je konstituován mezinárodní závazek např. v podobě smlouvy. Kelsen připouští v rámci tohoto monistického názoru, že systém mezinárodních a vnitrostátních norem může nacházet svůj základ v obojím, tj. jak v právu vnitrostátním, tak i mezinárodním. Verdross zastává výlučně názor, že všechno právo má mezinárodněprávní základ.⁶⁰ Verdrossova konstrukce tak v zásadě popírala dosavadní monistické učení založené na myšlence, že mezinárodní právo je výronem práva vnitrostátního. Nicméně i Verdross v počátku své vědecké kariéry hájil názor, že v monistickém vztahu vnitrostátního i mezinárodního práva je určujícím základem právo vnitrostátní. Normativismus je v dnešní době již překonán, neboť nedokázal vyřešit základní paradigmaty, tj. odkud se odvozuje vůle v mezinárodním právu, kde lze nalézt onu základní normu neboli ohnisko.⁶¹ Stejně tak přispěla k překonání normativismu druhá světová válka, v jejímž důsledku došlo i k částečné renesanci přirozeného práva.⁶² Normativisté nedokázali odpovědět na základní otázku, jaký subjekt je oprávněn projevit vůli tak, aby bylo lze hovořit o legitimním právním systému. Je-li ve vnitrostátním právu legitimním tvůrcem vůle stát, ve většině případů vnitrostátní zákonodárce, pak v mezinárodním právu projevuje vůli vícero států a teprve jejich projevená vůle je společným zdrojem mezinárodního práva. Heinrich Triepel tedy logicky považuje jak vnitrostátní, tak i mezinárodní právo za dva různé právní systémy. Normativisté tak neobstáli s metodou matematické výstavby právního řádu, a to ani při řešení otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, neboť se nedokázali oprostit od myšlenky, že základním kamenem práva je forma právních norem a jejich formálně právní síla, aniž by přihlíželi k materiální stránce právních předpisů a materiálnímu charakteru práva jako celku.⁶³ Normativisté v zásadě předpokládali, že mezinárodní právo by bylo možné vymezit vztahem k vnitrostátnímu právu za pomoci právní síly, ale už nepřihlédli k tomu, že mezinárodní právo je platné pouze tehdy, pokud jeho platnost uznají státy. Právě tento materiální znak právní síly mezinárodněprávních norem je zásadní, protože samotná právní síla mezinárodních právních

⁶⁰ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 50 – 51.

⁶¹ K identitě ohniska a vlivu na soubor norem viz Weyr, F.: Teorie práva, Brno – Praha 1936, s. 232.

⁶² Za zásadní počín renesance přirozeného práva po 2. světové válce byla považována Radbruchova formule, která zněla: „Konflikt mezi spravedlností a právní jistotou patrně lze řešit jen tak, že pozitivní právo, zajišťované předpisy a mocí, má přednost i tehdy, pokud je obsahově nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon musí jako nenáležitě právo spravedlnosti ustoupit.“

⁶³ Hobza uvádí to, co je dnešnímu právníckému myšlení nejbližší, tj. že obsah právních norem by měl být hlavním zájmem právní vědy, nikoliv tedy pouze formální stránka práva. Viz Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 55, poznámka pod čarou č. 63.

předpisů není ničím jiným než pouhou „slupkou“ a představa o tom, že mezinárodní politika a státy budou akceptovat fikci normativního ohniska a z něj odvozené subordinace vnitrostátního práva k právu mezinárodnímu, byla od počátku naivní.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že meziválečná doktrína považovala mezinárodní právo za samostatnou právní oblast, která má vlastní prameny práva, vlastní formy práva, jakož i zásady o vzniku a zániku právních norem, které byly zcela odlišné, než jak tomu bylo v tehdejších systémech vnitrostátního práva. Dualismus práva byl v první polovině 20. století převládajícím právním názorem, kdy internacionalisté vycházeli z toho, že oba tyto systémy mohou splynout do jednoho celku až k okamžiku, kdy se vytvoří jeden celosvětový právní řád, který bude vystaven na společných základech a který bude využívat jednotné soustavy pramenů práva i jednotného pojmosloví.⁶⁴

Mezinárodní právo je právem pozitivním a pro jeho existenci mimo aspektů právních svědčí i to, že veřejnost dokáže vykonávat prostřednictvím médií poměrně značný nátlak na to, aby byla pravidla mezinárodního práva dodržována, protože žádný stát fakticky nechce přiznat, že porušuje mezinárodní právo.⁶⁵ Mezinárodní právo je silně ovlivněno také hospodářskou závislostí mezi státy. V současné době nelze budovat národní hospodářství na principu autarkie a státy jsou vystaveny v zásadě povinnosti hospodářsky spolupracovat, což je velmi silný faktor, který přispívá k dodržování mezinárodního práva. K dodržování mezinárodního práva vedle toho přispívá také strach před politickou izolací, protože dnešní vývoj ukazuje, že politická izolace je spojena s izolací hospodářskou. V literatuře adorovanými, nicméně podle mého názoru spíše přeceňovanými, prostředky k dodržování mezinárodního práva jsou i obava z války či obava z kolektivní akce OSN. Spíše se ovšem státy obávají rozhodnutí mezinárodních arbitrází, které mohou mít pro stát fatální ekonomické důsledky.

Pokud lze tedy shrnout úvahu o základech mezinárodního práva v meziválečném období, pak je třeba říci, že mezinárodní právo nalézalo svůj původ ve vnitrostátním právu a vnitrostátní právo bylo považováno za soubor hodnot, které byly postupným historickým vývojem kodifikovány i v mezinárodním právu. Oba dva právní řády byly považovány za fakticky oddělené právní systémy, kdy jeden ani druhý nepožívaly supremace a jejich vzájemná interakce byla založena spíše na principech aplikační přednosti než na principech formálně právní síly, jež tolik preferovala normativistická škola.

⁶⁴ Je s podivem, že obdobný názor byl sdílen i v období studené války, kdy se předpokládalo, že lze vytvořit obecné právní zásady, jež se stanou základem mezinárodního práva, viz Mrázek, J.: Mezinárodní právo ve vztazích mezi socialistickými státy, Právník 1975, s. 969 – 986.

⁶⁵ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 59.

2.4. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v meziválečném období

Poměr mezi vnitrostátním a mezinárodním právem byl předmětem zájmu doktríny i praxe od samého počátku, kdy se mezinárodní právo začalo profilovat jako uzavřený soubor právních norem a kdy začaly být přijímány na mezinárodní úrovni ucelené kodifikace. Oba dva právní systémy se začaly střetávat v aplikační i teoretické rovině a zastánci každého z obou hovořili o supremaci buď mezinárodního nebo vnitrostátního práva.⁶⁶ Mezi vnitrostátním i mezinárodním právem dochází ke kolizím a pro hodnocení vzájemného vztahu je zásadní, z jakého teoretického východiska se přistupuje k řešení vzájemného poměru. Oba normativní systémy jsou samostatné, kdy vnitrostátní právo upravuje vztahy mezi jednotlivci, kteří jsou pod mocí státu, a vztahy státu ve vztahu k těmto jednotlivcům.⁶⁷ Mezinárodní právo bylo v meziválečném období standardně považováno za právo, které nestojí nad suverénními státy, ale upravuje otázky vzájemných vztahů mezi subjekty mezinárodního práva.⁶⁸ Někteří právníci počátku 20. století považovali mezinárodní právo za právo slabší a dokonce dovozovali, že vnitrostátní orgány aplikující právo nejsou vázány mezinárodním právem, neboť mezinárodní právo postrádá účinku dovnitř soustavy vnitrostátních orgánů.⁶⁹ Jiní naopak považovali mezinárodní právo za nadřazené vnitrostátnímu právu a dovozovali, že vnitrostátní soudy jsou vázány normami mezinárodního práva, a to dokonce i v případě kolize mezi právem vnitrostátním a mezinárodním.⁷⁰ A. Hobza zastával názor, že mezinárodní právo je vyšším právním řádem než právo vnitrostátní a hovořil o primátu mezinárodního práva, který ovšem neshledával ve formálně právní síle pramenů mezinárodního práva, nýbrž chápal superioritu mezinárodního práva ve smyslu aplikační přednosti.⁷¹ Stát byl podle jeho názoru povinen se řídit mezinárodním právem i tehdy, pokud vnitrostátní právo upravovalo materiálně něco zcela odlišného.⁷² Většina doktríny v meziválečném období ovšem

⁶⁶ Dobová meziválečná literatura dává přehled o rozdílných přístupech k řešení této otázky. Hobza dochází k názoru, že mezinárodní i vnitrostátní právo jsou oddělené systémy, ale mezinárodní právo má aplikační přednost před zákonem. Viz Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 62. Oppenheim naopak dospívá k názoru, že mezinárodní právo ustupuje při střetu s vnitrostátním právem ve prospěch aplikace práva vnitrostátního. Viz Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, sv. I., Praha 1924, s. 24.

⁶⁷ Le Fur, L.: Nástin mezinárodního práva veřejného, Praha 1935, s. 8 – 9.

⁶⁸ K subjektům mezinárodního práva viz Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, sv. I., Praha 1924, s. 111 an.

⁶⁹ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, sv. I., Praha 1924, s. 26.

⁷⁰ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 62.

⁷¹ Vyšší je norma mezinárodního práva, neboť ta platí v širší oblasti. Analogicky vycházel Hobza z toho, že právní norma lokálního charakteru ustupuje při aplikaci normě, která má celostátní působnost. Viz Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 62, poznámka pod čarou č. 4.

⁷² Ke kritice monizmu s primátem mezinárodního práva viz Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 16 – 17.

nepovažovala vnitrostátní právo za systém odvozený od práva mezinárodního. Vyhraněným zastáncem dualistické teorie byl B. Tomsa, který nepochyboval o tom, že mezinárodní smlouvy vyžadují k vnitrostátní účinnosti transformačního aktu ze strany státu. Monistickou teorii přitom považoval za přílišnou snahu po konstrukcích, které se ovšem zásadním způsobem rozcházejí s praxí.⁷³ B. Tomsa proto vycházel z názoru, že mezinárodní i vnitrostátní právo jsou dva oddělené systémy, které jsou vytvářeny nezávisle na sobě a je teprve záležitostí vnitrostátního zákonodárce, aby koordinoval účinky mezinárodního práva ve vnitrostátním právním řádu.⁷⁴ Při vyřešení otázky transformace mezinárodního práva do vnitrostátního práva již ovšem Tomsa zastával obvyklé stanovisko o aplikační přednosti mezinárodního práva upravujícího odlišným způsobem materii, která byla upravena ve vnitrostátních právních předpisech.

Teorie aplikační přednosti mezinárodního práva při kolizi s právem vnitrostátním je v podstatě rozvíjena po celé období 20. století a je aplikována i v současném českém ústavním pořádku.⁷⁵ Vyhraněný názor internacionalistů počátku 20. století se opíral zejména o argument, že kolize mezinárodního a vnitrostátního práva nemůže být rozhodnuta ve prospěch práva vnitrostátního, protože vnitrostátní právo nemůže prejudikovat řešení sporu, který je svou povahou mezinárodní.⁷⁶ V meziválečném období byla aplikační přednost mezinárodního práva výslovně stanovena v Paktu o Společnosti národů, kde bylo čl. 15 uvedeno, že strany jsou povinny přenechat řešení určité otázky mezinárodnímu právu, pokud je takováto pravomoc na mezinárodní organizaci přenesena. Naopak Oppenheim zastával názor, že v případě kolize vnitrostátního a mezinárodního práva jsou aplikující orgány povinny použít normy vnitrostátního práva.⁷⁷ Oppenheim také zastával názor, že norma mezinárodního práva se nemůže stát normou vnitrostátně závaznou, pokud vnitrostátní zákonodárce takový pramen mezinárodního práva výslovně nepřevzal do vnitrostátního právního systému.⁷⁸ Internacionalisté totiž zastávali v meziválečném období názor, že pramen

⁷³ Tomsa, B.: *Právo mezinárodní I*, Bratislava 1930, s. 36 – 37.

⁷⁴ Tomsa, B.: *Právo mezinárodní I*, Bratislava 1930, s. 36 – 37.

⁷⁵ Viz čl. 10 Ústavy ČR, který stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a při kolizi se zákonem mají aplikační přednost. Blíže k otázce vázanosti mezinárodními smlouvami Mikule, V.: *Komentář k čl. 10*, In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: *Ústava České republiky - komentář*, Praha 2007, s. 75 – 84.

⁷⁶ Žádná z československých ústav výslovně poměr mezi mezinárodním a vnitrostátním právem neřešila.

⁷⁷ Oppenheim, L.: *Mezinárodní právo*, sv. I., Praha 1924, s. 26 – 27.

⁷⁸ Závazky uložené prvorepublikovému Československu mezinárodními smlouvami tak byly do právního řádu různými způsoby výslovně transformovány. Do ústavní listiny z roku 1920 tak byl transformován například požadavek Saint-Germainské smlouvy o rovnosti občanů bez ohledu na rasu, původ, jazyk, státní příslušnost v § 106 odst. 2, což ale v zásadě nebránilo zákonodárci, aby cizincům stanovil zvláštní povinnosti, pokud šlo o jejich evidenci (např. zákon č. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců). Blíže Sobota, E.: *Naše ústava, jak zní a jak ji máme čísti*, Praha 1935, s. 226 – 227.

mezinárodního práva může být do vnitrostátního práva inkorporován i míčky, aniž by byl nezbytný aktivní úkol vnitrostátního zákonodárce. A. Hobza například považoval vnitrostátní normy odporující mezinárodnímu právu za pouhé skutečnosti, které nemají z hlediska aplikace mezinárodního práva žádný význam. Považoval je za formálně existující skutečnost bez konstitutivního významu.⁷⁹ Naopak Oppenheim byl toho názoru, že byť mezinárodní právo ukládá státu určité povinnosti, které ovšem mohou být v rozporu s platnou vnitrostátní úpravou, nemá tento rozpor za následek aplikační přednost mezinárodního práva, neboť vnitrostátní soudy nemají pravomoc, aby samy o své vůli rezignovaly na aplikaci vnitrostátního práva a vyhověly tak požadavkům mezinárodního práva.⁸⁰ Podle Oppenheima tedy jsou při kolizi obou právních systémů soudy povinny používat vnitrostátní právo. Nicméně tato teze je korigována zásadou po maximálně mezinárodněprávně konformním výkladu, jež nebude takovouto kolizi prohlubovat. Jinými slovy, soudy by se měly snažit o výklad vnitrostátního práva tak, aby nebyl v rozporu s právem mezinárodním.⁸¹ Poněkud nesystémovým prvkem v Oppenheimově teorii je presumpce existence určitých nezbytných vnitrostátních norem, kdy Oppenheim předpokládá, že tam, kde civilizované státy dodržují určitá pravidla mezinárodního práva a kde vnitrostátní právní řád vykazuje mezery, má se předpokládat, že stát přejímá pravidla mezinárodního práva konkludentně do svého vnitrostátního právního řádu.⁸² Internacionalisté meziválečného období hojně kritizovali konzervativní postoj soudních orgánů, které hleděly na mezinárodní právo s nedůvěrou a považovaly za jediný systém hodný aplikace vnitrostátní právo.⁸³ K tomu, aby mezinárodní právo mohlo pronikat do vnitrostátního práva, bylo nezbytné, aby se přistoupilo k přizpůsobení vnitrostátních právních předpisů mezinárodnímu právu.⁸⁴ Prostřednictvím výslovného aktu vnitrostátního zákonodárce se mezinárodní právo transformovalo do práva vnitrostátního, což se v meziválečném období ve státech na kontinentě dělo nejčastěji formou

⁷⁹ Toto Hobzovo pojetí se odráželo i v jeho návrzích při přípravě Ústavy 9. května, kdy Hobza navrhoval do textu zakotvit zásadu, že československý právní řád se vyvíjí a uplatňuje v mezích mezinárodního práva, přičemž mezi závazné prameny mezinárodního práva zahrnoval nejenom mezinárodní smlouvy, ale i obyčej a právní zásady, a to bez ohledu na to, zda je Československo výslovně uzná. Při rozporu mezinárodní a vnitrostátního pramene práva mělo mít přednost mezinárodní právo. Viz Kaplan, K.: Příprava Ústavy ČSR v letech 1946 – 1948, Praha 1993, s. 288 – 297.

⁸⁰ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, sv. I., Praha 1924, s. 27.

⁸¹ Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, sv. I., Praha 1924, s. 27.

⁸² Oppenheim, L.: Mezinárodní právo, sv. I., Praha 1924, s. 27. Autor osvědčuje konkludentní přijetí normy mezinárodního práva na příkladu výsad diplomatických zástupců, které jsou v mezinárodním právu obecně uznávané a k jejichž závaznosti není nezbytná vnitrostátní transformace.

⁸³ Soudcovský konzervativismus vycházel podle mého názoru částečně také z toho, že vnitrostátní rozsudky byly vyhlášeny s poukazem na národní suverenitu, nejčastěji jménem státu, což by při aplikaci mezinárodního práva ve vnitrostátních sporech znamenalo podle tehdejší doktríny částečnou rezignaci na národní suverenitu. Viz le Fur, L.: Nástin mezinárodního práva veřejného, Praha 1935, s. 592 – 593.

⁸⁴ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 66 – 67.

transformace. O transformaci se velmi často hovořilo tehdy, pokud se mezinárodní pramen práva transformoval do vnitrostátního zákona nebo nařízení.⁸⁵ V zásadě nebylo možné akceptovat názor, který se v Československu objevoval, že ústavní listina v § 106 presumuje nadřazenost mezinárodního práva nad právem vnitrostátním a že tento princip je dokonce jednou ze základních ústavních idejí. Ustanovení § 106 ústavní listiny pouze předpokládalo, že výjimky z obecného pravidla ochrany života a svobody jsou přípustné tehdy, pokud je mezinárodní právo dovoluje.⁸⁶ Žádnou obecnou kolizní klauzuli ústavní listina 1920 neobsahovala. Z dnešního pohledu poměrně zavádějící byla debata, silně ovlivněná normativizmem, zda primát mezinárodního práva vede automaticky k tomu, že mezinárodní právo může derogovat vnitrostátní právo.⁸⁷ Teorie o derogaci vnitrostátního práva mezinárodním právem povětšinou vycházelo z přirozenoprávní teorie.⁸⁸ Vývoj mezinárodního práva ukázal, že při řešení poměru obou systémů nebylo možné bez dalšího aplikovat zásady běžně používané při interpretaci vnitrostátního práva.⁸⁹ Vnitrostátní pramen práva byl totiž v meziválečné době považován za závazný a použitelný uvnitř státu i tehdy, pokud odporoval mezinárodnímu právu, což znamenalo, že soudy nebyly, a nejsou ani dnes, povinny neaplikovat vnitrostátní předpisy rozporné s mezinárodním právem ve vnitrostátních sporech.⁹⁰ S tím nesouhlasí A. Hobza, který říká, že takovéto řešení kolize mezinárodního a vnitrostátního práva je ryze formalistické a že vychází podle jeho názoru pouze z přesvědčení, že na území státu je závazné právo vnitrostátní, tj. právo kodifikované vnitrostátním zákonodárcem.⁹¹ Na podporu svého tvrzení uvádí, že v meziválečném období lze vysledovat tendenci, kdy ústavy prohlašují mezinárodní právo za součást práva

⁸⁵ K formám transformace pramenů mezinárodního práva podrobněji Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 24 – 48.

⁸⁶ Citace § 106 odst. 2 Ústavní listiny: „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.“

⁸⁷ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 64.

⁸⁸ Velkým zastáncem přirozeného práva v oboru mezinárodního práva byl Martens.

⁸⁹ Např. zásady *lex posterior derogat priori* nebo *lex superior derogat inferiori*. Hobzův názor, že zákon může být rušen pouze zákonem a nikoliv mezinárodní smlouvou, je v praxi překonaným stanoviskem. Viz Hobza, A.: Publikace a platnost mírových smluv v čsl. republice, Právník 1923, s. 17.

⁹⁰ Doktrína období první republiky považovala mezinárodní smlouvy uveřejněné ve Sbírce zákonů a nařízení za vnitrostátní právní předpis, nicméně judikatura dospěla k závěru zcela opačnému, kdy mezinárodní smlouvy nebyly považovány *ipso facto* za součást vnitrostátního práva a bylo zcela nezbytné, aby obsah řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy byl přetvářen do vnitrostátního právního aktu. Viz Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 59.

⁹¹ Hobza tvrdil, že „Je-li uznáno, že právní norma řádně publikované mezinárodní smlouvy zavazuje uvnitř státu stejně jako zákona, že má *vim legis*, je tím zároveň uznáno, že deroguje starším zákonům.“ Viz Hobza, A.: Publikace a platnost mírových smluv v čsl. republice, Právník 1923, s. 16.

vnitrostátního.⁹² Zásadní skutečností pro řešení kolize obou systémů byla i otázka adresátů norem mezinárodního práva, neboť tam, kde mezinárodní právo přiznávalo i fyzickým osobám určitá práva, se uvažovalo o tom, že i jednotlivec má mezinárodně právní subjektivitu a tudíž nelze činit rozdíl mezi právem vnitrostátním a mezinárodním, neboť z hlediska adresátů norem obou systémů se rozdíl mezi oběma systémy smazává. Tam, kde ovšem nebyla jednotlivcům přiznána mezinárodněprávní subjektivita, se vycházelo z názoru, že mezi oběma právními systémy existuje nepřekročitelná hranice v povaze adresátů, kdy mezinárodní právo se může obracet pouze na státy a nikoliv na jednotlivce.⁹³ Měla-li by tedy být založena jednotlivci mezinárodním právem nějaká povinnost či právo, muselo by se tak dít výhradně prostřednictvím vnitrostátního práva. Na tom ani v meziválečném období neměnila nic skutečnost, že některé oblasti práva byly kodifikovány v tzv. právotvorných mezinárodních smlouvách. Velmi obtížně byla internacionalisty přijímána teze, že k působení mezinárodního práva na území státu je nezbytné ústavní pravidlo, že normy mezinárodního práva jsou součástí vnitrostátního práva.⁹⁴ Do dnešní doby se u některých typů smluv vyžaduje, aby byly převedeny do podoby vnitrostátního pramene práva, neboť samy o sobě nejsou vnitrostátně aplikovatelné. Hobza zastával názor, že transformace do vnitrostátního práva je pouhou fikcí, pokud se mezinárodní smlouva ve státě pouze publikuje a nikoliv fakticky transformuje.⁹⁵ Teoretický spor se vedl také o to, zda je mezinárodní právo součástí práva vnitrostátního nebo naopak. Internacionalisté na podporu názoru o nadřazenosti mezinárodního práva uváděli příklad Anglie, která považovala mezinárodní právo za součást práva vnitrostátního, což bylo některými internacionalisty zpochybňováno jako nemožný koncept, protože vnitrostátní právo je třeba považovat za část práva mezinárodního.⁹⁶ Výklad šel i tak daleko, že soudce byl podle některých názorů povinen aplikovat mezinárodní právo, aniž by bylo transformováno do vnitrostátního práva.⁹⁷ V meziválečném období se pohled v evropských státech a USA na poměr mezinárodního a vnitrostátního práva rozcházel.

⁹² Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 65 – 66, poznámka pod čarou č. 10.

⁹³ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 65.

⁹⁴ Hobza dokonce odmítal podmínku řádného vyhlášení mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu jako *conditio sine qua non*, aby mohla být považována za pramen práva. Viz Hobza, A.: Publikace a platnost mírových smluv v čsl. republice, Právník 1923, s. 18, kde autor uvádí: „Důsledně hájím proti panujícímu mínění, že smlouva mezinárodně zavazující zavazuje eo ipso také vnitrostátně, i před publikací i bez ní.“

⁹⁵ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 67.

⁹⁶ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 67.

⁹⁷ Poněkud smířlivější při řešení kolize mezinárodního a vnitrostátního práva je le Fur, který je přesvědčen, že s ohledem na plnění smluvní povinnosti jsou státy povinny uvést své vnitrostátní právo do souladu s mezinárodní smlouvou, jinak jsou voláni k odpovědnosti ve smyslu mezinárodního práva pro porušení zásady *pacta sunt servanda*. Viz le Fur, L.: Nástin mezinárodního práva veřejného, Praha 1935, s. 230.

Výmarská ústava z roku 1919 stanovila, že obecně uznávaná pravidla mezinárodního práva se považují za závazné části německého říšského práva.⁹⁸ Obdobnou úpravu stanovila v čl. 9 i rakouská ústava z roku 1920.⁹⁹ Z těchto úprav bylo dovozováno, že tehdy, pokud stát neuzná svými zákony nebo aplikační praxí státních orgánů určité pravidlo mezinárodního práva nebo odmítne takové pravidlo aplikovat, tak již není splněna podmínka obecné uznávanosti a takové pravidlo se nestává součástí vnitrostátního práva.¹⁰⁰ Poněkud rozdílně byly inkorporovány mezinárodní smlouvy v USA, kde podle čl. 2 a 6 Ústavy Spojených států se mezinárodní smlouvy, které uzavřel prezident za souhlasu dvou třetin přítomných členů Senátu, považují za právní normy, které mají sílu postavenou naroveň samotné ústavě.¹⁰¹ Soudci na území celé federace jsou těmito mezinárodními smlouvami vázáni, a to i za předpokladu, že taková mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavou dotčeného státu federace. Hobza nachází inspiraci v pokrokovém řešení vztahu mezi oběma systémy ve prospěch práva mezinárodního v praxi hispánských států, které již v meziválečném období pokládaly mezinárodní právo za součást práva vnitrostátního.¹⁰² Vzorovým příkladem byl čl. 7 španělské ústavy z roku 1931, který zakotvil přednost obecně uznávaných pravidel mezinárodního práva před vnitrostátním právem. Internacionalisté meziválečného období proto byli přesvědčeni o tom, že státy a jejich orgány jsou povinny aplikovat mezinárodní právo, neboť prameny mezinárodního práva mají podobnou funkci jako prameny vnitrostátního práva, v důsledku čehož mohou vyvolávat právní následky i ve vztahu k jednotlivcům.¹⁰³ Případná kolize vnitrostátního a mezinárodního práva měla být řešena ve prospěch mezinárodního práva a vnitrostátní zákonodárce měl buď výslovně zrušit právní úpravu rozpornou s mezinárodním právem, nebo mělo být vnitrostátními orgány aplikováno pravidlo, že mezinárodní právo deroguje právo vnitrostátní.¹⁰⁴ Tendence k zakotvení takovýchto zásad v oblasti mezinárodního práva s důsledky pro vnitrostátní právní řády lze nalézt např. v práci kodifikační komise Asociace mezinárodního práva, která v roce 1932

⁹⁸ Citace čl. 4 Výmarské ústavy z roku 1919: „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechtes.“

⁹⁹ Citace čl. 9 rakouské ústavy z roku 1920: „Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als Bestandteile des Bundesrechtes.“

¹⁰⁰ Hatschek, J.: *Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte*, Lipsko – Erlangen 1923, s. 14.

¹⁰¹ Mezinárodní smlouvy tak mají ve Spojených státech navenek podobu mezinárodního aktu, ale ve vnitrostátním právu vyvolávají účinky jako zákony.

¹⁰² Hobza, A.: *Úvod do mezinárodního práva mírového*, část I., Praha 1933, s. 70.

¹⁰³ Hobza, A.: *Úvod do mezinárodního práva mírového*, část I., Praha 1933, s. 70.

¹⁰⁴ Oppenheim dokonce odkazuje na Pilleta, který považuje mezinárodní právo za nadřazené právu vnitrostátnímu. Podle jeho názoru jsou vnitrostátní soudy vázány normami mezinárodního práva, a to dokonce i v případech rozporu mezi právem vnitrostátním a mezinárodním. Viz Oppenheim, L.: *Mezinárodní právo*, sv. I., Praha 1924, s. 24, poznámka pod čarou č. 1.

připravila Deklaraci o základních principech moderního mezinárodního práva.¹⁰⁵ Samozřejmě, že ideálním se jevila varianta, že by vnitrostátní závaznost mezinárodního práva byla stanovena ústavou, z čehož by bylo lze dovést přednost mezinárodního práva před právem vnitrostátním nejenom v aplikační rovině, ale také v rovině formálně právní síly pramenů mezinárodního práva. Tato představa vycházela z dobové situace, kdy se po první světové válce považovalo mezinárodní právo za nástroj jak zabránit dalšímu globálnímu válečnému konfliktu.¹⁰⁶ Velmi častým argumentem využívaným v československé doktríně bylo ustanovení čl. 1 Saint-Germainské smlouvy, kde se Československo zavázalo k dodržování ustanovení o ochraně menšin a dokonce k tomu, že tyto části smlouvy se stanou součástí vnitrostátního ústavního práva, což se nakonec také stalo.¹⁰⁷ Ustanovení o ochraně národnostních menšin byla zařazena do § 128 až 132 ústavní listiny 1920, ačkoliv by podle některých autorů zcela postačovala recepce obecného čl. 1 Saint-Germainské smlouvy.¹⁰⁸ Faktický vztah států k mezinárodnímu právu ovšem závisel na tom, zda státy byly ochotny primát mezinárodního práva, byť i jenom v aplikační rovině, připustit. Meziválečná doba předpovídala mezinárodnímu právu velkou budoucnost, ale vnitrostátní právní řády si udržovaly k tomuto novému oboru práva značný odstup. Důležitý byl i pohled na vzájemné ovlivňování mezinárodního práva vnitrostátním a naopak. Je bezpochyby, že některé mezinárodní smlouvy neměly ani v meziválečné době normativní význam a stát nebyl v podstatě vázán k žádné výslovné transformaci, nicméně zejména právo tvorné mezinárodní smlouvy byly považovány za způsobilé k vnitrostátnímu provedení.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 71, poznámka pod čarou č. 27a.

¹⁰⁶ Le Fur, L.: Nástin mezinárodního práva veřejného, Praha 1935, s. 4.

¹⁰⁷ Citace čl. 1 Smlouvy mezi Čelnými mocnostmi spojenými a přidruženými a Československem ze dne 10. září 1919 (tzv. Saint-Germainská smlouva): „Československo se zavazuje, že výminky obsažené v člancích 2. až 8. této hlavy budou uznány za základní zákony, že žádný zákon nebo nařízení, nebo úkon úřední nebude v odporu nebo nesouhlasu s těmito výminkami a že žádný zákon, nařízení nebo úkon úřední moci proti nim nebude mít moci.“

¹⁰⁸ Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Brno 1921, s. 71 – 72. Weyr považuje závazek, že žádný vnitrostátní zákon nebude v rozporu s ustanovením čl. 1 Saint-Germainské smlouvy, za nesplnitelný, protože nelze svrchovaný zákonodárný orgán zavazovat, že bude respektovat tu či onu zásadu, která má původ v mezinárodním právu, pokud nebude ovšem akceptována teze, že jak vnitrostátní, tak mezinárodní právo tvoří jeden ucelený normový soubor.

¹⁰⁹ Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 72.

2.5. Ústavní listina 1920 a mezinárodní právo

Ústavní listina z roku 1920 neobsahovala výslovné ustanovení o poměru mezinárodního práva k právu vnitrostátnímu.¹¹⁰ Pouze ustanovení § 64 přiznávalo prezidentovi republiky právo zastupovat stát navenek a sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy.¹¹¹ Doktrína nebyla jednotná v otázce povahy § 64, neboť někteří autoři jej považovali za obecné recepční ustanovení a jiní nikoliv.¹¹² Povaha § 64 Ústavní listiny jako obecného recepčního ustanovení byla ovšem závislá na tom, zda Ústavní listina připustila nebo vyloučila platnost mezinárodní smlouvy vedle zákona.¹¹³ Obecně se tradovalo, že ústavodárce na řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva při tvorbě Ústavní listiny z roku 1920 zapomněl, což byla hlavní příčina doktrinárních i judičiálních sporů o povahu působení mezinárodního práva v československém právu.¹¹⁴

Prozatímní ústava z r. 1918 ustanovení o sjednávání mezinárodních smluv neobsahovala vůbec. Obecně se vycházelo z prezidentova práva zastupovat stát navenek, které bylo upraveno v § 10 písm. a), z něhož bylo vyvozováno, že prezident republiky je jako reprezentant státu oprávněn sjednávat mezinárodní smlouvy.¹¹⁵ Konkrétně bylo ustanovení o sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv přiznáno prezidentovi republiky teprve novelou Prozatímní ústavy č. 271/1919 Sb.z. a n. Prozatímní ústava dokonce ani nerozlišovala mezi smlouvami, k jejichž ratifikaci bylo třeba ústavního zákona, což byly mezinárodní smlouvy o změně státního území. Teprve novela Prozatímní ústavy z roku 1919 stanovila dvoutřetinové kvórum z nadpoloviční většiny přítomných poslanců jako nezbytný požadavek ke schválení mezinárodní smlouvy.¹¹⁶

¹¹⁰ O vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v zásadě mlčí komentáře k Ústavní listině 1920, viz Weyr, F.: *Soustava československého práva státního*, Brno 1921, s. 71 – 72.

¹¹¹ Citace § 64 odst. 1 bodu Ústavní listiny: „*Prezident republiky: zastupuje stát navenek. 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.).*“

¹¹² Zastánci pojetí § 64 jako obecného recepčního ustanovení byli Verdross, Budník; na druhé straně opačný názor prezentovali Adler, Kučera, Křovák, Sobota.

¹¹³ Tomsa a Hobza ovšem považovali mezinárodní smlouvu za pramen československého práva bez ohledu na povahu § 64 Ústavní listiny.

¹¹⁴ Vošta, L.: *Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice*, in: *Pocta k šedesátým narozeninám dr. E. Háchy*, Bratislava 1932, s. 320.

¹¹⁵ Citace § 10 písm. a): „*Prezident republiky zastupuje stát navenek.*“

¹¹⁶ Citace § 6 odst. 2 Prozatímní ústavy ve znění novely zákona č. 271/1919 Sb. z. a n.: „*K volbě presidenta a ke schválení mezinárodních smluv jest třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců a dvoutřetinové většiny přítomných.*“

Klíčovým pojmem Ústavní listiny 1920 bylo vymezení pojmu mezinárodní smlouvy.¹¹⁷ Vycházelo se z předpokladu, že jiné úkony v oblasti mezinárodního styku nelze subsumovat pod § 64 odst. 1 bod 1 a že úkony, jako byla prohlášení, deklarace, mezinárodní zdvořilosti, byly oprávněny vykonávat vedle prezidenta i jiné ústavní orgány. F. Weyr považoval za mezinárodní smlouvu každou smlouvu, kterou uzavíral československý stát s jiným státem.¹¹⁸ Dnešní právní věda a mezinárodní právo veřejné považují za mezinárodní smlouvu obvykle dohodu mezi státy nebo mezinárodními organizacemi, pokud taková dohoda zakládá, mění nebo ruší jejich vzájemná práva a závazky podle mezinárodního práva. Za dohodu ve smyslu mezinárodního práva veřejného se nepovažuje dohoda mezi svrchovaným státem jako suverénem a soukromou společností, byť by se jednalo o smlouvu s nadnárodním koncernem.¹¹⁹ Na tyto typy dohod, které se označují jako diagonální dohody, se vztahují ustanovení vnitrostátního práva tuzemského nebo cizího, nikoliv předpisy mezinárodního práva veřejného.¹²⁰

Za mezinárodní smlouvy v ústavním smyslu nebyly v meziválečném období ovšem považovány tzv. kompenzační dohody, jejichž cílem byla ochrana národní měny a vnitrostátního hospodářství před explicitními, ale i implicitními dovozy valut či zboží z jiných států.¹²¹ Tyto dohody byly v praktické rovině považovány za zcela odlišnou kategorii ujednání od mezinárodních smluv.¹²² Důvodem tohoto odlišení byly ovšem praktické důvody, které vyplývaly z potřeby reagovat pružně na nastalou měnovou či hospodářskou situaci.¹²³ Ani výkon jednostranných právních aktů nebyl výslovně svěřen pouze prezidentovi republiky, nicméně při jejich realizaci nesměla být práva prezidenta republiky zakotvená v Ústavní listině žádným způsobem zkracována, tj. nesmělo docházet k obcházení prezidenta republiky jako ústavního orgánu zastupujícího stát navenek.¹²⁴ Doktrína tedy vycházela z toho, že

¹¹⁷ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 328.

¹¹⁸ Weyr, F. Soustava československého práva státního. Brno, 1921, s. 201.

¹¹⁹ Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, In: Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 198.

¹²⁰ Potočný, M.: Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, Praha 1996, s. 142.

¹²¹ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 329.

¹²² Sobota považoval vyjmutí tzv. kompenzačních dohod z obecné kategorie obchodních smluv za projev mezinárodní zdvořilosti. Viz Sobota, E.: Naše ústava, jak zní a jak ji máme čísti, Praha 1935, s. 147.

¹²³ Zcela odlišný názor ovšem zastával Hobza, který uváděl, že „smlouvami mezinárodními v technickém smyslu jsou tudíž pouze ony, kde státy jako takové, tj. jako vrchnostenské svazy vystupují a jednají.“ Viz Hobza, A.: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933, s. 294.

¹²⁴ Pojem „zastupuje stát navenek“ je používán a má smysl zejména v rovině mezinárodního práva. Hlava státu má klíčové postavení v mezinárodních vztazích, kdy prezidentovi republiky přísluší obecné zastupování státu v mezinárodních vztazích. Prezident republiky je tedy poživitelem práva *ius repraesentationis omnimodaе*. Kdo je z hlediska projevu vůle státu v mezinárodních smluvních vztazích osobou oprávněnou, je záležitostí a kompetencí, která musí být upravena vnitrostátním právem. Vnitrostátní právo tak nastavuje meze vázanosti takto legálně učiněným projevem ve vztahu ke státu jako subjektu mezinárodního práva. Viz Mlsna, P.: Ústavní

prezident republiky je oprávněn sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy uzavřené mezi subjekty mezinárodního práva. S poukazem na tuto podmínku proto prezident republiky v roce 1927 nesjednával ani neratifikoval konkordát s Vatikánem, neboť mezinárodní subjektivita Vatikánu byla předmětem politických i odborných sporů.¹²⁵ Prezident republiky sjednával mezinárodní smlouvy o věcech, které se dotýkaly zejména svrchovanosti prvorepublikového Československa, ale v jiných otázkách bylo možné, aby mezinárodní smlouvy sjednávala i vláda, a to na základě plné moci prezidenta republiky.

Pod pojmem sjednávání mezinárodní smlouvy se rozuměl soubor právních úkonů, které směřovaly k tomu, aby smlouva mohla platně vzniknout. Prezident republiky mohl sjednávat mezinárodní smlouvy osobně, ale také prostřednictvím jím zplnomocněným zástupců. Nicméně ratifikace byla považována za osobní prerogativu prezidenta republiky, která byla a je dodnes nepřenositelná na jinou osobu či ústavní orgán.¹²⁶ Za předpokladu, že by ovšem prezident republiky sjednával mezinárodní smlouvu osobně od počátku až do okamžiku vypracování finálního textu, pak by zřejmě, podle názoru prvorepublikové doktríny, takováto smlouva nevyžadovala ratifikaci prezidentem.¹²⁷ Ratifikací se rozuměl a rozumí úkon, který provádí prezident republiky jako zástupce smluvní strany, jímž vyslovuje souhlas být mezinárodní smlouvou vázán. Ratifikace byla a je dodnes chápána jako poslední úkon ze strany smluvního státu nezbytný k tomu, aby byl stát smlouvou vázán¹²⁸ a provedením ratifikace jsou v zásadě konzumovány i případné nedostatky v plných mocích či v průběhu vyjednávání mezinárodní smlouvy.¹²⁹ Ratifikaci prováděl prezident republiky osobně, ale praktickou realizací a oznámením o učiněné ratifikaci bylo pověřováno Ministerstvo zahraničních věcí. Prvorepubliková ústavní praxe byla ovšem závislá i na kontrasignaci odpovědného člena vlády, neboť § 68 Ústavní listiny předpokládal kontrasignaci jakéhokoliv úkonu moci vládní a výkonné učiněného prezidentem republiky k nabytí jeho platnosti.¹³⁰ Prvními mezinárodními smlouvami ratifikovanými prezidentem republiky byly mírové smlouvy mezi Československem a Rakouskem a Německem (Saint-Germainská smlouva a Versailleská smlouva). Tyto smlouvy byly ratifikovány v listopadu 1919, přičemž před samotnou ratifikací se usneslo Národní shromáždění, že povoluje

aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In: Šimíček, V. (ed.) Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 191.

¹²⁵ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 331.

¹²⁶ František Weyr považoval sjednávání a ratifikaci mezinárodní smlouvy za pojmy, jejichž obsah nebyl příliš zřejmý. Viz Weyr, F.: Soustava československého práva státního. Brno, 1921, s. 200.

¹²⁷ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 335.

¹²⁸ Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Brno 1921, s. 200.

¹²⁹ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 336.

¹³⁰ K odpovědnosti prezidenta republiky v prvorepublikovém Československu viz Janeček, R.: Odpovědnost prezidenta republiky a vlády, Brno 1922, s. 84 – 89.

prezidentovi republiky, aby smlouvy ratifikoval a zároveňuložilo československé vládě, aby smlouvy publikovala ve Sbírce zákonů a nařízení. Mírové smlouvy byly ve Sbírce zákonů a nařízení publikovány až v roce 1921.¹³¹ Tak, aby byl sjednocen postup mezi prezidentem republiky a vládou při sjednávání, ratifikaci a vyhlášení mezinárodních smluv, snažily se tyto orgány v letech 1921 až 1925 sladit vzájemný postup. Výsledkem byla dohoda o standardních ratifikačních formulacích a sepsání vzorové tzv. velké formule,¹³² která byla používána výjimečně u zásadních mezinárodních smluv, a tzv. malé ratifikační formule, která se používala při vyhlášení mezinárodních smluv otiskem ratifikačního exempláře. Ve Sbírce zákonů a nařízení bylo vyhlášováno autentické znění mezinárodní smlouvy, ke kterému byl vždy připojen český překlad a od roku 1928 byl ve sbírkách menšinových jazyků uveřejňován pouze překlad ratifikačního exempláře do příslušného jazyka národnostní menšiny.¹³³ Prezidentova kompetence v oblasti mezinárodních smluv v zásadě končila okamžikem, kdy prezident odevzdal podepsanou ratifikaci, přičemž výměna ratifikačních exemplářů se zpravidla prováděla skrze zmocněnce smluvních stran nebo uložením ratifikačního exempláře u deponitáře smlouvy. Prezidentova úloha se tak soustředila na formální stránku sjednávání mezinárodních smluv s tím, že praktická stránka sjednávání, jakož i otázka materiálního obsahu mezinárodní smlouvy, byla přenechána jednotlivým ministerstvům nebo Ministerstvu zahraničních věcí. O návrzích na schválení mezinárodních smluv v prvorepublikovém Československu rozhodovala vláda ve sboru, neboť tuto činnost považovala v souladu s § 81 písm. a) Ústavní listiny za politickou záležitost. Ústavní listina vymezovala typy mezinárodních smluv, u nichž byl nezbytný souhlas Národního shromáždění k tomu, aby je prezident republiky mohl ratifikovat.¹³⁴ Jednalo se o smlouvy obchodní, ze kterých vyplývaly pro Československo nebo jeho občany nějaké závazky majetkové, osobní nebo vojenské povahy a o smlouvy, jimiž se měnilo státní území.¹³⁵ Z hlediska výkladu nebylo problematické vymezit obchodní smlouvy, neboť za ně byly považovány smlouvy

¹³¹ K důvodům opožděné publikace a potíží při redakční práci Hobza, A.: Publikace a platnost mírových smluv v čsl. republice, Právník 1923, s. 11 – 22.

¹³² Text velké formule lze nalézt např. In: Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 229 – 230.

¹³³ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 341.

¹³⁴ Sjednávání mezinárodních smluv tak bylo lze ve smyslu Ústavní listiny 1920 rozdělit do tří samostatných procesů. V první fázi byl prezident republiky oprávněn sjednávat mezinárodní smlouvy, bez ohledu na to, zda tak činil nebo nikoliv, v druhé fázi byla takto sjednaná mezinárodní smlouva, která vyžadovala ve smyslu § 64 odst. 1 bodu 1 Ústavní listiny schválení Národním shromážděním, předložena Národnímu shromáždění ke schválení, lépe řečeno k přijetí usnesení, že s takto sjednanou mezinárodní smlouvou vyslovuje Národní shromáždění souhlas, ve třetí fázi pak prezident republiky byl podle Ústavní listiny oprávněn takto sjednanou a Národním shromážděním schválenou mezinárodní smlouvu ratifikovat.

¹³⁵ Podrobnému rozboru charakteru jednotlivých kategorií mezinárodních smluv Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Brno 1921, s. 201 – 203.

upravující mezinárodní obchod, kdy Československo bylo jednou ze smluvních stran. Smlouvy, z nichž vyplývaly závazky pro československý stát nebo jeho občany, byly problematickým okruhem mezinárodních smluv, neboť teprve praxe dovodila, že závazek mohl být mezinárodními smlouvami uložen i jednotlivé veřejnoprávní korporaci, a proto byly do tohoto souboru zahrnuty i mezinárodní smlouvy, z nichž vyplývaly závazky pro jednotlivé země či obce.¹³⁶ Za majetkové závazky byly považovány takové skutečnosti, které mohly být definovány určitou hodnotou a z velké části se proto jednalo o smlouvy upravující závazky k movitým a nemovitým věcem. Osobními závazky byly závazky, které se vztahovaly přímo k jednotlivcům, přičemž subkategorií osobních závazků byly závazky vojenské povahy, které se spíše podobaly závazkům vyplývajících z věcných práv.¹³⁷ Ačkoliv Ústavní listina používala slovo břemeno, praxe i doktrína tento pojem vykládaly ve smyslu závazku, který není vyvážen žádnými výhodami a kterému neodpovídá žádné osobní právo nebo osobní výhoda. Standardně byly za takové smlouvy považovány smlouvy o půjčkách, nájmu, zcizení věci apod. Za osobní břemeno byl považován např. výkon vojenské služby, povinnost podrobit se trestnímu stíhání v zahraničí nebo dostavit se jako svědek k zahraničnímu soudu. Konkludentní podmínkou těchto mezinárodních smluv ovšem bylo jasné definování břemene již v textu takové smlouvy.¹³⁸ Při interpretačních problémech, zda se jednalo o smlouvu spadající pod § 64 odst. 1 Ústavní listiny, byly tyto smlouvy předkládány Národnímu shromáždění s žádostí o vyslovení souhlasu s ratifikací, aby se tak předešlo zbytečným sporům.¹³⁹ Prvorepubliková praxe navíc vycházela z toho, že povinnosti pro československé občany mohly vyplývat pouze z vnitrostátního práva, a proto musely být takové mezinárodní smlouvy do československého právního řádu transformovány zákonem.¹⁴⁰ Problém nevymezení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v ústavněprávní rovině vedl teoretiky k tomu, že nabádali ústavodárce k vydávání ústavněprávní normy, která by upravovala obecnou vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv.¹⁴¹

Smlouvami, jimiž se měnilo státní území, byly všechny smlouvy, které se týkaly změny státního území ve prospěch i neprospěch československého státu, tedy i smlouvy týkající se nepatrných změn československých státních hranic. Ústavní listina neobsahovala přesná procesní pravidla, jakým způsobem mělo Národní shromáždění vyslovovat souhlas

¹³⁶ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 343.

¹³⁷ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 343 – 344.

¹³⁸ Sobota, E.: Naše ústava, jak zní a jak ji máme čísti, Praha 1935, s. 148.

¹³⁹ Sobota, E.: Naše ústava, jak zní a jak ji máme čísti, Praha 1935, s. 148.

¹⁴⁰ Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Brno 1921, s. 202.

¹⁴¹ Peška, Z.: Příspěvek k otázce transformace mezinárodních smluv v právo vnitrostátní, In: Pocta k šedesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku, Bratislava 1936, s. 296 an.

s mezinárodními smlouvami. Z praktického důvodu se proto považovalo za standardní projednávání mezinárodních smluv v obou komorách Národního shromáždění, nikoliv tedy projednání na společné schůzi obou komor. Jednací řád Poslanecké sněmovny i Senátu upravoval projednávání mezinárodních smluv v § 42 odst. 1, kde bylo stanoveno, že mezinárodní smlouvy se projednávají ve dvou čteních, což bylo tehdy stanoveno i pro projednávání návrhu zákona.¹⁴² Jelikož Ústavní listina hovořila o souhlasu Národního shromáždění, bylo nezbytné, aby s mezinárodní smlouvou vyslovily souhlas obě komory, přičemž bez souhlasu jedné nebyl souhlas Národního shromáždění dán. Mezinárodní smlouvy musely být postoupeny oběma komorám zároveň, což se v praxi dělo od r. 1924. V případě, že by byly komory Národního shromáždění rozpuštěny, obnovovalo se projednávání mezinárodních smluv pouze v té komoře Národního shromáždění, která před svým rozpuštěním nedala souhlas s ratifikací.¹⁴³ V řadě evropských států meziválečného období byla praxe, že se souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy vyslovoval ve formě zákona.

Odlišným procedurálním způsobem se vyslovoval souhlas s mezinárodními smlouvami, jimiž se měnilo státní území. V takovém případě totiž předpokládala Ústavní listina souhlas Národního shromáždění ve formě ústavního zákona. Ústavní zákon musel být schválen nejméně třipětinovou většinou všech členů každé komory. Účinnost těchto ústavních zákonů o změně státních hranic byla ovšem závislá na nabytí účinnosti takové mezinárodní smlouvy. V některých případech vyvolávala změna státního území i potřebu přijetí jednoduchých prováděcích zákonů, což byl případ ústavního zákona č. 102/1930 Sb. z. a n., o úpravě státních hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem, který v § 2 stanovil, že změny hranic s těmito státy nabývají s mezinárodní účinností i účinností vnitrostátní.¹⁴⁴ Vedle tohoto ústavního zákona byl pak vydán i prováděcí zákon 151/1930 Sb. z. a n., o úpravě

¹⁴² Analogické použití pravidel Národního shromáždění pro projednávání návrhů zákonů ovšem vyvolávalo otázky nad tím, jakým způsobem by mělo Národní shromáždění mezinárodní smlouvy schvalovat, zda zákonem nebo usnesením. Praxe se přiklonila k formě usnesení. Blíže Weyr, F.: *Soustava československého práva státního*, Brno 1921, s. 203.

¹⁴³ Šohota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 347 – 348.

¹⁴⁴ Citace ústavního zákona č. 102/1930 Sb. z. a n.:

„§ 1 Národní shromáždění souhlasí:

- 1) se smlouvou mezi republikou Československou a Německou Říší o úpravě pohraničních poměrů na státní hranici, popsané v článku 83 Versailleské smlouvy ze dne 28. června 1919, podepsanou dne 3. února 1927,
- 2) se smlouvou mezi republikou Československou a Německou Říší o hraničních vodních tocích a o výměně částí území v pruském dílu československo-německé hranice, podepsanou dne 31. ledna 1930,
- 3) s hraničním statutem československo-rakouským, podepsaným dne 12. prosince 1928 a
- 4) s hraničním statutem československo-maďarským, podepsaným dne 14. listopadu 1928.

§ 2 Změny hranic a povahy hranic sjednané smlouvami zmíněnými v šu 1, dále změny státních hranic a jejich povahy, nastalé v důsledku dohod sjednaných podle těchto smluv, jakož i změny státního území s uvedenými úpravami hranic spojené, nabývají s mezinárodní účinností i účinností vnitrostátní.

§ 3 Tento zákon nabývá účinnosti dnem vyhlášení; provede jej ministr zahraničních věcí a ministr veřejných prací v dohodě se zúčastněnými ministry.“

právních a hospodářských poměrů v pohraničních území. Ustanovení § 1 tohoto zákona umožňovalo se odchýlit od československého právního řádu okamžikem vyhlášení těchto mezinárodních smluv ve Sbírce zákonů a nařízení, přičemž § 2 stanovil, že vláda mohla nařízením upravit na přechodnou dobu určité podrobnosti, které souvisely s inkorporací nových území. Vláda využila tohoto zákonného zmocnění a vydala vládní nařízení č. 15/1934 Sb. z. a n., o inkorporaci území získaných na československo-pruské hranici smlouvou s Německem č. 218/1933 Sb. z. a n.¹⁴⁵

Pokud Národní shromáždění vyslovalo s mezinárodní smlouvou souhlas, a to dokonce i ve formě ústavního zákona, neznamenalo to, že by prezident republiky byl povinen takovou smlouvu ratifikovat. Národní shromáždění nemělo žádný ústavní nástroj, jak by prezidenta republiky k ratifikaci donutilo. V literatuře byl zastáván i názor, že sněmovny dokonce mohly odvolat svůj souhlas s ratifikací do doby, než by byla smlouva ratifikována prezidentem nebo dokonce dokud nebyla ratifikace oznámena smluvním stranám.¹⁴⁶ Poněkud vyhraněnými se jevíly právní výklady, které připouštěly i možnost dodatečného souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, který by byl retroaktivní ke dni ratifikace smlouvy prezidentem republiky.¹⁴⁷ Standardně ovšem Národní shromáždění dávalo souhlas před ratifikací mezinárodní smlouvy. Tento výklad se opíral o ustanovení § 64 odst. 1 body 1 a 3, kde se hovořilo o podmínce předchozího souhlasu Národního shromáždění, byť pouze v případě vypovězení války a předkládání sjednaného míru. Nicméně v praxi Národní shromáždění vyslovovalo souhlas před ratifikací.

V prvorepublikovém Československu došlo i k situaci, kdy Národní shromáždění odmítlo vyslovit souhlas s uzavřením mezinárodní smlouvy, a to i s účinky do budoucna. Jednalo se o zákon č. 109/1926 Sb., jímž se měnil zákon o celním sazebníku, kde bylo v čl. V stanoveno, že celní sazby uvedené v tomto sazebníku nemohou být sníženy mezinárodními smlouvami od výměru, kterou stanovil tento zákon. Proti tomuto zákonu se ohradil i tehdejší

¹⁴⁵ Pozoruhodné je zejména ustanovení § 3 tohoto vládního nařízení, které bylo obecnou recepční normou pro nově připojené oblasti. Vláda tak v zásadě za podrobnost, kterou lze vymezit v souladu se zmocněním obsaženým v zákoně 151/1930 Sb. z. a n., považovala stanovení působnosti československého právního řádu a působnosti státních orgánů. Citace § 3 vládního nařízení č. 15/1934 Sb. z. a n., o inkorporaci území získaných na československo-pruské hranici smlouvou s Německem č. 218/1933 Sb. z. a n.:

„(1) Dnem účinnosti tohoto nařízení rozšiřuje se na území, jež se stalo součástí republiky Československé, právní řád platný v oblasti, k níž se území ono připojuje. Zároveň pozbývá platnosti na území tom právní řád v něm dosud platný.

(2) Působnost soudů, politických a jiných veřejných úřadů, orgánů, korporací a institucí, jež se dosud vztahovala na území obcí, které se podle § 1 rozšiřuje, vztahuje se i na rozšířené obvody.“

¹⁴⁶ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 351 – 352.

¹⁴⁷ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 352.

prezident Tomáš G. Masaryk s tvrzením, že obyčejným zákonem nelze omezovat prezidentovu pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy.¹⁴⁸

Sjednávání mezinárodní smlouvy a její ratifikace byly vyhrazeny prezidentovi republiky, ale samotné provádění smlouvy již bylo otázkou moci výkonné a zákonodárné. Prezident republiky měl i klíčový vliv na uvádění mezinárodních smluv v prozatímní platnost, což byl institut, který se využíval zejména v oboru mezinárodního obchodu, kdy bylo nezbytné rychle reagovat na hospodářskou konjunkturu nebo recesi. Tato prozatímní platnost mezinárodních smluv byla upravena v zákoně č. 637/1919 Sb. z. a n., kterým byla vláda zmocněna, aby upravovala prozatímním způsobem obchodní styky se zahraničím s tím, že mohla prozatímně uvádět v platnost některé obchodní smlouvy, nicméně vláda byla povinna předkládat okamžitě tyto obchodní smlouvy ke schválení Národnímu shromáždění a ratifikaci prezidentovi republiky.¹⁴⁹ Tento zákon rozšířil zmocnění vlády i ve vztahu ke smlouvám uzavřeným v r. 1921 a 1922. Institut prozatímní platnosti mezinárodních smluv tak fakticky rozlišoval mezi mezinárodní a vnitrostátní účinností s tím, že vnitrostátní platnost byla zajištěna i u obchodních smluv, které nebyly ani mezinárodně platné či dokonce byly neratifikované.¹⁵⁰ Vnitrostátní právo tak vlastně na tyto mezinárodní smlouvy hledělo jako na závazné prameny práva, ač jimi dosud nebyly.¹⁵¹ Bylo možné tedy spíše hovořit o anticipované nebo předběžné platnosti než o prozatímní platnosti. Obchodní smlouvy měly ve vnitrostátním právu prozatímní platnost pouze v tom rozsahu, v jakém by ji měly, pokud by byly skutečně platnými a závaznými mezinárodními smlouvami. Prakticky tak mohly být prozatímně platné mezinárodní obchodní smlouvy pouze tehdy, pokud to umožňoval obecný zmocňovací vnitrostátní zákon. Prozatímní platnost byla pokládána za fikci platnosti a účinnosti mezinárodní smlouvy, které by bylo možné dosáhnout pouze změnou

¹⁴⁸ Případ popsán In: Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 353.

¹⁴⁹ Citace zákona č. 637/1919 Sb. z. a n.:

„§ 1 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.

§ 2 Vláda se zmocňuje, aby uváděla zatímně v platnost obchodní smlouvy s cizími státy během roku 1919 a 1920 uzavírané, v nichž výhody celní se strany naší cizím státům povolované zpravidla nemají přesahovati výhod podle stavu z 1. července 1914 cizíně dřívějším smluvním tarifem rakousko-uherským poskytovaných, anebo nižších celních sazeb autonomních podle platného stavu celního pro československé celní území v ten který čas cestou nařizovací stanoveného na základě zákona ze dne 20. února 1919, č. 97 Sb. z. a n., o celním území a vybírání cla. Pokud toho bude potřeba, může však vláda v zatímních úmluvách s cizími státy upravovati celní poměry i dalším snížením těchto sazeb.

§ 3 Smlouvy, na základě §§ 1 a 2 zatímně v platnost uvedené, buďtež ihned předloženy k ústavnímu vyřízení pro konečné schválení.“

¹⁵⁰ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 354.

¹⁵¹ Ústavněprávně byl ovšem tento postup pochybný, protože neodpovídal požadavkům Ústavní listiny 1920. Prozatímní ústava takový postup nevylučovala, nicméně nepřímou byl zákon č. 637/1919 Sb. z. a n. derogován přijetím Ústavní listiny 1920.

vnitrostátních zákonů. Jednoznačně se jednalo o zásah do ústavních kompetencí prezidenta republiky a Národního shromáždění. Proto, aby bylo toto napětí mezi ústavní fikcí a realitou zmírněno, byl prezident republiky žádán o předběžný souhlas s takovými mezinárodními obchodními smlouvami,¹⁵² a poté co s nimi prezident republiky předběžně souhlasil, byly smlouvy neprodleně postupovány k dodatečnému schválení Národním shromážděním.¹⁵³ Prozatímní platnost byla oznamována vládní vyhláškou,¹⁵⁴ která ovšem pozbývala platnosti v okamžiku, kdy Národní shromáždění nebo jedna z komor nevyslovila s touto smlouvou souhlas. Teprve v okamžiku, kdy smlouva byla ratifikována a kdy byla vyhlášena ve Sbírce zákonů a nařízení, pozbývala vyhláška o uvedení smlouvy v prozatímní platnost platnosti. Národní shromáždění tak fakticky vystupovalo při dodatečném schvalování jako kontrolní orgán posuzující, zda vláda nepřekročila při vyhlášení prozatímní platnosti svou působnost, která jí byla svěřena zákony.¹⁵⁵

Podle Ústavní listiny 1920 požíval poměrně rozsáhlých kompetencí Stálý výbor Národního shromáždění, který zasedal v době, kdy byla některá z komor Národního shromáždění rozpuštěna nebo kdy bylo zasedání komor přerušeno s tím, že Stálý výbor mohl vykonávat neodkladná opatření i v případě, že by k takové činnosti bylo třeba zákona.¹⁵⁶ Ve vztahu k mezinárodním smlouvám ovšem Stálý výbor nepožíval žádných kompetencí a z ustanovení § 54 Ústavní listiny vyplývalo,¹⁵⁷ že Stálý výbor se nemohl usnášet na schvalování mezinárodních smluv. Jedinou výjimkou byl případ, že by taková mezinárodní

¹⁵² Tento postup byl právně kodifikován v zákoně č. 158/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou. Citace § 1 tohoto zákona: „Vláda se zmocňuje, aby se souhlasem prezidenta republiky vyhlášením ve Sbírce zákonů a nařízením uváděla v prozatímní platnost obchodní smlouvy s cizími státy sjednané, jež obchodní styky upravují na základě nejvyšších výhod.“

¹⁵³ Citace § 3 zákona č. 158/1923 Sb. z. a n.: „Vláda jest povinna obchodní smlouvy uvedené podle tohoto zákona v prozatímní platnost předložiti ihned Národním shromáždění se žádostí za dodatečné schválení. Ve Sbírce zákonů a nařízením bude ihned vyhlášeno, jestliže smlouva Národním shromážděním schválena nebyla a tudíž od doby, kdy jedna z obou sněmoven na odepření souhlasu se usnesla, prozatímní platnosti pozbyla. Rovněž tak bude vyhlášeno, kdy smlouva po schválení Národním shromážděním byla ratifikována a nabývá mezinárodní působnosti.“ Zákonem č. 58/1923 Sb. z. a n. byl zrušen i zákon č. 637/1919 Sb. z. a n.

¹⁵⁴ Vládní vyhláška byla obvykle uvedena návětím: „Vládní vyhláška ze dne XX.XX.XX, kterou se uvádí v prozatímní platnost prozatímní úprava obchodních styků mezi republikou Československou a republikou X. Se souhlasem prezidenta republiky uvádí se na základě usnesení vlády podle § 1 zákona ze dne 4. července 1923, č. 158 Sb. z. a n., v prozatímní platnost dnem XX.XX.XX připojená prozatímní úprava obchodních styků mezi republikou Československou a republikou X, sjednaná výměnou nót v X dne XX.XX.XX.“

¹⁵⁵ Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 358.

¹⁵⁶ K povaze a významu Stálého výboru viz Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Brno 1921, s. 154 – 155.

¹⁵⁷ Citace § 54 odst. 11 a 12 Ústavní listiny 1920:

„(11) Neodkladná opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona, jsou přípustna jen k návrhu vlády schválenému prezidentem republiky.

(12) Opatření výboru v předešlém odstavci uvedená mají prozatímní platnost zákona, musí být vyhlášena s poukazem na § 54 ústavní listiny ve Sbírce zákonů a nařízením, a podepisuje je prezident republiky, předseda vlády nebo jeho náměstek, a aspoň polovice ministrů. Opatření, kterým prezident republiky odepřel souhlas, nelze vyhlásiti.“

smlouva byla neodkladným opatřením, kdy by prodlení z neschválení mezinárodní smlouvy mohlo způsobit značné škody. Teoreticky tak bylo lze uvažovat, že Stálý výbor mohl poskytnout prozatímní souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy, aniž by k jejímu schválení došlo oběma komorami Národního shromáždění.¹⁵⁸ Poněkud problematicky by se ovšem vykládala tato skutečnost, pokud by takové neodkladné opatření Stálého výboru vyslovující souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy nebylo schváleno oběma komorami do dvou měsíců od okamžiku, kdy se Národní shromáždění sešlo. Úkony Stálého výboru, které by nebyly ve výše uvedené lhůtě ratihabovány, totiž pozbývaly další platnosti. Prvorepubliková doktrína se nikoliv nerozporně přikláníla k názoru, že Stálý výbor zastupuje v době mezi zasedáními komor Národního shromáždění jako celek a že tudíž měl kontrolní pravomoc nad vládní a výkonnou mocí a mohl vyslovit souhlas s prozatímní platností mezinárodní smlouvy.¹⁵⁹ V praxi k takové situaci nedošlo, ale teoreticky by takový postup nebyl v rozporu s Ústavní listinou.

Za mezinárodní smlouvy svého druhu byly považovány mezinárodní smlouvy, kterými se sjednával mír. Ústavní listina pojednávala o těchto smlouvách v § 64 odst. 1 bodu 3.¹⁶⁰ Mírové smlouvy předkládal v souladu s tímto ustanovením Národnímu shromáždění prezident republiky. Národní shromáždění muselo s mírovými smlouvami vyslovovat souhlas ve formě zákona a v případě, že se jednalo o mezinárodní smlouvy, jejichž obsahem byla změna státních hranic, ve formě ústavního zákona. Mírové smlouvy s Rakouskem a Německem byly schvalovány ještě podle Prozatímní ústavy.¹⁶¹ Mírové smlouvy s Maďarskem a Bulharskem byly ratifikovány v letech 1920 a 1921, kdy Senát vyslovil souhlas s těmito smlouvami ještě podle Prozatímní ústavy a Poslanecká sněmovna již po nabytí účinnosti Ústavní listiny.¹⁶²

2.6. Judikatura Nejvyššího správního soudu k mezinárodním smlouvám

Nejvyšší správní soud byl v období první republiky významným soudním orgánem, který se zabýval i otázkou vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva s tím, že se výslovně přikláníl ve své judikatuře k dualistickému poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Vzhledem ke skutečnosti, že v československém státním právu, zejména tedy v předpisech

¹⁵⁸ Sobota, E., Vorel, J., Křivák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 359.

¹⁵⁹ Sobota, E., Vorel, J., Křivák, R., Schenk, A.: Československý prezident republiky, Praha 1934, s. 360.

¹⁶⁰ Citace § 64 odst. 1 bodu 3 Ústavní listiny: „Prezident republiky prohlašuje válečný stav, vypovídá s předchozím souhlasem Národního shromáždění válku a předkládá mu sjednaný mír k vyslovení souhlasu.“

¹⁶¹ Mírová smlouva s Německem vyhlášená pod č. 217/1921 Sb.; mírová smlouva s Rakouskem vyhlášená pod č. 507/1921 Sb.

¹⁶² Mírová smlouva s Maďarskem vyhlášená pod č. 102/1922 Sb.; mírová smlouva s Bulharskem vyhlášená pod č. 274/1922 Sb.

ústavního práva, nebylo žádné všeobecné ustanovení, které by *a priori* mezinárodní smlouvy, které byly publikovány ve Sbírce zákonů a nařízení, prohlášovalo za součást vnitrostátního právního řádu.¹⁶³ Dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že mezinárodní smlouvy nelze klást ve formálním slova smyslu na úroveň zákonů. Praxe tak považovala mezinárodní smlouvy za pramen československého práva, ale pouze jako úpravu právních mezinárodních poměrů mezi subjekty mezinárodního práva, tj. poměrů mezi státy uzavírajícími smlouvu.¹⁶⁴

Obsahovala-li mezinárodní smlouva ustanovení, která se dotýkala práv a povinností občanů Československé republiky, pak bylo povinností vnitrostátního zákonodárce, aby transformoval ustanovení této mezinárodní smlouvy do vnitrostátního právního řádu. Nejvyšší správní soud považoval v zásadě za možné, aby tyto povinnosti byly obsaženy buď v právní normě vydané zákonodárnou nebo nařizovací mocí, nebo příslušná ustanovení mezinárodní smlouvy musela být obdobným způsobem uznána za součást vnitrostátního právního řádu.¹⁶⁵ Podmínka vnitrostátní recepce byla v zásadě bezvýhradná, nicméně judikatura umožňovala upustit od vydání transformačního aktu v případě, pokud v minulosti již byly mezinárodní smlouvy s obdobným materiálním obsahem do československého právního řádu inkorporovány. Judikatura vycházela z předpokladu, že dřívější obecný transformační akt, nejčastěji v podobě zákona, mohl být využit i k recepci mezinárodních smluv vydaných později.

Mezinárodní smlouvy byly považovány za prameny práva, které zakládaly subjektivní práva a povinnost smluvních států mezi sebou, tj. tedy objektivní normy mezinárodního práva, nikdy však nemohly být *eo ipso* objektivními právními normami vnitrostátního práva, které by závazným způsobem přímo upravovaly poměry mezi státem a jeho občany. Stát byl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu vždy povinen vydat vnitrostátní právní normu, která by mezinárodní závazek přenesla do vnitrostátního práva. Teprve přijetím vnitrostátního právního předpisu se stala norma mezinárodního práva součástí vnitrostátního právního řádu, tj. v zásadě tak bylo činěno ve vztahu k občanům nejčastěji formou zákona, a mezinárodní závazek se tak mohl stát účinným i pro vzájemný poměr mezi státem a jeho

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2780/23; viz *Kniha judikátů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, sv. I, judikáty z let 1918 – 1923*, Praha 1927, s. 26.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2491/23; viz *Kniha judikátů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, sv. I, judikáty z let 1918 – 1923*, Praha 1927, s. 27.

¹⁶⁵ Rozsudky Nejvyššího správního soudu 2859/23, 1883/23, 1079/21; viz *Kniha judikátů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, sv. I, judikáty z let 1918 – 1923*, Praha 1927, s. 27.

občany. Pouze na základě vnitrostátního právního předpisu mohli občané dovozovat subjektivní práva vůči československému státu.¹⁶⁶

Otázkou aplikace mezinárodních smluv vnitrostátními soudy se zabýval Nejvyšší správní soud v souvislosti s problematikou státního občanství, kdy se hlava I. Saint-Germainské smlouvy státním občanstvím osob bývalého Rakouska-Uherska zabývala pouze rámcovým způsobem a Československo se zavázalo, že bude při aplikaci státoobčanského a domovského práva šetřit podstatu těchto práv. Praktickým naplněním závazku vyplývajícího z Saint-Germainské smlouvy pak byl ústavní zákon o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé.¹⁶⁷ Anticipovanou recepcí mezinárodních smluv byl § 19 tohoto zákona, který mezinárodní smlouvy, jež se týkaly státního občanství, považoval za součást vnitrostátního práva, aniž by k tomu bylo třeba nějakého transformačního právního aktu.¹⁶⁸ Nejvyšší správní soud dokonce připustil, že v případě, pokud by měl být aplikován ústavní zákon o státním občanství a pro konkrétní případ by byla použitelná také mezinárodní smlouva uzavřená vládou, bylo třeba v řízení použít tuto mezinárodní smlouvu, a to v zásadě i nad rámec úpravy ústavního zákona č. 236/1920 Sb. z. a n.¹⁶⁹ Dnešními slovy řečeno, mezinárodní smlouvy o státoobčanských otázkách přijatých na základě ústavního zákona o státním občanství tvořily součást prvorepublikového „ústavního pořádku“.

Vzhledem k recepci mezinárodních smluv bývalého Rakouska-Uherska do československého právního řádu, pokud ovšem nebyly v rozporu s podstatou samostatného státu, přešla některá oprávnění vyplývající z těchto recipovaných mezinárodních smluv na státní orgány nově vzniklého Československa. Týkalo se to zejména otázek ochrany práv duševního vlastnictví, kdy ministr obchodu byl oprávněn na základě těchto mezinárodních smluv recipovaných do zákona č. 19/1890 Ř. z., o ochraně známek,¹⁷⁰ rozhodovat o výmazu

¹⁶⁶ Rozsudky Nejvyššího správního soudu 786/21, 2451/23, 2188/23, 2074/23, 1757/22, 1510/22; viz *Kniha judikátů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*, sv. I, judikáty z let 1918 – 1923, Praha 1927, s. 27.

¹⁶⁷ 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

¹⁶⁸ Citace § 19 ústavního zákona č. 236/1920 Sb. z. a n.: „Vláda se zmocňuje, aby ku provedení tohoto zákona dohodla se o podrobnostech s vládami států, jichž se týče.“

¹⁶⁹ Citace právní věty z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. 2925/23: „Ustanovením § 19 úst. zák. z 9. dubna 1920 č. 236 Sb. prohlásil zákonodárce mezinárodní smlouvy na základě zmocnění tam daného sjednané, pokud se týkají předmětu tímto zákonem upraveného, již předem za součást tohoto zák. Ustanovení smlouvami takovými daná jsou tudíž obecně závazné vnitrostátní právní předpisy, jejich použití sluší na všechny případy, o nichž jest rozhodovati za působnosti onoho úst. zák.“

¹⁷⁰ Viz § 21 písm. d) zákona č. 19/1890 Ř. z., o ochraně známek, který stanovil: „Výmaz stane se: d) když by dle nálezu obchodního ministra známka podle §§ 3. a 4. neměla být zapsána.“

některých ochranných známek zapsaných do rejstříku ochranných známek v době Rakouska-Uherska.¹⁷¹

Značnou skupinu rozsudků se vztahem k mezinárodnímu právu tvořily majetkové otázky záboru nemovitostí. Nejvyšší správní soud dovodil, že z mírových smluv nebylo možné dovodit, že majetek rakouských a německých státních příslušníků by měl být vyloučen ze záboru, pokud velikostí majetku byly splněny podmínky stanovené pro zábor vnitrostátním právem.¹⁷² Vzhledem ke striktnímu dualistickému pojetí vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva vyžadoval Nejvyšší správní soud, aby i pro konfiskaci majetku, který náležel bývalé habsbursko-lotrinské dynastii,¹⁷³ byl zakotven ve vnitrostátním právu právní titul, na jehož základě by bylo lze majetek převést na československý stát. Dostačujícím titulem nebyl ani čl. 208 Saint-Germainské smlouvy,¹⁷⁴ který deklaroval bez dalšího přechod rakouského majetku nacházejícího se území nově vzniklých států. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl: „Článkem 208 mírové smlouvy St. Germainské založen byl pro čsl. stát v poměru mezistátním vůči všem smluvním státům nárok na statky patřící „bývalé panovnické rodině rak.-uherské“, pokud leží na jeho území. Avšak dokud z předpisu toho není učiněna příslušnou cestou pro obor vnitrostátní náležitá konsekvence, jíž by opatřen byl formální právní titul pro převod práva vlastnického k určitým statkům na stát, a dokud převod takový není proveden, nemůže býti tvrzeno, že stát čsl. již vlastníkem těchto statků jest.“¹⁷⁵

Na závěr je možné učinit krátkou poznámku k otázce možného přezkumu vnitrostátních právních předpisů, kterými byly prováděny závazky vyplývající z mezinárodních smluv. Nejvyšší správní soud se jednoznačně vyjádřil, že ani v situaci, kdy

¹⁷¹ Rozsudky Nejvyššího správního soudu 2307/23, 1704/22, 1644/22; viz *Kniha judikátů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*, sv. I, judikáty z let 1918 – 1923, Praha 1927, s. 28.

¹⁷² Rozsudky Nejvyššího správního soudu 1999/23, 2570/23, 2491/23, 1136/22, 1079/21; viz *Kniha judikátů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*, sv. I, judikáty z let 1918 – 1923, Praha 1927, s. 28.

¹⁷³ K tomu, koho bylo nutné považovat za člena habsbursko-lotrinské dynastie, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 1465/22: „Po dobu platnosti zák. z 12. srpna 1921 č. 354 Sb., jenž upravil „převzetí statků případných podle mírových smluv čsl. států“, jest vyloučeno, aby úřady republiky čsl. řešice otázku, které osoby dlužno čítati k bývalé rodině panovnické rak. uh., došly na základě obsahu mírové smlouvy St. Germainské mezi mocnostmi spojenými a sdruženými s Rakouskem, než jaký se podává přímo z § 3 odst. 2 tohoto zák. mírovou smlouvou provádějícího.“ Viz zákon č. 354/1921 Sb. z. a n., o převzetí statků a majetku, případných podle mírových smluv československému státu, který v § 3 stanoví, že: „Statky a majetkem bývalé panovnické rodiny rakousko-uherské rozumějí se zejména statky a majetek: 1. posledního panovníka Karla a jeho manželky Zity; 2. jiných osob bývalé panovnické rodiny rakousko-uherské, zejména též bývalého následníka trůnu Františka Ferdinanda Este a jeho potomků; 3. c. a k.rodinného fondu; 4. statky a majetek stížené svěřenským svazkem korunního svěřenství císaře a krále Františka Josefa I. pro arciknížecí rod Habsbursko-Lotrinský.“

¹⁷⁴ Citace první věty čl. 208 Saint-Germainské smlouvy, vyhlášené ve Sbírce zákonů a nařízení pod č. 507/1921 Sb. z. a n.: „Státy, kterým připadlo území bývalého mocnářství rakousko-uherského nebo které vznikly rozkouskáním tohoto mocnářství, získají všechny statky a majetek vlády rakouské, bývalé i nynější, pokud leží na jejich vlastním území.“

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu 599/20; viz *Kniha judikátů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních*, sv. I, judikáty z let 1918-1923, Praha 1927, s. 28.

byl mezinárodní závazek chybně převzat do vnitrostátního práva, nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu, aby takový rozpor přezkoumával, popř. aby rozhodl, že o subjektivním právu jednotlivce má být rozhodnuto na základě závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy.¹⁷⁶ Z nastíněného stručného přehledu judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá konstantní judikatura o poměru mezinárodního a vnitrostátního práva, která vyznívala zcela jasně ve prospěch dualistického pojetí, byť doktrína nebyla s tímto stavem zcela srozuměna.

¹⁷⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 786/21: „I kdyby zákon jazykový z 29. února 1920 č. 122 sb. skutečně byl v rozporu se smlouvou St. Germainskou – což by ostatně nss, hledíc k ustanovení § 102 úst. Listiny z 29. února 1920 č. 121 Sb. přezkoumávat nemohl – nebylo by možné straně rozpor takový s úspěchem namítati, poněvadž pro její právní posici jsou rozhodna vždy jen ustanovení vnitrostátní normy zákonné, tedy jazykového zákona.“

3. Mezinárodní právo a jeho povaha v socialistickém bloku

Vývoj mezinárodního práva po druhé světové válce je v Československu ovlivněn sovětskou doktrínou mezinárodního práva, která je v zásadě reakcí na „buržoazní“ povahu mezinárodního práva veřejného aplikovaného v demokratických státech v meziválečném období. Socialistická doktrína mezinárodního práva byla ovšem tvořena více než právní doktrínou politickými postuláty formulovanými ve Stalinových, Marxových nebo Engelsových dílech.¹⁷⁷ Socialistické mezinárodní právo se formálně právně vymezovalo jako právo garantující právo na sebeurčení národů nebo na obnovení jejich svrchovanosti a suverenity.¹⁷⁸ O povaze práva jako celku v dobovém myšlení vypoví nejvíce citát L. Křížkovského, že: „*Nikdy nikde neexistovalo právo absolutně platné, nadspolečnostní a nadčasové. Právo je jevem společenským, vyrůstajícím ze základních rozporů a protikladů třídní společnosti. Odtud plyne jeho přirozený třídní charakter. Je nástrojem třídního boje v rukou vládnoucí třídy....*“.¹⁷⁹ Idea o právu jako systému, který musí odrážet třídní charakter společnosti, byla aplikována jak ve vnitrostátním, tak i mezinárodním právu. Socialistická doktrína striktně odmítala normativismus, nikoliv ovšem na základě vědeckých důvodů, ale pro nedostatek sepětí právního řádu s ideologickým základem socialismu a komunismu. Z těchto důvodů nelze hovořit o tom, že by právní doktrína navázala na prvorepublikovou tradici, naopak zcela se od ní „odstříhla“.¹⁸⁰ Mezinárodní právo bylo po válce ovlivněno myšlenkou zachování světového míru a jakékoliv náznaky v budování samostatné obranné politiky států byly považovány za pokus o rozvrácení mezinárodního právního řádu.¹⁸¹ Pokud mělo být podle internacionalistů dosaženo pokroku na poli mezinárodního práva, pak byl tento pokrok podmíněn zápasem o mír.¹⁸² Pouňorová ústavněprávní věda se nacházela v absolutním rozpadu, ústavní právo se stalo předmětem ideologizace a publikovány byly pouze práce, které odpovídaly přání vládnoucí třídy s tím, že ústavněprávní myšlenky, které byly rozvíjeny v období let 1945 – 1948 byly zcela zatraceny a dehonestovány. Práce

¹⁷⁷ Viz Stalin, J.: Velká vlastenecká válka Sovětského svazu, Moskva 1946, s. 7, kde Stalin formuloval zásadní myšlenky spolupráce mezi socialistickými státy, která měla být založena zejména na hospodářské pomoci.

¹⁷⁸ Kunz, O., Potočný, M.: Vliv VŘSR na vývoj mezinárodního práva, Právník 10/1987, s. 815.

¹⁷⁹ Křížkovský, L.: Ideologický nástin kodifikace správního řádu, Věstník ministerstva vnitra, ročník XXXI/1949, s. 47.

¹⁸⁰ Patschová, Z. ve Věstníku ministerstva vnitra z roku 1948 na s. 7 k charakteru práva v lidově demokratickém zřízení uvádí: „Vědecký světový názor chápe právo v jeho historické a sociální souvislosti a formuluje funkci práva jakožto obránce ekonomické a politické základny státu. V lidově demokratickém státě stojí proto právo ve službách pracujícího lidu, jehož zájmy jako nositele světového pokroku jsou v této epoše dějinného vývoje totožné se zájmy státu....“

¹⁸¹ Hobza, A.: Právo ve službách míru, Právník 1949, s. 99.

¹⁸² Ečer, B.: Poslání československého právníka v boji o mír, Právník 1949, s. 343.

Vladimíra Kubeše při vypracování národně socialistického návrhu ústavy byly považovány za pokus o rozvrácení celého poválečného vývoje a jeho návrh ústavy byl považován za ústavní podklad chystaného politického převratu.¹⁸³ Stejně tak byl snižován význam Františka Weyra a jeho normativistické teorie, který byl po válce kritizován za svou snahu pokusit se objasnit systém a povahu nacistického práva.¹⁸⁴ Nelze se tedy divit, že neexistuje žádná relevantní a dobově nezatížená literatura, která by se zabývala vztahem mezinárodního a vnitrostátního práva v ryze právní rovině oprostěné od ideologického balastu. Proto jsem se musel při vymezování vztahu obou právních systémů zaměřit i na otázky mezinárodně politické, které tvořily neodmyslitelné pozadí nazírání na mezinárodní právo a jeho vztah k právu vnitrostátnímu, zejména v 50. a počátku 60. let 20. století.

Hlavní zásady poválečného mezinárodního práva formulovala z části také Charta OSN, která usilovala o nastavení základních parametrů zajišťujících mezinárodní mír.¹⁸⁵ Sovětské mezinárodní právo bylo pod velkým vlivem Vyšinského teorie vycházející z Leninovy teorie, že všechny národy mezi sebou spolupracují na základě rovnosti,¹⁸⁶ a to bez ohledu na to, zda se jedná o malé nebo velké státy.¹⁸⁷ Tato základní myšlenka by byla pravdivá v demokratickém systému, nikoliv ovšem ve fiktivní představě sovětské nadvlády nad východním blokem. Za klíčovou událost v dějinách socialistického mezinárodního práva byla považována Velká říjnová socialistická revoluce, která byla chápána jako přelomová událost při přechodu od „buržoazního“ a přežitého společenského systému k vyššímu socialistickému uspořádání založeného na zásadách rovnosti a suverenity.¹⁸⁸ Někteří teoretici považovali Velkou říjnovou socialistickou revoluci za událost, která výrazně proměnila mezinárodní právo. Období před rokem 1917 bylo označováno za období „starého“ mezinárodního práva nevymezeného na třídní podstatě.¹⁸⁹ Období po roce 1917 bylo považováno za období třídně smíšené povahy mezinárodního práva, kdy na instituty „starého“ mezinárodního práva byly aplikovány socialistické ideje a kdy se třídní základ stal základním kamenem pro budování mezinárodního práva mezi socialistickými státy. „Nové“ mezinárodní

¹⁸³ Procházka, V.: Ústava devátého května a její první výročí, Právník 1949, s. 103 – 104. Na okraj třeba uvést, že Vladimír Kubeš byl v padesátých letech vezněn v komunistických lágrech a později emigroval do zahraničí, kde úspěšně vědecky i pedagogicky působil.

¹⁸⁴ Procházka, V.: Ústava devátého května a její první výročí, Právník 1949, s. 111.

¹⁸⁵ K rozvoji zásad mírové soužití a povaze mírových zásad v Chartě OSN viz Potočný, M.: Deklarace zásad mírového soužití, Acta Universitatis Carolinae, Praha 1972, s. 7 – 17.

¹⁸⁶ Lenin, V. I.: Sebrané spisy, 3. vydání, sv. XXIII, s. 96.

¹⁸⁷ Ruděnko, R. A.: Zachování mezinárodních závazků – hlavní podmínka mírumilovné spolupráce mezi národy, Právník 1949, s. 457.

¹⁸⁸ Mrázek, J.: Mezinárodní právo ve vztazích mezi socialistickými státy, Právník 11/1975, s. 970, kde autor uvádí, že „Nový, historicky vyšší typ mezinárodních vztahů, který se vyvinul mezi socialistickými státy, je zákonitým důsledkem hlubokých sociálních přeměn, k nimž v těchto zemích došlo.“

¹⁸⁹ Kunz, O., Potočný, M.: Vliv VŘSR na vývoj mezinárodního práva, Právník 10/1987, s. 813.

právo bylo budováno v socialistickém bloku zejména s ohledem na sociálně ekonomickém základu, ve kterém se odrážel jeho třídní obsah.¹⁹⁰ Socialistická doktrína byla přesvědčena o tom, že paralelní působení obecného demokratického mezinárodního práva a práva socialistického povede k tomu, že stále více států bude přejímat progresivní socialistické mezinárodní právo. Socialistické státy ovšem podle tehdejší doktríny mohly přejímat pouze takové závazky mezinárodního práva, které byly v zásadním souladu s jejich charakteristikou jako socialistického státu.¹⁹¹ Socialistické státy po roce 1917 nepovažovaly některé normy mezinárodního práva za obecně závazné, neboť vycházely ze změněné společenské situace, kdy přebírána byla pouze taková pravidla, která byla v souladu s novou ekonomickou a politickou povahou státu. Rozdělení světa na dvě společenské soustavy ovšem nevedlo ke vzniku dvou paralelních systémů mezinárodního práva, ani k zániku obecného mezinárodního práva, ale k tomu, že se vedle obecného mezinárodního práva vytvořilo socialistické mezinárodní právo, které bylo závazné pro socialistické státy.¹⁹² Nicméně základní rozdíl spočíval v tom, že socialistické i demokratické státy přikládaly zásadám „starého“ obecného mezinárodního práva zcela jiný význam.¹⁹³ Snahou socialistických států bylo zbavit „staré“ mezinárodní právo vzniklé před první světovou válkou od nánosu imperialismu, který dle jejich názoru spočíval v nerespektování svrchovanosti států, jejich rovnosti, neuznání práva na sebeurčení národů a poctivého dodržování mezinárodních smluv.¹⁹⁴ Střetávání obou soustav ovšem přinášelo do mezinárodního práva i nové právní instituty, kterými byly zákaz použití síly a hrozby silou v mezinárodních vztazích,¹⁹⁵ zásada nevměšování,¹⁹⁶ zásada mezinárodní spolupráce¹⁹⁷ a zákaz kolonializmu¹⁹⁸. Ovšem ani obecné mezinárodní právo nebylo právem,

¹⁹⁰ Outrata, V.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960, s. 18.

¹⁹¹ Outrata, V.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960, s. 19.

¹⁹² Mrázek, J.: Mezinárodní právo ve vztazích mezi socialistickými státy, Právník 11/1975, s. 969 an., kde autor považuje za základní myšlenku socialistického mezinárodního práva socialistický internacionalismus, který se historickým vývojem postupně přeměnil v mezinárodněprávní zásadu.

¹⁹³ Ideově zabarvený pohled na mezinárodní politiku poválečného období a její hodnocení ve světle mezinárodního práva viz Ruděnko, R. A.: Zachování mezinárodních závazků – hlavní podmínka mírumilovné spolupráce mezi národy, Právník 1949, s. 458, kde autor označuje Velkou Británii a Spojené státy za likvidátory Organizace spojených národů, neboť tyto státy odmítaly na půdě OSN uzavřít Úmluvu k upevnění míru, kterou předložil sovětský zástupce A. J. Vyšinskij.

¹⁹⁴ Dobová literatura to dokládá na příkladu Severoatlantické aliance, kterou považuje za projev politiky agrese a za porušení dohod uzavřených mezi Velkou Británií a Sovětským svazem v roce 1942 a Spojenými státy a Sovětským svazem na konferenci v Berlíně v roce 1945; viz Ruděnko, R. A.: Zachování mezinárodních závazků – hlavní podmínka mírumilovné spolupráce mezi národy, Právník 1949, s. 460 – 462.

¹⁹⁵ K zakazu hrozby silou a použití síly v mezinárodních vztazích viz Potočný, M.: Deklarace zásad mírového soužití, Acta Universitatis Carolinae, Praha 1972, s. 19 – 34.

¹⁹⁶ *Stricto sensu* ovšem zásada nevměšování vycházela a vychází i dnes z principu svrchované rovnosti států, který je zakotven v čl. 2 odst. 1 Charty OSN. Obecně lze zásadu nevměšování charakterizovat jako povinnost každého státu vystříhat se vměšování do vnitřních nebo vnějších záležitostí druhého státu.

¹⁹⁷ Zásada spolupráce je upravena v Chartě OSN v čl. 1, 44 a 56.

¹⁹⁸ Viz dokumenty z mezinárodních konferencí v Bandungu v roce 1955, v Káhiře v roce 1964.

keré by z pohledu socialistické doktríny bylo možné považovat za socialistické. Někteří autoři proto hovoří o tzv. třídně smíšeném mezinárodním právu.¹⁹⁹ Střetávání obou bloků vedlo k tomu, že mezinárodní právo bylo obohaceno pouze o ty zásady, jež akceptovaly demokratické i socialistické státy, což byly zásady, které do té doby požívaly charakter obyčejového pramene mezinárodního práva. Poměrně zajímavou pozici v třídně smíšeném mezinárodním právu požívala kogentní pravidla.²⁰⁰ Podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu z r. 1969 je možné za kogentní normu považovat takové pravidlo, které je přijaté a uznané mezinárodním společenstvím jako celkem,²⁰¹ což znamenalo, že mezinárodním pravidlem se v žádném případě nemohlo stát pravidlo uznané pouze v rámci jednoho politického uskupení. Tato doktrína krystalizovala ovšem až v 70. a 80. letech 20. století. V období bezprostředně poválečném převládal ideově zabarvený názor, že základním principem mezinárodního práva je zásada *pacta sunt servanda*.²⁰² Nicméně sovětské mezinárodní právo od Berlínské krize razilo zásadu, že nebylo nezbytné dodržovat takové mezinárodní smlouvy, které šly nad rámec této zásady a byly tudíž v rozporu s obecným mezinárodním právem. Typickým příkladem takové mezinárodní smlouvy, která podle komunistické doktríny nectila ideu svrchovaného státu, byl Severoatlantický pakt.²⁰³ Socialistický tábor považoval tuto smlouvu za rozpornou se zásadou mírového soužití národů a zásadou o zákazu útoku. Oporu pro obě tyto zásady nalézal sovětský režim v Chartě OSN. Za obdobný mezinárodní právo porušující dokument byl považován i Marshallův plán, který podle sovětských ideologů podkopával mezinárodní spolupráci ve světě a rozděloval Evropu na dva tábory.²⁰⁴ Nicméně socialistická doktrína po 2. světové válce připouštěla, že v boji proti „imperialistickému západu“ lze použít prostředky, které budou podkopávat ekonomickou stabilitu západních států s tím, že takovéto metody jsou zcela v souladu s mezinárodním právem.²⁰⁵ Z pohledu socialistického právníka ovšem Marshallův plán byl prostředkem podkopávajícím mezinárodní mír. Nicméně ani Sovětský svaz neakceptoval mezinárodní zásady vyplývající z Charty OSN zcela v souladu s jejím duchem, když dovedl v návaznosti na to, že Jugoslávie odmítala akceptovat zásadu vměšování se Sovětského svazu do vnitřních záležitostí, že Jugoslávie porušila zásadu *pacta sunt servanda* a že není třeba

¹⁹⁹ Kunz, O., Potočný, M.: Vliv VŘSR na vývoj mezinárodního práva, Právník 10/1987, s. 813.

²⁰⁰ V socialistické doktríně bylo *ius cogens* velmi protěžováno, viz Danisz, J.: *Ius cogens* v československé nauce mezinárodního práva, Právník 1972, s. 704 an.

²⁰¹ Viz čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

²⁰² Nicméně socialistická doktrína považovala za mezinárodněprávní závazek nejenom smlouvu a obyčej, ale také různé pakty, konvence, deklarace a jiné dohody.

²⁰³ Sovětský svaz dokonce vyzýval k nedodržování této mezinárodní smlouvy. Viz Ruděnko, R. A.: Zachování mezinárodních závazků – hlavní podmínka mírumilovné spolupráce mezi národy, Právník 1949, s. 461 – 462.

²⁰⁴ Rozpor byl shledáván v porušení čl. 1 odst. 2 Charty OSN, tj. se zásadou svrchované rovnosti států.

²⁰⁵ Hobza, A.: Právo ve službách míru, Právník 1949, s. 99.

dodržovat smlouvu mezi Jugoslávií a Sovětským svazem z dubna 1945 o přátelství a poválečné spolupráci.²⁰⁶ Západní demokratické státy byly naopak obviňovány z toho, že se vměšují do vnitřních záležitostí lidově demokratických států východního bloku, když tyto poukazovaly na půdě Valného shromáždění OSN na politické procesy konané v 50. letech 20. století v těchto státech.²⁰⁷ Sovětská doktrína výslovně uváděla, že abstraktní a dogmatické pojmání zásady *pacta sunt servanda* je cizí leninsko-stalinskému pojetí mezinárodního práva, neboť takové pojmání by stálo v cestě demokratického rozvoje mezinárodních styků.²⁰⁸ Socialistická doktrína mezinárodního práva proto v poválečném období považovala za zákonné pouze takové mezinárodní smlouvy, které podle jejího názoru byly rovnoprávné, tj. vyhovující sovětské ideologii. Vyšinskij uváděl, že zásada *pacta sunt servanda* je klíčovou zásadou mezinárodního práva i sovětské zahraniční politiky a že Sovětský svaz je v mezinárodním právu subjektem, který vyjadřuje zájem všeho sovětského lidu skládajícího se z mnoha národností, přičemž vůlí svrchovaného sovětského lidu bylo uskutečnění komunistického způsobu života.²⁰⁹

Bezprostředně poválečné období je dobou, kdy se výrazně smazává rozdíl mezi mezinárodním právem a politikou a kdy mezinárodní právo lze spíše charakterizovat jako nástroj mocenské zahraniční politiky států východního bloku pod kuratelou Sovětského svazu.²¹⁰ Poněkud střízlivěji na vztah socialistického a demokratického mezinárodního práva pohlíží doktrína 80. let 20. století, která považuje kogentní normy obecného mezinárodního práva za nástroj, který dlouhodobě přispívá k posilování socialistického společenství a který přiměje západní demokratické státy k přeměně ve stát socialistický.²¹¹ Poválečné mezinárodní právo tak bylo pojímáno, jako smíšený systém starých demokratických zásad a nových socialistických zásad, který měl přechodný charakter a jehož výsledkem mělo být vybudování

²⁰⁶ Viz nota SSSR vládám USA, Velké Británie a Francie otištěná v Pravdě dne 3. října 1949, kde se uvádí, že „Titova klika podřídila Jugoslávii kontrole cizího kapitálu, zavedla gestapácké metody vedení, pošlapala svobodu projevu myšlenek a všechna lidská práva.“

²⁰⁷ Inscenované procesy s bulharskými kněžími nebo v Maďarsku s Mindszenthym.

²⁰⁸ Ruděnko, R. A.: Zachování mezinárodních závazků – hlavní podmínka mírumilovné spolupráce mezi národy, Právník 1949, s. 467.

²⁰⁹ Lenin, V., I.: Sebrané spisy, 3. vydání, sv. XXII, s. 96.

²¹⁰ Nicméně dobově je vztah mezi mezinárodním právem a politikou vykreslen zcela opačně, když Jan Čech uvádí, že právě Sovětský svaz odhaluje buržoazní právní doktrínu, která se snažila zakrýt vztah mezi politikou a právem a Sovětský svaz byl jediný, kdo považoval skutečné mezinárodní právo za právo sloužící k zabezpečení míru mezi národy a chránící mír před pokusy jej narušit. Viz Čech, J.: Vliv sovětské zahraniční politiky na mezinárodní právo, Právník 1949, s. 469.

²¹¹ Při socialistickém důrazu na obyčejovou normotvorbu o to více nebezpečněji vyznívá Knappův názor, že obyčej je holou formou, do které se může odít kterékoliv pravidlo lidského chování, může být tedy obyčej právní, politický, morální, obyčej slušného chování apod. Viz Knapp, V.: Filosofické problémy socialistického práva, Praha 1967, s. 43 – 44.

jediného socialistického mezinárodního práva.²¹² Na podporu svých snah označovali socialističtí právníci „staré“ mezinárodní právo za systém norem, který se vyvíjel živelně a který rozhodujícím vlivem formovaly pouze velké mocnosti. Nedostatkem tohoto systému byla skutečnost, že většina pravidel byla zachycena pouze v obyčejových normách, s výjimkou válečného práva a části mezinárodního práva soukromého.²¹³ Výdobytkem poválečného vývoje tak měla být kodifikace nejrůznějších oblastí mezinárodního práva, což byla podle dobové doktríny zásluha socialistických zemí. Socialistické státy se ovšem povětšinou snažily vyplňovat mezery v mezinárodním právu, jejichž výklad byl v souladu s obyčejovou normotvorbou nerozporný, ale pro socialistický blok nevýhodný. Vzniká např. mezinárodní kodifikace uznávání vzniku a zániku států, a to zejména s ohledem na vznik samostatných států v Asii a v Africe, které se staly předmětem zvýšeného zájmu obou politických bloků.²¹⁴ Demokratické státy západního světa naopak měly zájem na definování základních lidských, občanských a politických práv, k jejichž dodržování by se zavázaly i socialistické státy. K přijetí obecných kodifikací na půdě OSN v r. 1966 došlo, nicméně státy socialistického bloku nadále flagrantně porušovaly lidská práva a základní svobody a v konečném důsledku ani nepředstíraly, že nedodržují jimi tolik proklamovanou zásadu *pacta sunt servanda*.²¹⁵

Vztah mezinárodního práva a politiky byl v socialistickém období charakterizován tezí vyjádřenou v poslední větě Dekretu o míru, v němž se uvádělo „dovést ke zdařilému konci věc v míru a zároveň věc osvobození pracujících a vykořisťovaných mas obyvatelstva od jakéhokoli otroctví a vykořisťování“. Tato myšlenka byla zakotvena i v čl. 28 Ústavy Sovětského svazu z roku 1977²¹⁶ a v zásadě byla politickou doktrínou aplikovanou ve státech celého východního bloku.

²¹² Outrata, V.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960, s. 21.

²¹³ Kunz, O., Potočný, M.: Vliv VŘSR na vývoj mezinárodního práva, Právník 10/1987, s. 822.

²¹⁴ Jednalo se o tyto smlouvy, kde ovšem nebylo nikdy dosaženo dostatečného počtu ratifikací: Vídeňská úmluva z 21. března 1986, o smlouvách mezi státy a mezinárodními organizacemi; Vídeňská úmluva z 22. srpna 1978, o nástupnictví států ve věcech smluv a Vídeňská úmluva z 8. dubna 1983, o nástupnictví států ve věcech majetku, archívů a dluhů států.

²¹⁵ K problematice ochrany lidských práv existuje řada publikací. Jednou z prvních z porevolučních prací zachycujících již problematiku lidských práv v demokratických a právních souvislostech viz Čepelka, Č.: Mezinárodněprávní ochrana lidských práv, Acta Universitatis Carolinae, Praha 1990, č. 5.

²¹⁶ Čl. 28 Ústavy Sovětského svazu z roku 1977 stanovil jako cíl mezinárodní politiky odvrácení agresivních válek, dosažení všeobecného a úplného odzbrojení, důsledné uskutečňování zásady mírového soužití států s rozdílným společenským zřízením, posilování světového socialismu a podporu boje národů za osvobození a společenský pokrok.

3.1. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v socialistickém Československu

Na rozdíl od ideologického základu socialistického mezinárodního práva byla otázka vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v Československu předmětem poměrně rozsáhlé a právně fundované literatury. Zprvu vyhraněný názor internacionalistů o tom, že mezinárodní smlouvy v československém právu působí bez dalšího a že ke své vnitrostátní účinnosti nevyžadují žádného transformačního aktu,²¹⁷ byl postupem času zejména od 70. let 20. století modifikován vytvořením specifické teorie o socialistickém dualizmu,²¹⁸ který spočíval na myšlence, že mezinárodní i vnitrostátní právo na sebe navzájem působí a každý stát je povinen dodržovat striktní zásadu mezinárodního práva *pacta sunt servanda* a zajistit tak, aby mezinárodní závazky byly na jeho území plněny. Působení obou systémů ovšem nebylo podle socialistického dualizmu bezprostřední. Problém transformace tak byl v zásadě chápán jako problém vzájemného styku mezi mezinárodním a vnitrostátním právem.²¹⁹

Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva byl zkoumán zejména ve vztahu k aplikaci mezinárodní smlouvy na území Československa a ve vztahu k realizaci mezinárodních smluvních závazků.²²⁰ Někteří autoři vycházeli z přesvědčení, že mezinárodní smlouva nemohla být bez dalšího automatickou součástí vnitrostátního práva, aniž by nebylo třeba transformačního právního aktu.²²¹ Součástí vnitrostátního práva se podle většiny internacionalistů mohla stát mezinárodní smlouva až okamžikem, kdy účinně vznikla.²²² Nicméně ve vztahu k aplikaci mezinárodní smlouvy bylo třeba, a činí se tak i dnes, zkoumat, zda mezinárodní smlouva obsahuje závazek, který je bez jakýchkoli pochybností možné na území státu realizovat. Pokud smlouva nevyžadovala žádného transformačního aktu k tomu, aby byla zajištěna její řádná aplikace, pak bylo lze takovou smlouvu označit za *self-executing*.²²³ Druhou kategorií mezinárodních smluv tvořily mezinárodní smlouvy, a je tomu

²¹⁷ Studie z mezinárodního práva, Praha 1955, s. 67; viz Zpráva o průběhu I. celostátní pracovní konference mezinárodního práva v Praze z roku 1954.

²¹⁸ Někdy byla teorie socialistického dualizmu označována také jako realistický dualismus nebo jako využívání racionálních prvků dualistické koncepce.

²¹⁹ Wagner, A.: Některé otázky vztahu práva mezinárodního k právu vnitrostátnímu, Studie z mezinárodního práva č. 16, Praha 1982, s. 18.

²²⁰ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právník 9/1984, s. 821.

²²¹ V poválečném období je odmítána teorie právního monizmu založeného na jednotném právním řádu zahrnujícím mezinárodní a vnitrostátní právo. Jednalo se zejména o názory prezentované Kelsenem, Vedrossem a Sealem. Důvodem pro odmítnutí meziválečného právního monizmu bylo směšování vzájemné podstaty mezi svrchovaností a mezinárodním právem. Nicméně bezprostředně poválečné období odmítalo teorii dualizmu jako přežitou, viz k podrobnější genezi Wagner, A.: K vnitrostátní obecné závaznosti norem vyplývajících z mezinárodních smluv, Právník 11/1981, s. 985 – 986.

²²² Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právník 9/1984, s. 821.

²²³ Nicméně např. Outrata odmítá jak teorii monizmu, tak i teorii dualizmu jako buržoazní přežitek, kdy za zásadní považuje vnitrostátní postoj k plnění mezinárodních závazků, kdy je to pouze stát, která má rozhodnout,

tak i dnes, které nebyly bezprostředně vykonatelné a jejichž transformaci do vnitrostátního práva nebylo možné zajistit doslovným převzetím textu mezinárodní smlouvy.²²⁴ Mezinárodní smlouvy tohoto typu nebyly bez dalšího vnitrostátně aplikovatelné. Ve vztahu k této kategorii smluv bylo třeba zkoumat, zda je nezbytné smlouvu transformovat do vnitrostátního právního řádu, a to zejména tehdy, pokud se její materiální obsah nedotýkal práv a povinností občanů. V případech, že tomu tak nebylo, mohlo se jednat např. o smlouvy o přátelství, pak nebyl vztah k mezinárodnímu právu řešen vůbec a otázka závaznosti těchto mezinárodních smluv byla zkoumána pouze ve vztahu ke státu jako nositeli mezinárodněprávní subjektivity.²²⁵ Vnitrostátní právní řád ovšem nebyl takovými mezinárodními smlouvám přizpůsobován. Druhou kategorií mezinárodních smluv, které nebyly bezprostředně vykonatelné, mohly být mezinárodní smlouvy, které se ve svém důsledku dotýkaly práv a povinností osob.²²⁶ Doktrína se tak musela vypořádat s problémem, jak legislativně zajistit, že tato práva a povinnosti budou ošetřena ve vnitrostátních právních předpisech. Legislativně musel být vnitrostátní právní řád změněn tehdy, pokud smlouva sama takovýto požadavek stanovila.²²⁷ Řada legislativních opatření se předpokládala zejména u mezinárodních smluv z oblasti trestního práva.²²⁸ Většinou ovšem mezinárodní smlouvy neobsahovaly požadavek vnitrostátní transformace, a proto bylo na úvaze státu, jak naplňování požadavků mezinárodní smlouvy zajistí na svém území. V socialistickém období bylo typické pro smlouvy, které se dotýkaly omezeného okruhu adresátů, nebo které se vztahovaly pouze k určité obchodní komoditě, že takovéto mezinárodní smlouvy byly transformovány do československého právního řádu tzv. intimací.²²⁹ Intimace byl způsob provedení smlouvy v souladu s principem institucionální subordínace, kdy nadřízený státní orgán přikazoval podřízenému státnímu

zda považuje mezinárodní pravidla za *self-executing* bez nutné recepce nebo zda je třeba legislativního transformačního opatření. Viz Outrata, V.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960, s. 41 – 42.

²²⁴ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právník 9/1984, s. 822.

²²⁵ Je třeba zdůraznit, že Ústava 9. května neobsahovala žádné ustanovení, které by se poměrem vnitrostátního a mezinárodního práva zabývalo. Pouze v § 74 byly vymezeny podmínky, které bylo třeba splnit před tím, než měl pro Československou republiku vzniknout platný mezinárodní závazek, z čehož např. V. Outrata dovodil, že k přímé vnitrostátní aplikaci mezinárodních smluv není třeba žádného formálního transformačního aktu, byť autor připouští, že mezinárodní smlouvy nemusí mít vždy přímý vnitrostátní účinek. Viz Outrata, V.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960, s. 45.

²²⁶ Podle čl. IX odst. 3 Ústavy ČSR bylo stanoveno, že „soudcové vykonávají svůj úřad nezávisle, jsouce vázáni jen právním řádem lidové demokracie.“ Na základě tohoto ustanovení internacionalisté ve vztahu k aplikaci mezinárodních smluv dovozovali, že do právního řádu lidové demokracie lze subsumovat i mezinárodní smlouvy a soudci jsou tak vázáni k jejich aplikaci. Viz Wagner, A.: K vnitrostátní obecné závaznosti norem vyplývajících z mezinárodních smluv, Právník 11/1981, s. 986.

²²⁷ Jako příklad je v doktríně uváděn čl. 22 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966.

²²⁸ Trestní právo bylo i v socialistickém Československu předmětem zvýšeného ústavního zájmu, a to i ve vztahu k mezinárodním smlouvám, neboť čl. 30 Ústavy ČSSR stanovil, že stíhání, vzetí do vazby nebo uložení trestu je možné pouze na základě zákona.

²²⁹ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právník 9/1984, s. 823.

orgánu většinou ve formě interního normativního aktu, jak má provádět příslušnou mezinárodní smlouvu; standardně se tak dělo usnesením vlády ČSSR.

Pokud se ovšem jednalo o mezinárodní smlouvy dotýkající se práv a povinností osob, pak bylo, i podle doktríny prezentované v 80. letech 20. století, nezbytné, aby v právním řádu bylo obsaženo obecné nebo konkrétní transformační ustanovení ve vztahu k mezinárodním smlouvám.²³⁰ Ústava ČSSR žádné obecné transformační ustanovení neobsahovala,²³¹ a proto se povětšinou objevovala tato ustanovení ve zvláštních zákonech, kde bylo například stanoveno, že „ustanovení tohoto zákona se použije, nestanoví-li něco jiného mezinárodní smlouva, kterou je ČSSR vázána“.²³² Prostřednictvím těchto zákonných ustanovení byl obsah mezinárodní smlouvy bez dalšího recipován do vnitrostátního práva jako formálněprávně nová právní norma,²³³ přičemž platilo, že transformace mezinárodní smlouvy skrze zákonné odkazovací ustanovení byla možná pouze tehdy, pokud byl zákon a mezinárodní smlouva v materiálním souladu, tj. že obě normy upravovaly tutéž materii.²³⁴ Zásada *lex posterior derogat priori* nemohla být uplatněna, protože mezinárodní smlouva, kterou byla ČSSR vázána, se vztahovala pouze na případy, ve kterých přicházela v úvahu aplikace této smlouvy, ale nikoliv na případy vnitrostátního charakteru, kde se nadále měl použít vnitrostátní zákon. Doktrína vycházela z toho, že odkazovací ustanovení jsou nezbytná ve specifických oblastech práva s tím, že u vnitrostátních norem obecného charakteru, jakými byly např. občanský zákoník nebo občanský soudní řád, nebyla taková odkazovací klauzule nezbytná.²³⁵ Mezinárodní smlouvy občanskoprávního nebo procesního charakteru se stávaly součástí vnitrostátního práva jenom na základě obsahové příbuznosti a nikoliv skrze transformaci či inkorporaci. K inkorporaci bez výslovného odkazovacího ustanovení mohlo dojít pouze tehdy, pokud byla vnitrostátní právní úprava širší než úprava mezinárodněprávní. Pokud tomu tak nebylo, pak bylo nutné buď změnit vnitrostátní úpravu tak, aby odpovídala smluvnímu požadavku, nebo danou smlouvu nepřijmout či vypovědět.²³⁶ Zajímavostí je, že obecné

²³⁰ A to buď v rovině ústavněprávního nebo zákonného předpisu. Nejčastěji na mezinárodní úpravu, která může v ad hoc případech derogovat vnitrostátní právní úpravu, odkazují předpisy mezinárodního práva soukromého. K historii odkazovacích ustanovení a jejich významu v socialistickém Československu viz Kučera, Z.: Třicet let československého mezinárodního práva soukromého, Acta Universitatis Carolinae, Praha 1975, č. 1, s. 53 – 60.

²³¹ Čepelka a David považují řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva za ryze ústavní otázku. Viz Čepelka, Č., David, V.: Úvod do mezinárodního práva, Brno 1978, s. 29 – 30.

²³² K podrobnější analýze těchto ustanovení viz Mikule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, AUC – Iuridica 1/1997, Praha 1997.

²³³ K rozlišení pojmu recepce a inkorporace viz Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 24 – 38.

²³⁴ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právník 9/1984, s. 824.

²³⁵ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právník 9/1984, s. 828.

²³⁶ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právník 9/1984, s. 824.

odkazovací ustanovení obsahoval občanský soudní řád z roku 1950,²³⁷ ale neobsahoval jej občanský soudní řád z r. 1963. V 60. letech 20. století převládal názor, že mezinárodní smlouva platila na území státu bez dalšího a že vymahatelnost a vynutitelnost mezinárodní smlouvy nemohla být závislá na tom, zda stát takovou mezinárodní smlouvu inkorporoval do vnitrostátního práva.²³⁸ Tato myšlenka byla ovšem v literatuře opuštěna v 70. letech 20. století.²³⁹

Pokud šlo o vyhlášení mezinárodní smlouvy, pak platilo, že vyhlášení mezinárodní smlouvy bylo pouze jedním z požadavků nezbytných k tomu, aby se mezinárodní smlouva stala součástí vnitrostátního práva.²⁴⁰ V 50. letech 20. století převládal názor, který byl formulován na 1. celostátní konferenci mezinárodního práva v Praze v roce 1954, že mezinárodní smlouvy se stávají součástí vnitrostátního práva dnem, kdy byly platně uzavřeny a mají tak moc zákona. Pokud byly tyto mezinárodní smlouvy uveřejněny, pak nabývaly také vnitrostátní účinnosti. Názor o zákonné právní síle vyhlášené mezinárodní smlouvy se objevoval v literatuře i v 70. letech 20. století, kdy samotné uveřejnění bylo některými autory považováno za jediný požadavek vnitrostátní transformace.²⁴¹

Poněkud chaoticky ovšem působilo zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění ze dne 10. ledna 1962 o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů č. 4/1962 Sb., které stanovilo, že ve Sbírce zákonů se vyhlášovaly pouze mezinárodní smlouvy, bylo-li to nutné nebo účelné.²⁴² Někteří autoři z toho dovozovali, že vyhlášení mezinárodní smlouvy není obligatorní podmínkou vnitrostátní účinnosti a že jediným předpokladem vnitrostátní závaznosti mezinárodní smlouvy je její ratifikace.²⁴³ Z dnešního pohledu překonaným byl názor, že publikace mezinárodních smluv není obligatorní a že pokud k ní přece jenom dochází, pak smyslem je informovat veřejnost o existenci takové

²³⁷ Citace § 606 zákona č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád): „Ustanovení části čtvrté tohoto zákona se užije jen tehdy, nestanoví-li něco jiného mezinárodní smlouva vyhlášená ve Sbírce zákonů republiky Československé.“

²³⁸ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, *Právník* 9/1984, s. 825.

²³⁹ Velký vliv na to měla sovětská jurisprudenc; viz Usenko, J. T.: *Teoretičeskije problemy sootnošenija meždunarodnogo u vnutrigosudarstvennogo prava*, In: *Sovetskij ježegodnik meždunarodnogo prava*, Moskva 1977.

²⁴⁰ Některé názory k otázce vyhlásování mezinárodních smluv ovšem byly poněkud vyhraněné, když se poukazovalo na skutečnost, že povinně musí být vyhlášovány mezinárodní smlouvy pouze tehdy, pokud mají působit namísto trestního zákona nebo trestního řádu. Viz Brenka, G.: *Právna povaha vyhlášok ministra zahraničných vecí o uzavieraní medzinárodných zmlúv*, *Právník* 1/1984, s. 67.

²⁴¹ Bajcura, A.: *Postavenie cudzincov v občianskom práve procesnom*, Bratislava 1977, s. 15.

²⁴² Citace § 2 písm. e) zákonného opatření č. 4/1962 Sb.: „Vyhlášky o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi nebo o jiných otázkách jich se týkajících, je-li jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů nutné nebo účelné; spolu s vyhláškou lze za téže podmínky vyhlásit i znění mezinárodní smlouvy nebo dohody.“

²⁴³ *Československé státné právo*, Bratislava 1980, s. 269.

mezinárodní smlouvy.²⁴⁴ Vyhlášky ministra zahraničních věcí podle menšinového názoru nebyly považovány za normativní právní úkon, kterým by byla mezinárodní smlouva transformována do vnitrostátního právního řádu, s poukazem na to, že vztah mezinárodního a vnitrostátního práva nebyl výslovně československým právním řádem upraven a podle zásady *pacta sunt servanda* bylo Československo povinno dodržovat a uplatňovat na svém území mezinárodní smlouvy i bez jejich uveřejnění v publikačním zdroji.²⁴⁵ Nebylo ovšem pochyb o tom, že pokud *self-executing* mezinárodní smlouva nebyla ve Sbírce zákonů vyhlášena, nemohla být považována za vnitrostátně účinnou, protože datum vyhlášení ve Sbírce zákonů bylo určující pro počátek její vnitrostátní účinnosti.²⁴⁶ Publikaci mezinárodních smluv považoval s odkazem na zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb. za nezbytnou podmínku vnitrostátní účinnosti i Nejvyšší soud ČSSR, který v roce 1976 konstatoval, že mezinárodní smlouvy, které nebyly publikovány ve Sbírce zákonů, nejsou obecně závazným právním předpisem.²⁴⁷

Pokud se jednalo o ratifikaci mezinárodní smlouvy, nebyla v socialistickém Československu akceptována teze, že by projednání a schválení mezinárodní smlouvy ústavními orgány automaticky znamenalo vznik vnitrostátního pramene práva. Byla naopak většinou zastávána dualistická myšlenka, že na základě mezinárodní smlouvy může vzniknout vnitrostátní pramen práva pouze tehdy, pokud stát takový právní předpis přijme a vyhlásí. Odmítána byla i myšlenka, že samotná ratifikace mezinárodní smlouvy má transformační účinky,²⁴⁸ protože v praxi by byly neřešitelné situace, pokud by mezinárodní smlouva nevstoupila v platnost, neboť nebyla ratifikována dostatečným počtem států. Nicméně socialistická doktrína nepřehlížela ani skutečnost, že mezi vázaností Československa mezinárodní smlouvou a okamžikem vnitrostátní účinnosti byla poměrně dlouhá doba, kdy v zásadě nebyl plněn závazek, který vyplýval z mezinárodní smlouvy. Vladimír Týč proto navrhoval, aby příslušná mezinárodní smlouva a vnitrostátní právní předpis, který ji prováděl,

²⁴⁴ Brenka, G.: Právna povaha vyhlášok ministra zahraničných vecí o uzavieraní medzinárodných zmlúv, Právnik 1/1984, s. 66.

²⁴⁵ Brenka, G.: Právna povaha vyhlášok ministra zahraničných vecí o uzavieraní medzinárodných zmlúv, Právnik 1/1984, s. 68.

²⁴⁶ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, Právnik 9/1984, s. 826; opačný názor ovšem zastává Gabriel Brenka, který tvrdí, že vyhlášky, kterými byly ve Sbírce zákonů vyhlášovány mezinárodní smlouvy, mají pouze informativní charakter a nemohou mít vliv na vnitrostátní aplikovatelnost mezinárodních smluv. Viz Brenka, G.: Právna povaha vyhlášok ministra zahraničných vecí o uzavieraní medzinárodných zmlúv, Právnik 1/1984, s. 67.

²⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR R 27/76 Sb. rozh.

²⁴⁸ Názory, že ukončením ratifikačního procesu se stala mezinárodní smlouva automaticky vnitrostátním pramenem práva, byl v 70. letech 20. století zastáván v NDR. Účelem tohoto postoje byla snaha o zrychlení realizace hospodářských závazků v rámci RVHP. Viz Kirsten, J.: Zum Problem der Transformation sozialistischer völkerrechtlicher Normen, In: Staat und Recht 12/1970.

nabývaly platnosti, resp. účinnosti ve stejný okamžik. V zásadě nebyl tento postup neproveditelný, ale znamenal by přípravu a publikaci vnitrostátního právního předpisu v období do ratifikace mezinárodní smlouvy s tím, že vnitrostátní právní předpis bude účinným od okamžiku ratifikace mezinárodní smlouvy.²⁴⁹ Samozřejmě, že nežádoucím by bylo, aby vnitrostátní právní předpis nabyl účinnosti dříve než mezinárodní smlouva platnosti. Okamžik platnosti mezinárodní smlouvy měl proto podle návrhu Vladimíra Týče stanovit ministr zahraničních věcí vyhláškou s tím, že od okamžiku nabytí platnosti mezinárodní smlouvy by nabyl účinnosti i vnitrostátní právní předpis, aniž by v něm byl výslovně obsažen kalendářní údaj o jeho účinnosti.²⁵⁰ Tento postup se ovšem nestal v praxi používaným a nadále bylo postupováno chronologickým způsobem: nejprve platná mezinárodní smlouva, poté účinný vnitrostátní právní předpis s tím, že v mezidobí nebylo zajištěno plnění mezinárodního závazku vyplývajícího z této smlouvy.

Narozdíl od české ústavy neobsahovaly československé ústavy z r. 1948 a 1960 žádné obecné ustanovení o vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Ze socialistických států takové ustanovení obsahovala pouze ústava NDR z r. 1968²⁵¹ a samozřejmě téměř všechny západní demokratické ústavy. Dozvuk normativistické teorie z meziválečného období požadoval bezvýhradnou aplikaci zásady *lex posterior derogat priori*, což ovšem nebylo prakticky proveditelné, protože ústavněprávně nebyl vyřešen vztah právní síly mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu.²⁵² V zásadě se tak mezinárodní smlouvy považovaly za právní normy mající sílu zákonů.²⁵³ Jak jsem již uvedl výše, nedostatek ústavněprávního vymezení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva byl nahrazován odkazovacími klauzulemi, skrze které se bezprostředně vykonatelné mezinárodní smlouvy stávaly součástí vnitrostátního práva. Ovšem smlouvy, které nebyly *self-executing*, se nemohly ani s pomocí odkazovacího ustanovení stát součástí vnitrostátního práva a proto bylo k jejich recepci nezbytné přijetí

²⁴⁹ Týč, V.: K určení počátku vnitrostátní působnosti norem mezinárodního práva soukromého obsažených v mezinárodních smlouvách, Právník 11/1981, s. 997.

²⁵⁰ Týč, V.: K určení počátku vnitrostátní působnosti norem mezinárodního práva soukromého obsažených v mezinárodních smlouvách, Právník 11/1981, s. 998.

²⁵¹ Citace čl. 8 odst. 1 Ústavy NDR z roku 1968: „Všeobecně uznávaná, míru a mírové spolupráci sloužící pravidla mezinárodního práva jsou závazná pro státní moc a pro každého občana. Německá demokratická republika nepodnikne nikdy dobovačnou válku, ani nenasadí své ozbrojené síly proti svobodě jiného národa.“ Citace čl. 91 téže Ústavy NDR: „Všeobecně uznávané formy mezinárodního práva o trestání zločinů proti míru, lidskosti a válečných zločinů jsou bezprostředně platným právem. Zločiny tohoto druhu nepodléhají promlčení.“ Citace převzaty In: Průša, O. (ed.): Federální ústavy, I. díl, Ústav státní správy, Praha 1969, s. 290, 314.

²⁵² Dodnes je v zásadě tento vztah založen na aplikačním vztahu přednosti, nikoliv na formálně právní síle.

²⁵³ To byl ovšem zřetelný odklon od normativizmu, neboť Weyr zastával názor, že mezinárodní smlouva není postavena naroveň zákonu, a to ani tehdy, pokud by k jejímu sjednání dalo Národní shromáždění souhlas formou zákona. K mezinárodní smlouvě ve světle Ústavy 9. května viz Budník, J.: Primát československý nebo mezinárodní?, In: Problémy nové československé ústavy, Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno 1947, s. 190–191.

legislativního opatření.²⁵⁴ Nejčastěji byly smluvní závazky z těchto mezinárodních smluv recipovány do vnitrostátního práva vydáním vnitrostátního právního předpisu. Smlouvy, které byly bezprostředně vykonatelné, ale kterým neodpovídala žádná vnitrostátní úprava, bylo třeba recipovat do vnitrostátního právního řádu buď vydáním transformačního zákona, nebo včleněním odkazovací klauzule na mezinárodní smlouvy do obsahově příbuzného právního předpisu.²⁵⁵ Nejméně využívaným institutem recepce mezinárodního práva bylo vydávání transformačních zákonů, kterými byla formálně mezinárodní smlouvě propůjčena působnost v oblasti vnitrostátního práva. Transformační zákony byly využívány zejména v meziválečném Československu,²⁵⁶ jelikož ovšem ani transformace mezinárodní smlouvy zákonem nebyla schopna zajistit ukládání povinností jednotlivým občanům, byly transformační zákony doprovázeny i vydáváním změnových zákonů.²⁵⁷ Po druhé světové válce se od transformačních zákonů zcela upustilo, neboť socialistická doktrína vycházela z teze, že mezinárodní smlouva platně uzavřená ve shodě s ústavními předpisy se stává součástí vnitrostátního právního řádu a má moc zákona.²⁵⁸ Tato idea byla ovšem brzy odmítnuta.

Socialistická doktrína proto vycházela ze závěrů, že v československém právu se mezinárodní smlouvy recipovaly z velké části prostřednictvím odkazovacího ustanovení obsaženého ve vnitrostátním právním předpise nebo recepcí ustanovení mezinárodní smlouvy do konkrétního vnitrostátního předpisu. U všech forem recepce bylo ovšem nezbytné vyhlášení mezinárodní smlouvy ve Sbírce zákonů. U mezinárodních smluv, které nebyly bezprostředně vykonatelné, byla jediným možným řešením jejich implementace prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů. Mezinárodní smlouvy, které neupravovaly

²⁵⁴ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, *Právník* 9/1984, s. 828.

²⁵⁵ Např. zákon č. 43/1980 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon a trestní řád (odkaz na Úmluvu o předávání odsouzených k trestu odnětí svobody a k výkonu trestu ve státě, jehož jsou státními příslušníky z roku 1978).

²⁵⁶ Např. zákon č. 43/1933 Sb. z. a n., jímž se propůjčuje vnitrostátní účinnost Úmluvě o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě a jejímu Dodatkovému protokol; zákon č. 60/1930 Sb. z. a n., jímž se provádí Úmluva ze dne 16. července 1928 mezi Československem a Spojenými Státy Severoamerickými o naturalizaci. K problematice státního občanství a důsledků mezinárodních smluv o naturalizaci viz Filip, J.: K problémům mezinárodních smluv se vztahem ke státnímu občanství ČR, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/1997, s. 52 – 62.

²⁵⁷ Např. zákon 220/1925 Sb. z. a n., ze dne 21. srpna 1925 o provedení úmluv mezi Československou republikou a republikou Rakouskou ze dne 18. června 1924 o úpravě závazků v rakousko-uherských korunách a ze dne 12. července 1924 o vzájemných pohledávkách z vyúčtování nositelů pensijního pojištění, který v § 4 stanovil, že „zákon tento nabývá účinnosti současně s úmluvami v § I tohoto zákona zmíněnými“.

²⁵⁸ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, *Právník* 9/1984, s. 831.

práva a povinnosti a nedotýkaly se širšího okruhu adresátů, se stávaly v socialistickém Československu závaznými případně intimací.²⁵⁹

3.2. Vliv základních lidských práv a svobod na mezinárodní a vnitrostátní právo od 60. let 20. století do roku 1989

3.2.1. Úvod do mezinárodní situace

Po druhé světové válce vystupuje do popředí další problematika, zřejmě mnohem závažnější. Na poli mezinárodního práva se začíná velmi výrazným způsobem prosazovat otázka lidských práv a jejich ochrany, hovoří se o tzv. internacionalizaci lidských práv.²⁶⁰ Tento proces probíhá nejen na půdě Organizace spojených národů, ale mnohem výrazněji na půdě Rady Evropy.

Rada Evropy vznikla v roce 1949 a je tedy nejstarší evropskou politickou organizací. K jejím cílům náleží dosažení užší evropské jednoty, prosazování a uskutečňování principů skutečné demokracie a lidských práv, založených na osobní a politické svobodě a vládě práva (právním státu). V 90. letech 20. století se její původně ryze západoevropská členská základna rozšířila i o země bývalého východního bloku a počet členů se tak rozrostl až na dnešních 44 států.²⁶¹ Hlavními pilíři evropské ochrany lidských práv jsou evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 a Evropská sociální charta z roku 1961, obě ve znění pozdějších dodatkových protokolů.²⁶²

Poválečný vývoj v Československu byl ovšem zcela opačný. V únoru 1948 dochází k dovršení změny politické orientace a stát začíná být budován jako „lidová demokracie, která zajistí pokojnou cestu k socialismu“. Nová Ústava 9. května z roku 1948, vznikající vesměs ještě v období před únorovým převrácením, práva občanů v relativně širokém rozsahu formálně zakotvovala, ovlivněna nesporně Ústavní listinou z roku 1920. Ústavní realita však byla zcela jiná a zejména práva občanská a politická v poúnorovém období byla drasticky

²⁵⁹ Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, *Právník* 9/1984, s. 833. Ve shodě s Vladimírem Týčem se domnívám, že transformační zákony jsou nejméně vhodnou formou zajištění vnitrostátní závaznosti mezinárodní smlouvy, neboť s ohledem na zdlouhavý legislativní proces se stát může vystavovat i případným sankcím začasné nedodržování mezinárodních závazků.

²⁶⁰ K určité mezinárodněprávní institucionalizaci lidských práv docházelo již v období od poloviny 19. století. Viz Holländer, P.: *Základy všeobecné státovědy*, Praha 1995, s. 63 an.

²⁶¹ Převzato z oficiálních internetových stránek Rady Evropy – <http://www.coe.int>.

²⁶² Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*, Praha 1999, s. 23 an.; nebo Tichý, J., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: *Evropské právo*, Praha 1999, s. 4 an.

potlačována. Přes široké zakotvení práv v Ústavě 9. května Československo v prosinci 1948 již na půdě OSN nehlasuje pro Všeobecnou deklaraci lidských práv.

K podstatné změně dochází v roce 1968, kdy se do popředí dostávají i otázky lidských práv a svobod. Uvolňuje se např. prostor pro realizaci práva shromažďovacího a sdružovacího. Vzniká mj. Společnost pro lidská práva (v květnu 1968), která se zasazuje o uvedení právního řádu do souladu se Všeobecnou deklarací lidských práv a také s mezinárodními pakty lidských práv z roku 1966, u kterých se zasazuje o jejich ratifikaci. Společnost byla zakázána v květnu 1969.

Po invazi vojsk pěti zemí Varšavské smlouvy²⁶³ v noci z 20. na 21. srpna 1968 postupně začíná období „normalizace poměrů v zemi na základě marxizmu-leninizmu“, spojené opět s nerespektováním základních lidských práv. Invaze, praktická ukázka Brežněvovy doktríny omezené suverenity, byla později prezentována jako „internacionální pomoc k zabránění stále narůstajícímu kontrarevolučnímu vývoji a ohrožení socialismu v Československu“.

Československá socialistická republika přesto dne 8. října 1968 podepsala Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966, které dodnes patří mezi nejvýznamnější mezinárodní dokumenty lidských práv. Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE) posléze přiměla ČSSR, aby oba pakty také ratifikovala, což se stalo v roce 1975.

KBSE byla iniciována Sovětským svazem, který usiloval o stvrzení *statu quo* politického rozdělení Evropy. Konala se na přelomu července a srpna 1975 za účasti nejvyšších představitelů 32 evropských států (chyběla pouze „stalinistická“ Albánie) ve finských Helsinkách. ČSSR byla reprezentována prezidentem (a generálním tajemníkem ÚV KSČ) Gustávem Husákem, předsedou federální vlády Lubomírem Štrougačem a ministrem zahraničních věcí Bohuslavem Chňoupkem. Součástí Závěrečného aktu KBSE byla též Deklarace principů, jimiž se řídí vztahy mezi zúčastněnými státy, obsahující 10 zásad.²⁶⁴ Značný zájem Sovětského svazu na kladném výsledku konference nakonec vedl k ústupku v otázce lidských práv, která se do Deklarace dostala jako sedmý bod.

²⁶³ Jednalo se o vojska Bulharské lidové republiky, Maďarské lidové republiky, Německé demokratické republiky, Polské lidové republiky a Svazu sovětských socialistických republik.

²⁶⁴ Deklarace obsahovala těchto 10 zásad: svrchovaná rovnost, respektování práv vyplývajících ze svrchovanosti; zdržení se hrozby silou a použití síly; neporušitelnost hranic; územní celistvost států; mírové urovnávání sporů; nevměšování do vnitřních záležitostí; *respektování lidských práv a základních svobod, včetně svobody smýšlení, svědomí, náboženská a přesvědčení*; rovnoprávnost a sebeurčení národů; spolupráce mezi státy; svědomité (pochtivé) plnění závazků podle mezinárodního práva.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech byly v ČSSR publikovány jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. a oba vstoupily v platnost dne 23. března 1976. Přestože závazek k jejich dodržování pramenil i ze Závěrečného aktu helsinské KBSE, na politické ani právní realitě v Československu se to nijak neprojevalo.

Pokračující porušování základních lidských i občanských práv a nerespektování paktů přimělo skupinu disidentů k sepsání Prohlášení Charty 77, datovaného 1. lednem 1977, ve kterém poukázali na trvajících porušování lidských práv zakotvených v paktech s tím, že „odpovědnost za dodržování občanských práv v zemi padá samozřejmě především na politickou a státní moc“. Charta, pod kterou v té době bylo 242 podpisů, této moci nabízela politický dialog. K žádnému dialogu ale nedošlo. Signatáři Charty 77 se naopak stali terčem masivní antikampaně i předmětem zájmu československé státní bezpečnosti, známé pod zkratkou StB.²⁶⁵

Přes všechny útoky na signatáře se do roku 1989 pod Chartu 77 podepsalo 1886 osob. Sympatizantů zřejmě bylo mnohonásobně více, přesto se na rozdíl například od polské Solidarity nikdy nestala masovou politickou silou. Velký politický vliv pak stoupenci Charty 77 získali až po listopadové změně politického režimu²⁶⁶ v roce 1989, její čelní představitel Václav Havel se již v prosinci (29. 12.) téhož roku stal prezidentem tehdy ještě Československé socialistické republiky.²⁶⁷

Politická opozice byla v Československu tvrdě potlačována i v době „perestrojky“ po nástupu Michaila S. Gorbačova do čela SSSR v roce 1985, zatímco v sousedních zemích sovětského bloku, kromě samotného Sovětského svazu zejména v Polsku a Maďarsku, přece jen došlo k určitému uvolnění. Významným dokumentem odsuzujícím existující stav v Československu a nabízejícím možné řešení se stalo prohlášení Několik vět z června 1989. Ani tvrdé odsouzení tohoto textu ani zběsilé potlačování opozičních snah nedokázalo

²⁶⁵ Publikace Československé dějiny v datech (Praha 1986) se o Chartě 77 zmiňuje na jediném místě (s. 554) následujícím způsobem: „12. 1. 1977: Rudé právo otisklo článek Ztroskotanci a samozvanci, který zaujímá zásadně odmítavé stanovisko k protisocialistickému pamfletu, jímž se pod názvem Charta 77 skupina reakcionářů a pravicových oportunistů zařadila do pomlouvačné kampaně antikomunistických center proti ČSSR a ostatním socialistickým zemím. Čs. pracovníci odsoudili tento rozvratnický pokus a jednoznačně podpořili linii KSČ.“

²⁶⁶ Viz Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. (1968 – 1989), Praha 2000, s. 174 an., rovněž Gronský, J., In: Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl – Ústavní právo ČR, část I., Praha 2001, s. 68 an.; nebo Šilhánková, L.: Lidská a občanská práva a občanské iniciativy 1968 – 1989, In: Občanská a lidská práva, Prameny a nové proudy právní vědy č. 10, Praha 1992, s. 81 an.

²⁶⁷ Název státu byl změněn ústavním zákonem č. 81/1990 Sb., o změně názvu Československé socialistické republiky. Tento ústavní zákon změnil s účinností 29. března 1990 název na Československá federativní republika. O necelý měsíc později, s účinností od 23. dubna 1990, byl název opět změněn na Česká a Slovenská Federativní Republika, a to ústavním zákonem č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky. Tento název pak vydržel až do zániku ČSFR.

komunistický režim uchránit před pádem po 17. listopadu 1989, v období tzv. sametové revoluce. Programové zásady Občanského fóra z 26. listopadu 1989 požadují mimo jiné též respektování Všeobecné deklarace lidských práv a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

Československo se tak po listopadu 1989 vydává cestou demokratizace, která byla dovršena přijetím Listiny základních práv a svobod počátkem roku 1991. V únoru 1991 byla rovněž jménem ČSFR podepsána evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (vstoupila vůči ČSFR v platnost 18. března 1992, viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.) a Československo se tak stalo dvacátým pátým členem Rady Evropy (*Council of Europe*), bezprostředně po Maďarsku.²⁶⁸ Již 12. června 1991 vstoupil pro ČSFR v platnost Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech (sdělení FMZV č. 169/1991 Sb.), který umožňuje individuální podání proti porušování z paktu vyplývajících práv.

3.2.2. Pohled socialistické doktríny na lidská práva a svobody

V 70. a 80. letech 20. století byla lidská práva a základní svobody výrazným předmětem ideologického sporu mezi demokratickými a socialistickými státy.²⁶⁹ Socialistické státy byly od samého počátku přesvědčeny o tom, že práva a svobody člověka a jejich obsah musí být vždy v souladu s třídní podstatou socialistického uspořádání.²⁷⁰ Vzhledem ke skutečnosti, že socialistické státy odmítaly řešit problém lidských práv a základních svobod mimo rámec svých třídních vztahů, nebyla v úrovni mezinárodního práva dosažena jednotná shoda na tom, jakou povahu a jaké účinky měly lidská práva a svobody ve vnitrostátních právních řádech. Systematické porušování obou paktů z r. 1966 socialistickými státy výrazně akcelerovalo rozpad východního bloku. Pro obyvatelstvo těchto států byla dlouhodobě neudržitelná teze, že lidská práva jsou objektivně determinována ekonomickým systémem

²⁶⁸ Viz Jirásková, V.: Listina základních práv a svobod v kontextu katalogů práv ústav zemí střední a východní Evropy, In Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 41.

²⁶⁹ Viz dobová literatura: Weichelt, W.: O historickém charakteru základních práv a lidských práv, Právník 8/1981, s. 673 – 678; Winkler, A.: Kritika buržoazní koncepce lidských a občanských práv, Právník 8/1981, s. 679 – 686.

²⁷⁰ Viz tradice Vyšinského odkazu o principu práva soudnictví: „Čím více nepřátel zdokonaluje své prostředky a způsoby boje proti sovětskému řádu, tím ráznější, pohyblivější a dokonalejší musí být prostředky sovětského boje v boji se zločinci.....Socialistické právní vědomí, odstraňující možné rozpory mezi zákonným vzorcem a životními potřebami, má rozhodující význam: povznáší mysl i vůli soudcovu na výši reálně politických zásad boje jeho třídy, jeho společnosti.“ Citace převzata In: Šamalík, F.: Vyšinskij redivivus?, Právník 10/1990, s. 866.

společnosti a její třídní strukturou.²⁷¹ Takovýto základ lidským právům a základním svobodám totiž mezinárodní smlouvy nepřikládaly a považovaly je naopak, zcela v souladu s odkazem Velké francouzské revoluce, za přirozené vlastnosti člověka jako lidské bytosti.

Socialistický blok vycházel z ideologického stanoviska, že problém práv a svobod člověka začal být systematicky řešen až po Velké říjnové socialistické revoluci.²⁷² Byla tak zpochybňována filozofická podstata vzniku lidských práv a základních svobod jako reakce na monarchistické systémy středověké Evropy. Socialistická jurisprudencí odmítala připustit, že lidská práva byla v podstatě reálným výsledkem filozofických směrů 18. století.²⁷³ Názor, že marxismus-leninizmus je první teorií zabývající se problematikou lidských práv a základních svobod, byl zcela lichý. Východní blok považoval lidská práva za přísně determinovaná charakterem ekonomického a politického systému.²⁷⁴ Zcela byla odmítána teze, že lidská práva jsou vrozená, přirozená a nezadatelná a že náleží všem lidem ve všech dobách a za jakékoli situace. Takovéto stanovisko nemohla socialistická doktrína akceptovat, protože v něm nebyla obsažena třídní podstata marxisticko-leninské koncepce dějinného pokroku.²⁷⁵ V socialistických státech proto byla lidská práva a základní svobody vždy vykládány ve vývoji a kontextu státního vývoje, počínaje sociálně-ekonomickým a konče politickým. Připouštěním teze, že by lidská práva mohla být zajištěna i ve společnosti, kde nadále přetrvávalo soukromé vlastnictví a kde nedošlo k odstranění „vykořisťovatelské“ třídy, byla neakceptovatelná.²⁷⁶ Východní blok zpochybňoval přirozenoprávní podstatu základních práv a lidských svobod jako fiktivní model, kterému se praxe nemůže nikdy přizpůsobit, pokud k tomu nebudou nastaveny dostatečné společenské podmínky. Práva a svobody proto byly chápány jako prostředek boje dělnické třídy.²⁷⁷ Marxizmus-leninizmus lidskoprávní problematiku propojil s ideologickými koncepty třídy národa a lidu s tím, že svobodným se jednotlivec nemohl stát, pokud nebyla svobodná jeho třída, národ a lid. Základ této teorie a přístupu k lidským právům byl obsažen už v Deklaraci práv národů Ruska a v Deklaraci

²⁷¹ Glos, J. a kol.: Práva občanů, Praha 1969, s. 34, kde se uvádí, že „Kvalita práva se prý vybrušuje a ověřuje právě při řešení konfliktních situací.“

²⁷² Čchikvadze, V. M.: Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981, s. 309.

²⁷³ Zejména filosofové Jean Jacques Rousseau a Charles de Montesquieu, jejichž myšlenky měly výrazný vliv na formulování Deklarace nezávislosti Spojených států amerických v roce 1776 a později na francouzskou Deklaraci práv člověka z roku 1789.

²⁷⁴ Glos, J. a kol.: Práva občanů, Praha 1969, s. 15.

²⁷⁵ K dějinnému pokroku v socialistickém právu viz Marx, K., Engels, B.: Spisy, sv. 21, Praha 1967, s. 510.

²⁷⁶ Weicheit, W.: O historickém charakteru základních práv a lidských práv, Právník 8/1981, s. 675.

²⁷⁷ Čchikvadze, V. M.: Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981, s. 312.

práv pracujícího a vykořisťovaného lidu.²⁷⁸ Spočívala-li koncepce lidských práv v západních demokratických státech na přirozenoprávním základu, pak ve východním bloku byl základem konceptu lidských práv socialistický humanismus, který odmítal jakékoliv formy individualistického chování a vždy usiloval o to, aby obecný zájem byl nadřazen nad zájem jednotlivce. Mezinárodně zaručená lidská práva a svobody byly v socialistických státech garantovány těm, kteří vykonávali společensky užitečnou práci, z čehož logicky vyplývalo, že byla lidská práva upírána těm, kteří nebyli v souladu s tehdejší doktrínou pro socialistický model společnosti „užiteční“.²⁷⁹ Mezinárodní lidskoprávní komplex se tak v zásadě stal nástrojem socialistických států k tomu, aby bojovaly proti nepohodlným a nepřizpůsobivým skupinám obyvatelstva. Dobová propaganda reálného socialismu poukazovala na to, že v žádném ze západních „kapitalistických“ států nejsou zaručena práva a svobody v takovém rozsahu jako v socialistických státech.²⁸⁰ Obecně deklarovanou byla doktrína, že práva a svobody mohou být v socialistických ústavách kodifikovány pouze tehdy, pokud docházelo k rozvoji socialistické ekonomiky a kultury. Vždy musela existovat korelace mezi rozvíjením socialismu či socialistické zákonitosti a právy a svobodami občanů. Rozvoj jednoho bez druhého nebyl pro socialistické státy myslitelný. Výsledkem této doktríny byl koncept lidských práv jako systému společenské odpovědnosti. Teprve přispěním k budování socialismu mohla být občanům lidská práva zajištěna. Socialističtí teoretici vycházeli z toho, že odpovědnost je projevem svobody a je jejím předpokladem, a pokud by byla garantována lidská práva a svobody bez odpovědnosti jednotlivce v celku, mohl by se takovýto systém proměnit v anarchii a nezákonnost. Základním předpokladem pro přiznání práv a svobod byl princip množství a kvalitní práce, kdy každému bylo poskytnuto tolik sociální spravedlnosti, kolik odpovídalo jím vykonané práci a jeho schopnostem.²⁸¹ Rovnost před zákonem nebyla narozdíl od mezinárodních smluv a tradice západních demokracií ústavní zásadou, ale politicko-právním a morálním základem právního postavení jednotlivce.²⁸² Měřítkem rovnosti před zákonem pak byla práce.²⁸³ Východní blok odmítal koncept lidských

²⁷⁸ Oba dokumenty byly přijaty bezprostředně po Velké říjnové socialistické revoluci dne 15. listopadu 1917, resp. 25. ledna 1918.

²⁷⁹ K svébytné socialistické koncepci lidských práv viz Šamálík, F.: Vyšinskij redivivus?, Právník 10/1990, s. 869.

²⁸⁰ Winkler, A.: Kritika buržoazní koncepce lidských a občanských práv, Právník 8/1981, s. 679.

²⁸¹ Zdobinský, S., Peška, P.: Československé státní právo, Praha 1988, s. 87, kde autoři uvádějí: „Základní práva, svobody a povinnosti vyjadřují základní, významné vztahy mezi státem a občanem. Za takové vztahy jsou považovány ty, které vznikají v souvislosti s postavením jednotlivce ve výrobě a při rozdělování společenského bohatství, ve sféře řízení státu, v oblasti osobního života a uskutečňování osobní svobody a nakonec tradiční komplex politických svobod a občanských práv.“

²⁸² Čehikvadze, V. M.: Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981, s. 315.

²⁸³ Winkler, A.: Kritika buržoazní koncepce lidských a občanských práv, Právník 8/1981, s. 685.

práv a základních svobod s ideologickým poukazem na to, že západní státy využívají lidskoprávní doktríny k tomu, aby bojovaly proti výdobytkům socialistické společnosti a aby mohly odůvodnit tezi, že svoboda vychází ze soukromého vlastnictví a soukromého podnikání.²⁸⁴ Socialistická jurisprudencí to odmítala, protože rovnost v právech nemohla být zajištěna tehdy, pokud se občané státu nacházeli v nerovném postavení, tj. v situaci, kdy někdo byl vlastníkem majetku či výrobních prostředků a jiný nikoliv. Vytvořila se tak ve východním socialistickém bloku jakási socialistická koncepce lidských práv, která poukazovala na to, že základní práva a svobody nejsou kodifikována proto, aby se jednotlivec odděloval od společnosti, ale proto, aby mohl participovat na řešení celospolečenských problémů. Socialistická koncepce lidských práv navíc vycházela i z nerozlučné jednoty práv a svobod jedince a jeho povinností.²⁸⁵ Právě složka povinností byla oním kolektivistickým prvkem, který měl zajistit soulad mezi zájmy jednotlivce a společnosti. Nemohla existovat práva bez povinností a povinnosti bez práv.²⁸⁶ Zcela přílehlavá proto byla kritika demokratických internacionalistů a konstitucionalistů, kteří poukazovali na to, že podmíněnost lidských práv a svobod povinnostmi jedince ke společnosti dělá v zásadě z občanů poddané, kteří jsou plně závislí na socialistickém státu a nemají více práv než těch, které jim poskytne stát. V socialistické doktríně byla tato kritika odmítnuta s poukazem na skutečnost, že práva bez povinností jsou konceptem, který je cizí podstatě socialistického státu. Doba reálného socialismu²⁸⁷ a jeho propaganda šla tak daleko, že bylo poukazováno na skutečnost, že v socialistických státech není nikdo pronásledován ani volán k odpovědnosti za své názory nebo myšlenky, nicméně v případě, že vyjadřuje jednotlivec myšlenky a názory, které se liší od názoru většiny, pak je třeba jej podrobit přesvědčování, vysvětlování a výchovné činnosti.²⁸⁸ Jinými slovy řečeno, takovýto jednotlivec měl být vytlačen na okraj společnosti a uveden do materiální nouze tak, aby akceptoval názor většinové socialistické společnosti. Pro socialistické pojetí lidských práv bylo příznačné, že v zásadě nečinilo rozdíl mezi jednotlivými kategoriemi lidských práv a považovalo tak politická, hospodářská, sociální a kulturní práva za postavená naroveň.²⁸⁹ Bylo-li něco fiktivní, pak to byl právě koncept socialistického práva deklarující možný rozvoj všech těchto lidskoprávních oblastí

²⁸⁴ Winkler, A.: Kritika buržoazní koncepce lidských a občanských práv, Právník 8/1981, s. 681 – 682.

²⁸⁵ O postavení občana v socialistické společnosti viz Glos, J. a kol.: Práva občanů, Praha 1969, s. 15 – 31.

²⁸⁶ Čchikvadze, V. M.: Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981, s. 314.

²⁸⁷ Winkler, A.: Kritika buržoazní koncepce lidských a občanských práv, Právník 8/1981, s. 679.

²⁸⁸ Čchikvadze, V. M.: Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981, s. 318.

²⁸⁹ Viz systematika výkladu lidských práv a základních svobod In: Zdobinský, S., Peška, P.: Československé státní právo, Praha 1988, s. 87 – 96.

současně. Demokratická doktrína i politika ovšem vycházela ze zcela nezpochybnitelné premise, že bez rozdílu musí být všem zaručena základní lidská práva a svobody, o jejichž bezprostřední použitelnosti není žádných pochyb a jež nejsou závislá na dosaženém stupni rozvoje ekonomiky a hospodářství. Východní blok vycházel z předpokladu, že dodržování lidských práv a svobod je vnitřní záležitostí každého státu a že mezinárodní organizace se nemohou vměšovat do vnitřních záležitostí státu a kontrolovat tak, zda stát mezinárodní závazky dodržuje nebo nikoliv.²⁹⁰ Socialistické státy připouštěly zásah mezinárodního společenství pouze v případě, že by stát porušoval lidská práva hrubým způsobem a masově, pokud by to ohrožovalo mír a bezpečnost národů.²⁹¹ Tato kvalitativní podmínka byla považována za dělicí kritérium mezi porušováním práv, které mělo mezinárodní charakter, a porušováním práv, které bylo vnitřní záležitostí každého státu. Socialistický blok tak odmítal vytváření mezinárodních specializovaných institucí, které by mohly kontrolovat dodržování lidských práv a svobod v jednotlivých signatářských státech. Tendenci k vytváření mezinárodních orgánů považoval východní blok za reakci „západu“. Úkolem Organizace spojených národů podle socialistické jurisprudence bylo dohlížet na realizaci těch lidskoprávních dokumentů, které již byly přijaty, a nikoliv na přijímání nových mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách, neboť to by vedlo k inflaci mezinárodněprávních aktů.²⁹² OSN tak byla ze strany východního bloku v 70. a 80. letech tlačena spíše k tomu, aby nebyly přijímány nové dokumenty o lidských právech a svobodách, ale aby byl spíše vyvíjen tlak na ty státy, které dosud stávající mezinárodní smlouvy neratifikovaly. Mnohem silnější akcent než na lidská práva a svobody kladly socialistické státy na zajištění světového míru a zmírnění mezinárodního napětí, které mělo spočívat v odzbrojování.²⁹³

²⁹⁰ Nicméně protektorát Sovětského svazu není považován socialistickými autory za vměšování se do vnitřních záležitostí státu, ale za ochranu před pokusy vnutit těmto státům ze strany západních mocností povinnosti, které by zasahovaly do jejich vnitřních poměrů. Viz Peška, P.: Ústavy lidově demokratických zemí, Praha 1954, s. 16.

²⁹¹ Za takové případy sovětská doktrína považovala agresi, genocidu, fašismus, apartheid apod.

²⁹² Čchikvadze, V. M.: Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981, s. 321.

²⁹³ Čchikvadze, V. M.: Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981, s. 322.

4. Mezinárodní a vnitrostátní právo v letech 1989 – 2002

4.1. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách

Federální shromáždění, které vzešlo z voleb v červnu roku 1990, bylo zvoleno na dvouleté období a jeho hlavním cílem bylo položit základy nové československé ústavnosti a vypracovat a přijmout novou federální ústavu. Svou povahou se tak v daném volebním období Federální shromáždění velmi blížilo Ústavodárnému shromáždění z let 1946 až 1948.²⁹⁴ V očekávání složitých diskuzí o připravované československé ústavě byla nakonec přijata politická dohoda, podle které měl být nejprve a urychleně vypracován samostatný ústavní zákon o právech a svobodách. Odborná čtyřčlenná pracovní skupina ve složení Jiří Boguszak, Peter Kresák, Marián Posluch, František Zoulík vypracovala velmi rychle první návrh znění ústavního zákona o lidských právech. Původním záměrem bylo, aby byl tento ústavní zákon symbolicky přijat již 10. prosince 1990, tedy na Mezinárodní den lidských práv při příležitosti 42. výročí přijetí Všeobecné deklarace lidských práv na půdě OSN. Tento doslova šibeniční termín ale nakonec nebyl dodržen.²⁹⁵

Mělo-li být předně zajištěno přijetí ČSFR do Rady Evropy, ozývaly se mezi poslanci i hlasy volající po recepci stěžejních úmluv Rady Evropy, tedy evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Evropské sociální charty, bez nutnosti přijímat zvláštní vnitrostátní úpravu. Nakonec ale převážily hlasy pro přijetí nového moderního katalogu lidských práv ve formě ústavního zákona. Návrh pracovní komise, který byl během následných jednání významně upraven, byl nakonec dne 9. ledna 1991 schválen jako Listina základních práv a svobod.²⁹⁶

Dne 8. února 1991 byl vyhlášen a současně i nabyt účinnosti ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. Tento ústavní zákon znamenal významný kvalitativní předěl mezi právním řádem komunistického Československa a nově

²⁹⁴ Viz Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992), Praha 2001, s. 186. Nejenže se Federální shromáždění oproti Ústavodárnému shromáždění na nové ústavě shodnout nedokázalo, ale volby v létě 1992 nakonec předznamenaly zánik Československa k 31. prosinci 1992.

²⁹⁵ Zcela původně bylo uvažováno o slavnostním schválení ústavního zákona o lidských právech dne 17. listopadu 1990. Viz Mikule, V., Sládeček, V.: Ústavní soudnictví a lidská práva, Praha 1994, s. 159 an.

²⁹⁶ Viz Boguszak, J.: Vznik Listiny a některé otázky interpretace, In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 31 – 35; Mikule, V., Sládeček, V.: Ústavní soudnictví a lidská práva, Praha 1994, s. 159 an.; Filip, J.: Listina deset let poté – úvodní slovo konference, In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 10 – 16.

utvářeným demokratickým právním řádem, založeným na principech právního státu a ochrany lidských práv. Přes opakovaně proklamovanou kontinuitu práva byl tento ústavní zákon zcela zřetelným prvkem diskontinuity.

Koncepce zvláštního uvozovacího zákona k hlavnímu katalogu práv, se kterým původní návrhy nepočítaly, byla zřejmě ovlivněna obdobnou konstrukcí Ústavní listiny z roku 1920.²⁹⁷ Jeho autorem byl Vladimír Mikule, tehdejší poslanec Sněmovny národů Federálního shromáždění a předseda ústavněprávního výboru.²⁹⁸ Za revoluční změnu související s přijetím Listiny základních práv a svobod bylo lze označit, že uvozovací ústavní zákon vůbec poprvé na našem území obsahoval ustanovení, kterým se na úrovni ústavního zákona do československého vnitrostátního právního řádu recipovaly mezinárodní smlouvy.²⁹⁹ Toto ustanovení ovšem nepředstavovalo univerzální recepci mezinárodních smluv, neboť se dotýkalo pouze určité skupiny mezinárodních smluv, a to mezinárodních smluv „o lidských právech a základních svobodách“. Šlo tedy o recepci speciální, a to konkrétně formou inkorporace uvedených mezinárodních smluv. V ustanovení § 1 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. bylo stanoveno, že ústavní zákony, jiné zákony a další právní předpisy, jejich výklad a používání musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod. Na základě toho ovšem nebylo lze dovést, jakou právní sílu vlastně Listina základních práv a svobod měla. Vzhledem k tomu, že § 2 tohoto uvozovacího zákona stanovil, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou obecně závazné a mají přednost před zákonem, usuzovali mnozí autoři, že slova „přednost před zákonem“ je třeba vykládat tak, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách mají přednost pouze před jednoduchými zákony, nikoliv tedy před součástkami ústavního pořádku. Návrh Federálního shromáždění v článku 7 předpokládal, že by mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách měly mít stejnou závaznost jako ústavní zákony.³⁰⁰ Tento návrh nakonec nebyl přijat, přičemž jedním z hlavních argumentů pro nepřijetí byla neodpovídající procedura schvalování mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, které by musely být přijímány stejným způsobem a kvalifikovanou většinou jako ústavní zákony.³⁰¹ Václav Pavlíček tedy dovozoval, že právní normy byly

²⁹⁷ Srov. zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

²⁹⁸ Viz Boguszak, J.: Vznik Listiny a některé otázky interpretace, In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 33.

²⁹⁹ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb. v § 2 stanoví: „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.“

³⁰⁰ Viz Lidové noviny ze dne 3. října 1990, kde byla uveřejněna verze uvozovacího zákona navržená legislativou Federálního shromáždění.

³⁰¹ Pavlíček, V.: Poznámky k úpravě občanských práv a k osudu Československa, Právník 3/1993, s. 230.

v Československu uspořádány hierarchicky tak, že nejvyšší právní sílu měla Listina základních práv a svobod, pak následovaly ústavní zákony, mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, ostatní zákony a další právní předpisy.³⁰² Listina základních práv a svobod byla chápána jako normativní ohnisko nově se tvořícího právního řádu a v zásadě tak byla podpořena myšlenka, že demokracie se může stát reálným modelem uspořádání vztahů ve státě pouze tehdy, pokud je stát schopen zaručit obecně uznávaná základní lidská práva.³⁰³ Československo považovalo lidská práva a základní svobody za přímo závazné normy, které poskytují ochranu jednotlivci před svévolí státní moci a lidská práva a jejich dodržování bylo chápáno jako elementární prvek právního státu.³⁰⁴ V pozdější literatuře se ovšem objeví názory, že ústavodárce v roce 1991 nezamýšlel poskytnout Listině základních práv a svobod sílu nadústavního zákona a argumentem k těmto tvrzením bylo ustanovení § 1 odst. 1 uvozoovacího zákona, že postulát souladnosti ústavních zákonů s Listinou základních práv a svobod mohl být zamýšlen pouze do budoucna a nemohl se tedy uplatnit retroaktivně.³⁰⁵ S tímto názorem by bylo lze souhlasit, pokud by se nejednalo o dobu tak významně revoluční a pokud by potřeba „vyčištění“ právního řádu nebyla tak naléhavou otázkou.³⁰⁶ Podle § 1 odst. 2 uvozoovacího ústavního zákona navíc byla lidská práva a základní svobody, obsažená v Listině základních práv a svobod, postavena pod ochranu Ústavního soudu ČSFR, což symbolicky podtrhovalo význam lidských práv a svobod, a navíc to vyjadřovalo obecně sdílenou nedůvěru k fungování soudní moci na úrovni obecných soudů, které ještě neprošly systematickou proměnou a očištěním od soudců, kteří se podíleli na bezpráví páchaném v období komunizmu. Později již Ústava ČR postavila lidská práva a základní svobody pod ochranu soudní moci jako celku.³⁰⁷

Nesporný vliv na výběr kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách určených k vnitrostátní platnosti měla Charta 77 jako hlavní ideový představitel protikomunistické politické opozice.³⁰⁸ Po zkušenostech z předcházejících let bylo zcela logické, že byl kladen důraz právě na tyto smlouvy, které jsou z hlediska práv

³⁰² Pavlíček, V.: Poznámky k úpravě občanských práv a k osudu Československa, *Právník* 3/1993, s. 230.

³⁰³ Jentsch, H.-J.: Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti, *Právník* 9-10/1994, s. 790.

³⁰⁴ Jentsch, H.-J.: Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti, *Právník* 9-10/1994, s. 791.

³⁰⁵ Wagner, A.: První Ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva, *Právník* 3/1994, s. 202.

³⁰⁶ O potřebě souladu recipovaného československého právního řádu s mezinárodními standardy o ochraně lidských práv a základních svobod svědčí i skutečnost, že některá politická práva byla zákonodárcem upravena ještě v období před přijetím Listiny základních práv a svobod. Viz zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

³⁰⁷ Viz čl. 4 Ústavy ČR: „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“

³⁰⁸ Viz Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář, 2. díl – Práva a svobody, 2. vydání, Praha 1999, s. 17 an.; Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989 – 1992), Praha 2001, s. 186 an.

jednotlivců smlouvami nejdůležitějšími a které byly v minulosti masivně porušovány. Nutno však poznamenat, že recepce právě jen této velmi úzké kategorie smluv byla řešením značně neobvyklým,³⁰⁹ spojeným mnohdy s nemalými problémy při určení, zda v konkrétním případě jde o smlouvu o lidských právech či nikoliv. Mezinárodními smlouvám o lidských právech a základních svobodách byly přiznány bezprostřední vnitrostátní právní účinky. Zvolený model recepce lidskoprávních mezinárodních smluv byl ovšem spojen také s procedurálními aspekty jejich schvalování v Parlamentu, kde bylo zvýšené kvórum mnohdy překážkou jejich schválení. V důsledku toho byly za mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách označeny pouze ty smlouvy, kde politická konstelace dovozovala jejich schválení třípětinovou většinou v obou komorách Parlamentu. Netradičním bylo také vyjádření, že tato kategorie mezinárodních smluv je bezprostředně závazná. Ústavodárce tak jinými slovy vyjádřil, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou součástí vnitrostátního práva. Nelze ani opomíjet dědictví komunistického režimu, který se obával přiznat mezinárodním smlouvám jakýkoliv přímý účinek ve vnitrostátním právu a který striktně považoval mezinárodní právo za systém zcela oddělený od vnitrostátního práva. Vzhledem k tomu, že ani doktrína nebyla a v zásadě není ani dnes jednotná v postoji, jak se oba normativní systémy ovlivňují a jaké účinky mohou mít mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu, se ústavodárce rozhodl v ústavní rovině přiznat bezprostřední účinky pouze této úzce vymezené kategorii mezinárodních smluv.

Právní síla mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách byla stanovena jako nadzákonná, přestože se objevovaly i hlasy žádající, aby byly vybaveny právní silou ústavního zákona.³¹⁰ Konečná formulace § 2 ústavního zákona byla výsledkem politického kompromisu³¹¹ mezi Českou národní radou³¹² a Slovenskou národní radou³¹³, které původně navrhovaly odlišná znění, a terminologicky odpovídala hlavně druhé Listiny základních práv a svobod. Byla to především Slovenská národní rada, která s poukazem na odlišné formulace Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Evropské sociální charty zamýšlela nevztáhnout inkorporační účinky § 2 na mezinárodní smlouvy, které upravují sociální práva. Při doslovném výkladu tohoto ustanovení podle

³⁰⁹ První porevoluční návrh československé Ústavy, který publikovalo Občanské fórum v prosinci 1989 a který se nikdy nestal předmětem projednávání ústavních orgánů, obsahoval řešení odlišné. V čl. 8 odst. 2 bylo stanoveno, že „zákony musí být v souladu s ústavou a přijatými mezinárodními závazky, jež byly schváleny Federálním shromážděním nebo lidovým hlasováním; jinak platí ustanovení mezinárodní smlouvy“. (převzato z publikace Gronský, J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV., Praha 2001, s. 41 an.).

³¹⁰ Viz Ševčík, V.: K Listině základních práv a svobod, *Justičná revue* 3/1992. Opačný názor viz Rychetský, P.: *Právní stát u nás*, Literární noviny 36/1991.

³¹¹ Tisk č. 392 (Federální shromáždění ČSFR, VI. volební období, 1990), www.psp.cz.

³¹² Tisk č. 331 (Federální shromáždění ČSFR, VI. volební období, 1990), www.psp.cz.

³¹³ Tisk č. 330 (Federální shromáždění ČSFR, VI. volební období, 1990), www.psp.cz.

terminologie Listiny základních práv a svobod by tak byla z režimu tohoto ustanovení vyloučena například některá ustanovení Mezinárodního paktu o občanských a politických právech³¹⁴ nebo evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³¹⁵ Uvozovací zákon neobsahoval ve vztahu k inkorporačnímu § 2 žádné intertemporální ustanovení. V porevoluční době však nebylo pochyb o tom, že působí nepravě retroaktivně, a to v zájmu ochrany lidských práv.

Dne 27. února 1991, tedy nedlouho po přijetí Listiny základních práv a svobod, byl přijat federální ústavní zákon č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní Republiky, který nabyl účinnosti 1. dubna téhož roku. Soudci tohoto orgánu ochrany ústavnosti, jichž bylo dvanáct (šest občanů České republiky a šest občanů Slovenské republiky), byli vázáni jediné Ústavou ČSFR a ostatními ústavními zákony Federálního shromáždění. Nebyli tedy vázáni mezinárodními smlouvami podle § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., přesto však Ústavní soud ČSFR mimo jiné rozhodoval v plénu o souladu federálních zákonů a republikových jednoduchých i ústavních zákonů s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které ČSFR ratifikovala a vyhlásila. Vyslovil-li Ústavní soud ČSFR nálezem takový nesoulad, pozbyl dotčený právní předpis nebo jeho příslušná část účinnosti. Byla stanovena šestiměsíční lhůta, počítána od vyhlášení nálezu Ústavního soudu ČSFR, během níž musel orgán, který předmětný předpis vydal, takový nesoulad vyslovený Ústavním soudem ČSFR odstranit. Pokud tak příslušný orgán neučinil, pozbyl takový právní předpis či jeho ustanovení po šesti měsících od vyhlášení nálezu platnost. Ústavní soud ČSFR tedy, na rozdíl od českého Ústavního soudu, vyslovoval pouze nesoulad, aniž by protiústavní předpisy sám rušil. Předpisy, které nebyly v zákonné půlroční lhůtě uvedeny do souladu, pozbyly platnost přímo ze zákona.

Ústavní soud ČSFR mohl dále ve čtyřčlenném senátu za podmínek stanovených zákonem³¹⁶ rozhodovat o ústavních stížnostech proti opatřením, pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné moci, pokud jimi podle stěžovatelova tvrzení byla porušena jeho základní práva a svobody, zaručená federálním ústavním zákonem nebo mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.³¹⁷

³¹⁴ Např. čl. 14, 15, 22, 23 a 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

³¹⁵ Např. čl. 6, 7 a 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

³¹⁶ Řízení o ústavních stížnostech podle čl. 6 úst. zákona č. 91/1991 Sb. upravil v § 54 až 64 zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním.

³¹⁷ Viz čl. 1 odst. 1, čl. 2 písm. b) a čl. 6 úst. zákona č. 91/1991 Sb. Prováděcím zákonem byl zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu ČSFR a o řízení před ním (tento zákon nabyl účinnosti dnem 3. prosince 1991). K problematice ústavního soudnictví viz např. Sládeček, V.: Ústavní soudnictví, 2. vydání, Praha 2003.

Ústavní soud ČSFR přistoupil při svém rozhodování k výkladu pojmu „lidská práva a základní svobody“, resp. „mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách“, extenzivně. Za mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách považoval mimo jiné i Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech³¹⁸, Úmluvu MOP č. 111 o diskriminaci (zaměstnání a povolání)³¹⁹ a Úmluvu MOP č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se sdružovat.³²⁰ Cílem tohoto přístupu byla zřejmě snaha Ústavního soudu ČSFR o poskytnutí širší ochrany lidským právům, jakož i vyhovění mezinárodním závazkům ČSFR. Takový extenzivní výklad nesporně vnímání lidských práv a jejich ochranu ovlivnil velice pozitivním způsobem.³²¹ Přesto se záhy ukázalo, že speciální inkorporace toliko lidskoprávních mezinárodních smluv je řešením poněkud problematickým.

Problém nastával již při samotném vymezení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Bylo vcelku jasné, co se rozumí mezinárodní smlouvou. Podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu je mezinárodní smlouvou mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv.³²² Vídeňská úmluva o smluvním právu se pro Československo stala závaznou dne 28. srpna 1987 a ve Sbírce zákonů byla publikována pod číslem 15/1988 Sb. Vztahuje se jen na mezinárodní smlouvy uzavřené až poté, kdy vůči smluvním státům Vídeňská úmluva o smluvním právu vstoupila v platnost, její zpětná účinnost je tedy vyloučena.³²³

Méně jasný však již byl pojem „lidská práva a základní svobody“, použitý ve vazbě na mezinárodní smlouvy. Existuje totiž celá řada mezinárodních smluv, které se lidskoprávní oblasti dotýkají nebo mohou dotýkat pouze okrajově, ale jako celek jsou věnovány jiné problematice.³²⁴ Doktríně i praxi tedy nezbývalo než se pokusit pojem „lidská práva

³¹⁸ Viz náleží č. 14/1992 Sb. n. ÚS ČSFR.

³¹⁹ Viz náleží č. 11/1992 Sb. n. ÚS ČSFR.

³²⁰ Viz náleží č. 12/1992 Sb. n. ÚS ČSFR.

³²¹ Mikule, V.: O trojím významu „lidských práv a základních svobod“ v právním řádu České republiky. Zpravodaj Českého helsinského výboru 5/1994, s. 3 – 7.

³²² Čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

³²³ Podrobněji k Vídeňské úmluvě o smluvním právu viz Čepelka, Č.: Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Praha 1999.

³²⁴ Jan Bárta uvádí, že původní díkce ustanovení čl. 10 Ústavy ČR se týkala pouze mezinárodních smluv, „jejichž cílem a celým obsahem jsou právě lidská práva a základní svobody“, přičemž dodával, že „sám pojem smluv o lidských právech a základních svobodách je třeba vykládat široce, extenzivní výklad by však neměl jít tak daleko, aby sem byla zahrnována i jednotlivá ustanovení z jiných smluv“ – viz 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 9/1994, s. 799.

a základní svobody” resp. „mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách“, poněkud osvětlit.

Listina základních práv a svobod, která je podle čl. 3 a 112 Ústavy ČR součástí ústavního pořádku a má tedy zřejmě právní sílu ústavního zákona,³²⁵ je při kategorizaci lidských práv značně terminologicky nejednotná,³²⁶ což se odrazilo i v Ústavě ČR. Listina základních práv a svobod ve své hlavě druhé považuje za „lidská práva a základní svobody” toliko lidská práva a svobody (čl. 5 – 16) a práva politická (čl. 17 – 23). Právě tato hlava měla být podle některých autorů důležitým vodítkem při výkladu článku 10 Ústavy ČR před euronovelou.³²⁷ Postupně nicméně převážil názor, že by bylo chybné vykládat původní článek 10 Ústavy ČR jen podle terminologie Listiny základních práv a svobod, a to navíc jen v rámci nadpisů jednotlivých ustanovení či skupin ustanovení. Byly by tím totiž z režimu inkorporačního ustanovení vyloučeny mezinárodní smlouvy upravující jiná lidská práva, například práva národnostních a etnických menšin, práva hospodářská, sociální a kulturní, jakož i právo na soudní a jinou právní ochranu, které je mimochodem nejčastějším předmětem stížností k Evropskému soudu pro lidská práva.³²⁸ Bylo patrné, že by takový výklad podle vnitrostátního předpisu, ač se s ohledem na vnitrostátní povahu Listiny základních práv a svobod i Ústavy ČR mohl jevit jako teoreticky nejčistší, nepřijatelně zúžil rozsah bezprostředně závazných smluv, které měly podle původní dikce Ústavy ČR přednost před zákonem. Při výkladu tohoto pojmu bylo proto nutné přihlížet i k významu, který lidským právům a základním svobodám přikládá mezinárodní právo. Jak uvádí Vladimír Mikule, lze výrazu „lidská práva a základní svobody” v českém právu přiřadit trojí význam:³²⁹

1. Listina základních práv a svobod jím označuje práva uvedená v druhé hlavě.
2. Článek 10 Ústavy ČR (ve znění před euronovelou) takto označoval lidská práva v rozsahu, v němž je vymezí Ústavní soud ČR na základě mezinárodních smluv. Nelze přitom vyloučit, že to mohou být i práva v Listině základních práv a svobod neuvedená. V období po

³²⁵ Listina základních práv a svobod byla uvozena ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., který stanovil její absolutně nejvyšší právní sílu, veškeré právní předpisy včetně ústavních zákonů, jejich používání a výklad musely být s Listinou základních práv a svobod v souladu. Tento ústavní zákon se sice stal součástí právního řádu ČR, ale pouze s právní silou zákona, takže uvedené ustanovení nelze podle zásady *lex superior derogat inferiori* použít (viz čl. 112 odst. 3 Ústavy ČR). Tím se ale nic nemění na tom, že se Listina základních práv a svobod stala součástí ústavního pořádku v podobě, v jaké byla tímto zákonem uvozena. Naopak znovuvyhlášení Listiny základních práv a svobod usnesením předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. nemá žádné normativní účinky.

³²⁶ Blíže o tom např. Hřebejk, J.: Dvě úvahy o terminologii čl. 10 Ústavy České republiky, AUC – Iuridica 1/1997, s. 57 an.

³²⁷ Milan Kamlach, In: Hendrych, D., Svoboda, C. a kolektiv: Ústava České republiky, Komentář, Praha 1997, s. 11 an.

³²⁸ Viz Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, AUB, Brno 1996, s. 97.

³²⁹ Viz Mikule, V.: O trojí významu „lidských práv a základních svobod” v právním řádu České republiky, Zpravodaj Českého helsinského výboru č. 5/1994, s. 3 – 7.

účinnosti Ústavy ČR až do 31. května 2002 bylo nutné přihlížet i k tomu, zda byl při vyslovování souhlasu Parlamentu s ratifikací takové mezinárodní smlouvy splněn požadavek kvalifikované většiny podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR.³³⁰

3. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách ve smyslu původního čl. 10 Ústavy ČR, obsahuje tento výraz již ve svém názvu. Jeho význam bude tedy určován rozsahem úpravy obsažené v této Úmluvě, a to včetně protokolů, které budou tento význam dále rozšiřovat.

Při výkladu pojmu je nutné mít na paměti, že pojem mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách byl pojmem uměle vytvořeným, který bylo lze označit za jakési československé specifikum.³³¹ Mezinárodní právo takový pojem v zásadě nezná, respektive mu nepřisuzuje ustálený význam, a v praxi existuje pouze minimum smluv, které by se zabývaly pouze lidskými právy. Při výkladu podle mezinárodního práva bylo tedy nutné zkoumat, co mezinárodní právo označuje za lidské právo. Bylo nutné brát v potaz především obsah stěžejních mezinárodních smluv, a to Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966³³² a také evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950,³³³ včetně příslušných dodatkových protokolů. Přitom ani terminologie mezinárodních smluv není jednotná.³³⁴ Je třeba zohlednit skutečnost, že vnímání lidských práv a jejich rozsahu se kontinuálně vyvíjí, a to také s přihlédnutím k určitým kulturním a regionálním specifickým na úkor dříve prosazované univerzality, která je dnes mnohdy kritizována jako příliš „evropocentristická“.³³⁵

Dále bylo sporné, zda mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách mohla být uzavřena také jako smlouva dvoustranná (bilaterální) nebo zda muselo jít vždy o smlouvu multilaterální. Původní článek 10 Ústavy ČR v tomto směru žádné

³³⁰ Názory na význam takové kvalifikace a její závaznost pro Ústavní soud však nebyly zcela jednotné.

³³¹ Možné je zmínit ještě Ústavu Rumunské republiky. Její článek 20 zní:

„(1) Ústavní ustanovení týkající se občanských práv a svobod musí být vykládána a zajišťována v souladu s Všeobecnou deklarací lidských práv, s Pakty a dalšími smlouvami, jejichž je Rumunsko smluvní stranou.

(2) V případě jakýkoli nesouladu mezi Pakty a dalšími smlouvami o základních lidských právech, jejichž je Rumunsko smluvní stranou, a vnitrostátními předpisy má přednost mezinárodní úprava.“

Její čl. 11 odst. 2 však současně stanoví, že „mezinárodní smlouvy, schválené Parlamentem podle zákona, jsou součástí národního práva“, což rumunskou úpravu staví oproti úpravě československé a české a slovenské do jiné situace.

³³² Vyhlášeny pod číslem 120/1976 Sb. a pro Československo vstoupily v platnost dnem 23. března 1976.

³³³ Vyhlášena pod číslem 209/1992 Sb. a pro ČSFR vstoupila v platnost dnem 18. března 1992.

³³⁴ Viz Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.: *Základy státovědy*, 2. vydání, Brno 1997, s. 154 an.

³³⁵ Pavlíček, V. a kolektiv: *Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář*, 2.díl – Práva a svobody, 2. vydání, Praha 1999, s. 22 an.; Pavlíček, V.: *Lidská práva na konci „bipolarity“ světa*, In: *Lidské práva a právní status na prelome tisícročia*, Bratislava 1999, zejm. s. 53.

omezení nekladl. Vodítkem proto musí být jiný předpis nejvyšší právní síly, kterým je Listina základních práv a svobod. Základní práva a svobody podle Listiny základních práv a svobod se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. V praxi by se mohlo jednat zejména o mezinárodní smlouvy upravující postavení občanů jiného státu v České republice či postavení příslušníků určité národnostní menšiny.³³⁶ Takové smlouvy by jistě byly přípustné, pokud by nezakládaly nerovné postavení vůči jiné menšině, tedy pokud by nevybočily z rámce Listiny základních práv a svobod. V takovém případě by však byly do značné míry zbytečné, odhlédneme-li od toho, že z hlediska jiného státu je snazší sledovat a případně i vynucovat dodržování mezinárodní smlouvy než vnitrostátního právního předpisu, byť i ústavního zákona. *A priori* tedy bilaterální smlouvy upravující lidská práva a základní svobody vyloučit nelze, v praxi by však bylo třeba zkoumat jejich obsah zejména ve vztahu k zákazu diskriminace podle Listiny základních práv a svobod. Nutno podotknout, že Parlament nikdy jako smlouvu o lidských právech a základních svobodách žádnou bilaterální smlouvu nekvalifikoval a neučinil tak ani Ústavní soud.

U mezinárodních smluv, které Parlament schvaloval po 1. lednu 1993 až do 30. května 2002, se uplatňoval postup podle původní dikce čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR, který k vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách vyžadoval souhlas kvalifikované většiny jako pro přijetí ústavního zákona, tedy třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Takto schválené mezinárodní smlouvy pak byly v úvodu sdělení MZV, jímž byly vyhlášovány, výslovně označeny jako mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR před euronovelou. To bezpochyby přispívalo ke snazší orientaci v mezinárodních smlouvách, což se na první pohled mohlo jevit jako přínosný prvek právní jistoty, kdy při aplikaci práva bylo zcela zřejmé, která mezinárodní smlouva režimu bývalého článku 10 Ústavy ČR podléhá a má proto přednost před zákonem. Při zevrubnějším zkoumání však i zde vyvstávaly četné otazníky, podpořené mnohdy i spornou parlamentní praxí, podmíněnou politickými hledisky, kdy Parlament jako mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách nekvalifikoval například Evropskou sociální chartu.³³⁷ Ústavní soud naopak Evropskou sociální chartu za mezinárodní smlouvu o lidských právech

³³⁶ Viz Pavlíček, V.: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na čl. 10 Ústavy, AUC – Iuridica I/1997, s. 12.

³³⁷ Srov. sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s. a č. 15/2000 Sb. m. s.

a základních svobodách evidentně považuje.³³⁸ Jako lidskoprávní smlouva podle původního článku 10 Ústavy ČR nebyla Parlamentem kvalifikována například ani Úmluva MOP č. 132 o každoroční placené dovolené,³³⁹ naopak byla takto kvalifikována Úmluva MOP č. 105 o odstranění nucené práce,³⁴⁰ jejíž ustanovení jsou adresována výhradně státům a nemá tudíž povahu přímo použitelné smlouvy (*self-executing*).

Vyslovování souhlasu Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách kvalifikovanou většinou³⁴¹ na jedné straně podtrhovalo význam těchto mezinárodních smluv a lidských práv jako takových, na druhou stranu ale vytvářelo značnou překážku pro přijímání mezinárodněprávních závazků Českou republikou v této oblasti. V konečném důsledku to mohlo ochraně lidských práv více uškodit než pomoci. To jistě nemohlo být záměrem ústavodárce a v konečném důsledku to bylo lze považovat za „politicky málo přijatelné“.³⁴² Přístup jednotlivce k mezinárodněprávním standardům ochrany lidských práv tím byl fakticky ztížen. Původní ústavodárcem zamýšlený smysl hlasování kvalifikovanou většinou byl přitom zcela jiný a měl naopak úroveň ochrany lidských práv zvýšit zejména tím, že ztíží možnost odstoupení od smlouvy o lidských právech a zajistí tak v této oblasti mezinárodněprávních závazků České republiky větší stabilitu.

Počet mezinárodních smluv, které Parlament jako smlouvy o lidských právech označil, je v objemu ostatních mezinárodních smluv minimální. V období od roku 1993 do 31. prosince 1999 hlasoval kvalifikovanou většinou podle původního čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR celkem devětkrát.³⁴³ Od roku 2000 do 31. května 2002 pak bylo Parlamentem jako mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách kvalifikováno celkem deset mezinárodních smluv.³⁴⁴

³³⁸ Srov. nález Pl. ÚS 13/94 nebo nález Pl. ÚS 3/2000.

³³⁹ Srov. sdělení MZV č. 229/1998 Sb.

³⁴⁰ Viz sdělení MZV č. 231/1998 Sb.

³⁴¹ Tato skutečnost také podporovala diskuze o různé právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.

³⁴² To shodně konstatuje důvodová zpráva ke sněmovním tiskům č. 208 a 884, PS, III. volební období. O těchto vládních návrzích novely Ústavy ČR, z nichž první byl neúspěšný a druhý vyústil v ústavní zákon č. 395/2001 Sb., bude pojednáno v následující kapitole.

³⁴³ Malenovský, J.: Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 69.

³⁴⁴ Evropská úmluva o právním postavení dětí narozených mimo manželství – sdělení MZV č. 47/2001 Sb. m. s.; Evropská úmluva o výkonu práv dětí – sdělení MZV č. 54/2001 Sb. m. s.; Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen – sdělení MZV č. 57/2001 Sb. m. s.; Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny; Úmluva o lidských právech a biomedicině – sdělení MZV č. 96/2001 Sb. m. s.; Dodatkový protokol k Úmluvě na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny o zákazu klonování lidských bytostí – sdělení MZV č. 97/2001 Sb. m. s.; Prohlášení, které bylo učiněno podle článku 14 odst. 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace – sdělení MZV č. 24/2002 Sb. m. s.; Úmluva o omezení případů bezdomovectví – sdělení MZV č. 43/2002 Sb. m. s.; Úmluva o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce – sdělení č. 90/2002 Sb. m. s.; Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte

Podle článku 5 ústavního zákona České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, převzala Česká republika práva a závazky, které pro ČSFR ke dni jejího zániku vyplývaly z mezinárodního práva, s výjimkou závazků spojených s územím, na které se vztahovala svrchovanost ČSFR, ale nevztahuje se na ně svrchovanost ČR. Tento ústavní zákon nabyl účinnosti dnem 31. prosince 1992³⁴⁵ a byly jím rovněž vyřešeny otázky intertemporálních účinků, způsobené absencí přechodného ustanovení ve vztahu k (bývalému) čl. 10 Ústavy ČR.

U mezinárodních smluv o lidských právech schvalovaných zákonodárným sborem před účinností Ústavy ČR se naopak v právní úpravě žádný požadavek kvalifikované většiny neobjevoval a takové mezinárodní smlouvy ani nebyly při vnitrostátním projednávání jako lidskoprávní výslovně označovány, v důsledku čehož formálně splývaly s ostatními mezinárodními smlouvami a pro jejich odlišení bylo rozhodující toliko hledisko materiální. Jejich kvalifikátorem za této situace byl především Ústavní soud.³⁴⁶ Nesporně tomu tak je i po 1. červnu 2002.

4.2. Úvahy o právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách

Na základě ustanovení § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a zejména pak na základě článku 10 Ústavy ČR ve znění před novelou zasahovaly normy mezinárodního práva veřejného obsažené v mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách do tradiční hierarchie vnitrostátních právních předpisů, neboť jim byla vnitrostátními ústavními předpisy přiznána „přednost před zákonem“. Jak ale ukázala praxe, nebyla tato uvedená ústavní formulace zcela bezproblémová, takže se na její výklad se v odborné veřejnosti objevovaly rozdílné názory, které v podstatě byly rozděleny do dvou hlavních názorových proudů. Především mezi odborníky na mezinárodní práva se objevoval názor, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou postaveny naroveň ústavních zákonů a požívají tudíž stejnou právní sílu. Oproti tomu řada konstitucionalistů

o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů – sdělení č. 45/2003 Sb. m. s.; Evropská úmluva o státním občanství ze dne 6. listopadu 1997 – sdělení č. 76/2004 Sb. m. s.

³⁴⁵ Seznam mezinárodních smluv vztahujících se k právům a svobodám obsaženým v Listině a mezinárodněprávně zavazujících Českou republiku při jejím vzniku (celkem 169 smluv) je obsažen v publikaci Pavlíček, V. a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 2. díl – Práva a svobody, 2. vydání, Praha 1999, s. 945 an. (resp. s. 1134 an. v aktualizovaném dotisku z r. 2002).

³⁴⁶ Viz Boguszak, J.: K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky, AUC – Iuridica 1/1997, s. 29 an.; obdobně 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 9/1994, s. 798 – 799.

zastávala názor, že přednost mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách před zákony zakládá nový stupeň právní síly, který sice tyto smlouvy staví nad běžné zákony, ale současně pod ústavní zákony. Na první pohled se tento problém mohl jevit jako spíše akademický a bez přímého praktického dopadu, ve skutečnosti však jeho vyřešení mělo i značné praktické dopady.

Osobně jsem se vždy přikláněl ke druhé z uvedených možností, tedy že právní síla mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách byla vždy nižší než u ústavních zákonů. Pokud by totiž byla právní síla těchto mezinárodních smluv postavena naroveň ústavních zákonů, znamenalo by to, že jimi bude možné ústavní zákony včetně Ústavy ČR nepřímou derogovat, a to podle pravidla *lex specialis a lex posterior*. Tato možnost však byla z Ústavy ČR přímo vyloučena, a to článkem 9 odst. 1, podle kterého může být Ústava ČR doplňována či měněna pouze ústavními zákony. Žádná výjimka z tohoto pravidla přitom nebyla přípustná.

Podle Ústavy ČR tvoří normy nejvyšší právní síly ústavní pořádek. Ten je utvářen normami uvedenými v čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR.³⁴⁷ Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách v tomto ustanovení však uvedeny nejsou a nikdy nebyly, takže v podstatě nebylo většího sporu o tom, že nemohly být za součást ústavního pořádku ani považovány. Výčet norem ústavního pořádku má podle Ústavy ČR je totiž koncipován jako *numerus clausus*.³⁴⁸ Taktéž článek 10 Ústavy ČR přiznával smlouvám o lidských právech a základních svobodách pouze přednost před zákonem, z čehož nebylo lze bez dalšího dovozovat, že by tyto smlouvy měly přiznánu právní sílu ústavního zákona.

Ovšem i pro opačný názor bylo lze uvést řadu relevantních argumentů. Tak například Jiří Boguszak uvádí následující:

1. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách byly Parlamentem (po 1. lednu 1993 až 31. května 2002) schvalovány stejnou kvalifikovanou většinou jako ústavní zákony (podrobněji o tom bylo pojednáno výše), tedy třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů.

2. Tyto smlouvy nebyly Ústavním soudem jakkoli přezkoumatelné z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem, a to nejen následně, což by bylo u mezinárodních smluv

³⁴⁷ Citace čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR: „Ústavní pořádek tvoří Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle Ústavy České republiky a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.“

³⁴⁸ Jiný názor předložil až Ústavní soud v nálezu č. 403/2002 Sb. (Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002).

značně nepraktické, ale nebyla zakotvena ani preventivní kontrola jejich ústavnosti, jak je tomu například ve Francii, Německu nebo Polsku.

3. Naopak zákony a jiné právní předpisy či jejich ustanovení mohl Ústavní soud zrušit nejen pro rozpor s ústavním zákonem, ale i pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách (viz čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy ČR před novelou).³⁴⁹

Ani tyto argumenty však zřejmě neopravňovaly k představě o stejné právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách s ústavními zákony. Přestože se tyto smlouvy ústavním zákonům co do právní síly přiblížily, zůstávaly stále v hierarchii pramenů práva v České republice o pomyslný stupínek níže.

Zřídka se bylo možné setkat i s názorem třetím, podle kterého byly mezinárodní smlouvy podle bývalého čl. 10 Ústavy ČR nadřazeny nejen „obyčejným“ zákonům, ale i zákonům ústavním.³⁵⁰ Takový výklad by však jistě byl popřením suverenity státu, neboť by při něm ani nebyla možná novela Ústavy ČR, provedená posléze ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., neboť by byla porušením hierarchie právních norem podle původního článku 10 Ústavy ČR, když by norma nižší právní síly (zde ústavní zákon č. 395/2001 Sb.) by snižovala právní sílu normy vyšší právní síly (tj. mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách). Slovo „zákon“ ve smyslu původní dikce čl. 10 Ústavy ČR jistě nebylo nikdy možné vykládat jako synonymní s celým vnitrostátním právem či s ústavním zákonem.

Na tomto místě se nabízí srovnání s původním vládním návrhem čl. 10 Ústavy ČR z roku 1992.³⁵¹ Ten obsahoval oproti konečné verzi Ústavy ČR ze dne 16. prosince 1992 širší recepční ustanovení. Jednak přiznával mezinárodním smlouvám o základních svobodách a lidských právech právní „sílu ústavního zákona“, jednak u ostatních mezinárodních smluv stanovil, že „mají sílu zákona“. To vše pochopitelně při splnění podmínek vázanosti České republiky těmito smlouvami, souhlasu Parlamentu s jejich ratifikací a ratifikace takových smluv prezidentem. Původně navrhované znění tedy mělo být generální recepční (inkorporační) klauzulí. Právě i historický výklad nasvědčuje výše uvedenému názoru, že

³⁴⁹ Viz Boguszak, J.: K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky, AUC – Iuridica 1/1997, s. 29 an.

³⁵⁰ Viz Malenovský, J.: K potřebnosti poctivého výkladu obratu „přednost před zákonem“ v článku 10 české Ústavy, AUC – Iuridica 1/1997, s. 63.

³⁵¹ ČNR 1992, VII. volební období, tisk 152

„čl. 10:

(1) Mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech, závazné pro ČR, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu ústavního zákona.

(2) Ostatní mezinárodní smlouvy závazné pro ČR, schválené Parlamentem a ratifikované prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu zákona.“

Srov. např. Mikule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, AUC – Iuridica 1/1997, s. 69.

právní síla mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách byla vždy nižší, než je právní síla ústavních zákonů.

S ohledem na výše uvedené se pak přímo nabízela otázka, jakým způsobem by byl řešen případný rozpor ustanovení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách s ústavním pořádkem. Názory na řešení tohoto rozporu se přímo odvíjejí od toho, jaký vlastně názor byl zaujat ohledně právní síly těchto mezinárodních smluv. Právě proto nebylo řešení otázky právní síly těchto smluv pouze akademickým problémem. Tak například Jiří Boguszak, který mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle původní dikce čl. 10 Ústavy ČR stavěl naroveň ústavních zákonů, viděl logicky řešení v použití výkladového pravidla *lex specialis derogat generali* a nelze-li ho použít, pak pravidla *lex posterior derogat priori*.³⁵² Při výkladu, podle kterého byla právní síla mezinárodních smluv o lidských právech základních svobodách nižší než u ústavních zákonů, by se nutně muselo uplatnit pravidlo *lex superior derogat legi inferiori*. V konkrétním případě by se tedy mezinárodní smlouva neuplatnila, aniž by tímto postupem zanikla platnost takové mezinárodní smlouvy, neboť by to znamenalo pouze to, že by se ve vnitrostátním právu nemohlo uplatnit to ustanovení mezinárodní, které by se dostalo s ústavním zákonem (ústavním pořádkem) do otevřeného rozporu, který by nebylo lze překonat výkladem. Na vázanost České republiky takovouto mezinárodní smlouvou by to pochopitelně nemohlo mít žádný vliv. Objevoval se však také názor, že obsahový rozpor mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách s Ústavou ČR, Listinou základních práv a svobod a dalšími ústavními zákony nebyl vůbec myslitelný, protože vůči nim mají funkci doplňující.³⁵³ Konečnou odpověď na tuto otázku mohla dát až ustálená judikatura zejména Ústavního soudu. Žádné podobné rozhodnutí Ústavního soudu, který by popsaný spor vyřešilo, však do 31. května 2002 nebylo vydáno.

4.3. Snahy o komplexnější řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva

4.3.1. Vládní návrh novely Ústavy ČR z roku 1999

Recepce pouze úzké skupiny mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách do vnitrostátního právního řádu, která byla vyvolána rychlou potřebou zajistit alespoň určité minimum, a to ochranu lidských práv, v praxi postupem času ukázala svou

³⁵² Viz Boguszak, J.: K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky, AUC – Juridica 1/1997, s. 30.

³⁵³ Viz Mikule, V., Sládeček, V.: Ústavní soudnictví a lidská práva, Praha 1994, s. 27.

problematičnost. Projevily se proto snahy o vytvoření standardnější úpravy, jaká existuje v celé řadě evropských států, kde se během let osvědčila. Naopak inkorporace pouze mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, která byla upravena nejprve v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb. a posléze v původním čl. 10 Ústavy ČR, byla v mezinárodním srovnání velmi neobvyklá a po zániku Československa nalezla uplatnění pouze v České republice a na Slovensku.³⁵⁴

V dubnu 1999 schválila vláda návrh ústavního zákona, sledující hned několik směrů. Kromě promítnutí závazků vyplývajících z členství České republiky v Organizaci severoatlantické smlouvy (od 12. března 1999)³⁵⁵ a závazků vyplývajících z tzv. asociací dohody³⁵⁶ se tato novela dotýkala i otázky postavení mezinárodního práva ve vztahu k právnímu řádu České republiky. Změna Ústavy ČR byla navrhována celkem v osmnácti bodech, návrh se též dotýkal ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Návrh změny Ústavy ČR byl vládou Poslanecké sněmovně předložen dne 28. dubna 1999, a to jako sněmovní tisk č. 208 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 3. volební období, 1999).

Zvláštní úprava inkorporace mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách měla být podle vládního návrhu opuštěna, respektive nahrazena obecnou inkorporací prezidentských mezinárodních smluv. Článek 10 Ústavy ČR měl podle návrhu nově stanovit, že „mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament, jimiž je Česká republika vázána a které byly vyhlášeny, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem s výjimkou ustanovení, k jejichž provedení je třeba zákona“. Mělo tedy v podstatě jít o generální recepci, která měla vycházet z monistického pojetí u všech smluv schvalovaných před ratifikací Parlamentem. Výčet mezinárodních smluv, které vyžadují takový souhlas, měl být podle návrhu v čl. 49 odst. 2 Ústavy ČR nově upraven. Podle důvodové zprávy mělo jít o přesnější vymezení kategorií těchto smluv, které bylo patrně inspirováno především Ústavou Polské republiky z roku 1997.³⁵⁷ Výčet měl obsahovat také mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob, mezi které by spadaly i mezinárodní

³⁵⁴ Naopak například Ústava Ruské federace z 12. prosince 1993, tedy o necelý rok mladší než česká, stanoví v článku 15 odst. 4: „Obecně uznávané zásady a normy mezinárodního práva a mezinárodní smlouvy Ruské federace jsou součástí jejího právního řádu. Jestliže jsou mezinárodní smlouvou Ruské federace stanovena jiná pravidla, než která jsou stanovena zákonem, použijí se pravidla mezinárodní smlouvy.“ Text převzat z publikace Jirásková, V.: *Dokumenty k ústavním systémům*, Praha 1996, s. 150 an.

³⁵⁵ Viz sdělení MZV č. 66/1999 Sb.; srov. též zákon č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu.

³⁵⁶ Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, viz sdělení MZV č. 7/1995 Sb.; dohoda byla podepsána 4. října 1993 a vstoupila v platnost 1. února 1995.

³⁵⁷ Srov. článek 89 odst. 1 Ústavy Polské republiky.

smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Návrh se dotýkal také článku 39 Ústavy ČR, v němž bylo navrhováno upustit od požadavku kvalifikované většiny k vylovení souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Mezinárodní smlouvy měly být Parlamentem nadále schvalovány obdobně jako návrhy zákonů, neboť čl. 49 odst. 1 Ústavy ČR měl podle vládního návrhu zůstat nezměněn. Z vládního návrhu však nevyplývalo, zda je ke schválení mezinárodní smlouvy třeba souhlasu obou komor nebo zda by bylo možné, aby Poslanecká sněmovna mohla Senát přehlasovat obdobně jako u návrhu zákona. Pokud by mělo být postupováno „obdobně jako u návrhů zákonů“, což měla Ústava ČR i nadále stanovit, mohla by zřejmě Poslanecká sněmovna vyslovit souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy i sama, přes nesouhlas Senátu, a to nadpoloviční většinou všech poslanců.³⁵⁸ Naopak Senátu by v době rozpuštění Poslanecké sněmovny nepříslušelo vyslovovat souhlas s jakýmkoliv mezinárodními smlouvami za Parlament jako celek. Ustanovení článku 52 Ústavy ČR mělo být vládním návrhem zpřesněno tak, aby vyhlášení způsobem stanoveným zákonem bylo podmínkou bezprostřední závaznosti mezinárodní smlouvy, nikoli její platnosti.³⁵⁹ Třebaže jako podmínka k tomu, aby mezinárodní smlouva získala *ex constitutione* přednost před zákonem podle nově navrhovaného čl. 10 Ústavy ČR, nebyla v navrhovaném článku 10 Ústavy ČR *expressis verbis* stanovena ratifikace mezinárodní smlouvy prezidentem republiky, návrh ponechal zcela nedotčené ustanovení čl. 63 Ústavy ČR, které upravuje výlučnou pravomoc prezidenta republiky ratifikovat mezinárodní smlouvy, takže i ratifikace mezinárodní smlouvy by pro uplatnění inkorporačního účinku navržené úpravy byla zcela nezbytná.

Navrhované znění článku 10 Ústavy ČR uvádělo také další podmínku pro to, aby mezinárodní smlouva mohla získat přednost před zákonem, a to *self-executing* povahu mezinárodní smlouvy, tedy způsobilost smlouvy (resp. jejích jednotlivých ustanovení) k přímé aplikaci, a to stanovením výjimky z recepce pouze ve vztahu k „ustanovení, k jejichž

³⁵⁸ Při obdobném použití čl. 47 odst. 1 Ústavy ČR, v němž se stanoví: „Jestliže Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců.“ K názoru, že původní dikce čl. 49 Ústavy ČR umožňovala při vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, aby Poslanecká sněmovna mohla nesouhlasné usnesení Senátu přehlasovat obdobně jako u návrhu zákona, viz např. Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl – Ústavní systém, Praha 1998, s. 191; Horáček, V.: Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva, Všechno 6/1994, s. 9.

³⁵⁹ Doktrína nicméně pojem „platnost“ v souvislosti s vyhlášením mezinárodní smlouvy ve smyslu původní dikce čl. 52 Ústavy ČR stejně interpretovala tak, že se jím rozumí toliko podmínka vnitrostátní závaznosti – viz Týč, V.: Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 4/1993, s. 335; Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 23 an., Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 1. díl – Ústavní řád, 2. vydání, Praha 1998, s. 200.

provedení je třeba zákona".³⁶⁰ S ohledem na skutečnost, že vládní návrh neobsahoval přechodná a závěrečná ustanovení (vyjma zmocnění předsedy vlády k vyhlášení úplného znění Ústavy)³⁶¹, zůstávalo otázkou, jaké by bylo postavení mezinárodních smluv schválených zákonodárným sborem a ratifikovaných prezidentem republiky podle dřívějších předpisů, zejména pak mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.³⁶² Jejich postavení by zřejmě bylo i podle vládního návrhu nutno posuzovat podle nové úpravy, včetně toho, že by do právního řádu nebyla recipována jejich jednotlivá ustanovení nezpůsobilá k přímému použití, tedy například celá Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin. V tomto ohledu lze považovat vládní návrh za velmi problematický, když obsahoval v podstatě generální inkorporační ustanovení, ale současně by mnohá již inkorporovaná ustanovení lidskoprávních mezinárodních smluv, jež by nebyla povahy *self-executing*, z právního řádu vyňal. Vládní návrh také nespecifikoval, kdo by byl příslušný rozhodovat, zda a které konkrétní ustanovení není bezprostředně použitelné (*self-executing*) a k jehož inkorporaci tudíž nemá dojít. Zřejmě by jím měl být až soud při řešení konkrétní kauzy, popřípadě jiný orgán aplikace práva, nikoliv sám Parlament.

Výsadní postavení mezinárodních smluv dotýkajících se lidských práv navíc mělo podle vládního návrhu zůstat částečně zachováno. Ústavní soud měl totiž mít pravomoc rozhodovat o zrušení zákonů či jiných právních předpisů nebo jejich ustanovení mimo jiné i pro rozpor s „ustanovením o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě“. Těmito ustanoveními měli být soudci Ústavního soudu i vázáni. Návrh rovněž předpokládal úpravu zcela nové pravomoci Ústavního soudu, a to předběžný přezkum v otázce souladu mezinárodní smlouvy podle článků 10 a 10a Ústavy ČR s ústavním zákonem. Vykonatelné rozhodnutí vyslovující takový nesoulad by vytvářelo překážku pro ratifikaci mezinárodní smlouvy až do doby, než by byl tento nesoulad odstraněn. Odstraněním nesouladu byla myšlena především změna konkrétního ustanovení ústavního pořádku, s výjimkou ustanovení, která tvoří samotné materiální jádro ústavy, zejména u dvoustranných smluv si však bylo lze představit i změnu samotné mezinárodní smlouvy.

Na tyto změny navržené vládou v Ústavě ČR by nesporně musela navázat i související novela zákona o Ústavním soudu. Kontrola by byla podle vládního návrhu konstruována jako fakultativní (řízení toliko na návrh), Ústavní soud by tudíž nezkoumal ústavnost všech smluv určených k ratifikaci prezidentem republiky. Možnost předběžného přezkumu spolu

³⁶⁰ I zde jde zřejmě o vliv Ústavy Polské republiky – viz článek 91 Ústavy Polské republiky.

³⁶¹ Srov. § 2 odst. 1 písm. f) zákona č. 309/1999 Sb.

³⁶² Viz Pavlíček, V.: Ze stanoviska k vládnímu návrhu změny Ústavy ČR, In: Pavlíček, V. a kol.: Suverenita a evropská integrace, Praha 1999, s. 309 an.

nemožností zrušit právní předpisy pro rozpor s mezinárodní smlouvou a také způsob schvalování v Parlamentu svědčil o tom, že právní síla mezinárodních smluv by podle vládního návrhu byla nižší než u ústavních zákonů, takže by mezinárodní smlouvy stály mezi zákony běžnými a ústavními.

Soudci obecných soudů měli být podle návrhu vázáni kromě zákona rovněž mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR. Návrh byl však v tomto ohledu poněkud nedůsledný, neboť nestanovil výslovně možnost soudce dát při rozporu zákona a mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR přednost takové smlouvě. Zřejmě by to bylo lze dovozovat z článku 10 Ústavy ČR, jak předpokládala i důvodová zpráva s tím, že zákon nebude tímto zrušen, ale pouze se nepoužije v konkrétní věci.³⁶³ Přednost mezinárodní smlouvy tak měla být toliko aplikační, nikoliv derogační. Problém by zde nicméně působilo platné znění občanského soudního řádu a trestního řádu, stanovící soudu, v případě rozporu zákona se smlouvou mající přednost před zákonem, povinnost řízení přerušit a věc předložit Ústavnímu soudu, který by však nebyl s výjimkou ustanovení o lidských právech a svobodách k rozhodování příslušný. Vznikla by tedy poněkud paradoxní situace, k jejímuž vyřešení by byla nutná novelizace soudních řádů. Návrh soudům nestanovil ani povinnost předložit věc Ústavnímu soudu v případě, že soud dospěje k závěru o rozporu zákona s ustanovením o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě (obdobně jako to nestanovila Ústava ČR v původním znění u smluv o lidských právech a základních svobodách, kde to bylo stanoveno až zákonem o Ústavním soudu, který zde jde nad rámec Ústavy ČR).

Zvláštní kategorií měly být podle vládního návrhu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR o přenesení některé působnosti státu na mezinárodní organizace. Ke schválení jejich ratifikace Parlamentem by bylo třeba souhlasu kvalifikované většiny tří pětin všech poslanců a tří pětin přítomných senátorů, pokud by však podle ústavního zákona nebylo třeba rozhodnout v referendu.

Mezinárodního práva se dotýkal také návrh nového odstavce 2 v článku 1 Ústavy ČR, podle kterého mělo být stanoveno, že „Česká republika dodržuje všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva, jakož i ostatní své mezinárodní závazky“. Návrh tedy obsahoval také opatrné uznání existence mezinárodních obyčejů, jimž by se Česká republika měla řídit. Toto ustanovení však nemělo znamenat jejich plný vnitrostátní účinek, ale spíše jen pokyn adresovaný orgánům státu pro jejich činnost. Šlo by tedy i o pokyn adresovaný zákonodárci, aby měl při své činnosti mezinárodní obyčej a jiné mezinárodní závazky České

³⁶³ Přednost před zákonem byla nicméně stanovena i v původním znění článku 10 Ústavy ČR a přesto byl postup soudů upraven jinak, a to dokonce obyčejnými zákony – občanským soudním řádem a trestním řádem.

republiky na paměti a respektoval je. Také české soudy by k nim zřejmě měly přihlížet při výkladu právních předpisů, jak to uváděla důvodová zpráva k vládnímu návrhu. Je otázkou, zda by taková koncepce nebyla prolomením článku 95 odst. 1 Ústavy ČR, pokud by soudce, který měl být vázán toliko zákonem a mezinárodní smlouvou podle článku 10 Ústavy ČR, musel přihlížet i k vládním a rezortním smlouvám, k jejichž uzavření došlo bez ingerence Parlamentu jako nositele zákonodárné moci.

Vládní návrh novely Ústavy ČR obsažený ve sněmovním tisku 208 byl Poslaneckou sněmovnou poměrně jasně zamítnut, a to hned v prvním čtení dne 8. června 1999.³⁶⁴ Je však nutno podotknout, že se tak stalo spíše kvůli návrhům jiných než mezinárodněprávních článků. Největší odpor v Poslanecké sněmovně zřejmě vyvolala snaha vlády prosadit možnost vydávat nařízení vlády s mocí zákona k provádění závazků ke sblížení práva České republiky s právem Evropských společenství a Evropské unie podle tzv. asociační dohody.³⁶⁵

4.3.2. „Klopotná“ cesta k euronovele Ústavy ČR

Přes neúspěch původního vládního návrhu novely mezinárodních článků Ústavy ČR obsaženého ve sněmovním tisku č. 208 se novela Ústavy ČR ve vztahu k mezinárodnímu právu zdála být nadále aktuální. V roce 2000 byla k této problematice zřízena smíšená pracovní komise, složená ze zástupců parlamentních politických stran, vlády a odborníků na danou problematiku.³⁶⁶ Činnost této komise vyústila v roce 2001 ve vládní návrh novely Ústavy ČR, označovaný též jako euronovela Ústavy ČR, který vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 22. března 2001 jako sněmovní tisk 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 3. volební období, 2000).

Nový vládní návrh sledoval dvě různé problematiky. Kromě obecné otázky dodržování mezinárodních závazků České republiky to byla problematika související s integrací České republiky do mezinárodních institucí, na které je přenášěn výkon některých

³⁶⁴ Proti návrhu hlasovalo 116 poslanců ze 186 přítomných. Otázky související s členstvím ČR v NATO byly posléze vyřešeny s účinností od 1. prosince 2000 ústavním zákonem č. 300/2000 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Uvedený návrh naopak neobsahoval úpravu mezinárodních článků Ústavy ČR.

³⁶⁵ Podobný návrh se pak již neobjevil. Urychlené projednání zákonů a jejich schválení již v 1. čtení umožnil zákon č. 47/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, s účinností od 14. března 2000.

³⁶⁶ Viz Kysela, J., Kühn, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, *Právní rozhledy* 7/2002, s. 302. V užším týmu připravujícím text návrhu působili Jiří Malenovský, Jiří Zemánek, Jan Kysela a zprvu též Vít Schorm.

pravomocí orgánů České republiky, přičemž byla sledována integrace do Evropské unie.³⁶⁷ První část vládního návrhu do značné míry vycházela ze zamítnutého návrhu vlády podle sněmovního tisku č. 208 z roku 1999.

Po vzoru Ústavy Polské republiky³⁶⁸ z roku 1997 a, jak uvádí důvodová zpráva, také po vzoru švýcarské ústavy³⁶⁹ z roku 1999, účinné od 1. ledna 2000, bylo v článku 1 Ústavy ČR navrženo doplnit zcela nový odstavec, podle kterého by platilo, že „Česká republika dodržuje pravidla mezinárodního práva a závazky, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají“. Šlo v podstatě o jinou formulaci toho, co obsahoval již předchozí vládní návrh z roku 1999, tedy ústavní uznání existence mezinárodního práva, a to včetně mezinárodněprávních obyčejů (arg. formulací „pravidla mezinárodního práva“), aniž by se však staly pramenem vnitrostátního práva ve formálním smyslu. Šlo by pouze o pokyn adresovaný státním orgánům, včetně Parlamentu, pro jejich činnost.³⁷⁰ Parlamentu byla v návrhu předestřena ještě dvě variantní znění.³⁷¹

Nejvýznamnější změna byla navrhována v článku 10 Ústavy ČR, opět do značné míry ovlivněná původním vládním návrhem z roku 1999. Do budoucna měly být všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu s předností před zákony, s výjimkou mezinárodních smluv nebo jejich jednotlivých ustanovení, které provedl Parlament zákonem.³⁷² V tomto ustanovení byl oproti předchozímu návrhu patrný značný posun v tom, že nebyla výslovně stanovena povaha *self-executing* jako podmínka inkorporace smlouvy do vnitrostátního právního řádu. Nebylo totiž možné vyloučit, že Parlament provede zákonem i ustanovení povahy *self-executing*, které takové provedení nutně nevyžaduje. Bylo-li by takové provedení nepřesné, ať již nechtěně či záměrně, mohla by tím být taková smlouva

³⁶⁷ Také proto se někdy hovoří o tzv. euronovele Ústavy ČR.

³⁶⁸ Podle článku 9 Ústavy Polské republiky platí: „Polská republika dodržuje mezinárodní právo, které jí zavazuje“. Převzato z publikace Pavlíček, V. a kolektiv: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy, 1. část, Praha 1999, s. 242 an.

³⁶⁹ Článek 5 odst. 4 švýcarské ústavy stanoví: „Federace a kantony dodržují mezinárodní právo.“

³⁷⁰ Nabízí se srovnání např. s článkem 25 Základního zákona Spolkové republiky Německo (*Grundgesetz*), podle kterého „obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva, mají přednost před zákony a zakládají bezprostředně práva a povinnosti obyvatel území Spolku“. Praxe jim přiznává přednost před obyčejnými zákony. Blíže viz Jirásková, V.: Dokumenty k ústavním systémům, Praha 1996, s. 84 an.

³⁷¹ Viz důvodová zpráva k bodu 1 vládního návrhu – sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000):

Varianta 1: „Česká republika respektuje/dodržuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva.“

Varianta 2: „Česká republika respektuje pravidla mezinárodního práva a dodržuje závazky, které pro ni z mezinárodního práva vyplývají.“

³⁷² Článek 10 Ústavy ČR podle vládního návrhu novely zněl: „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.“

z vnitrostátního použití *de facto* vyloučena. Takové „provedení“ by zřejmě mohl Ústavní soud zrušit například pro rozpor s navrhovaným článkem 1 odst. 2 Ústavy ČR, ne však pro rozpor s takto „provedenou“ smlouvou samou. Parlament naopak z různých pohnutek vůbec nemusí provést ustanovení, které samo o sobě není způsobilé k přímé použitelnosti, nebo ho může provést se značným časovým odstupem. Paradoxně by takové přímo nepoužitelné ustanovení bylo bez možného praktického dopadu součástí českého právního řádu s předností před zákonem, a to až do doby, než by ho Parlament provedl zákonem, a naopak po tomto provedení by toto postavení ztratilo. Pokud z předcházejícího vládního návrhu nebylo jasné, kdo posoudí přímou aplikovatelnost mezinárodní smlouvy, z aktuálního návrhu již bylo zcela patrné, že to bude záviset výlučně na zákonodárci a nikoli na soudech. V tomto směru bylo možno navrhované znění považovat za značně problematické. Podobný postoj k němu ostatně zaujaly i Výbor pro evropskou integraci a Ústavněprávní výbor, kterým byl návrh v Poslanecké sněmovně přikázán k projednání. Návrh obsahoval ve vztahu k článku 10 Ústavy ČR ještě další čtyři variantní znění.³⁷³

Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle návrhu přicházely o své dosavadní výsadní postavení. Nejenže k souhlasu s jejich ratifikací nadále nemělo být třeba souhlasu kvalifikované většiny (což ovšem nebyla výsada, ale spíše přítěž), ale Ústavní soud podle návrhu přicházel o možnost rušit právní předpisy (včetně zákonů) pro rozpor s těmito mezinárodními smlouvami. Stejně jako předchozí vládní návrh z roku 1999 obsahoval i tento návrh možnost, aby Ústavní soud rušil ustanovení právních předpisů, budou-li v rozporu s jednotlivým „ustanovením o lidských právech a svobodách v mezinárodní smlouvě, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem“. Takovými ustanoveními mezinárodní smlouvy měl být podle návrhu novely soudce Ústavního soudu při svém rozhodování vázán. Ve vztahu k těmto ustanovením je vhodné

³⁷³ Viz důvodová zpráva k bodu 2 vládního návrhu – sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000):

Varianta 1: „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem v rozsahu, v němž Parlament neprovedl jejich ustanovení zákonem.“

Varianta 2: „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.“

Varianta 3: „(1) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a mají platnost zákona; v případě rozporu mezinárodní smlouvy se zákonem se použije mezinárodní smlouva. (2) Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, nebo jejich jednotlivá ustanovení upravující lidská práva a svobody, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem.“

Varianta 4: „(1) 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. (2) Pokud je zákon v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a která má přednost před zákonem, použije se při rozhodování ustanovení této mezinárodní smlouvy.“

zmínit jedno z variantních řešení znění článku 10 Ústavy ČR,³⁷⁴ podle kterého sice všechny vyhlášené a se souhlasem Parlamentu ratifikované mezinárodní smlouvy, závazné pro ČR, měly být součástí právního řádu, avšak pouze smlouvy či ustanovení upravující lidská práva a svobody měly mít přednost před zákonem a ostatní smlouvy by měly platnost zákona s předností před zákonem toliko v případě rozporu zákona a smlouvy. Takové řešení by však bylo lze považovat za nešťastné, protože by opět přinášelo celou řadu nejasností, mimo jiné s ohledem na formulace obsažené v jiných bodech návrhu.

Vládní návrh přinesl v souvislosti se zamýšlenou generální inkorporací prezidentských mezinárodních smluv též novou kompetenci Ústavního soudu, spočívající v předběžné (preventivní) kontrole souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, a to před ratifikací takové mezinárodní smlouvy. Z toho důvodu bylo navrženo, aby mělo rozhodnutí Ústavního soudu (konkrétně nález pléna³⁷⁵) deklaratorní povahu a aby konstatování Ústavního soudu o protiústavnosti mezinárodní smlouvy bránilo ratifikaci takové smlouvy, dokud nebude vyslovený nesoulad odstraněn. S jinou možností přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv, např. ve formě následného přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv po jejich ratifikaci, návrh nepočítal.

Ve vztahu k obecným soudům bylo navrženo, aby byl soudce vázán také mezinárodní smlouvou s předností před zákonem.³⁷⁶ Pokud by soudce dospěl k závěru o rozporu zákona se smlouvou s předností před zákonem, rozhodl by sám tak, že by zákon v dané věci nepoužil a dal přednost mezinárodní smlouvě, kterou by při rozhodování byl vázán. Ve srovnání s předchozím vládním návrhem z roku 1999 lze takové řešení považovat za výrazně přesnější, neboť původní návrh z roku 1999 takové ustanovení výslovně neobsahoval, přestože podle důvodové zprávy k němu sledovala vláda stejný cíl.

Vládní návrh pojímal zcela nově také článek 49 Ústavy ČR, který taxativně stanoví mezinárodní smlouvy, které vyžadují ke své ratifikaci souhlasu Parlamentu³⁷⁷, a to souhlasu obou jeho komor.³⁷⁸ Z Ústavy ČR se tedy navrhovalo odstranit analogii se zákonodárným procesem. Navržená úprava čl. 52 Ústavy ČR již nepojednávala o právních důsledcích publikace mezinárodní smlouvy, neboť bylo navrženo stanovit, že způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy stanoví zákon.

³⁷⁴ Varianta 3 navrženého znění článku 10 Ústavy ČR.

³⁷⁵ Viz vládní návrh novely zákona č. 182/1993 Sb., obsažený ve sněmovním tisku č. 885, PS, 3. volební období, a zákon ze dne 11. ledna 2002, č. 48/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, který z tohoto návrhu vzešel.

³⁷⁶ Podle výše citované varianty 3 návrhu článku 10 Ústavy ČR by to byla pouze ustanovení o lidských právech a svobodách obsažená v mezinárodní smlouvě.

³⁷⁷ Mimo jiné jsou to pod písmenem a) smlouvy upravující práva a povinnosti osob.

³⁷⁸ Vládou navržený výčet byl taktéž ovlivněn úpravou podle článku 89 odst. 1 Ústavy Polské republiky.

Návrh nového článku 10b Ústavy ČR *expressis verbis* předpokládal, že ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nebude možné vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství ČR v mezinárodní instituci, na kterou jsou přeneseny některé pravomoci ústavních orgánů,³⁷⁹ k čemuž by mohlo dojít mezinárodní smlouvou, s jejíž ratifikací vyslovil Parlament souhlas stejnou většinou, jaká je vyžadována k přijetí ústavního zákona, popřípadě odsouhlasenou ve všelidovém hlasování (referendu).

Narozdíl od předchozího vládního návrhu z roku 1999 obsahoval tento vládní návrh také přechodné ustanovení, podle kterého mělo být stanoveno, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách,³⁸⁰ které se pro Českou republiku staly závaznými přede dnem účinnosti navržené úpravy, by nadále zůstaly součástí právního řádu a měly by přednost před zákonem. Ostatní mezinárodní smlouvy z téhož období měly mít podle navrženého přechodného ustanovení přednost před zákonem pouze tehdy, pokud by tak stanovil zákon.³⁸¹ Takto navržené rozlišování lidskoprávních a ostatních mezinárodních smluv, které jsou pro Českou republiku závazné z dřívější doby, však bylo neopodstatněné a ve svém důsledku by do právního řádu vneslo další potencionální nepřehlednost, pramenící mimo jiné i z nepřehlednosti odkazovacích ustanovení rozptýlených v celé řadě jednoduchých zákonů, která jsou navíc mnohdy značně rozdílně formulována.³⁸² Vládní návrh předpokládal, že by tato odkazovací ustanovení zůstala i nadále aktuální a ve vazbě na navržené přechodné ustanovení by vyvolávala poměrně závažné právní důsledky, neboť by jimi byla podmíněna inkorporace mezinárodních smluv do vnitrostátního práva ve smyslu Ústavy ČR.

Lze konstatovat, že vládní návrh obsažený ve sněmovním tisku č. 884 představoval i přes některé své nejasné a sporné momenty výrazný posun právní úpravy ke standardnímu řešení obvyklému v jiných státech. Je však třeba připomenout, že před jeho přijetím nebyla provedena žádná analýza mezinárodněprávních závazků ČR, např. s ohledem na jejich soulad s ústavním pořádkem České republiky.

Spolu s návrhem změn Ústavy ČR byl vládou Parlamentu předložen současně vládní návrh novely zákona o Ústavním soudu, reagující na navrhované změny ustanovení

³⁷⁹ Bezsporu je tím myšlena především Evropská unie, ale mohly by jimi být například i mezinárodní soudní tribunály.

³⁸⁰ Jedná se o „lidskoprávní“ smlouvy podle původního článku 10 Ústavy ČR.

³⁸¹ Protože je takto vyloučena pouze jejich přednost před zákonem, domnívám se, že i tyto smlouvy by podle tohoto návrhu byly součástí právního řádu za splnění podmínek čl. 10 Ústavy ČR, pouze by nebyla upřesněna jejich právní síla.

³⁸² Podrobněji k tomu Míkule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 65 – 72.

o Ústavním soudu v Ústavě ČR, a to jako sněmovní tisk č. 885 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 3. volební období).

Návrh novely Ústavy ČR byl nakonec Poslaneckou sněmovnou schválen, byť s některými poměrně zásadními změnami, dne 3. července 2001, Senátem pak 19. října 2001. Prezident republiky jej podepsal dne 30. října 2001.³⁸³ K jeho vyhlášení došlo dne 9. listopadu 2001 v částce 149 Sbírky zákonů, a to pod číslem 395/2001 Sb., i v odborné veřejnosti se pro něj však vžilo především označení „euronovela Ústavy ČR“. Nová úprava nabyla účinnosti dnem 1. června 2002. Související novela zákona o Ústavním soudu podle sněmovního zisku č. 885 se stala zákonem č. 48/2002 Sb., který nabyl účinnosti k témuž datu jako euronovela Ústavy ČR.

³⁸³ Údaje byly převzaty z internetových stránek Poslanecké sněmovny Parlamentu – www.psp.cz. Dlužno podotknout, že v tomto případě prezident republiky ani nemůže užít suspenzivního veta, neboť se jedná o ústavní zákon – viz čl. 9 odst. 1 a čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR. Je také třeba připomenout, že ze strany prezidenta republiky žádné výhrady vůči euronovele nezazněly.

5. Mezinárodní a vnitrostátní právo po novele Ústavy č. 395/2001 Sb.

5.1. Mezinárodní smlouvy podle ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

Ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., kterým se mění Ústava ČR, neboli euronovelou Ústavy ČR, došlo s účinností od 1. června 2002 k zásadní změně postavení mezinárodních smluv a jiných mezinárodněprávních závazků České republiky ve vnitrostátním právním řádu České republiky. Právní úprava obsažená v mezinárodněprávních člancích Ústavy ČR se stala z komparatistického hlediska plně srovnatelnou s úpravami platnými ve vyspělých demokraciích a současně vytvořila ústavněprávní předpoklady pro to, aby se Česká republika mohla začlenit do Evropské unie.

Konečná verze čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR po euronovele stanoví, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Euronovelou Ústavy ČR tedy nakonec nedošlo k ústavnímu zakotvení obecných pravidel mezinárodního práva obyčejové povahy, jak bylo původně navrhováno.³⁸⁴ Za závazky České republiky na poli mezinárodního práva ve smyslu platného znění Ústavy ČR je třeba primárně považovat mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Nemusí však jít pouze o mezinárodní smlouvy, které ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR vyžadují ke své ratifikaci souhlas Parlamentu, respektive o smlouvy, které byly ratifikovány se souhlasem zákonodárního sboru. Ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR se kromě nich vztahuje také na mezinárodní smlouvy vládní a rezortní povahy, neboť i ony představují závazek vyplývající z mezinárodního práva, který na sebe Česká republika jako subjekt mezinárodního práva převzala. Podle důvodové zprávy k euronovele Ústavy ČR se ustanovení vztahuje i na jednostranné právní akty České republiky navenek. Dále těmito závazky jsou mezinárodněprávně závazná rozhodnutí některých mezinárodních organizací či institucí, zejména pak rozsudky Evropského soudu pro lidská práva.³⁸⁵ Ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR představuje pokyn státním orgánům, aby při své činnosti tyto mezinárodněprávní závazky braly v potaz a dodržovaly je. Ústava ČR jim naopak zřejmě neukládá povinnost dodržovat mezinárodněprávní obyčeje. Konečné Parlamentem schválené znění je přesnější a výstižnější, neboť Česká republika podle něj není povinna uznávat či dokonce dodržovat všechna pravidla

³⁸⁴ Nelze však vyloučit, že za závazek podle mezinárodního práva budou někteří autoři považovat i povinnost dodržovat obyčejové normy kogentní povahy (*ius cogens*) – tento názor zastává například Jiří Malenovský – viz Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 928. Takovému závěru však podle mého názoru neodpovídá historický výklad, spočívající ve srovnání původně navrhovaného znění a konečné verze čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

³⁸⁵ Sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000).

mezinárodního práva, ale jen taková, jež ji zavazují.³⁸⁶ Pojmu „závazek podle mezinárodního práva“ (*international obligation*) je v mezinárodním právu přikládán ustálený význam, opakovaně definovaný i Mezinárodním soudním dvorem OSN se sídlem v Haagu.³⁸⁷

Povinnosti vyplývající z nového článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, které vyplývají z pravidel mezinárodního práva, pokud nejsou součástí právního řádu podle čl. 10 Ústavy ČR, jsou podle Jiřího Malenovského adresovány orgánům exekutivy se zahraniční působností, ale podle okolností i Parlamentu či soudním orgánům, především pak vrcholným.³⁸⁸ Především s posledně tvrzeným se lze ztotožnit pouze částečně. Ve vztahu k ministerstvům je tato skutečnost nesporná, když povinnost zabezpečovat v jejich působnosti úkoly vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv nebo z členství v mezinárodních organizacích vyplývá již z § 25 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Považoval bych však za nepřijatelné, aby české soudní orgány – obecné soudy i Ústavní soud – byly vázány například vládními či resortními smlouvami, které byly uzavřeny bez součinnosti Parlamentu, třebaže je jimi Česká republika vázána. Takový postup by se zcela jistě dostal do přímého rozporu s čl. 88 odst. 2 a čl. 95 odst. 1 ve spojení s článkem 10 Ústavy ČR, které mají ve vztahu k čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR povahu zvláštní normy (*lex specialis*).³⁸⁹ Stejná je pak zřejmě situace i u mezinárodních smluv, které u nás nebyly nikdy oficiálně vyhlášeny nebo nebyly vyhlášeny v úplném znění.³⁹⁰

Podle názoru Jana Filipa nepředstavuje nové ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR fakticky žádnou změnu právního stavu. Stejnou povinnost dodržování závazků České

³⁸⁶ Viz Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 928.

³⁸⁷ Viz Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 928: „Např. ve svém rozsudku ve věci diplomatického a konzulárního personálu USA v Teheránu si vytkl úkol zjistit, zda chování íránského státu bylo či nebylo slučitelné se závazky, jež pro něj vyplývají z „platných smluv či jakéhokoli jiného případně aplikovatelného pravidla mezinárodního práva“. Stejně vykládá pojem „mezinárodní závazku“ i Komise OSN pro mezinárodní právo.“

³⁸⁸ Podle čl. 92 Ústavy ČR platí: „Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud.“ Podle § 12 odst. 1 soudního řádu správního je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví Nejvyšší správní soud. Ústavní soud sice není v žádném právním předpisu výslovně označován jako vrcholný soudní orgán, *cum grano salis* jej však lze v mezích jeho působnosti jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy ČR) takto označit.

³⁸⁹ Článek 88 odst. 2 Ústavy ČR stanoví: „Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem podle odstavce 1.“

Článek 95 odst. 1 Ústavy ČR 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.“

³⁹⁰ Srov. požadavek vyhlášení mezinárodní smlouvy obsažený v čl. 10 Ústavy ČR jako *conditio sine qua non* pro uplatnění inkorporačního účinku toto článku. Srov. rovněž partie této dizertační práce pojednávající o vyhlášení mezinárodních smluv.

republiky vyplývajících z mezinárodního práva podle něj bylo možno dovést již před euronovelou ze samotného pojmu právního státu podle čl. 1 Ústavy ČR.³⁹¹ S takovým závěrem lze jediné souhlasit. Jiří Malenovský novému ustanovení připisuje především preventivní povahu,³⁹² přičemž i on se domnívá, že dodržování mezinárodněprávních závazků implikuje již samotné ustanovení čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.³⁹³

Zcela nové znění dostal na základě euronovely článek 10 Ústavy ČR. Byl-li podle dosavadní úpravy vůči naprosté většině mezinárodních smluv uplatňován dualistický přístup a pouze k úzké skupině mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách se přistupovalo monisticky, euronovelou Ústavy ČR se tento přístup od základu změnil. Ústava ČR již nadále nerozlišuje mezi mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, které jako zvláštní kategorii zavedl ústavní zákon č. 23/1991 Sb. a kdy Ústava ČR tuto konstrukci v prosinci 1992 převzala, a ostatními mezinárodních smluv, kterých je drtivá většina. Všechny mezinárodní smlouvy se stávají součástí českého právního řádu, jsou-li kumulativně splněny čtyři základní podmínky stanovené v hypotéze nového znění článku 10 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení musí jít o mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, prezident republiky je posléze ratifikoval, staly se pro Českou republiku závaznými a byly vyhlášeny způsobem, který stanoví zákon.

V konečné verzi euronovely Ústavy ČR se již neobjevilo vládou původně navrhované přechodné ustanovení, které mělo podle důvodové zprávy v zájmu ctění hodnoty právní jistoty eliminovat pochybnosti o retroaktivních účincích novely.³⁹⁴ Počínaje 1. červnem 2002 se tak nový článek 10 Ústavy ČR vztahuje na všechny mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány se souhlasem Parlamentu, vyhlášeny a jsou pro ČR závazné, byť k tomu došlo ještě před účinností euronovely Ústavy ČR. Je proto bez významu, zda se tyto smlouvy pro ČR staly závaznými před účinností této novely nebo až po ní, respektive zda byly před či po ní vyhlášeny. Článek 10 Ústavy ČR v tomto ohledu k mezinárodním smlouvám přistupuje stejně, jako to v roce 1991 učinil § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. ve vztahu k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách. Z uvedených podmínek je zřejmé, že do budoucna bude ke všem takovým smlouvám přistupováno monisticky, součástí právního řádu se stanou přímo z Ústavy ČR, aniž by bylo třeba dalšího

³⁹¹ Viz Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj č. 11/2001, s. 4.

³⁹² Viz Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003, s. 187.

³⁹³ Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, s. 844.

³⁹⁴ Sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000). Euronovela Ústavy ČR proto působí nepravě retroaktivně. „Za nepřipustnou retroaktivitu by bylo možno považovat pouze případy tzv. pravé zpětné působnosti, kdy nová právní úprava mění sám vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly před dnem její účinnosti.“ (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 31/94).

aktu zákonodárského sboru. Nové znění článku 10 Ústavy ČR tedy představuje generální recepční ustanovení, provedené formou inkorporace. Takové legislativní řešení bezesporu přispívá ke snazší orientaci v mezinárodních smlouvách a veškerá odkazovací ustanovení, obsažená dosti nepřehledně v celé řadě zvláštních zákonů³⁹⁵, stanoví-li tytéž požadavky jako článek 10 Ústavy ČR, se podle mého názoru stala obsolentními, a to minimálně tam, kde vymezují tytéž definiční znaky mezinárodní smlouvy, které stanoví samotný čl. 10 Ústavy ČR.³⁹⁶ Z tohoto důvodu by již v nově přijímaných zákonech odkazovací ustanovení obsažena být neměla.³⁹⁷ Jejich existence měla své opodstatnění pouze v době, kdy Ústava ČR generální inkorporaci neupravovala. Spornou v tomto ohledu zůstává otázka možnosti aplikovat na základě odkazovacích ustanovení obsažených v běžných zákonech mezinárodní smlouvy, které nebyly vyhlášeny nebo které neodsouhlasil Parlament. Aplikace nevyhlášených mezinárodních smluv na základě odkazovacích ustanovení z prostých zákonů by podle mého názoru představovala protiústavní stav. Naopak aplikace vládních a rezortních smluv, které byly řádně sjednány, zákonem stanoveným způsobem vyhlášeny a které představují platný mezinárodněprávní závazek České republiky, na základě zákonných odkazovacích ustanovení, tedy na základě výslovného projevu zákonodárce, je možná.³⁹⁸

Oproti původnímu návrhu stačí k uplatnění inkorporačního účinku článku 10 Ústavy ČR splnění pouze právě uvedených čtyř podmínek. Součástí právního řádu se tak stanou i mezinárodní smlouvy, které Parlament provedl zákonem nebo jejichž provedení zákonem je nezbytné z důvodu, že smlouvy samy nejsou způsobilé k přímé použitelnosti (nemají povahu *self-executing*). Posouzení, zda je smlouva, která je součástí právního řádu, způsobilá

³⁹⁵ Viz Mikule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 66 – 69.

³⁹⁶ Odkazy na mezinárodní smlouvy se objevují i v zákonech z období po euronovele Ústavy ČR. Jako příklad lze uvést § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který zní: „Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“ Toto ustanovení, týkající se zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, je rozdílné od dříve užívaných odkazů zcela určitě ústavně konformní, na druhou stranu se však s ohledem na novou dikci čl. 10 Ústavy ČR jeví jako nadbytečné.

³⁹⁷ Shodně Kamlach, M.: Poznámky ke vztahu vnitrostátního práva a mezinárodních smluv ve světle ústavního zákona č. 395/2001 Sb., Bulletin advokacie 5/2002, s. 18. Legislativní praxe je však i po účinnosti euronovely Ústavy ČR jiná a nově přijímané zákony nadále obsahují odkazovací ustanovení na přednostní použití mezinárodních smluv a ve vazbě na čl. 10 Ústavy ČR se pouze změnila jejich formulace. Jako příklad lze uvést § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který zní: „Žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo *mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu*.“ Toto ustanovení, týkající se zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu, je na rozdíl od dříve užívaných odkazů zcela určitě ústavně konformní, na druhou stranu se však s ohledem na dikci čl. 10 Ústavy ČR jeví jako nadbytečné.

³⁹⁸ Shodně např. Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj 11/2001, s. 5; Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 75; Valešová, T.: Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva, Justiční akademie ČR 2003, s. 126.

k přímému použití, tedy vždy závisí na orgánu aplikujícím právo v konkrétní věci (zejm. soudu), který se při tom bude řídit materiálním hlediskem, tedy jejím obsahem. Jde o kritérium interpretační a aplikační. Důvodem zvoleného legislativního řešení byla zřejmě snaha znemožnit účelovou a politickými hledisky motivovanou kvalifikaci mezinárodních smluv Parlamentem s cílem vyloučit je z právního řádu ČR (tj. z režimu článku 10 Ústavy ČR). V konečném důsledku se pak přímo nepoužitelná ustanovení stejně vnitrostátně uplatnit nemohou, takže i zde lze v otázce aplikační přednosti mezinárodní smlouvy hovořit o faktickém požadavku přímé použitelnosti ustanovení dané smlouvy podle článku 10 Ústavy ČR. Ustanovení mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR tedy nemusejí být *self-executing*, neboť i nesamovykonatelná smlouva se stane součástí právního řádu, avšak aplikační přednost před zákonem může mít pouze tehdy, obrací-li se na subjekty vnitrostátního práva, přičemž jejich práva a povinnosti musí stanovit určitě, jasně a bezpodmínečně.

Není bez zajímavosti, že v souvislosti s návrhy na změnu mezinárodních článků Ústavy ČR nebyla nikdy provedena analýza mezinárodních smluv, které se měly stát součástí českého práva, např. z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem. Spolu s vyslovením souhlasu se sněmovním tiskem č. 884 přijala Poslanecká sněmovna na návrh poslance Jiřího Payna doprovodné usnesení, ve kterém žádá vládu, aby posoudila doposud mezinárodně platné závazky České republiky z hlediska nové ústavní úpravy právní síly mezinárodních smluv.³⁹⁹ Výslednou „Zprávu o vnitrostátním zajištění plnění mezinárodních smluv sjednaných před účinností 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“ projednal zahraniční výbor Poslanecké sněmovny a vzal ji usnesením č. 283 ze dne 10. dubna 2002 na vědomí. Zpráva přitom uvádí, že plnění závazků České republiky je zajištěno. Nebýt její přílohy, bylo by však nalezení odpovědi na otázku zpětné působnosti nesnadné. V příloze je uvedeno přes osm set mezinárodních smluv, na které by se měl nový právní režim vztahovat, a to i z období před vznikem České republiky.

Nový článek 10 Ústavy ČR nestanoví právní sílu mezinárodních smluv, na něž se vztahuje, např. výrazem, že mezinárodní smlouvy spadající do jeho režimu „mají přednost před zákonem“. Oproti dřívějším úpravám se jedná o úpravu obratnější, která je použita v celé

³⁹⁹ Viz tisk č. 884/3. Srov. k tomu Pavlíček, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 93: „Laika by napadlo, že logický postup je opačný: nejprve provést analýzu mezinárodních závazků a teprve potom změnit ústavní úpravu, aby s ohledem na dobu nezbytnou k vypovězení smluv se Česká republika nedostala do rozporu s těmito závazky.“

řadě jiných států.⁴⁰⁰ Mezinárodní smlouva se tak použije pouze tehdy, stanoví-li něco jiného než zákon, Ústava ČR jí pro tyto případy přiznává aplikační přednost. Budou-li tedy zákony s mezinárodními smlouvami ve shodě, zásada *pactum derogat legi* se neuplatní, k aplikaci mezinárodních smluv nedojde a bude postupováno podle zákonů (*argumentum a contrario*). Nepoužití zákona se nijak nedotýká jeho platnosti nebo účinnosti. Porušením mezinárodního práva se zásadně stává až systematické používání takového zákona v praxi.⁴⁰¹ Jan Filip z toho dovozoval, že podle Ústavy ČR po euronovele už neexistuje možnost použít mezinárodní smlouvu z hlediska abstraktní ani konkrétní kontroly ústavnosti.⁴⁰²

Ústavní úprava po euronovele Ústavy ČR již nepočítá se zvláštní kategorií mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách a jejich speciálním postavením v českém právním řádu. Neznamená to však, že by tato kategorie mezinárodních smluv z právního řádu po euronovele Ústavy ČR zcela vymizela. I když odhlédneme od nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb., ani pak se pojem „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách“ z právního řádu zcela nevytratil. S pojmem mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách nadále pracuje trestní řád.⁴⁰³ Podobně zákon o rodině pojednává, byť nikoli ve vazbě na mezinárodní smlouvu, o ustanoveních zaručujících základní lidská práva.⁴⁰⁴

Vedle obecného inkorporačního ustanovení čl. 10 Ústava ČR po euronovele vytváří i jednu zvláštní kategorii mezinárodních smluv, a to v novém článku 10a Ústavy ČR. Jde o mezinárodní smlouvy, kterými je přenášén výkon části kompetencí orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní na mezinárodní organizaci nebo instituci. S těmito smlouvami vyslovuje souhlas Parlament třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, není-li o nich podle zvláštního ústavního zákona třeba konat

⁴⁰⁰ Viz např. čl. 25 Základního zákona SRN. Podobná ustanovení obsahuje i celá řada ústav postkomunistických států – Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 925.

⁴⁰¹ Viz Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 931

⁴⁰² Viz Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj 11/2001, s. 5.

⁴⁰³ § 2 odst. 4 trestního řádu, ve znění zákona č. 265/2001 Sb., mj. stanoví: „Trestní věci musí projednávat co nejrychleji a s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána; při provádění úkonů trestního řízení lze do těchto práv osob, jichž se takové úkony dotýkají, zasahovat jen v odůvodněných případech na základě zákona a v nezbytné míře pro zajištění účelu trestního řízení.“

⁴⁰⁴ Viz § 62a zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění zákona č. 91/1998 Sb., v němž se upravuje oprávnění nejvyššího státního zástupce podat návrh na popření otcovství, „je-li to ve zřejmém zájmu dítěte a v souladu s ustanoveními zaručujícími základní lidská práva“. Těmito ustanoveními je nesporně třeba rozumět i příslušná ustanovení mezinárodních smluv, přičemž zdaleka nemusí jít pouze o ustanovení Úmluvy o právech dítěte.

referendum.⁴⁰⁵ Ustanovení mělo především vytvořit předpoklady pro vstup České republiky do Evropské unie, k němuž došlo od 1. května 2004, avšak nikoli na základě vyslovení souhlasu s ratifikací příslušných mezinárodních smluv parlamentem, nýbrž na základě referenda. Mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy ČR je však např. také Římský statut Mezinárodního trestního soudu.⁴⁰⁶

5.1.1. Úvaha o zpětné působnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

Jak již bylo výše uvedeno, konečná Parlamentem schválená podoba euronovely Ústavy ČR již nezahrnovala vládou původně navrhované přechodné ustanovení, které by upravilo postavení mezinárodních smluv, které se pro Českou republiku staly závaznými ještě před přijetím euronovely Ústavy ČR, v českém právním řádu. Velmi záhy byla tato skutečnost podrobena ostré kritice Václavem Pavlíčkem,⁴⁰⁷ jenž ostatně na absenci přechodného ustanovení poukázal už v roce 1999 v souvislosti s předcházejícím vládním návrhem podle sněmovního tisku č. 208.⁴⁰⁸ Právě tato dřívější kritika vedla u pozdějšího vládního návrhu podle sněmovního tisku č. 884 k zapracování přechodného ustanovení, které bylo posléze doporučeno k vypuštění ústavněprávním výborem Poslanecké sněmovny jako nadbytečné. Rozhodnutí Poslanecké sněmovny nezakotvit v rámci euronovely Ústavy ČR příslušné přechodné ustanovení vycházelo mj. ze snahy učinit bezpředmětnými odkazy na mezinárodní smlouvy, jež jsou hojně a nejednotně upraveny v různých zákonech.⁴⁰⁹

Václav Pavlíček přitom uvádí argumenty, které se nyní pokusím shrnout. Kamenem úrazu se podle něj stává výraz „Parlament“ obsažený v novém čl. 10 Ústavy ČR. Velmi důležitou skutečnost zde představuje, že se jedná o Parlament s velkým „P“ a nikoliv

⁴⁰⁵ Srov. ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

⁴⁰⁶ Shodně Malenovský, J.: Důvody pro použitelnost čl. 10a Ústavy ČR při ratifikačním procesu Římského statutu v ČR, In: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007, s. 23 – 29; Gerloch, A.: Zamyšlení nad implementací Římského statutu do českého ústavního pořádku, In: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007, s. 30 – 31. K samotnému Římskému statutu Mezinárodního trestního soudu viz Šturma, P.: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Praha 2000, s. 113 an.

⁴⁰⁷ Viz Pavlíček, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., In: Daněšák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 91 – 94. Z článku je patrná i kritika samotného monistického přístupu. V. Pavlíček zde upozorňuje, že „Parlament své rozhodnutí učinil v době, kdy je mezinárodní právo značně rozkolísané, a to včetně práva smluvního.“

⁴⁰⁸ Viz Pavlíček, V. a kol.: Suverenita a evropská integrace, Praha 1999, s. 309 an.

⁴⁰⁹ Viz Kysela, J., Kühn, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy 7/2002, s. 304 – 305. Srov. též Mikule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, AUC – Iuridica č. 1/1997; nebo Pauknerová, M.: Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv, AUC – Iuridica č. 1/1997.

o parlament s malým „p“. Zatímco pod pojem „parlament“ lze podřadit v zásadě jakýkoli zákonodárný sbor, „Parlament“ s velkým „P“ představuje konkrétní českou ústavní instituci. Přitom název „Parlament“ se jako oficiální označení zákonodárného sboru objevuje až od roku 1993 v Ústavě ČR. Dřívější zákonodárné sbory měly názvy jiné. Pojem Parlament je potom vymezen v čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení je Parlament tvořen dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Dnem účinnosti Ústavy ČR se Česká národní rada stala Poslaneckou sněmovnou, jejíž funkční období skončilo dnem 6. června 1996. Ústavou předpokládaný Prozatímní Senát nebyl nikdy zřízen, funkci Senátu vykonávala Poslanecká sněmovna až do listopadu 1996. „V jednom právním předpisu může mít každý výraz jen jeden význam,“ uvádí Václav Pavlíček s tím, že to je „minimální požadavek právní kultury v legislativní oblasti“.⁴¹⁰ Důsledek je ale podle něho takový, že na ty mezinárodní smlouvy, se kterými vyslovil souhlas jiný zákonodárný sbor než Parlament ve smyslu čl. 15 odst. 2 Ústavy ČR, se nový čl. 10 Ústavy ČR nevztahuje. Přejícné ustanovení, které by tento důsledek zhojilo, v ústavním zákoně č. 365/2001 Sb. chybí. To by ale znamenalo, že součástí právního řádu po 1. červnu 2002 přestala být i celá řada mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Namátkou lze uvést oba Pakty, evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu o právech dítěte, tento výčet ale zdaleka není úplný. Tato argumentace vychází z jazykového a systematického výkladu. Kdyby tomu tak skutečně bylo, příměr důsledků euronovely Ústavy ČR, který Václav Pavlíček činí k ústavnímu dekretu presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, by byl zcela na místě s tím, že ústavní zákon č. 395/2001 Sb. nereaguje na nacismus a dobu nesvobody. Naopak by vyloučení lidskoprávních smluv z českého práva představovalo katastrofu, a to nejen právní, ale i politickou. Výše uvedený názor však vesměs nebyl akceptován.⁴¹¹ K jeho vyvrácení byla snesena řada protiargumentů.

Například Jiří Malenovský, jeden z duchovních otců euronovely Ústavy ČR, uvádí následující argumenty.⁴¹² Článek 10 Ústavy ČR je systematicky zařazen do hlavy první Ústavy ČR – Základní ustanovení. Právě tato ustanovení se mnohdy vztahují k hodnotám, které „mnohdy historicky přesahují časový rámec Ústavy ČR. Z definice „Parlamentu“

⁴¹⁰ Ostatně i Legislativní pravidla vlády v čl. 40 odst. 1 stanoví: „Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly. ...“

⁴¹¹ Názor, že nový čl. 10 Ústavy ČR nepůsobí ani nepravě zpětně, vyjádřil také Aleš Gerloch ve své přednášce na téma „Legislativní pravidla – obecná část“, konané dne 9. dubna 2003 v Hotelu Ariston v Praze.

⁴¹² Viz Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 917 – 932.

v hlavě druhé (čl. 15 odst. 2) nelze *prima facie* usuzovat na stejný význam stejného výrazu v hlavě první, jež hlavě druhé v Ústavě ČR předchází“. Rovněž vůli ústavodárce k vyloučení dřívějších mezinárodněprávních závazků nelze z ničeho dovodit. Ostatně i podle čl. 5 odst. 2 recepčního ústavního zákona č. 4/1993 Sb. přebírá Česká republika československé závazky podle mezinárodního práva, s výjimkou závazků spojených výlučně s územím Slovenské republiky. Argumentem může být i nový čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR o dodržování závazků podle mezinárodního práva. Také další argumenty vycházejí z kontinuity České republiky s československým státem, kdy např. podle čl. 3 odst. 1 úst. zákona č. 4/1993 Sb. převzala Česká národní rada působnost Federálního shromáždění ČSFR. Použitím *argumentu ad absurdum* pak Jiří Malenovský odmítá, že by mezinárodní smlouva, která Českou republiku zavazuje podle mezinárodního práva, nebyla součástí právního řádu jenom proto, že s ní nevyslovil souhlas český Parlament, ale některý z dřívějších československých zákonodárných sborů. Naopak pozdější dílčí změny z období po 1. lednu 1993 by paradoxně už součástí právního řádu byly. Z důvodové zprávy i ze záznamů z jednání Parlamentu jednoznačně vyplývá, že ústavodárce neměl v žádném případě vůli způsobit následky uváděné Václavem Pavlíčkem, tedy vyjmout z právního řádu mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ústavodárce neměl pochyb, že monistické inkorporační ustanovení podle ústavního zákona č. 395/2001 Sb. bude působit nepravě retroaktivně, a to nejenom do roku 1993, ale i do dob existence Československa, pokud byly dotčené mezinárodní závazky úst. zákonem č. 4/1993 Sb. recipovány. Jiří Malenovský navíc uvádí argument „*stand still*“ jako nepsané pravidlo ústavních garancí lidských práv. Podle něj se od již jednou přiznaných práv nedá odstoupit.

Další zajímavé argumenty svědčící právnímu nástupnictví Parlamentu za československé zákonodárné sbory přidávají Jan Kysela a Zdeněk Kühn.⁴¹³ Operují přitom opět s čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., průběhem jednání Parlamentu, čl. 106 odst. 1 a 2 Ústavy ČR. Dále připomínají, že usnesení ČNR č. 5/1993 Sb. deklaruje vůli České republiky, že žádný výklad právních předpisů nezpochybní kontinuitu zákonodárné moci podle úst. zákona č. 4/1993 Sb. Taktéž připomínají, že účastníkem řízení o zrušení zákonů před Ústavním soudem je Parlament i tehdy, jedná-li se o zákon z období před 1. lednem 1993. Dále uvádějí, že podle § 108 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 116 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím

⁴¹³ Viz Kysela, J., Kühn, Z.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy 7/2002, s. 305 – 306.

řádu Senátu, se postupuje i tehdy, je-li odstupováno od mezinárodní smlouvy, se kterou byl vysloven souhlas již před vznikem České republiky.

Rovněž vládní Zpráva o zajištění plnění mezinárodních smluv sjednaných před účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb. uvádí v příloze jako mezinárodní smlouvy podle nového čl. 10 Ústavy ČR i mezinárodní smlouvy, které byly závazné již pro Československo.

Závěr této kapitoly je takový, že nepochybuji o nepravé zpětné působnosti inkorporačních účinků nového čl. 10 Ústavy ČR.⁴¹⁴ Zmíněná nepravá retroaktivita jde přitom i před 1. leden 1993, kdy se poprvé v českém právu objevil výraz „Parlament“ jako oficiální název zákonodárneho sboru České republiky. Nepravá zpětná působnost přitom je v právním státě přípustná. Jak uvedl Ústavní soud, „za nepřipustnou retroaktivitu by bylo možno považovat pouze případy tzv. pravé zpětné působnosti, kdy nová právní úprava mění sám vznik určitého právního vztahu nebo následky právního vztahu, které nastaly před dnem její účinnosti“.⁴¹⁵

5.1.2. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve světle nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb.

Po přijetí euronovely Ústavy ČR se zdálo, že se zvláštní kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách stala z hlediska platného ústavního textu překonanou a v podstatě obsolentní kategorií, která bude vzbuzovat zájem toliko právní historie. Pokud odhlédneme od mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR, jimiž jsou přenášeny některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, pak lze konstatovat, že Ústava ČR po materiální ani procesní stránce nečiní žádného rozdílu mezi jednotlivými kategoriemi mezinárodních smluv, které jsou podle čl. 10 Ústavy ČR inkorporovány do právního řádu. Také s ohledem na skutečnost, že v rámci euronovely nebylo přijatou původně vládou navržené přechodné ustanovení, bylo zřejmé, že ani v rámci intertemporálních účinků Ústavy ČR po euronovele již nikterak nerozlišuje mezi lidskoprávními a ostatními mezinárodními smlouvami.⁴¹⁶ O to větší rozčarování odborné

⁴¹⁴ Tento závěr, byť poněkud opatrně, připouští rovněž Vladimír Mikule In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 80 – 81.

⁴¹⁵ Viz nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 31/94.

⁴¹⁶ Původně navržené přechodné ustanovení k euronovele Ústavy ČR mělo stanovit: „(1) Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem. (2) Jiné mezinárodní smlouvy, které se staly pro Českou republiku závaznými přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona, mají přednost před zákonem, pokud zákon tuto přednost stanoví.“ – viz čl. II sněmovního tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000).

veřejnosti vyvolal Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 36/01, vyhlášeným ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb., jímž samostatnou kategorií mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách spolu s jejich specifickým postavením v českém právním řádu „vrátil zpět do hry“, a to v souvislosti s reinterpetací pojmu ústavní pořádek.

Pojem „ústavní pořádek“, který žádné dřívější ústavní předpisy nepoužívaly, zavedla Ústava ČR hned od svého přijetí dne 16 prosince 1992, přičemž lze říci, že nově zavedený pojem se u odborné veřejnosti neseťkal s přílišným nadšením.⁴¹⁷ V článku 112 odst. 1 Ústavy ČR jej vymezila tak, že „ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992“. S pojmem nově zavedeným pojmem ústavního pořádku se nicméně v Ústavě ČR původně pracovalo velmi nedůsledně, když byl kromě zmíněného článku 112 odst. 1 použit již pouze v článku 3 Ústavy ČR, a to v souvislosti s Listinou základních práv a svobod. Teprve euronovela Ústavy ČR rozšířila používání pojmu ústavní pořádek do dalších ustanovení Ústavy ČR, a to konkrétně do čl. 87 odst. 1 písm. a), b), čl. 87 odst. 2, čl. 88 odst. 2 a čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR,⁴¹⁸ tedy do ustanovení týkajících se Ústavního soudu. Vymezení pojmu ústavní pořádek obsažené v článku 112 odst. 1 Ústavy ČR přitom zůstalo euronovelou zcela nedotčeno. Již bylo naznačeno, že samotný pojem ústavní pořádek nebyl zřejmě ústavodárcem zvolen příliš šťastně. Teorie totiž pro označení téhož používá pojmu „ústavní řád“, zatímco ústavní pořádek zahrnuje nejen ústavní zákony, ale i další právní předpisy a rovněž i faktické vztahy ve společnosti existující.⁴¹⁹ Podobně v minulosti měl pojem právní pořádek širší význam než právní řád.⁴²⁰ Pro srovnání lze uvést, že trestní zákon v souvislosti s trestnými činy proti republice operuje s pojmem „ústavní zřízení“.⁴²¹

Až do roku 2002 se v odborné literatuře zřejmě nikde neobjevil názor, že by výčet předpisů (jde zde vlastně pouze o ústavní zákony) tvořících ústavní pořádek ve smyslu Ústavy

⁴¹⁷ Srov. např. Hřebejk, J.: Ústavní pořádek České republiky, Právník 5/1993.

⁴¹⁸ I zde však lze hovořit o určité nedůslednosti při práci s pojmem „ústavní pořádek“. Srov. např. čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR. Odhlédneme též od toho, že čl. 112 odst. 1 hovoří o „ústavním pořádku České republiky“, zatímco na ostatních místech Ústavy, která článek 112 předchází, se hovoří pouze o „ústavním pořádku“.

⁴¹⁹ Viz Hřebejk, J.: Ústavní pořádek České republiky, Právník 5/1993, s. 441 – 442; rovněž Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém České republiky, 4. vydání, Praha 2002, s. 70.

⁴²⁰ Srov. ústavní dekret presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku.

⁴²¹ Srov. § 92, 93, 93a, 95, 96, 97 trestního zákona. V souvislosti s trestným činem vyzvědačství podle § 105 navíc trestní zákon hovoří o „ústavnosti“. Pojem „ústavní zřízení“ v této souvislosti používá také návrh nového trestního zákoníku – srov. § 308 a násl. návrhu trestního zákoníku, sněmovní tisk č. 410/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, V. volební období, 2008).

ČR nebyl výčtem taxativním. Nikdy nebylo zpochybněno, že se jedná o *numerus clausus*. Právě tento argument byl také často používán v dřívějších diskuzích o právní síle mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Přitom vymezení tohoto pojmu je v Ústavě ČR, jak vyplývá z výše uvedeného, dostatečně určité. Z návrhu euronovely Ústavy lze bez větších problémů dovodit, že ani vláda jako její předkladatel neměla pochybnost, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách součástí ústavního pořádku nejsou. Historický výklad vzniku euronovely Ústavy ČR nám stejný názor potvrdí i u samotného ústavodárce. Přesto se však od roku 2002 nazírání na obsah pojmu ústavní pořádek výrazně změnilo, když se o to zasloužil se Ústavní soud svým již zmíněným náleženem ze dne 25. června 2002, vyhlášeném pod č. 403/2002 Sb. dne 6. září 2002.

V odůvodnění nálezu č. 403/2002 Sb., kterým zrušil některá ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, využil Ústavní soud příležitost k vyjádření svého názoru na praktické důsledky euronovely Ústavy ČR. Rozhodně tím ale nepřispěl k ujasnění některých sporných momentů euronovely Ústavy ČR, naopak vyvolal jen další otázky, a to nejen ohledně euronovely samotné, ale o ústavních limitech výkladu ústavy vůbec.⁴²² V odůvodnění nálezu Ústavního soudu se mimo jiné uvádí: „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 účinky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.“

Ústavní soud zde tedy jednoznačně vyjádřil, že výčet ústavního pořádku provedený v Ústavě ČR považuje toliko demonstrativní a že součástí ústavního pořádku tvoří nejenom ústavní zákony vypočtené v čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, včetně Listiny základních práv svobod, ale rovněž mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, inkorporované do českého právního řádu již podle dřívější právní úpravy. Toto vpravdě přelomové rozhodnutí odůvodňuje Ústavní soud mimo jiné odkazem na článek 9 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřípustná. Ústavní soud v této souvislosti uvádí: „V nepřípustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého

⁴²² Viz Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2002, s. 199 an.

žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.“ Nález Ústavního soudu se posléze vyjadřuje též k výkladu článku 95 odst. 2 Ústavy ČR, když uvádí, že je „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“.

K uváděným názorům Ústavního soudu, které bezprostředně vyvolaly velice ostrou polemiku s většinově odmítavou reakcí odborné veřejnosti,⁴²³ lze mít značné výhrady. Za prvé nelze *a priori* předpokládat, že obecné soudy nebudou samy schopny zajistit účinnou ochranu základních práv a svobod podle mezinárodních smluv a že tudíž dojde k omezení procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod.⁴²⁴ Ústavní soud dále argumentuje, že na základě argumentu *reductionis ad absurdum* nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely vůli vytvořit ničím neodůvodněnou procedurální nerovnost mezi základními právy a svobodami podle Listiny základních práv a svobod na straně jedné a mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách na straně druhé. Stejně však lze argumentovat i obráceně, protože není ani důvod, proč by se měla ústavodárci připisovat vůle založit rozdílnou procedurální ochranu závazků podle mezinárodních smluv lidskoprávních a jiných. Úplné odstranění ochrany základních práv a svobod podle mezinárodních smluv by zcela jistě založilo rozpor s čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, ale přenesení takové ochrany z Ústavního soudu na soudy obecné za porušení podstatných náležitostí právního státu prostě považovat nelze. Taková změna by se nedotkla obsahu ochrany poskytované základním právním a svobodám, která *ex constitutione* jsou pod ochranou soudní moci, ale pouze způsobu této ochrany, který by nutně nemusel být horší než dosavadní způsob. I Ústava ČR v článku 4 stanoví, že lidská práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci jako celku, tedy nejen samotného Ústavního soudu.⁴²⁵ Samotný rozsah pravomocí

⁴²³ Viz např. Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi 3/2002; Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj 11/2002; Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003; Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodávce nebo Ústavního soudu či obou?, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003; Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003; Holeček, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003; Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 5/2004; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007.

⁴²⁴ Pochybuje snad Ústavní soud o kvalitě obecných soudů, resp. soudců? Pokud tomu tak je, lze si klást otázku, proč nálezem č. 349/2002 Sb. zrušil ta ustanovení zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, která měla odbornost soudců a tím i jejich práci zkvalitnit.

⁴²⁵ Viz čl. 4 Ústavy ČR: „Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.“

Ústavního soudu nelze považovat za podstatnou náležitost demokratického právního státu, tedy za součást materiálního jádra ústavy, jemuž Ústava ČR zaručuje absolutní rigiditu. Podstatnou náležitostí podle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nesporně bude sama existence ústavního soudnictví bez ohledu na konkrétní rozdělení kompetencí v rámci soudní moci při jeho realizaci.⁴²⁶ Kritériem bude pouze účinné fungování soudní kontroly ústavnosti. Uvedené platí i pro vnímání nového čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Ani zde totiž přenesení procedurální ochrany na obecné soudy nevytváří prostor pro nerespektování závazků vyplývajících pro Českou republiku z mezinárodního práva.

Jiří Malenovský postup Ústavního soudu, jehož soudcem v době vydání uvedeného nálezu byl, obhájí a v souvislosti s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR uvádí: „Preventivnost jeho zásahu (Ústavního soudu) spočívá v tom, že je oprávněn ke svému derogačnímu zákroku již ve chvíli, kdy on sám dospěje k závěru, že mezinárodně právní závazek ČR byl porušen, nikoli, až k takovému názoru (závaznému či doporučujícímu) dospěje mezinárodní soud či parajudiciální orgán, jenž je povolán rozhodovat o porušení na základě mezinárodního práva. Je přitom nepochybné, že Ústavní soud bude při svém konstatování o porušení mezinárodního závazku vycházet z ustálené judikatury těchto orgánů, konečný úsudek si v dané věci učiní ale sám.“⁴²⁷ S tím se v zásadě lze ztotožnit. Uvedený výklad Ústavního soudu tím však rozhodně obhájen není. Rovněž další soudci Ústavního soudu závěr vyplývající z nálezu č. 403/2002 Sb. obhajují, což je logické, protože v dané věci nebylo uplatněno žádné separátní vótum. Lze odkázat například na statě Pavla Holländera nebo Miloše Holečka.⁴²⁸

Nelze ale opomenout, že souhlas s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách již podle Ústavy ČR nebude vyslovován „ústavní“ třípětinovou většinou. Ačkoliv tedy tvoří, jak judikoval Ústavní soud, součást ústavního pořádku, v Parlamentu se o nich bude rozhodovat většinou prostou. Nebo se současně i posune výklad ustanovení čl. 39 odst. 2 a 4 Ústavy ČR? To asi bude stěžejní, protože odchylky od většiny nutné k přijetí usnesení podle čl. 39 odst. 2 může stanovit pouze a jedině sama Ústava ČR. Podle odstavce 4 téhož článku je pak kvalifikovaná „ústavní“ většina kromě vyslovení

⁴²⁶ Oproti vágnímu vyjádření v české Ústavě je mnohem konkrétnější např. Základní zákon SRN, jehož čl. 79 odst. 3 zní: „Změna tohoto zákona, která by se dotkla rozdělení Spolku na země, zásadního spolupůsobení zemí při zákonodárství nebo zásad stanovených v člincích I a 20 (Artikeln 1 und 20) je nepřípustná.“ Viz Jirásková, V.: Dokumenty k ústavním systémům, Praha 1996, s. 111. Podle Ústavy Francouzské republiky nemůže být předmětem změny územní celistvost a republikánská forma vlády (čl. 89) – viz Jirásková, V.: cit. dílo, s. 33 – 34. Republikánská forma vlády je absolutně rigidní i podle čl. 139 italské Ústavy – viz tamtéž, s. 73.

⁴²⁷ Viz Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003, s. 187 – 188.

⁴²⁸ Viz Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003, s. 122 – 139; Holeček, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003, s. 18 – 22.

souhlasu s mezinárodní smlouvou, kterou se přenášejí pravomoci českých orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci, nutná už jen k přijetí ústavního zákona. Mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách přitom v žádném případě za ústavní zákon považovat nelze. V této souvislosti stojí za pozornost též např. čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR. Ta podle tohoto ustanovení nemůže být doplňována či měněna žádnými mezinárodními smlouvami ani nálezy Ústavního soudu, ale pouze ústavními zákony. Nelze nic vytknout názoru Jana Filipa, podle kterého lidskoprávní mezinárodní smlouvy do ústavního pořádku nepatřily ani předtím a nyní po euronovele už vůbec ne.⁴²⁹

Specifickým problémem pak je otázka zpětné působnosti euronovely Ústavy ČR, která vyvstala v souvislosti s absencí přechodného ustanovení⁴³⁰ a o které již bylo pojednáno výše. Pokud Ústavní soud byl veden snahou potvrdit, že inkorporační účinky novelizovaného čl. 10 Ústavy ČR se vztahují i na lidskoprávní smlouvy, i tak mohl celou situaci vyřešit jinak, méně radikálně. Navíc se o těchto motivech v nálezu vůbec nezmiňuje,⁴³¹ ač by se tím vyřešily i sporné otázky postavení ostatních, tj. jiných než lidskoprávních smluv, v českém právním řádu. Ostatně celé odůvodnění lze vzhledem k jeho zásadnímu významu považovat přinejmenším za velmi stručné.⁴³² Je pravdou, jak Ústavní soud dále zdůrazňuje, že v systému, ve kterém není pramenem práva soudní precedens, by rozhodnutí kterékoli soudní instance nemohlo nabýt faktických derogačních účinků. Na druhou stranu ale ani tento argument neobstojí jako dostatečný důvod k uvedenému extenzivnímu výkladu pojmu ústavní pořádek.

Pokusím se nyní rozebrat zmíněné aspekty euronovely Ústavy ČR bez ohledu na rozhodnutí Ústavního soudu. Jazykový výklad Ústavy ČR je jednoznačný, s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách se jako s privilegovanou skupinou smluv nadále nepočítá. Ještě markantnější je to při podpůrném použití výkladu historického. Ze záznamů jednání Parlamentu⁴³³ je evidentní, že si ústavodárce zachování takové privilegované skupiny mezinárodních smluv nepřál, aniž by tím ovšem zamýšlel oslabení

⁴²⁹ Viz Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj 11/2002, s. 14.

⁴³⁰ Viz Pavlíček, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 87 – 94.

⁴³¹ Rovněž Jan Kysela a Zdeněk Kühn se domnívají, že „vzhledem k tomu, že Euronovela a novela zákona o Ústavním soudu neobsahují přechodná ustanovení, měl Ústavní soud především zvážit uplatnění procesních norem na takovéto situace a případně vytvořit relevantní intertemporální principy“. Viz Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2002, s. 200.

⁴³² Jan Filip dokonce hovoří o obiter dictu „razance vodíkové pumy“. Viz Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj 11/2002, s. 12 an.

⁴³³ Viz elektronickou knihovnu na internetových stránkách obou komor Parlamentu, <http://www.psp.cz> u Poslanecké sněmovny a <http://www.senat.cz> u Senátu.

ochrany lidských práv jako celku, pouze část této pravomoci přenesl na obecné soudy.⁴³⁴ Tím se rozhodně nic nezměnilo na skutečnosti, že Česká republika je „demokratický právní stát založený na úctě k právům člověka a občana“ (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Totéž platí při subjektivním teleologickém výkladu, vycházejícím ze sledování původních intencí ústavodárce, což se děje zpravidla sledováním přístupných dokumentů z projednávání konkrétního předpisu.

Ústavní soud se však přiklonil k výkladu systematickému, který byl výše zpochybněn, a k výkladu teleologickému objektivnímu. Přitom Ústavní soud vycházel z představy racionálního zákonodárce.⁴³⁵ S ohledem na absolutní rigiditu podstatných náležitostí demokratického právního řádu nelze, jak Ústavní soud uvádí, racionálnímu zákonodárci přisuzovat vyřazení lidskoprávních smluv jako referenčních norem pro Ústavní soud, potažmo z celého právního řádu. Rovněž pak lze předpokládat, že by racionální ústavodárce konzistentně v reakci na euronovelu Ústavy ČR změnil také související právní předpisy. Tento argument, se kterým se jako s jediným bezvýhradně ztotožňuji, neboť opomenutí zákonodárce zde bylo nesporné, se týká především občanského soudního řádu a trestního řádu, které dodnes počítají s tím, že obecný soud přeruší řízení a věc postoupí Ústavnímu soudu vždy, shledá-li možný nesoulad zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách. Tento problém se však zdaleka netýká jen soudních řádů. Navíc je nutno poznamenat, že i zde by se celý problém dal vyřešit výkladem, a to použitím pravidla *lex superior derogat legi inferiori*. Ústavní soud však možnosti věci v právnické veřejnosti (a nejen tam) tak samozřejmě, jako je výklad právních předpisů podle obecných zásad právní teorie, zcela přehlédl.⁴³⁶

Nepochybuji o tom, že Ústavní soud byl při svém rozhodnutí veden snahou o zachování stávajícího systému a rozsahu ochrany lidských práv, který se v minulosti, pokud jde o aplikaci mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách přímo Ústavním soudem, osvědčil. Nepochybuji ani o tom, že pokud Ústavní soud své stanovisko v budoucnu nezmění, a to je poměrně pravděpodobné, tento jeho extenzivní výklad, který se prosazuje i v dalších judikátech Ústavního osudu, zůstane nezměněn.⁴³⁷ Tuto kapitolu lze

⁴³⁴ Opačný názor zastává Jiří Malenovský, viz Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003, s. 182; „Nesdílím především tvrzení o jasném a jasně vyjádřeném úmyslu ústavodárce.“ J. Malenovský zde poukazuje na to, že neexistuje názorová kontinuita ústavodárce ohledně projednávání sněmovních tisků č. 208 a č. 884.

⁴³⁵ Viz Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003, s. 130 an.

⁴³⁶ Ještě markantněji se to ukazuje, uvážíme-li, že čl. 10 Ústavy ČR, na rozdíl od soudních řádů a dřívější ústavní úpravy, nehovoří explicitně o přednosti před zákonem.

⁴³⁷ Shodně Ústavní soud judikoval i v nálezech Pl. ÚS 44/02 a I. ÚS 752/02.

uzavřít konstatováním, že v důsledku rozhodnutí nejvyšší a nejuživnější soudní autority v České republice, kterou Ústavní soud bezesporu je, je třeba v praxi na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách hledět poněkud pragmaticky jako na součást ústavního pořádku.⁴³⁸ Tento pragmatický přístup ale nic nemění na zásadním nesouhlasu s takovým výkladem. Je třeba současně připomenout, že Ústavní soud spolu s extenzí pojmu ústavního pořádku provedl současně i extenzi vlastních pravomocí,⁴³⁹ a to by se mělo stát opravdu pouze v mezních situacích, kdy by byl jiný přístup zcela neefektivní, nebo v situaci, kdy by ústavnost byla opravdu velmi vážně ohrožena. Jan Filip k nálezu č. 403/2002 Sb. uvádí: „Nemyslím si, že by Parlament a obecné soudy byly tak zanedbatelnými partnery a Listina již tak vyčerpaným právní předpisem, že by bylo nutno sáhnout k výkladu, o který se Ústavní soud pokusil.“⁴⁴⁰ To nakonec potvrzuje i minulá zkušenost, kdy rušení právních předpisů pouze pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, aniž by byla současně porušena i Listina základních práv a svobod, je případem zcela výjimečným. Řečeno jinými slovy, v případě protiústavnosti by v drtivé většině případů zůstala posledním korektivem právě Listina základních práv a svobod, aplikovaná v řízení před Ústavním soudem. V takovém řízení by pak zcela jistě i Ústavní soud mohl při výkladu Listiny základních práv a svobod přihlídnout i ke znění lidskoprávní smlouvy, jak to již mnohokrát učinil v minulosti.

Nabízí se srovnání s některými přístupy německého Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*). Právě tento soud ve svých rozhodnutích vedle samotného ústavního textu poměrně výrazně akcentuje také tzv. „nadústavní“ principy, vyvoditelné z ústavy. Výrazné je to především právě u otázek týkajících se lidských a občanských práv. Spolkový ústavní soud přitom došel tak daleko, že prohlásil za pravomoc ústavního soudu možnost zkoumat a rozhodovat otázku ústavnosti ústavněprávních norem.⁴⁴¹ To je možné tehdy, odporuje-li „neústavní ústavní dodatek“ hmotněprávně strukturální jednotě a systému hodnot ústavy,⁴⁴² respektive jejímu materiálnímu jádru.

⁴³⁸ Jak ale praví Jan Kysela, a lze s ním jen souhlasit, „nemá ... valného smyslu bít se v prsa a po léta volat, že Ústavní soud se mýlí. Či přesněji, smysl to má jako upozornění na možnost jiné, než zvolené cesty...“ – viz Kysela, J.: Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy?, Právní zpravodaj 9/2008, s. 9

⁴³⁹ Nejednalo se o první případ „autoextenze“ kompetencí Ústavního soudu. Již v nálezu Pl. ÚS 33/2000, vyhlášeným pod č. 78/2001 Sb., dospěl Ústavní soud k závěru, že v konkrétních věcech je oprávněn podávat závazný výklad Ústavy ČR tam, kde jedná na základě své kompetence.

⁴⁴⁰ Viz Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj 11/2002, s. 15.

⁴⁴¹ Viz Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled, Praha 2001, s. 321 – 322. Odkazuje se zde na rozhodnutí Gleichberechtigung, BVerfGE 3, s. 225 an.

⁴⁴² Viz Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled, Praha 2001, s. 361 an.

Lze si klást otázku, kdo pak bude posuzovat případné protiústavní nálezy Ústavního soudu, tedy nálezy, které půjdou proti obecným ústavním hodnotám nebo proti podstatným náležitostem demokratického právního státu. Přiznávám, že odpověď na takovou otázku neznám a netroufám si o ní ani spekulovat. Přitom, jak uvádí Václav Pavlíček, „každá nelimitovaná a nekontrolovaná moc může být nebezpečná pro demokracii a ústavní stát. Nebezpečím může být i taková moc Ústavního soudu,“ dodává.⁴⁴³

5.2. Znaky mezinárodních smluv podle ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

Ustanovení článku 10 Ústavy ČR v platném znění sice představuje generální recepční ustanovení, přesto se zdaleka nevztahuje na všechny mezinárodní smlouvy, jimž je Česká republika vázána a jež lze naleznout vyhlášené ve Sbírce zákonů, resp. ve Sbírce mezinárodních smluv. Režimu čl. 10 Ústavy ČR totiž podléhá pouze ta mezinárodní smlouva, u níž jsou kumulativně splněny čtyři pojmové znaky. Musí se jednat o mezinárodní smlouvu:

1. k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament,
2. která byla Českou republikou ratifikována,
3. která je pro Českou republiku závazná, a
4. která byla zákonem stanoveným způsobem vyhlášena.

Pouze taková mezinárodní smlouva se ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR může stát součástí právního řádu České republiky. Každý z právě uvedených znaků mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR si přitom zaslouží, aby mu byla věnována jistá míra pozornosti. Proto se v následujících kapitolách na jednotlivé znaky hypotézy čl. 10 Ústavy ČR zaměřím. Vedle nich se pak ještě někdy hovoří o pátém požadavku bezprostřední použitelnosti, resp. samovykonatelnosti mezinárodní smlouvy (*self-executing treaty*). Ten se však uplatní až v rámci druhé z norem upravených v článku 10 Ústavy ČR.⁴⁴⁴

⁴⁴³ Viz Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003, s. 85.

⁴⁴⁴ Čl. 10 Ústavy ČR obsahuje dvě vzájemně související pravidla, a to:

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

5.2.1. Sjednávání mezinárodních smluv, vyslovování souhlasu Parlamentu k jejich ratifikaci a ratifikace

Článek 10 Ústavy ČR stanoví jako ve své hypotéze mezi elementárními mezinárodními smlouvami, jimž je jako součástí právního řádu přiznána aplikační přednost před zákonem, stanoví-li zákon něco jiného než mezinárodní smlouva, také to, že se musí jednat o mezinárodní smlouvu ratifikovanou se souhlasem Parlamentu. Již bylo řečeno, že se zde fakticky jedná o dva samostatné znaky, které musí být pro inkorporaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR splněny. Mezinárodní smlouva musí být jednak ratifikována, to však samo o sobě pro vyhovění hypotéze čl. 10 Ústavy ČR nestačí, neboť k tomu musí přistoupit ještě další předpoklad, a to že k ratifikaci mezinárodní smlouvy byl dán souhlas Parlamentu.

Ratifikace mezinárodní smlouvy je vyvrcholením komplexního procesu sjednávání mezinárodní smlouvy, který *largo sensu* zahrnuje samotné dojednání vzniku mezinárodněprávního závazku v konkrétní podobě a jeho vnitrostátní projednání. O problematice ratifikace mezinárodní smlouvy proto nelze pojednat odděleně od těchto souvisejících otázek. V rámci této kapitoly proto bude pojednáno nejenom o vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy Parlamentem a následném ratifikačním aktu, ale v zájmu ucelenosti podaného výkladu též o tom, co uvedeným procedurám bezprostředně předchází. Z chronologického hlediska tak bude věnována pozornost otázce sjednávání mezinárodní smlouvy, vyslovení souhlasu Parlamentu s mezinárodní smlouvou, pokud jej Ústava ČR vyžaduje, a konečně o aktu ratifikace, kterým se předpoklady pro vznik mezinárodněprávního závazku České republiky z hlediska vnitrostátního práva završují, protože další podmínky pro vznik takového závazku již mají povahu ryze mezinárodněprávní.

Aby se mezinárodní smlouva mohla stát součástí právního řádu, je nutné, aby byla ratifikována a aby ratifikace proběhla poté, co s ní vysloví souhlas Parlament. K tomu je nezbytně nutné, aby vznik mezinárodní smlouvy, popřípadě přistoupení ke smlouvě, bylo řádným způsobem sjednáno. Na druhou stranu však pouhé sjednání mezinárodní smlouvy nepředstavuje definiční znak mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, takže ne všechny mezinárodní smlouvy, jež budou řádně sjednány a vyplyne z nich mezinárodněprávní závazek České republiky, získají aplikační přednost před zákonem. Je tomu tak proto, že ne všechny mezinárodní smlouvy, jak o tom ještě bude podrobně pojednáno, podléhají souhlasu Parlamentu a ratifikaci. To je konečně také důvodem, proč jsou v této kapitole otázky sjednávání mezinárodní smlouvy *de lege lata* pojednány pouze z hlediska ústavní úpravy

a předpisů, jejichž vydání Ústava ČR předpokládá. Otázkám schvalování a vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv, jak je upravují interní normativní akty vydané vládou, které však působí právní účinky toliko uvnitř subjektů povinných řídit s příslušnými interními akty vlády, bude věnována zcela samostatná kapitola.

5.2.1.1. Sjednávání mezinárodních smluv v právní úpravě – ústavní role prezidenta republiky, vlády a jednotlivých členů vlády

Ústava ČR upravuje kompetence ústavních orgánů a, byť velmi kusým způsobem, také procedury nezbytné k tomu, aby Česká republika mohla z hlediska vnitrostátního práva vyjednat a uzavřít mezinárodní smlouvu, která by se stala pro Českou republiku závaznou. Jedná se konkrétně o úpravu otázek sjednávání mezinárodních smluv, jejich projednání v Parlamentu, které má formu vyslovení souhlasu s ratifikací, a ratifikace mezinárodní smlouvy.

Předně je třeba říci, že Ústava ČR svěřuje v oblasti mezinárodněprávních otázek výsadní postavení prezidentovi republiky.⁴⁴⁵ Jeho postavení v mezinárodních vztazích je klíčové, a to i přesto, že není vrcholným orgánem výkonné moci, neboť takové postavení přiznává Ústava ČR vládě. Podle Ústavy ČR prezident republiky mimo jiné zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy, přičemž sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, dále přijímá vedoucí zastupitelských misí a pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí.⁴⁴⁶ Rozhodnutí přijímaná v rámci uvedených pravomocí však ke své platnosti vyžadují spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Za taková prezidentova rozhodnutí nese odpovědnost vláda jako celek. Netýká se to naopak jiných úkonů, které nemají povahu prezidentova rozhodnutí a které tudíž ke své platnosti žádný spolupodpis jiného ústavního činitele nevyžadují.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ Podrobněji k postavení prezidenta v mezinárodněprávních souvislostech např. Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, In: Šimíček, V.: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 189 – 216; Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, In: Šimíček, V.: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 217 – 228.

⁴⁴⁶ Viz čl. 63 odst. 1 písm. a), b), d) a e) Ústavy ČR.

⁴⁴⁷ Přiměřeně lze vyjít z nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 43/93, vyhlášeného pod č. 91/1994 Sb.: „Čl. 63 odst. 3 Ústavy stanoví, ve kterých případech výkon ... pravomocí ... vyžaduje spolupodpis předsedy nebo jím pověřeného člena vlády. Je tomu tak nikoli generelně při jakémkoli způsobu výkonu pravomocí ... , ale pouze při takovém způsobu výkonu těchto pravomocí, který prezident republiky realizuje formou „vydaného rozhodnutí“ (čl. 63 odst. 3 Ústavy). Tato formulace zdůrazňuje objektivně-právní povahu takového rozhodnutí: jde o onen výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (byť i jednotlivých osob). „Vydané rozhodnutí“ nelze proto chápat jako jakékoli „se rozhodnutí“ k určitému chování.“

Pokud Ústava ČR prezidentovi republiky svěřuje oprávnění sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy, je evidentní, že ústavodárce navazuje na dosavadní ústavní tradici. Stejně oprávnění totiž příslušelo prezidentu republiky podle všech dosavadních ústavních předpisů. Je sice pravdou, že Prozatímní ústava až do své novely provedené s účinností od 31. května 1919 zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. oprávnění sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy výslovně neupravovala a v otázkách mezinárodních a mezinárodněprávních se spokojila s kusým konstatováním, že prezident republiky zastupuje stát navenek, nicméně všechny pozdější úpravy výslovně stanovily, že je to prezident republiky, komu přísluší právo sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy.⁴⁴⁸ Podle Prozatímní ústavy, Ústavní listiny z roku 1920, Ústavy 9. května byla k těmto prezidentovým úkonům vyžadována jako nezbytná podmínka jejich platnosti kontrasignace. Naopak Ústava ČSSR a ústavní zákon o československé federaci kontrasignaci nevyžadovaly.

Oprávnění ke sjednávání mezinárodních smluv, nikoli však jejich ratifikaci, může prezident republiky v souladu s Ústavou ČR delegovat na vládu a s jejím souhlasem na jednotlivé členy vlády.⁴⁴⁹ Na základě tohoto ústavního zmocnění rozhodl prezident republiky svým rozhodnutím ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv o přenesení sjednávání a schvalování některých mezinárodních smluv na vládu, respektive na její jednotlivé členy. Učinil tak na základě ustanovení Ústavy ČR, které mu umožňuje přenést sjednávání mezinárodních smluv, nikoli však jejich ratifikaci, na vládu a s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Toto rozhodnutí bylo vyhlášeno ve Sbírce zákonů pod č. 144/1993 Sb. a s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých případech jím došlo k přenesení:

a) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které nevyžadují souhlas Parlamentu, přístup k nim a jejich přijetí, na vládu,

b) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy, přístup k nim a jejich přijetí, na člena vlády, pověřeného řízením příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy.

Rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv se týká pouze těch mezinárodních smluv, které ke své ratifikaci nevyžadují souhlas obou komor Parlamentu

⁴⁴⁸ § 10 písm. a) Prozatímní ústavy; § 64 odst. 1 bod 1 Ústavní listiny 1920; § 74 odst. 1 bod 1 Ústavy 9. května; čl. 62 odst. 1 bod 1 Ústavy ČSSR; čl. 61 odst. 1 písm. a) zákona o československé federaci

⁴⁴⁹ Podobně čl. 102 odst. 1 písm. a) Ústavy Slovenské republiky stanoví: „Prezident zastupuje Slovenskú republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy. Dojednávane medzinárodných zmlúv môže preniesť na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov“.

ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR a které se tedy podle čl. 10 Ústavy ČR nestávají součástí právního řádu s aplikační předností před zákony. V prvním případě, kdy prezident republiky přenesl sjednávání a schvalování mezinárodních smluv na vládu, bývají takové mezinárodní smlouvy označovány jako smlouvy vládní. Mezinárodní smlouvy sjednávané a schvalované z rozhodnutí prezidenta republiky jednotlivými členy vlády stojícími v čele příslušných ministerstev (či jiných ústředních orgánů státní správy) bývají označovány jako smlouvy rezortní, respektive ministerské. Rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv navazuje na dřívější tradici podobných rozhodnutí vydaných na základě dřívějších ústavních úprav, kterými prezident republiky přenášel sjednávání mezinárodních smluv. Již bylo řečeno, že všechny československé ústavní úpravy účinné od 31. května 1919 svěřovaly právo sjednávat mezinárodní smlouvy prezidentovi republiky.⁴⁵⁰ Vedle toho bylo počínaje Ústavou 9. května prezidentovi republiky umožněno, aby za jistých podmínek přenesl sjednávání mezinárodních smluv na vládu, popřípadě její jednotlivé členy. Předchozí ústavní úpravy tuto možnost prezidentovi republiky nedávaly, byť i zde mohl prezident republiky udělit k tomuto úkonu nebo dílčím úkonům při sjednávání mezinárodní smlouvy plnou moc a nechat se tak zastoupit – například členem vlády.⁴⁵¹ Nadále se však jednalo o výkon výlučné pravomoci prezidenta republiky, a to bez ohledu na fakt, že veškerý prezidentův úkon moci vládní a výkonné podléhal kontrasignaci.⁴⁵²

Podle Ústavy 9. května platilo, že sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nevyžadují souhlasu Národního shromáždění a v nichž se nevyměňuje ratifikace, může prezident republiky přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.⁴⁵³ Podobně podle Ústavy ČSSR platilo, že sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nepotřebují souhlasu Národního shromáždění, může prezident republiky přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.⁴⁵⁴ Ústavní zákon o československé federaci posléze stanovil, že sjednávání mezinárodních smluv, ke kterým není třeba souhlasu Federálního shromáždění, může prezident přenést na federální vládu anebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy.⁴⁵⁵ Z uvedeného je zřejmé, že oproti Ústavě ČR bylo v dřívějších ústavách, pokud jej vůbec obsahovaly, oprávnění prezidenta republiky delegovat sjednávání mezinárodních smluv na vládu a její jednotlivé členy výrazně užší. Jestliže Ústava ČR

⁴⁵⁰ § 10 písm. a) Prozatímní ústavy, ve znění ústavního zákona č. 271/1919 Sb. z. a n.; § 64 odst. 1 bod 1 Ústavní listiny 1920; § 74 odst. 1 bod 1 Ústavy 9. května; čl. 62 odst. 1 bod 1 Ústavy ČSSR; čl. 61 odst. 1 písm. a) zákona o československé federaci.

⁴⁵¹ Weyr, F.: Československé ústavní právo, Praha 1937, s. 192.

⁴⁵² § 68 Ústavní listiny 1920; obdobně § 10 Prozatímní ústavy.

⁴⁵³ § 74 odst. 1 bod 1 Ústavy 9. května.

⁴⁵⁴ Čl. 62 odst. 1 bod 1 Ústavy ČSSR.

⁴⁵⁵ Čl. 61 odst. 1 písm. a) zákona o československé federaci.

umožňuje v zásadě přenesení pravomoci ke sjednávání mezinárodních smluv v případě všech mezinárodních smluv, tedy včetně těch, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu, dřívější úpravy byly omezeny jen na ty mezinárodní smlouvy, které souhlas zákonodárného sboru nevyžadovaly. Ústava 9. května byla přitom ještě přísnější, když podle ní byla delegace kompetence ke sjednávání mezinárodních smluv vyloučena i tehdy, pokud samotnou mezinárodní smlouvou byla vymíněna ratifikace, i když se z pohledu ústavní úpravy jinak nejednalo o smlouvu vyžadující před ratifikací souhlas Národního shromáždění. Žádná z ústavních úprav umožňujících tuto delegaci nevyklučovala ani delegaci obecnou, týkající se přesně vymezeného okruhu mezinárodních smluv, ani delegaci *ad hoc*. K delegaci sjednávání mezinárodních smluv na jednotlivé členy vlády se však obligatorně vyžadovalo, aby k takové delegaci dala souhlas vláda, a to jak v případě úprav, podle nichž rozhodnutí prezidenta republiky o přenesení sjednávání mezinárodních smluv podléhalo kontrasignaci, tak i v ostatních případech.

Obecná delegace práva sjednávat mezinárodní smlouvu na vládu, popřípadě její jednotlivé členy, byla prezidentem republiky před rokem 1993 uplatněna v případě rozhodnutí prezidenta republiky č. 63/1967 Sb., vydaného dne 21. června 1967 prezidentem republiky Antonínem Novotným,⁴⁵⁶ a posléze rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb., které vydal dne 24. března 1969 prezident republiky Ludvík Svoboda.⁴⁵⁷ Obě rozhodnutí byla

⁴⁵⁶ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 63/1967 Sb. podle článku 62 odst. 1 bod 1 Ústavy o sjednávání mezinárodních smluv stanovilo:

„Na základě zmocnění, daného mi Ústavou, vydávám – s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých případech – toto rozhodnutí:

1. přenáším

a) sjednávání mezinárodních smluv, které nevyžadují souhlasu Národního shromáždění (článek 42 Ústavy), na vládu,

b) sjednávání mezinárodních smluv, které upravují otázky spadající výlučně do oboru působnosti jednoho ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy řízeného členem vlády a svým významem nepřesahují rámec jeho působnosti, na člena vlády pověřeného řízením tohoto ministerstva nebo jiného ústředního orgánu;

2. stanovím, že

a) přenesení pravomoci podle odst. 1 se vztahuje obdobně na sjednávání mnohostranných mezinárodních smluv, přístup k nim a jejich přijetí,

b) smlouvy uvedené v odst. 1 písm. b), pokud jsou podle výslovného ustanovení platné mezinárodní smlouvy sjednávány k provedení některých jejich zásad současně dvěma členy vlády, mohou být sjednány ve formě jednoho společného smluvního dokumentu.“

⁴⁵⁷ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb. podle článku 61 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, o sjednávání mezinárodních smluv, stanovilo:

„Na základě zmocnění, daného mi ustanovením článku 61 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, vydávám – s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých případech – toto rozhodnutí:

1. přenáším

a) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které nevyžadují souhlas Federálního shromáždění (čl. 36 odst. 3 ústavního zákona), přístup k nim a jejich přijetí na vládu Československé socialistické republiky,

b) sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které upravují otázky spadající výlučně do některé z oblastí uvedených v článku 7 odst. 1 a v článku 8 odst. 1 ústavního zákona a svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy působících

vydána prezidentem republiky bez kontrasignace, kterou tehdejší úprava podle Ústavy ČSSR, respektive podle ústavního zákona o československé federaci nevyžadovala. Druhé z uvedených rozhodnutí zůstalo v platnosti až do 28. dubna 1993, kdy prezident republiky Václav Havel vydal nové rozhodnutí o sjednávání mezinárodních smluv, vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 144/1993 Sb., které je platné beze změny až do současnosti. Ústavní praxe je tedy taková, že rozhodnutí přechází i na nového prezidenta, který jej samozřejmě může zrušit, a to případně i bez náhrady.⁴⁵⁸

Bez zajímavosti není, že zatímco Ústava ČR předpokládá možnost delegovat na vládu či její jednotlivé členy toliko sjednávání mezinárodních smluv, v platném rozhodnutí prezidenta republiky došlo k delegaci sjednávání a schvalování vyjmenovaných smluv. Podobně tomu ostatně bylo i v případě předchozího rozhodnutí prezidenta republiky, vydaného pod č. 31/1969 Sb., které rovněž upravovalo delegaci sjednávání a schvalování, ačkoliv zákon o československé federaci pojednával v souvislosti s takovou delegací pouze o sjednávání mezinárodních smluv. Takový rozsah rozhodnutí prezidenta republiky vyvolává jisté pochybnosti, zda vůbec je ústavně konformní. Sporné je, zda a nakolik, respektive v jakých případech lze pod pojem sjednávání mezinárodní smlouvy zahrnout i její schválení. I kdyby odpověď byla kladná, tedy že sjednávání mezinárodní smlouvy může v některých případech obsáhnout i její schválení, pak je tu ovšem pochybnost, zda je účelné, aby rozhodnutí prezidenta, byť obsahově souladné s Ústavou ČR, používalo odlišnou terminologii.

v této oblasti, přístup k nim a jejich přijetí, na člena vlády Československé socialistické republiky pověřeného řízením příslušného federálního ministerstva nebo jiného federálního ústředního orgánu státní správy.

2. Stanovím, že smlouvy uvedené v odstavci 1 písm. b), pokud jsou podle výslovného ustanovení platné mezinárodní smlouvy sjednávány k provedení některých jejích zásad současně dvěma členy vlády Československé socialistické republiky, mohou být sjednány ve formě jednoho společného smluvního dokumentu.

3. Ruším rozhodnutí prezidenta republiky podle článku 62 odst. 1 bod 1 Ústavy o sjednávání mezinárodních smluv z 21. června 1967 č. 63 Sb.

4. Toto rozhodnutí nabývá účinnosti dnem podpisu.“

⁴⁵⁸ Praxe po zvolení druhého prezidenta České republiky – Václava Klause – nepotvrdila názor, že takové rozhodnutí „nemůže nikterak vázat nového prezidenta republiky“ – viz Václav Pavlíček In: Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl – Ústavní systém, Praha 1998, s. 230. Prezident republiky Václav Klaus rozhodnutí č. 144/1993 Sb. převzal „za své“, aniž by to deklaroval jakýmkoli výslovným aktem či rozhodnutím – Vladimír Mikule In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 458.

Rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv bylo projednáno vládou a na základě jejího usnesení ze dne 21. dubna 1993 č. 186 vzato na vědomí a odsouhlaseno, včetně souhlasu s jeho kontrasignací, která byla nezbytnou podmínkou, aby prezidentovo rozhodnutí mohlo nabýt platnosti. Týmž usnesením vlády bylo současně uloženo ministroví zahraničních věcí předložit vládě do 31. května 1993 návrh směrnice, která bude obsahovat zásady pro sjednávání, ústavní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv. Tou se posléze stala dnes již zrušená Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv, přijatá usnesením vlády ze dne 16. června 1993 č. 328.

Za sjednání mezinárodní smlouvy je všeobecně považováno učinění všech kroků k tomu, aby mezinárodní smlouva platně vznikla.⁴⁵⁹ Sjednání mezinárodní smlouvy v sobě nezahrnuje oprávnění smlouvu ratifikovat. Jak ještě bude uvedeno, ne všechny mezinárodní smlouvy podléhají ratifikaci, tudíž je možné, aby mezinárodněprávní závazek plynoucí ze smlouvy vznikl i jinak než na základě ratifikace.⁴⁶⁰ Východiskem je především ustanovení čl. 49 Ústavy ČR, popřípadě text samotné mezinárodní smlouvy. Tam, kde by mezinárodní smlouva ratifikaci nepodléhala, což však připadá do úvahy pouze u mezinárodních smluv, na které se nevztahuje režim čl. 10 Ústavy ČR, je možné i z ústavněprávního hlediska, aby se smlouva stala pro Českou republiku závaznou i bez ratifikace, tedy aby konečný projev vůle České republiky být mezinárodní smlouvou vázána byl vyjádřen jiným způsobem v souladu s Vídeňskou úmluvou o smluvním právu než ratifikací. V takovém případě je podle mého názoru přípustné, aby pod pojem sjednávání mezinárodní smlouvy bylo zahrnuto i její schválení (bez výhrady ratifikace). V případě sjednávání mezinárodních smluv, které nepodléhají ratifikaci, a nerozhodne-li prezident republiky v jednotlivém případě jinak, je pod přenesení práva sjednávat mezinárodní smlouvy možné zahrnout její sjednání až do samého konce, tedy do vzniku mezinárodněprávního závazku České republiky plynoucího z takové smlouvy. Ve světle právě uvedeného tak vnímám i výslovnou zmínku o přenesení prezidentova práva schvalovat mezinárodní smlouvy, které je obsaženo v prezidentově rozhodnutí č. 144/1993 Sb., jako jdoucí nad rámec Ústavy ČR. Domnívám se, že toto prezidentovo rozhodnutí o přenesení práva schvalovat mezinárodní smlouvy jde nad rámec Ústavy ČR pouze terminologicky, nikoli obsahem, který Ústavě ČR plně odpovídá.⁴⁶¹ Vycházím přitom rovněž z terminologie Vídeňské úmluvy o smluvním právu, která pojem sjednávání používá právě v onom širším kontextu.⁴⁶²

Vedle obecné delegace ke sjednávání mezinárodních smluv není vyloučeno, aby prezident republiky vydal také *ad hoc* rozhodnutí, týkající se přenesení práva sjednat mezinárodní smlouvu, na kterou obecné rozhodnutí o sjednávání mezinárodních smluv nedopadá. I takové rozhodnutí by ke své platnosti vyžadovalo kontrasignaci. Praxe

⁴⁵⁹ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl – Ústavní systém, Praha 1998, s. 229; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 457.

⁴⁶⁰ Viz čl. 11 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, který stanoví: „Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, může být vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením nebo přístupem k ní nebo jiným dohodnutým způsobem.“

⁴⁶¹ Opačně Vladimír Mikule, In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 362: „Pokud bychom setrvali na ... rozlišení (sjednávání je pouze předběžný proces „vyjednávání“, teprve ratifikací se dává ke smlouvě souhlas) museli bychom konstatovat, že přenesení pravomoci rozhodovat o „schvalování“ smluv, o „přístupu“ k nim nebo o jejich „přijetí“ nemá v Ústavě oporu.“

⁴⁶² Srov. čl. 7 odst. 2 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu, pojednávající o všech úkonech souvisejících se sjednáváním mezinárodní smlouvy.

individuálních delegačních aktů se objevila až s nástupem Václava Klause do úřadu prezidenta republiky.⁴⁶³ Jako příklad je v odborné literatuře uváděno rozhodnutí prezidenta republiky z 11. března 2005 o přenesení pravomoci sjednat Protokol č. 14 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na vládu.⁴⁶⁴

Z poslední doby lze jako příklad individuální delegace uvést rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 29. července 2008, kterým na základě čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR přenesl na vládu pravomoc ke sjednání ukončení platnosti Úmluvy o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu),⁴⁶⁵ založené na článku K.3 Smlouvy o Evropské unii, a protokolů s ní souvisejících. Úmluva o Europolu je přitom smlouvou prezidentského typu, k jejíž ratifikaci vyslovil souhlas Parlament.⁴⁶⁶ V tomto případě však má prezidentem přenesené oprávnění „sjednat“ mezinárodní smlouvu svá výrazná specifika. Nejedná se totiž o sjednání mezinárodní smlouvy ve významu, který je tomuto pojmu v literatuře obvykle přikládán a který již byl výše popsán.⁴⁶⁷ Přenesení pravomoci zde nesměřuje k uzavření mezinárodní smlouvy, nýbrž k ukončení existence mezinárodněprávního závazku České republiky. Prezident republiky zde přenesl na vládu právo „sjednat“ ukončení platnosti uvedených smluv. V této souvislosti je tedy nutné zodpovědět otázku, zda vůbec lze v případě ukončení platnosti mezinárodní smlouvy pravomoc prezidenta republiky přenést na vládu, popřípadě s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Jinými slovy je třeba vyjasnit, zda se prezidentovo právo delegovat pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy může týkat i případů, kdy má jít o „sjednání smlouvy v negativním smyslu“, tedy sjednání ukončení platnosti smlouvy.

Dále je třeba připomenout, že prezident republiky může na vládu přenést toliko sjednání mezinárodní smlouvy, nikdy její ratifikaci, která je závěrečným vyjádřením vůle státu být smlouvou vázán. V případě ukončení platnosti smluv však nelze o ratifikaci hovořit. Ratifikace je totiž akt značně specifický a jeho význam je úzce spjat s mezinárodním právem, které mu přikládá jasný význam. Ukončení platnosti mezinárodní smlouvy sice podléhá schvalovacímu procesu, u prezidentských smluv včetně projednání Parlamentem, rozhodně však v této souvislosti nelze hovořit o ratifikaci. Tento závěr lze opřít o skutečnost, že ne

⁴⁶³ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 362, 458.

⁴⁶⁴ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 362.

⁴⁶⁵ Sdělení MZV č. 75/2005 Sb. m. s.

⁴⁶⁶ Ukončení platnosti těchto mezinárodních smluv schválila vláda svým usnesením ze dne 2. července 2008 č. 812. Současně doporučila prezidentovi republiky, aby je po vyslovení souhlasu Parlamentu rovněž schválil. Následně má být Evropský policejní úřad znovu ustaven a jeho pravomoci mají být posíleny, a to již přímo rozhodnutím Rady Evropské unie, jak to předpokládá Lisabonská smlouva.

⁴⁶⁷ Např. Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl – Ústavní systém, Praha 1998, s. 229: „Sjednat smlouvu znamená učinit vše, aby smlouva platně vznikla.“; podobně Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 457.

všechny mezinárodní smlouvy podléhají ratifikaci. Lze však v této souvislosti hovořit o sjednání ukončení platnosti smlouvy? Pro odpověď na tuto otázku je třeba nejprve říci, že ačkoliv Ústava ČR pojednává pouze o sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv, je třeba v této úpravě nalézt i oporu pro případné ukončení mezinárodně smluvních závazků. Václav Pavlíček v této souvislosti uvádí, že ústavní kompetenci prezidenta republiky k vypovídání mezinárodních smluv nutno dovodit z obecného ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR, tedy z prezidentova oprávnění zastupovat stát navenek, nikoliv z analogie ve vztahu k čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR o sjednávání mezinárodních smluv.⁴⁶⁸ To by však zřejmě znamenalo, že ukončit platnost jakékoli mezinárodní smlouvy, tedy i vládní nebo rezortní, by mohl pouze prezident republiky, jenž sice může na vládu či její členy delegovat pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy, ale nikoliv své oprávnění zastupovat stát navenek. To by však neodpovídalo ani dosavadní smluvní praxi České republiky, kdy k ukončování platnosti mezinárodních smluv dochází i z rozhodnutí jiných ústavních orgánů, než je prezident republiky. Typicky může jít o akt vlády, jedná-li se o vládní smlouvu,⁴⁶⁹ popřípadě u rezortních smluv o příslušného rezortního ministra.⁴⁷⁰

Přikláním se proto k názoru, že sjednáváním mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, včetně části věty za středníkem, je třeba rozumět i sjednání smlouvy v negativním smyslu, tedy sjednání ukončení platnosti takové smlouvy pro Českou republiku. Jelikož ukončení platnosti Úmluvy a Protokolů nepodléhá narozdíl od jejich sjednání ratifikaci, je možné, aby ukončení platnosti mezinárodní smlouvy bylo na základě platného rozhodnutí prezidenta a se souhlasem Parlamentu sjednáno vládou, popřípadě se souhlasem vlády jejím jednotlivým členem. Doplníme-li tedy definici pojmu sjednávání o její negativní obsah, lze při dodržení postupů daných procesním právem ústavním a mezinárodním za sjednávání mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR považovat všechny kroky vedoucí k tomu, aby mezinárodní smlouva platně vznikla, popřípadě k tomu, aby její platnost pro Českou republiku byla ukončena. V případech, kdy není Ústavou ČR ani mezinárodní smlouvou samotnou vyžadována ratifikace, zahrnuje pojem

⁴⁶⁸ Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl – Ústavní právo České republiky, část 1., Praha 2001, s. 313.

⁴⁶⁹ Srov. např. sdělení MZV č. 30/2007 Sb. m. s., o tom, že dne 11. října 2006 bylo diplomatickou nótou oznámeno Afghánské demokratické republice rozhodnutí vlády České republiky vypovědět Dohodu mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Afghánské demokratické republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o dosaženém vzdělání a dokladů o udělení vědeckých hodností a titulů, podepsanou v Praze dne 24. června 1981 a vyhlášenou pod č. 111/1982 Sb.

⁴⁷⁰ Viz přiměřeně též čl. 30 odst. 3 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004, který stanoví: „Platnost smlouvy ukončuje ten orgán, z jehož plné moci byla sjednána, a to prezidentskou smlouvu a vládní smlouvu na základě rozhodnutí nebo návrhu vlády a rezortní smlouvu po předchozím souhlasu ministra zahraničních věcí.“

sjednání i právo konečným způsobem projevit vůli České republiky k tomu být sjednávanou mezinárodní smlouvou vázána.

Z dosavadní praxe individuálních delegací pravomoci sjednat mezinárodní smlouvu se přitom ukazuje, že prezident republiky tohoto institutu využívá v případech, kdy má vůči návrhu sjednat mezinárodní smlouvu výhrady.⁴⁷¹

5.2.1.2. Souhlas Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy

Ačkoli spadají otázky sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv primárně do oblasti moci výkonné, významnou roli při rozhodování, zda se určitá mezinárodní smlouva stane součástí právního řádu, popřípadě zda nadále zůstane jeho součástí, přesto hraje moc zákonodárná. V případech vymezených Ústavou ČR je totiž nutné, aby k ratifikaci mezinárodních smluv daly souhlas obě komory Parlamentu. Je tedy zřejmé, že mezinárodní smlouvy, jichž se tento ústavní požadavek týká, nemohou být ratifikovány proti vůli byť jen jedné z komor Parlamentu, což značí, že význam zákonodárského sboru je v této oblasti nepominutelný. Rovněž hypotéza čl. 10 Ústavy ČR, aby se mezinárodní smlouva mohla stát integrální součástí právního řádu České republiky, předpokládá, kromě splnění dalších podmínek, že taková mezinárodní smlouva byla ratifikována se souhlasem Parlamentu.

Z Ústavy ČR je zřejmé, že za účelem inkorporace mezinárodní smlouvy do právního řádu České republiky musí nutně dojít k ratifikaci mezinárodní smlouvy, kterou je na základě Ústavy ČR oprávněn provést toliko prezident republiky,⁴⁷² to však samo o sobě ještě nestačí, neboť čl. 10 Ústavy ČR současně vyžaduje, že k takové ratifikaci musí dát souhlas Parlament. Bez souhlasu Parlamentu by ústavní podmínka pro inkorporaci mezinárodní smlouvy splněna nebyla, stejně jako v případě, kdy by Parlament souhlas s ratifikací vyslovil, avšak prezident republiky by posléze z jakéhokoliv důvodu mezinárodní smlouvu neratifikoval.

⁴⁷¹ Jak uvádí předkládací zpráva pro Parlament k návrhu, kterým se předkládá Parlamentu k vyslovení souhlasu s ratifikací Protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [sněmovní tisk č. 1054 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. volební období, 2005), s. 2], prezident se před přenesením své pravomoci na vládu „vyjádřil k Protokolu č. 14 kritickým způsobem“. Podobně v případě rozhodnutí přenést na vládu pravomoc ke sjednání ukončení platnosti Úmluvy o Europolu a souvisejících protokolů byly důvodem kritické výhrady prezidenta republiky k takovému postupu, když se na oficiálních internetových stránkách prezidenta republiky (www.hrad.cz) mj. uvádí: „Prezident republiky považuje vládou schválený postup za sporný jak právně, tak politicky, a proto se rozhodl nesjednat zmíněnou Úmluvu, ale přenesením své pravomoci ponechat odpovědnost za tento krok na vládě. Domnívá se, že to vládě umožní, aby svůj postup ještě jednou zvážila.“ Z pohledu ústavněprávního vymezení odpovědnosti za výkon funkce prezidenta, kterou v případě kontrasignovaných rozhodnutí přebírá vláda, je však takový postup prezidenta minimálně diskutabilní.

⁴⁷² Uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident republiky ještě není zvolen nebo nesložil slib, rovněž nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát, přísluší výkon funkce sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy předsedovi vlády – viz čl. 66 Ústavy ČR.

Úloha Parlamentu při vyslovování souhlasu s některými mezinárodními smlouvami, jež jsou vesměs významnější povahy, má hned několik důvodů. Jakkoli otázky zastupování státu navenek a s tím spojené sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv tradičně patří do oblasti výkonné moci, je obligatorní vyslovování souhlasu s ratifikací některých mezinárodních smluv projevem svrchovanosti Parlamentu, jakožto orgánu nadaného zákonodárnou a ústavodárnou pravomocí. Role Parlamentu rovněž obráží jeho úlohu při kontrole moci výkonné. Poslanecké sněmovně jako jedné z komor je vláda odpovědna ze své činnosti, která je v zásadě nemožná bez důvěry Poslanecké sněmovny. Vláda navíc v rovině ústavněprávní nese odpovědnost za rozhodnutí prezidenta republiky vydaná v mezinárodněprávních otázkách, neboť sám prezident je podle Ústavy ČR z výkonu své funkce neodpovědný a jeho rozhodnutí v mezinárodněprávních otázkách podléhají spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, přičemž tento spolupodpis je *conditio sine qua non* platnosti prezidentova rozhodnutí. V tomto ohledu je proto zřejmé, že odpovědnost za rozhodnutí prezidenta republiky přijímaná v otázkách mezinárodněprávních leží na vládě a že vláda je ze své činnosti odpovědna Poslanecké sněmovně, která jí může případně vyslovit nedůvěru a přivodit tak pád vlády.

Úprava vyslovování souhlasu zákonodárného sboru s ratifikací některých smluv je přitom tradičním institutem, a to i v dobách, kdy právní řád pohlíží na mezinárodní smlouvy a ostatní mezinárodněprávní závazky dualistickým pohledem, aniž by obsahoval obecné inkorporační pravidlo pro mezinárodní smlouvy a další mezinárodněprávní závazky. Oprávnění zákonodárného sboru ingerovat do procesu ratifikace vybraných mezinárodních smluv souvisí se svrchovaností zákona a s maximou právního státu být vázán vlastním právem. Typicky bývá souhlas zákonodárného sboru s ratifikací mezinárodní smlouvy vyžadován u těch mezinárodních smluv, které upravují otázky, které by jinak bylo třeba upravit zákonem, respektive které posléze bude třeba zákonem provést, předně z toho důvodu souhlas Parlamentu zajišťuje, že moc výkonná neomezí rozhodovací parlamentní proces a jeho suverenitu tím, že by sama, bez parlamentní součinnosti, přijala mezinárodněprávní závazek, který je bez přijetí zákona nerealizovatelný.

Ústava ČR v platném znění v článku 49 stanoví, že souhlasu obou komor Parlamentu je třeba k ratifikaci 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,

e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

V uvedené podobě se toto ustanovení stalo součástí Ústavy ČR s účinností od 1. června 2002, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 395/2001 Sb., jímž bylo v této podobě do Ústavy ČR doplněno. Současně bylo stanoveno, že k ratifikaci je bezpodmínečně nutný souhlas obou komor Parlamentu, tedy Poslanecké sněmovny i Senátu. Souhlas obou komor Parlamentu musí ratifikaci mezinárodní smlouvy předcházet, vyslovení souhlasu *ex post* až po ratifikaci mezinárodní smlouvy Ústava ČR nepřipouští.⁴⁷³

Mezinárodní smlouvy, které ke své ratifikaci vyžadují souhlas Parlamentu, bývají někdy označovány jako tzv. smlouvy prezidentské. Toto označení je však třeba vnímat jako určité zobecnění, neboť vymezení kategorií mezinárodních smluv, které ke své ratifikaci vyžadují souhlas zákonodárního sboru, se může lišit, a to nejenom v mezinárodním srovnání, ale i v historickém vývoji daného státu. Dosavadní zkušenosti s vývojem ústavní úpravy na našem území to jenom potvrzují. Vždyť, jak již bylo řečeno, stalo se stávající vymezení okruhu mezinárodních smluv vyžadujících k ratifikaci souhlas Parlamentu součástí ústavního pořádku s účinností teprve od 1. června 2002. Podle důvodové zprávy byla změna podmíněna především zájmem na zpřesnění vymezení kategorie smluv vyžadujících k ratifikaci souhlas Parlamentu.⁴⁷⁴ Změněna však byla i procedura pro vyslovování souhlasu Parlamentu.

Podle původního znění Ústavy ČR platilo, že souhlas Parlamentu vyžadují smlouvy o lidských právech a základních svobodách, politické smlouvy a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona, přičemž dále platilo, že Parlament tyto smlouvy schvaloval obdobně jako návrhy zákonů.⁴⁷⁵ Rovněž vymezení mezinárodních smluv, které bylo lze ratifikovat pouze po předchozím souhlasu parlamentu, respektive příslušného zákonodárního sboru, se v dřívějších ústavách platných na našem území v průběhu času lišilo a vyvíjelo postupně.

Prozatímní ústava z roku 1918 otázky sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv a tudíž ani souhlas s jejich ratifikací neřešila a omezovala se pouze na obecné ustanovení, že prezident republiky zastupuje stát navenek.⁴⁷⁶ Ke změně došlo v důsledku přijetí zákona č. 279/1919 Sb. z a n., jímž byla Prozatímní ústava novelizována v tom smyslu, že souhlasu

⁴⁷³ Tuto časovou souslednost vyjadřovala Ústava 9. května z roku 1948 (§ 74 odst. 1 bod 1) a posléze ústavní zákon o československé federaci (čl. 36 odst. 3) formulací, podle níž stanovené mezinárodní smlouvy vyžadovaly souhlas zákonodárního sboru „před ratifikací“. Podobné výslovné ustanovení naopak nebylo obsaženo ani v Ústavní listině 1920, ani v socialistické Ústavě ČSSR z roku 1960.

⁴⁷⁴ Sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000).

⁴⁷⁵ Čl. 49 Ústavy ČR ve znění před euronovelou stanovil: „(1) Mezinárodní smlouvy, vyžadující souhlas Parlamentu, schvaluje Parlament obdobně jako návrhy zákonů. (2) Souhlas Parlamentu vyžadují smlouvy o lidských právech a základních svobodách, politické smlouvy a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona.“

⁴⁷⁶ § 10 písm. a) Prozatímní ústavy.

Národního shromáždění potřebují smlouvy obchodní, dále smlouvy, ze kterých pro stát nebo občany plynou jakékoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, týkající se státního území.⁴⁷⁷ Ústavní listina z roku 1920 toto novelizované ustanovení Prozatímní ústavy v podstatě převzala, byť drobně formulačně upravené, když bylo stanoveno, že smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát nebo občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, jimiž se mění státní území, potřebují souhlasu Národního shromáždění. Pokud šlo o změny státního území, souhlas Národního shromáždění se dával formou ústavního zákona.⁴⁷⁸ Podle Ústavy 9. května z roku 1948 vyžadovaly před ratifikací souhlas Národního shromáždění politické smlouvy a hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona. Tato úprava dále předpokládala, že zákon stanoví, kdy lze hospodářské smlouvy obecné povahy provádět ještě předtím, než s nimi Národní shromáždění vysloví souhlas.⁴⁷⁹ Podle Ústavy ČSSR z roku 1960 platilo, že Národní shromáždění dává souhlas k mezinárodním smlouvám politickým, k hospodářským smlouvám obecné povahy a k takovým smlouvám, k jejichž provedení je třeba zákona.⁴⁸⁰ Podle ústavního zákona o československé federaci platilo, že před ratifikací vyžadovaly souhlas Federálního shromáždění mezinárodní smlouvy

⁴⁷⁷ § 10 písm. a) Prozatímní ústavy, ve znění zákona č. 279/1919 Sb. z. a n., stanovil: „President republiky zastupuje stát na venek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Smlouvy obchodní, dále smlouvy, ze kterých pro stát nebo občany plynou jakákoli břemena majetková neb osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, týkající se státního území, potřebují souhlasu Národního shromáždění“.

⁴⁷⁸ § 64 odst. 1 bod 1 Ústavní listiny 1920 stanovil konkrétně: „President republiky 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“.

⁴⁷⁹ § 74 odst. 1 bod 1 Ústavy 9. května stanovil: „President republiky 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 nevymáhá 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“.

Ústavou 9. května výslovně předpokládaným zákonem o předběžném provádění hospodářských smluv se stal zákon č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy, který stanovoval následující: „Vyžaduje-li toho zájem státu, lze mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy provádět před tím, než s nimi vysloví souhlas Národní shromáždění, usnese-li se na tom v jednotlivém případě vláda a projeví-li s tím souhlas prezident republiky. Vláda předloží ihned smlouvu, předběžně prováděnou podle tohoto zákona, Národnímu shromáždění, aby s ní vyslovilo souhlas. Odepře-li Národní shromáždění souhlas, zastaví vláda neprodleně další provádění smlouvy.“ Současně došlo zákonem č. 66/1949 Sb., který mimochodem nebyl do dnešní doby formálně žádným způsobem zrušen a je tedy stále součástí právního řádu, ke zrušení zákona ze dne 4. července 1923, č. 158 Sb., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou, a ustanovení čl. VII zákona ze dne 22. června 1926, č. 109 Sb., jímž se částečně mění zákon o celním sazebníku pro československé celní území a celní sazebník a vydávají ustanovení o úpravě obchodních styků s cizinou.

⁴⁸⁰ Čl. 42 Ústavy ČSSR.

politické a mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení bylo třeba zákona Federálního shromáždění.⁴⁸¹

Z uvedeného je zřejmé, že především od přijetí Ústavy 9. května v roce 1948 až do euronovely Ústavy ČR účinné od 1. června 2002 se výčet mezinárodních smluv vyžadujících k ratifikaci souhlas zákonodárního sboru v zásadě příliš nelišil, když vždy zahrnoval mezinárodní smlouvy politické, hospodářské smlouvy (vše)obecné povahy a smlouvy, k jejichž provedení bylo třeba zákona. Ústava ČR k nim v roce 1993 přidala ještě smlouvy o lidských právech a základních svobodách, což lze připisovat jejich inkorporaci do právního řádu, takže na ně již nebylo třeba hledět jako na smlouvy, které mají být provedeny zákonem, neboť byly slovy původní dikce čl. 10 Ústavy ČR „bezprostředně závazné“, z čehož vyplývalo, že jejich závaznost již nebylo nutné zprostředkovávat zákonem. Důvodem jejich vyčlenění zřejmě bylo i to, že podléhaly specifické schvalovací proceduře, vyžadující souhlas kvalifikované třípětinové většiny stejně jako ústavní zákony. Smlouvy, k jejichž provedení bylo třeba zákona, nebylo lze z pohledu tehdejší úpravy chápat jako smlouvy, které nemají povahu *self-executing*, naopak mezi ně, při dualistickém nazírání na vztah vnitrostátního a mezinárodního práva, patřily všechny mezinárodní smlouvy upravující předmět, jehož úprava je vyhrazena zákonu. Provedení takových smluv mohlo spočívat např. jen v zakotvení prostého ustanovení o přednostním použití smlouvy v jednotlivém zákoně.⁴⁸² Přes kvalitativní proměnu právního řádu po roce 1990 a částečné opuštění dualistického přístupu u mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách⁴⁸³ tak výčet smluv zůstal v zásadě stejný od doby první ústavy přijaté v době komunistické totality až do roku 2002. Tento výčet nakonec částečně odpovídá i stávající ústavní úpravě, která rovněž pojednává o politických smlouvách, byť v jejich případě zvlášť zdůrazňuje smlouvy spojenecké

⁴⁸¹ Čl. 36 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci. Přes poměrně velmi dynamický vývoj ústavních předpisů zejména v období po roce 1990 zůstal výčet smluv, které před ratifikací vyžadovaly souhlas Federálního shromáždění, zůstal až zániku československé federace k 31. prosinci 1992 nezměněn. Teprve ústavním zákonem č. 493/1992 Sb. byla s účinností od 29. října 1992 do předmětného článku ústavního zákona o československé federaci doplněna druhá věta ve znění: „Zákon Federálního shromáždění stanoví, kdy lze mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy provádět před tím, než s nimi Federální shromáždění vysloví souhlas.“ Ústavodárce zde navázal na Ústavu 9. května, která rovněž obsahovala podobné ustanovení. Žádný takový zákon Federálního shromáždění však již nebyl přijat a možnost postupovat podle nadále platného zákona č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy, by jistě byla sporná.

⁴⁸² Srov. Mikule, V.: Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy. In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 65 – 72. K témuž Pauknerová, M.: Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 73 an.

⁴⁸³ K inkorporaci mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách do tehdy ještě československého právního řádu došlo na základě § 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 s účinností od 8. února 1991.

a mírové,⁴⁸⁴ dále o hospodářských smlouvách všeobecné povahy⁴⁸⁵ a také o smlouvách, jejichž úprava je jinak vyhrazena zákonu,⁴⁸⁶ mezi něž však svou povahou spadají i smlouvy upravující práva a povinnosti osob.⁴⁸⁷ Konečně i smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,⁴⁸⁸ by bylo lze podřadit buď mezi smlouvy politické, nebo hospodářské, měly-li by všeobecnou povahu. Z toho lze usoudit, že výčet mezinárodních smluv, které ke své ratifikaci vyžadují souhlas zákonodárného sboru, zavedený Ústavou 9. května z roku 1948 zůstal do značné míry, při zohlednění souvislosti proměn právního řádu, ke kterým do dnešní doby došlo, včetně příklonu k monistickému pojetí vztahu českého a mezinárodního práva, zachován. Oproti tomu se výčet prezidentských smluv podle Ústavní listiny z roku 1920 a jí předcházející úpravy podle novelizované Prozatímní ústavy formálně více odlišoval, avšak i zde by bylo možné najít nemálo společných prvků s dnešní úpravou.

Na základě platného znění Ústavy ČR není možné, aby v otázce vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy jedna komora přehlasovala nesouhlas druhé, čímž se procedura vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv přibližuje schvalování některých významných zákonů⁴⁸⁹ a potvrzuje se tak větší vliv mezinárodního práva na právní řád České republiky, jenž byl vyvolán euronovelou Ústavy ČR. Není tedy možné, aby nesouhlas Senátu byl přehlasován souhlasem určitého počtu poslanců hlasujících pro souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy v Poslanecké sněmovně, a to ani v případném opakovaném hlasování, neboť s opakovaným hlasováním o souhlasu s mezinárodními smlouvami jako ústavněprávním institutem právní úprava ani nepočítá.⁴⁹⁰ Obecně platí, že vyslovení souhlasu realizuje daná komora Parlamentu ve formě usnesení, přičemž platí obecné pravidlo, že k přijetí usnesení v dané komoře je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných členů

⁴⁸⁴ Čl. 49 písm. b) Ústavy ČR. V důvodové zprávě k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. se nicméně uvádí, že novelou došlo ke zúžení kategorie politických smluv na takové smlouvy s politickým obsahem, které jsou svým významem srovnatelné se smlouvami mírovými a spojeneckými (sněmovní tisk č. 884, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000); shodně Vladimír Mikule, In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 366 – 367.

⁴⁸⁵ Čl. 49 písm. d) Ústavy ČR.

⁴⁸⁶ Čl. 49 písm. e) Ústavy ČR.

⁴⁸⁷ Čl. 49 písm. a) Ústavy ČR.

⁴⁸⁸ Čl. 49 písm. c) Ústavy ČR.

⁴⁸⁹ Čl. 40 Ústavy ČR: „K přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu je třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.“

⁴⁹⁰ Není sice vyloučeno, aby komora hlasovala o téže mezinárodní smlouvě opakovaně, je to však možné pouze za předpokladu, že poté, co tato komora nevystovala souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy, jí bude znovu předložen návrh na vyslovení souhlasu se stejnou smlouvou. Takovému postupu v zásadě nic nebrání a je jen na úsudku vlády jako orgánu, který Parlamentu návrh mezinárodní smlouvy k vyslovení souhlasu předkládá, zda je takový postup vhodný a účelný, přičemž by jistě zohlednila nejenom právní, ale především politické aspekty takového postupu.

komory, nestanoví-li Ústava jinak.⁴⁹¹ S jedinou výjimkou se uvedené pravidlo, požadující k přijetí usnesení komory souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců či senátorů, týká i vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv. Vedle právě uvedeného bylo euronovelou Ústavy ČR doplněno ještě ustanovení upravující vyslovování souhlasu s ratifikací některých mezinárodních smluv kvalifikovanou většinou, a to konkrétně v čl. 10a Ústavy ČR. Podle něj platí, že k vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, kterou se přenášejí některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci, je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, tedy stejné kvalifikované většiny, jaká je třeba k přijetí ústavního zákona, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.⁴⁹² Ústava ČR již naopak nevyžaduje souhlasu kvalifikované třípětinové většiny k vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jako tomu bylo podle úpravy účinné do 31. května 2002.⁴⁹³ K vyslovení souhlasu s ratifikací lidskoprávních smluv, které lze v zásadě subsumovat pod mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob,⁴⁹⁴ se podle stávající úpravy vyžaduje souhlas prosté nadpoloviční většiny.⁴⁹⁵ Výjimkou by byly pouze případy, pokud by se takovou lidskoprávní smlouvou současně přenášely některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci či instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR. Požadavek na schvalování mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách kvalifikovanou třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, který se podle Ústavy ČR uplatňoval ve vazbě na povahu těchto mezinárodních smluv v období od 1. ledna 1993 do 31. května 2002, byl ústavodárcem v rámci euronovely Ústavy ČR opuštěn, neboť praxe ukázala, že ústavní požadavek vyslovování souhlasu s ratifikací kvalifikovanou většinou představoval významnou překážku pro přijímání mezinárodněprávních závazků Českou republikou. Přístup jednotlivce k mezinárodněprávním standardům ochrany lidských práv a základních svobod tím mohl být

⁴⁹¹ Čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR. Odlišné většiny tedy může stanovit pouze Ústava ČR, výjimečně – s ohledem na čl. 9 odst. 1 Ústavy ČR – jiný ústavní zákon formou nepřímé novely Ústavy ČR, nikdy však zákon jednoduchý.

⁴⁹² Čl. 39 odst. 4 ve spojení s čl. 10a odst. 2 Ústavy ČR.

⁴⁹³ Čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR ve znění účinném do 31. května 2002 stanovil: „K přijetí ústavního zákona a ke schválení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.“

⁴⁹⁴ Čl. 49 písm. a) Ústavy ČR.

⁴⁹⁵ Tato úprava platí přímo na základě euronovely Ústavy ČR již od 1. června 2002. Přesto však jako relikv předchozí úpravy, který byl evidentně protiústavní, zůstalo až do 30. dubna 2004, tedy po dobu téměř dvou let od účinnosti euronovely Ústavy ČR, v platnosti ustanovení § 116 odst. 1 zákona o jednacím řádu Senátu, podle kterého „ke schválení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách je třeba souhlasu třípětinové většiny přítomných senátorů“. Ustanovení bylo změněno až zákonem č. 177/2004 Sb., přesto však nemohlo být sporu o jeho neaplikovatelnosti, a to prostě a jednoduše z důvodu, že odlišné většiny pro přijetí usnesení komory Parlamentu mohla stanovit pouze a výlučně sama Ústava ČR – viz dovětek čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR „nestanoví-li Ústava jinak“.

fakticky ztížen, což zřejmě neodpovídalo původním ústavodárcovým představám, které naopak sledovaly zájem na posílení ochrany lidských práv a základních svobod a významu mezinárodněprávních úprav a procedur v této oblasti. Původní ústavodárcem zamýšlený smysl hlasování kvalifikovanou většinou byl totiž jiný, měla tím být naopak zvýšena úroveň ochrany lidských práv, protože se ztížila možnost odstoupení od mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, což mělo zajistit větší stabilitu mezinárodněprávních závazků na poli lidských práv. Úprava schvalování lidskoprávních mezinárodních smluv kvalifikovanou většinou navíc vyvolávala aplikační a klasifikační obtíže⁴⁹⁶ a rovněž odborné polemiky v otázce právní síly takto inkorporovaných mezinárodních smluv, zejména v tom směru, zda jejich právní síla je stejná, jako tomu je v případě ústavních zákonů, když jsou Parlamentem hlasovány stejnou kvalifikovanou většinou, nebo je nižší, či dokonce vyšší než právní síla ústavních zákonů. Otázce právní síly mezinárodních smluv, zejména ve světle judikatury Ústavního soudu, se věnuji samostatně.

Spolu s tím, že Ústava ČR vyžaduje k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlasu obou komor Parlamentu a že jsou tedy obě komory v tomto schvalovacím procesu zrovnoprávněny, rozhodl se ústavodárce při euronovele Ústavy ČR opustit koncepci, podle níž Parlament mezinárodní smlouvy schvaloval obdobně jako návrhy zákonů. Ústava ČR nadále žádné podobné ustanovení neobsahuje.

Bližší procedura jednání o vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv, u nichž to Ústava ČR vyžaduje, je obsažena v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a v zákoně o jednacím řádu Senátu. Zatímco úprava jednání o mezinárodních smlouvách obsažená v jednacím řádu Poslanecké sněmovny⁴⁹⁷ dosud nebyla novelizována, příslušná ustanovení jednacího řádu Senátu⁴⁹⁸ byla zcela změněna zákonem č. 172/2004 Sb. Přesto lze konstatovat, že ani úprava obsažená v jednacím řádu Poslanecké sněmovny plně nekoresponduje s novelizovaným zněním Ústavy ČR a zejména pak se zavedenou ústavní zvyklostí.

Ústava ČR neřeší, kdo by měl být předkladatelem mezinárodních smluv k jejich projednání v komorách Parlamentu. Z povahy věci a z ústavního vymezení kompetencí

⁴⁹⁶ Jako mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách nebyla Parlamentem kvalifikována například Evropská sociální charta (viz sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s. a č. 15/2000 Sb. m. s.), nicméně Ústavní soud ji za smlouvu o lidských právech považuje, jak plyne z nálezu Pl. ÚS 13/94 ze dne 23. listopadu 1994 nebo nálezu Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. června 2000 (vyhlášeného pod č. 231/2000 Sb.). Jako smlouva podle původního článku 10 Ústavy ČR nebyla Parlamentem kvalifikována rovněž Úmluva MOP o každoroční placené dovolené (č. 229/1998 Sb.), naopak byla takto kvalifikována Úmluva MOP o odstranění nucené práce (č. 231/1998 Sb.), jejíž ustanovení jsou adresována výhradně státům a která tudíž nemá povahu přímo použitelné smlouvy (*self-executing*).

⁴⁹⁷ Část patnáctá (§ 108 a 109) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁴⁹⁸ Část desátá (§ 115 – 117c) zákona o jednacím řádu Senátu.

sjednávat mezinárodní smlouvu je zřejmé, že nepřipadá v úvahu analogické použití ustanovení upravujících právo zákonodárné iniciativy,⁴⁹⁹ a to minimálně v celé její šíři, když otázky sjednávání mezinárodních smluv Ústava ČR svěřuje výlučně orgánům moci výkonné. Z Ústavy ČR, podle které právo sjednávat mezinárodní smlouvy přísluší primárně prezidentovi republiky, by bylo lze usuzovat, že by to měl být právě prezident, kdo mezinárodní smlouvu Parlamentu předkládá k projednání. To by však zase neodpovídalo zcela vymezení vztahů mezi Parlamentem a mocí výkonnou, kdy prezidentovi republiky nepřísluší zákonodárná iniciativa, jeho role je vesměs reprezentativní⁵⁰⁰ a navíc není z výkonu své funkce odpovědný a za jeho rozhodnutí v oblasti sjednávání mezinárodních smluv odpovídá vláda, a to vůči Poslanecké sněmovně. Třebaže tedy výslovná úprava chybí, lze usoudit, že mezinárodní smlouvu může Parlamentu předložit ke schválení pouze vláda, ač to Ústava ČR ani zákony o jednacích řádech komor Parlamentu nikde výslovně nestanoví. Jednotliví poslanci ani Senát (jako celek) takový návrh patrně podat nemohou⁵⁰¹, sjednávání mezinárodních smluv je totiž výlučně věcí exekutivy a Parlament, jeho komory ani členové komor do sjednávání mezinárodních smluv nijak institucionálně nevstupují.⁵⁰² Stávající ústavní praxe je přitom taková, že vláda návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy předkládá současně oběma komorám Parlamentu, což koresponduje s tím, že Ústava ČR již nepředpokládá obdobné schvalování jako v případě návrhů zákonů. Ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, podle něž přísluší předsedovi Poslanecké sněmovny postoupit Senátu návrh mezinárodní smlouvy vyžadující souhlas Parlamentu, s nímž Sněmovna vyslovila souhlas, je proto s ohledem na stávající ústavní úpravu i ústavní praxi obsolentní.⁵⁰³ To totiž odpovídalo úpravě platné do 31. května 2002, podle níž předkládala vláda smlouvu nejprve Poslanecké sněmovně a projednávání probíhalo obdobně jako standardní legislativní proces. Euronovela Ústavy ČR si naopak kladla za cíl umožnit, aby bylo možné smlouvu předložit kterékoli komoře, respektive v praxi spíše oběma komorám

⁴⁹⁹ Návrh zákona může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR).

⁵⁰⁰ Ke zdůraznění nejenom reprezentativní, ale i politické úloze prezidenta republiky viz např. Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, In: Šimíček, V.: Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 194 an.

⁵⁰¹ Shodně Mikule, V.: Lidská práva: vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního, Český bulletin lidských práv 2/1995 – 96, s. 83; rovněž V. Mikule In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 369.

⁵⁰² Není samozřejmě vyloučeno uplatnění standardních kontrolních mechanismů, jimiž vůči vládě a jejím jednotlivým členům disponuje Poslanecká sněmovna, respektive jednotliví poslanci. Lze zmínit například institut interpelací.

⁵⁰³ § 29 odst. 1 písm. f) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

současně.⁵⁰⁴ Takový požadavek je ostatně i logický, neboť souběžné projednání návrhu na vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou v obou parlamentních komorách dává předpoklad rychlejšího projednání a tím i možnost rychlejšího přijetí mezinárodněprávního závazku plynoucího z mezinárodní smlouvy, a to zejména tehdy, kdy nepřipadají do úvahy pozměňovací návrhy k obsahu mezinárodní smlouvy. Komora Parlamentu může souhlas s předloženou smlouvou buď vyslovit, nebo nevyslovit, respektive návrh na vyslovení souhlasu zamítnout, nemůže však žádným způsobem text sjednané a předložené mezinárodní smlouvy modifikovat. Modifikovat smlouvu jednostranným prohlášením sice možné je, ale i v tomto případě obě komory Parlamentu hlasují o návrhu tak, jak byl předložen, tedy včetně případných jednostranných prohlášení, jež mají být při ratifikaci mezinárodní smlouvy Českou republikou učiněny.⁵⁰⁵ V průběhu projednávání návrhu v obou komorách Parlamentu současně tedy neexistuje riziko, že by při souběžném projednání návrhu oběma komorami mohly v důsledku pozměnění textu smlouvy vzniknout a být schváleny dva odlišné návrhy vyslovující souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy.

Ústava ČR řeší vyslovování souhlasu Parlamentu s mezinárodními smlouvami pouze v pozitivním smyslu, tedy jako souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy jakožto podmínkou pro vznik mezinárodněprávního závazku České republiky a pro inkorporaci mezinárodní smlouvy do českého právního řádu. V otázce ingerence do utváření mezinárodněprávních závazků v negativním smyslu, tedy v otázkách odstoupení od mezinárodní smlouvy, ústava mlčí. Plně v duchu ústavní úpravy ale dávají odpověď na tuto otázku oba zákony o jednacích řádech komor Parlamentu, podle kterých je souhlas Parlamentu vyžadován i tam, kde má být odstoupeno od smlouvy, k jejíž ratifikaci dal dříve Parlament souhlas. Je to zcela logické, neboť odstoupením od smlouvy přestává být smlouva součástí právního řádu, a jde-li o pramen práva, který má aplikační přednost před zákony, bylo by principiálně nepřijatelné, aby o vyřazení takového pramene práva z právního řádu rozhodovala pouze exekutiva bez součinnosti zákonodárné moci. Pro vymezení mezinárodních smluv, u kterých má být dán souhlas Parlamentu, respektive jeho komor v odstoupení od nich, se však uplatní poněkud odlišné kritérium, než je tomu v případě vyslovování souhlasu s ratifikací, byť to na prvý

⁵⁰⁴ Důvodová zpráva k euronovele Ústavy ČR (sněmovní tisk č. 884, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000) uvádí, že se odstraňuje „nepřípadná a praktické problémy vyvolávající analogie se zákonodárným procesem. Napříště se tedy kodifikuje stávající ústavní praxe, opřená o interpretaci dosavadního čl. 49 odst. 1 Ústavy a zákona o jednacím řádu Senátu, spočívající v zakotvení rovnocennosti obou komor. Vládě se ponechává na uvážení, zda určitou mezinárodní smlouvu jako první předloží Poslanecké sněmovně nebo Senátu.“

⁵⁰⁵ K problematice jednostranných prohlášení smluvních stran k vícestranným smlouvám viz Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2001, s. 140 – 153.

pohled nemusí být patrné. Má-li se totiž odstoupit od mezinárodní smlouvy, jež byla ratifikována se souhlasem Parlamentu, respektive příslušného zákonodárského sboru, pak podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a podle zákona o jednacím řádu Senátu platí, že komora Parlamentu vyslovuje souhlas s odstoupením od mezinárodní smlouvy, s jejíž ratifikací předtím vyslovila souhlas. Není přitom rozhodující, zda se tak stalo za stávající úpravy, respektive zda mezinárodní smlouva, jíž se takové projednání týká, spadá do režimu stávajícího článku 49 Ústavy ČR či nikoli. Připustíme-li, že se tato úprava týká i případů, kdy souhlas s ratifikací vyslovovaly komory dřívějších zákonodárných sborů působících na našem území, pak je zřejmé, že komory Parlamentu se budou zabývat i odstoupením od takové smlouvy, k jejíž ratifikaci v minulosti vyslovil souhlas zákonodárský sbor, třebaže smlouva nespadá do výčtu podle stávajícího znění čl. 49 Ústavy ČR.⁵⁰⁶

Jistou výkladovou obtíž lze shledat v případě, kdy souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy dal orgán, jenž se oficiálně nenazýval Parlamentem, ačkoliv parlamentem (jakožto zákonodárným sborem) byl.⁵⁰⁷ O tomto problému, který byl v podstatě zapříčiněn absencí přechodných ustanovení v euronovele Ústavy ČR, a jeho řešení je podrobněji pojednáno v jiných částech této práce. Na tomto místě proto pouze uvedu, že podle mého názoru, který je shodný s většinově zastávaným názorem, působí čl. 10 Ústavy ČR nepravě zpětně a měl by být vykládán tak, že se vztahuje na všechny mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas příslušný zákonodárský sbor působící na našem území na základě ústavních předpisů platných a účinných v době, kdy byl souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy udělen, bez ohledu na to, jaký byl podle těchto předpisů jeho oficiální název.⁵⁰⁸ Úprava tedy působí zpětně nejen před 1. červnem 2002, kdy se již zákonodárský sbor nazýval Parlament, ale i před rok 1993, kdy byl pojem Parlament poprvé užit jako oficiální název pro zákonodárský orgán působící na našem území. Tento závěr lze ostatně podpůrně dovozovat z obecného ústavně vyjádřeného závazku České republiky dodržovat závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva, k němuž se Česká republika výslovně přihlásila právě euronovelou Ústavy ČR.⁵⁰⁹

Jisté interpretační obtíže z hlediska vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv Parlamentem mohou nastat v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna. Přispívá

⁵⁰⁶ Srov. § 108 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 115 zákona o jednacím řádu Senátu.

⁵⁰⁷ Jako první na tento problém kriticky upozornil Václav Pavlíček – viz Pavlíček, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., In: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001, s. 91 – 94; shodně Vladimír Mikule, In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 80 – 81.

⁵⁰⁸ Pojmenování Parlament jako oficiální název pro zákonodárský sbor poprvé užíla až Ústava ČR s účinností od 1. ledna 1993.

⁵⁰⁹ Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

k tomu i poněkud nejasná úprava obsažená v Ústavě ČR, podle které platí, že v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, nepřísluší Senátu přijímat zákonná opatření mimo jiné ve věcech ve věcech mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR,⁵¹⁰ tedy mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu a k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Toto ustanovení vyvolává nemalé výkladové pochybnosti, tím spíše, když Ústava ČR dále stanoví, že zákonná opatření Senátu jsou přijímána jen tehdy, dojde-li k rozpuštění Poslanecké sněmovny, a jejich přijímání přísluší Senátu jen ve věcech, které nesnesou odkladu a vyžadovaly by jinak přijetí zákona.⁵¹¹ Z uvedeného proto není zcela zřejmé, jaký je vztah úpravy vyžadující přijetí zákona ve vztahu k mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy ČR, které, jsou-li samy svým obsahem povahy *self-executing*, mají aplikační přednost před zákonem a mohou tedy být uplatňovány zcela samostatně. Naopak tam, kde by šlo o vyslovení souhlasu Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy, nelze rozhodně hovořit o „věci, která by jinak vyžadovala přijetí zákona“, neboť vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy se neděje ve formě zákona, nýbrž prostého usnesení obou komor Parlamentu. Je proto otázkou, jak by uvedené ustanovení Ústavy ČR zakazující Senátu přijímat zákonná opatření ve věcech mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR mělo být interpretováno. Lze se domnívat, že úmyslem ústavodárce nebylo znemožnit Senátu, aby v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, jednal o souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, která tak jako tak nevyžaduje přijetí zákona a tedy ani v době rozpuštění Poslanecké sněmovny nemůže mít formu zákonného opatření. Projednání návrhu Senátem ještě nemůže vytvořit mezinárodněprávní závazek České republiky. Podle Jindřišky Syllové je uvedené ustanovení Ústavy ČR obsolentní.⁵¹² S tím lze v zásadě plně souhlasit, neboť si je možné jen stěží představit, že by se zákaz měl týkat přijímání takových zákonných opatření Senátu, jež by se svým předmětem úpravy mohly týkat předmětu věcné působnosti některé mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR. Takový výklad by představoval evidentní extenzi vůči ústavodárcovu záměru, kdy původně se ustanovení vztahovalo toliko k mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách a jeho rozsah byl rozšířen nepřímo až euronovelou Ústavy ČR. Takový zákaz by s ohledem na šíři matérie upravované mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR v platném znění byl v podstatě neuchopitelný. Přesto lze zdůraznit, že Senát, jakkoli jistě může i v době rozpuštění Poslanecké sněmovny jednat o mezinárodních smlouvách a vyslovovat souhlas s jejich

⁵¹⁰ Čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR.

⁵¹¹ Čl. 33 odst. 1 Ústavy ČR.

⁵¹² Syllová, J., In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 258 – 259.

ratifikací, jedná i v tomto případě výlučně sám za sebe a ani v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, nemůže žádným způsobem nahradit její souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy. Nadále totiž platí, že k ratifikaci mezinárodních smluv uvedených v čl. 49 Ústavy ČR je třeba souhlasu obou komor Parlamentu, přičemž tento ústavní požadavek nelze žádným způsobem obejít ani v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna.

5.2.1.2.1. Mezinárodní smlouvy vyžadující k ratifikaci souhlas Parlamentu

Pro obecné vymezení okruhu mezinárodních smluv, které spadají do režimu článku 10 Ústavy ČR a které tedy ve smyslu tohoto ustanovení jsou součástí právního řádu, je významné určit, které smlouvy vyžadují před svou ratifikací souhlas Parlamentu. I když článek 10 Ústavy ČR vazbu na žádné jiné ustanovení Ústavy ČR neobsahuje, je zřejmé, že z hlediska platného ústavního textu je jeho vazba na jiná ustanovení Ústavy ČR nezpochybnitelná. Platí to zejména pro čl. 49 Ústavy ČR vymezující, které mezinárodní smlouvy ke své ratifikaci vyžadují souhlas obou komor Parlamentu. Lze si totiž jen stěží představit, že by souhlas Parlamentu byl dáván i k jiným mezinárodním smlouvám, než které lze subsumovat do taxativního výčtu čl. 49 Ústavy ČR, neboť takový postup by byl porušením ústavně nastavené dělby moci mezi zákonodárnou a výkonnou mocí, pokud jde o sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv. Znamená to tedy, že režimu čl. 10 Ústavy ČR mohou podléhat pouze mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament, popřípadě v mezích své pravomoci a v souladu s tehdy platnými ústavně procesními předpisy některý z dřívějších zákonodárných sborů působících na našem území, a že zákonodárny sbor tento svůj souhlas může dávat pouze k těm mezinárodním smlouvám, o nichž to Ústava ČR stanoví. Pouze takové smlouvy ústavodárce euronovelou Ústavy ČR inkorporoval do právního řádu a přiznal jim aplikační přednost před zákonem. Je-li výklad povahy mezinárodní smlouvy v tom ohledu, zda ke své ratifikaci vyžaduje souhlas Parlamentu, sporný, praxe zřejmě upřednostní posouzení mezinárodní smlouvy jako smlouvy, u níž se k její ratifikaci souhlas Parlamentu vyžaduje.⁵¹³

Jak bylo řečeno, stávající právní úprava vyžaduje k ratifikaci mezinárodních smluv souhlas obou komor Parlamentu v případě, že se jedná o mezinárodní smlouvy:

⁵¹³ Již v období první republiky byla uplatňována obdobná praxe, kdy se smlouvy, aby se předešlo zbytečným sporům, předkládaly k vyslovení souhlasu Národnímu shromáždění také při interpretačních problémech, zda se jedná o smlouvy vyžadující takový souhlas – viz Sobota, E.: Naše ústava, jak zní a jak ji máme čísti, Praha 1935, s. 148.

- 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,
- e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.

Jak uvádí důvodová zpráva k euronovele Ústavy ČR, přinesl nový výčet, kromě předpokladů pro změnu procedury vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy v Parlamentu, především přesnější vymezení jednotlivých kategorií těchto smluv.⁵¹⁴ Podrobnějšímu pohledu na jednotlivé kategorie těchto tzv. prezidentských mezinárodních smluv bude věnováno několik následujících poznámek. První z nich naváže na skutečnost, že přes jistý posun ve výčtu smluv vychází v zásadě i stávající úprava obsažená v Ústavě ČR z předchozích ústavních úprav, byť se od nich v mnohém liší. Pro aplikaci samotného článku 10 Ústavy ČR je významné, že dopadá na veškeré mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal souhlas zákonodárny sbor, bez ohledu na to, zda je lze podřadit pod stávající výčet mezinárodních smluv obsažený v čl. 49 Ústavy ČR. Analýza ustanovení čl. 49 Ústavy ČR má tudíž svůj význam zejména pro stanovení, které z mezinárodních smluv bude v současné době obligatorně projednávat Parlament a které nikoli, a ne již tolik pro stanovení, které z mezinárodních smluv ratifikovaných před 1. červnem 2002 spadají do režimu článku 10 Ústavy ČR, neboť v tomto ohledu hrají svou roli i předchozí právní úpravy.

První skupinu mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy ČR tvoří mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob.⁵¹⁵ Spadají mezi ně všechny mezinárodní smlouvy, které zakládají, mění nebo ruší subjektivní práva a právní povinnosti jednotlivců –

⁵¹⁴ Viz sněmovní tisk č. 884/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000). Ve vztahu k jednotlivým písmenům článku 49 Ústavy ČR v novelizovaném znění uvádí důvodová zpráva následující: „Písmeno a) dopadá na všechny mezinárodní smlouvy, které nestanoví pouze závazky státu, ale konkretizují i práva a povinnosti jednotlivců (fyzických či právnických osob). Především takové smlouvy, mezi něž patří přirozeně i smlouvy o lidských právech a svobodách, budou přednostně aplikovány v případech, kdy ze smlouvy budou vyplývat odchylky od platných zákonů. Podle písmene b) mají být schváleny smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické. Příkladem výčtem a generální klauzulí dochází k žádoucímu zúžení kategorie politických smluv na takové smlouvy s politickým obsahem, které jsou svým významem srovnatelné se smlouvami mírovými a spojeneckými. Jinak totiž lze v souladu se stávající právní úpravou za „politické smlouvy“ označit prakticky všechny mezinárodní smlouvy. Podle písmene c) mají být schvalovány smlouvy, z nichž vzniká České republice členství v mezinárodní organizaci. Takové organizace bývají politického i spíše odborného charakteru, členství v nich mívá různé a často v počátcích obtížně předvídatelné důsledky pro státní rozpočet. Naproti tomu by Parlament již nemusel nutně schvalovat všechny smlouvy, jimiž členství České republiky v organizaci nevzniká a které již na základě statutární smlouvy organizace upravují toliko některé prvky spolupráce státu s ní či v jejím rámci. Podle písmene d) vyžaduje souhlas Parlamentu hospodářská mezinárodní smlouva všeobecné povahy. V tomto případě jde o zachování jedné ze stávajících kategorií tzv. prezidentských smluv, která se v dosavadní ústavní praxi osvědčila. V písmenu e) se předpokládá, že Parlament bude vyslovovat souhlas s mezinárodními smlouvami, které zasahují do jeho výsostné a ústavním pořádkem vymezené pravomoci přijímat zákony České republiky.“

⁵¹⁵ Čl. 49 písm. a) Ústavy ČR.

fyzických nebo právnických osob – nebo se těchto práv a povinností třeba i jen dotýkají. Podmínkou totiž není, aby se tyto mezinárodní smlouvy odlišovaly od již existující vnitrostátní úpravy, která tatáž práva a tytéž povinnosti upravuje. Odpovídá tomu i formulace Ústavy ČR, která je vázána toliko na „upravování“ práv a povinností, takže tomuto definičnímu znaku vyhoví jakákoli smlouva, která obsahuje úpravu práv a povinností fyzických nebo právnických osob, aniž by je z hlediska poměření platnou vnitrostátní úpravou musela zakládat či modifikovat. Souhlas Parlamentu bude nutný i tehdy, pokud na základě zákona a v jeho mezích lze tutéž úpravu zahrnout do prováděcího právního předpisu.⁵¹⁶ Ani v takovém případě nemohou orgány moci výkonné uzavřít mezinárodní smlouvu bez dalšího, aniž by s její ratifikací vyslovil Parlament souhlas. Teprve v případě, kdy by došlo k odlišné regulaci práv a povinností v mezinárodní smlouvě a vnitrostátním právu, pak platí, že mezinárodní smlouva bude mít aplikační přednost před zákonem (a na základě argumentu *a maiore ad minus* také podzákonnými právními předpisy vydanými v mezích ústavní úpravy k provedení takového zákona). Právě ve vztahu k mezinárodním smlouvám spadajícím do této skupiny lze zřejmě nejméně očekávat možnou aplikaci ustanovení článku 10 Ústavy ČR o jejich aplikační přednosti před zákonem.⁵¹⁷ Mezi smlouvy upravující práva a povinnosti osob bezesporu spadají také všechny mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které podle předchozí ústavní úpravy tvořily samostatnou kategorii, jež však byla odůvodněna spíše zvláštním postavením lidskoprávních smluv ve vnitrostátním právním řádu, jakož i specifickou procedurou používanou při jejich projednávání a schvalování jejich ratifikace.

Druhou kategorií smluv podle článku 49 Ústavy ČR představují smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické.⁵¹⁸ Mezi tyto smlouvy spadají také mezinárodní smlouvy o společné obraně proti napadení, jak o nich pojednává ustanovení čl. 43 odst. 4 písm. a) Ústavy ČR. Poněkud sporný se naopak jeví výklad okruhu „jiných politických smluv“, když podle důvodové zprávy k euronovele Ústavy ČR došlo oproti předchozí úpravě, jež v souvislosti se souhlasem Parlamentu pojednávala taktéž o smlouvách politických, „k žádoucímu zúžení kategorie politických smluv na takové smlouvy s politickým obsahem, které jsou svým významem srovnatelné se smlouvami mírovými a spojeneckými“.⁵¹⁹ Jakkoli lze podobnou úvahu považovat za legitimní, je třeba konstatovat, že prostým jazykovým výkladem slovního spojení „jiné politické smlouvy“ k takovému závěru dospět nelze a že se tedy okruh

⁵¹⁶ Srov. čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy ČR, ale též čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁵¹⁷ Shodně Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava ČR – komentář, Praha 2007, s. 365.

⁵¹⁸ Čl. 49 písm. b) Ústavy ČR.

⁵¹⁹ Sněmovní tisk č. 884/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000).

politických smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu, euronovelou Ústavy ČR žádným způsobem nezměnil. Použitá formulace naopak nasvědčuje tomu, že k ratifikaci vyžadují souhlas Parlamentu všechny politické smlouvy, z nichž ústavodárce pouze příkladmo zvlášť zdůrazňuje smlouvy spojenecké a mírové, zřejmě pro jejich zvláštní význam mezi jinými politickými smlouvami. V tomto ohledu lze také podotknout, že politické smlouvy jsou jako smlouvy vyžadující k ratifikaci vždy souhlas zákonodárského sboru obsaženy ve všech ústavních úpravách od roku 1948.

Třetí kategorií mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy ČR jsou smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodních organizacích.⁵²⁰ Uvedené ustanovení bezesporu souvisí s posílením mezinárodněprávního a obecně integračního prvku Ústavy ČR na základě euronovely. Na jedné straně se tím zdůrazňuje úloha integračních mezinárodních smluv, které by jinak bylo lze podřadit pod smlouvy politické, na druhou stranu tím ústavodárce vytváří předpoklady pro usnadnění faktického členství České republiky v takové mezinárodní organizaci. Souhlas Parlamentu je totiž vyžadován pouze v případě, kdy z takové mezinárodní smlouvy vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, nikoli však již ke smlouvám uzavíraným v rámci tohoto členství. Lze předpokládat, že půjde toliko o organizace vládní.⁵²¹ I když Ústava ČR nepředpokládá vyslovování souhlasu Parlamentu také s vystoupením z takové organizace, vyplývá tato skutečnost ze zákonů o jednacích řádech komor Parlamentu. Specifickou podskupinou těchto mezinárodních smluv zpravidla, nikoli však výlučně, budou i mezinárodní smlouvy, kterými jsou některé pravomoci orgánů České republiky přenášeny na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Bude tomu tak ale jen v případě, kdy tyto smlouvy budou mít integrační povahu, tedy kdy z nich vyplyne členství České republiky v mezinárodní organizaci, což se neděje například v případě ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního soudu.

Čtvrtou kategorií mezinárodních smluv podle čl. 49 Ústavy ČR představují smlouvy hospodářské, jež jsou všeobecné povahy.⁵²² Ty představují tradiční skupinu mezinárodních smluv, jejichž ratifikace je podmíněna souhlasem Parlamentu, a spadají do ní například smlouvy obchodní nebo celní. Hospodářské smlouvy (vše)obecné povahy uvádějí výslovně všechny ústavy počínaje Ústavou 9. května, kontinuita je tu však zřejmá i s prvorepublikovou

⁵²⁰ Čl. 49 písm. c) Ústavy ČR.

⁵²¹ Shodně Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava ČR – komentář, Praha 2007, s. 366.

⁵²² Čl. 49 písm. d) Ústavy ČR.

úpravou, podle které bylo třeba souhlasu Národního shromáždění v případě smluv obchodních a smluv, z nichž vznikají jakákoli majetková břemena, respektive majetkové závazky.⁵²³

Pátou, poslední kategorií smluv podle článku 49 Ústavy ČR jsou mezinárodní smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.⁵²⁴ Tato zbytková kategorie zahrnuje úpravu veškerých otázek, u nichž vnitrostátní právo stanoví výhradu zákona, pokud na ně nedopadá některé z předcházejících písmen článku 49 Ústavy ČR. Smyslem je zajistit zákonodárci možnost vyjádřit se ke všem otázkám, které by jinak, v případě přijímání vnitrostátní právní úpravy, spadaly do jeho výlučné pravomoci. Úprava tak poskytuje záruky, aby zákonodárce a jeho působnost nemohla být obejita přijetím mezinárodní smlouvy bez zákonodárcovy ingerence. Výhrada zákona přitom vyplývá z řady ustanovení Ústavy ČR i Listiny základních práv a svobod, byť z pohledu potencionálního mezinárodněprávního závazku řada z nich není příliš praktická a v řadě dalších případů by se navíc jednalo o mezinárodní smlouvy upravující práva a povinnosti osob, jež v ústavním výčtu představují ve vztahu ke smlouvám „o dalších věcech“ vyhrazených zákonu *lex specialis*.

V otázce mezinárodněprávního významu výčtu smluv podle čl. 49 Ústavy ČR Václav Pavlíček konstatuje, že okruh smluv vymezený v Ústavě ČR, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas Parlamentu, je pro kterýkoliv stát (popřípadě i jiný subjekt mezinárodního práva) uzavírající mezinárodní smlouvu s Českou republikou objektivní zjevnou skutečností ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu,⁵²⁵ tedy skutečností vyplývající z vnitrostátního práva, jíž by se bylo možné vůči ostatním státům dovolávat jako důvodu zrušení souhlasu České republiky být vázána mezinárodní smlouvou.⁵²⁶

5.2.1.2.2. Jednání o mezinárodních smlouvách v Poslanecké sněmovně

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny upravuje jednání o mezinárodních smlouvách ve své části patnácté (§ 108 – 109). Mezinárodní smlouva se Poslanecké sněmovně předkládá kromě obligatorního českého znění, které musí být předloženo vždy, ať v daném případě je či není rozhodným zněním pro výklad smlouvy, také alespoň v jednom

⁵²³ Weyr, F.: Soustava československého práva státního, Brno 1921, s. 201 – 203.

⁵²⁴ Čl. 49 písm. e) Ústavy ČR.

⁵²⁵ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 1. díl – Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 192.

⁵²⁶ Podle článku 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí: „Skutečností, že při vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, došlo k porušení některého z ustanovení jeho vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat smlouvy, se stát nemůže dovolávat jako důvodu pro zrušení svého souhlasu, ledaže toto porušení bylo zjevné a týká se zvláště důležitého pravidla jeho vnitrostátního práva. Porušení je zjevné, jestliže je objektivně zřejmé kterémukoliv státu postupujícímu v této věci podle obvyklé praxe a v dobré víře.“

autentickém znění. Není rozhodně vyloučeno přeložení smlouvy ve více autentických zněních současně, a to dokonce ani v případě, kdy jedno z autentických znění smlouvy je v češtině. Zákon obecně, samozřejmě kromě češtiny, nepreferuje žádnou konkrétní autentickou mutaci smluvního textu. Tím se úprava schvalování mezinárodních smluv na parlamentní půdě liší od úpravy vyhlášení mezinárodních smluv, kde podle zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv platí, že preferovaným cizojazyčným autentickým zněním mezinárodní smlouvy je znění v anglickém jazyce.⁵²⁷

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny stanoví, že pro projednávání mezinárodních smluv platí přiměřeně ustanovení o projednávání návrhů zákonů.⁵²⁸ Pro projednávání mezinárodních smluv však zákon výslovně vylučuje použití ustanovení § 92 až 96, které upravují druhé čtení o návrhu zákona. To znamená, že mezinárodní smlouvy jsou Poslaneckou sněmovnou projednávány pouze ve dvou čteních, jejichž obsah přiměřeně odpovídá, pohlédneme-li na sněmovní proceduru schvalování mezinárodních smluv skrze úpravu projednávání návrhů zákonů, prvému a třetímu čtení o návrzích zákonů.

Návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy se Poslanecké sněmovně předkládá písemně a musí obsahovat přesné znění toho, na čem se má Poslanecká sněmovna usnést. To znamená, že Poslanecké sněmovně se předkládá k vyslovení souhlasu nejenom samotná mezinárodní smlouva, ale též případná jednostranná prohlášení, která k dané (vícestranné) smlouvě Česká republika hodlá učinit,⁵²⁹ a činit při ratifikaci smlouvy jednostranné prohlášení, aniž by k němu daly souhlas obě komory Parlamentu, je nepřipustné. Současně s návrhem se předkládá i jeho stejnopis na technickém nosiči dat. Součástí návrhu je předkládací zpráva, která má podat výstižné a konkrétní politické, hospodářské a právní zdůvodnění účelnosti uzavření mezinárodní smlouvy.

K předložení návrhu na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy dochází prostřednictvím předsedy Poslanecké sněmovny, jenž (vládou) předložený návrh postoupí organizačnímu výboru Poslanecké sněmovny a současně jej neprodleně zašle všem poslancům a poslaneckým klubům tak, aby jim byl doručen nejméně deset dnů před schůzí Poslanecké sněmovny, na které má dojít k prvému čtení.

⁵²⁷ § 6 odst. 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv.

⁵²⁸ Část dvanáctá (§ 86 – 100a) zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵²⁹ K problematice jednostranných prohlášení smluvních stran k vícestranným smlouvám viz Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2001, s. 140 – 153. Jednostranným prohlášením může být kromě výhrady také interpretací (výkladové) prohlášení, ale například i teritoriální výhrada, deklarace o neuznání, politická deklarace nebo deklarace, kterou smluvní strana vyjadřuje úmysl provádět smlouvu v širším rozsahu, než jí smlouva přikazuje.

V prvním čtení, neusnese-li se, že návrh zamítne, Poslanecká sněmovna přikáže návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy jednomu nebo více výborům, a to zpravidla podle návrhu organizačního výboru nebo předsedy Poslanecké sněmovny. Lhůta pro projednání návrhu ve výboru činí zpravidla šedesát dnů od rozhodnutí Poslanecké sněmovny o přikázání návrhu výboru k projednání. Tuto lhůtu lze zkrátit až o třicet dnů, o více než třicet dnů pak jedině tehdy, nevznese-li proti tomu námitku nejméně dva poslanecké kluby nebo nejméně padesát poslanců. Lhůtu pro projednání návrhu lze popřípadě i prodloužit, a to až o dvacet dnů, o více než dvacet dnů pak jen se souhlasem předkladatele.

Po projednání mezinárodní smlouvy v prvním čtení výbor, jemuž bylo projednání mezinárodní smlouvy přikázáno, předloží předsedovi Poslanecké sněmovny usnesení, v němž zejména doporučí, zda má Poslanecká sněmovna vyslovit s ratifikací mezinárodní smlouvy souhlas. Předseda Poslanecké sněmovny zajistí vytištění usnesení výboru, popřípadě oponentní zprávy k návrhu na projednání mezinárodní smlouvy a doručí je všem poslancům nejméně 24 hodin před zahájením druhého čtení mezinárodní smlouvy. Ve druhém čtení mezinárodní smlouvy vystoupí navrhovatel,⁵³⁰ jímž je zpravidla vládou pověřený člen, který byl usnesením vlády zmocněn odůvodnit sjednání dané mezinárodní smlouvy v Parlamentu, a po něm zpravodaj, který odůvodní návrh výboru. O mezinárodní smlouvě a návrhu výboru se posléze koná rozprava, po jejímž skončení Poslanecká sněmovna rozhodne, zda vyslovuje s ratifikací předložené mezinárodní smlouvy souhlas,⁵³¹ popřípadě o tom, že se jednání o ní odrokuje.

Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny neřeší, jakým způsobem a v jaké fázi projednávání se případně Poslanecká sněmovna může usnést na tom, že předloží mezinárodní smlouvu Ústavnímu soudu, aby posoudil její soulad s ústavním pořádkem. Tím se zákonná úprava projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně liší od úpravy, která platí pro

⁵³⁰ Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny používá pojem navrhovatel jako legislativní zkratku pro osoby a orgány oprávněné podat návrh zákona – viz § 86 odst. 1 cit. zákona. S ohledem na to, co již bylo uvedeno, tedy že z nositelů zákonodárné iniciativy připadá jako předkladatel návrhu na vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy pouze vláda, je patrné, že zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je v tomto směru poněkud nepřesný.

⁵³¹ Typická formulace usnesení Poslanecké sněmovny o vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, které obsahuje i souhlas s učiněním jednostranného prohlášení České republiky ke smlouvě, je následující: „Poslanecká sněmovna dává souhlas k ratifikaci Mezinárodní úmluvy o potlačování činů jaderného terorismu, podepsané dne 15. září 2005 v New Yorku (dále jen „Úmluva“) s tím, že k Úmluvě bude učiněno prohlášení následujícího znění: „V souladu s čl. 9 odst. 3 Úmluvy Česká republika oznamuje, že ustavila svou jurisdikci nad činy uvedenými v čl. 2 Úmluvy v případech stanovených v čl. 9 odst. 2 písm. c) a d) Úmluvy.““ (viz usnesení Poslanecké sněmovny z 55. schůze 19. dubna 2006 č. 2383). Pokud by Poslanecká sněmovna souhlas k ratifikaci nedala, bylo by v jejím usnesení uvedeno, že návrh se zamítá [viz např. usnesení Poslanecké sněmovny ze 16. schůze 21. května 2003 č. 494 k vládnímu návrhu, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu Návrh na ratifikaci Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o úpravě vzájemných vztahů (sněmovní tisk 17)].

projednávání v Senátu, která v tomto směru je, jak ještě bude uvedeno, podstatně konkrétnější.⁵³² V praxi ostatně dosud nikdy nedošlo k tomu, aby Poslanecká sněmovna takový návrh Ústavnímu soudu podala. To jistě souvisí také s tím, že Poslanecká sněmovna je principiálně více svázána s vládou, která je výlučným předkladatelem návrhů na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy Parlamentem, než je tomu v případě Senátu. S ohledem na obsah jednotlivých fází projednávání mezinárodní smlouvy a při absenci úpravy, která by stanovila něco jiného, lze usuzovat, že Poslanecká sněmovna jako celek se může usnést na návrhu předložit mezinárodní smlouvu k posouzení Ústavnímu soudu v zásadě v kterékoli fázi projednávání návrhu, tedy v prvním i druhém čtení, a to až do okamžiku, kdy s ratifikací mezinárodní smlouvy vysloví ve druhém čtení souhlas.

Případné podání návrhu na přezkoumání souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem učiněné Senátem nebrání tomu, aby Poslanecká sněmovna pokračovala v projednávání návrhu, neboť takovým návrhem je sistována pouze možnost ratifikace mezinárodní smlouvy.⁵³³ Projednání návrhu by pochopitelně naopak bránilo, pokud by návrh Ústavnímu soudu podala sama Poslanecká sněmovna.

Podle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je obdobně jako v případě vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy postupováno i v případě, kdy má být od mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament, odstoupeno. Také v tomto případě je zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny vyžadováno, aby s tím Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas. Taková úprava je plně v souladu s Ústavou ČR, byť ta v tomto směru mlčí, což odpovídá principu, že ten, kdo schvaluje mezinárodněprávní závazek, který se stane součástí právního řádu, by měl schvalovat i zánik takového závazku, kterým bude mezinárodní smlouva z právního řádu vyřazena. Jediná odlišnost, byť jednacím řádem Poslanecké sněmovny neřešená, spočívá v tom, že Poslanecká sněmovna nemůže při vyslovování souhlasu s odstoupením od mezinárodní smlouvy věc předložit k posouzení Ústavnímu soudu.

Pro úplnost lze dodat, že i na jednání o mezinárodních smlouvách se vztahuje ustanovení o diskontinuitě neprojednaných návrhů v rámci dvou volebních období Poslanecké sněmovny. I v tomto případě se uplatní ustanovení, podle kterého platí, že v novém volebním

⁵³² Jelikož zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny dosud nebyl v ustanoveních upravujících schvalování mezinárodní smlouvy novelizován, je absence výslovné úpravy pochopitelná, neboť preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv byl zaveden až od 1. června 2002, tedy dlouho po účinnosti samotného jednacího řádu Poslanecké sněmovny. To však nelze považovat za obhajobu absence výslovné úpravy, neboť bezesporu bylo možné, aby zákon byl v návaznosti na novou úpravu řízení o preventivním přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv novelizován. To svědčí o tom, že oběma zákonům o jednacích řádech komor Parlamentu byla v souvislosti s euronovelou Ústavy ČR věnována malá pozornost.

⁵³³ Čl. 87 odst. 2 věta druhá Ústavy ČR.

období Poslanecké sněmovny nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období, neboť zákon stanovuje výjimku toliko pro petice a návrhy, o nichž je na základě ústavního zákona oprávněn po rozpuštění Poslanecké sněmovny rozhodnout Senát.⁵³⁴ Spadají sem věci, o kterých může Senát vydávat zákonná opatření, což však, jak již bylo výše uvedeno, není případ vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodních smluv a souhlasu s výpovědí mezinárodních smluv, jejichž ratifikace byla podmíněna souhlasem Parlamentu, za Parlament jako celek.⁵³⁵

5.2.1.2.3. Jednání o mezinárodních smlouvách v Senátu

Zákon o jednacím řádu Senátu upravuje jednání o mezinárodních smlouvách v části desáté (§ 115 – 117c). Tato úprava, která vzešla z novely jednacího řádu Senátu provedené zákonem č. 172/2004 Sb., plně odpovídá představě ústavodárce, který při přijímání euronovely Ústavy ČR předpokládal, že mezinárodní smlouvy bude možné v obou komorách Parlamentu projednávat zpravidla souběžně, popřípadě nezávisle na projednávání ve druhé z komor. Neplatí proto již předchozí úprava, podle níž by se Senát zabýval teprve smlouvami, které mu Poslanecká sněmovna, respektive její předseda, bez zbytečného odkladu postoupí k projednání.

To, že stávající právní úprava jednání o mezinárodních smlouvách v Senátu byla přijata až po euronovele Ústavy ČR, se nejlépe obráží ve skutečnosti, že je narozdíl od úpravy podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny lépe provázána se souvisejícími předpisy, zejména pokud jde o přijímání návrhu Senátu na předložení mezinárodní smlouvy Ústavnímu soudu k posouzení jejího souladu s ústavním pořádkem.

Senát jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je k jejich ratifikaci třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Mezinárodní smlouva se předkládá Senátu alespoň v jednom autentickém znění a, není-li autentickým zněním znění v češtině, vždy též v českém překladu. Mezinárodní smlouvu předloženou Senátu předseda Senátu neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle ji všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor na nejbližší schůzi po předložení mezinárodní smlouvy přikáže tuto smlouvu výboru, popřípadě výborům a doporučí předsedovi Senátu, aby byla smlouva zařazena na pořad schůze Senátu. Přikáže-li organizační výbor mezinárodní smlouvu více výborům, určí, který z nich bude výborem garančním.

⁵³⁴ § 121 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵³⁵ Čl. 33 Ústavy ČR.

Lhůta k projednání mezinárodní smlouvy ve výborech je šedesát dnů od rozhodnutí o jejím přikázání výboru k projednání. Tuto lhůtu může organizační výbor zkrátit nebo prodloužit, a to vždy nejvýše o třicet dnů, nerozhodne-li Senát jinak. Jen se souhlasem předkladatele lze lhůtu prodloužit o více než třicet dnů. Při jednání výboru, jemuž byla mezinárodní smlouva přikázána k projednání, lze v průběhu rozpravy podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem nebo návrh na odročení jejího projednání. Není-li žádný takový návrh uplatněn nebo nebyl-li přijat, hlasuje posléze výbor o tom, zda doporučí, aby Senát dal k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas.

Při jednání Senátu o mezinárodní smlouvě lze v rozpravě podávat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, návrh na vrácení mezinárodní smlouvy určenému výboru k novému projednání, anebo návrh na odročení projednávání. Pokud je Senátem přijat návrh na předložení mezinárodní smlouvy Ústavnímu soudu k posouzení jejího souladu s ústavním pořádkem, přerušuje se tím *ex lege* jednání Senátu o mezinárodní smlouvě do nejbližší schůze, která bude následovat po vyhlášení nálezu Ústavního soudu.⁵³⁶ Projednání smlouvy Senátem naopak není na překážku, kdyby návrh na předložení smlouvy Ústavnímu soudu k posouzení jejího souladu s ústavním pořádkem podala Poslanecká sněmovna. Potvrzuje se tím, že úprava projednávání návrhu na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy je v obou komorách Parlamentu zcela nezávislá.

Jestliže žádný z uvedených návrhů není podán nebo přijat, hlasuje Senát o tom, zda dává k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas. Hlasuje se přitom o návrhu tak, jak byl Senátu předložen, a to včetně případných jednostranných prohlášení k mezinárodní smlouvě. O výsledku jednání Senátu o mezinárodní smlouvě informuje předseda Senátu obligatorně předsedu Poslanecké sněmovny, prezidenta republiky a vládu.

Podobně jako v případě úpravy jednání o mezinárodních smlouvách v Poslanecké sněmovně obsahuje i jednací řád Senátu úpravu vyslovování souhlasu také s odstoupením od mezinárodní smlouvy, která byla ratifikována se souhlasem Parlamentu. Při jednání o takovém návrhu platí ustanovení o vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy obdobně, a to s jediným rozdílem, když v tomto případě nelze podat návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Narozdíl od jednacího řádu Poslanecké sněmovny je v případě jednacího řádu Senátu zákonná úprava opět výslovná.

⁵³⁶ V dosavadní historii se tak stalo pouze jednou, a to v souvislosti s usnesením Senátu z 13. schůze dne 24. dubna 2008 č. 379, kterým Senát podal Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, uvedený v příloze tohoto usnesení a současně podle § 71d odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb. požádal Ústavní soud, aby projednal tento návrh mimo pořadí, ve kterém jej obdržel, a bez zbytečného odkladu.

5.2.1.3. Ratifikace mezinárodní smlouvy prezidentem republiky

Ratifikace mezinárodní smlouvy představuje akt, jímž se vnitrostátní projednávání mezinárodní smlouvy ukončuje a současně se na národní úrovni vytváří poslední předpoklad pro to, aby z projednávané mezinárodní smlouvy vznikl mezinárodněprávní závazek České republiky. Podle Ústavy ČR ratifikuje mezinárodní smlouvy prezident republiky, přičemž se jedná o jeho výsadní oprávnění, které nemůže, narozdíl od sjednávání mezinárodních smluv, delegovat na žádný jiný ústavní orgán nebo ústavního činitele.⁵³⁷ Pouze v případě, uvolní-li se úřad prezidenta republiky a nový prezident republiky ještě není zvolen nebo nesložil slib, rovněž nemůže-li prezident republiky svůj úřad ze závažných důvodů vykonávat a usnese-li se na tom Poslanecká sněmovna a Senát, přísluší oprávnění ratifikovat jménem České republiky mezinárodní smlouvy předsedovi vlády.⁵³⁸ Bez ohledu na právé uvedené však i v případě, kdy úřad prezidenta je řádně obsazen a naplňován a kdy tedy mezinárodní smlouvy ratifikuje prezident republiky, platí, že k platnosti prezidentova rozhodnutí je nezbytně nutné, aby takové rozhodnutí bylo spolupodepsáno předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády, a odpovědnost za takové rozhodnutí nese nikoli prezident republiky,⁵³⁹ nýbrž vláda jako celek.⁵⁴⁰ V opačném případě nemůže rozhodnutí prezidenta republiky ratifikovat mezinárodní smlouvu vůbec nabýt platnosti. To, aby mezinárodní smlouva byla ratifikována, je současně jednou z podmínek stanovených hypotézou čl. 10 Ústavy ČR pro to, aby se mezinárodní smlouva mohla stát součástí právního řádu České republiky.

Doposud veškeré ústavní předpisy, které byly platné na území České republiky a výslovně upravovaly oprávnění k ratifikaci mezinárodních smluv, toto právo svěřovaly prezidentu republiky. Výjimkou byla pouze Prozatímní ústava z roku 1918, která, a to do novely provedené zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n., oprávnění ratifikovat mezinárodní smlouvy neobsahovala a v rovině mezinárodněprávní pouze stanovila oprávnění prezidenta republiky zastupovat stát navenek. Následující úpravy již výslovně svěřovaly oprávnění ratifikovat mezinárodní smlouvy prezidentu republiky. Počínaje 31. květnem 1919 tak bylo postupně v Prozatímní ústavě, Ústavní listině 1920, Ústavě 9. května, Ústavě ČSSR, ústavním zákoně o československé federaci a konečně i v Ústavě ČR stanoveno, že mezinárodní

⁵³⁷ Čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR.

⁵³⁸ Čl. 66 Ústavy ČR.

⁵³⁹ Čl. 54 odst. 3 Ústavy ČR.

⁵⁴⁰ Čl. 63 odst. 4 Ústavy ČR.

smlouvy ratifikuje prezident republiky. S výjimkou Ústavy ČSSR a ústavního zákona o československé federaci, které vycházely z koncepce prezidenta odpovědného z výkonu funkce,⁵⁴¹ ústavní předpisy dále vyžadovaly k platnosti ratifikačního aktu učiněného prezidentem republiky spolupodpisu odpovědného člena vlády.⁵⁴²

Dosud nikdy v historii neobsahovala žádná z ústavních úprav platných na našem území bližší vymezení toho, co se ratifikací mezinárodní smlouvy rozumí. Je ale třeba dodat, že taková definice rozhodně není ani potřebná. Pro výklad pojmu ratifikace je třeba vyjít z úzké vazby, kterou ratifikace mezinárodních smluv má na mezinárodní právo. Přesto jej lze vykládat ve dvojitým významu, který v sobě ratifikace zahrnuje, a to podle toho, jaký význam je pojmu ratifikace přikládán vnitrostátním právem a jaký mezinárodním právem.

V prvním případě, tady ve významu, který pojmu ratifikace přikládá vnitrostátní právo, jde o jakési slavnostní potvrzení hlavy státu, že vnitrostátní procedura schvalování mezinárodní smlouvy proběhla náležitě a že smlouva byla schválena všemi příslušnými ústavními orgány.⁵⁴³ V takovém případě probíhá ratifikace toliko jako vnitrostátní úkon a ratifikace je ukončena již samotnou platností ratifikačního aktu prezidenta republiky, který ke své platnosti vyžaduje spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, aniž by z toho nutně vyvstávaly právní účinky navenek, neboť zde není dán požadavek, aby ratifikace mezinárodní smlouvy byla oznámena depozitáři smlouvy spolu s postoupením ratifikačních listin k uložení.

Ve druhém případě, tady ve významu, který pojmu ratifikace přikládá mezinárodní právo, je ratifikace definitivním vyjádřením souhlasu státu navenek být smlouvou vázán,

⁵⁴¹ Čl. 61 Ústavy ČSSR: „Prezident republiky je odpovědný z výkonu své funkce Národnímu shromáždění.“ Obsahově shodné ustanovení obsahoval i čl. 60 ústavního zákona o československé federaci: „Prezident ... je za výkon své funkce odpovědný Federálnímu shromáždění.“; toto ustanovení bylo v průběhu platnosti ústavního zákona o československé federaci dotčeno nepřímými novelami, avšak pouze v souvislosti se změnou oficiálního názvu republiky (z názvu Československá socialistická republika na Československá federativní republika od 29. března 1990, resp. posléze na Česká a Slovenská Federativní Republika od 23. dubna 1990), aniž by se koncepce prezidenta odpovědného z výkonu jeho funkce jakýmkoli způsobem modifikovala. Stalo se tak konkrétně na základě čl. II ústavního zákona č. 81/1990 Sb., o změně názvu Československé socialistické republiky, a záhy čl. II ústavního zákona č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky.

⁵⁴² Ustanovení § 10 Prozatímní ústavy stanovilo: „K vládním úkonům, jež prezident republiky vykonává, musí býti opatřen spolupodpis příslušného odpovědného člena vlády.“; po novele provedené zákonem č. 271/1919 Sb. z. a n. pak: „Každý vládní úkon prezidenta republiky vyžaduje k své platnosti spolupodpisu příslušného odpovědného člena vlády.“

Ustanovení § 68 Ústavní listiny 1920 stanovilo: „Jakýkoli prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády.“

Ustanovení § 77 Ústavy 9. května stanovilo: „Jakýkoli prezidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády.“

⁵⁴³ Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, AUB, Brno 1996, s. 103.

mající za následek vstup této smlouvy pro ratifikující stát v platnost.⁵⁴⁴ Rozdíl spočívá v tom, že v tomto druhém případě již akt ratifikace směřuje navenek a není omezen na vnitrostátní aspekty spočívající ve vydání platného rozhodnutí prezidenta republiky o ratifikaci mezinárodní smlouvy.

Přestože se lze setkat i s jinými názory⁵⁴⁵, přikláním se k názoru, který v naší nauce zřejmě převažuje, že Ústava ČR rozumí pod pojmem ratifikace mezinárodní smlouvy ratifikaci především ve smyslu, jaký tomuto pojmu přikládá vnitrostátní právo.⁵⁴⁶ Při tomto závěru lze vyjít ze skutečnosti, že ratifikace mezinárodní smlouvy je pojímána toliko jako úkon prezidenta, který jej provádí v rámci svého ústavního oprávnění, avšak v otázkách oznámení navenek toho, že mezinárodní smlouva byla prezidentem republiky platně ratifikována, již nefiguruje prezident republiky, nýbrž Ministerstvo zahraničních věcí. Podle kompetenčního zákona Ministerstvo zahraničních věcí zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením, koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce, s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva spravedlnosti, a dále například plní úkoly při zabezpečování styků s orgány cizích států v České republice a v zahraničí a koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod. Rovněž podle Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv z roku 2004⁵⁴⁷ ratifikační listiny o přístupu ke smlouvám a o jejich přijetí, jakož i listiny o jejich schválení vládou, vyhotovuje a jejich výměnu nebo uložení zařizuje Ministerstvo zahraničních věcí, které rovněž provádí opatření spojená s výměnou nót o schválení smlouvy.⁵⁴⁸

To však neznamená, že by ratifikace ve smyslu Ústavy neměla svůj mezinárodněprávní rozměr.⁵⁴⁹ Naopak je neopominutelným předpokladem pro to, aby Česká republika mohla učinit další kroky, které povedou k definitivnímu vzniku jejího

⁵⁴⁴ Viz Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, AUB, Brno 1996, s. 103; Podle Vídeňské úmluvy je ratifikace úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude smlouvou vázán [viz čl. 2 odst. 1 písm. b)].

⁵⁴⁵ Jílek, D.: Mezinárodněprávní pohled na ustanovení článku 10 Ústavy České republiky, Časopis pro právní vědu a praxi 1/1993. Pojem ratifikace tak, jak je obsažen v Ústavě ČR, Dalibor Jílek chápe jak ve smyslu vnitrostátním, tak i mezinárodním.

⁵⁴⁶ Např. Václav Pavlíček In: Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 1. díl – Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 82 a 229 an.; rovněž Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, AUB, Brno 1996, s. 105; nebo Malenovský, J.: Případ praktické aplikace čl. 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu příslušníků národnostních menšin, Právník 9/1995, s. 862.

⁵⁴⁷ Přijata usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 131, jehož je tato směrnice přílohou.

⁵⁴⁸ Článek 24 odst. 1 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁵⁴⁹ Shodně Vladimír Mikule, In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 361.

mezinárodněprávního závazku, které však již nečiní prezident republiky, ale v rámci své působnosti Ministerstvo zahraničních věcí. Je-li mezinárodní smlouvou vyžadována její ratifikace ve smyslu mezinárodním (tj. aktu státu navenek),⁵⁵⁰ je to zcela jistě podmínkou vstupu této smlouvy v platnost pro daný stát a je tedy zahrnuta v dalším požadavku hypotézy inkorporačního čl. 10 Ústavy ČR, aby šlo o mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Totéž platí o případě přístupu k mezinárodní smlouvě. Bez doložení ratifikace mezinárodní smlouvy navenek by tato skutečnost, tedy vznik vázanosti České republiky mezinárodní smlouvou ve smyslu mezinárodněprávním, nebyl možný.

Ratifikací mezinárodní smlouvy ve smyslu Ústavy ČR se vytváří poslední vnitrostátním právem upravený předpoklad k tomu, aby se mezinárodní smlouva stala pro Českou republiku závaznou a vyplynul z ní mezinárodněprávní závazek. Jakmile takový závazek vznikne, je Česká republika povinna jej dodržovat na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. K tomu, aby smlouva byla inkorporována do právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR je však nezbytně nutné, aby smlouva byla zákonem stanoveným způsobem vyhlášena.

Z Ústavy ČR by bylo možné usuzovat, že ratifikaci podléhají všechny mezinárodní smlouvy, které Česká republika uzavírá, popřípadě k nim přistupuje. Zde je však evidentně obsažen další moment, kdy je třeba oprávnění prezidenta republiky ratifikovat mezinárodní smlouvy potřebné interpretovat také v kontextu mezinárodního práva. Z pohledu Ústavy ČR je ratifikace mezinárodní smlouvy prezidentem republiky nezbytně nutná v těch případech, kdy se má mezinárodní smlouva stát součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, tedy v případě mezinárodních smluv vyžadujících k ratifikaci souhlasu Parlamentu. Tato ústavní podmínka je nepřekročitelná. Vedle toho však nelze opomenout ani úpravu mezinárodněprávní, obsaženou ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu. Z tohoto pohledu není ratifikace výlučným způsobem, jak může vzniknout mezinárodněprávní závazek v podobě vyjádření souhlasu být vázán mezinárodní smlouvou. Úmluva naopak předpokládá, že takový souhlas lze vyjádřit vícero způsoby, kdy ratifikace je pouze jednou z možných alternativ.

⁵⁵⁰ Podle čl. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu je „ratifikace“, „přijetí“, „schválení“, „přístup“ v jednotlivých případech takto pojmenovaný mezinárodní úkon, jímž stát projevuje na mezinárodním poli svůj souhlas s tím, že bude vázán smlouvou. Podle čl. 11 této úmluvy souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, může být vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením nebo přístupem k ní nebo jiným dohodnutým způsobem. Podle jejího článku 14 pak platí:

„1. Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje ratifikací, jestliže:

a) smlouva stanoví, že tento souhlas je vyjádřen ratifikací;
 b) je jinak potvrzeno, že státy, které se zúčastnily jednání, se dohodly, že ratifikace bude požadována;
 c) zástupce státu podepsal smlouvu s výhradou ratifikace; nebo
 d) úmysl státu podepsat smlouvu s výhradou ratifikace vyplývá z plné moci jeho zástupce nebo byl vyjádřen v průběhu jednání.
 2. Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje přijetím nebo schválením za stejných podmínek jako při ratifikaci.“

Platí, že souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, může být vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením nebo přístupem k ní nebo jiným dohodnutým způsobem.⁵⁵¹ Vedle případů, kdy ratifikaci mezinárodní smlouvy vyžaduje její povaha podle Ústavy ČR, tedy skutečnost, že se z pohledu ústavněprávního jedná o smlouvu prezidentskou, tak ratifikace mezinárodní smlouvy připadá do úvahy právě v momentě, kdy souhlas státu být smlouvou vázán má být podle této smlouvy vyjádřen právě ratifikací. Uvedenému výkladu konečně svědčí i stávající ústavní úprava, rozlišující mezi sjednáváním mezinárodní smlouvy a ratifikací, a zejména pak ústavní praxe, která dále rozlišuje mezi sjednáváním a schvalováním mezinárodní smlouvy, jak o tom již byla učiněna zmínka.⁵⁵² Schválení textu smlouvy s účinky autentifikace textu a bez výhrady či požadavku ratifikace představuje způsob, jak z mezinárodněprávního hlediska vyjádřit souhlas České republiky být smlouvou vázána, aniž by bylo nutné, aby takovou smlouvu ratifikoval prezident republiky. Uvedený postup je však možný pouze v případě vládních a rezortních mezinárodních smluv, které se s konečnými důsledky nestanou součástí právního řádu s aplikační předností před zákonem.⁵⁵³

5.2.2. Vázanost České republiky mezinárodní smlouvou

Vázanost mezinárodní smlouvou představuje institut, který je relevantní jak z hlediska práva vnitrostátního, tak i mezinárodního. Pokud ovšem jde o určení okamžiku, kdy se mezinárodní smlouva stane pro Českou republiku závaznou, je třeba konstatovat, že jeho vymezení se odvíjí nikoli od vnitrostátního práva, nýbrž od práva mezinárodního, neboť vázanost státu mezinárodní smlouvou představuje právní skutečnost mezinárodněprávní.⁵⁵⁴

Podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu primárně platí, že mezinárodní smlouva vstupuje v platnost způsobem a dnem určeným v jejích ustanoveních nebo dohodou států, které se zúčastnily jednání. To odpovídá zásadě mezinárodně smluvní volnosti, přičemž právě explicitní úprava obsažená přímo ve smlouvě bude v praxi pravidlem. Stát jakožto smluvní strana tedy může okamžik, kdy se pro něj mezinárodní smlouva stane závaznou, nejde-li

⁵⁵¹ Článek 11 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁵⁵² Zejména rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb. a obdobná rozhodnutí, která mu předcházela; srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 361 – 363.

⁵⁵³ Pro srovnání lze uvést, že z dosavadních ústavních předpisů, byť taktéž nepřímou, skutečností, že ne všechny smlouvy vyžadují ratifikaci ve smyslu ústavy, vyplývala zřejmě z § 74 odst. 1 bod 1 Ústavy 9. května, která (v souvislosti s právem prezidenta republiky přenést kompetenci ke sjednávání mezinárodních smluv na vládu, popřípadě na její jednotlivé členy) pojednávala o mezinárodních smlouvách, které nepotřebují souhlasu Národního shromáždění a v nichž se nevyměňuje ratifikace.

⁵⁵⁴ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 1. díl, Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 79.

o přistoupení k již existující smlouvě, výrazným způsobem ovlivnit. Není-li však v mezinárodní smlouvě takových ustanovení ani není učiněna dohoda smluvních stran, vstupuje smlouva v platnost tehdy, jakmile souhlas být vázán smlouvou byl vyjádřen všemi státy, které se zúčastnily jednání.⁵⁵⁵ V zájmu ochrany zásady dobré víry, zejména ostatních smluvních stran mezinárodní smlouvy, dále platí, že ustanovení smlouvy, která upravují ověření textu, vyjádření souhlasu států, že budou vázány smlouvou, způsob nebo den vstupu v platnost, výhrady, funkce deponitáře, jakož i jiné otázky nutně vznikající před vstupem smlouvy v platnost, se provádějí počínaje přijetím textu smlouvy.⁵⁵⁶ Vídeňská úmluva o smluvním právu dále pamatuje i na případy přistoupení k již existující a platné mezinárodní smlouvě. V takovém případě platí, že stát, který vyjádřil souhlas, že bude vázán smlouvou, po jejím vstupu v platnost, vstupuje smlouva pro tento stát v platnost dnem vyjádření jeho souhlasu, pokud v ní není stanoveno jinak.⁵⁵⁷

Jak bylo řečeno, otázka vázanosti mezinárodní smlouvou má své důsledky nejenom v rovině mezinárodněprávní, ale i vnitrostátní. Mezinárodněprávní spočívá v tom, že s vázaností mezinárodní smlouvou je spojena existence mezinárodněprávního závazku mezinárodní smlouvu dodržovat, a to v dobré víře a v souladu se zásadou *pacta sunt servanda*. Česká republika je z výše uvedeného hlediska vázána těmi smlouvami, které pro ni vstoupily v platnost. Vyjádření vůle státu být smlouvou vázán (např. ratifikací mezinárodní smlouvy, popřípadě jiným stanoveným způsobem)⁵⁵⁸ je sice pro vznik mezinárodněprávního závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy s ohledem na zásadu svrchované rovnosti nezbytným předpokladem, samo o sobě to ale ještě nestačí. Musejí být splněny i další podmínky, které vesměs stanoví příslušná mezinárodní smlouva sama. Právě okamžik, kdy se vůči státu mezinárodní smlouva stane závaznou,⁵⁵⁹ je rozhodný pro počátek působení zásady *pacta sunt servanda*, přičemž právě od tohoto okamžiku se předpokládá a vyžaduje plnění smlouvy, respektive závazků ze smlouvy vyplývajících.⁵⁶⁰ Lze tedy říci, že mezinárodní smlouva je pro určitý stát závazná od okamžiku, kdy vůči tomuto státu vstoupila v platnost.

⁵⁵⁵ Článek 24 odst. 1 a 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁵⁵⁶ Článek 24 odst. 4 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁵⁵⁷ Článek 24 odst. 3 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁵⁵⁸ Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, může být vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením nebo přístupem k ní nebo jiným dohodnutým způsobem – čl. 11 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁵⁵⁹ Vídeňská úmluva o smluvním právu používá následující terminologii:

Smluvním státem je stát, který projevil souhlas s tím, že bude vázán smlouvou, ať vstoupila v platnost, či nikoliv. Stát, vůči němuž je smlouva v platnosti, označuje jako smluvní stranu (viz čl. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).

Zásada *pacta sunt servanda* je potom vyjádřena v článku 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁵⁶⁰ Blíže k tomu Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 17 an.

U mnohostranných mezinárodních smluv je nadto rozlišovat ještě mezi platností objektivní a subjektivní, kdy subjektivní platností se rozumí platnost smlouvy vůči konkrétnímu státu. K tomu, aby taková platnost mohla nastat, je nezbytné, aby došlo i k platnosti objektivní, tedy platnosti mezinárodní smlouvy jako takové. Objektivní platnost smlouvy je podmínkou pro to, aby smlouva mohla působit jako platná i subjektivně, tedy vůči konkrétnímu státu. U takových mezinárodních smluv bude v praxi často stanoven požadavek, aby je nejprve ratifikoval určitý stanovený počet států, přičemž až tímto okamžikem vstoupí mezinárodní smlouva jako taková v platnost a stane se tedy objektivně platnou. Přitom platí, že státy, které již smlouvu ratifikovaly, nesmějí činit nic, co by mohlo zmařit její účel, a to ještě před jejím vstupem v platnost, což ale zřejmě ještě nelze považovat za vázanost smlouvou.

Vladimír Týč rozděluje podmínky vázanosti státu mezinárodní smlouvou na podmínky vnitřní, tj. podmínky na straně státu, a vnější, tj. podmínky na straně samotné smlouvy. Základní vnitřní podmínkou je řádné schválení mezinárodní smlouvy v souladu s ústavními předpisy daného státu, a to jak uvnitř státu po řádném projednání příslušnými ústavními orgány, tak navenek. Základní podmínkou vnější je pak výše zmíněná platnost mezinárodní smlouvy, která je určující pro vznik mezinárodněprávního závazku státu.⁵⁶¹

Mezinárodní smlouva může rovněž stanovit, v souladu s dohodou smluvních stran, že bude smluvními státy aplikována již před ratifikací, nebrání-li tomu žádná ústavněprávní překážka. Při splnění těchto podmínek je stát mezinárodní smlouvou vázán ještě před její ratifikací.⁵⁶² Podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí, že smlouva nebo její část se prozatímně provádějí do okamžiku jejího vstupu v platnost, jestliže tak buď stanoví samotná smlouva, nebo se na tom státy, které se zúčastnily jednání, dohodly jiným způsobem. Nestanoví-li smlouva jinak, nebo jestliže se státy, které se zúčastnily jednání, nedohodly jinak, skončí prozatímní provádění smlouvy nebo části smlouvy ve vztahu k určitému státu, pokud tento stát oznámí ostatním státům, mezi nimiž se smlouva prozatímně provádí, svůj úmysl nestat se smluvní stranou. Dlužno dodat, že prozatímní provádění je z pohledu vnitrostátního práva možné pouze tehdy, pokud jej právní úprava daného státu umožňuje. Zde lze uvést příklad prvorepublikové praxe předběžného provádění některých mezinárodních smluv, jejíž ústavní soulad se však z dnešního pohledu jeví jako sporný,⁵⁶³ a dále úpravu

⁵⁶¹ Týč V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Juridica 1/1997, Praha 1997, s. 21 an.

⁵⁶² Seidl – Hohenveldern, I.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1999, s. 58 an.

⁵⁶³ Podle zákona č. 158/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou.

předběžného provádění hospodářských smluv podle Ústavy 9. května⁵⁶⁴ a podle ústavního zákona o československé federaci, ve znění ústavního zákona č. 493/1992 Sb.⁵⁶⁵ Stávající ústavní úprava předběžné provádění prezidentských mezinárodních smluv předtím, než s jejich ratifikací vysloví souhlas Parlament, neumožňuje.

Z mezinárodněprávního pohledu je zásadní, že stát se na obhajobu neplnění svých mezinárodních závazků nemůže dovolávat žádných norem vnitrostátního práva, a to ani práva ústavního. Českou republiku by tak z hlediska mezinárodního práva zavazovala i taková mezinárodní smlouva, která by byla přijata v rozporu s Ústavou ČR. Tento závěr je podpořen i zásadou dobré víry.⁵⁶⁶ Provéřit, zda bude schopen plnit mezinárodněprávní závazky vyplývající z dané mezinárodní smlouvy, musí každý stát ještě předtím, než učiní konečný projev vůle být smlouvou vázán. Je přitom plně na něm, jaké postupy k tomu zvolí.⁵⁶⁷

Vázanost České republiky mezinárodní smlouvou má však i dopady do vnitrostátního práva. Podle čl. 10 Ústavy ČR může být, při splnění dalších taxativně stanovených podmínek, součástí právního řádu pouze taková mezinárodní smlouva, která je pro Českou republiku závazná. Nejde ale přitom jen o počáteční podmínku pro inkorporaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR do právního řádu. Existence vázanosti České republiky mezinárodní smlouvou představuje totiž i podmínku pro to, aby mezinárodní smlouva zůstala i nadále součástí právního řádu. Pokud by pozbyla platnosti, respektive by její platnost vůči České republice z jakéhokoli důvodu skončila, znamenalo by to, že mezinárodní smlouva přestala být *ex constitutione* součástí právního řádu, aniž by k tomu musel přistoupit nějaký další akt, například v podobě příslušného sdělení oznámeného ve Sbírce mezinárodních smluv.

Podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, platí, že ve Sbírce mezinárodních smluv se vyhlášují „platné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána“.⁵⁶⁸ Jinými slovy to znamená, že k vyhlášení dochází až v situaci, kdy se mezinárodní smlouva stane pro Českou republiku závaznou a jde-li o mezinárodní smlouvu

⁵⁶⁴ Podle § 74 odst. 1 bodu 1 Ústavy 9. května platilo, že „zákon stanoví, kdy lze hospodářské smlouvy obecné povahy provádět ještě předtím, než s nimi Národní shromáždění vysloví souhlas.“ Ustanovení bylo naplněno zákonem č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy, který je platný dodnes, neboť dosud nebyl formálně zrušen. Zákon mimo jiné stanoví: „Vyžaduje-li toho zájem státu, lze mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy prováděti před tím, než s nimi vysloví souhlas Národní shromáždění, usnese-li se na tom v jednotlivém případě vláda a projeví-li s tím souhlas prezident republiky. Vláda předloží ihned smlouvu, předběžně prováděnou podle tohoto zákona, Národnímu shromáždění, aby s ní vyslovilo souhlas. Odepře-li Národní shromáždění souhlas, zastaví vláda neprodleně další provádění smlouvy.“

⁵⁶⁵ S účinností od 29. října 1992 obsahoval rovněž ústavní zákon o československé federaci ustanovení, podle něhož měl „zákon Federálního shromáždění stanoví, kdy lze mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy provádět před tím, než s nimi Federální shromáždění vysloví souhlas“ – viz čl. 36 odst. 3 cit. úst. zákona. Žádný takový zákon Federálního shromáždění však již vydán nebyl.

⁵⁶⁶ Seidl – Hohenveldern, I.: Mezinárodní právo veřejné, Praha 1999, s. 58 an.

⁵⁶⁷ Zpravidla půjde o kombinaci interních aktů a ústavněprávních předpisů.

⁵⁶⁸ § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/1999 Sb.

podle čl. 10 Ústavy ČR, čímž je proces její inkorporace završován. Jistým způsobem může jako matoucí působit, že ustanovení současně předpokládá, že jde jednak o smlouvy „platné“ a jednak takové, „jimiž je Česká republika vázána“, když vázanost ČR je podmíněna tím, že smlouva je platná, přesto se domnívám, že výklad tohoto ustanovení by neměl činit větší obtíže.

I bez vyhlášení, ke kterému by mělo být přistoupeno co nejdříve po vzniku vázanosti mezinárodní smlouvou, v ideálním případě současně se vznikem takového závazku, nelze odhlédnout ani od ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Takovým závazkem je i prezidentská mezinárodní smlouva, která dosud nebyla vyhlášena.

Skutečnost, že okamžik platnosti mezinárodní smlouvy a její závaznosti pro Českou republiku plyne z mezinárodního práva, zohlednil i ústavodárce v době přijetí euronovely Ústavy ČR. Ústava ČR proto již nadále neupravuje otázky platnosti mezinárodní smlouvy, jako to činila ve vazbě na vyhlášení mezinárodní smlouvy před euronovelou, ani jiným způsobem nedefinuje platnost mezinárodní smlouvy. Ve světle povinnosti dodržovat mezinárodněprávní závazky Ústava ČR *implicitně* předpokládá, že i subjektivní platnost mezinárodní smlouvy vůči České republice vyplyne právě z mezinárodního práva. Bohužel tento fakt nebyl zákonodárcem dostatečně zohledněn v jiných předpisech, proto např. zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny nadále, a dlužno říci že nepřesně, stanoví, že „k platnosti mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem je třeba, aby byla vyhlášena“.⁵⁶⁹

S ohledem na čl. 5 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. je ČR vázána i mezinárodními smlouvami, kterými byla vázána ČSFR, s výjimkou smluv spojených výlučně s územím Slovenské republiky. Navenek to pak Česká národní rada na návrh zahraničního výboru ČNR stvrdila v Prohlášení k parlamentům a národům světa,⁵⁷⁰ které bylo schváleno dne 17. prosince 1992.⁵⁷¹

5.2.3. Vyhlášení mezinárodních smluv

Inkorporační ustavení čl. 10 Ústavy ČR stanoví, že součástí českého právního řádu mohou být pouze takové mezinárodní smlouvy, které byly, vedle splnění ostatních požadavků daných hypotézou čl. 10 Ústavy ČR, předepsaným způsobem vyhlášeny. Podle článku 52

⁵⁶⁹ § 109 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁵⁷⁰ Tisk ČNR č. 223 (Česká národní rada, VII. volební období, 1992).

⁵⁷¹ Potočný, M., Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část, 3. vydání, Praha 2002, s. 33.

odst. 2 Ústavy stanoví způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy zákon. Ústava ČR tedy způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy podrobněji neřeší a tuto otázku ponechává na zákonodárci, který ji v mezích ústavy upraví prostým zákonem. Vyhlášením mezinárodní smlouvy se inkorporační proces mezinárodní smlouvy završuje. Zatímco mezinárodněprávní závazek může vyplývat i ze smlouvy, která ve státě, pro který je závazná, publikována nebyla, z pohledu Ústavy ČR je promulgace mezinárodní smlouvy k tomu, aby se tato smlouva stala součástí právního řádu, zcela nezbytná. Způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy je nicméně otázkou ryze vnitrostátní.

Dostupnost mezinárodní smlouvy zákonem předepsaným způsobem, která je promítnutím zásady *ignorantia iuris non excusat*⁵⁷² a s ní souvisejícího principu právní jistoty,⁵⁷³ pochopitelně nabývá na významu tam, kde z mezinárodní smlouvy bezprostředně vyplývají práva a povinnosti a kde je mezinárodní smlouva přímo použitelná jako pramen vnitrostátního práva. To však neznamená, že by v ostatních případech bylo vyhlášení mezinárodních smluv bez významu. I tam, kde je právní úprava obsažena v zákoně, popřípadě v jiném prameni vnitrostátního práva, který text smlouvy zpracovává a má tudíž transformační či adaptační povahu, má dostupnost textu mimořádný význam, neboť přesný obsah mezinárodní smlouvy má výkladový význam.⁵⁷⁴ Nehledě na skutečnost, že dostupnost transformačních či spíše adaptačních vnitrostátních předpisů způsobuje deficit v právu seznámit se s textem mezinárodní smlouvy, jehož znalost může mít význam i mimo území daného státu ve vztahu k ostatním smluvním stranám. Dostupnost mezinárodních smluv přitom představuje i výrazný prvek, jímž může veřejnost kontrolovat, nakolik orgány státu při své činnosti dodržují mezinárodněprávní závazky.⁵⁷⁵ Nevyhlášená mezinárodní smlouva zřejmě nemůže být vnitrostátně aplikována, neboť opačný postup by se podobal aplikaci nevyhlášeného zákona a znamenal by tak nepřipustné prolomení principu právní jistoty jako

⁵⁷² Zásada se neomezuje pouze na neznalost zákona (*ignorantia legis*), nýbrž na znalost práva jako takového, tedy včetně mezinárodních smluv, minimálně tam, kde jsou součástí právního řádu a kde právní řád předpokládá jejich možnou přímou aplikaci.

⁵⁷³ Václav Pavlíček připomíná, že princip vyhlášení v jazyce adresátům srozumitelném byl obsažen například již ve vyhlášovacím patentu císaře k obecnému zákoníku občanskému (č. 946/1811 Ř. z.) – viz Pavlíček, V.: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 13.

⁵⁷⁴ Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Přiměřeně lze vyjít též z úvah a argumentace použitých Ústavním soudem např. ve věci Pl. ÚS 66/04.

⁵⁷⁵ Z historie lze uvést publikaci Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, publikované vyhláškou MZV č. 120/1976 Sb., které pro ČSSR vstoupily v platnost dnem 23. března 1976. Právě flagrantní neplnění závazků plynoucích zejména z prvního z uvedených paktů komunistickým Československem bylo hlavní popudem ke vzniku Charty 77 – srov. např. Pavlíček, V. (ed.): Občanská a lidská práva, Prameny a nové proudy právní vědy č. 10, Praha 1992, s. 87 an.

jednoho ze základních principů právního státu.⁵⁷⁶ Platí to i přes proklamaci obsaženou v čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, podle které Česká republika dodržuje závazky vyplývající pro ni z mezinárodního práva. Je-li však mezinárodní smlouva pro stát závazná (je-li tedy pro něj platná z hlediska práva mezinárodního), zakládá její neplnění mezinárodněprávní odpovědnost.⁵⁷⁷

Pokud stávající ústavní úprava předpokládá pouze to, že způsob vyhlášení mezinárodní smlouvy stanoví zákon, aniž by vyhlášení mezinárodní smlouvy spojovala s její platností, zohledňuje tím specifickou povahu mezinárodních smluv, jejichž platnost se v zásadě neodvíjí od požadavků stanovených vnitrostátním právem jednotlivých smluvních stran, jež se navíc mohou výrazně odlišovat, nýbrž od mezinárodního práva.⁵⁷⁸ Hlavní východiskem je ustanovení čl. 24 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.⁵⁷⁹

V této souvislosti lze připomenout, že stávající ústavní úprava byla dána teprve euronovelou Ústavy ČR. Ta v článku 10 původně obsahovala výkladově sporné ustanovení o bezprostřední závaznosti mezinárodních smluv (o lidských právech a základních svobodách) a v článku 52 pak vyžadovala vyhlášení mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem jako podmínku její platnosti, přičemž se zřejmě jednalo o smlouvy, které ke své ratifikaci vyžadovaly souhlas Parlamentu,⁵⁸⁰ tedy o smlouvy uvedené v tehdy platném

⁵⁷⁶ Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 25.

⁵⁷⁷ Pro úplnost lze uvést, že totéž pravidlo platí i v případě aplikace práva Evropských společenství, resp. Evropské unie – srov. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Skoma-Lux, s.r.o., C-161/06 ze dne 11. prosince 2007; shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 1 Afs 75/2008-89 ze dne 18. června 2008 (www.nssoud.cz).

⁵⁷⁸ Důvodová zpráva k euronovele Ústavy ČR (sněmovní tisk č. 884/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000) k tomu uváděla: „Oproti současnému stavu se znění čl. 52 upřesňuje v tom smyslu, že u zákonů je publikace podmínkou platnosti, kdežto u mezinárodních smluv je publikace podmínkou jejich použitelnosti v našem právním řádu. To vyplývá již z čl. 10. Dosavadní úprava spojovala platnost mezinárodní smlouvy s jejím vyhlášením, což je nepatřičné, neboť platnost mezinárodní smlouvy se řídí mezinárodním právem. Proto je odkaz na prováděcí zákon spojen pouze s úpravou způsobu jejího vyhlášení, a to vyhlášení nejen mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu, ale každé mezinárodní smlouvy. Naproti tomu pro zákony stanoví prováděcí zákon nejen způsob vyhlášení, ale vyhlášení samo je podmínkou platnosti.“

⁵⁷⁹ Článek 24 Vídeňské úmluvy o smluvním právu upravující vstup mezinárodní smlouvy v platnost stanoví: „1. Smlouva vstupuje v platnost způsobem a dnem určeným v jejích ustanoveních nebo dohodou států, které se zúčastnily jednání.

2. Není-li takových ustanovení nebo takové dohody, vstupuje smlouva v platnost tehdy, jakmile souhlas s tím být vázán smlouvou byl vyjádřen všemi státy, které se zúčastnily jednání.

3. Vyjádří-li stát souhlas s tím, že bude vázán smlouvou po jejím vstupu v platnost, vstupuje smlouva pro tento stát v platnost dnem vyjádření jeho souhlasu, pokud v ní není stanoveno jinak.

4. Ustanovení smlouvy, která upravují ověření textu, vyjádření souhlasu států s tím, že budou vázány smlouvou, způsob nebo den vstupu v platnost, výhrady, funkce deponitáře, jakož i jiné otázky nutně vznikající před vstupem smlouvy v platnost, se provádějí počínaje přijetím textu smlouvy.“

⁵⁸⁰ Pokud se vycházelo z toho, že pro mezinárodní smlouvy platilo totéž co pro zákony, přičemž věta první čl. 52 Ústavy ČR stanovila: „K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen.“ Takový výklad ostatně potvrzuje také dosud platný § 109 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny: „K platnosti mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem je třeba, aby byla vyhlášena. Způsob vyhlášení stanoví zvláštní zákon.“

ustanovení čl. 49 odst. 2 Ústavy ČR.⁵⁸¹ V této souvislosti se někdy v науce hovořilo o tzv. dualistickém pojetí platnosti mezinárodní smlouvy.⁵⁸² Právě podmínkou vnitrostátní platnosti je oficiální publikace mezinárodní smlouvy v příslušném zákonem stanoveném věstníku. Z toho důvodů, že platnost mezinárodní smlouvy je primárně dána mezinárodním a nikoli vnitrostátním právem, byla předchozí ústavní úprava předmětem odborné kritiky,⁵⁸³ která byla posléze zohledněna právě při přijímání euronovely Ústavy ČR.

Pokud jde o dřívější ústavní úpravy, platné na našem území před účinností Ústavy ČR, je třeba konstatovat, že problematiku vyhlášení mezinárodních smluv žádným způsobem neřešily a omezovaly se pouze na úpravu vyhlášení zákonů jako podmínky jejich platnosti.⁵⁸⁴ Vyhlášení mezinárodních smluv tak bylo upraveno prostým zákonodárstvím. Právní úprava vyhlášení mezinárodních smluv byla v období od vzniku samostatného československého státu postupně obsažena:

1. v zákoně č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení, který byl novelizován zákonem č. 500/1921 Sb. z. a n. a po dobu do obnovení pravidelného ústavního života v Československé republice doplněn dekretem prezidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl., posléze

2. v dekretu prezidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé,

3. v zákoně č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů,

4. v zákoně č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o Úředním listě,

5. v opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb., o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů, postupně novelizovaném zákonem č. 164/1968 Sb. a zákonem č. 131/1989 Sb., nepřímo doplněném též zákonem SNR č. 205/1968 Sb. a posléze zrušeném zákonem č. 142/1991 Sb.,

⁵⁸¹ Podle čl. 49 odst. 2 Ústavy ČR platilo: „Souhlas Parlamentu vyžadují smlouvy o lidských právech a základních svobodách, politické smlouvy a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona.“

⁵⁸² Jiří Hřebejk, In Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl – Ústavní řád, 2. vydání, Praha 1998, s. 201; Hasenkopf, P.: Vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv z hlediska českého právního řádu, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 23 an.

⁵⁸³ Týč, V.: Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 4/1993, s. 335; Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 23 an.; Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl – Ústavní řád, 2. vydání, Praha 1998, s. 200.

⁵⁸⁴ § 49 odst. 1 Ústavní listiny 1920; § 61 odst. 1 Ústavy 9. května; čl. 52 odst. 3 Ústavy ČSSR; čl. 45 odst. 3 ústavního zákona o československé federaci ve znění před i po novele provedené ústavním zákonem č. 556/1990 Sb. a čl. 111 ústavního zákona o československé federaci, šlo-li o zákony národních rad. Ústavní zákon č. 556/1990 Sb. sice doplnil ústavní úpravu o požadavek zákonné úpravy vyhlášení i jiných právních předpisů a jiných opatření státních orgánů ČSFR, i tak však pod tuto úpravu nebylo možné zahrnout mezinárodní smlouvy, neboť je nebylo lze považovat za právní předpisy orgánů ČSFR.

6. v zákoně č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, který byl novelizován zákonem č. 426/1990 Sb.,

7. v zákoně č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, a konečně

8. v zákoně č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, který je platný až do současnosti a byl dosud novelizován zákonem č. 320/2002 Sb., zákonem č. 114/2003 Sb., zákonem č. 127/2005 Sb. a zákonem č. 380/2005 Sb.

Z hlediska stávající úpravy vyhlášení mezinárodních smluv má stěžejní význam ustanovení obsažené v zákoně č. 309/1999 Sb., podle kterého se právní předpisy, nálezy Ústavního soudu a mezinárodní smlouvy, vyhlášené ve Sbírce zákonů podle dosavadních právních předpisů a platné ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, považují za právní předpisy, nálezy Ústavního soudu a mezinárodní smlouvy, vyhlášené podle tohoto zákona.⁵⁸⁵ Pokud vezmeme v úvahu, že, jak již bylo vyloženo, působí inkorporační ustanovení článku 10 Ústavy ČR nepravě zpětně a vztahuje se i na mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány se souhlasem Parlamentu a vyhlášeny i před euronovelou Ústavy ČR a kterými je Česká republika vázána, může mít pro posouzení, zda mezinárodní smlouva je součástí právního řádu, význam také to, zda byla řádně a zákonem předpokládaným způsobem vyhlášena podle v dané době relevantních právních úprav. Jinými slovy to znamená, že mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR, která je součástí právního řádu, může být i smlouva vyhlášená podle právních úprav účinných před přijetím zákona č. 309/1999 Sb., a to za předpokladu, že vyhlášení mezinárodní smlouvy proběhlo v souladu tehdy platnou právní úpravou. Je proto žádoucí zaměřit se podrobněji na právní úpravy, které v minulosti upravovaly vyhlášení mezinárodních smluv.

Ve světle právě uvedeného zůstává otázkou, zda na základě článku 10 Ústavy ČR mohlo dojít k inkorporaci mezinárodních smluv, které sice byly ratifikovány se souhlasem zákonodárného sboru, avšak k jejich vyhlášení v příslušném úředním věstníku – ve Sbírce zákonů – došlo předepsanou formou, nikoliv ovšem v úplném znění, ale toliko odkazem, kde se s jejich textem lze seznámit. V období let 1948 až 1989 to byla běžná praxe a dlužno podotknout, že ve správné procesní formě i zákonná praxe. Jinými slovy je zde otázka, zda pro inkorporaci mezinárodní smlouvy postačuje naplnit požadavek formální publicity, nebo zda je třeba, aby bylo ve sbírce dosaženo i materiální publicity, tedy dostupnosti samotného textu smlouvy. Z dosavadní praxe je zřejmé, že vychází hlavně z přechodného ustanovení zákona č. 309/1999 Sb. a že mezinárodní smlouvy, které byly vyhlášeny nikoli v úplném znění, ale pouze odkazem, kde se lze s jejich textem seznámit, považuje za řádně vyhlášené.

⁵⁸⁵ § 14 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb.

K novému vyhlášení mezinárodních smluv spolu se zveřejněním jejich úplného znění, včetně cizojazyčného autentického znění, proto praxe nepřistupuje. Je však otázkou, zda by vzhledem k ustanovení čl. 10 Ústavy ČR a s ohledem na jeho mimořádnou povahu nemělo být vyžadováno vyhlášení také ve smyslu zajištění materiální publicity v příslušném úředním věstníku, v němž se podle zákona mezinárodní smlouvy vyhláší. To by znamenalo striktní uplatnění požadavku na dostupnost textu mezinárodní smlouvy ve sbírce. V opačném případě by se taková smlouva nemohla stát součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR s aplikační předností před zákonem. Uvážíme-li, jak by se asi hledělo na zákon, který by byl ve Sbírce zákonů publikován sdělením: „Text zákona je k nahlédnutí v archivu (příslušného) ministerstva ...“, pak se domnívám, že pro dosažení inkorporace mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR by mělo být dosaženo nejenom formální, ale i materiální publicity, tedy zveřejnění mezinárodní smlouvy spolu jejím úplným textem. To by znamenalo, že by bylo nutné přistoupit k republikaci mnohých mezinárodních smluv, vyhlášených v období let 1948 až 1989.

5.2.3.1. Vyhlášení mezinárodních smluv v prvorepublikové právní úpravě a praxi

Po vzniku samostatného československého státu se formálně, pokud jde o číselné označení, stal právním předpisem č. 1 zákon upravující publikaci právních předpisů. Přitom se však rozhodně nejednalo o v pořadí první vydaný zákon nového československého státu, neboť jej národní výbor československý vydal až dne 2. listopadu 1918.⁵⁸⁶ Zákon č. 1/1918 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení, zavedl pro publikaci právních předpisů oficiální věstník s názvem „Sbírka zákonů a nařízení státu československého“. Platilo, že „zákony a nařízení vyhláší se platně ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého. Sbírka tato vydává se v jazyce českém. Vedle toho vychází sbírka tato i ve znění slovenském. Původní jest znění české.“⁵⁸⁷ Dále v něm bylo stanoveno, že „do této sbírky pojímají se dodatečně i zákony a nařízení národním výborem československým před vyhlášením tohoto zákona vydané. Jich účinnost počítá se však ode dne, kdy byly veřejně vyhlášeny. Den tento jest u každého takového zákona a nařízení udán.“⁵⁸⁸ Je přitom pochopitelné, že v hektické době formování nového státu, navíc v období bezprostředně

⁵⁸⁶ Například zákon o zřízení samostatného státu československého, kterým dnem 28. října 1918 „samostatný stát československý vstoupil v život“, byl naproti tomu ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého, zřízené zákonem č. 1/1918 Sb. z. a n., vyhlášen až pod č. 11/1918 Sb. z. a n. Pod č. 2/1918 Sb. z. a n. byl vyhlášen zákon, jímž se zřizují nejvyšší správní úřady ve státě československém, ze dne 2. listopadu 1918.

⁵⁸⁷ § 1 zákona č. 1/1918 Sb. z. a n.

⁵⁸⁸ § 4 zákona č. 1/1918 Sb. z. a n.

končící světové války, kdy po jistou dobu jen stěží připadalo do úvahy uzavírání mezinárodních smluv (s výjimkou mírových a upravujících poválečné uspořádání), byla povaha zákona č. 1/1918 Sb. z. a n. v podstatě provizorní, takže se zabýval pouze publikací zákonů a nařízení jakožto pramenů vnitrostátního práva vytvářených vnitrostátní normotvorbou, aniž by jakýmkoli způsobem pojednával o publikaci mezinárodních smluv jakožto pramenů mezinárodního práva. Provizorní povahu ostatně potvrzoval také fakt, že narozdíl od pozdějších úprav v ní vůbec nebylo řešeno, jakým způsobem by měla být zajištěna její dostupnost pro veřejnost.

V Československu se tak právní úprava, která zahrnovala i ustanovení o vyhlásování mezinárodních smluv, objevila až pozdější době, a to konkrétně v zákoně č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, který nabyl účinnosti dnem 13. března 1919. Kromě dalších dokumentů se na základě této zákonné úpravy, která svou povahou již byla komplexnější a nevykazovala znaky *provizoria*, ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého povinně publikovaly také „státní smlouvy”.⁵⁸⁹ Uvedený zákon byl po dobu své platnosti, která trvala po období celé první republiky až do 10. července 1945, pouze jednou novelizován, a to poměrně záhy po přijetí zákonem č. 500/1921 Sb. z. a n., kterým se mění částečně § 3 zákona ze dne 13. března 1919, č. 139 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení. Novela se však koncepce vyhlásování mezinárodních smluv nedotkla. Týkala se pouze úpravy sbírky z jazykového hlediska. Podle původního znění § 3 zákona č. 139/1919 Sb. z. a n. bylo nejprve stanoveno, že se sbírka kromě původního českého znění vydává rovněž v úředním překladu v jazyce slovenském a německém. Novelizací došlo v souladu s prvorepublikovým jazykovým právem k zdůraznění role menšinových jazyků. Podle novely provedené zákonem č. 500/1921 Sb. z. a n. vycházela sbírka „v jazyku státním, oficiálním, tj. československém”.⁵⁹⁰ Sbírka pak vycházela také, „pokud možno současně

⁵⁸⁹ Podle § 2 zákona č. 139/1919 Sb. z. a n. platilo: „Do Sbírky zákonů a nařízení se zařadují:

a) zákony,

b) státní smlouvy,

c) nařízení, vydávaná ústředními úřady státními, pokud obsahují obecně závazná pravidla právní nebo pokud takovéto jejich vyhlášení zákon nařizuje,

d) nařízení zemských úřadů za stejných podmínek.

Zařadění do Sbírky nevylučuje jinakého ještě vyhlášení (v úředních listech, veřejnými vývěskami a pod.), které se snad ze zvláštních důvodů doporučuje.“

⁵⁹⁰ § 3 alinea 2 zákona č. 139/1919 Sb. z. a n., ve znění zákona č. 500/1921 Sb. z. a n., zní: „Právní ustanovení vyhlášená ve Sbírce zákonů a nařízení ve znění českém zveřejňují se ve znění slovenském v Úředních Novinách; právní ustanovení vyhlášená ve Sbírce zákonů a nařízení ve znění slovenském uveřejňují se ve znění českém v Úředním listě Československé republiky. Avšak pouze znění české nebo slovenské uveřejněné ve Sbírce (odst. 1.) jest původní.“ Podle § 1 zákona č. 122/1920 Sb. z. a n. podle § 129 Ústavní listiny, jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé, platilo: „Jazyk československý jest státním, oficiálním jazykem republiky (čl. 7 smlouvy mezi čelnými mocnostmi spojenými a přidruženými a mezi Československem, podepsané v St. Germain en Laye dne 10. září 1919).“

s původním zněním, v úředním překladu německém, polském, maďarském a v úředním překladu do onoho jazyka, který ustanoví sněm Podkarpatské Rusi podle § 6 zákona ze dne 29. února 1920, č. 122 Sb. z. a n.⁵⁹¹ Právní úprava jazyka vyhlášení mezinárodních smluv nebyla v zákoně obsažena, respektive se na ni vztahovala obecná ustanovení o jazyce, v němž sbírka vycházela. Nebyla řešena ani otázka publikace autentických cizojazyčných znění, která jsou z pohledu mezinárodního práva rozhodná pro výklad smlouvy. Zákon ostatně neřešil ani formu, v jaké se mezinárodní smlouvy měly vyhlášovat.⁵⁹² U mezinárodních smluv nicméně bývalo v období první republiky v praxi vyhlášováno kromě českého překladu i autentické znění, přičemž se ovšem nepřístupovalo se k publikaci čínského znění.⁵⁹³ I v případě dvoustranných smluv, kde autentickým zněním rozhodným pro výklad smlouvy bylo též znění v „jazyce československém“, platila praxe, podle níž byla dána také k publikaci cizojazyčných znění mezinárodních smluv. Ve Sbírce zákonů a nařízení tak byla zajištěna možnost konfrontovat různé jazykové mutace mezinárodní smlouvy, což lze ocenit jako přístup, který je způsobilý efektivním způsobem zajistit řádný výklad a používání mezinárodní smlouvy. Obdobné řešení by si jistě zasloužovalo pozornost i dnes, tím spíše s ohledem na stávající technické možnosti a v rámci uvažované nové úpravy elektronizace Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv.

Ministerstvu vnitra podle zákona č. 139/1919 Sb. z. a n. mimo jiné příslušelo stanovit, „kde Sbírka zákonů a nařízení má být vyložena k veřejnému nahlédnutí“. Vedle toho platilo, že „obce jsou povinny opatřit si za cenu, ministerstvem stanovenou, aspoň jeden výtisk Sbírky“.⁵⁹⁴

5.2.3.2. Vyhlášení mezinárodních smluv v pomnichovském období až do roku 1948

V pomnichovském období bylo k úpravě vyhlášení právních předpisů a mezinárodních smluv vydáno vládní nařízení č. 392/1938 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské, spadající z hlediska ústavního dekretu prezidenta republiky

⁵⁹¹ § 3 zákona č. 139/1919 Sb. z. a n., ve znění zákona č. 500/1921 Sb. z. a n.

⁵⁹² Požadavek na publikaci mezinárodních smluv ve formě vyhlášky se objevil až v pozdějších právních úpravách, poprvé v zákoně č. 214/1948 Sb. účinném od 23. srpna 1948. Vyhlášení mezinárodních smluv ve formě sdělení ministerstva zahraničních věcí, které se uplatňuje až do současné doby, bylo poprvé zavedeno zákonem č. 131/1989 Sb. účinným od 15. listopadu 1989.

⁵⁹³ Viz Filip, J.: Ústavní právo, 1. díl – základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, 3. vydání, Brno 1999.

⁵⁹⁴ § 5 zákona č. 139/1919 Sb. z. a n.

č. 11/1944 Úř. věst. čsl. a tedy i z hlediska platného českého práva do doby nesvobody.⁵⁹⁵ Ačkoliv tedy vládní nařízení, jež upravovalo vyhlásování právních předpisů a jiných dokumentů ve dvou částech Sbírky zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské, a to Sbírka I a Sbírka II,⁵⁹⁶ předpokládalo, že zároveň s jeho účinností, tedy dnem 1. ledna 1939, pozbuje platnosti zákon ze dne 13. března 1919, č. 139 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, ve znění zákona ze dne 20. prosince 1921, č. 500 Sb. z. a n., je třeba říci, že z této úpravy pro československý právní řád nevyplynuly žádné právní účinky.⁵⁹⁷

Oba uvedené prvorepublikové zákony naopak zůstaly i v tomto období v platnosti. V čase prozatímního československého zřízení v exilu byl nicméně do doby obnovení pravidelného ústavního života v Československé republice vydán dekret prezidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení nově vydaných právních předpisů

⁵⁹⁵ Doba nesvobody, kdy byl československý lid zbaven své svobody, trvala od 30. září 1938 do 4. května 1945; viz ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, a vyhlášku č. 30/1945 Sb., o platnosti ústavního dekretu prezidenta republiky o obnovení právního pořádku.

⁵⁹⁶ Podle § 2 nařízení vlády č. 392/1938 Sb. se do prvního dílu Sbírky (Sbírka I – zkráceně Sb. I) zařazovaly:

- „a) zákony Národního shromáždění ve věcech uvedených v § 4, odst. 1 a 2 ústavního zákona o autonomii země Slovenské platném obdobně pro Podkarpatskou Rus (věci společné);
- b) opatření Stálého výboru Národního shromáždění s prozatímní platností zákona ve věcech společných;
- c) usnesení sněmoven Národního shromáždění o změně nebo doplnění jednacího řádu sněmovny;
- d) mezinárodní smlouvy mimo mezinárodní smlouvy podle § 9, odst. 4 ústavního zákona o autonomii země Slovenské platného obdobně pro Podkarpatskou Rus;
- e) dekrety prezidenta republiky (čl. I ústavního zákona č. 330/1938 Sb. z. a n.);
- f) nařízení vlády republiky Česko – Slovenské (§ 84 Ústavní listiny), jakož i nařízení všeobecné povahy státních ústředních úřadů a orgánů, a úřadů s působností pro obvod země České nebo Moravskoslezské – ve věcech společných;
- g) nařízení všeobecné povahy Slovenské zemské vlády, vlády Podkarpatské Rusi, jakož i úřadů s působností pro obvod země Slovenské nebo pro obvod Podkarpatské Rusi – ve věcech společných;
- h) nařízení všeobecné povahy vydávaná podle ustanovení § 11, odst. 2 nebo podle § 15, odst. 4 ústavního zákona o autonomii země Slovenské platných obdobně pro Podkarpatskou Rus, jakož i podle těchto ustanovení vydávané vyhlášky, jichž uveřejnění ve Sbírce vyžaduje zákon nebo vládní nařízení;
- i) vyhlášky orgánů a úřadů uvedených pod písm. f) ve věcech společných, jestliže uveřejnění jich ve Sbírce vyžaduje zákon nebo vládní nařízení;
- j) vyhlášky orgánů a úřadů uvedených pod písm. g) ve věcech společných, jestliže uveřejnění jich ve Sbírce vyžaduje zákon nebo vládní nařízení;
- k) nálezy ústavního soudu, jichž uveřejnění je předepsáno zákonem;
- l) vyhlášky o opravě tiskových chyb (§ 13).“

Podle § 3 cit. nařízení platilo, že do druhého dílu Sbírky (Sbírka II – zkráceně Sb. II) se zařazují:

- „a) zákony Národního shromáždění ve věcech, které nejsou společné;
- b) opatření Stálého výboru Národního shromáždění s prozatímní platností zákona – ve věcech, které nejsou společné;
- c) nařízení vlády republiky Česko – Slovenské (§ 84 Ústavní listiny), nařízení všeobecné povahy státních ústředních úřadů a orgánů, netýkající se země Slovenské ani Podkarpatské Rusi, jakož i úřadů s působností pro obvod země České nebo Moravskoslezské – ve věcech, které nejsou společné a které nespádají pod ustanovení § 11, odst. 2 a § 15, odst. 4 ústavního zákona o autonomii země Slovenské platná obdobně pro Podkarpatskou Rus;
- d) vyhlášky orgánů a úřadů uvedených pod písm. c) ve věcech tam označených, jestliže uveřejnění jich ve Sbírce vyžaduje zákon nebo vládní nařízení;
- e) vyhlášky o opravě tiskových chyb (§ 13).“

⁵⁹⁷ Program automatizovaných právních informací ASPI nicméně nařízení vlády č. 392/1938 Sb. z. a n. chybně označuje jako právní předpis, kterým byl zrušen zákon č. 139/1919 Sb. z. a n. a jeho novela č. 500/1921 Sb. z. a n.

československé vlády. Stanovil, že „k veřejnému vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení československé vlády až do obnovení pravidelného ústavního života v Československé republice jest určen vedle Sbírky zákonů a nařízení (zák. č. 139/1919 Sb. z. a n. a č. 500/1921 Sb. za n.) Úřední věstník československý. Do Úředního věstníku československého se zejména zařazují dekrety presidenta republiky a vládní nařízení.“⁵⁹⁸ S ohledem na výslovný odkaz na prvorepublikovou úpravu nicméně byla zachována i možnost vyhlášovat v Úředním věstníku československém taktéž „státní“ smlouvy.⁵⁹⁹ Vyhlásování právních předpisů a mezinárodních smluv vydaných prozatímním československým zřízením nemělo za cíl nahradit publikaci předpisů ve Sbírce zákonů a nařízení republiky československé. Za účelem, aby o tom nemohly vzniknout žádné pochyby, dekret presidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl. stanovil, že „zákony ze dne 15. března 1919, č. 139 Sb. z. a n. a ze dne 20. prosince 1921, č. 500 Sb. z. a n. se tímto dekretem pouze doplňují až do doby, kdy bude obnoven pravidelný ústavní život“.⁶⁰⁰

Všechny tři uvedené předpisy, tedy zákon č. 139/1919 Sb. z. a n., zákon č. 500/1921 Sb. z. a n. a dekret presidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl., byly s účinností od 11. července 1945 zrušeny dekretem presidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé. Ten obsahoval novou komplexní úpravu publikace právních předpisů a jiných právně významných dokumentů, včetně mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvy se tedy i podle nové úpravy vyhlášovaly ve Sbírce,⁶⁰¹ napříště však platilo, že jejich přílohy mohly být platně vyhlášeny mimo Sbírku vhodným způsobem, stanoveným přímo ve smlouvě, jejíž jsou součástí.⁶⁰² Obce byly povinny opatřit si aspoň jeden výtisk Sbírky. Částky Sbírky musely být v místnostech obecního úřadu v úředních hodinách přístupny každému, kdo o to požádal.⁶⁰³

⁵⁹⁸ § 1 a 2 dekretu presidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl.

⁵⁹⁹ Josef Budník hovoří o tom, že dekret presidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl. dosavadní zákony č. 139/1919 Sb. z. a n. a č. 500/1921 Sb. z. a n. „recipoval“ – viz Budník, J.: Prozatímní státní zřízení Československé republiky, Praha 1947, s. 53 – 54.

⁶⁰⁰ § 6 dekretu presidenta republiky č. 4/1940 Úř. věst. čsl.

⁶⁰¹ Podle § 2 dekretu presidenta republiky č. 19/1945 Sb. platilo: „Ve Sbírce se vyhláší:

a) zákony (dekrety presidenta republiky),

b) mezinárodní smlouvy,

c) vládní nařízení,

d) nařízení a vyhlášky všeobecné povahy ústředních úřadů a orgánů, jestliže jich vyhlášení ve Sbírce vyžaduje zákon nebo vládní nařízení.“

⁶⁰² § 4 odst. 2 dekretu presidenta republiky č. 19/1945 Sb. stanovil: „Přílohy právních předpisů a mezinárodních smluv, vyhlášených ve Sbírce, mohou být platně vyhlášeny mimo Sbírku vhodným způsobem, stanoveným přímo v předpisu nebo smlouvě, jejichž jsou součástí.“

⁶⁰³ § 6 odst. 2 dekretu presidenta republiky č. 19/1945 Sb.

5.2.3.3. Vyhlášení mezinárodních smluv v letech 1948 – 1989

Zlom v přístupu k vyhlášení mezinárodních smluv nastává po roce 1948. Změna náhledu nového režimu na právo se pochopitelně promítla i v náhledu na právo mezinárodní, včetně mezinárodních smluv a jejich publikace.

Již 14. srpna 1948 vstoupila v účinnost první poúnorová právní úprava zabývající se publikací právních předpisů a jiných významných právních dokumentů, včetně mezinárodních smluv. Byl jí zákon č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů, ve kterém byla kromě Sbírky zákonů republiky Československé upravena (zkráceně Sb.) i Sbírka zákonů Slovenské národní rady (zkráceně Sb. SNR). K vyhlášení mezinárodních smluv byla nicméně určena pouze první z uvedených sbírek, tedy československá sbírka zákonů. Ve Sbírce zákonů byly krom jiných⁶⁰⁴ vyhlášovány vyhlášky vlády a ministrů o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi nebo o jiných otázkách jich se týkajících, bylo-li jejich uvedení ve známost touto cestou nutné nebo účelné. Zákon o sbírkách z roku 1948 tedy znamenal ústup z principu vyhlášení veškerých mezinárodních smluv. V zásadě platilo, že mezinárodní smlouvy, respektive vyhlášky o nich, byly vyhlášovány jen tehdy, bylo-li to slovy zákona „nutné nebo účelné“. Tím se v zásadě otevřela cesta pro degradaci všeobecného povědomí o mezinárodněprávních závazcích, jejíž neblahé důsledky přetrvávají v zásadě dodnes. Řada mezinárodních smluv sice byla i za účinnosti této právní úpravy vyhlášena spolu s uvozoací vyhláškou i v úplném znění, zdaleka to však nebyvalo pravidlem a vyhlášky často obsahovaly pouze základní informaci o tom, kde se lze s textem smlouvy seznámit.⁶⁰⁵ Výjimkou však nebyly ani případy, kdy o smlouvách, které se pro

⁶⁰⁴ Podle § 1 zákona č. 214/1948 Sb. platilo: „Ve Sbírce zákonů republiky Československé (v dalším jen „Sbírka zákonů“), jejíž zkratka je „Sb.“, se vyhláší:

„a) zákony (§ 61 odst. 1 Ústavy 9. května),

b) opatření předsednictva Národního shromáždění podle § 66 odst. 6 Ústavy 9. května, dále usnesení Národního shromáždění, jimiž se tato opatření schvalují nebo jim schválení odpírá, jakož i vyhlášení o tom, že tato opatření pozbyla další platnosti (§ 66 odst. 8 Ústavy 9. května),

c) vládní nařízení a nařízení ministrů,

d) obecné právní předpisy vydávané ministerstvy a jinými ústředními úřady a orgány, předepisuje-li zákon jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů nebo ve sbírkách, které Sbírka zákonů nahrazuje;

e) vyhlášky vlády a ministrů o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi nebo o jiných otázkách jich se týkajících, je-li jejich uvedení ve známost touto cestou nutné nebo účelné,

f) jiná obecná opatření presidenta republiky, Národního shromáždění, jeho předsednictva, vlády nebo ministrů, vyžaduje-li to zákon nebo povaha věci a to ještě nepovinně. Mezinárodní smlouvy a dohody, popřípadě jen jejich české nebo slovenské znění nebo jen jejich český nebo slovenský překlad, se vyhlášovaly, bylo-li jejich vyhlášení nutné nebo účelné, v příloze ke Sbírce zákonů, která tvoří její součást.“

⁶⁰⁵ Pouze jako náhodný příklad lze uvést vyhlášku ministra zahraničních věcí č. 68/1955 Sb. o Mezinárodní úmluvě o volném okraji námořních lodí. Vyhláška obsahuje následující informaci: „Dne 5. července 1930 byla v Londýně sjednána Mezinárodní úmluva o volném okraji námořních lodí, která vstoupila podle svého článku 24 v platnost dne 1. ledna 1933. Úmluva byla ratifikována prezidentem republiky dne 28. května 1955 a písemně oznámení o přístupu Československé republiky k ní bylo doručeno vládě Spojeného království Velké Británie

Československo staly závaznými, nebyla ve sbírce učiněna vůbec žádná zmínka. O dostupnosti Sbírký zákonů pak platilo, že „obce jsou povinny opatřit si alespoň po výtisku Sbírký zákonů, obce na Slovensku pak alespoň po výtisku slovenského vydání Sbírký zákonů ..., a učinit opatření, aby byly v úřadovně místního národního výboru v úředních hodinách přístupny každému, kdo o to požádá“.⁶⁰⁶

Rovněž následující právní úprava, obsažená v zákoně č. 77/1959 Sb., o Sbírcé zákonů a o Úředním listě, účinném od 1. ledna 1960, pokračovala v trendu nastoleném zákonem z roku 1948. Převzala v podstatě podobnou koncepci omezeného vyhlásování mezinárodních smluv. Ve Sbírcé byly vyhlásovány „vyhlášky o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi a o jiných otázkách jich se týkajících, je-li jejich vyhlášení ve Sbírcé nutné nebo účelné; spolu s vyhláškou lze za téže podmínky vyhlásit i znění mezinárodní smlouvy nebo dohody“.⁶⁰⁷ O dostupnosti Sbírký zákonů podle úpravy z roku 1959 platilo materiálně totéž, co podle úpravy předcházející, tedy že výkonné orgány všech místních národních výborů zajistí, aby v úřadovně místního národního výboru byl v úředních hodinách každému přístupný výtisk Sbírký a Úředního listu.⁶⁰⁸

Výjimku z principu omezeného vyhlásování mezinárodních smluv nepředstavovala ani následující právní úprava, obsažená v zákonném opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů. Toto zákonné opatření ze dne 10. ledna 1962 bylo vyhlášeno v částce sbírky vydané dne 23. ledna 1962, ačkoliv nabylo účinnosti dne 1. ledna 1962.⁶⁰⁹ Bylo tedy v podstatě retroaktivní, což již samo o sobě vypovídá o vnímání právních zásad v době, kdy bylo vydáno. V otázkách publikace mezinárodních smluv bylo stanoveno to, co již obsahovaly bezprostředně předcházející úpravy, zejména pak zákon č. 77/1959 Sb., když bylo i v zákonném opatření stanoveno, že se

a Severního Irsku dne 18. června 1955, takže úmluva nabyla podle svého článku 23 pro Československou republiku účinnosti dne 18. září 1955. ... Do původního znění i do českého překladu úmluvy a jejich Příloh i jejího Závěrečného protokolu lze nahlédnouti na ministerstvu dopravy.“

⁶⁰⁶ § 14 zákona č. 214/1948 Sb.

⁶⁰⁷ Podle § 2 zákona č. 77/1959 Sb. se ve Sbírcé se vyhlášovaly:

„a) zákony;

b) zákonná opatření předsednictva Národního shromáždění, jimiž se tato opatření schvalují nebo se jim schválení odpírá, a oznámení o tom, že tato opatření pozbyla další platnosti;

c) vládní nařízení a vyhlášky a dále usnesení vlády, která vláda určí k vyhlášení;

d) nařízení a vyhlášky ministrů a vyhlášky ústředních úřadů a orgánů;

e) vyhlášky krajských národních výborů a jejich výkonných orgánů, je-li jejich vyhlášení ve Sbírcé nutné nebo účelné;

f) vyhlášky o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi nebo o jiných otázkách jich se týkajících, je-li jejich vyhlášení ve Sbírcé nutné nebo účelné; spolu s vyhláškou lze za téže podmínky vyhlásit i znění mezinárodní smlouvy nebo dohody;

g) jiná obecná opatření presidenta republiky, Národního shromáždění, jeho předsednictva, vlády nebo jejich členů, vyžaduje-li to zákon nebo povaha věci.“

⁶⁰⁸ § 12 zákona č. 77/1959 Sb.

⁶⁰⁹ Viz § 11 zákonného opatření č. 4/1962 Sb.

ve Sbírce zákonů vyhláší rovněž „vyhlášky o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi nebo o jiných otázkách jich se týkajících, je-li jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů nutné nebo účelné; spolu s vyhláškou lze za téže podmínky vyhlásit i znění mezinárodní smlouvy nebo dohody“.⁶¹⁰ Dále bylo stanoveno, že místní národní výbory zajistí, aby byl v jejich úřadovnách v úředních hodinách každému přístupný výtisk Sbírky zákonů.⁶¹¹

Zákonné opatření č. 4/1962 Sb. bylo přitom nejdéle platnou úpravou vyhlášení mezinárodních smluv na našem území. Ačkoliv bylo v průběhu let dvakrát přímo⁶¹² a jedenkrát nepřímo⁶¹³ novelizováno, koncepce vyhlášení mezinárodních smluv zůstala až do konce roku 1989 nezměněna. Je sice pravdou, že druhá z přímých novel, obsažená v novém zákoně o Sbírce zákonů z roku 1989 zrušila většinu ustanovení citovaného zákonného opatření, včetně úpravy vyhlášení mezinárodních smluv, došlo k tomu však až s účinností od 1. ledna 1990. Pro úplnost se sluší dodat, že poslední platné ustanovení zákonného opatření bylo zrušeno zákonem č. 142/1991 Sb., o československých technických normách, tento zákon však již žádným způsobem neovlivnil koncepci publikace mezinárodních smluv.

Pokud si zrekapitulujeme právní úpravu vyhlášení mezinárodních smluv účinnou v letech 1948 až 1989, byly v tomto období mezinárodní smlouvy publikovány vyhláškou MZV, ale pouze tehdy, bylo-li to nutné či účelné.⁶¹⁴ Popřípadě byla – rovněž ve formě vyhlášky – publikována pouze oznámení o sjednání, ratifikaci, výpovědi nebo jiných otázkách týkajících se mezinárodních smluv, avšak v tomto případě jedině tehdy, bylo-li to nutné či

⁶¹⁰ Podle § 2 zákonného opatření č. 4/1962 Sb. platilo, že ve Sbírce zákonů se dále (vedle zákonů a zákonných opatření a také některých aktů SNR) vyhláší:

- a) vládní nařízení;
- b) usnesení vlády, která vláda určí k vyhlášení ve Sbírce zákonů;
- c) vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních orgánů;
- d) vyhlášky krajských národních výborů, je-li jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů nutné nebo účelné;
- e) vyhlášky o sjednání mezinárodních smluv a dohod, o jejich ratifikaci nebo výpovědi nebo o jiných otázkách jich se týkajících, je-li jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů nutné nebo účelné; spolu s vyhláškou lze za téže podmínky vyhlásit i znění mezinárodní smlouvy nebo dohody;
- f) jiná opatření presidenta republiky, Národního shromáždění, jeho představenstva, vlády, jejich členů nebo ústředních orgánů, stanoví-li to zákon nebo vyžaduje-li to povaha věci.

⁶¹¹ § 9 zákonného opatření č. 4/1962 Sb.

⁶¹² Zákonem č. 164/1968 Sb. s účinností od 1. ledna 1969 a zákonem č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, s účinností od 1. ledna 1990.

⁶¹³ Zákonem SNR č. 205/1968 Sb. s účinností od 1. ledna 1969.

⁶¹⁴ Viz zákon č. 214/1948 Sb., zákon č. 77/1959 Sb. a zákonné opatření č. 4/1962 Sb.; Gabriel Brenka v této souvislosti uvádí, že vyhlášení mezinárodních smluv je vnitrostátně obligatorní jen u těch smluv, které se mají použít namísto trestního zákona anebo trestního řádu, a že vyhlášky o uzavírání ostatních mezinárodních smluv mají jen informativní charakter a jejich vydání nemá vliv na vnitrostátní aplikovatelnost mezinárodní smlouvy – viz Brenka, G.: Právna povaha vyhlášek ministra zahraničních věcí o uzavírání mezinárodních smluv, Právník 1/1984, s. 67.

účelné. Povinná publikace nebyla v letech 1948 až 1989 stanovena, kritérium účelnosti bylo v praxi mnohdy nahrazováno kritériem účelovosti. Vyhlášení mezinárodních smluv po roce 1948 a před listopadem 1989 bylo přitom svérázné nejen v právní úpravě. Také praktický přístup k němu lze označit přinejmenším za velmi ledabylý. I když byla publikace mezinárodních smluv v podstatě nepovinná, jistě z právní úpravy nebylo možné dovodit, že tam, kde vyhlášení smlouvy bylo „vhodné nebo účelné“, bylo možné její vyhlášení nedůvodně oddalovat. Přesto byly smlouvy často publikovány se značným zpožděním a mnohé se v komunistickém Československu vyhlášení ani nedočkaly, popřípadě byly avizovány jiným způsobem, než platná úprava předpokládala.

Jako příklad mezinárodních smluv, k jejichž publikaci nebylo před rokem 1990 přistoupeno vůbec, lze uvést Úmluvu o nucené nebo povinné práci (MOP č. 29 z roku 1930), která pro Československou republiku vstoupila v platnost dnem 30. října 1958, ale vyhlášena ve Sbírce zákonů byla až sdělením FMZV č. 506 v roce 1990. Podobným případem je Úmluva o organizaci služeb pro zprostředkování práce a Úmluva o noční práci žen zaměstnaných v průmyslu (MOP č. 88 a 89)⁶⁵, které pro ČSR vstoupily v platnost 12. června 1951 a vyhlášeny byly sdělením FMZV č. 17/1991 Sb., tedy po téměř čtyřiceti letech. Přitom všechny uvedené úmluvy byly pro Československo závazné v průběhu účinnosti všech úprav v období mezi lety 1948 a 1990. Jako příklad mezinárodních smluv, které sice byly ve Sbírce zákonů avizovány, ale za zákonným způsobem vyhlášené je považovat nelze, lze uvést mezinárodní smlouvy vyjmenované v oznámení o sjednání mezinárodních smluv v částce 40 Sbírky zákonů z roku 1980, rozeslané dne 12. prosince 1980, na straně 758.⁶⁶ Jelikož forma

⁶⁵ Podle Ústavního soudu Úmluva MOP č. 89 není mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách, viz nález sp. zn. Pl. ÚS 13/94.

⁶⁶ Text tohoto oznámení, které nemá ani své vlastní číslo ve Sbírce zákonů, je následující:

„Federální ministerstvo zahraničních věcí oznamuje, že dne 7. června 1978 byly u generálního tajemníka Organizace spojených národů uloženy ratifikační listiny a listiny o přístupu Československé socialistické republiky

1. k Úmluvě o silničním provozu; sjednané ve Vídni dne 8. listopadu 1968, s výhradou k článku 52,
2. k Úmluvě o silničních značkách a signálech, sjednané ve Vídni dne 8. listopadu 1968, s výhradou k článku 44,
3. k Evropské dohodě, doplňující Úmluvu o silničním provozu, sjednané v Ženevě dne 1. května 1971, s výhradou k článku 9 a
4. k Evropské dohodě doplňující Úmluvu o silničních značkách a signálech, sjednané v Ženevě dne 1. května 1971, s výhradou k článku 9.

Úmluva o silničním provozu vstoupila na základě svého článku 47 v platnost dnem 21. května 1977 a pro Československou socialistickou republiku dnem 7. června 1979.

Úmluva o silničních značkách a signálech vstoupila na základě svého článku 39 v platnost dnem 6. června 1978 a pro Československou socialistickou republiku dnem 7. června 1979.

Evropská dohoda doplňující Úmluvu o silničním provozu vstoupila na základě svého článku 4 v platnost dnem 7. června 1979 a tímto dnem vstoupila v platnost i pro Československou socialistickou republiku.

Evropská dohoda doplňující Úmluvu o silničních značkách a signálech vstoupila na základě svého článku 4 v platnost dnem 3. srpna 1979 a tímto dnem vstoupila v platnost i pro Československou socialistickou republiku. Texty smluv jsou k nahlédnutí v archivu smluv federálního ministerstva zahraničních věcí.“

oznámení o sjednání mezinárodních smluv jako procesní nástroj publikace mezinárodních smluv neměla oporu v právní úpravě, nelze takto notifikované mezinárodní smlouvy považovat za řádně vyhlášené. Subsumovat oznámení o sjednání mezinárodních smluv pod pojem vyhlášky, která byla roku 1980 jedinou zákonem předpokládanou formou právního předpisu pro vyhlásování mezinárodních smluv, pochopitelně není možné. Žádnou jinou formu pro publikaci mezinárodních smluv právní řád neznal. Z pohledu zákonného opatření č. 4/1962 Sb. jako výlučné právní normy pro vyhlásování mezinárodních smluv v daném období nelze než konstatovat, že oznámení o sjednání mezinárodních smluv, obsažené v části 40 Sbírky zákonů z roku 1980, je bez jakékoliv právní relevance. Požadavek publicity jím není naplněn ani z hlediska formálního, neboť nespĺňuje zákonem stanovený předpoklad na vyhlášení mezinárodní smlouvy výlučně vyhláškou MZV, ani z hlediska materiálního, neboť text mezinárodní smlouvy zůstává stále oficiálně nepublikován a tedy veřejnosti nedostupný.⁶¹⁷ Z toho důvodu ovšem, s ohledem na dikci výše zmíněného § 14 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., nelze mezinárodní smlouvy notifikované v oznámení obsaženém v části 40 Sbírky zákonů z roku 1980 považovat za vyhlášené ve smyslu stávající zákonné úpravy.⁶¹⁸ Některé platné mezinárodní smlouvy, jímž je Česká republika vázána, přitom nebyly nicméně publikovány až do současnosti ani v právě uvedené mimoprávní a tedy právně irelevantní formě oznámení o sjednání mezinárodní smlouvy.⁶¹⁹

Je tedy zřejmé, že přes kroky k odstranění zoufalého stavu při publikování mezinárodních smluv v letech 1948 až 1989, které dosud byly učiněny, nebyly dosud všechny mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána, zákonným způsobem vyhlášený. Přitom i ve světle mezinárodněprávní zásady *pacta sunt servanda* platí, že stát absencí publikace nemůže v žádném případě omlouvat případné nerespektování mezinárodněprávních závazků ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který s ohledem na čl. 5 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. objektivně existuje. Rovněž i v období po roce 1990 existují při publikaci

⁶¹⁷ Praxe oznámení o uzavření mezinárodních smluv bez vydání vyhlášky byla rozšířena především na počátku 70. let – viz Brenka, G.: Právna povaha vyhlášok ministra zahraničných vecí o uzavieraní medzinárodných zmlúv, *Právnik* 1/1984, poznámka pod čarou č. 4.

⁶¹⁸ Kněžínek, J.: Nevyhlásování mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána ... na příkladu Úmluvy o silničním provozu (Ženeva 1949) a Úmluvy o silničním provozu (Viedeň 1968), *Právní fórum* 1/2006, s. 11 – 12.

⁶¹⁹ Příkladem může být Úmluva o silničním provozu (Ženeva 1949) – viz Kněžínek, J.: Nevyhlásování mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána ... na příkladu Úmluvy o silničním provozu (Ženeva 1949) a Úmluvy o silničním provozu (Viedeň 1968), *Právní fórum* 1/2006, s. 11.

mezinárodních smluv nemalé prodlevy, byť nesrovnatelně menší, než tomu bylo u výše uvedených příkladů.⁶²⁰

Ke změně neúnosné situace, která byla dána úpravou vyhlášení mezinárodních smluv podle úprav účinných v letech 1948 až 1989, dochází až bezprostředně před pádem komunistického režimu, konkrétně dne 15. listopadu 1989, kdy byl Federálním shromážděním ČSSR přijat nový zákon o Sbírce zákonů, vyhlášený pod č. 131/1989 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1990.

5.2.3.4. Vyhlášení mezinárodních smluv v Československu po 1. lednu 1990

Právní úprava vyhlášení právních předpisů z roku 1962 již na konci 80. let 20. století nebyla vyhovující. Platilo to i pro úpravu vyhlášení mezinárodních smluv. To vedlo k přijetí zcela nové úpravy o Sbírce zákonů a vyhlášení právních předpisů, popřípadě jiných významných právních aktů ve Sbírce. Byl jí zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, přijatý dne 15. listopadu 1989, tedy bezprostředně před pádem komunistického režimu. Zákon s účinností od 1. ledna 1990 přinesl mimo jiné zcela novou úpravu vyhlášení mezinárodních smluv. Jejich vyhlášení se počínaje účinností tohoto zákona realizovalo ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí (resp. federálního MZV), nikoli tedy již vyhláškou, jako tomu bylo podle předcházejících úprav. Jak je uvedeno v důvodové zprávě k zákonu, „na rozdíl od dosavadní právní úpravy se v oblasti mezinárodních smluv nahrazuje vyhláška ministra zahraničních věcí ČSSR formou sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí. K uvedené úpravě dochází zejména proto, že termín „vyhláška“ se nadále důsledně používá pouze pro označení resortních právních předpisů vydaných federálními ministerstvy a ostatními federálními ústředními orgány. Nově se řeší i způsob informování veřejnosti o mezinárodních smlouvách. Především v zájmu právní jistoty občanů a organizací se stanoví, kdy se ve Sbírce zákonů vyhláší plné znění mezinárodní smlouvy a kdy se vyhláší pouze sdělení o jejím sjednání. Navrhovaná úprava tak při vyhlášení sdělení a platného znění mezinárodních smluv respektuje obdobná hlediska, jako je tomu u vyhlášení právních předpisů. Ve Sbírce zákonů se mezinárodní smlouvy vždy vyhláší sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí, jde-li o smlouvy vyžadující ratifikaci

⁶²⁰ Vladimír Týč uvádí příklad vyhlášení Úmluvy MOP o ochraně mzdy (č. 95), která vstoupila pro ČSFR v platnost dnem 11. ledna 1991, avšak zákonným způsobem vyhlášena byla až sdělením ze dne 1. listopadu 1991 – viz Týč, V.: Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 4/1993, s. 334.

prezidentem ČSSR a jiné mezinárodní smlouvy týkající se osob a organizací, přičemž se zároveň s tímto sdělením vyhlašuje i plné znění těchto mezinárodních smluv.⁶²¹

Podle zákona č. 131/1989 Sb. se ve Sbírce zákonů v plném znění vyhlašovaly mezinárodní smlouvy ratifikované prezidentem a také jiné smlouvy obsahující úpravu týkající se postavení nebo zájmů osob a organizací. V tom lze oproti předcházejícím úpravám spatřovat mimořádný posun. Právní úprava tak při seznamování veřejnosti s obsahem mezinárodních smluv respektovala, v zájmu právní jistoty a lepší informovanosti veřejnosti, obdobná hlediska, jako tomu bylo při vyhlašování právních předpisů federálních ústředních orgánů.⁶²² Zákon nicméně umožňoval, aby od vyhlášení úplného znění smlouvy bylo upuštěno. Stanovil totiž, že plné znění mezinárodní smlouvy se nevyhlašovala, pokud se úprava obsažená v mezinárodní smlouvě týkala pouze malého počtu organizací (tj. právnických osob), aniž by se současně týkala fyzických osob.⁶²³ V takovém případě sdělení ministerstva zahraničních věcí obsahovalo pouze údaj o tom, kde je možné do úplného znění smlouvy nahlédnout. Tímto úplným zněním se rozumělo znění v českém (resp. slovenském) jazyce. Ani úprava z roku 1989 nepředpokládala publikaci cizojazyčných znění mezinárodních smluv, třebaže by pouze tato znění byla autentická. Ani cizojazyčná znění rozhodná podle mezinárodního práva vyhlašována nebyla a sdělení publikovaná k mezinárodní smlouvě také v tomto případě obsahovala pouze odkaz, kde je možno do takového cizojazyčného autentického znění smlouvy nahlédnout.⁶²⁴

Dále bylo stanoveno, že Sbírka zákonů je každému přístupná u příslušných národních výborů, resp. po novele provedené zákonem č. 426/1990 Sb., že obce jsou povinny si opatřit alespoň jeden výtisk Sbírky zákonů a zajistit, aby byl každému přístupný.⁶²⁵

Úprava obsažená v zákoně č. 131/1989 Sb. pak zůstala v účinnosti s jedinou změnou, provedenou zákonem č. 426/1990 Sb., až do zániku československé federace k 31. prosinci

⁶²¹ Tisk č. 165, Federální shromáždění ČSSR, V. volební období, 1989; www.psp.cz.

⁶²² Šrámek, A., Sluková, H., Sládeček, V.: Federální zákon o Sbírce zákonů, Právník 10/1990, s. 901.

⁶²³ Shodně Šrámek, A., Sluková, H., Sládeček, V.: Federální zákon o Sbírce zákonů, Právník 10/1990, s. 901.

⁶²⁴ V § 7 zákona č. 131/1989 Sb. bylo stanoveno:

„(1) Ve Sbírce zákonů se vyhlašují sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí o sjednání mezinárodních smluv, jimiž je Československá socialistická republika vázána, spolu s jejich plným zněním, sdělení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro jejich provádění, jestliže jde

a) o mezinárodní smlouvy ratifikované prezidentem Československé socialistické republiky nebo

b) o jiné mezinárodní smlouvy obsahující úpravu týkající se právního postavení nebo zájmů osob a organizací.

(2) Plné znění mezinárodních smluv uvedených v odstavci 1 písm. b) se nevyhlašuje, jestliže se úprava v nich obsažená týká malého počtu organizací. V tomto případě sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí obsahuje údaj o tom, kde je plné znění mezinárodní smlouvy k nahlédnutí.

(3) Je-li podle mezinárodní smlouvy pro její výklad rozhodné jiné znění než znění v českém nebo slovenském jazyce, obsahuje sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí údaj, kde lze nahlédnout do znění mezinárodní smlouvy, jež je rozhodné pro její výklad.“

⁶²⁵ § 13 zákona č. 131/1989 Sb.

1992. Novela z roku 1990 se sice nedotkla úpravy vyhlášení mezinárodních smluv, byla jí nicméně výslovně stanovena působnost federálního ministerstva vnitra k zabezpečování redakce Sbírky zákonů, jakož i to, že toto ministerstvo dbá, aby právní předpisy byly uveřejňovány bez průtahů nejpozději do 30 dnů od doručení redakci, a odpovídá za správnost údajů o datech rozeslání jednotlivých částek Sbírky zákonů.⁶²⁶ Zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, ve znění zákona č. 426/1990 Sb., byl s účinností pro Českou republiku zrušen dnem 1. ledna 1993, a to zákonem č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky.

5.2.3.5. Vyhlášení mezinárodních smluv po vzniku České republiky až do zřízení Sbírky mezinárodních smluv

Zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky, účinný od 1. ledna 1993, vesměs převzal úpravu vyhlášení mezinárodních smluv z poslední federální zákonné úpravy, tedy ze zákona č. 131/1989 Sb. V otázce publikace mezinárodních smluv stanovil, že ve Sbírce zákonů se vyhláší sdělení ministerstva zahraničních věcí⁶²⁷ o sjednání mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána,⁶²⁸ spolu s jejich plným zněním, sdělení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro jejich provádění, jestliže jde:

a) o mezinárodní smlouvy politické a hospodářské všeobecné povahy, jakož i mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona,

b) o jiné mezinárodní smlouvy obsahující úpravu týkající se právního postavení, nebo zájmů osob a organizací.

⁶²⁶ § 12 zákona č. 131/1989 Sb., ve znění zákona č. 426/1990 Sb.

⁶²⁷ Samotný zákon č. 545/1992 Sb. předpokládal, že se bude jednat o sdělení „ministerstva mezinárodních vztahů České republiky“. Toto ministerstvo, které působilo, bylo nicméně s účinností od 1. ledna 1993 na základě zákona č. 21/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se provádějí další opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky, „nahrazeno“ Ministerstvem zahraničních věcí. Ve světle uvedené nepřímé novely je tak třeba interpretovat i zákon č. 545/1992 Sb., byť za celou dobu své účinnosti nebyl ani jednou novelizován. Samotné ministerstvo mezinárodních vztahů ČR existovalo velmi krátce, bylo zřízeno až s účinností od 1. června 1992 zákonem č. 167/1992 Sb., o zřízení ministerstva mezinárodních vztahů České republiky, a to jako ústřední orgán státní správy pro oblast mezinárodních vztahů České republiky.

⁶²⁸ Z uvedené formulace „jimiž je Česká republika vázána“ dovozují, a to i pro platnou právní úpravu, že publikace mezinárodních smluv je možná až tam, kde z ní vyplývá mezinárodněprávní závazek České republiky, což nutně vyžaduje, aby mezinárodní smlouva byla platná, a to jak objektivně, tak i subjektivně vůči České republice. Podobný názor vyjadřuje rovněž Jan Bárta – viz 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 9/1994, s. 801. K opačnému názoru viz Týč, V.: Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 4/1993, s. 334 – 335.

Nadále platilo, podobně jako podle zákona č. 131/1989 Sb., že plné znění mezinárodních smluv uvedených v odstavci 1 písm. b) se nevyhlašuje, jestliže se úprava v nich obsažená týká malého počtu organizací. V tomto případě sdělení ministerstva zahraničních věcí obsahovalo údaj o tom, kde je plné znění mezinárodní smlouvy k nahlédnutí. Ani úprava účinná od roku 1993 nepředpokládala publikaci autentických cizojazyčných znění mezinárodní smlouvy, neboť sbírka vycházela pouze v českém jazyce. Platilo, 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 nahlédnout do znění mezinárodní smlouvy, jež je rozhodné pro její výklad.⁶²⁹

Okruh vyhlašovaných mezinárodních smluv byl tedy oproti současné úpravě nadále o poznání užší, byť se v porovnání s obdobím před rokem 1990 jednalo o významný kvalitativní posun. Smlouvy byly vyhlašovány taktéž formou sdělení MZV v plném znění. Plné znění se však nevyhlašovalo, týkala-li se úprava pouze malého počtu organizací, tedy právnických osob. V takovém případě sdělení obsahovalo údaj, kde je plné znění k dispozici k nahlédnutí. Jakmile by se však smlouva týkala fyzických osob, třeba i jen malého okruhu, vyhlášena by být musela. Sbírkou zákonů vycházela pouze v českém jazyce, nebyla v ní tedy publikována cizojazyčná rozhodná znění, ve vztahu k nim sdělení pouze obsahovala údaj, kde do nich lze nahlédnout. To byla jedna z kritizovaných oblastí této právní úpravy.⁶³⁰

V otázce dostupnosti vyhlášených mezinárodních smluv byla situace v podstatě stejná, jako v případě předchozích právních úprav. To znamená, že obce byly povinny si opatřit alespoň jeden výtisk Sbírkou zákonů a zajistit, aby byla každému přístupná.⁶³¹

5.2.3.6. Sbírka mezinárodních smluv

Dnem 1. ledna 2000 se začala psát nová kapitola vyhlašování mezinárodních smluv na našem území. Stalo se tak v důsledku nabytí účinnosti zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, který v řadě otázek souvisejících s publikací mezinárodních smluv přinesl zcela nová řešení a nové přístupy, a to i přesto, že hlavní důvody pro přijetí této úpravy zřejmě nespočívaly v oblasti publikace mezinárodních smluv.⁶³² Změna

⁶²⁹ Viz § 3 zákona č. 545/1992 Sb.

⁶³⁰ Pavlíček, V.: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 13.

⁶³¹ § 9 zákona č. 545/1992 Sb.

⁶³² Důvodová zpráva k zákonu [sněmovní tisk č. 181/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 1999)] připomíná především otázky naplnění Ústavy ČR, pokud jde o zohlednění oprávnění Senátu vydávat zákonná opatření. Dále uvádí nutnost přizpůsobit právní úpravu úpravě obsažené v jiných právních předpisech,

spočívá jednak v zavedení zcela samostatného věstníku určeného pro vyhlášení mezinárodních smluv – Sbírkou mezinárodních smluv,⁶³³ jednak v rozšíření okruhu publikovaných dokumentů, včetně stanovení povinné publikace autentických znění mezinárodní smlouvy a úpravy jejich aplikačního postavení. Svou roli hraje i jistá míra elektronizace procesu publikace právních předpisů, byť pouze subsidiární.

Zákon stanoví, že ve Sbírce mezinárodních smluv se sdělením Ministerstva zahraničních věcí vyhláší

- a) platné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána,⁶³⁴
- b) oznámení o výpovědi mezinárodních smluv a o jiných skutečnostech důležitých pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv,
- c) rozhodnutí přijatá mezinárodními orgány a orgány mezinárodních organizací, jimiž je Česká republika vázána,⁶³⁵

Ve Sbírce mezinárodních smluv se dále vyhláší sdělení Ministerstva vnitra o opravě tiskové chyby nebo o opravě překladu do českého jazyka.⁶³⁶

Mezinárodní smlouvy se ve Sbírce mezinárodních smluv vyhláší uveřejněním jejich plného znění. Mezinárodní smlouvy, které nejsou schvalovány Parlamentem a týkají se pouze malého počtu fyzických a právnických osob, mohou být vyhlášeny bez uveřejnění plného znění jejich příloh. V takovém případě Ministerstvo zahraničních věcí ve sdělení uvede rovněž výčet příloh mezinárodní smlouvy a údaj o tom, kde lze do těchto příloh nahlédnout a pořizovat si z nich opisy a výpisy. Samotný text smlouvy však musí být publikován vždy, tedy i v případě, kdy na přílohy smlouvy bude pouze odkázáno. Smlouvy jsou ve Sbírce mezinárodních smluv vyhlášeny vždy ve znění rozhodném podle mezinárodního práva pro jejich výklad (autentickém znění) a zároveň, není-li znění smlouvy v češtině zněním autentickým, v překladu do českého jazyka. Pokud je tedy autentickým jazykem smlouvy (také) čeština, vyhlásí se pouze české znění a k publikaci cizojazyčných mutací se nepřistoupí. Jestliže však čeština nepředstavuje autentický jazyk smlouvy, nelze se bez publikace

a to např. v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³³ Důvodová zpráva k vytvoření samostatné Sbírky mezinárodních smluv uvádí: „Vychází se i z připomínek a námětů veřejnosti, která poukazuje zejména na vzrůstající rozsah a s tím související růst nákladů na pořízení Sbírky zákonů pro odběratele z řad občanů. K uspokojení těchto potřeb by přispělo i navrhované oddělení publikace mezinárodních smluv v samostatném publikačním prostředku i možnost pro odběratele, aby odebíral přílohy částek Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv podle vlastního výběru.“

⁶³⁴ Z uvedených formulací dovozují, že k vyhlášení mezinárodní smlouvy ve Sbírce mezinárodních smluv, podobně jako v případě vyhlášení mezinárodních smluv podle dřívějších právních úprav, může dojít teprve v okamžiku, kdy právní skutečnost vázanosti České republiky mezinárodní smlouvou nastane.

⁶³⁵ § 5 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb.

⁶³⁶ § 5 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb.

cizojazyčného znění obejít. Zákon dokonce zcela průlomově stanoví, že v případě rozdílu mezi překladem do českého jazyka a cizojazyčným autentickým zněním smlouvy bude mít přednost toto cizojazyčné autentické znění smlouvy. Taková úprava je nesporně projevem snahy zabránit případné mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky za řádné neplnění smluvního závazku, neboť mezinárodní právo nebude k českému překladu při případném sporu přihlížet, a vychází plně z Vídeňské úmluvy o smluvním právu,⁶³⁷ na druhou stranu to může ohrozit právní jistotu vnitrostátních subjektů. Autentické znění totiž za určitých podmínek prolamuje závaznost českého znění, což pochopitelně vyvolává legitimní otázku, není-li tento stav v rozporu s principy právního státu.⁶³⁸ Jako zákonná pojistka pro to, aby taková situace nenastala, zákon stanoví, že překlad do českého jazyka se pořizuje vždy výlučně ze znění mezinárodní smlouvy, která jsou podle mezinárodního práva rozhodná pro její výklad. Nepřipouští tedy použití jiných než autentických jazykových mutací. Přitom nezáleží na tom, zda by se jednalo o překlad oficiální či nikoliv.⁶³⁹

Za správnost textů, jakož i za správnost překladů smluv, které jsou Ministerstvu vnitra předkládány k publikaci, odpovídá příslušné ministerstvo, jiný příslušný ústřední správní úřad nebo Česká národní banka. V praxi však bývají i oficiální překlady do českého jazyka často nepřesné. Známým případem je např. čl. 6 odst. 1 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kde byl anglický a francouzský výraz *tribunal* přeložen jako „soud“, ačkoli i podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva může jít také o nezávislý a nestranný orgán moci výkonné. Podobně čl. 5 odst. 1 písm. c) téže Úmluvy obsahuje anglický výraz *offence* (francouzsky *infraction*), český překlad je „trestný čin“, ačkoli to může být i delikt ní jednání v širším smyslu (správní delikt). V návaznosti na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva se Ústavní soud i obecné soudy správně přiklonily k použití výkladu podle autentického znění mezinárodní smlouvy, nikoli podle nepřesného českého překladu.⁶⁴⁰

⁶³⁷ Článek 33 odst. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu stanoví: „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.“

⁶³⁸ Srov. Pavlíček, V.: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 13, který, přestože považuje publikaci v autentickém znění za vhodnou a užitečnou, odmítá její vnitrostátní závaznost na úkor českého znění. Rovněž (In Pavlíček, V.: Některé problémy výkladu článku 10 Ústavy, Všechno 4/1997, s. 8 an.) připomíná, že „stát, chce-li aby občané a další subjekty se řídily určitými normami, musí je s nimi seznámit – ať již v úředním jazyce, nebo v jazyce, jemuž rozumějí“. Srov. též Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 1. díl – Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, zejm. s. 55, 198 an.

⁶³⁹ K problematice výkladu mezinárodních smluv viz např. Klešková, R.: Výkladové metody Evropského soudu pro lidská práva, In: Sborník příspěvků z konference Monseho právnické dny, Olomouc 2006, s. 658 – 669.

⁶⁴⁰ Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva např. Öztürk proti Německu ze dne 21. února 1984 (*Öztürk v. Germany*, 8544/79); Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998 (*Lauko v. Slovakia*, 4/1998/907/1119), Kadubec proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998 (*Kadubec v. Slovakia*, 5/1998/908/1120) – www.echr.coe.int; rovněž nález

S ohledem na zákonnou úpravu a také na úpravu výkladu smluv obsaženou ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu by takový postup měl být pravidlem ve všech případech nepřesného českého překladu, který nepředstavuje autentické znění mezinárodní smlouvy.

Zjistí-li Ministerstvo vnitra ve vyhlášeném znění chyby, vyhlásí v nejbližší částce opravu tiskové chyby. V případě chybného překladu si vždy předem vyžádá stanovisko Ministerstva zahraničních věcí. Smyslem je zajistit promptní opravu nesprávného překladu při zohlednění stanoviska Ministerstva zahraničních věcí. Je však otázkou, nakolik je uvedené ustanovení zákona naplňováno. Oprava chybného překladu byla dosud ve Sbírce mezinárodních smluv provedena celkem pětkrát.⁶⁴¹

Dnem vyhlášení mezinárodní smlouvy, oznámení o výpovědi mezinárodní smlouvy a o jiných skutečnostech důležitých pro provádění jednotlivých mezinárodních smluv je den rozeslání příslušné částky Sbírky mezinárodních smluv, který je uveden v jejím záhlaví. Podle zákona přitom platí, že smlouvy se vyhláší neprodleně, nejpozději do 30 dnů od jejich doručení Ministerstvu vnitra. Vyhlášení mezinárodní smlouvy přitom má účinek toliko vnitrostátní, nikoli z hlediska mezinárodního práva, což nemá žádný vliv na existenci mezinárodněprávního závazku České republiky plynoucího z mezinárodní smlouvy. Stále však přetrvává časový odstup mezi vázaností České republiky a vyhlášením smlouvy, protože podle zákona se vyhláší jen závazné mezinárodní smlouvy a nikoliv ty, které vstoupí v platnost (stanou se pro ČR závaznými) v budoucnu. Z tohoto pohledu by bylo optimální vyhlášení smlouvy nejpozději v den jejího vstupu v platnost,⁶⁴² nejlépe však ještě před tímto okamžikem.⁶⁴³ Domnívám se však současně, že platná právní úprava vyhlášení mezinárodní smlouvy před tím, než se stane závaznou pro Českou republiku, neumožňuje.⁶⁴⁴ Včasná publikace získala ještě více na významu po 1. červnu 2002, tedy s účinností euronovely Ústavy ČR. Oddalování vyhlášení by totiž mohlo být zneužito k odsouvání okamžiku, kdy se mezinárodní smlouva stane součástí českého právního řádu (pochopitelně při splnění všech předepsaných podmínek, mezi které patří i promulgace). Péče o včasnost publikace je povinností Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva vnitra, které vede redakci oficiální sbírky a zajišťuje rovněž její distribuci. Optimální by bylo vyhlášení mezinárodní smlouvy

Ústavního soudu Pl. ÚS 9/2000; též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002.

⁶⁴¹ Viz sdělení Ministerstva vnitra uveřejněná v následujících částkách Sbírky mezinárodních smluv: č. 9 z roku 2002; č. 49 z roku 2003; č. 20 z roku 2004; č. 32 z roku 2004; č. 60 z roku 2006.

⁶⁴² Shodně Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, In: O vztahu ústavního a mezinárodního práva, AUC – Iuridica 1/1997, s. 23 an.

⁶⁴³ Týč, V.: Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 4/1993, s. 334 – 335.

⁶⁴⁴ Svůj názor opírám o díkei § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/1999 Sb.: „Ve Sbírce mezinárodních smluv se vyhláší sdělením Ministerstva zahraničních věcí platné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána.“

(nejpozději) v den jejího vstupu v platnost, což by ale na druhou stranu bylo v praxi těžko realizovatelné.

Rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací se ve Sbírce mezinárodních smluv vyhláší taktéž uveřejněním jejich plného znění. Pokud se však rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací týká pouze malého počtu fyzických a právnických osob, jeho plné znění se nevyhláší a Ministerstvo zahraničních věcí ve sdělení pouze uvede název tohoto rozhodnutí, včetně označení orgánu, který je vydal, den, kdy bylo vydáno, popřípadě den, kdy nabylo účinnosti, a údaj o tom, kde lze do tohoto rozhodnutí nahlédnout a pořizovat si z něj opisy a výpisy. Pro jazyk, v němž jsou rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací vyhlášována, platí obdobně, co již bylo napsáno o jazyce uveřejňování mezinárodních smluv. To znamená, že se obligatorně vyhláší v českém znění, avšak není-li české znění autentické, také v cizojazyčném autentickém znění, které má v případě rozporu s českým překladem přednost. Z cizích autentických znění je i zde preferována angličtina. I v tomto případě je dnem vyhlášení rozhodnutí mezinárodních orgánů a organizací den rozeslání příslušné částky Sbírky mezinárodních smluv uvedený v jejím záhlaví.

Ministerstvo vnitra taktéž zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup (v síti internet)⁶⁴⁵ stejnopis Sbírky mezinárodních smluv, který se však za sbírku nepovažuje. Podle přechodného ustanovení zákona platí, že mezinárodní smlouvy vyhlášené ve Sbírce zákonů podle dřívějších předpisů a závazné pro Českou republiku k 1. lednu 2000, se považují za vyhlášené podle tohoto zákona.⁶⁴⁶

Obecně lze konstatovat, že zavedení samostatného úředního věstníku určeného pro publikaci mezinárodních smluv a dalších mezinárodněprávních dokumentů významných pro Českou republiku přispělo k lepší přehlednosti o mezinárodněprávních závazcích České republiky. S tím ovšem souvisejí i některé sporné momenty, které byly ještě podtrženy euronovelou Ústavy ČR a jejím mezinárodněprávním rozměrem. Za problém právní úpravy sbírky mezinárodních smluv lze považovat její horší dostupnost, než je tomu v případě Sbírky zákonů. Je to vlastně poprvé ze všech v této práci popsanych úprav vyhlášení mezinárodních smluv, kdy se obecná dostupnost vyhlášených mezinárodních smluv zhoršila. Přes veškerá pozitivní stávající úpravy totiž platí, že výčet orgánů, u nichž musí být Sbírka mezinárodních smluv dostupná k nahlédnutí, je výrazně nižší, než tomu je a minulosti vždy bylo u Sbírky zákonů. Situace se přitom dále zhoršila v souvislosti s novelou zákona

⁶⁴⁵ Stejnopisy Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv jsou zveřejňovány na webových stránkách Ministerstva vnitra: <http://www.mvcr.cz>. Stejnopis Sbírky zákonů je takto zveřejněn zpětně až do 4. května 1945.

⁶⁴⁶ § 14 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb.

č. 309/1999 Sb., provedenou zákonem č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, která nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2003.

Zákon č. 309/1999 Sb. původně stanovoval, že nahlížení do Sbírky zákonů a do Sbírky mezinárodních smluv musí umožnit v úředních hodinách každému, kdo o to požádá, okresní úřady, Magistrát hlavního města Prahy, magistráty měst Brno, Ostrava, Plzeň. V souvislosti se zrušením okresních úřadů se počínaje 1. lednem 2003 okruh uvedených orgánů ještě zúžil, neboť namísto okresních úřadů byla tato povinnost stanovena nikoliv obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, ale pouze krajům a hlavnímu městu Praze.⁶⁴⁷ Fyzická dostupnost Sbírky mezinárodních smluv se tím omezila, neboť oproti 73 okresním úřadům⁶⁴⁸ existuje v současné době pouze 14 krajů jako vyšších územních samosprávných celků, včetně hlavního města Prahy. Povinnost zajistit dostupnost Sbírky mezinárodních smluv po novele nadále nemají ani magistráty měst Brno, Ostrava, Plzeň. Oproti tomu je Sbírka zákonů vedle právě uvedených úřadů povinně dostupná též u obcí, městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst. Právě popsaný problém nemůže být podle mého názoru relativizován ani odkazem na dostupnost Sbírky mezinárodních smluv prostřednictvím internetu, neboť znalost práce s ním není povinná a dosud všeobecně rozšířená.⁶⁴⁹

Podle přechodného ustanovení se právní předpisy, nálezy Ústavního soudu a mezinárodní smlouvy, vyhlášené ve Sbírce zákonů podle dosavadních právních předpisů a platné k 1. lednu 2000, považují za právní předpisy, nálezy Ústavního soudu a mezinárodní smlouvy vyhlášené podle tohoto zákona. Zde se však mimo jiné i s ohledem na nové znění článku 10 Ústavy ČR nabízí otázka, zda je žádoucí za takto vyhlášené smlouvy považovat i ty, které nebyly publikovány v úplném znění a bylo na ně pouze odkázáno.

Zákon č. 309/1999 Sb. byl do současné doby celkem čtyřikrát novelizován,⁶⁵⁰ což z něj činí nejčastěji měněnou úpravu vyhlášení mezinárodních smluv, která kdy na našem území platila. Kromě výše uvedené dostupnosti Sbírky mezinárodních smluv související se zrušením okresních úřadů se však žádná z uvedených novel otázek vyhlášení

⁶⁴⁷ Na základě novely provedené zákonem č. 380/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, bylo stanoveno, že za stejných podmínek jako Sbírka mezinárodních smluv musí být u uvedených úřadů dostupný taktéž Úřední věstník Evropské unie, a to v částech L (právní předpisy) i C (informace a oznámení).

⁶⁴⁸ Viz přílohu zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

⁶⁴⁹ Podle údajů Českého statistického úřadu (www.czso.cz) bylo ve druhém čtvrtletí roku 2007 vybaveno osobním počítačem 40 % domácností, připojení k internetu mělo 32 % domácností, vysokorychlostní připojení k internetu pak 26 % domácností. 45 % populace ve věku 16 a více let (3,9 mil. jednotlivců) jsou uživateli internetu.

⁶⁵⁰ Zákonem č. 320/2002 Sb., zákonem č. 114/2003 Sb., zákonem č. 127/2005 Sb. a zákonem č. 380/2005 Sb.

mezinárodních smluv a dalších mezinárodněprávních dokumentů ve Sbírce mezinárodních smluv nedotkla.

Skutečnost, že s účinností od 1. ledna 2000 došlo ke zřízení Sbírký mezinárodních smluv, se bohužel ne vždy dostatečně promítla do jiných právních předpisů. Například občanský soudní řád nadále stanoví, že v občanském soudním řízení není třeba dokazovat mimo jiné právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů České republiky.⁶⁵¹ Právními předpisy lze chápat i mezinárodní smlouvy, avšak problém nastává v případě smluv uveřejněných podle stávající úpravy nikoli ve Sbírce zákonů, nýbrž ve Sbírce mezinárodních smluv. Jsem však přesvědčen, že uvedené ustanovení je nutno vykládat extenzivně tak, že se vztahuje i na vyhlášené mezinárodní smlouvy, třebaže byly vyhlášeny nikoli ve Sbírce zákonů, nýbrž ve Sbírce mezinárodních smluv.

Zákon č. 309/1999 Sb. ani po žádné ze svých novel neřeší otázku vyhlásování právních předpisů Evropských společenství, respektive Evropské unie. Teprve po novele provedené zákonem č. 380/2005 Sb.⁶⁵² je na úrovni zákona upravena alespoň dostupnost Úředního věstníku Evropské unie v České republice, a to stejným způsobem, jako tomu je v případě Sbírký mezinárodních smluv. Samotné vyhlásování právních předpisů Evropských společenství a Evropské unie zákon neřeší a ani řešit nemůže, neboť tato úprava je obsažena přímo v komunitárním právu.⁶⁵³

⁶⁵¹ § 121 občanského soudního řádu stanoví: „Není třeba dokazovat skutečnosti obecně známé nebo známé soudu z jeho činnosti, jakož i právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů České republiky.“

⁶⁵² Ke kritice deficitu dostupnosti komunitárního práva bezprostředně po vstupu ČR do EU viz Mlsna, P.: K nepublikování předpisů práva ES/EU v českém jazyce v Úředním věstníku EU, Právní zpravodaj 9/2004, s. 6 – 9; Mlsna, P.: Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU, Právní zpravodaj 10/2005, s. 7 – 10.

⁶⁵³ Zřízení Úředního věstníku Evropské unie předpokládá a rámec jeho obsahu vymezuje Smlouva o založení Evropského společenství (čl. 254 konsolidované verze, původní čl. 191), když stanoví: „1. Nařízení, směrnice a rozhodnutí přijaté postupem podle článku 251 podepisuje předseda Evropského parlamentu a předseda Rady a vyhláší se v Úředním věstníku Evropské unie. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení. 2. Nařízení Rady a Komise a směrnice těchto orgánů, které jsou určeny všem členským státům, se vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie. Vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.“ (čl. 254 odst. 1 a 2 Smlouvy o založení Evropského společenství – konsolidované znění). Úřední věstník Evropské unie do konce ledna 2003 vycházel pod názvem Úřední věstník Evropských společenství. K jeho zřízení došlo rozhodnutím Rady ze dne 15. září 1958, kterým se zřizuje Úřední věstník Evropských společenství (Úř. věst. 17, 6. 10. 1958, s. 390/58). V souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii bylo na vyhlásování právních aktů Evropských společenství a Evropské unie v Úředním věstníku Evropské unie upozorněno sdělením MZV č. 56/2004 Sb. m. s.: „Ministerstvo zahraničních věcí v souvislosti se vstupem v platnost Smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii dne 1. května 2004 sděluje, že právně závazná znění právních aktů Evropských společenství a Evropské unie jsou publikována v Úředním věstníku Evropské unie (*Official Journal of the European Union*). Úřední věstník Evropské unie vydává Úřad pro úřední tisky Evropských společenství se sídlem v Lucemburku.“

5.2.3.7. Vyhlášené mezinárodní smlouvy v českém a československém právu od roku 1918 – stručný přehled

Primárním účelem vyhlásování mezinárodních smluv v příslušném úředním věstníku je samozřejmě zajištění dostupnosti mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, jejich textu, popřípadě alespoň informace o tom, kde se lze s obsahem mezinárodní smlouvy seznámit. Vedle toho však může jako „vedlejší produkt“ sloužit vyhlásování mezinárodních smluv také k tomu, aby bylo možné získat základní přehled o významu mezinárodních smluv pro právo daného státu, zejména pak informace o četnosti využívání mezinárodních smluv k regulaci mezinárodněprávních vztahů daného státu, a to při možnosti komparace jednotlivých historických období.

Vyjdeme-li z prostého posouzení počtu sdělení Ministerstva zahraničních věcí vyhlášených ve Sbírce mezinárodních smluv od počátku jejího vydávání, tj. od 1. ledna 2000, lze tyto informace, jejichž vypovídací hodnota je taktéž především kvantitativní, shrnout do následující tabulky:

Kalendářní rok	Počet vyhlášených sdělení Ministerstva zahraničních věcí		
	Celkem	- o výpovědi či ukončení a pozbytí platnosti mezinárodní smlouvy	- o opravě sdělení
2000	144	22	3
2001	144	9	1
2002	143	3	2
2003	137	4	1
2004	140	5	2
2005	129	10	2
2006	119	3	2
2007	89	2	2
2008 ⁶⁵⁴	60	2	3
Celkem	1 105	60	18

⁶⁵⁴ Údaje pro rok 2008 uvedeny jsou podle stavu ke dni 31. srpna 2008, tj. do částky 24 Sb. m. s. rozestlané dne 19. srpna 2008.

Uvedené údaje je třeba brát s jistou rezervou, neboť v jednom sdělení může být současně obsaženo více mezinárodních smluv, například sdělení o přistoupení současně k „nosné“ smlouvě a několika protokolům. V případě sdělení o ukončení platnosti mezinárodní smlouvy pak může být v praxi počet zahrnutých mezinárodních smluv ještě vyšší.⁶⁵⁵

Velice zajímavý přehled o vývoji českého právního řádu co do množství publikovaných předpisů přináší v nedávné době publikovaná studie Františka Nováka.⁶⁵⁶ Součástí jím předkládaného kvantitativního přehledu českého právního řádu je i přehled o mezinárodních smlouvách a otázkách s nimi souvisejících. Jakkoli samotná kvantitativní studie nemůže podat kompletní přehled o mezinárodněprávních závazcích České republiky plynoucích z mezinárodních smluv, je i sumarizace počtu mezinárodně smluvních a s nimi souvisejících dokumentů hodna pozornosti. Z přehledu předkládaného F. Novákem vyplývá, že v letech 1918 – 2006 bylo „vydáno“⁶⁵⁷ 4218 mezinárodních smluv, z nichž k 30. prosinci 2006 jich bylo platných 3623, což představuje podíl 23,7 % na všech platných právních dokumentech (normativních právních aktech).⁶⁵⁸ Dále je v citované studii uvedeno, že v období 1918 – 1938 bylo vydáno celkem 794 mezinárodních smluv, v období 1939 – 1944 celkem 6 mezinárodních smluv, v období 1948 – 1989 celkem 900 mezinárodních smluv a v období 1990 – 2007 celkem 1858 mezinárodních smluv.⁶⁵⁹

⁶⁵⁵ Pravidlem to bývá v případě ukončení platnosti rezortních mezinárodních smluv, popřípadě i vládních smluv. Z období po účinnosti zákona č. 309/1999 Sb. lze uvést následující příklady:

- sdělení MZV č. 111/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva dopravy, zahrnovalo celkem 17 mezinárodních smluv, jejichž platnost byla ukončena;
- sdělení MZV č. 112/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva zemědělství, zahrnovalo celkem 30 mezinárodních smluv;
- sdělení MZV č. 113/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva informatiky, zahrnovalo celkem 6 mezinárodních smluv;
- sdělení MZV č. 123/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva financí/Generálního ředitelství cel, zahrnovalo celkem 7 mezinárodních smluv;
- sdělení MZV č. 14/2005 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných a mnohostranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu, zahrnovalo celkem 130 mezinárodních smluv.

⁶⁵⁶ Novák, F.: Kvantitativní deskripce práva – základní východiska a parametry legislativy ČR (období 1918 – 2006 a 2002 – 2006), Právník 8/2008, s. 899 – 911.

⁶⁵⁷ Pojem „vydáno“ užívá studie Františka Nováka zřejmě v souvislosti s publikováním mezinárodní smlouvy v příslušném úředním věstníku. Tento pojem lze pro účely kvantifikace počtu mezinárodních smluv považovat za výstižný, byť samozřejmě neodpovídá realitě v tom smyslu, jak se konkrétní mezinárodněprávní závazek stal pro Československo/Českou republiku závazným, respektive jakým způsobem byla vyjádřena vůle státu být smlouvou vázán.

⁶⁵⁸ Novák, F.: Kvantitativní deskripce práva – základní východiska a parametry legislativy ČR (období 1918 – 2006 a 2002 – 2006), Právník 8/2008, s. 901.

⁶⁵⁹ Novák, F.: Kvantitativní deskripce práva – základní východiska a parametry legislativy ČR (období 1918 – 2006 a 2002 – 2006), Právník 8/2008, s. 902 – 903.

5.2.4. Přímá použitelnost mezinárodní smlouvy

Ústava ČR stanoví v článku 10 celkem čtyři předpoklady, aby se mezinárodní smlouva stala součástí právního řádu. Souhlas Parlamentu s ratifikací, ratifikace, závaznost pro Českou republiku a vyhlášení mezinárodní smlouvy však nemohou samy o sobě zajistit plné naplnění dalšího předpokladu, kterým je aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem. Doktrína v této souvislosti hovoří ještě o požadavku tzv. samovykonatelnosti mezinárodní smlouvy, tedy o požadavku, aby mezinárodní smlouva, respektive její ustanovení, byla povahy *self-executing*, neboli způsobilá k přímé aplikaci vnitrostátními orgány.

Ústava ČR před euronovelou o mezinárodních smlouvách o lidských právech a základních svobodách původně v čl. 10 stanovila, že jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.⁶⁶⁰ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým byla uvozena Listina základních práv a svobod, obsahoval v § 2 namísto termínu „bezprostředně závazné“ termín „obecně závazné“. Podle čl. 10 Ústavy ČR po euronovele jsou pak mezinárodní smlouvy „součástí právního řádu“.

V případě, že ústavy obsahují obecná inkorporační ustanovení, na jejichž základě je možné přímo použít ve vnitrostátním právu mezinárodní smlouvu, pak je zcela zásadní se zabývat otázkou samovykonatelnosti mezinárodní smlouvy,⁶⁶¹ tj. otázkou, zda mezinárodní smlouva může bez dalšího vnitrostátního provedení vyvolávat právní účinky. Samovykonatelnost je problémem vnitrostátního nikoliv mezinárodního práva.⁶⁶²

Recepci mezinárodních smluv v české ústavní praxi řeší tzv. generální recepční norma obsažená v čl. 10 Ústavy ČR. V čl. 10 Ústavy ČR je zakotvena zásada aplikační přednosti některých mezinárodních smluv před zákonem: „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“. Od smluv, jež jsou přímo použitelné, je třeba odlišovat mezinárodní smlouvy, které jsou použitelné ve vnitrostátním právu *eo ipso*, byť tyto mezinárodní smlouvy stojí ve svém základě na principech platných pro smluvní mezinárodní právo. Jedná se zejména o mezinárodní smlouvy, které jsou součástí primárního komunitárního práva a které bývají mnohdy označovány za mezinárodní smlouvy, které jsou přímo účinné nebo bezprostředně

⁶⁶⁰ Samozřejmě za předpokladu, že jsou splněny všechny podmínky stanovené v hypotéze normy článku 10 Ústavy ČR.

⁶⁶¹ Běžně je používán pojem *self-executing* nebo *l'effet direct*. Pojem *self-executing* je poprvé použit v USA v roce 1887 ve sporu *Bartram v. Robertson*.

⁶⁶² Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, *Právník* 5/2004, s. 471.

závazné.⁶⁶³ Je-li tedy mezinárodní smlouva použitelná ve vnitrostátním právu přímo na základě mezinárodního práva, pak její vnitrostátní použitelnost byla vyřešena v rovině mezinárodního práva a k vnitrostátní vykonatelnosti není třeba žádného vnitrostátního právního aktu.⁶⁶⁴

Mezinárodní smlouvy, které nejsou na základě mezinárodního práva přímo použitelné, vyžadují recepci vnitrostátním ponejvíce ústavním právem. Mezinárodní smlouvy, respektive jejich jednotlivá ustanovení, lze rozdělit do dvou skupin. Jednu skupinu tvoří ustanovení smlouvy, k jejichž aplikaci ve vnitrostátním právu není třeba existence žádného vnitrostátního právního předpisu ve formě zákona, nařízení vlády nebo vyhlášky, neboť mezinárodní smlouva je použitelná bez dalšího. Druhou skupinu naopak tvoří ustanovení mezinárodní smlouvy, která ke své vnitrostátní aplikaci vnitrostátní právní předpis potřebují. Mezinárodní smlouvy, respektive jejich ustanovení, které jsou přímo použitelné ve vnitrostátním právním řádu se označují jako smlouvy samovykonatelné (*self-executing*). Naopak mezinárodní smlouvy, respektive jejich ustanovení, které ke své vnitrostátní použitelnosti potřebují promítnutí do vnitrostátního práva formou zákona a/nebo podzákonného právního předpisu se označují jako smlouvy nesamovykonatelné (*not self-executing*).⁶⁶⁵

Přístup k otázce samovykonatelnosti mezinárodní smlouvy je rozdílný v každém státě, někde je problematika ponechána úvaze soudní moci, zda mezinárodní smlouvu bude aplikovat, v jiných státech je přístup více doktrinálněji sjednocen (např. Německo).⁶⁶⁶ Zásadním hlediskem pro posouzení povahy ustanovení mezinárodní smlouvy by mělo být objektivní zhodnocení, zda ustanovení mezinárodní smlouvy není pouze vyjádřením chťení státu, nebo zda se jedná o reálně vymahatelný závazek. V mnoha případech lze v mezinárodních smlouvách seznat úmysl státu, aby mezinárodní smlouva byla přímo použitelná ve vnitrostátním právu (subjektivní hledisko).⁶⁶⁷ V mezinárodních smlouvách se vedle sebe běžně vyskytují jak ustanovení samovykonatelné, tak nesamovykonatelné

⁶⁶³ Např. Smlouva o založení Evropského společenství, Smlouva o Evropské unii. O mezinárodněprávní podstatě komunitárního práva není sporu.

⁶⁶⁴ Viz posudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti z roku 1932 ve věci zacházení s polskými příslušníky v Danzigu (Gdaňsk).

⁶⁶⁵ Verdross, A., Simma, B.: *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlín 1976, s. 440 – 442.

⁶⁶⁶ V Německu je judikaturou nastaven dvoustupňový test samovykonatelnosti mezinárodní smlouvy, kdy na prvním místě je třeba posoudit, zda smluvní strany skutečně chtěly, aby mezinárodní smlouva, resp. její ustanovení, byla přímo vnitrostátně aplikovatelná a následně je pak nezbytné posoudit, zda ustanovení mezinárodní smlouvy je objektivně skutečně aplikovatelné, aniž by aplikace takového ustanovení nevyžadovala vnitrostátního právního předpisu. Blíže viz Bleckmann, A.: *Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Versuch einer allgemeinen Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage*, Berlín 1970.

⁶⁶⁷ Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, *Právník* 5/2004, s. 479.

povahy.⁶⁶⁸ Je tedy nezbytné posuzovat přímo jednotlivá ustanovení a nikoli mezinárodní smlouvu jako celek. Mezinárodní smlouva by vzhledem k výskytu samovykonatelných a nesamovykonatelných ustanovení mohla být jako celek nezařaditelná⁶⁶⁹. Výjimečné se ovšem vyskytují v ústavách recepční klauzule, které považují mezinárodní smlouvy, které prošly určitou kvalifikovanou ústavní procedurou schválení, za mezinárodní smlouvy, které jsou přímo použitelné.⁶⁷⁰ Přímá použitelnost (samovykonatelnost) je spojena s aplikací mezinárodní smlouvy a nesouvisí se samotnou recepcí mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva. Recepce je pouze nezbytným předpokladem aplikace mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právním řádu. Nesamovykonatelnými ustanoveními jsou zpravidla taková ustanovení mezinárodní smlouvy, která ukládají závazky vnitrostátní výkonné moci.

Při řešení otázky přímé použitelnosti ustanovení mezinárodní smlouvy je třeba nejprve odpovědět na otázku, co je vlastně mezinárodní smlouva. V obecném mezinárodním právu je mezinárodní smlouvou ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem. Mezinárodní smlouva musí být ujednáním mezi subjekty mezinárodního práva, kdy předně mezinárodní smlouvu mohou uzavírat státy jako primární subjekty mezinárodního práva s absolutní normotvornou způsobilostí.⁶⁷¹ Na mezinárodním poli uzavírají mezinárodní smlouvy i mezinárodní mezivládní organizace jako sekundární subjekty mezinárodního práva založené státy, a to pokud jsou k tomu ze svého zakládajícího statutu vybaveny normotvornou způsobilostí. Mezinárodní smlouvou není ujednání mezi státem nebo mezinárodní organizací a fyzickou nebo právnickou osobou vnitrostátního práva některého státu. Mezinárodní smlouva musí být uzavírána mezi dvěma nebo více subjekty mezinárodního práva a musí vyjadřovat konsenzus (shodnou vůli) smluvních stran, kdy vůle smluvních stran musí být, aby toto ujednání mělo mezinárodněprávní účinky. S porušením smlouvy je spojen vznik mezinárodněprávní odpovědnosti. Mezinárodní smlouva se řídí mezinárodním právem, což znamená, že smluvní strany (státy, mezinárodní vládní organizace) se jako suverénní subjekty mezinárodního práva dohodly, že se jejich ujednání bude řídit mezinárodním právem. Subjekty mezinárodního práva se však mohou dohodnout, že se jejich ujednání bude řídit

⁶⁶⁸ V USA je například soudní judikaturou nastaven velmi restriktivní přístup k samovykonatelnosti mezinárodních smluv.

⁶⁶⁹ Pokud hovořím o samovykonatelných a nesamovykonatelných smlouvách, mám na mysli jejich jednotlivá konkrétní ustanovení.

⁶⁷⁰ Winkler, G.: Die Prüfung von Verordnungen und Gesetzen durch den Verfassungsgerichtshof von Amts wegen, Wien – New York 2006, s. 123 – 124.

⁶⁷¹ Primárními subjekty mezinárodního práva jsou: státy, Svatá stolice, Mezinárodní výbor Červeného kříže, povstalci, válečnická strana, Svrchovaný řád maltézských rytířů a města s mezinárodním statutem.

vnitrostátním právem, a pak se z povahy věci nejedná o mezinárodní smlouvu, ale o smlouvu vnitrostátní (např. smlouva o koupi obrazu, smlouva o nájmu budovy).⁶⁷²

Smluvní definice mezinárodní smlouvy obsažená ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu mezi státy z roku 1969⁶⁷³ je o něco užší než výše uvedená definice vycházející z obyčejového mezinárodního práva. V článku 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 je mezinárodní smlouva definována jako „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“. Písemné znění vyžaduje i Vídeňská úmluva o smluvním právu mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi navzájem z roku 1986⁶⁷⁴.

Vrátíme-li se k vnitrostátní ústavní problematice aplikace mezinárodních smluv, pak interpretace dříve použitého pojmu „bezprostřední závaznost“ s sebou nesla určité obtíže. Podle jednoho názoru se jím rozuměla přímá použitelnost (angl. *direct applicability*). Podle druhého je pak bezprostřední závaznost tím, co lze přesněji vyjádřit jako „součást vnitrostátního práva“.⁶⁷⁵ Druhý výklad tedy de facto koresponduje se současnou formulací, která hovoří o právním řádu. Měla-li být bezprostřední závazností přímá použitelnost, pak nás pohled na celou řadu smluv staví před značný aplikační problém. Ne všechna ustanovení mezinárodních smluv, které splňovaly podmínky stanovené v hypotéze „starého“ čl. 10 Ústavy ČR (tedy 1. ratifikované a 2. vyhlášené 3. mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, 4. závazné pro ČR), jsou totiž způsobilá k přímému použití.

Přímo použitelná jsou pouze ta smluvní ustanovení, která bývají též označována anglickým výrazem *self-executing* (*self-executing treaty*). Musí se jednat o ustanovení přímo použitelné (aplikovatelné) na právní poměry vnitrostátních subjektů bez potřeby jejich dalšího provedení. Normy musí být formulovány tak, že adresáty práv a povinností v nich obsažených jsou vnitrostátní subjekty, nikoli tedy pouze stát. Jedná se o požadavek faktický, nikoli právní, neboť není v právním řádu obsažen.⁶⁷⁶ Samovykonatelná ustanovení mezinárodní smlouvy ke své aplikaci ve vnitrostátním právním řádu nepotřebují vnitrostátní předpis ve formě zákona nebo podzákonného právního předpisu. K přenosu těchto ustanovení mezinárodních smluv

⁶⁷² V takovém případě se může jednat o standardní režim podle vnitrostátního práva soukromého nebo o režim podle mezinárodního práva soukromého.

⁶⁷³ Vídeňská úmluva o smluvním právu mezi státy z roku 1969 byla publikována pod č. 15/1988 Sb.

⁶⁷⁴ A/CONF. 129/15; Československo přistoupilo k Úmluvě dne 19. 10. 1990. ČR sukcedovala do Úmluvy dne 22. 2. 1993. Slovensko sukcedovalo do Úmluvy dne 24. 7. 1993.

⁶⁷⁵ Oba možné výklady zmiňuje důvodová zpráva ke sněmovním tiskům č. 208 a 884, přičemž se přiklání k druhé variantě, tedy že jde o součást vnitrostátního práva.

⁶⁷⁶ Filip, J.: Ústavní právo, 1. díl, 3. vydání, Brno 1999, s. 271; Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 1. díl – Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 83 an.; Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, Brno 1996, s. 106 an.

postačuje v případě českého právního řádu generální recepční norma obsažená v novém článku 10 Ústavy ČR.

Ustanovení mezinárodní smlouvy, která jsou přímo použitelná na právní poměry vnitrostátních subjektů (fyzických a právnických osob), jsou považována za samovykonatelná, pokud ustanovení obsahuje pravidlo přímo určené vnitrostátním subjektům, přičemž se musí jednat o ustanovení stanovící práva a/nebo povinnosti jednoznačně, bezpodmínečně a dostatečně konkrétně vymezené, kdy není třeba provést zpřesnění vnitrostátním právním předpisem a kdy ustanovení mezinárodní smlouvy je pro Českou republiku závazné. Přímá použitelnost ustanovení mezinárodní smlouvy nesmí být přitom vyloučena, omezena nebo podmíněna smluvními stranami. Mezinárodní smlouva musí být obligatorně vnitrostátně vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv (dříve ve Sbírce zákonů).

Vzhledem k judikatuře Ústavního soudu ČR o derogatorní funkci mezinárodního práva, kdy Ústavní soud pro rozpor s evropskou Úmluvou o lidských právech a základních svobodách zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, je otázka samovykonatelnosti mezinárodních smluv o to naléhavější, neboť vyvstává teoretický problém, zda takovouto funkci mají také mezinárodní smlouvy, které nejsou samovykonatelné. Jsem ve shodě s názorem Z. Kühna a J. Kysely, že mezinárodní smlouva, která není samovykonatelná, nemůže založit derogatorní pravomoc jakéhokoliv soudu.⁶⁷⁷ Není-li ustanovení mezinárodní smlouvy bez dalšího aplikovatelné ve vnitrostátním právu, pak nemůže být takové ustanovení svou povahou součástí ústavního pořádku, s nímž by měl být zbytek vnitrostátního jednoduchého práva ve shodě, neboť neurčitost ustanovení mezinárodní smlouvy nedává dostatečný podklad Ústavnímu soudu ČR, v čem by měla být shledána protiústavnost vnitrostátních předpisů. Ústavní soud ČR se ovšem tímto doktrinárním výkladem neřídí,⁶⁷⁸ neboť mnohdy přiznává derogatorní účinek i nesamovykonatelným ustanovením mezinárodních smluv, a neztotožňuje se tak s názorem J. Malenovského, že Ústavní soud ČR je povinen zakročit všude tam, kde stávající vnitrostátní právní úprava porušuje mezinárodní závazky, ať již jsou tyto definovány dostatečným způsobem nebo nikoliv.⁶⁷⁹ Názor Ústavního soudu ČR je problematický zejména s ohledem na adresáty, kterým jsou adresována nesamovykonatelná ustanovení mezinárodních smluv. Derogace právních předpisů pro jejich

⁶⁷⁷ Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2002, s. 212 an.; obdobně Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 5/2004, s. 484 – 485.

⁶⁷⁸ Viz náleží Pl. ÚS 34/02, kde Ústavní soud ČR konstatoval, že Charta místní samosprávy není přímo použitelná smlouva, ale svým významem je natolik zásadní, že Ústavní soud ČR je oprávněn posoudit soulad vnitrostátních předpisů s touto mezinárodní smlouvou.

⁶⁷⁹ Malenovský, J.: Ústavní soud České republiky a mezinárodní právo, Právník 2/2000, s. 112.

rozpor s nesamovykonatelným ustanovením mezinárodní smlouvy není vyloučena, ale mělo by k ní docházet pouze ve výjimečných případech, kdy vnitrostátní zákonodárce odmítá uvést vnitrostátní právo do souladu s mezinárodními závazky, k jejichž plnění se zavázal. Navíc samovykonatelnost je vlastnost, která nepřísluší mezinárodní smlouvě jako celku, ale jedná se o vlastnost, kterou lze přiznat konkrétnímu ustanovení mezinárodní smlouvy. Z tohoto důvodu by mělo být k derogatorní funkci nesamovykonatelných ustanovení mezinárodní smlouvy přistupováno restriktivně a selektivně.

Skupinu nesamovykonatelných ustanovení smluv lze rozdělit na:

a) ustanovení určená mezinárodními organizacím

Ustanovení určená mezinárodními organizacím nejsou samovykonatelná, neboť fakticky nepřiznávají práva fyzickým či právnickým osobám. Takováto ustanovení nevytvářejí subjektivní práva hmotněprávní povahy a lze se jich proto před vnitrostátními soudy jenom velmi obtížně domáhat, pokud vůbec.

příklad:

Charta Organizace spojených národů (publikováno pod č. 30/1947 Sb.)

Čl. 93

1. Všichni členové Spojených národů jsou ipso facto stranami zúčastněnými v statutu Mezinárodního soudního dvora.

2. Stát, který není členem Spojených národů, může se státi stranou zúčastněnou v statutu Mezinárodního soudního dvora za podmínek, které v každém případě určí Valné shromáždění na doporučení Rady bezpečnosti.

Čl. 94

1. Každý člen Spojených národů se zavazuje jednati podle rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora v každém sporu, v kterém je stranou.

2. Jestliže strana v některém sporu nesplní svých závazků z nálezu vyneseného Dvorem, může se druhá strana obrátiti na Radu bezpečnosti, jež, považuje-li to za potřebné, může doporučiti nebo rozhodnouti, jaká opatření mají býti učiněna, aby se nález stal účinným.

Čl. 95

Nic v této chartě nebrání členům Spojených národů, aby nesvěřovali rozřešení svých sporů jiným soudům na základě úmluv, které již platí nebo budou teprve sjednány.

b) ustanovení určená státům, která nemají upravit právní postavení jednotlivců⁶⁸⁰

Řadu nesamovykonatelných ustanovení obsahují mezinárodní smlouvy, jež jsou součástí primárního komunitárního práva. Nicméně ani v případě těchto mezinárodních smluv nelze bez dalšího konstatovat, že by byla nesamovykonatelná všechna ustanovení primárního práva, neboť některá ustanovení primárního práva jsou bez dalšího použitelná, aniž by vyžadovaly provedení vnitrostátním právem. V případě primárního práva je třeba poznamenat, že podle judikatury Evropského soudního dvora je primární právo nadřazené i vnitrostátnímu ústavnímu právu, z čehož by logicky mohlo vyplývat, že samovykonatelné ustanovení smlouvy primárního práva může být aplikováno přednostně před vnitrostátním ústavním právem, a mnohdy také v přímém v rozporu s ním. I přes konstantní judikaturu Evropského soudního dvora o supremaci primárního práva nad veškerým vnitrostátním právem praxe členských států v zásadě uznává jako nejvyšší normy právního řádu domácí ústavy.⁶⁸¹

příklad:

Smlouva o založení Evropského společenství⁶⁸²

Čl. 227

Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z této smlouvy, může věc předložit Soudnímu dvoru.

Dříve než členský stát podá proti jinému členskému státu žalobu pro údajné nesplnění povinnosti, která pro něj vyplývá z této smlouvy, předloží věc Komisi.

Komise vydá odůvodněné stanovisko poté, co umožní zúčastněným státům, aby si navzájem předložily písemná i ústní vyjádření.

⁶⁸⁰ Tj. fyzických a/nebo právnických osob vnitrostátního práva.

⁶⁸¹ V nizozemském ústavním systému jsou mezinárodní smlouvy postaveny nad vnitrostátní ústavní právo.

⁶⁸² Smlouva o založení Evropského společenství byla publikována pod č. 44/2004 Sb. m. s.

Nevydá-li Komise takové stanovisko ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy jí věc byla předložena, může být věc předložena Soudnímu dvoru i bez stanoviska Komise.

c) ustanovení určená státům, která mají upravit právní postavení jednotlivců

U ustanovení mezinárodních smluv upravujících právní postavení jednotlivců je třeba odlišovat ustanovení, která zakládají práva a povinnosti fyzickým a právnickým osobám, neboť ta by jistě měla povahu samovykonatelných ustanovení. Nicméně řada lidskoprávních smluv obsahuje ustanovení, jež ke své aplikaci vyžadují provedení vnitrostátním právním předpisem. Sama skutečnost, že tyto lidskoprávní smlouvy obsahují nesamovykonatelná ustanovení nebrání tomu, aby tyto smlouvy byly použity přednostně před vnitrostátním právem, pokud aplikující soud uzná, že z mezinárodního práva vyplývají závazky, jimž lze výkladem vnitrostátního práva *largo sensu* dostát. Vnitrostátní soud tak může z mezinárodního práva, zejména tedy z nesamovykonatelných ustanovení, dovodit, že existují určité mezinárodněprávní principy, které jsou pro výklad vnitrostátního práva relevantní.⁶⁸³ Stát je v zásadě povinen aplikovat vnitrostátní právo tak, aby jeho výklad byl v souladu se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva,⁶⁸⁴ což lze dovodit z čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, kdy Česká republika je povinna dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

příklad:

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace⁶⁸⁵

Čl. 2

1. Smluvní státy odsuzují rasovou diskriminaci a zavazují se, že budou provádět bez prodlení a všemi vhodnými způsoby politiku směřující k odstranění rasové diskriminace ve všech jejích formách a k rozvoji porozumění mezi všemi rasami. K tomuto cíli:

⁶⁸³ Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 5/2004, s. 491.

⁶⁸⁴ Viz v této věci obdobná judikatura Spolkového ústavního soudu SRN BVerfGE 64, 1, kdy orgány aplikující právo jsou povinny interpretovat vnitrostátní právo mezinárodněprávně konformním způsobem.

⁶⁸⁵ Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace byla publikována pod č. 95/1974 Sb.

a) každý smluvní stát se zavazuje, že nebude provádět rasovou diskriminaci proti osobám, skupinám osob nebo institucím a že zajistí, aby všechny veřejné orgány a instituce, celostátní i místní, jednaly v souladu s tímto závazkem;

b) každý smluvní stát se zavazuje, že nebude povzbuzovat, hájit nebo podporovat rasovou diskriminaci prováděnou kteroukoli osobou nebo organizací;

c) každý smluvní stát podnikne účinná opatření k přezkoumání celostátní i místní vládní politiky a k novelizaci nebo zrušení všech zákonů a předpisů, které mají za následek vznik nebo zachování rasové diskriminace, všude kde existuje;

d) každý smluvní stát zakáže a odstraní všemi vhodnými prostředky, včetně zákonodárných opatření, rasovou diskriminaci prováděnou kteroukoli osobou, skupinou nebo organizací;

e) každý smluvní stát se zavazuje podporovat, kde je to vhodné, integrační vícerasové organizace a hnutí a jiná opatření pro odstranění překážek mezi rasami a působit proti všemu, co směřuje k posilování rasových přehrad.

2. Pokud to okolnosti vyžadují, provedou smluvní státy zvláštní opatření v oblasti sociální, hospodářské, kulturní a v jiných oblastech k zajištění přiměřeného rozvoje a ochrany rasových skupin nebo jejich příslušníků, aby jim bylo zaručeno plné a rovné užívání lidských práv a základních svobod. Tato opatření nemají mít v žádném případě za následek zachování nerovnosti nebo rozdílnosti práv různých rasových skupin po dosažení účelu, pro který byla přijata.

Čl. 3

Smluvní státy zvláště odsuzují rasovou segregaci a apartheid a zavazují se na územích spadajících pod jejich pravomoc předcházet, zakázat a vymýtit všechny praktiky tohoto druhu.

K provedení ustanovení mezinárodních smluv určených státům, která mají upravit právní postavení jednotlivců, je třeba, aby stát přijal vnitrostátní legislativní opatření. V českém právním prostředí je vhodným způsobem recepce buď transformace nebo adaptace. Teorie, jak bylo uvedeno výše, poskytuje poměrně jasný návod, jak rozlišovat mezi samovykonatelnými a nesamovykonatelnými ustanoveními mezinárodních smluv.

Praxe ovšem tak jednoznačná nebyla, zejména přístup Parlamentu ČR by bylo možné charakterizovat jako obtížně předvídatelný, což lze doložit na příkladu Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin. Dne 1. dubna 1998 vstoupila pro Českou republiku

v platnost Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin.⁶⁸⁶ Parlament ji schválil podle čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR jako mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR. Výše uvedené údaje lze mezi jinými vyčíst ze sdělení Ministerstva zahraničních věcí, kterým byla úmluva vyhlášena. Nelze zde však již vyčíst, zda jsou ustanovení této úmluvy přímo aplikovatelná. Určitým náznakem může být sám její název, tedy že jde o úmluvu rámcovou. Podle její preambule v ní státy definují zásady, jež mají být respektovány a které jsou „odhodlány uplatňovat prostřednictvím vnitrostátního zákonodárství a příslušné vládní politiky“. Z toho vyplývá, že úmluva k přímému uplatnění určena není a je nutné její provedení vnitrostátním zákonodárstvím. Přestože je tedy tato smlouva inkorporována do českého právního řádu, je bez provedení vnitrostátním předpisem (zákonem)⁶⁸⁷ prakticky nepoužitelná. Podobně spornou je Úmluva mezinárodní organizace práce č. 105 z roku 1957 o odstranění nucené práce⁶⁸⁸, jejíž ustanovení jsou adresována výhradně státům a nejsou tedy přímo použitelná, přestože ji Parlament kvalifikoval jako smlouvu podle „starého“ článku 10.

Bezprostřední závaznost smlouvy, která obsahuje pouze ustanovení přímo nepoužitelná, by zůstala pouze na papíře, protože je v praxi nerealizovatelná. Uplatnění takového ustanovení jednotlivcem je fakticky vyloučeno. Jiří Malenovský se však domnívá, že nedostatek přímé použitelnosti konkrétního ustanovení zřejmě nebrání Ústavnímu soudu, aby zrušil zákonné či jiné právní ustanovení pro rozpor s ním.⁶⁸⁹ Ústavní soud se pojmem „bezprostřední závaznost“ zabýval několikrát. Je v něm podle něj obsažena zejména povinnost obecných soudů aplikovat ustanovení smluv o lidských právech. S přímou použitelností ho však neztotožňuje, neboť bezprostřední závaznost je vlastností smlouvy, zatímco přímá použitelnost je vlastností jednotlivých ustanovení. Adresátem norem musí být vnitrostátní subjekty a normy musí být dostatečně určité a jasné.

Mezinárodní smlouvy však mohou mít i smíšenou povahu, když některá jejich ustanovení budou přímo aplikovatelná (tj. *self-executing*) a jiná nikoliv. To navíc nebude v praxi nijak výjimečné. V takovém případě smlouva bezprostředně závaznou být může, jak to vyjádřil Ústavní soud například u Úmluvy o právech dítěte či Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

⁶⁸⁶ Viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb.

⁶⁸⁷ Viz zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.

⁶⁸⁸ Viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 231/1998 Sb.

⁶⁸⁹ „Nutným předpokladem pro zrušení ovšem je, že rušené pravidlo vnitrostátního práva zjevně nesleduje cíl, který si smluvní strany vytkly, ale jeho dosažení naopak brání.“ Malenovský, J.: Ústavní soud České republiky a mezinárodní právo, Právník 2/2000, s. 112. Srov. též Malenovský, J.: Příklad praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin, Právník 9/1995.

Lze říci, že obsah pojmu bezprostřední závaznost nebyl sice totožný s přímou použitelností, úplná absence přímo použitelných ustanovení však bezprostřední závaznost vylučuje. Bezprostředně závazná smlouva musí obsahovat přímo použitelná ustanovení (normy), obsahuje-li přitom současně i ustanovení nemající povahu *self-executing*, její bezprostřední závaznosti to nebrání.

Obdobně tomu bude u mezinárodních smluv jako součástí právního řádu. Takovou součástí vnitrostátního práva tedy může být i mezinárodní smlouva, která nemá povahu normy přímo použitelné nebo ji nemá v některých svých ustanoveních. Nový čl. 10 Ústavy ČR se tedy zřejmě vztahuje i na mezinárodní smlouvy, které nejsou *self-executing*. Přesto se však přímé vnitrostátní aplikace dočkají pouze ta ustanovení, která toho budou způsobilá. Lze tedy uzavřít tuto úvahu domněnkou, že nové znění čl. 10 Ústavy ČR zde představuje pouze jinou, zřejmě přesnější formulaci téhož, co již vyjadřovala dřívější úprava.⁶⁹⁰

Pojem „právní řád“, použitý v nové dikci čl. 10 Ústavy ČR, je nutno vykládat jako pozitivní právo. Za pozitivní právo se označuje tradičně právo platné – právo, které je ve státě uznáváno za platné. Soubor platných právních norem se označuje jako objektivní právo.⁶⁹¹

Právo objektivní jakožto uspořádaný soubor platných právních norem určitého státu se nazývá právním řádem dotyčného státu.⁶⁹² Podle jiné definice se právním řádem rozumí systém pramenů práva, obsahujících právní normy určitého státu (resp. společenství států). Právní řád je tedy souhrnem pramenů práva platných v daném státě, nebo v rámci mezinárodního společenství.⁶⁹³ V tomto smyslu je tedy nutné vykládat i pojem „právní řád“ podle čl. 10 Ústavy ČR.

5.2.5. Recepce mezinárodních smluv do vnitrostátního práva

Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva je v českém právním prostředí založen na teorii umírněného dualizmu, proto je pro vstup mezinárodního práva do právního řádu České republiky nezbytný akt recepce mezinárodního práva. Akt recepce může být povahy:

1. generální, což je případ článku 10 Ústavy ČR ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb.,

⁶⁹⁰ Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002, s. 925.

⁶⁹¹ Boguszak, J., Čapek, J.: Teorie práva, Praha 1997, s. 11, 16 an.

⁶⁹² Knapp, V.: Teorie práva, Praha 1995, s. 51.

⁶⁹³ Gerloch, A.: Teorie práva, Plzeň 2000, s. 49.

2. speciální (viz čl. 10 Ústavy ČR v jejím původním znění a rovněž § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb.) nebo

3. individuální (například ve Velké Británii je pro každou jednotlivou smlouvu přijímán zvláštní zákon).

Dokud nedojde k recepci normy mezinárodního práva, je nutné řídit se normami práva vnitrostátního, a to i kdyby normám mezinárodního práva odporovaly (což je přes odpor klasického dualizmu možné). Odpovídá to státní suverenitě (svrchovanosti, výsostné moci), která je základním principem práva vnitrostátního i mezinárodního. Jak uvádí Jiří Boguszak „zajišťování souladu práva národního s právem mezinárodním a aplikace mezinárodněprávních norem ve vnitrostátních vztazích závisí zcela na ustanoveních národního práva.“⁶⁹⁴ Tento názor odpovídá i praxi států, která je v drtivé většině založena právě na dualistickém pojetí a bez recepční normy vnitrostátního práva (v praxi půjde stále častěji o generální recepci⁶⁹⁵) se v nich mezinárodní právo nemůže uplatnit.

Z hlediska načasování recepce lze při značném zobecnění rozlišit tři různé přístupy, které mohou státy uplatňovat. Stane-li se mezinárodní smlouva součástí vnitrostátního práva hned po ratifikaci (resp. po vyhlášení), aniž by byl třeba nějaký další akt parlamentu, hovoří se o monistickém přístupu (toto označení může být zavádějící, neboť se o skutečný monizmus nejedná). Je-li třeba, aby zákonodárny sbor smlouvu po její ratifikaci recipoval ještě následně speciálním aktem, jedná se o jiný případ. Před ratifikací parlament do procesu nevstupuje, jedná se pravomoc vyhrazenou exekutivě, která nemá recepční účinky. Tento druhý případ bývá označován jako přístup dualistický. Kombinací obou zmíněných metod vzniká smíšený model, kdy zákonodárny sbor sice dává souhlas již k samotné ratifikaci, ten však nemá recepční účinky a aby tedy k recepci došlo, je třeba ještě jeden souhlas parlamentu, tentokrát až po ratifikaci. Tento monistický, dualistický či smíšený přístup není totéž co učení o monizmu a dualizmu. Mezi státy s monistickým přístupem lze zařadit i Českou republiku ohledně smluv podle článku 10 Ústavy ČR, a to ve znění před novelou i po ní. Jako nejčastější příklad země s dualistickým přístupem bývá uváděna Velká Británie.

Recepci mezinárodního práva do práva vnitrostátního lze provést celkem čtyřmi způsoby: transformace, adaptace, inkorporace a adopce.

⁶⁹⁴ Boguszak, J., Čapek, J.: *Teorie práva*, Praha 1997, s. 81 an.

⁶⁹⁵ Z poslední doby lze uvést příklad novel ústav v České republice či na Slovensku v roce 2001 nebo Ústavu Polské republiky z roku 1997.

1. Transformace

Při transformaci dochází k recepci mezinárodního práva jeho doslovným⁶⁹⁶ přepisem do vnitrostátního práva a přijetím takového vnitrostátního právního předpisu. V českém právním prostředí přijetím zákona, nařízení vlády nebo vyhlášky.⁶⁹⁷ Výsledkem transformace je vznik vnitrostátní právní normy shodné s mezinárodní smlouvou.⁶⁹⁸ Ustanovení mezinárodní smlouvy lze tak nalézt skoro ve stejném znění i ve vnitrostátní právní normě.

Jedná se o tzv. *formální dualismus*, kdy stejná problematika je upravena dvěma prameny práva – vnitrostátním a mezinárodním. Při existenci dvou pramenů práva vzniká zcela přirozeně problém jednotnosti výkladu pravidel upravených v právní normě.

K závaznému výkladu jsou oprávněny jak vnitrostátní orgány (soudy), tak i mezinárodní entity (smluvní strany, mezinárodní soudy). Není zajištěna jednotnost závazného výkladu obsahu mezinárodní smlouvy a vnitrostátního právního předpisu. Vnitrostátní soudy jsou oprávněny pouze k závaznému výkladu vnitrostátního předpisu, který mezinárodní smlouvu do národního práva recipoval, aniž by byly jakkoli oprávněny k výkladu mezinárodního práva. Mezinárodní orgány, oprávněné k výkladu dané mezinárodní smlouvy, zase naopak nejsou povolány k výkladu vnitrostátního práva. S transformací je tedy spojena dvojkolejnost ve výkladu práva.

Bezesporu kladnou stránkou transformace je úplnost recepce pravidel obsažených v mezinárodní smlouvě do vnitrostátního práva. Riziko, že při transformaci dojde k opomenutí recepce některého ustanovení smlouvy do vnitrostátního práva, je malé.

2. Adaptace

Při recepci mezinárodního práva formou adaptace dochází také ke vzniku vnitrostátní právní normy jako u transformace, ale s tím rozdílem, že se jedná pouze o obsahovou a nikoli doslovnou recepci mezinárodní normy. Při adaptaci může tedy snadněji dojít k opomenutí recepce některého ustanovení mezinárodní smlouvy.

Naopak pozitivem adaptace je, že při přepisu mezinárodní normy do vnitrostátního práva adaptuje jazyk a instituty smlouvy tak, aby zcela odpovídaly vnitrostátnímu právnímu řádu a byla zajištěna bezvadná aplikace mezinárodní smlouvy v národním právním řádu.

⁶⁹⁶ *Cum grano salis*.

⁶⁹⁷ Zde je třeba odlišit vyhlášku jako transformační (adaptační) právní předpis, od vyhlášky ministra zahraničních věcí, kterou se mezinárodní smlouva publikovala ve Sbírce zákonů.

⁶⁹⁸ Verdross, A., Simma, B.: *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlin 1976, s. 436.

Mezinárodní smlouva je totiž vždy výsledkem jednání dvou nebo více států a zachycuje dohodnutý kompromis. Vnitrostátní právní řády jednotlivých států jsou různé. Mohou obsahovat různé právní instituty s rozdílnou právní úpravou. Mnohdy se jedná o smluvní strany s různými právními systémy (např. kontinentálně-evropský právní systém, anglosaský právní systém nebo systém s prvky islámského práva).

3. Inkorporace

Dalším způsobem recepce je inkorporace. Při inkorporaci nedochází k recepci mezinárodní smlouvy prostřednictvím vnitrostátního právního předpisu. Mezinárodní smlouva se stává součástí práva vnitrostátního, aniž by ztratila svou mezinárodněprávní povahu. Mezinárodní smlouva bývá po ukončení procesu nutného ke vstupu v platnost vyhlášena ve sbírce vnitrostátně závazných právních předpisů (např. ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv). Mezinárodní smlouva je tak pro vnitrostátní subjekty bezprostředně závazná bez existence vnitrostátního právního předpisu, který by ji recipoval (jedná se o tzv. *formální monizmus*). K interpretaci mezinárodní smlouvy jsou oprávněny pouze smluvní strany smlouvy, případně jimi pověřený jiný mezinárodní orgán (např. mezinárodní soud nebo konference smluvních států). Díky inkorporaci je zajištěn výklad smlouvy jedním (mezinárodněprávním) k tomu kompetentním orgánem. Po inkorporaci jsou vnitrostátní orgány povinny aplikovat a interpretovat smluvní text jako mezinárodní smlouvu a nikoli jako vnitrostátní právní předpis.

4. Adopce

Adopce se tradičně využívá v anglosaském právním prostředí. Při adopci dochází k osvojení mezinárodního práva vnitrostátním soudcem v jeho rozhodovací praxi.⁶⁹⁹

Při recepci mezinárodního práva do práva vnitrostátního může dojít ke vzájemné kolizi právních řádů. Pokud jsou ustanovení mezinárodního a vnitrostátního práva v plném souladu, pak nevzniká žádný aplikační problém, neboť vnitrostátní i mezinárodní právo obsahují shodnou právní úpravu a použije se vnitrostátní právo. Aplikující orgán pouze musí zvážit, zda je mezinárodní smlouva skutečně ve shodě s vnitrostátní právní úpravou. V tomto případě ke kolizi právních řádů nedochází, proto není ani nutná úprava vnitrostátního

⁶⁹⁹ Verdross, A., Simma, B.: *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlín 1976, s. 437.

právního řádu. Podle mého názoru lze do skupiny vzájemného souladu mezinárodního a vnitrostátního práva zařadit i situaci, kdy je výklad mezinárodní smlouvy v souladu s vnitrostátním právem možný, ačkoliv vnitrostátní úprava byla původně přijata pro zcela jiný účel a s jiným významem, než jaký stanoví mezinárodní smlouva.⁷⁰⁰ Maximálně možný mezinárodněprávně konformní výklad vnitrostátního práva je použitelný jak na samovykonatelná, tak i nesamovykonatelná ustanovení mezinárodních smluv. Za soulad norem obou normativních systémů lze považovat i situaci, kdy mezinárodní smlouva není v rozporu s vnitrostátním právem, ale stanoví další právní úpravu, kterou vnitrostátní právo nezná. V takovém případě bude použita vnitrostátní právní úprava doplněná obsahově relevantním pravidlem mezinárodní smlouvy,⁷⁰¹ pokud se ovšem nejedná o vnitrostátní právní úpravu, která by byla mezinárodním právem zakázána.

Pokud je ustanovení mezinárodní smlouvy v rozporu s vnitrostátní právní úpravou, pak je třeba uvést vnitrostátní právo do souladu s právem mezinárodním⁷⁰². Může se jednat o přijetí nové národní právní úpravy (nebo novelizaci stávající právní úpravy) a to v případě, že právní úprava požadovaná mezinárodním právem ve vnitrostátním právu chybí. Jiná situace nastává, pokud mezinárodní právo nějaké jednání nedovoluje nebo zakazuje, neboť pak je nezbytné vnitrostátní právní úpravu, jež je s mezinárodním závazkem v rozporu, zrušit nebo změnit.

Obecně lze tedy na základě výše uvedeného konstatovat, že samovykonatelnost mezinárodní smlouvy je v podstatě zásadou a nesamovykonatelnost toliko výjimkou, přičemž otázka, zda je určité ustanovení mezinárodní smlouvy samovykonatelné, je otázkou vnitrostátního práva a nikoliv otázkou práva mezinárodního.

⁷⁰⁰ Odkazují na výrok Nejvyššího soudu USA z roku 1814, který konstatoval, že „Akt Kongresu nesmí být nikdy interpretován tak, že by to odporovalo mezinárodnímu právu, pokud je možný jakýkoliv jiný výklad.“ Citace převzata z Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, *Právník* 5/2004, s. 490 – 491.

⁷⁰¹ Kühn, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, *Právník* 5/2004, s. 492.

⁷⁰² Odhlédneme-li od možnosti předběžné kontroly ústavnosti mezinárodní smlouvy podle článku 87 odst. 2 Ústavy ČR, podle kterého Ústavní soud rozhoduje (na návrh) o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována. Rozhodnutí Ústavního soudu, kterým byl podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR vysloven nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, brání ratifikaci smlouvy do doby, než bude nesoulad odstraněn (čl. 89 odst. 3 Ústavy ČR).

6. Sjednávání mezinárodních smluv v praxi České republiky – dokumenty vlády a ministra zahraničních věcí

Ačkoliv je problematika sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv právním řádem České republiky upravena, včetně stanovení působností a určitých kontrolních mechanismů, je zřejmé, že taková právní úprava je sama o sobě zcela dostačující pro naplnění postulátu právního státu,⁷⁰³ avšak již nedostačuje k tomu, aby z ní byly zřejmé veškeré nezbytné postupy potřebné ke sjednávání mezinárodní smlouvy. Jde především o vymezení „správné praxe“ sjednávání mezinárodních smluv na úrovni výkonné moci, která svou povahou dost dobře ani nemůže být upravena obecně závazným právním předpisem, a to nejen samotnou Ústavou ČR, ale ani na úrovni běžného zákona. V návaznosti na poměrně kusou právní úpravu se proto ukazuje jako potřebné regulovat oblast sjednávání mezinárodních smluv na úrovni ústřední státní správy prostřednictvím interních právních aktů vlády.⁷⁰⁴ Ty jsou přijímány ve formě usnesení vlády.⁷⁰⁵

Proto, aby vláda⁷⁰⁶ naplnila tento cíl v nově vzniklé samostatné České republice, přijala dne 16. června 1993 usnesení vlády č. 328, o směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv.⁷⁰⁷ Tato směrnice byla závazná pro všechny členy vlády a pro vedoucí ostatních ústředních správních úřadů.⁷⁰⁸ Jiná směrnice vlády České republiky této vládní směrnici z roku 1993 nepředcházela.⁷⁰⁹

⁷⁰³ Státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR).

⁷⁰⁴ Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 209 an.

⁷⁰⁵ Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb. platí, že ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Podobně Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších změn a doplňků v čl. I odst. 3 stanoví: „Rozhodnutí vlády mají formu usnesení vlády. Usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon.“ K povaze usnesení vlády jako interního aktu viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 482/97 (publikované jako č. 37/1998 Sb. ÚS, sv. 10).

⁷⁰⁶ Jednalo o vládu, jejímž předsedou byl Václav Klaus.

⁷⁰⁷ Usnesení vlády České republiky přijatá od roku 1991 lze nalézt na internetové adrese: www.vlada.cz.

⁷⁰⁸ Samotná směrnice užívá pojem „ústřední orgány státní správy“, a to zřejmě v návaznosti na terminologii zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁰⁹ Zahraniční politika patřila před vznikem samostatné České republiky primárně do působnosti československé federace, včetně uzavírání mezinárodních smluv, zastupování federace v mezinárodních vztazích a rozhodování o otázkách války a míru. Rozdělení působností v otázkách uzavírání mezinárodních smluv mezi federaci a obě republiky bylo upraveno v čl. 7 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Toto ustanovení bylo v průběhu let třikrát změněno, a to postupně ústavním zákonem č. 125/1970 Sb. (s účinností od 22. prosince 1970), ústavním zákonem č. 556/1990 Sb. (s účinností od 1. ledna 1991) a ústavním zákonem č. 493/1992 Sb. (s účinností od 29. října 1992). Po poslední novele čl. 7 ústavního zákona o československé federaci stanovil: „1. Do působnosti České a Slovenské Federativní Republiky patří: a) zahraniční politika, uzavírání mezinárodních smluv s výjimkou těch, jejichž uzavírání patří do působnosti České republiky a Slovenské republiky, zastupování České a Slovenské Federativní Republiky v mezinárodních vztazích a rozhodování o otázkách války a míru. ... 2. Česká republika a Slovenská republika mohou v souladu se zahraniční politikou České a Slovenské

Směrnice vlády z roku 1993 byla posléze nahrazena novou Směrnicí vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, uvedenou v příloze usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131.⁷¹⁰ Účinnost nové vládní směrnice, která je v platnosti až do současné doby, nastala bezprostředně v den jejího přijetí vládou, tedy 11. února 2004. Členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy bylo uloženo postupovat v otázkách, které vládní směrnice upravuje, podle této směrnice. V návaznosti na směrnici vlády byla záhy vydána ještě Metodická instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004, která obsahuje výklad k jednotlivým článkům směrnice vlády a současně stanoví formální a technické náležitosti pro vypracování mezinárodně smluvních dokumentů a vzory písemností a dokumentů používaných při sjednávání a vnitrostátním projednávání mezinárodních smluv. Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004 je tedy spolu s Metodickou instrukcí ministra zahraničních věcí jakousi „kuchařkou“, podle které jednotlivé ústřední správní úřady při výkonu své působnosti v oblasti realizace mezinárodních smluv postupují.⁷¹¹

Směrnice z roku 2004 se však netýká sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie. Je to logické, neboť v době jejího přijetí Česká republika dosud nebyla členským státem Evropské unie. V této oblasti se proto pouze odkazuje na platné usnesení vlády k zajištění členství České republiky v Evropské unii a ke koordinaci procesu rozhodování s tím, že Směrnice vlády 2004 se použije pouze podpůrně, resp. „přiměřeně“.⁷¹² Oblast sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie v současné době upravuje samostatná Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie

Federativní Republiky a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká a Slovenská Federativní Republika vázána, uzavírat svým jménem dvoustranné mezinárodní dohody ve věcech, které patří do působnosti České republiky a Slovenské republiky. 3. Česká republika a Slovenská republika mohou v souladu se zahraniční politikou České a Slovenské Federativní Republiky a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká a Slovenská Federativní Republika vázána:

- a) uzavírat se součástími federativních a spolkových států dohody o spolupráci v oblasti obchodní, hospodářské, kulturní, vědecké, školské, zdravotnické, ochrany životního prostředí, civilní ochrany obyvatelstva, sportovní, jakož i o spolupráci ve věcech tisku, rozhlasu a televize,
- b) zřizovat svá zastoupení u subjektů, s nimiž byly uzavřeny dohody podle písmene a), a přijímat zastoupení těchto subjektů.“

Sjednávání mezinárodních smluv bylo i v dobách existence Československa metodicky upraveno interními akty vlády. Posledním z nich bylo usnesení vlády ČSSR ze dne 28. ledna 1982 č. 31.

⁷¹⁰ Jednalo se o vládu, jejímž předsedou byl Vladimír Špidla.

⁷¹¹ Uvedené dokumenty jsou součástí publikace vydané Ministerstvem zahraničních věcí: Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2004.

⁷¹² Článek 32 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004, který však byl překonán dalším vývojem interní normotvorby vlády.

a k jejich vnitrostátnímu projednávání, která je přílohou k usnesení vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 6. Její přijetí bylo bezprostředně podmíněno nadcházejícím předsednictvím České republiky v Radě EU v 1. pololetí roku 2009. Rovněž Směrnice o sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU předpokládá pro určité postupy související se sjednáváním mezinárodních smluv v rámci Evropské unie přiměřené podpůrné použití Směrnice vlády z roku 2004.⁷¹³

Problematiku praktické realizace vyhlášení mezinárodních smluv upravuje podrobně samostatná Metodická instrukce ministra zahraničních věcí k publikaci mezinárodních smluv, účinná od 1. ledna 2001 a přijatá v souvislosti s novou právní úpravou vyhlášení mezinárodních smluv, jež je s účinností od 1. ledna 2000 obsažena v zákoně č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv.⁷¹⁴

Lze tedy konstatovat, že v návaznosti na Ústavu ČR, zákon č. 2/1969 Sb., zákony o jednacích řádech komor Parlamentu, zákon o Ústavním soudu, zákon o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, Vídeňskou úmluvu o smluvním právu a rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv (č. 144/1993 Sb.) je problematika sjednávání, vnitrostátního projednávání, provádění, ukončování platnosti a publikace mezinárodních smluv v České republice upravena výše uvedenými usneseními vlády a dalšími navazujícími interními akty moci výkonné. Jelikož mají pro praktickou realizaci veškerých postupů souvisejících s mezinárodními smlouvami mimořádný význam a potvrzují nezastupitelnou a stěžejní roli exekutivy v těchto otázkách, bude jim v následujících kapitolách věnována pozornost, kterou si jistě zaslouhují.

⁷¹³ Článek 19 Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání ze dne 9. ledna 2008.

⁷¹⁴ V současné době je zvažováno zavedení elektronické Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv, jejichž cílem by kromě posílení elektronizace veřejné správy v rámci komunikace uvnitř i navenek mohlo být přijetí nové právní úpravy Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv. V rámci projektu elektronické sbírky je v případě vnitrostátních právních předpisů zvažováno zavedení závazné elektronické podoby Sbírky zákonů, která by v případě rozporu s textem Sbírky zákonů v tištěné podobě měla přednost. Ať už realizace projektu a elektronizace publikace právních předpisů dopadne jakkoli, je zřejmé, že systém přednosti elektronické sbírky nemůže být zvolen v případě mezinárodních smluv, neboť zde se autentická textu, včetně autentického jazyka mezinárodní smlouvy odvíjí od mezinárodního práva a nelze ji modifikovat vnitrostátní úpravou, v jejímž případě lze uvažovat toliko o možné odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup. V případě mezinárodních smluv nelze uvažovat ani o vnitrostátní publikaci úpíných znění mezinárodních smluv, které byly změněny, neboť je vždy třeba vyjít z textu smlouvy a jejího formálního pojetí v podobě, v jaké se pro smluvní strany stala mezinárodněprávně závaznou.

6.1. Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004

Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv je obsažena v příloze k usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131. V návaznosti na obecně závazné právní předpisy upravuje metodiku pro ústřední správní úřady, respektive pro osoby stojící v jejich čele, pokud jde o procesní postupy týkající se otázek přípravy, projednávání a ukončování platnosti mezinárodních smluv Českou republikou.

Vládní směrnice z roku 2004 zavádí pojmosloví, pokud jde o vymezení a další kategorizaci mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvou se pro účely Směrnice vlády rozumí každé písemné ujednání, bez ohledu na jeho formu a název, které Česká republika sjednává s jedním nebo více státy, případně s jednou nebo více mezinárodními vládními organizacemi, a z něhož pro smluvní strany vznikají práva a závazky podle mezinárodního práva.⁷¹⁵ Taková definice je velmi široká a v zásadě odpovídá praxi mezinárodního smluvního práva, podle kterého mohou být formy mezinárodních smluv a jejich formálního pojmenování velice rozmanité.⁷¹⁶

Vládní směrnice dále rozlišuje mezi třemi kategoriemi mezinárodních smluv, a to mezi smlouvami prezidentskými, vládními a rezortními. Současně pro potřeby aplikace podává definici všech tří právě uvedených kategorií mezinárodních smluv.⁷¹⁷

Směrnice stanoví, že prezidentskou smlouvou se pro účely Směrnice vlády rozumí smlouva, k jejíž ratifikaci prezidentem republiky je třeba souhlasu buď obou komor Parlamentu, nebo souhlasu daného v referendu konaném podle zvláštního ústavního

⁷¹⁵ Článek 1 odst. 1 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷¹⁶ Srov. čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Zde je stanoveno, že pro účely této úmluvy se za „smlouvu“ považuje mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídící se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisejících listinách, ať je její název jakýkoliv. Podrobněji k tomu např. Čepelka, Č: Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Praha 1999.

Pokud jde o označení mezinárodní smlouvy v jejím názvu, prosazují se v české smluvní praxi zpravidla názvy „úmluva“, jde-li o mnohostranné mezinárodní smlouvy, v případě dvoustranných prezidentských smluv pak „smlouva“, u dvoustranných vládních smluv pojem „dohoda“, popřípadě „protokol“, u dvoustranných mezirezortních smluv pojem „ujednání“, popřípadě „protokol“ a u dohod sjednaných výměnou nót pojem „ujednání“ či „dohoda“. K tomu viz čl. II. Formální a technické náležitosti vypracování smluvních dokumentů Metodické instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004.

⁷¹⁷ Článek 2 odst. 2 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

zákonu.⁷¹⁸ Jedná se tedy o mezinárodní smlouvy vymezené v člancích 10a a 49 Ústavy ČR. Právě a jedině požadavek ratifikace se souhlasem Parlamentu, respektive se souhlasem daným lidem v referendu, je jediným kritériem, podle kterého se pro účely vládní směrnice rozhoduje, jak bude mezinárodní smlouva v dalším procesu projednávána. Naopak není přihlíženo k tomu, jak takovou mezinárodní smlouvu klasifikují právní předpisy druhé nebo ostatních smluvních stran. I v případě, že by smlouva podle práva jiného státu nepodléhala ratifikaci podmíněné podle vnitrostátních předpisů například souhlasu zákonodárného sboru daného státu, avšak z pohledu Ústavy ČR spadá do režimu čl. 10a nebo čl. 49 Ústavy ČR, bude v dalším procesu v České republice projednávána jako smlouva prezidentská. Přesně opačná situace pak nastane v případě, kdy by sice smlouva byla „prezidentskou“ podle práva jiné smluvní strany, avšak z pohledu českého práva nevyžaduje ke své ratifikaci (popřípadě k jinému způsobu vyjádření vůle státu být smlouvou vázán) žádného dalšího souhlasu. Pro účely vnitrostátního projednávání podle vládní směrnice by v takovém případě nešlo o smlouvu prezidentskou, ale zpravidla o smlouvu vládní, popřípadě rezortní. Prezidentskými smlouvami jsou tedy jednak mezinárodní smlouvy, kterými se přenášejí některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR, tedy smlouvy, které bývají, byť do jisté míry nepřesně, označovány jako integrační.⁷¹⁹ Kromě nich se jedná o mezinárodní smlouvy vymezené v článku 49 Ústavy ČR, u nichž se jako podmínka pro jejich následnou ratifikaci vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu. Jmenovitě jde za prvé o smlouvy upravující práva a povinnosti osob, za druhé o smlouvy spojenecké, mírové a jiné politické, za třetí o smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, za čtvrté o smlouvy hospodářské, které jsou všeobecné povahy, a konečně za páté o smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu. Dlužno připomenout, že prezidentské smlouvy nejsou zahrnuty mezi smlouvy, jejichž sjednávání a schvalování prezident republiky přenesl svým rozhodnutím č. 144/1993 Sb. na vládu nebo její jednotlivé členy.

⁷¹⁸ Vedle svou povahou jednorázového ústavního zákona č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který se provedením referenda a následným přistoupením ČR k EU obsahově vyčerpá, žádná jiná právní úprava stanovící nahrazení souhlasu Parlamentu souhlasem daným lidem na základě všelidového hlasování dosud nebyla přijata.

⁷¹⁹ Jako integrační smlouvu lze označit například Smlouvu o přistoupení České republiky k Evropské unii (č. 44/2004 Sb. m. s.), potažmo Lisabonskou smlouvu (Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství). Naopak např. Římský statut mezinárodního trestního soudu, který je rovněž mezinárodní smlouvou, jež v případě ratifikačního procesu podléhá režimu podle čl. 10a Ústavy ČR, lze jen stěží označit jako integrační, neboť povaha Mezinárodního trestního soudu je do značné míry specifická.

Za smlouvu vládní považuje vládní směrnice pro své účely takovou mezinárodní smlouvu, která nepodléhá ratifikaci a nevyžaduje souhlasu Parlamentu (nebo souhlasu daného v referendu), jejíž sjednávání a schvalování⁷²⁰ přenesl prezident republiky na vládu a která upravuje otázky přesahující rámec působnosti ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele je člen vlády nebo jehož řízením je člen vlády pověřen.

Rezortními smlouvami⁷²¹ se pro účely vládní směrnice rozumí mezinárodní smlouvy, které nepodléhají ratifikaci a nevyžadují souhlasu Parlamentu nebo souhlasu daného v referendu a jejichž sjednávání a schvalování přenesl prezident republiky na jednotlivé členy vlády. Jedná se pouze o smlouvy, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ministerstva či jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele je člen vlády nebo jehož řízením je člen vlády pověřen.⁷²²

6.2. Role Ministerstva zahraničních věcí při naplňování Směrnice pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv

V rámci předmětu své úpravy vládní směrnice petrifikuje stěžejní úlohu Ministerstva zahraničních věcí, která ostatně vyplývá již z kompetenčního zákona. Podle něho je Ministerstvo zahraničních věcí mimo jiné ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc, koordinuje vnější ekonomické vztahy, podílí se na sjednávání mezinárodních sankcí a koordinuje postoje České republiky k nim. Ministerstvo zahraničních věcí zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením, koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce, s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva spravedlnosti.

⁷²⁰ Ústava ČR předpokládá možnost přenosu výkonu působnosti prezidenta republiky toliko u sjednávání mezinárodních smluv, zatímco o otázkách schvalování zcela mlčí. Přesto ale rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv (č. 144/1993 Sb.) upravuje přenos jak sjednávání, tak i schvalování mezinárodních smluv. Podrobněji k tomu například Vladimír Sládeček, In: Sládeček, V., Míkule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky, komentář, Praha 2007, s. 458.

⁷²¹ „Rezortní smlouvy“ bývají též někdy, nikoli však v předmětné vládní směrnici, označovány jako „ministrské smlouvy“. Viz např. Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007.

⁷²² Tato podmínka bude poměřována především působností jednotlivých ministerstev a jiných ústředních správních úřadů podle zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, i když je zřejmé, že půjde i o působnosti, které tento zákon, minimálně *expressis verbis* nestanoví, avšak vyplývají ve vztahu ke konkrétnímu ústřednímu správnímu úřadu z jiného zákona. Nelze přitom opomenout, že podle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR lze ministerstva a jiné správní úřady zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, jejich zřízení předpisem nižší právní síly by bylo protiústavní, stejně jako případné zákonné zmocnění k vydání takového předpisu.

Ministerstvo zahraničních věcí dále koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů na jim svěřených úsecích státní správy, působí k tomu, aby na těchto úsecích byly dodržovány závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv, jakož i z členství České republiky v mezinárodních organizacích.⁷²³

Vládní směrnice primárně deklaruje, že sjednávání mezinárodních smluv je nedílnou součástí zahraniční politiky České republiky. Ministerstvo zahraničních věcí v rámci své působnosti sleduje, zda jsou mezinárodní smlouvy sjednávány v souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního smluvního práva.⁷²⁴ V návaznosti na to vládní směrnice stanoví, že příprava a sjednání každé mezinárodní smlouvy musí být s Ministerstvem zahraničních věcí projednáno. Ministerstvo zahraničních věcí v této souvislosti koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv, zabezpečuje vyhlášení mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, ve Sbírce mezinárodních smluv, zajišťuje za Českou republiku jejich registraci v sekretariátu Organizace spojených národů, případně v dalších mezinárodních organizacích, vede jejich evidenci a v případě, že je Česká republika deponitářem smlouvy, vykonává deponitářské funkce, a konečně sleduje dodržování a provádění smluv z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky České republiky.⁷²⁵

Vládní směrnice dále Ministerstvu zahraničních věcí stanoví dílčí úkoly v procesu vnitrostátního projednávání a schvalování mezinárodních smluv. U Ministerstva zahraničních věcí se tak každoročně scházejí od jednotlivých ministerstev přehledy mezinárodních smluv, které ministerstva hodlají v následujícím kalendářním roce sjednat nebo jejichž platnost chtějí ukončit.⁷²⁶ Součástí tohoto přehledu je i výčet smluv sjednaných v běžném kalendářním roce, a pokud již takové smlouvy vstoupily v platnost, rovněž číslo, pod kterým byly publikovány

⁷²³ § 6 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷²⁴ Srov. též čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

⁷²⁵ Článek 3 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷²⁶ Přehledy jsou Ministerstvu zahraničních věcí předkládány nejpozději do 15. prosince a v případě mezinárodních smluv, jejichž sjednání dané ministerstvo předpokládá, obsahují vždy předpokládaný název smlouvy, předmět smluvní úpravy, hlavní důvod pro sjednání smlouvy s odhadem finančního dopadu jejího provádění a informaci, zda podle jejich předpokladu půjde o prezidentskou, vládní nebo rezortní smlouvu. U mezinárodních smluv, jejichž platnost hodlají ukončit, uvedou důvod tohoto kroku i způsob, jak by měl být realizován (jednostranně či dohodou). Součástí tohoto přehledu je i výčet smluv sjednaných v běžném kalendářním roce, a pokud již takové smlouvy vstoupily v platnost, rovněž číslo, pod kterým byly publikovány ve Sbírce mezinárodních smluv. Ministerstvo zahraničních věcí zašle přehledy smluv spolu se svým zahraničně politickým stanoviskem prezidentu republiky prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky. Obdržené přehledy smluv včetně přehledu Ministerstva zahraničních věcí zašle následně pro informaci všem ministerstvům. Viz článek 4 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

ve Sbírce mezinárodních smluv. V návaznosti na to Ministerstvo zahraničních věcí vede evidenci všech mezinárodních smluv, jakož i evidenci všech států, které jsou smluvními stranami mnohostranných mezinárodních smluv, jejichž smluvní stranou je i Česká republika.⁷²⁷

Ministerstvo zahraničních věcí rovněž, pokud je samo nevystavuje, vede evidenci všech plných mocí, které byly zmocněncům České republiky v souvislosti s přípravou mezinárodních smluv uděleny. Ministerstvo zahraničních věcí, respektive ministr zahraničních věcí je také garantem vůči vládě, že mezinárodní smlouva, jejíž sjednání je vládě předkládáno ke schválení, je v souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního smluvního práva. O těchto jednotlivých dílčích úkolech Ministerstva zahraničních věcí bude podrobněji pojednáno v rámci výkladu jednotlivých fází procesu sjednávání a vnitrostátního projednání návrhů na sjednání mezinárodní smlouvy.

6.3. Sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv

6.3.1. Jednání o návrhu mezinárodní smlouvy

Vzniku jakéhokoli mezinárodně smluvního dokumentu nutně předchází jednání o návrhu smlouvy. Bez něj je vznik mezinárodní smlouvy pojmově zcela vyloučen. Proto také vládní směrnice obsahuje řadu ustanovení, která poměrně detailně popisují postupy a příslušnost jednotlivých ústředních správních úřadů ke sjednávání mezinárodních smluv, jakož i ve vztahu k zapojení některých ostatních subjektů do tohoto procesu.⁷²⁸ Proto, aby byla celá procedura popsána skutečně pregnantně a její praktické naplňování nečinilo orgánům moci výkonné větší potíže, je podrobnější rozbor článků směrnice vlády obsažen

⁷²⁷ Článek 31 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004. K uložení v archívu Ministerstva zahraničních věcí jsou gestoři povinni bez odkladu zaslat originály smluv spolu s jedním opisem, ověřené kopie a překlad mnohostranných smluv, jakož i další dokumenty k nim se vztahující. Těmito dalšími dokumenty mohou být např. plné moci, ratifikační listiny a listiny o schválení obdržené od druhé smluvní strany, sdělení depozitáře, ale např. i texty výhrad či jiných jednostranných prohlášení učiněných jinými smluvními stranami u mnohostranných smluv. Pokud by originály některých smluv s výslovným souhlasem Ministerstva zahraničních věcí zůstaly uloženy v archívu Ministerstva obrany nebo v archívu Ministerstva vnitra, ohlásí tyto orgány Ministerstvu zahraničních věcí evidenční číslo, pod nímž je smlouva uložena, a další potřebné evidenční údaje.

⁷²⁸ Ustanovení čl. 5 až 24 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

v Metodické instrukci ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004.⁷²⁹

6.3.2. Gestor

Vládní směrnice upravuje způsob určení příslušnosti ústředních orgánů státní správy ke sjednávání a schvalování mezinárodních smluv. Činí tak v přímé návaznosti na vymezení působnosti jednotlivých ústředních orgánů státní správy, jak je podává zákon č. 2/1969 Sb., v platném znění, případně jiné, speciální zákony. Vládní směrnice pro označení ústředního správního úřadu zavádí pojem „gestor“. Koncepce procedurální odpovědnosti ústředního správního úřadu v procesu sjednávání a následného schvalování mezinárodní smlouvy ve smyslu uvedené vládní směrnice je taková, že gestorem může být pouze a výlučně konkrétní ministerstvo, nikdy jiný ústřední správní úřad, který není ministerstvem. Touto úpravou je zajištěno, že v otázkách gesce nad příslušnou mezinárodní smlouvou, respektive nad projednáváním jejího návrhu nese vůči vládě odpovědnost vždy konkrétní člen vlády, kterým jako příslušný ministr stojící v čele daného ministerstva.⁷³⁰

Vládní směrnice obsahuje hned několik konkrétních pravidel pro určení gestora dané mezinárodněprávní úpravy. Gestorem pro přípravu a projednávání návrhu na sjednání smlouvy je primárně ministerstvo, do jehož působnosti otázky, které mají být navrhovanou smlouvou upraveny, spadají.⁷³¹ V případě, kdy předmět úpravy předpokládané mezinárodní smlouvy přesahuje působnost jednoho ministerstva, takže je příslušných ministerstev více, potom podle vládní směrnice platí, že je gestorem to z dotčených ministerstev, jehož působnosti se otázky navrhované mezinárodní smlouvy týkají především. Zejména pro řešení situací, kdy určení takového ministerstva, do jehož působnosti daná úprava převážně patří, nebude jednoznačné, stanoví vládní směrnice další pravidlo, kdy gestora může v konkrétním případě ad hoc určit vláda usnesením.

Jiné pravidlo pro stanovení gestora obsahuje vládní směrnice pro případ tzv. kulturních dohod, tedy mezinárodních smluv, které upravují společně obecné otázky spolupráce v oblasti kultury, školství a vědy. V tomto případě je stanoveno, že gestorem pro

⁷²⁹ Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2004.

⁷³⁰ Článek 5 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷³¹ Východiskem bude zejména vymezení působnosti ministerstev podle zákona č. 2/1969 Sb., v platném znění, nebo ve zvláštních zákonech.

přípravu a sjednávání těchto kulturních dohod je vždy Ministerstvo zahraničních věcí, a to bez výjimky.

Další zvláštní pravidlo pak stanovuje vládní směrnice pro případy, kdy problematika, jež má být upravena navrhovanou mezinárodní smlouvou, nespadá zcela nebo převážně do působnosti ministerstva, nýbrž do působnosti jiného ústředního správního úřadu, který není ministerstvem a v jehož čele tedy nestojí člen vlády.⁷³² Takový ústřední správní úřad nemůže sám sjednávat mezinárodní smlouvy, neboť Ústava ČR ani nepřipouští, aby na něj, respektive na osobu stojící v jeho čele, nebude-li tato osoba členem vlády, prezident republiky přenesl svou působnost v oblasti sjednávání mezinárodních smluv.⁷³³ Takový ústřední správní úřad nemůže ani plnit roli gestora při přípravě a sjednávání návrhu mezinárodní smlouvy a jeho vedoucí nemůže v těchto otázkách nést vůči vládě odpovědnost. V popsané situaci tudíž podle vládní směrnice platí, že roli gestora u těchto mezinárodních smluv zajišťuje člen vlády, který byl vládou určen k plnění koordinační a informační funkce vůči danému ústřednímu správnímu úřadu. Vládní směrnice v tomto případě, narozdíl od ostatních situací, neurčuje gestorem konkrétní ministerstvo jako ústřední správní úřad, nýbrž konkrétního člena vlády – ministra – jako ústavního činitele. S ohledem na monokratický způsob řízení ministerstev členy vlády však tato skutečnost nepředstavuje zásadní rozdíl oproti jiným směrnicí upraveným případům gestorství nad přípravou návrhů mezinárodních smluv. Naopak to odpovídá rozdělení působností mezi jednotlivé ústřední správní úřady, v jejichž čele stojí nebo nestojí člen vlády. Pouze formálně lze konstatovat, že podle Ústavy ČR může prezident republiky sjednávání mezinárodních smluv přenést toliko na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, nikoli tedy na jednotlivá ministerstva, jejichž řízením členy vlády pověřil.⁷³⁴ Rovněž rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. dubna 1993 o sjednávání mezinárodních smluv (č. 144/1993 Sb.)⁷³⁵ přenáší sjednávání a schvalování mezinárodních smluv dvoustranných a mezinárodních smluv mnohostranných, které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy, přístup k nim a jejich přijetí, na

⁷³² Podle § 2 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se jedná o tyto ústřední správní úřady: Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Národní bezpečnostní úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády České republiky a Český telekomunikační úřad.

⁷³³ Viz rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.

⁷³⁴ Čl. 63 odst. 1 písm. b) a čl. 68 odst. 2 Ústavy ČR.

⁷³⁵ Rozhodnutí bylo vydáno prezidentem republiky Václavem Havlem, který jím zrušil dřívější a do té doby stále platné rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb., přijaté tehdejšími prezidentem Československé republiky Ludvíkem Svobodou, kterým bylo pro změnu nahrazeno předchozí rozhodnutí č. 63/1967 Sb. prezidenta ČSR Antonína Novotného. Blíže k tomu viz Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky. In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 207 – 208.

člena vlády pověřeného řízením příslušného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy, nikoli tedy na jednotlivé ústřední správní úřady jako takové, ale ani na ty členy vlády, kteří nestojí v čele žádného ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy, tedy ministry bez portfeje, místopředsedy vlády bez portfeje a zpravidla také předsedu vlády, byť jeho pověření řízením ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy není *a priori* vyloučeno.⁷³⁶ Dále je třeba zdůraznit, že k přenesení oprávnění sjednávání mezinárodních smluv na jednotlivé členy vlády potřebuje prezident republiky souhlas vlády. Zastávám však názor, že je plně dostačující, aby tento souhlas vlády byl vyjádřen toliko blanketně, což se stalo jednak tím, že shora uvedené rozhodnutí prezidenta republiky bylo kontrasignováno předsedou vlády,⁷³⁷ a že podobu banketního souhlasu ostatně má i samotná Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004. Ústavní požadavek souhlasu vlády je tímto splněn, aniž by vláda musela tento souhlas udělovat *ad hoc* ke každé mezinárodní smlouvě, kterou bude příslušný člen vlády sjednávat. Výjimkou by byly pouze případy, kdy by prezident republiky rozhodl o přenesení práva sjednávat smlouvu na jednotlivého člena vlády pro jiný případ, než které stanoví obecné rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv.⁷³⁸ Vladimír Týč dále dodává, že tento souhlas se týká pouze přenesení samotné prezidentovy pravomoci, nikoli výsledků jednání a obsahu smlouvy, které souhlasu vlády nepodléhají *ex constitutione* nepodléhají.⁷³⁹ Tomu ostatně odpovídá i pojetí vládní směrnice o sjednávání mezinárodních smluv, která v případě rezortních smluv nepředpokládá jejich schvalování vládou.

⁷³⁶ Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 219.

⁷³⁷ Role vlády jako celku v procesu kontrasignace vybraných rozhodnutí prezidenta republiky není odbornou veřejností vnímána jednotně. Někteří autoři zastávají názor, že aktu kontrasignace musí předcházet projednání věci vládou tak, aby rozhodnutí prezidenta republiky, jež má být kontrasignováno, bylo posvěceno vládou jako celkem – viz Václav Pavlíček In: Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 236 – 237. Jiní autoři naopak zastávají názor, že akt kontrasignace přísluší předsedovi vlády či jím pověřenému členovi vlády a probíhá zcela nezávisle na vládě jako celku – viz Cyril Svoboda In: Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky, Komentář, Praha 1997, s. 102; Vladimír Mikule In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 545. Předpokládá-li Ústava ČR, že za kontrasignované rozhodnutí odpovídá vláda jako celek, považují za legitimní názor, že by o takové kontrasignaci měla rovněž vláda jako celek rozhodnout, takže se přikláním k prvně uvedenému názoru.

⁷³⁸ K přenesení pravomoci v případě takové (prezidentské) smlouvy by však typicky došlo na vládu a nikoli na jejího jednotlivého člena. Z posledních dob lze uvést příklad ze dne 30. července 2008, kdy prezident republiky rozhodl o přenesení na vládu své pravomoci sjednat ukončení platnosti Úmluvy o Evropském policejním úřadu a souvisejících protokolů, a zaslal je ke kontrasignaci předsedovi vlády. Další příklady z dřívější doby uvádí např. Vladimír Mikule In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 362 – 363. Vždy se však jednalo o přenesení pravomoci sjednat smlouvu na vládu.

⁷³⁹ Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, AUB, Brno 1996, s. 48.

Nejde-li o případy, kdy Česká republika přistupuje k již existující a případně platné mezinárodní smlouvě, jejíž text je v zásadě dán a Česká republika se tudíž rozhoduje toliko o tom, zda jej bude akceptovat a přijme jej jako mezinárodněprávní závazek, či nikoliv, popřípadě zda k textu smlouvy učiní výhradu či jiné jednostranné prohlášení,⁷⁴⁰ což ale prakticky připadá do úvahy pouze u jiných než dvoustranných mezinárodních smluv, je třeba, aby se Česká republika aktivním způsobem přímo podílela na vzniku textu mezinárodní smlouvy. Pro tyto případy stanoví vládní směrnice poměrně podrobné procesní postupy, jejichž uplatněním má být v praxi zajištěno, že posléze přijímaný mezinárodněprávní závazek v podobě mezinárodní smlouvy bude v souladu s ústavním pořádkem České republiky a že pro Českou republiku nebude takový mezinárodněprávní závazek nevýhodný. Kromě toho je vládní směrnicí stanoveno, že při přijetí mnohostranné smlouvy, přístupu k ní, jakož i při změně dvoustranné či mnohostranné smlouvy se postupuje obdobně jako při samotném sjednávání smlouvy, pokud při jejím schválení příslušný orgán nestanovil jinak.⁷⁴¹

6.3.3. Sondáž

Samotnému jednání o návrhu textu mezinárodní smlouvy nutně předchází některé další postupy, které vládní směrnice předpokládá především k zajištění ochrany zájmů České republiky v mezinárodních vztazích a rovněž ústavního pořádku České republiky. Některé z těchto postupů jsou fakultativní, jiné naopak obligatorní.

Mezi fakultativní patří sondáž u potencionálních smluvních stran, kterou gestor příslušné smlouvy zejména zjišťuje, jaká jsou stanoviska druhé strany v zásadních otázkách možného uzavření mezinárodní smlouvy. Sondáž tak má předběžně osvětlit, zda vůbec je účelné o předpokládané mezinárodní smlouvě vést další jednání, popřípadě jakým směrem se mají ubírat. Při sondáži jde o zjištění postoje druhé strany k samotné možnosti sjednání smlouvy v konkrétní oblasti a k přibližnému rozsahu otázek, které jí mají být upraveny. Dále může být předmětem sondáže předpokládaná kategorie mezinárodní smlouvy, kde svou roli hrají specifické národní úpravy, které nemusejí zcela korespondovat s kategorizací mezinárodních smluv podle Ústavy ČR a dalších právních předpisů České republiky. Sondáž

⁷⁴⁰ Blíže k tomu Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2001, s. 140 – 153. Jednostranným prohlášením mohou kromě výhrady být také interpretací (výkladové) prohlášení, ale například i teritoriální výhrada, deklarace o neuznání, politická deklarace nebo deklarace, kterou smluvní strana vyjadřuje úmysl provádět smlouvu v širším rozsahu, než jí smlouva přikazuje.

⁷⁴¹ Článek 22 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

může být konečně zaměřena na otázku způsobu vedení jednání o textu smlouvy, zda k němu má dojít diplomatickou cestou nebo na základě expertních jednání.

Samotná sondáž, která je praktická především v případě dvoustranným smluv, popřípadě u smluv s omezeným počtem smluvních stran, probíhá zpravidla diplomatickou cestou, tedy v písemném či ústním styku ministrů zahraničních věcí či diplomatických zástupců.⁷⁴² Pokud by ji chtěl gestor uskutečnit přímo, není to vyloučeno, avšak další postup v takovém případě záleží na tom, zda zvažovaná mezinárodní smlouva, jež má být předmětem sondáže, byla či nebyla zařazena v přehledu mezinárodních smluv, kterou daný gestor – ministerstvo – zařadilo do každoročně zpracovávaného přehledu mezinárodních smluv, které v následujícím kalendářním roce hodlá sjednat nebo jejichž platnost hodlá ukončit.⁷⁴³ Nebyla-li smlouva v tomto seznamu zahrnuta, sondáž o ní tím samozřejmě není zcela vyloučena, musí jí nicméně předcházet informace o záměru provést sondáž předaná gestorem Ministerstvu zahraničních věcí, a to s dostatečným předstihem.⁷⁴⁴ Pokud by mezinárodní smlouva měla být sjednána ve formě prezidentské smlouvy, respektive pokud lze takový postup důvodně předpokládat, je pochopitelný i další požadavek vládní směrnice, aby gestor o uvažované sondáži k mezinárodní smlouvě, která nebyla zařazena v seznamu smluv na daný kalendářní rok, dopředu informoval rovněž prezidenta republiky, a to prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky.⁷⁴⁵

Vládní směrnice předpokládá, že již v rámci sondáže mohou být řešené otázky relativně konkrétní. Je podle ní totiž možné druhé straně předávat texty mezinárodních smluv, které již Česká republika sjednala v dané věci s jinými státy, popřípadě též vzorový návrh smlouvy, který byl jako základ pro jednání o smlouvách v téže oblasti odsouhlasen vedoucími všech zúčastněných ministerstev a dalších zúčastněných orgánů státní správy. Směrnice zde má, podobně jako v celém svém textu, na mysli orgány vykonávající státní správu s celostátní působností, tedy jako ústřední státní správu, jinými slovy ústřední správní úřady.⁷⁴⁶

V rámci sondáže se však nepředpokládá, že by byl druhé straně předložen konkrétní text návrhu mezinárodní smlouvy, která by měla být s tímto státem uzavřena. To má být teprve předmětem dalších fází jednání, jimž musí předcházet příprava, vnitrostátní projednání

⁷⁴² Potočný, M.: *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část*, Praha 1996, s. 158.

⁷⁴³ Článek 4 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004

⁷⁴⁴ Článek 6 odst. 3 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁴⁵ Postavení Kanceláře prezidenta republiky a její působnost upravuje zákon č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů. Kancelář prezidenta republiky především zajišťuje obstarávání věcí spojených s výkonem pravomocí prezidenta republiky stanovených Ústavou České republiky, ústavními zákony a zákony a s protokolárními povinnostmi a veřejnou činností prezidenta republiky.

⁷⁴⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., v platném znění.

a schválení směrnice pro jednání, tedy dokumentu, který vymezí přesné mantinely zástupcům České republiky v následujících jednáních o konkrétním návrhu smluvního textu, popřípadě alespoň hlavní teze předpokládané smluvní úpravy.

6.3.4. Směrnice pro jednání

Pokud je samotná sondáž pouze fakultativní institutem při sjednávání návrhů mezinárodních smluv, další postupy související s konkrétním jednáním už vládní směrnice pojímá jako obligatorní. Jedná se především o vypracování směrnice pro jednání o návrhu mezinárodní smlouvy. Ta představuje stěžejní dokument pro následná jednání s jiným státem či s jinými státy o návrhu na uzavření konkrétní mezinárodní smlouvy a jako taková musí být vypracována a po proběhnuvším připomínkovém řízení vnitrostátně schválena ještě předtím, než bude zahájeno jakékoliv konkrétní jednání s druhou stranou, popřípadě s dalšími stranami o návrhu textu konkrétní mezinárodní smlouvy. V případě, že v dané věci předtím probíhala sondáž, vypracovává se směrnice pro jednání zpravidla až po ukončení sondáže a zohledňují se v ní její výsledky.

Za vypracování směrnice pro jednání o návrhu textu mezinárodní smlouvy, kterou v této fázi jednání nelze nijak nahradit, odpovídá vždy gestor oblasti smluvní úpravy, tedy zpravidla příslušné ministerstvo,⁷⁴⁷ které má ve směrnici pro jednání především vyjasnit zásadní otázky týkající se uvažované mezinárodní smlouvy, její důvodnost, základní zásady smluvní úpravy, mandát pro osoby, které budou o návrhu jednat, předpokládanou kategorii mezinárodní smlouvy (prezidentská, vládní či rezortní smlouva), předpokládanou formu jednání o návrhu (na úrovni delegace expertů nebo diplomatickou cestou) a případně, budou-li jednání s druhou stranou vedena nikoli diplomatickou cestou, ale v expertní rovině, též návrh na složení delegace expertů pro jednání.⁷⁴⁸

⁷⁴⁷ Viz článek 5 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁴⁸ Podle Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004 obsahuje směrnice pro jednání konkrétně následující informace:

- a) zdůvodnění účelnosti sjednání smlouvy, včetně předpokládaného dopadu na státní rozpočet,
- b) návrh zásad smluvní úpravy, které budou při jednání uplatňovány, popřípadě návrh textu smlouvy, který bude tyto zásady obsahovat, včetně návrhu na způsob řešení případných sporů vyplývajících z výkladu nebo z provádění smlouvy, nebo informaci o tom, že gestor nepovažuje úpravu řešení sporů ve smlouvě za nutnou,
- c) vymezení mandátu obsahujícího priority a limity pro postup delegace expertů,
- d) informaci, zda se bude podle jeho předpokladu jednat o prezidentskou smlouvu, vládní smlouvu nebo rezortní smlouvu spolu se zdůvodněním,
- e) návrh na složení delegace expertů nebo informaci o tom, že bude jednání vedeno diplomatickou cestou.

Návrh směrnice pro jednání prochází mezirezortním připomínkovým řízením, jehož rozsah se odvíjí od toho, zda se v případě předpokládané mezinárodní smlouvy jedná o smlouvu prezidentskou, vládní či rezortní. V případě prezidentské smlouvy je pochopitelně připomínkové řízení co do povinně obesaných připomínkových míst nejkomplexnější, v případě rezortních smluv je naopak méně formalizované.

Je-li zvažováno sjednání mezinárodní smlouvy prezidentské, návrh směrnice pro jednání musí být vždy projednán s vedoucími všech ministerstev (ministry), popřípadě dalších zúčastněných orgánů státní správy,⁷⁴⁹ kteří mají na vyjádření svého stanoviska stanovenou lhůtu 15 pracovních dnů, a dále též s předsedou Legislativní rady vlády.⁷⁵⁰ Rovněž musí být prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky vyžádáno stanovisko prezidenta republiky, jemuž, po dokončení veškeré sjednávací a předratifikační procedury, přísluší danou mezinárodní smlouvu ratifikovat. Návrh směrnice pro jednání o prezidentské smlouvě se zasílá rovněž předsedovi zahraničního výboru Poslanecké sněmovny⁷⁵¹ a předsedovi zahraničního výboru Senátu Parlamentu,⁷⁵² jim však nikoli k připomínce nebo ke stanovisku, ale toliko k informaci.

Směrnici pro jednání posléze schvaluje gestor v dohodě s vedoucími všech ministerstev, popřípadě dalších zúčastněných orgánů státní správy, s prezidentem republiky a s předsedou Legislativní rady vlády. To znamená, že ani v případě prezidentských mezinárodních smluv do procesu přípravy návrhu mezinárodní smlouvy ještě nevstupuje vláda jako celek, k návrhu směrnice pro jednání nepřijímá žádné usnesení ani návrh neprojednává. Vládě jako vrcholnému orgánu moci výkonné⁷⁵³ se záměr sjednat mezinárodní

⁷⁴⁹ Zúčastněnými orgány státní správy se rozumí i ty orgány státní správy, které se na provádění mezinárodní smlouvy po jejím vstupu v platnost podílejí nebo jejichž působností se provádění smlouvy dotýká. Viz Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2004, s. 20.

⁷⁵⁰ Podle § 28a zákona č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., je předsedou Legislativní rady vlády, je-li zřízena, vždy člen vlády, tedy ministr, který však nemusí stát v čele žádného ministerstva, nýbrž může být ministrem bez portfeje; k postavení Legislativní rady vlády např. Oehm, J.: Legislativní rada jako poradní orgán vlády, In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007; taktéž Filip, J.: K postavení Legislativní rady vlády České republiky, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2007.

⁷⁵¹ Podle § 32 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, Sněmovna zřizuje z poslanců mandátový a imunitní výbor, petiční výbor, rozpočtový výbor, kontrolní výbor, organizační výbor, volební výbor, výbor pro evropské záležitosti a další výbory, na nichž se usnese. To znamená, že existence zahraničního výboru Poslanecké sněmovny není, narozdíl například od výboru pro evropské záležitosti, obligatorní.

⁷⁵² Podle § 36 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění zákona č. 172/2004 Sb., Senát zřizuje ze senátorů organizační výbor, mandátový a imunitní výbor a další výbory, na nichž se usnese. Stejně jako v případě Poslanecké sněmovny není tedy ani v Senátu existence zahraničního výboru ze zákona povinná.

⁷⁵³ Čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR.

smlouvu předkládá až poté, co je v rovině expertních jednání s cizím státem schválen konkrétní text návrhu smlouvy určený k podpisu.⁷⁵⁴

V případě vládních a rezortních smluv se návrh směrnice pro jednání v rámci mezirezortního připomínkového řízení projednává s užším okruhem připomínkových míst. V tomto případě se vyžaduje projednání návrhu směrnice pro jednání s vedoucími všech zúčastněných ministerstev, popřípadě dalších zúčastněných správních úřadů, kteří mají také v tomto případě na sdělení svých stanovisek dānu lhůtu 15 pracovních dnů. Ostatním vedoucím ministerstev, předsedovi Legislativní rady vlády, stejně jako ke stanovisku prezidentovi republiky ani k informaci předsedům zahraničních výborů komor Parlamentu se návrh směrnice pro jednání o vládní ani rezortní smlouvě nezasílá. Pokud se však jedná o mezinárodní smlouvu, kterou daný gestor – ministerstvo – nezařadil do každoročně zpracovávaného přehledu mezinárodních smluv, jež v následujícím kalendářním roce hodlá sjednat, návrh směrnice se prezidentovi republiky zasílá, a to opět prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky, avšak v tomto případě nikoli ke stanovisku, nýbrž pouze k informaci. Směrnici pro jednání po ukončení připomínkového řízení schvaluje gestor, a to v dohodě s vedoucími zúčastněných ministerstev, popřípadě dalších zúčastněných orgānů stātní sprāvy.

Jako významné ulehčení projednávání typově shodných mezinárodních smluv vládní směrnice předpokládā možnost efektivnějšího postupu schvalování návrhů směrnice pro jednání. Je totiž připuštěno, aby pro expertní jednání o návrzích smluv s různými státy o stejném předmětu úpravy gestor vypracoval a v souladu podle typu smlouvy v předepsané proceduře projednal vzorový návrh směrnice pro jednání, který bude posléze využit pro jednání o všech mezinárodních smlouvách s tēmtž předmětem úpravy, aniž by pro každý případ bylo nutné schvalovat zvlāštní směrnice pro jednání. Směrnice pro jednání o mezinárodní smlouvě musí být projednāna a schválena ještē před zahājením samotných expertních jednání o návrhu mezinárodní smlouvy, zahājit oficiální expertní jednání dříve je však vyloučeno.

Jde-li o směrnici pro jednání o mnohostranné smlouvě na mezinárodních konferencích, v orgānech mezinárodních vládních organizací, v jejich pracovních skupinách a v mezivládních dvoustranných výborech a komisích, bývá schvalována jako součást směrnice pro postup české delegace na konferenci a při jednání v mezinárodní vládní organizaci.⁷⁵⁵ O návrzích textů mezinárodních smluv může gestor vést na základě schválené

⁷⁵⁴ Článek 10 a nāsl. Směrnice vlády pro sjednāvání, vnitrostātní projednāvání, provādění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁵⁵ Článek 8 odst. 2 Směrnice vlády pro sjednāvání, vnitrostātní projednāvání, provādění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

směrnice pro jednání také jednání s druhou smluvní stranou nebo v orgánech mezinárodních vládních organizací či v jejich pracovních orgánech a skupinách, v mezivládních dvoustranných výborech a komisích nebo na mezinárodních konferencích.⁷⁵⁶

6.3.5. Samotné expertní jednání o návrhu mezinárodní smlouvy

Zahájení samotných jednání o mezinárodní smlouvě musí předcházet projednání a schválení směrnice pro jednání. Z té následně vyplývají jasné limity, jimiž se osoby, které Českou republiku na jednání o návrhu mezinárodní smlouvy zastupují, musí při jednání bezpodmínečně řídit. Jednání může probíhat buď na diplomatické úrovni, nebo na úrovni delegace expertů. Ačkoliv se oba způsoby jednání odlišují, mandát jednajících vždy vyplývá ze schválené směrnice pro jednání, jejíž obsah jednající v obou uvedených případech zavazuje. Rovněž i na jednání probíhající na diplomatické úrovni se vztahují ustanovení vládní směrnice z roku 2004 o expertním jednání o textu mezinárodní smlouvy.⁷⁵⁷ Při jednání diplomatickou cestou jsou návrhy a stanoviska české strany sdělovány druhé straně prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí.⁷⁵⁸ Každopádně platí, že expertní jednání zajišťuje po věcné stránce gestor projednávané mezinárodní smlouvy.

Expertní jednání směřuje k vypracování konkrétního textu návrhu mezinárodní smlouvy, který posléze bude předmětem dalších fází vnitrostátního projednání. Přesto však v této fázi jednání nadále platí, že jakékoli výsledky expertních jednání o textu mezinárodní smlouvy Českou republiku nikterak nezavazují a text návrhu smlouvy, který z expertních jednání vzejde, popřípadě teze pozdější smluvní úpravy, tudíž nemusí být konečný v tom smyslu, že by právě v této podobě vznikl příslušný mezinárodněprávní smluvní závazek České republiky. Je samozřejmé, že s ohledem na složitost chystaného smluvního textu nemusí expertní jednání proběhnout v jeden den, ale může být rozděleno do několika fází. Pro tyto případy podle vládní směrnice platí, že po každé fázi jednání provádí gestor vyhodnocení dosavadního průběhu expertního jednání. Je-li z dosavadního průběhu expertního jednání zřejmé, že v dalších fázích expertního jednání nelze vystačit se schválenou směrnicí pro jednání, navrhne gestor další postup, který podléhá projednání podle stejných zásad jako samotná směrnice pro jednání. To jinými slovy znamená, že návrh na další postup expertních

⁷⁵⁶ Článek 7 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁵⁷ Článek 9 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁵⁸ Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2004, s. 19.

jednání musí být znovu projednán s vedoucími všech zúčastněných ministerstev, popřípadě dalších orgánů státní správy, v případě prezidentské smlouvy s vedoucími všech ministerstev, popřípadě dalších zúčastněných orgánů státní správy, s předsedou Legislativní rady vlády a musí k němu být vyžádáno stanovisko prezidenta republiky.⁷⁵⁹

Proto, aby o nezávaznosti expertně dojednaného textu návrhu mezinárodní smlouvy nemohly vzniknout žádné pochybnosti, je vládní směrnicí stanoveno, že text návrhu připravované smlouvy vzešlý z expertních jednání nemůže být vedoucím delegace podepsán ani parafován, pokud by takový podpis či parafování mělo mít účinky podpisu smlouvy, respektive autentifikace jejího textu ve smyslu článku 10 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.⁷⁶⁰ Ke stvrzení výsledků expertních jednání je namísto toho zpravidla sepsán protokol, v němž se zhodnotí průběh a výsledek jednání a k němuž se připojí dohodnutý text návrhu mezinárodní smlouvy. Na žádost druhé strany jej sice lze taktéž parafovat, avšak jediné bez účinků podpisu či autentifikace smlouvy ve smyslu čl. 10 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. V takovém případě se jedná jen o takzvané technické parafování, které je určené ke stvrzení výsledků expertního jednání, zpravidla jej činí vedoucí expertních delegací, aniž by k tomu potřebovali výslovné zmocnění či zvláštní plnou moc, a které nesměřuje k vytvoření či potvrzení mezinárodněprávního závazku České republiky v podobě uzavření mezinárodní smlouvy.⁷⁶¹

Vládní směrnice dále stanoví zvláštní limity pro expertní jednání o multilaterálních mezinárodních smlouvách, která nutně vykazují zvláštní specifika a často se primárně odvíjejí nikoli ve vypracování konkrétního návrhu smluvního textu, nýbrž jen jeho hlavních tezích. Podle vládní směrnice v tomto případě platí, že jakmile se projednávání návrhu mnohostranné smlouvy přeneslo do orgánů mezinárodní vládní organizace nebo na diplomatickou konferenci, které mají pravomoc přijímat rozhodnutí, nejde již o expertní jednání, nýbrž o další fázi jednání o mezinárodní smlouvě, která se již vymyká z předmětu mandátu daného ve směrnici pro jednání a o které tedy delegace expertů nemůže rozhodovat. V popsané situaci totiž už jde

⁷⁵⁹ Článek 9 odst. 3 ve spojení s článkem 8 odst. 3 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁶⁰ V článku 10 Vídeňské úmluvy o smluvním právu je stanoveno: „Text smlouvy se stává původním a konečným: a) byl-li zachován postup stanovený v textu nebo dohodnutý státy, které se podílely na vypracování smlouvy, nebo b) není-li takový postup stanoven, tak podpisem, podpisem ad referendum nebo parafováním textu smlouvy nebo závěrečného aktu konference obsahujícího text, a to zástupci těchto států.“ Podle článku 11 Vídeňské úmluvy o smluvním právu pak může být souhlas států s tím, že bude vázán smlouvou, vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením nebo přistoupením k ní nebo jiným dohodnutým způsobem.

⁷⁶¹ Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2004, s. 20.

o jednání, které musí být vedeno podle návrhu na sjednání smlouvy, který musí být zpracován a vnitrostátně projednán podle zvláštních ustanovení vládní směrnice.⁷⁶²

6.3.6. Návrh na sjednání smlouvy

V další fázi vnitrostátní přípravy mezinárodní smlouvy nastupuje vypracování návrhu mezinárodní smlouvy, který je dalším způsobem projednávání, popřípadě alespoň návrhu podrobných smluvních zásad, nelze-li ještě v této fázi předložit samotný návrh smluvního textu. Tento návrh je podroben schvalovacímu procesu.

Návrh na sjednání jakékoli mezinárodní smlouvy⁷⁶³ vypracuje vždy gestor, a to v součinnosti se zúčastněnými ministerstvy, popřípadě s dalšími zúčastněnými orgány státní správy. Vládní směrnice přesně a poměrně podrobně stanoví formální náležitosti na obsah takového materiálu, přičemž zde již rozlišuje, zda se v případě navrhované mezinárodní smlouvy jedná o prezidentskou, vládní či rezortní mezinárodní smlouvu.⁷⁶⁴ Je samozřejmé, že i zde jsou nejpřísnější formální požadavky kladeny na případy návrhu na sjednání mezinárodních smluv prezidentských, jež se však příliš neliší od požadavků v případě vládních smluv, zatímco naopak nejméně formalizované jsou požadavky v případě smluv rezortních.

6.3.7. Návrhy na sjednání prezidentské a vládní smlouvy a jejich schvalování

Návrh na sjednání prezidentské nebo vládní smlouvy je svou povahou materiálem, který je určen pro jednání vlády. Od toho se odvíjejí formální požadavky na takový materiál, jakož i na způsob projednání takového materiálu před jeho předložením vládě v mezirezortním připomínkovém řízení.

Návrh na sjednání prezidentské smlouvy a vládní smlouvy proto vždy povinně obsahuje předkládací zprávu, která má za cíl stručně, avšak komplexně vyjádřit politické, hospodářské a také právní zdůvodnění účelnosti sjednání předkládané mezinárodní smlouvy,⁷⁶⁵ a návrh usnesení vlády, které by podle předkladatele vlada k předložené

⁷⁶² Články 10 a 11 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁶³ Dvoustranné i mnohostranné, respektive prezidentské, vládní i rezortní smlouvy.

⁷⁶⁴ Článek 10 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁶⁵ Předkládací zpráva k vládní i prezidentské smlouvě vždy povinně obsahuje:

mezinárodní smlouvě měla přijmout.⁷⁶⁶ Obsah návrhu usnesení vlády se liší podle toho, zda se jedná o smlouvu prezidentskou nebo vládní. Společný základ obsahu usnesení je u obou smluv stejný, v případě prezidentských smluv se vyžadují některé další požadavky, které vyplývají ze specifik projednávání prezidentských smluv v Parlamentu v předratifikačním procesu a prezidentem republiky při ratifikaci.⁷⁶⁷

Materiál k návrhu na sjednání vládní či prezidentské smlouvy vždy obsahuje buď samotný návrh textu mezinárodní smlouvy, popřípadě alespoň podrobných smluvních zásad, zpracovaných na základě proběhnuvších expertních jednání nebo jednání vedených diplomatickou cestou. Podrobné smluvní zásady lze předložit v případě, kdy konečný text smlouvy má být teprve přijat v orgánech mezinárodních vládních organizací nebo na diplomatické úrovni, kdy návrh na sjednání mezinárodní smlouvy musí obsáhnout též návrh postupu delegace pro další jednání, tedy obsahově jakousi další směrnici pro jednání. Po připomínkovém řízení je materiál doplněn taktéž o vyhodnocení výsledků tohoto řízení. Jde-li

1. zhodnocení vztahů s příslušným státem (příslušnými státy) nebo s příslušnou mezinárodní vládní organizací spolu s informací o souladu sjednání smlouvy se zahraničně politickými zájmy ČR,
2. informaci o souhlasném stanovisku druhé smluvní strany (popřípadě smluvních stran), nebo odůvodněný návrh na řešení otevřených a nedohodnutých otázek, u mnohostranných smluv informaci o výhradách a prohlášeních, které byly ke smlouvě učiněny jinými smluvními stranami, a návrh případného stanoviska české strany k nim,
3. stručnou charakteristiku smlouvou přejímaných závazků a konkrétní zdůvodnění reálnosti jejich splnění,
4. informaci o tom, jak bude zajištěno provádění smlouvy; informaci o prozatímním provádění smlouvy a jeho rozsahu v případě, že smlouva má být prozatímně prováděna,
5. dopad provádění smlouvy na státní rozpočet,
6. zhodnocení souladu smlouvy s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu ČR, se závazky vyplývajícími z členství ČR v Evropské unii, se závazky převzatými v rámci jiných platných smluv a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva,
7. odůvodnění kategorie navrhované smlouvy (prezidentské či vládní) spolu s rozбором, zda je k ratifikaci smlouvy třeba souhlasu Parlamentu (nebo souhlasu daného podle ústavního zákona v referendu); v případě prezidentské smlouvy stanovující něco jiného než zákon informaci o tom, zda se jedná o smlouvu, která je přímo vykonatelná (*self-executing*), jejíž aplikační přednost by vyplývala z čl. 10 Ústavy ČR, nebo o smlouvu, k jejímuž provedení je třeba přijetí zákona.

⁷⁶⁶ Návrh usnesení vlády typicky předpokládá, že „vláda souhlasí se sjednáním“ dané mezinárodní smlouvy. Další části usnesení vlády včetně použitých formulací se pak liší podle druhu a povahy schvalovaných smluv. Vzory usnesení vlády obsahuje pro jednotlivé specifické případy část III. Vzory písemností a dokumentů používaných při sjednávání a vnitrostátním projednávání mezinárodních smluv Metodické instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004.

⁷⁶⁷ Návrh usnesení vlády v každém případě povinně obsahuje:

1. rozhodnutí ve věci sjednání smlouvy,
 2. jmenování zmocněnce k podpisu smlouvy,
 3. úkol zabezpečit provedení příslušných opatření ke vstupu smlouvy v platnost,
 4. určení ministerstev a dalších orgánů odpovědných za provádění smlouvy,
 5. text výhrady či prohlášení, má-li se k mnohostranné smlouvě učinit.
- Vedle toho obsahuje navíc návrh na sjednání prezidentské smlouvy ještě:
6. doporučení ke zmocnění k podpisu smlouvy a k její ratifikaci prezidentem republiky (namísto jmenování zmocněnce k podpisu smlouvy),
 7. návrh na předložení smlouvy Poslanecké sněmovně ke schválení Parlamentem, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci smlouvy třeba souhlasu daného v referendu,
 8. úkol pro příslušného člena vlády odůvodnit sjednání předkládané smlouvy v Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že je k ratifikaci smlouvy třeba souhlasu daného v referendu.

o návrh na sjednání prezidentské smlouvy, materiál musí obsahovat též předkládací zprávy pro Parlament, respektive pro obě jeho komory, které budou poté, co mezinárodní smlouva bude sjednána, dávat souhlas s její ratifikací.

Před předložením návrhu na sjednání vládní a prezidentské smlouvy vládě k projednání je třeba, aby o tomto návrhu proběhlo připomínkové řízení.⁷⁶⁸ Za jeho řádné provedení, včetně náležitého oslovení všech stanovených připomínkových míst a následné vyhodnocení připomínek odpovídá gestor. Postup se pro případy návrhů na sjednání vládních a prezidentských smluv v detailech mírně liší.

O stanovisko k návrhu na sjednání vládní smlouvy je třeba požádat členy vlády a rovněž vedoucí dalších, z hlediska předmětu navrhované smluvní úpravy, zúčastněných orgánů (ústřední) státní správy.⁷⁶⁹ Pokud se předkládaný návrh dotýká otázek měnové politiky a devizového hospodářství, je povinným připomínkovým místem také ministr financí a guvernér České národní banky. Pokud by se navrhovaná smlouva týkala otázek nakládání s osobními údaji, připomínkovým místem musí být vždy předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Oproti tomu v případě prezidentských smluv je nutné zaslat návrh na jejich sjednání k připomínkám, vedle vedoucích zúčastněných orgánů státní správy, vždy také všem členům vlády, a to bez výjimky, tedy včetně předsedy vlády⁷⁷⁰, místopředsdů vlády bez portfeje a ministrů bez portfeje. Připomínkové řízení k návrhu na sjednání prezidentské smlouvy před jejím předložením vládě je dále doplněno o výslovné zdůraznění povinnosti předložit návrh ke stanovisku předsedovi Legislativní rady vlády, což je sice z hlediska vymezení rozsahu připomínkového řízení nadbytečné, neboť předseda Legislativní rady vlády je vždy členem

⁷⁶⁸ Článek 11 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁶⁹ Formulace vládní směrnice je zde poněkud nevhodná, když zde hovoří o „členech vlády“ a nikoli o „zúčastněných členech vlády“, jak je to činěno v jiných ustanoveních vládní směrnice. To může působit jisté výkladové obtíže v tom smyslu, zda by i vládní smlouva neměla být povinně zaslána k připomínkám všem členům vlády. Závěr o tom, že tomu tak není, lze dovozovat pouze z výslovného uvedení „všech členů vlády“ v případě zaslání prezidentských smluv. Rovněž podle Metodické instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 16. března 2004 platí, že „návrh na sjednání vládní smlouvy zasílá gestor k zaujetí zpravidla pouze zúčastněným členům vlády ...“ – viz Metodická příručka ke sjednávání mezinárodních smluv, Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 2004, s. 20

⁷⁷⁰ Pokud směrnice pojednává o všech členech vlády, rozumí se tím nutně i předseda vlády. Přitom například Jednací řád vlády, který byl schválen usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610 a posléze několikrát změněn, v čl. II předpokládá, že materiály pro jednání schůze vlády se předkládají ke stanovisku všem ministrům, místopředsedovi vlády, pokud není pověřen řízením ministerstva, guvernérovi ČNB a vedoucímu Úřadu vlády ČR. Jinými slovy to znamená, že předsedovi vlády se běžné materiály určené pro jednání schůze vlády ke stanovisku přímo nepředkládají.

vlády,⁷⁷¹ avšak jeho výslovné uvedení má výkladový význam z hlediska dalšího možného způsobu projednání návrhu prezidentské smlouvy v připomínkovém řízení, o němž ještě učiním zmínku. Návrh na sjednání prezidentské smlouvy gestor rovněž zasílá k zaujetí stanoviska prezidentovi republiky, a to prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky. Stanovisko prezidenta republiky je v případě těchto mezinárodních smluv mimořádně významné, a to nejenom vůči samotnému textu sjednávané smlouvy nebo jejích hlavních tezí, ale také, a v praxi možná především, ve vztahu k případným výhradám či výkladovým prohlášením, které Česká republika hodlá (zejména v případě vícestranných smluv) učinit.⁷⁷² O předložení návrhů na sjednání prezidentských smluv guvernérovi České národní banky a předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů jako povinným účastníkům připomínkového řízení platí totéž, co již bylo výše uvedeno ohledně vládních smluv. Návrh na sjednání prezidentské smlouvy se rovněž zasílá, avšak pouze k informaci, předsedům zahraničních výborů Poslanecké sněmovny a Senátu.

Zpřísněné požadavky připomínkového řízení, doplněné o informační povinnost vůči předsedům zahraničních výborů obou komor Parlamentu jsou v případě návrhů prezidentských smluv plně na místě, neboť takové smlouvy se posléze, jakmile bude jejich ratifikací dokončen celý vnitrostátní schvalovací proces, stanou součástí právního řádu České republiky ve smyslu článku 10 Ústavy ČR a získají tak aplikační přednost před zákonem.

Lhůta pro uplatnění připomínek k návrhu určenému pro jednání schůze vlády je stanovena na 15 pracovních dnů. Předseda Legislativní rady vlády nicméně může rozhodnout, že návrh na sjednání mezinárodní smlouvy bude předložen k podrobnému projednání Legislativní radě vlády jakožto poradnímu orgánu vlády, aby posoudila, zda návrh na sjednání smlouvy je v souladu s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu ČR, tedy včetně inkorporovaných mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, a se závazky vyplývajícími z členství ČR v Evropské unii. V takovém případě platí, že k zaslání stanoviska Legislativní rady vlády gestorovi po projednání návrhu, které by zřejmě proběhlo pouze per rollam,⁷⁷³ má dojít bez průtahů, aniž by byla stanovena konkrétní, přesnou délkou vyjádřená

⁷⁷¹ Ustanovení § 28a zákona č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 272/1996 Sb., stanoví: „Vláda může zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu. V jejím čele stojí člen vlády.“

⁷⁷² K problematice výhrad a výkladových prohlášení států Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2001, s. 140 – 153; rovněž Jílek, D.: O úmyslu deklaranta i smyslu výhrad k mezinárodním smlouvám, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2001, s. 160 – 164.

⁷⁷³ Jednací řád Legislativní rady vlády, schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších změn a doplňků, neobsahuje žádná ustanovení, která by upravovala způsob jednání Legislativní rady vlády o návrzích na sjednání prezidentské mezinárodní smlouvy, které Legislativní radě vlády předloží její předseda k posouzení. Ze samotného článku 11 odst. 2 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání,

lhůta. V novodobé historii Legislativní rady vlády nicméně nebyl zaznamenán případ, kdy by se návrhem na sjednání prezidentské smlouvy Legislativní rada vlády zabývala, naopak ke všem bylo uplatněno toliko stanovisko předsedy Legislativní rady.⁷⁷⁴

V souladu s Jednacím řádem vlády je v rámci projednávání materiálu využívána elektronická knihovna Úřadu vlády České republiky.⁷⁷⁵ Po skončení mezirezortního připomínkového řízení provede gestor vypořádání jednotlivých vznesených připomínek, přičemž součástí materiálu, který bude posléze předložen vládě, je povinně i vyhodnocení připomínkového řízení. Připomínkující přitom v souladu s Jednacím řádem vlády mohli jimi uplatněné připomínky, které považují za podstatné, označit jako zásadní připomínky. Pokud předkladatel materiálu pro jednání schůze vlády takto označeným připomínkám nevyhoví, stávají se předmětem rozporu. Nepodaří-li se rozpor odstranit na úrovni náměstků, řeší rozpor člen vlády, který je předkladatelem materiálu pro jednání schůze vlády, se členem vlády nebo vedoucím jiného orgánu, který zásadní připomínku uplatnil. Přitom musí zároveň dbát, aby vyřešení rozporu nevyvolalo následně rozpor s jiným členem vlády, jakož i o to, aby byly vládě předloženy k rozhodnutí pouze nevyřešené rozpory koncepčního charakteru s tím, že materiál v takovém případě zpravidla obsahuje konkrétní varianty směřující k řešení rozporu.

Po projednání v připomínkovém řízení se návrh na sjednání vládní nebo prezidentské smlouvy předkládá k projednání vládě. Za předložení návrhu je odpovědný gestor, vedle toho však vládní směrnice vyžaduje, aby návrh byl vždy podepsán také ministrem zahraničních věcí, jehož podpis na materiálu má vládě deklarovat, že návrh na sjednání smlouvy je v souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva. Proto, aby mohl ministr zahraničních věcí posoudit, že návrh na sjednání smlouvy je v tomto, popřípadě i v dalších ohledech skutečně bezvadný, předkládá mu gestor také kopie dopisů s uplatněnými připomínkami jednotlivých vedoucích úřadů, kteří k návrhu uplatnili připomínky. Gestor zasílá ministrovi zahraničních věcí k podpisu i jeden

provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004 lze usoudit, že takové projednání by proběhlo vůči gestorovi právě *per rollam*, tedy pouze písemně.

⁷⁷⁴ Poněkud sporným se může jevit, že posouzení předsedou Legislativní rady vlády podléhají pouze návrhy na sjednání mezinárodní smlouvy prezidentské, u kterých lze případný rozpor s právním řádem, nepůjde-li o rozpor s ústavním pořádkem, respektive jeho součástmi, vyřešit aplikací čl. 10 Ústavy ČR, tedy uplatněním aplikační přednosti mezinárodní smlouvy, a to minimálně v případě, kdy je taková smlouva svou povahou přímo vykonatelná (*self-executing*). Riziko pozdějšího porušení mezinárodněprávního závazku ČR je naopak vyšší v případě mezinárodních smluv, které se nestanou součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR a nenastane tedy jejich aplikační přednost před normami vnitrostátního práva, neboli u smluv vládních a rezortních, u kterých právní úprava na řešení případného rozporu v zásadě nepamatuje – snad s výjimkou čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, který stanoví: „Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.“

⁷⁷⁵ K elektronizaci oběhu vládních dokumentů, se kterou souvisí závaznost elektronické verze vložené do elektronické knihovny, došlo zejména v důsledku přijetí usnesení vlády ze dne 18. července 2007 č. 816 k návrhu změn Legislativních pravidel vlády a Jednacího řádu vlády.

nepodepsaný stejnopis předkládaného materiálu, jde-li o vládní smlouvu, nebo dva nepodepsané stejnopisy, jde-li o smlouvu prezidentskou. Nepodepsaný stejnopis zůstane vždy uložen na Ministerstvu zahraničních věcí, v případě prezidentské smlouvy zašle Ministerstvo zahraničních věcí druhý nepodepsaný stejnopis Kanceláři prezidenta republiky. Podepsaný materiál, pokud ministr zahraničních věcí neshledá důvody, pro které návrh odmítne podepsat, se vrací ve lhůtě 10 pracovních dnů zpět gestorovi, který následně zajistí jeho předložení k projednání na schůzi vlády. V případě návrhu na sjednání prezidentské smlouvy se v materiálu vždy výslovně uvede stanovisko předsedy Legislativní rady vlády, popřípadě Legislativní rady vlády, pokud se návrhem zabývala jako celek. Vedle podpisu, respektive spolupodpisu ministra zahraničních věcí na samotném materiálu určenému k projednání na schůzi vlády představuje toto stanovisko pro vládu garanci, že prezidentská smlouva, jejíž sjednání je navrhováno, je v souladu zejména s ústavním pořádkem, ale i dalšími součástmi právního řádu, včetně inkorporovaných mezinárodních smluv, popřípadě je jako smlouva povahy *self-executing* aplikovatelná v souladu s čl. 10 Ústavy ČR, a že je též v souladu s právem Evropských společenství a Evropské unie.

O návrhu na schválení vládní či prezidentské smlouvy rozhoduje vláda na své schůzi usnesením, formulovaným zpravidla podle návrhu usnesení obsaženého v projednávaném materiálu. Pro přijetí takového usnesení vlády platí obecní pravidla, takže i zde vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.⁷⁷⁶

6.3.8. Zjednodušený způsob schvalování některých vládních smluv

Výše popsaný způsob vnitrostátního projednávání návrhů na sjednání mezinárodní smlouvy se může jevit jako neúčelný. Vládní směrnice proto v některých přesně stanovených případech předpokládá, že mezinárodní smlouvy, které by jinak schvalovala vláda jako vládní smlouvy, budou schvalovány v takzvaném zjednodušeném postupu.⁷⁷⁷ Ten je možné uplatnit pouze v případě některých typově vymezených mezinárodních smluv sekundární povahy, typicky prováděcích smluv, respektive jiných prováděcích dokumentů, jejichž gestorem je Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo kultury, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo životního prostředí nebo Ministerstvo práce a sociálních věcí.

⁷⁷⁶ Článek 76 Ústavy ČR.

⁷⁷⁷ Článek 14 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

U nich platí, že příslušní ministři mohou návrhy některých typově vymezených smluv schválit namísto vlády. Mohou tak ale učinit vždy až po dohodě s vedoucími zúčastněných ministerstev a dalších orgánů státní správy. Za určitých podmínek lze tohoto zjednodušeného postupu využít i v případě mezinárodně smluvních dokumentů, které spadají do gesce jiného ministerstva.

Konkrétně pro případy zjednodušeného schvalování vládních smluv podle vládní směrnice platí, že ministr průmyslu a obchodu schvaluje jménem vlády návrhy na sjednání tří typově vymezených druhů smluv. Jedná se za prvé o protokoly a jiné prováděcí smluvní dokumenty ke smlouvám o hospodářské spolupráci, za druhé o smluvní dokumenty prodlužující platnost smluv o hospodářské spolupráci, a konečně o protokoly a jiné prováděcí smluvní dokumenty ke smlouvám obsahujícím úpravu průmyslového výzkumu a rozvoje techniky a technologií, jejichž gestorem je Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dále je vládní směrnicí stanoveno, že ministr kultury a ministr školství, mládeže a tělovýchovy schvalují společně jménem vlády návrhy prováděcích smluvních dokumentů ke smlouvám o spolupráci v oblasti kultury, školství, vědy, mládeže, tělovýchovy a sportu. Ministr školství, mládeže a tělovýchovy dále samostatně jménem vlády schvaluje návrhy prováděcích smluvních dokumentů ke smlouvám o vědeckotechnické spolupráci, ministr životního prostředí návrhy prováděcích smluvních dokumentů ke smlouvám o spolupráci na hraničních vodách a ministr práce a sociálních věcí po dohodě s vedoucími zúčastněných ministerstev a dalších orgánů státní správy schvaluje jménem vlády návrhy prováděcích smluvních dokumentů ke smlouvám o sociálním zabezpečení.

Členové vlády stojící v čele ministerstev mohou v případech stanovených ve vládní směrnici jménem vlády a po dohodě s vedoucími zúčastněných ministerstev a dalších zúčastněných orgánů státní správy schvalovat návrhy prováděcích smluvních dokumentů k rámcovým smlouvám, jejichž gestorem je jimi řízené ministerstvo, i v dalších případech, rozhodne-li tak vláda na podkladě znalosti obsahu takových prováděcích smluv.

Jak již bylo uvedeno, týká se popsaný zjednodušený způsob schvalování mezinárodních smluv výlučně smluv vládních. Jeho uplatnění u smluv prezidentských je vyloučeno, podobně se neuplatní ani u smluv rezortních, jejichž schvalování podléhá samostatné a ještě více zjednodušené proceduře. Proto, aby vláda byla informována o schválení návrhů vládních smluv jejím jménem příslušnými členy vlády ve zjednodušeném postupu, obsahuje vládní směrnice pro jednotlivé gestory informační povinnost vůči vládě. Ta je uplatňována až *ex post* za příslušný kalendářní rok. Příslušný gestor předkládá materiál vládě nejpozději do konce ledna roku, který následuje po schválení návrhu smlouvy jménem

vlády. Vládě se takový materiál předkládá pouze k informaci, což znamená, že jej v popsaném případě vláda pouze bere na vědomí a nepřijímá k němu žádné usnesení a neukládá v souvislosti s tímto materiálem žádné zvláštní úkoly.

6.2.9. Návrh na sjednání rezortní smlouvy a jeho schvalování

Specifický a výrazně zjednodušený způsob se podle vládní směrnice uplatňuje v případě schvalování návrhů na sjednání mezinárodních smluv rezortních. Samotný návrh na sjednání rezortní smlouvy obsahuje toliko předkládací zprávu a návrh textu této smlouvy. Takový návrh není schvalován vládou a neprobíhá k němu ani připomínkové řízení, takže další formální náležitosti, jako například návrh usnesení vlády či vyhodnocení připomínkového řízení, nejsou třeba. Návrh na sjednání rezortní smlouvy schvaluje toliko příslušný člen vlády (ministr), který stojí v čele gesčního ministerstva, a to na základě předchozího souhlasu daného ministrem zahraničních věcí.⁷⁷⁸

6.2.10. Podpis smlouvy a plná moc k tomuto úkonu

Jakmile byl návrh na sjednání mezinárodní smlouvy, bez ohledu na to, zda prezidentské, vládní či rezortní, předepsaným způsobem vnitrostátně projednán a schválen, lze za Českou republiku přistoupit k podpisu mezinárodní smlouvy. Vládní směrnice se nezabývá účinky takového podpisu ani vymezením osoby oprávněné bez dalšího podpis smlouvy učinit, neboť tyto skutečnosti vyplývají ze samotné Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Podle článku 7 Vídeňské úmluvy o smluvním právu platí, že určitá osoba se považuje za zástupce státu pro přijetí nebo ověření textu smlouvy nebo pro vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou:

a) jestliže předloží řádnou plnou moc; nebo

b) vyplývá-li z praxe příslušných států nebo z jiných okolností, že bylo jejich úmyslem považovat tuto osobu za zástupce státu pro uvedené úkony a upustit od předložení plné moci.

Vídeňská úmluva o smluvním právu však také předpokládá, že určité osoby mohou uvedené úkony učinit pouze z titulu své funkce a bez předložení plné moci. Za osoby oprávněné jednat jménem státu bez předložení plné moci, pokud jde o přijetí či ověření textu

⁷⁷⁸ Článek 15 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004. Ministr zahraničních věcí má stanovenu lhůtu 15 pracovních dnů, ve které je povinen své stanovisko k návrhu na sjednání resortní smlouvy sdělit, respektive dát případně souhlas ke schválení návrhu.

smlouvy, anebo o vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, se konkrétně považují:

a) pro všechny úkony související se sjednáváním smlouvy bez výjimky hlavy států, předsedové vlád a ministři zahraničních věcí,

b) pro přijetí textu smlouvy mezi vysílajícím státem a přijímajícím státem vedoucí diplomatické mise, a

c) pro přijetí textu smlouvy na mezinárodní konferenci, u mezinárodní organizace nebo u některého z jejích orgánů pověřeni zástupci států, a to na této konferenci, v této organizaci nebo orgánu.

Úkon provedený neoprávněnou osobou by byl zásadně právně neúčinný, ledaže by jej stát dodatečně potvrdil.⁷⁷⁹

Souhlas státu s tím, že bude smlouvou vázán, může být podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu vyjádřen podpisem, výměnou listin tvořících smlouvu, ratifikací smlouvy, jejím přijetím, schválením nebo přístupem k ní nebo jiným dohodnutým způsobem.⁷⁸⁰

Obecně tak platí, že mezinárodní smlouvu je oprávněn podepsat pouze ten, kdo je k takovému úkonu zmocněn, a to buď přímo právním řádem, anebo na základě speciální plné moci. Pro případy, kdy je k tomu, aby osoba mohla jednat ve věci schvalování mezinárodní smlouvy jménem České republiky, třeba plné moci, upravuje vládní směrnice⁷⁸¹ ve spojení s metodickým pokynem ministra zahraničních věcí postupy pro její udělení a další nakládání s ní. Platí tedy, že k podpisu mezinárodní smlouvy zmocněncem se vystavuje plná moc. Obdobně se postupuje i v případě, kdy je plná moc vystavována k parafování smlouvy s účinky podpisu smlouvy nebo k autentifikaci jejího textu.

Plnou moc k podpisu prezidentské smlouvy uděluje prezident republiky, a to na doporučení vlády, stejně jako u smlouvy, která je sice svou povahou smlouvou vládní či dokonce rezortní, avšak prezident republiky si její sjednání ad hoc vyhradil.⁷⁸² Na žádost gestora opatří takovou plnou moc k podpisu mezinárodní smlouvy mezinárodněprávní odbor Ministerstva zahraničních věcí. Obsah plné moci se samozřejmě odvíjí od předpokládaného způsobu schválení mezinárodní smlouvy. Půjde-li však o smlouvu prezidentskou, kterou je potřeba podrobit dalšímu ratifikačnímu procesu, pak bude pravidlem, že plná moc bude

⁷⁷⁹ Článek 8 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁷⁸⁰ Článek 11 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Jednotlivé uvedené způsoby vyjádření vůle státu být smlouvou vázán jsou dále upraveny v čl. 12 až 17 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁷⁸¹ Článek 16 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁸² V rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb. se sice předpokládá přenesení sjednávání a schvalování vládních a rezortních smluv na vládu, resp. na člena vlády stojícího v čele příslušného orgánu státní správy, avšak s výhradou jiného rozhodnutí prezidenta republiky v jednotlivých případech.

výslovně obsahovat výhradu ratifikace, v níž se uvádí, že zmocnění je dáno k podpisu dané smlouvy s výhradou ratifikace. Výjimkou mohou být případy, kdy by taková výhrada v plné moci byla nadbytečná, například s ohledem na ustanovení samotné smlouvy.⁷⁸³

Plnou moc k podpisu vládní smlouvy, jejíž sjednání si nevyhradil prezident republiky, uděluje ministr zahraničních věcí, a to rovněž na žádost gestora podanou přes mezinárodněprávní odbor Ministerstva zahraničních věcí.

V otázce plné moci udělené k podpisu rezortní smlouvy platí dvojí možný režim. Pokud by rezortní smlouvu podepisoval sám příslušný člen vlády, který podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu není narozdíl od prezidenta republiky, předsedy vlády a ministra zahraničních věcí oprávněn takový úkon učinit bez plné moci, vystavoval by mu plnou moc k jejímu podpisu ministr zahraničních věcí. V situaci, kdy by k podpisu rezortní smlouvy byl zmocňován někdo jiný, než je příslušný člen vlády stojící v čele gestorského ministerstva, plnou moc k podpisu smlouvy by tomuto zmocněnci udělil osobně příslušný ministr. Příslušný ministr je v takové situaci povinen vyrozumět o udělení plné moci, jakož i o datu předpokládaného podpisu smlouvy ministra zahraničních věcí a spolu s tím mu také zaslat text rezortní smlouvy, který má být podepsán. Text smlouvy, jež má být podepsána, se ostatně Ministerstvu zahraničních věcí zaslá vždy s jakoukoli žádostí o udělení plné moci k podpisu smlouvy, a to jako prezidentské, tak i vládní a rezortní.

Osoba zmocněná k podpisu smlouvy, popřípadě k jejímu parafování s účinky podpisu nebo autentifikace, je oprávněna podepsat ji pouze tehdy, pokud se smlouva po obsahové stránce plně shoduje s návrhem, který byl příslušným způsobem vnitrostátně schválen.⁷⁸⁴ V opačném případě je podpis smlouvy vyloučen. Pokud se Česká republika rozhodla ve vztahu k mnohostranné mezinárodní smlouvě učinit výhradu, popřípadě jiné jednostranné prohlášení,⁷⁸⁵ činí je zmocněnec bezprostředně při podpisu smlouvy, a to například tak, že

⁷⁸³ Podle článku 14 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jenž upravuje souhlas státu být vázán smlouvou vyjádřený ratifikací, přijetím nebo schválením, platí následující: „1. Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje ratifikací, jestliže:

- a) smlouva stanoví, že tento souhlas je vyjádřen ratifikací;
- b) je jinak potvrzeno, že státy, které se zúčastnily jednání, se dohodly, že ratifikace bude požadována;
- c) zástupce státu podepsal smlouvu s výhradou ratifikace; nebo
- d) úmysl státu podepsat smlouvu s výhradou ratifikace vyplývá z plné moci jeho zástupce nebo byl vyjádřen v průběhu jednání.

2. Souhlas státu s tím, že bude vázán smlouvou, se vyjadřuje přijetím nebo schválením za stejných podmínek jako při ratifikaci.“

⁷⁸⁴ Podpis smlouvy má účinky autentifikace textu smlouvy.

⁷⁸⁵ Blíže k tomu Janda, I.: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2001. Jednostranným prohlášením může kromě výhrady být taktéž interpretační (výkladové) prohlášení, ale například i teritoriální výhrada, deklarace o neuznání, politická deklarace nebo deklarace, kterou smluvní strana vyjadřuje úmysl provádět smlouvu v širším rozsahu, než jí

text výhrady či jiného jednostranného prohlášení České republiky ke smlouvě uvede za svůj podpis, předloží jej v plné moci, která mu byla za účelem podpisu smlouvy udělena a v níž je text jednostranného prohlášení uveden, popřípadě jej učiní jiným sjednaným způsobem.⁷⁸⁶

Spolu s podpisem zpravidla dochází k výměně plných mocí mezi zástupci smluvních stran. Pokud nedošlo k výměně plných mocí při podpisu smlouvy, popřípadě pokud již plnou moc nelze použít, musí gestor zajistit její neprodlené vrácení Ministerstvu zahraničních věcí. Nebylo-li možné smlouvu podepsat, vrací se Ministerstvu zahraničních věcí plná moc spolu s informací o důvodech, proč nebylo lze uskutečnit podpis smlouvy.

Po podpisu smlouvy následuje další vnitrostátní projednání smlouvy podle vládní směrnice, tj. na úrovni gestora či vlády, pouze v případě, kdy si to orgán, který smlouvu schválil, tedy typicky vláda, vyhradí,⁷⁸⁷ popřípadě také tehdy, kdy to gestor dané smlouvy považuje za nezbytné.⁷⁸⁸ Smlouva po podpisu se v takovém případě projednává podobným způsobem, jakým byl projednáván návrh na sjednání smlouvy, tedy primárně v mezirezortním připomínkovém řízení před předložením vládě. Vláda by k takovému materiálu opětovně přijímala své usnesení.

Prezidentská smlouva, resp. smlouva podle čl. 10a a 49 Ústavy ČR, se po podpisu předkládá k projednání Parlamentu, aby vyslovil souhlas s její ratifikací, a to buď přímo poté, co byla smlouva podepsána, nebo v souladu s výhradou vlády až po dalším projednání smlouvy vládou po podpisu smlouvy. Postup, jak a kým má být podepsaná mezinárodní smlouva předložena Parlamentu k vyslovení souhlasu s ratifikací, je každopádně popsán v „ukládací“ části usnesení vlády,⁷⁸⁹ jímž byl vysloven souhlas se sjednáním smlouvy. Za předložení smlouvy Parlamentu k vyslovení souhlasu s její ratifikací odpovídá v praxi

smlouva přikazuje. K problematice mezinárodněprávní úpravy výhrad a jejich uplatnění viz též čl. 19 – 23 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁷⁸⁶ Má-li být jménem České republiky učiněno jednostranné prohlášení, je třeba, aby toto prohlášení bylo plnohodnotně vnitrostátně projednáno, a to stejně jako návrh na schválení samotné mezinárodní smlouvy. Jednostranné prohlášení tedy zpravidla prochází připomínkovým řízením spolu se samotným návrhem na sjednání smlouvy, je obsaženo v usnesení vlády, které vláda přijala v souvislosti s vyslovením souhlasu se schválením smlouvy, a rovněž obsaženo v plné moci vystavené k podpisu smlouvy. Po podpisu smlouvy prochází neoddělitelně formulace jednostranného prohlášení dalším schvalovacím procesem.

⁷⁸⁷ Takový požadavek vlády byl zpravidla obsažen již v usnesení vlády, jímž vláda vyslovila souhlas se sjednáním smlouvy.

⁷⁸⁸ Článek 19 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁸⁹ Podle čl. IV odst. 2 Jednacího řádu vlády má (návrh) usnesení část schvalovací (s formulací vláda schvaluje, v případě návrhů na sjednání mezinárodních smluv však bude uvedeno, že „vláda souhlasí se sjednáním smlouvy“), část ukládací a případně další nebo jen některou z těchto částí. Další částí může být například část doporučující, kterou vláda např. prezidentu republiky, aby podepsanou smlouvu po vyslovení souhlasu parlamentu ratifikoval.

zásadně předseda vlády, který tak činí jménem vlády.⁷⁹⁰ Vedle toho zpravidla vláda pověří svého příslušného člena, jenž stojí v čele gesčního ministerstva, aby sjednání mezinárodní smlouvy odůvodnil v Parlamentu, resp. v obou jeho komorách.⁷⁹¹ Samotné projednání návrhu na vyslovení souhlasu Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy se řídí zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a zákonem o jednacím řádu Senátu.

Dlužno poznamenat, že podle vládní směrnice se při přijetí mnohostranné smlouvy, přístupu k ní, jakož i při změně dvoustranné i mnohostranné smlouvy postupuje obdobně jako při sjednávání smlouvy, pokud při jejím schválení příslušný orgán nestanovil jinak.⁷⁹²

6.4. Postup při ukončování platnosti mezinárodních smluv

Tak jako připadá do úvahy sjednání a uzavření mezinárodní smlouvy jako součást výkonu zahraniční politiky České republiky jakožto subjektu mezinárodního práva, může dojít a také dochází i k situacím, kdy platnost mezinárodní smlouvy je ukončena. Platnost smlouvy končí nejčastěji splněním závazků, které upravuje, uplynutím doby, na kterou byla sjednána, dohodou jejích smluvních stran, což je vlastně *sui generis* také mezinárodní smlouva, nebo jednostranně – výpovědí či odstoupením od smlouvy.⁷⁹³

Vládní směrnice obsahuje nejpodrobnější úpravu právě pro poslední uvedený případ možného ukončení platnosti mezinárodní smlouvy, tedy pro odstoupení od smlouvy či její vypovězení jako jednostranný projev vůle smluvní strany. Pro jednostranné ukončení platnosti mezinárodní smlouvy pro Českou republiku jsou vládní směrnici stanoveny jasné limity, z nichž je zřejmé, že takový jednostranný akt směřující k ukončení platnosti mezinárodní smlouvy by měl být činěn spíše výjimečně. Navazuje tak bezprostředně na ustanovení Vídeňské úmluvy o smluvním právu.⁷⁹⁴ Vládní směrnice konkrétně stanoví, že

⁷⁹⁰ Právní úprava žádným způsobem neřeší, kdo je oprávněn předložit komorám Parlamentu návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR. Podle dosavadní ústavní praxe tak činí vláda.

⁷⁹¹ Ukládací část usnesení upravující postup bude formulována například takto: „Vláda ... ukládá:

1. předsedovi vlády, aby Smlouvu předložil Parlamentu k vyslovení souhlasu s její ratifikací,
2. ministru ... [který stojí v čele příslušného ministerstva jako gestora smlouvy], aby odůvodnil sjednání Smlouvy v Parlamentu,
3. ministru zahraničních věcí provést na návrh ministra ... příslušná opatření se vstupem Smlouvy v platnost,
4. ministru ... a ministru ..., aby po vstupu Smlouvy v platnost zajistili její provádění v rámci své působnosti.“

⁷⁹² Článek 22 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁹³ Článek 30 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004.

⁷⁹⁴ Článek 42 odst. 2 a článek 56 Vídeňské úmluvy o smluvním právu: „Zánik smlouvy, její výpověď nebo odstoupení některé strany od smlouvy se mohou uskutečnit pouze na základě ustanovení smlouvy nebo této úmluvy. Stejně pravidlo platí pro přerušování provádění smlouvy. Smlouvu, která neobsahuje ustanovení o svém

k jednostrannému ukončení platnosti smlouvy lze přikročit především z důvodu jejího hrubého porušení druhou smluvní stranou, popřípadě smluvními stranami, nebo z důvodu podstatné změny poměrů, která má za následek zásadní změnu rozsahu závazků, jež mají být podle smlouvy plněny. Důvodem k jednostrannému ukončení platnosti smlouvy je rovněž její rozpor s ústavním pořádkem České republiky nebo s jinou smlouvou, kterou je Česká republika vázána. Skutečnost, že smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, musí vyplynout z okolností provádění dané smlouvy, neboť žádný orgán poté, co se smlouva stala pro Českou republiku závaznou, již není oprávněn autoritativně konstatovat její rozpor s ústavním pořádkem.⁷⁹⁵

Platnost mezinárodní smlouvy ukončuje ten orgán, z jehož plné moci byla sjednána,⁷⁹⁶ a to prezidentskou smlouvou a vládní smlouvou na základě rozhodnutí nebo návrhu vlády a rezortní smlouvou po předchozím souhlasu ministra zahraničních věcí. Návrh na výpověď nebo na jiný způsob ukončení platnosti prezidentské smlouvy a vládní smlouvy předkládá vládě gestor. Přitom postupuje přiměřeně, jako v případě předložení návrhu na vyslovení souhlasu vlády se sjednáním mezinárodní smlouvy. To znamená, že návrh musí obsahovat veškeré vládní směrnici předepsané náležitosti se zdůvodněním navrhovaného postupu. Před předložením vládě musí proběhnout připomínkové řízení k takovému materiálu ve stejném rozsahu, jako v případě návrhu na sjednání mezinárodní smlouvy. V případě vládní smlouvy jsou připomínkovými místy všechna zúčastněná ministerstva, popřípadě další orgány státní správy. U prezidentských smluv jsou se žádostí o stanovisko oslofováni všichni členové vlády, včetně předsedy Legislativní rady vlády, a prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky i prezident republiky. V případě, kdy se mezinárodní smlouvy, jejíž ukončení platnosti se navrhuje, týká otázek měnové politiky a devizového hospodářství, zasílá se návrh ke stanovisku vždy také guvernérovi České národní banky, v případě smlouvy týkající se otázek nakládání s osobními údaji vždy také předsedovi Úřadu pro ochranu osobních údajů.

zániku a která nepředvídá, že může být vypovězena nebo že od ní může být odstoupeno, není možno vypovědět nebo od ní odstoupit, ledaže:

- a) je potvrzeno, že bylo úmyslem stran připustit možnost výpovědi nebo odstoupení; nebo
- b) právo smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit lze vyvodit z povahy smlouvy.

Strana musí oznámit svůj úmysl smlouvu vypovědět nebo od ní odstoupit nejméně dvanáct měsíců předem.“

⁷⁹⁵ Právní řád upravuje pouze preventivní kontrolu souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, prováděnou výlučně před ratifikací smlouvy, a to navíc jen u smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR. Řízení o posouzení ústavnosti takové smlouvy provádí Ústavní soud.

⁷⁹⁶ Plnou moc k podpisu prezidentské smlouvy vystavuje vždy prezident republiky, stejně jako v případě vládních smluv, jejíž sjednání a schválení si prezident republiky v souladu se svým rozhodnutím č. 144/1993 Sb. vyhradil. V případě ostatních vládních smluv vystavuje na základě rozhodnutí vlády plnou moc ministr zahraničních věcí.

U rezortních smluv, u níž se navrhuje její vypovězení nebo jiný způsob ukončení platnosti, se rovněž postupuje stejně, jako v případě projednání návrhu na schválení rezortní smlouvy. To znamená, že takový návrh schvaluje příslušný člen vlády, který stojí v čele gesčního ministerstva, na základě předchozího souhlasu ministra zahraničních věcí.

Poté, co je návrh na ukončení platnosti mezinárodní smlouvy jejím vypovězením předepsaným způsobem schválen, provádí Ministerstvo zahraničních věcí na žádost gestora potřebná opatření spojená s rozhodnutím o výpovědi smlouvy.

6.5. Další části vládní směrnice

Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004 obsahuje pochopitelně ještě další ustanovení, která například upravují postupy po vyslovení souhlasu Parlamentu s ratifikací smlouvy, po ratifikaci smlouvy prezidentem republiky a podobně. Podrobná úprava je věnována vyhlášení mezinárodních smluv ve Sbírce mezinárodních smluv a provádění mezinárodních smluv a archivaci a evidenci mezinárodních smluv. O těchto problémech je z pohledu vládní směrnice v nezbytném rozsahu pojednáno samostatně v rámci jednotlivých částí této dizertační práce, jež se danou problematikou zabývají.

7. Ústavní soud České republiky a mezinárodní právo

7.1. Preventivní kontrola souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem

Změna ústavní úpravy vztahu ústavního a mezinárodního práva, provedená ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. s účinností od 1. července 2002, především pak inkorporační ustanovení čl. 10 a obecné ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR bezprostředně vyvolalo potřebu upravit právem další otázky, které s inkorporací mezinárodních smluv do českého právního řádu mohou vzniknout a jež je proto nutné v právní úpravě odpovídajícím způsobem vyřešit. Bylo by chybou, kdyby se ústavodárce při přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb. omezil toliko na otázky vyjasnění vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva v ústavní rovině, aniž by se zabýval dalšími souvisejícími otázkami. Zahraniční zkušenosti s obdobnými úpravami to jen potvrzují, přičemž je zřejmé, že i ústavodárce ze zahraničních inspirací v nemalé míře čerpal. Proto bylo uvedeným ústavním zákonem stanoveno, že Ústavní soud rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací.⁷⁹⁷ Nová ústavní úprava tak měla za cíl vytvořit alespoň minimální předpoklad pro to, aby mezinárodní smlouvy, které budou na základě Ústavy ČR inkorporovány do právního řádu České republiky, byly posléze také vnitrostátně aplikovatelné, ať už podle své povahy přímo či nepřímo, a aby Česká republika bude s to dostát svým mezinárodněprávním závazkům, které na sebe v rovině smluvního práva převzala. Kdyby tomu tak nebylo a kdyby neexistovaly právní mechanismy, jak předejít vzniku mezinárodněprávního smluvního závazku, který by byl v rozporu s ústavním pořádkem, nemohla by posléze Česká republika dostát svému ústavněprávnímu závazku, jímž se prohlašuje za stát, který dodržuje závazky vyplývající pro něj z mezinárodního práva,⁷⁹⁸ ani svému mezinárodněprávnímu závazku vyjádřenému Vídeňskou úmluvou o smluvním právu, podle níž se stát nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.⁷⁹⁹ Platí to i pro ústavu jako vnitrostátní předpis nejvyšší právní síly.⁸⁰⁰ Naopak musí ctít zásadu *pacta sunt servanda* a plnit tedy závazky vyplývající z mezinárodních smluv v rozsahu, v jakém je na

⁷⁹⁷ Čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR.

⁷⁹⁸ Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

⁷⁹⁹ Článek 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁸⁰⁰ V odůvodnění usnesení II. ÚS 41/96 Ústavní soud mj. uvedl: „Víteňská úmluva je mezinárodněprávními autoritami vykládána dokonce tak, že stát nemůže namítat proti jinému státu ani svou vlastní Ústavu, aby se vyhnul závazkům, které mu platná smlouva ukládá (srov. Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti v posudku z roku 1932 ve věci zacházení s polskými příslušníky v Danzigu a Mezinárodní soudní dvůr ve věci Úřadu organizace pro osvobození Palestiny u OSN v roce 1988).“

sebe převzala, a to v dobré víře.⁸⁰¹ Aby tedy bylo možné dodržet zásadu *pacta sunt servanda*, nastíněná kompetence Ústavního soudu zkoumat ústavnost mezinárodních smluv před jejich ratifikací se jeví jako nejefektivnější možnost, jak tohoto cíle dosáhnout. Případný přezkum prováděný *ex post* až po ratifikaci mezinárodní smlouvy, která by již byla pro Českou republiku závazná, by naopak naplnění závazků plynoucích z mezinárodního práva zaručit nemohl. Jak potvrzuje i dosavadní judikatura Ústavního soudu, není Ústavní soud nadán pravomocí posuzovat ústavnost ratifikovaných mezinárodních smluv a případné sporné otázky související s jejich aplikací je nutno řešit výkladovými prostředky, a to výkladem, který je ústavně konformní.⁸⁰²

Již bylo naznačeno, vyšla koncepce přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem prováděného ještě před ratifikací příslušné mezinárodní smlouvy z inspirace některými zahraničními právními úpravami. Společně s návrhem změny Ústavy ČR,⁸⁰³ která se posléze promítla v podobě přijetí ústavního zákona č. 395/2001 Sb., tedy tzv. euronovely Ústavy ČR, předložila vláda Parlamentu k projednání také bezprostředně související novelu zákona o Ústavním soudu,⁸⁰⁴ která byla posléze schválena v podobě zákona č. 48/2002 Sb., přičemž obě tyto úpravy se vzájemně podmiňují. Beze změny v právní úpravě řízení před Ústavním soudem a zakotvení podrobných procesních ustanovení upravujících řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem v zákoně o Ústavním soudu⁸⁰⁵ by tudíž nebylo lze příslušná ustanovení Ústavy ČR naplnit. Jak uvádí důvodová zpráva k uvedené novele Ústavy ČR, byla inspirace k úpravě preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv hledána v řadě jiných států, když se výslovně uvádějí Spolková republika Německo, Francie, Španělsko, Portugalsko a Polsko,⁸⁰⁶ kde se koncept preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv, které se dle předpokladu mají stát součástí právního řádu daného státu, respektive se pro něj mají stát závaznými, uplatňuje. Lze rovněž konstatovat, že institut preventivní kontroly ústavnosti mezinárodních smluv již v posledním období patří mezi standardní pravomoci specializovaného ústavního soudnictví.⁸⁰⁷ Kromě

⁸⁰¹ Článek 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁸⁰² Nález III. ÚS 252/04.

⁸⁰³ Sněmovní tisk č. 884, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000.

⁸⁰⁴ Sněmovní tisk č. 885, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000.

⁸⁰⁵ Podrobně k otázkám řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem podle zákona o Ústavním soudu viz Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 457 an.; nebo Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 298 an.

⁸⁰⁶ Obecná část důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku č. 884, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000, www.psp.cz.

⁸⁰⁷ Vladimír Sládeček, In: Sládeček, V., Mikuše, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 720.

úprav, jichž se dovolává důvodová zpráva, lze uvést, že preventivní přezkum ústavnosti se uplatňuje například i na Slovensku⁸⁰⁸ a v Maďarsku.⁸⁰⁹

Uvedená změna, vycházející z novely Ústavy ČR provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. a provedená s účinností od 1. července 2002 v zákoně o Ústavním soudu zákonem č. 48/2002 Sb., přinesla do dosavadní koncepce kontroly ústavnosti právních předpisů v České republice zcela nový prvek. Je to jednak poprvé, co Ústavní soud na našem území získal oprávnění posuzovat soulad pramene mezinárodního práva s českým ústavním pořádkem, a rovněž poprvé, co provádí přezkum ústavnosti jakožto přezkum preventivní, tedy ještě předtím, než se posuzovaný předpis stane pramenem práva a součástí právního řádu České republiky.⁸¹⁰ Dříve byla koncepce soudního přezkumu ústavnosti v české právní úpravě koncipována bezvýjimečně jako následný přezkum, prováděný až poté, co posuzovaný předpis byl předepsaným způsobem přijat za součást právního řádu a co se stal pramenem práva. S ohledem na převážně dualistickou koncepci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva před euronovelou Ústavy ČR přitom dříve nebylo nezbytně nutné řešit možnost přezkumu mezinárodních smluv z hlediska jejich ústavní konformity.

Dlužno podotknout, že přezkum souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem je i nadále jediným druhem řízení před Ústavním soudem, v němž se uplatňují zásady preventivního a nikoli až následného přezkumu. Z koncepčního hlediska představoval tento nový druh rozhodovací pravomoci Ústavního soudu průlom do dosavadní koncepce výlučně aposteriorní kontroly ústavnosti. Předběžná kontrola souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem je pochopitelně odůvodněna celou řadou specifík, jež s problematikou sjednávání, ratifikace a následného dodržování mezinárodních smluv v souladu s maximou *pacta sunt servanda* souvisejí. Tím spíše, že od 1. června 2002 bylo v Ústavě ČR rovněž zakotveno ustanovení, podle kterého Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají

⁸⁰⁸ Preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv je na Slovensku upraven především v čl. 125a Ústavy SR. Byl zaveden s účinností od 1. ledna 2002 ústavním zákonem č. 90/2001 Z.z., kterým se mění a doplňuje Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Řízení před Ústavním soudem SR upravuje zákon č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, v platném znění.

⁸⁰⁹ Podrobněji Drinóczi, T.: Preventivní ústavní přezkum mezinárodních smluv, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2007.

⁸¹⁰ Koncepce preventivního přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem byla původně obsažena již ve vládním návrhu novely zákona o Ústavním soudu, který byl obsažen ve sněmovním tisku č. 209, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 1999, a bezprostředně navazoval na původní vládní návrh tzv. euronovely Ústavy ČR (sněmovní tisk č. 208, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 1999). Účinnost původní euronovely Ústavy ČR a související novely zákona o Ústavním soudu měla podle záměru předkladatele nastat dnem 1. ledna 2000. Poté, co byl tento původní návrh euronovely Ústavy ČR Poslaneckou sněmovnou v 1. čtení dne 8. června 1999 zamítnut, byl nutně předkladatelem vzat zpět i s ním bezprostředně související původní návrh novely zákona o Ústavním soudu. Pozdější návrh novely zákona o Ústavním soudu předložený v roce 2000 byl nicméně v podstatě převzat z původního návrhu z roku 1999 – blíže viz Filip, J., Holländer, P., Šimfěek, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 457.

z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR),⁸¹¹ kdy toto pravidlo lze z pohledu moderních ústav zařadit mezi elementární zásady demokratického a právního státu, za který se Česká republika prohlašuje. Změna ještě bezprostředněji souvisí s ústavním zakotvením aplikační přednosti mezinárodních smluv, které jsou podle čl. 10 Ústavy ČR inkorporovány do českého právního řádu jako jeho nedílná součást, tedy těch, které jsou ratifikovány se souhlasem Parlamentu, závazné pro Českou republiku a zákonem stanoveným způsobem vyhlášeny. Takové mezinárodní smlouvy mimo jiné vedle zákonů rovněž zavazují soudce obecných soudů při jejich rozhodování.⁸¹² To samozřejmě platí i pro integrační smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR. Při takto zásadní změně při vnitrostátním uplatňování mezinárodních smluv se tedy doplnění působnosti Ústavního soudu rozhodovat před ratifikací mezinárodních smluv o jejich souladu s ústavním pořádkem jeví jako nezbytný krok.

Koncepce preventivního přezkumu je v případě posuzování ústavnosti mezinárodních smluv plně opodstatněná a fakticky i jediná možná, nemá-li se přezkum omezit pouze na otázky výkladové a aplikační. Jak již bylo uvedeno, má takto koncipovaná úprava pokud možno zajistit, že Česká republika, jakmile na sebe vezme mezinárodněprávní smluvní závazek, bude schopna tomuto závazku plně dostát. To by bylo jen obtížně možné v situaci, kdy by plnění takového závazku porušovalo byť jen některé z ustanovení ústavního pořádku jako pramene práva nejvyšší právní síly. Přitom by se však Česká republika dostala do složité situace, neboť její závazek by z pohledu mezinárodněprávního objektivně existoval a jeho případné neplnění by zakládalo reálnou možnost vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky. Mezinárodní právo totiž nutně předpokládá, že státy na sebe přebírají mezinárodně smluvní závazky v dobré víře a teprve poté, co na základě objektivního a důkladného posouzení zamýšlené smluvní úpravy dospějí k závěru, že realizace takového závazku pro ně není jak fakticky, tak právně nemožná. Proto také mezinárodní právo

⁸¹¹ Podle důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku č. 884, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000, pojem „závazky vyplývající z mezinárodního práva zahrnuje všechna smluvní ujednání se subjekty mezinárodního práva, která ji zavazují, tedy nejenom smlouvy schválené Parlamentem, ale i smlouvy vládní či resortní, ale i např. jednostranné právní akty České republiky, akty některých mezinárodních institucí (např. rozsudky mezinárodního soudu či rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů) a jiné, nikoli však politické závazky, které nemají právně závaznou povahu. Toto nové ustanovení nemá znamenat plný vnitrostátní účinek všech mezinárodních závazků, ale spíše východisko pro činnost orgánů moci výkonné, soudní i zákonodárné. Jde o pokyn adresovaný státním orgánům, zejména pak Parlamentu, jejichž chování v rozporu s pravidly mezinárodního práva by mohlo přivodit mezinárodní odpovědnost České republiky, aby se těmito normami řídily.“ Ustanovení má vedle proklamativního též zásadní interpretační význam. Podrobněji k tomu např. Vladimír Mikule In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 12 – 13.

⁸¹² Čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR stanoví, že soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Oproti tomu jsou podle čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR soudci Ústavního soudu vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem, který stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení před Ústavním soudem.

nepřipouští, aby se stát mohl dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění mezinárodněprávního závazku. Vídeňská úmluva o smluvním právu předpokládá z tohoto pravidla pouze jedinou výjimku, kterou je možnost dovolávat se zjevného porušení zvláště důležitého ustanovení vnitrostátního práva⁸¹³ jako důvodu pro zrušení souhlasu státu být smlouvou vázán.

7.1.1. Řízení

Právní úprava, obsažená konkrétně v § 71a až 71e zákona o Ústavním soudu, je přitom koncipována tak, že řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem by mělo být ve své podstatě řízením výjimečným. Dosavadní ústavní praxe to jenom potvrzuje, dokonce se ukazuje, že institutu preventivního přezkumu mezinárodních smluv je v České republice využíváno zcela minimálně,⁸¹⁴ a to i v porovnání s jinými státy, kde se obdobný ústavněprávní institut uplatňuje.⁸¹⁵

Ve středoevropském prostoru se preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv vyvíjí zcela nezávisle a odlišným způsobem v každém státě. V Rakousku Ústavní soudní dvůr rozhoduje v souladu s čl. 140a rakouské ústavy o protiprávnosti mezinárodních smluv, které jsou svou povahou prezidentského charakteru s tím, že tam, kde konstatuje, že mezinárodní smlouva odporuje zákonům nebo rakouské ústavě, nemohou být tyto mezinárodní smlouvy použity ode dne rozhodnutí Ústavního soudního dvora.⁸¹⁶ Ústavní soudní dvůr může ovšem

⁸¹³ Viz článek 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, který stanoví: „1. Skutečností, že při vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, došlo k porušení některého z ustanovení jeho vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat smlouvy, se stát nemůže dovolávat jako důvodu pro zrušení svého souhlasu, ledaže toto porušení bylo zjevné a týká se zvláště důležitého pravidla jeho vnitrostátního práva. 2. Porušení je zjevné, jestliže je objektivně zřejmé kterémukoliv státu postupujícímu v této věci podle obvyklé praxe a v dobré víře.“

⁸¹⁴ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 459. Autoři zde připomínají, že návrh na posouzení souladu s ústavním pořádkem nebyl uplatněn např. ani v případě Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o úpravě vzájemných vztahů (sněmovní tisk č. 17, Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2002), kdy sněmovna návrh na vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou dne 21. května 2003 zamítla. Přitom ze stenografických záznamů vyplývá, že spory o dopady smlouvy v rovině ústavněprávní byly jedním z důvodů zamítavého stanoviska Poslanecké sněmovny. Smlouva byla i předmětem zájmu odborné veřejnosti – viz např. Pavlíček, V.: Problémy smlouvy se Svatým stolcem, Parlamentní zpravodaj 1/2003.

⁸¹⁵ V Maďarsku byla v roce 2004 vedena čtyři řízení o preventivním přezkumu mezinárodních smluv, v roce 2005 bylo maďarským Ústavním soudem rozhodnuto o šesti návrzích – viz Drinóczi, T.: Preventivní přezkum mezinárodních smluv, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2007, s. 3.

⁸¹⁶ Citace ustanovení čl. 140a rakouské ústavy: „(1) Ústavní soudní dvůr rozhoduje o protiprávnosti státních smluv. Přitom se použije na státní smlouvy, uzavřené podle čl. 50 se souhlasem Národní rady a na všechny ostatní smlouvy, které mění nebo doplňují zákon podle čl. 16 odst. 1, čl. 140, na všechny ostatní státní smlouvy se použije čl. 139 s tím, že státní smlouvy, u nichž Ústavní soudní dvůr zjistil, že odporují zákonům nebo ústavě, se použije čl. 139 s tím, že státní smlouvy, u nichž Ústavní soudní dvůr zjistil, že odporují zákonům nebo ústavě, nemohou být použity ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno orgánům povolaným k jejich provádění, jestliže Ústavní soudní dvůr neurčí lhůtu, během níž má být taková státní smlouva dále aplikována. Tato lhůta nesmí

stanovit maximální lhůtu 2 let, během níž může být taková protiústavní mezinárodní smlouva aplikována. Rakouský Ústavní soudní dvůr nepřezkoumává pouze samotný text mezinárodní smlouvy a její soulad s ústavním řádem, ale přezkoumává v rámci řízení také prohlášení o ratifikaci a všechna možná prohlášení o výhradách, která byla k mezinárodní smlouvě učiněna. Rozhodnutí Ústavního soudního dvora o protiústavnosti mezinárodní smlouvy má v zásadě za následek, že mezinárodní smlouva nemůže vnitrostátně vyvolávat žádné účinky.⁸¹⁷

Ve Spolkové republice Německo není problematika preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv řešena způsobem, který by byl obdobný právní úpravě v České republice. Základní zákon v zásadě stanoví v čl. 25, že obecně uznávaná pravidla mezinárodního práva jsou součástí německého spolkového práva. V případě pochybností, zda je určité pravidlo mezinárodního práva součástí spolkového právního řádu, rozhoduje Spolkový ústavní soud v souladu s čl. 100 odst. 2 Základního zákona o tom, zda takové obecně uznávané pravidlo mezinárodního práva je součástí spolkového práva a zda jej lze aplikovat v soudních řízeních před německými soudy.⁸¹⁸ Ustanovení čl. 100 odst. 2 Základního zákona je v zásadě typem řízení, kdy Spolkový ústavní soud rozhoduje s účinky *erga omnes* o tom, co je platným právem na území Spolkové republiky. Německé ústavní právo se tak velmi vhodným způsobem otevírá mezinárodnímu právu veřejnému a jeho snadnějšímu použití ve vnitrostátním právu. Spolkový ústavní soud v zásadě v rámci řízení o verifikaci pravidla mezinárodního práva jako vnitrostátního pramene práva rozhoduje o tom, zda určité mezinárodní pravidlo existuje a zda splňuje podmínky proto, aby jej bylo lze považovat za součást spolkového práva a zda se takové pravidlo mezinárodního práva dotýká práv a povinností jednotlivce.⁸¹⁹

V České republice je tento druh řízení před Ústavním soudem v praxi podle očekávání spíše okrajovým a při absenci dosavadní judikatury dosud ani nemohlo dojít k vyslovení jednoznačného názoru Ústavního soudu na procesní a některé další zásadní otázky tohoto

překročit 2 roky u státních smluv uvedených v čl. 50a u státních smluv podle čl. 16 odst. 1, pokud mění nebo doplňují zákon, u všech ostatních státních smluv pak 1 rok.

(2) Jestliže Ústavní soudní dvůr prohlásí, že státní smlouva, k jejímuž provedení má být vydán zákon nebo nařízení, je v rozporu se zákony nebo ústavou, zaniká účinnost rozhodnutí příkazu k provedení státní smlouvy nařízením.

⁸¹⁷ Blíže k této otázce Walter, R., Mayer, H., Kucsko-Stadlmayer, G.: Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Vídeň 2007, s. 542 – 544.

⁸¹⁸ Citace ustanovení čl. 100 odst. 2 Základního zákona: „Vznikne-li v některém sporu pochybnost, zda je určité pravidlo mezinárodního práva součástí spolkového práva a zda zakládá pro jednotlivce práva a povinnosti přímo, vyžádá si soud rozhodnutí Spolkového ústavního soudu.“

⁸¹⁹ Blíže k otázce řízení před Spolkovým ústavním soudem o existenci pravidla mezinárodního práva jako součástí spolkového práva viz Schlaich, K., Koriath, S.: Das Bundesverfassungsgericht, 5. vydání, Mnichov 2001, s. 116 – 123.

Systematika úpravy preventivního přezkumu mezinárodních smluv bezprostředně navazuje na ustanovení čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR, podle nějž má zákon stanovit, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení a další pravidla o řízení.⁸²⁵ Právní úprava řízení o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem obsažená v zákoně o Ústavním soudu tento požadavek ctí, když v § 71a vymezuje aktivní legitimaci k podání návrhu a některé jeho náležitosti, v § 71b nepřipustnost návrhu, v § 71c další obligatorní účastníky řízení, kteří nejsou navrhovatelem, v § 71d postup řízení a v § 71e nález Ústavního soudu a jeho účinky. Tato systematika zároveň zhruba odpovídá systematice právní úpravy kontroly ústavnosti právních předpisů. Na druhou stranu se tato úprava vyznačuje natolik zásadními specifiky, že nebylo možné vycházet z možnosti analogického,⁸²⁶ respektive alespoň subsidiárního použití úpravy řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů⁸²⁷ i na preventivní přezkum ústavnosti mezinárodních smluv. Proto se také ani nepředpokládá obdobné použití těchto ustanovení.⁸²⁸ Úprava obsažená v § 71a až 71e zákona o Ústavním soudu je proto ve spojení s obecnou úpravou řízení před Ústavním soudem⁸²⁹ ucelená a komplexní.

Aby právní úprava zajistila jistou výjimečnost uvedenému druhu řízení před Ústavním soudem, stanoví pro něj celou řadu specifických podmínek. Týkají se především vymezení okruhu mezinárodních smluv, které lze předběžné kontrole ústavnosti Ústavním soudem podrobit. Samotná Ústava ČR stanoví, že jde toliko o mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR, tedy o smlouvy, jimiž mají být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci,⁸³⁰ a dále o smlouvy upravující práva a povinnosti osob, o smlouvy spojenecké, mírové a jiných politické, o smlouvy, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, o smlouvy hospodářské, které jsou všeobecné povahy, a o smlouvy o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu.⁸³¹ Jiné mezinárodní smlouvy, které ratifikaci podmíněné souhlasem Parlamentu, respektive souhlasem lidu daným v referendu nepodléhají, není možné podrobit ani preventivnímu přezkumu před Ústavním soudem. Ústavodárce zde vychází z předpokladu, že se jedná o mezinárodní smlouvy o méně zásadních otázkách, a to vládní či rezortní povahy, které stejně ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR nezískávají aplikační přednost před zákony. Na druhou

⁸²⁵ Filip, J., Holländer, P., Šimfček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 459.

⁸²⁶ Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 885, Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000.

⁸²⁷ § 64 až 71 zákona o Ústavním soudu.

⁸²⁸ Filip, J., Holländer, P., Šimfček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 459.

⁸²⁹ § 27 až 63 zákona o Ústavním soudu.

⁸³⁰ Článek 10a odst. 1 Ústavy ČR.

⁸³¹ Článek 49 Ústavy ČR.

stranu je však třeba podotknout, že i v případě těchto smluv, na které nedopadá článek 10 Ústavy ČR, platí mezinárodněprávní zásada *pacta sunt servanda* a Česká republika se tedy ani v jejich případě nemůže zříci jejich plnění s poukazem na svůj vnitrostátní ústavní či právní řád. Navíc se i v případě těchto smluv jedná o závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodního práva, k jejichž dodržování se ústavně přihlásila.⁸³²

Další specifika se týkají mimo jiné okruhu potencionálních oprávněných navrhovatelů, kteří jsou oprávněni iniciovat řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Jakkoli by se ze samotné formulace obsažené v Ústavě ČR mohlo zdát, že Ústavní soud přezkoumává ústavnost všech mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10a a 49 Ústavy ČR, které Česká republika hodlá ratifikovat, *ex offio*, opak je pravdou. Také na případy řízení o preventivním přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv dopadá ustanovení Ústavy ČR, podle něhož zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem.⁸³³

Jakkoli však je i řízení o souladu mezinárodních smluv řízením zahajovaným výlučně na návrh, neboť by ani nebylo lze po Ústavním soudu požadovat, aby se i bez návrhu zabýval všemi mezinárodními smlouvami podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR, které Česká republika hodlá ratifikovat, nelze mu upřít jisté odlišnosti od jiných druhů řízení před Ústavním soudem. Ta v první řadě spočívají ve specifickém vymezení orgánů a osob, které jsou oprávněny podat Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem – zákon o Ústavním soudu oproti Ústavě ČR používá namísto pojmu ústavní pořádek pojem ústavní zákon – a dále v poměrně úzkém časovém prostoru, kdy tak jednotliví oprávnění navrhovatelé mohou učinit. To lze bezesporu přičíst snaze zákonodárce, aby se Ústavní soud musel meritorně zabývat pouze těmi návrhy, jejichž projednání je s ohledem na dané stádium ratifikačního procesu zcela aktuální. Proto je v zákoně o Ústavním soudu stanoveno, že návrh 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, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval,

⁸³² Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

⁸³³ Čl. 88 odst. 1 Ústavy ČR.

c) skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů od okamžiku, kdy byl vyhlášen výsledek referenda, kterým byl dán souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, do okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikoval,⁸³⁴

d) prezident republiky od okamžiku, kdy mu byla mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci.

Takto podaný výčet oprávněných subjektů koresponduje se specifickou povahou řízení o souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem. Současně i přesné vymezení časového období, kdy konkrétní navrhovatel může návrh podat, odpovídá preventivní povaze přezkumu mezinárodních smluv.

Lze říci, že přezkum ústavnosti mezinárodních smluv je preventivní v dvojím slova smyslu, a to jednak, pokud jde o samotný přezkum, realizovaný ještě předtím, než smlouva bude ratifikována, a jednak právě v časovém vymezení oprávnění učinit návrh u jednotlivých navrhovatelů, které není stanoveno jednotně, nýbrž se pro různé kategorie navrhovatelů liší. V tomto ohledu zákon vychází z předpokladu, že by bylo neúčelné a pro Ústavní soud i potencionálně zatěžující, kdyby jednotliví navrhovatelé mohli iniciovat řízení před Ústavním soudem v širším časovém rozmezí, než je to pro sledovaný účel nezbytně nutné. Každý navrhovatel může řízení iniciovat teprve od okamžiku, kdy v procesu vnitrostátního schvalování mezinárodní smlouvy, která již za Českou republiku byla podepsána, avšak dosud neratifikována, nastupuje jako účastník schvalovacího, respektive předratifikačního procesu, popřípadě kdy je nutné zajistit možnost náhradní ochrany zájmů určité skupiny poslanců a senátorů na možnost ovlivnit ratifikační proces.

Jako první proto připadá v úvahu kterákoliv komora Parlamentu, tedy Poslanecká sněmovna jako celek nebo Senát jako celek. Aktivní legitimace komory Parlamentu k podání návrhu na zahájení řízení počíná běžet okamžikem, kdy jí je smlouva vládou předložena k vyslovení souhlasu s ratifikací. Možnost podat návrh ještě před tímto rozhodným okamžikem zákon nepřipouští, neboť by taková úprava byla neúčelná, když až do doby, než vláda Parlamentu, respektive jednotlivé komoře, předloží návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy, stále existuje možnost, že vláda od svého záměru z jakéhokoli důvodu upustí a mezinárodní smlouvu Parlamentu nepředloží. Ze stejné logiky

⁸³⁴ Tato alternativa nebyla obsahem zákona č. 48/2002 Sb. a byla do zákona o Ústavním soudu doplněna až zákonem č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů (zákon o provádění referenda), v souvislosti s konáním referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii. Lze v této souvislosti poznamenat, že tuto obecnou formulaci lze z legislativního hlediska považovat za vhodnější, než úpravy explicitně předpokládající vazbu na konání referenda o přistoupení ČR k EU, která se již fakticky vyčerpala. V praxi to znamená, že při přijetí jakékoli budoucí úpravy o konání referenda ve smyslu čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR bude nutné veškeré tyto související předpisy novelizovat.

vychází i stanovení nejzazší lhůty pro podání návrhu, která je ohraničena okamžikem, kdy daná komora Parlamentu vysloví souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy. Tím komora jako celek vyjadřuje svůj souhlasný názor na projednávanou mezinárodní smlouvu, takže by bylo neopodstatněné, aby táž komora záhy po vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou a její ratifikací své rozhodnutí sama zpochybnila nebo o něm přinejmenším zapochybovala a tuto smlouvu napadla u Ústavního soudu.

Přesto však není vyloučeno, aby jednotliví poslanci či senátoři poté uplatnili návrh na přezkoumání ústavní konformity smlouvy. Zákon o Ústavním soudu předpokládá, že právě od okamžiku, kdy Parlament vysloví s ratifikací mezinárodní smlouvy souhlas, může návrh na zahájení řízení podat kvalifikovaná skupina poslanců nebo senátorů. Podmínkou je, že souhlas s ratifikací smlouvy byl již Parlamentem vysloven jako celkem, tedy oběma jeho komorami, schválení jednou komorou ještě právo kvalifikované menšiny poslanců a senátorů na podání návrhu nezakládá, a to ani v případě, kdy již souhlas vyslovila komora, jejímiž jsou navrhovatelé členy. Bez vysloveného souhlasu druhé komory je totiž stále možné, že souhlas Parlamentu jako celku nakonec dán nebude, čímž by se řízení iniciované skupinou poslanců či senátorů stalo nutně bezpředmětným. Zákon proto vyžaduje, aby souhlas s ratifikací vyslovil Parlament jako celek, a přitom současně stanoví minimální počet poslanců činících návrh na 41, minimální počet senátorů potom na 17, tj. stejně, jako je tomu v případě návrhu skupiny poslanců nebo senátorů na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.⁸³⁵ Návrh musí být předepsaným počtem poslanců či senátorů signován. Ze zákona není přípustné, aby se počty podpisů poslanců a senátorů, rozhodující je vždy minimální počet podpisů členů příslušné komory. Ústavní soud je oprávněn posoudit, zda návrh je podepsaný stanoveným minimálním počtem poslanců či senátorů, a pokud by zjistil, že tomu tak není, je tím dán důvod k odmítnutí návrhu pro nepřípustnost. Rozhodné je, zda osoba, která je pod návrhem podepsána, je poslancem, respektive senátorem ke dni podání návrhu, jakákoliv pozdější změna tohoto stavu je naopak irelevantní.⁸³⁶ Ústavní soud však již nezkoumá, jakým způsobem o návrhu na vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou jednotliví podepsaní

⁸³⁵ § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu. Za jistých podmínek, s ohledem na pravidla schopnosti usnášení komor Parlamentu (čl. 39 odst. 1 Ústavy ČR: Komory jsou způsobilé se usnášet za přítomnosti alespoň jedné třetiny svých členů) a většinu hlasů požadovanou pro vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy podle čl. 10a (čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR: „K ... vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy podle čl. 10a je třeba souhlasu třipětinové většiny všech poslanců a třipětinové většiny přítomných senátorů) a čl. 49 Ústavy ČR (čl. 39 odst. 2 Ústavy ČR: „K usnesení komory je třeba souhlasu nadpoloviční většiny přítomných poslanců nebo senátorů ...“), může nastat situace, kdy poslanců či senátorů, kteří nehlasovali pro návrh, bude většina.

⁸³⁶ Pospíšil, I., in: Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 301.

poslanci či senátoři hlasovali.⁸³⁷ Právo kvalifikované menšiny poslanců a senátorů podat návrh končí v okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikuje.

Na základě novely zákona o Ústavním soudu provedené zákonem č. 114/2003 Sb. v souvislosti s konáním referenda o přistoupení ČR k Evropské unii získala právo podat návrh Ústavnímu soudu také skupina nejméně 41 poslanců nebo nejméně 17 senátorů. V tomto případě však úprava není výslovně vázána na přezkum Aténské smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii. Naopak by se v případě, kdy by zvláštní ústavní zákon umožňoval ratifikaci i jiné smlouvy či smluv na základě souhlasu lidu daného v referendu, uplatnil univerzálně, aniž by muselo být novelizováno. Pokud jde o stanovené minimální počty poslanců nebo senátorů, kteří jsou oprávněni návrh Ústavnímu soudu podat, jsou sice stejné, jako v případě, kdy souhlas k ratifikaci smlouvy dává Parlament, nejde zde již o klasické promítnutí principu ochrany menšiny, neboť navrhovatelé zde nebyli nikým přehlasováni a mohou tvořit i většinu členů dané komory. Není hypoteticky ani vyloučeno, byť to zřejmě není pravděpodobné, že návrh by podepsali všichni členové dané parlamentní komory. Oprávnění skupiny poslanců a senátorů představuje v tomto směru spíše určitou ingerenci členů zákonodárního sboru, respektive členů jeho jednotlivé komory, do předratifikačního procesu schvalování mezinárodní smlouvy než vyjádření principu ochrany menšin. Důvodová zpráva uvádí, že tato úprava byla zvolena proto, aby byly stanoveny obdobné podmínky pro možnost podat návrh Ústavnímu soudu jako v případě, kdy souhlas s ratifikací mezinárodní smlouvy dává Parlament.⁸³⁸ Aktivní legitimize je co do svého počátku dána okamžikem, kdy je vyhlášen výsledek referenda, kterým byl dán souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy. Tento výsledek je vyhlášován ve Sbírce zákonů ve formě oznámení prezidenta republiky, za den vyhlášení se považuje den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, v němž je toto oznámení obsaženo. Právo skupiny poslanců nebo senátorů podat návrh končí také v tomto případě v okamžiku, kdy prezident republiky smlouvu ratifikuje.

Posledním aktivně legitimovaným k podání návrhu je prezident republiky. Jeho aktivní legitimize se odvíjí od jeho postavení ústavního orgánu, který zastupuje Českou

⁸³⁷ Vládní návrh novely zákona o Ústavním soudu naopak původně, a dlužno říci, že zcela v souladu s logikou koncepce preventivního přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv, předpokládal, že návrh bude moci podepsat pouze poslanec nebo senátor, který hlasoval (pochopitelně v posledním rozhodném hlasování v dané komoře) proti vyslovení souhlasu s mezinárodní smlouvou – viz sněmovní tisky č. 209 a 885 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 1999, resp. 2000). Shodně Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 469.

⁸³⁸ Viz důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 197 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2003).

republiku navenek a který je oprávněn sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy.⁸³⁹ Prezidentovým aktem ratifikace se celý proces vnitrostátního projednávání mezinárodní smlouvy předtím, než se pro Českou republiku stane závaznou, po formální stránce završuje. Prezident republiky je oprávněn podat návrh Ústavnímu soudu od okamžiku, kdy mu byla mezinárodní smlouva předložena k ratifikaci. To může nastat až v situaci, kdy Parlament, aniž by některá z jeho komor sama využila právo podat Ústavnímu soudu návrh na přezkoumávání souladu projednávané mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, vyslovil souhlas s ratifikací této smlouvy. Prezident republiky tedy nemůže podat návrh Ústavnímu soudu do okamžiku, dokud oficiálně neskončí projednávání návrhu na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy v Parlamentu, tj. v obou jeho komorách. Právo prezidenta republiky podat návrh Ústavnímu soudu zaniká okamžikem, kdy danou mezinárodní smlouvu ratifikoval. Ratifikací se definitivně vyjadřuje vůle státu být smlouvou vázán.⁸⁴⁰ Podle některých názorů by však prezident mohl návrh učinit i tehdy, pokud mezinárodní smlouvu sice již ratifikoval, ale jeho rozhodnutí posléze nebylo kontrasignováno, takže nenastala ústavně předpokládaná podmínka pro to, aby akt ratifikace podle Ústavy ČR nabyl platnosti.⁸⁴¹ Lze se setkat i s určitými polemikami ohledně zařazení prezidenta republiky mezi možné iniciátory tohoto druhu řízení, poukazujícími na fakt, že právě prezident republiky je primárním nositelem práva sjednávat mezinárodní smlouvy, které navíc v případě prezidentských mezinárodních smluv formálně svým rozhodnutím č. 144/1993 Sb. nepřenesl na žádný jiný subjekt či ústavního činitele.⁸⁴² S tímto názorem se však nelze zcela ztotožnit, neboť je jistě právem prezidenta, aby předtím, než ratifikací mezinárodní smlouvy zaváže Českou republiku, měl řádnou jistotu, že tak učiní bez narušení ústavního pořádku na straně jedné, respektive bez vytvoření předpokladů pro porušení zásady *pacta sunt servanda* na straně druhé. Lze připomenout, že právo iniciovat tento druh řízení prezidentovi republiky náleží tradičně i v zahraničních úpravách.⁸⁴³

Z právní úpravy je tedy zřejmé, že oprávnění podat návrh vzniká konkrétnímu v zákoně uvedenému navrhovateli až v okamžiku, kdy je ve standardním předratifikačním

⁸³⁹ Blíže k zastupování České republiky navenek prezidentem republiky např. Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008.

⁸⁴⁰ Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 1. díl, Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 229.

⁸⁴¹ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 472.

⁸⁴² Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2008, s. 225.

⁸⁴³ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 462. Například ve Francii (viz čl. 55 francouzské ústavy) nebo v Portugalsku (viz čl. 134 písm. g) portugalské ústavy).

a ratifikačním procesu ústavně předpokládán určitý úkon a kdy tento úkon v dané časové souslednosti celého procesu může nejdříve učinit, a to pouze do okamžiku, kdy takový úkon učiní. V případě skupiny poslanců nebo skupiny senátorů pak právo podat návrh nastupuje až v okamžiku, kdy již nemohou schvalovací proceduru ovlivnit svým hlasováním na půdě komory Parlamentu, jejímiž jsou členy, a kdy již parlamentní projednávání mezinárodní smlouvy skončilo.

Mezi aktivně legitimované subjekty k podání návrhu Ústavnímu soudu nepatří vláda. Zákodárce vycházel zřejmě z předpokladu, že vláda, s jejímž souhlasem došlo ke schválení návrhu mezinárodní smlouvy, respektive k jejímu podpisu s výhradou ratifikace, sama nutně před tímto aktem musela vyhodnotit, zda mezinárodní smlouva je v souladu s ústavním pořádkem, a že tedy k podpisu smlouvy jménem vlády došlo v dobré víře. Vláda jako vrcholný orgán výkonné moci přitom disponuje dostatečně výkonným aparátem, aby byla s to smlouvu co do její ústavní konformity podrobně zanalyzovat.⁸⁴⁴ Veškerý rozhodovací proces na úrovni vlády přitom probíhá, odhlédneme-li od finální kontrasignace ratifikačního aktu prezidenta republiky předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády,⁸⁴⁵ ještě před předložením návrhu na sjednání mezinárodní smlouvy Parlamentu. Pokud by vláda dospěla k závěru, že mezinárodní smlouva, jejíž ratifikování hodlá navrhnout, je v rozporu s ústavním pořádkem, byla by povinna nejpozději s návrhem na vyslovení souhlasu s ratifikací takové smlouvy, zpravidla však předem⁸⁴⁶ Parlamentu předložit také příslušnou změnu ustanovení ústavního pořádku.

Vláda nicméně je vedle navrhovatele obligatorním účastníkem řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem, stejně jako Parlament (jako celek) a prezident republiky. Parlament je účastníkem řízení i v případě, kdy návrh podala některá z jeho komor. V takovém případě bude účastníkem daná komora jakožto navrhovatel a vedle ní *ex lege* i Parlament jako celek. V praxi by však Ústavní soud zřejmě

⁸⁴⁴ Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválenou usnesením vlády ze dne 11. února 2004 č. 131.

⁸⁴⁵ Role vlády jako celku v procesu kontrasignace vybraných rozhodnutí prezidenta republiky není odbornou veřejností vnímána jednotně. Někteří autoři zastávají názor, že aktu kontrasignace musí předcházet projednání věci vládou tak, aby rozhodnutí prezidenta republiky, jež má být kontrasignováno, bylo posvěceno vládou jako celek – viz Václav Pavlíček In: Pavlíček, V., Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl – Ústavní systém, 2. vydání, Praha 1998, s. 236 – 237. Jiní autoři naopak zastávají názor, že akt kontrasignace přísluší předsedovi vlády či jím pověřenému členu vlády zcela nezávisle na vládě jako celku – viz Cyril Svoboda In: Hendrych, D., Svoboda, C. a kol.: Ústava České republiky, Komentář, Praha 1997, s. 102; Vladimír Mikule In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky – komentář, Praha 2007, s. 545. Předpokládá-li Ústava ČR, že za kontrasignované rozhodnutí odpovídá vláda jako celek, považují za legitimní názor, že by o takové kontrasignaci měla rovněž jako celek rozhodnout, takže se přikláním k prvně uvedenému názoru.

⁸⁴⁶ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 462.

jednal, podobně jako v řízení o zrušení zákonů, s každou z komor samostatně a za účastníka řízení by považoval jednotlivou komoru Parlamentu, i když nebyla navrhovatelem.⁸⁴⁷

Jakmile byl Ústavnímu soudu podán návrh na zahájení řízení o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem, *ex constitutione* tím dochází ke vzniku překážky ratifikace takové smlouvy. Ústava ČR konkrétně stanoví, že do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována. Právní úprava tak poskytuje jistotu, aby České republice nemohl vzniknout ústavněprávně sporný závazek plynoucí z mezinárodního práva, a současně brání tomu, aby prezident republiky mohl účel řízení před Ústavním soudem zmařit ratifikováním smlouvy, u níž je namítána možná protiústavnost. Tato ústavní překážka se však netýká dalších úkonů předratifikačního procesu. Je tedy možné, aby i v případě, že jedna z komor Parlamentu podá návrh na posouzení ústavní konformity mezinárodní smlouvy, druhá komora bez přerušení pokračovala ve schvalování posuzované mezinárodní smlouvy. Sístováno je pouze oprávnění prezidenta republiky mezinárodní smlouvu ratifikovat, a to až do rozhodnutí Ústavního soudu,⁸⁴⁸ zřejmě tedy až do doby, kdy se takové rozhodnutí Ústavního soudu stane vykonatelným, což v případě nálezu znamená okamžik doručení písemného vyhotovení nálezu (všem) účastníkům řízení, byť zákon obligatorně předpokládá ještě jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.⁸⁴⁹

7.1.2. Rozsah přezkumu mezinárodní smlouvy – ústavnost v. materiální jádro ústavy

Jak již bylo uvedeno, zůstávají kvůli absenci dosavadní rozhodovací činnosti Ústavního soudu v řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem stále ještě nevyjasněné některé otázky výkladu a aplikace platné právní úpravy. Platí to zejména ve vztahu k některým aspektům řízení před Ústavním soudem, ale i pokud jde o rozsah přezkumu ústavnosti jednotlivých ústavně vymezených kategorií mezinárodních smluv.

O návrzích na posouzení souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR rozhoduje Ústavní soud v plénu.⁸⁵⁰ Pokud jde o náležitosti návrhu na předběžné přezkoumání ústavnosti mezinárodní smlouvy, každopádně se na ně vztahují ustanovení zákona o Ústavním soudu, která upravují obecné náležitosti návrhu. Mimo jiné tak z návrhu

⁸⁴⁷ Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, J.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 305.

⁸⁴⁸ Čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR.

⁸⁴⁹ Čl. 89 odst. 1 Ústavy ČR ve spojení s § 58 odst. 3 zákona o Ústavním soudu (srov. též § 2 odst. 1 písm. a) zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv a § 57 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu).

⁸⁵⁰ § 11 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co navrhovatel sleduje. Dále má návrh obsahovat pravdivé vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z něj být také patrné, čeho se navrhovatel domáhá.⁸⁵¹ Pokud mezinárodní smlouva nebyla sjednána v autentickém českém znění, musí být k návrhu přiložena mezinárodní smlouva alespoň v jednom autentickém znění a v českém překladu,⁸⁵² přičemž zákon o Ústavním soudu v případě pouze cizojazyčných autentických znění smlouvy nepreferuje žádnou konkrétní jazykovou mutaci.

Vzhledem k předmětu řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem je však zřejmě třeba brát obecné náležitosti podání, přinejmenším pak pravdivé vylíčení rozhodujících skutečností a označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, velmi obezřetně. Řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem totiž spočívá v tom, že navrhovatel po Ústavním soudu žádá, aby posoudil soulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Nemusí se nutně domáhat vydání nálezu, kterým by Ústavní soud nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem deklaroval,⁸⁵³ takže ani nemusí být přesvědčen o tom, že smlouva je s ústavním pořádkem v rozporu. Navrhovatel tedy zřejmě sám může být na pochybách a tyto pochyby může (a zřejmě i musí) v návrhu také vyjádřit, každopádně se však domáhá vydání nálezu, v němž Ústavní soud vysloví, zda smlouva je či není v rozporu s ústavním pořádkem.⁸⁵⁴ Není tedy vyloučeno, aby návrh byl učiněn i jen takříkajíc „pro jistotu“, zejména tam, kde to povaha mezinárodní smlouvy a její význam vyžaduje.⁸⁵⁵

⁸⁵¹ § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

⁸⁵² § 71a odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

⁸⁵³ K opačnému názoru viz např. Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2008, s. 50 – 51.

⁸⁵⁴ Samotný zákon o Ústavním soudu je poněkud terminologicky nejednotný, přičemž zdaleka nejde jen o otázku, zda se mezinárodní smlouva posuzuje hlediskem ústavního pořádku, jak předpokládá Ústava ČR, nebo hlediskem ústavních zákonů, jak by se mohlo jevit z některých ustanovení zákona o Ústavním soudu, v němž se pojmy ústavní pořádek a ústavní zákon používají *promiscue*. Zákon o Ústavním soudu dále předpokládá, že předmětem řízení sice je posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, resp. s ústavními zákony, že taktéž návrh směřuje k posouzení souladu, avšak v úpravě výroku Ústavního soudu předpokládá, že buď vyslovuje nesoulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, anebo to, že smlouva s ústavním pořádkem není v rozporu. Uvedený terminologický nesoulad by však neměl mít vliv na věcný obsah úpravy a předmět řízení před Ústavním soudem. Blíže viz Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu – komentář*, 2. vydání, Praha 2007, s. 467.

⁸⁵⁵ Tento názor ostatně potvrzuje dosavadní, byť poměrně chudá praxe, jak je zřejmé z pojetí návrhu Senátu Parlamentu, aby Ústavní soud rozhodl o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem. Senátní návrh je koncipován tak, že Ústavnímu soudu jsou zde víceméně kladeny otázky k vybraným institutům upraveným Lisabonskou smlouvou. Ažkoliv takto koncipované podání dle mého názoru odpovídá úpravě i účelu řízení o preventivním přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem, lze se zajisté setkat i s názory značně kritickými – např. viz Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2008, s. 50 – 51. Jan Filip zde mj. uvádí, že „již sám návrh Senátu

S tím však bezprostředně souvisí otázka, nakolik se v řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem uplatní zásada *ne ultra petita*, tím spíše, že petit může být formulován třeba i alternativně ve vztahu k oběma možným variantám nálezu Ústavního soudu, který v daném řízení lze vydat.⁸⁵⁶ Nejedná se tedy o klasické kontradiktorní řízení, kdy se navrhovatel domáhá konkrétního výsledku, případně alternativních výsledků, které se vzájemně nevylučují, a jiní účastníci řízení nebo aspoň někteří z nich stojí proti němu. Jakkoli se prvek kontradiktornosti řízení může jevit jako daný, například z ustanovení, že obligatorním účastníkem řízení je vedle navrhovatele také Parlament, prezident republiky a vláda, nelze zřejmě tento závěr přeceňovat. Samotná právní úprava totiž naopak svědčí tomu, že zákonodárce měl primárně v úmyslu, aby se řízení účastnily všechny ústavní orgány, které se na ratifikačním procesu po podpisu, respektive autentifikaci textu smlouvy podílejí. Jejich stanovisko přitom může být rozdílné. Pouze u vlády lze vždy důvodně předpokládat, že návrh mezinárodní smlouvy považuje za ústavně konformní, což odpovídá tomu, že právě vláda zpravidla návrh textu posuzované smlouvy projednala a předložila do dalšího schvalovacího procesu. Ohledně stanoviska Parlamentu, respektive obou jeho komor, k ústavní konformitě mezinárodní smlouvy platí, že nebude zřejmě v situaci, kdy Parlament, respektive jednotlivá komora dosud nevyslovila souhlas s ratifikací posuzované smlouvy. Podobně tomu bude u prezidenta republiky, jenž ratifikačním aktem dané smlouvy možnost podání návrhu Ústavnímu soudu na její posouzení definitivně uzavírá. Obligatorní účastníci řízení tedy nutně nevystupují v pozici „odpůrců“, resp. protistrany navrhovatele, jako tomu je v případě řízení o kontrole norem, ale v pozici těch, kteří buď smlouvu v dobré víře v její ústavně souladný obsah posvětili, nebo *pro futuro* sami připadají v úvahu jako potencionální navrhovatelé. Jejich stanoviska tedy napomohou Ústavnímu soudu v komplexním posouzení toho, zda mezinárodní smlouva je či není v souladu s ústavním pořádkem. Jejich účastenství v řízení proto má předejít situaci, aby byl v budoucnu podán další návrh na přezkoumání souladu téže mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, který by byl pro překážku *rei iudicatae* nepřipustný.

Uvážíme-li, že Ústavní soud rozhoduje v daném typu řízení meritorně nálezem, je popsán problém o to zajímavější. Ide zejména o vymezení, v jakém rozsahu by měl Ústavní soud soulad mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem zkoumat. Svůj názor jsem vlastně již

vzbuzuje pochybnosti, zda tato parlamentní komora hodlá jednat s Ústavním soudem jako skutečným soudem nebo jako s nějakou svou ústavní radou, která je jí k dispozici, je-li to třeba.“

⁸⁵⁶ Ústavní soud je podle své ustálené judikatury vázán pouze petitem návrhu na zahájení řízení, ne však jeho odůvodněním. Proto není v rozporu s jeho posláním, když napadené ustanovení přezkoumá i z jiných hledisek [viz např. nález I. ÚS 89/94 (sv. č. 2 Sb. ÚS)].

naznačil. Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, pak podle zákona platí, že vysloví tento nesoulad nálezem, v němž uvede, se kterým ustanovením ústavního pořádku je mezinárodní smlouva v rozporu.⁸⁵⁷ Dojde-li naopak Ústavní soud k závěru, že mezinárodní smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem, rozhodne nálezem, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem.⁸⁵⁸ K přijetí kteréhokoli z uvedených nálezů je třeba, aby se pro něj vyslovila kvalifikovaná většina alespoň devíti z přítomných soudců.⁸⁵⁹

Posvětili-li Ústavní soud po provedeném řízení mezinárodní smlouvu a tím i její ratifikaci jako ústavně bezkonfliktní, a to ve formě deklaratorního nálezu s účinky *erga omnes*,⁸⁶⁰ měl by mít po provedeném řízení postaveno najisto, že tomu tak skutečně je. Jinak by totiž nemohl dostát zákonnému požadavku, aby autoritativně a závazně pro všechny orgány a osoby, tedy například i pro případné ostatní v úvahu přicházející navrhovatele, konstatoval, že ratifikace mezinárodní smlouvy není v rozporu s ústavním pořádkem. K této jistotě mu má bezesporu napomoci i obligatorní účastenství výše uvedených ústavních orgánů v řízení, i pokud nejsou navrhovatelé. Vydáním nálezu Ústavní soud vytvoří překážku *rei iudicatae*, kdy každý další návrh na zahájení řízení ve věci ratifikace téže mezinárodní smlouvy bude nepřipustný,⁸⁶¹ byť by se navrhovatel dovolával jiných důvodů možného nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem.⁸⁶² To platí i v případě, že je návrh podán oprávněnou osobou, což je zákonné pravidlo, které by mělo být uplatněno i vůči návrhu v řízení o souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem. Stěží by bylo lze argumentovat klauzulí *rebus sic stantibus* v situaci, kdy by Ústavní soud měl o téže mezinárodní smlouvě poměřované tímž ústavním pořádkem rozhodnout jinak.

Fakt, že řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR s ústavním pořádkem není řízením kontradiktorním, lze dovozovat zejména výkladem příslušných ustanovení Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu. Řízení o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR je založeno na principu předběžné kontroly ústavnosti. Přezkum ústavnosti by se neměl omezit pouze na konkrétní tvrzení formulovaná navrhovatelem, nýbrž i na další otázky související s přezkoumávanou smlouvou jako celkem. Navrhovatel by tak neměl být zatížen důkazním břemenem, stejně tak by ostatní účastníci,

⁸⁵⁷ § 71e odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

⁸⁵⁸ § 71e odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

⁸⁵⁹ § 13 zákona o Ústavním soudu.

⁸⁶⁰ Čl. 89 odst. 2 Ústavy ČR.

⁸⁶¹ § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

⁸⁶² K této problematice viz Šejvl, M.: Aplikace práva ES národními soudy a *res iudicata*, Právník 7/2008, s. 713 an.

zejména pak vláda neměla být v postavení odpůrce, ale účastníka s obdobnými právy a povinnostmi jako ostatní účastníci řízení – zejména Parlament a prezident republiky.⁸⁶³ Jinými slovy zastávám názor, že Ústavní soud je povinen posoudit soulad mezinárodní smlouvy, která mu byla předložena k posouzení, ze všech možných hledisek, nikoli jen z těch, která navrhovatel ve svém návrhu explicitně uvedl.

Je třeba předeslat, že výše uvedený názor na rozsah přezkumu mezinárodní smlouvy není v literatuře všeobecně sdílen. V některých případech se uvádí možný dvojitý výklad zákona, z nichž jeden svědčí ve prospěch komplexního přezkumu mezinárodní smlouvy z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem jako celkem, zatímco druhý naopak hovoří o přezkumu pouze z hlediska rozsahu námitek obsažených v návrhu, jímž bylo řízení iniciováno, přičemž se konstatuje, že definitivní vyjasnění přinese až judikatura Ústavního soudu.⁸⁶⁴ Jiní autoři naopak dospívají k závěru, že se bude třeba nadále držet stanoviska Ústavního soudu stran vázanosti petitem návrhu, a poukazují na fakt, že v opačném případě by jeden návrh zakládající povinnost Ústavního soudu přezkoumat všechny možné aspekty souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem vytvořil komplikovanou situaci.⁸⁶⁵

Požadavek na komplexnost posouzení souladu či nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem, kdy se závěr takového posouzení deklaruje nálezem s právními účinky *erga omnes*, staví Ústavní soud do poměrně složité pozice. I to je však relativní, neboť z pohledu souladu s ústavním pořádkem zpravidla budou jako diskutabilní pouze některá ustanovení mezinárodní smlouvy, jejichž identifikace by neměla činit větší obtíže, a rovněž ústavní pořádek je v zásadě uzavřenou skupinou norem, a to i přesto, že z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu je zřejmé, že se vykládá mnohem širěji, než je vyjádřen čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR,⁸⁶⁶ když do něho zahrnul přinejmenším i mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které jsou součástí právního řádu.⁸⁶⁷ Hodnotící

⁸⁶³ Shodně též Vyjádření vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, obsažené v příloze k usnesení vlády ze dne 27. června 2008 č. 804.

⁸⁶⁴ Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 313 – 313.

⁸⁶⁵ Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 482 – 483.

⁸⁶⁶ Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

⁸⁶⁷ Viz zejm. náleží Pl. ÚS 36/01 (sv. č. 26, Sb. ÚS, s. 317, též č. 403/2002 Sb.), kde Ústavní soud uvedl: „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 derogací účinky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze

kritéria souladu s ústavním pořádkem se tím sice pro Ústavní soud, který zřejmě u svého názoru na obsah pojmu ústavní pořádek i nadále setrvává, rozšiřují, ani to však nevede k absolutní nemožnosti provést komplexní přezkum souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem a autoritativně o něm rozhodnout. Posuzování mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy ČR se omezuje toliko na otázku, zda obsah mezinárodní smlouvy je v souladu s ústavním pořádkem.⁸⁶⁸ Jinými otázkami, které s posuzovanou mezinárodní smlouvou nesouvisí, se Ústavní soud, nejde-li o některou z podmínek řízení, respektive přípustnosti návrhu, nezabývá. Nezkoumá tedy soulad mezinárodní smlouvy s jinými součástmi právního řádu, neboť případný nesoulad se zákony a jinými právními předpisy bude řešen aplikační předností mezinárodní smlouvy před zákonem podle čl. 10 Ústavy ČR. Ústavní soud rovněž v rámci řízení nezkoumá, zda byla smlouva řádně sjednána.

Zastávám názor, že poměřování souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem se bude co do svého rozsahu lišit podle toho, zda mezinárodní smlouva, o které bude řízení vedeno, bude smlouvou ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR, nebo zda půjde o jinou smlouvu ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR. U mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR platí, že Parlament, nebude-li vyslovení souhlasu s její ratifikací předmětem referenda,⁸⁶⁹ bude o vyslovení souhlasu s ratifikací takové mezinárodní smlouvy rozhodovat kvalifikovanou většinou nejméně třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů, tedy stejně jako v případě přijímání ústavního zákona. Nelze přitom odhlédnout od faktu, že stejnou většinou by mohl být modifikován ústavní pořádek České republiky, s výjimkou nadpozitivního ústavního práva (materiálního jádra ústavy), jež je obecně vyjádřeno v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nepřípustností změny podstatných náležitostí demokratického právního státu. Uvedená skutečnost představuje i výrazné vodítko pro obsah a rozsah přezkumu souladu s ústavním pořádkem, jemuž má být mezinárodní smlouva materiálně spadající do režimu čl. 10a Ústavy ČR podrobena. Celý proces inkorporace

vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách." Shodně judikoval i v nálezu I. ÚS 752/02 (sv. č. 30 Sb. ÚS, s. 65) nebo Pl. ÚS 44/02 (sv. č. 30 Sb. ÚS, s. 417). Tento postup Ústavního soudu vyvolal v odborné veřejnosti ostrou polemiku, srov. např. Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2002; Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavní soudem, *Právní zpravodaj* 11/2002; Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, In: *Deset let Ústavy České republiky*, Praha 2003; Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, In: *Deset let Ústavy České republiky*, Praha 2003; Holeček, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR, In: *Deset let Ústavy České republiky*, Praha 2003.

⁸⁶⁸ § 71d zákona o Ústavním soudu.

⁸⁶⁹ Je sporné, zda vůbec ústavodárce možnost konání referenda v dané situaci předpokládal; blíže k tomu Malenovský, J.: K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, *Právník* 4/2005, s. 337.

mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR je ještě přísnější, než v případě přijetí ústavního zákona, neboť při požadavku stejné kvalifikované většiny v obou komorách Parlamentu platí, že Parlamentem přijatý ústavní zákon prezident republiky nemůže vrátit zpět do parlamentní procedury využitím suspenzivního veta,⁸⁷⁰ ani navrhnout jeho předběžné posouzení Ústavním soudem. Oproti tomu mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas, ještě ratifikuje prezident republiky, a to aktem, jehož provedení je plně závislé na vůli prezidenta republiky a který podléhá kontrasignaci předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády jako *conditio sine qua non* platnosti ratifikace a tím vytvoření posledního ústavního předpokladu závaznosti mezinárodní smlouvy pro Českou republiku. Takže, i když mezinárodní smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR zřejmě nelze formálně považovat za součást ústavního pořádku ve smyslu taxativního výčtu podle čl. 9 odst. 1 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR, není možné od skutečnosti těchto zpřísněných požadavků na předratifikačním a ratifikačním proces takové mezinárodní smlouvy ani zcela odhlédnout.

Nelze ani zcela vyloučit hypotetickou možnost, že Ústavní soud v budoucnu, třeba už v řízení o Lisabonské smlouvě,⁸⁷¹ provede opětovně extenzi pojmu ústavní pořádek, tentokrát opřenou o článek 1 odst. 2 a článek 10a Ústavy ČR ve vztahu k mezinárodním smlouvám, jimiž jsou některé pravomoci orgánů České republiky přenášeny na mezinárodní organizaci nebo instituci. I když je takový závěr pouhou spekulací, byl by ve světle – dnes již v judikatuře Ústavního soudu ustáleného – výkladu pojmu ústavní pořádek a jeho ústavního vymezení, které je podle Ústavního soudu toliko demonstrativní, rozšířeného o lidskoprávní mezinárodní smlouvy, legitimní.⁸⁷² Ústavní soud by bezesporu takovým právním názorem znovu vyvolal bouřlivé reakce odborné veřejnosti, jako tomu bylo v případě nálezů publikovaných pod č. 403/2002 Sb., na druhou stranu by to rozsah požadovaného přezkumu souladu takové smlouvy s ústavním pořádkem do značné míry vyjasnilo a úlohu Ústavního soudu zásadním způsobem zjednodušilo.⁸⁷³ Ústavní soud by totiž v takovém případě mohl

⁸⁷⁰ čl. 50 odst. 1 Ústavy ČR.

⁸⁷¹ Pl. ÚS 19/08.

⁸⁷² Ke stejným úvahám, byť s odmítavým závěrem k další extenzi pojmu ústavní pořádek, viz Gerloch, A.: Zamyšlení nad implementací Římského statutu do českého ústavního pořádku, In: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007, s. 30.

⁸⁷³ Není zde bez zajímavosti přiměřeně odkaz na nález Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (sv. č. 29 Sb. ÚS, s. 141), v němž Ústavní soud mj. uvedl, že „posuzoval obsah napadených ustanovení zákona z hlediska jejich souladu s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy“, přičemž jako kritérium tohoto hodnocení uvádí Chartu místní samosprávy, přičemž současně poznamenává, že „Charta není klasickou smlouvou o lidských právech ...“ a „... Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěžejí přímo uplatnitelná (*self-executing*)“. Ke kritice naznačeného výkladu Ústavního soudu viz Kühn, Z.: Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva, Soudní rozhledy 1/2004, s. 4.

mezinárodní smlouvu poměřovat kritériem *lex specialis derogat legi generali*, popřípadě *lex posterior derogat legi priori*, a omezit se jen na její přezkum z hlediska souladu s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu. Materiálně integrační smlouva, k jejíž inkorporaci do českého právního řádu došlo, vykazuje znaky součástky ústavního pořádku, minimálně co do své právní síly, odůvodněné přísnější schvalovací proceduře v porovnání s přijímáním ústavních zákonů. K výkladu o poměření mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR toliko limity čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR se nakonec lze uchýlit i v případě, že by smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR sice formálně nepovažoval za součást ústavního pořádku, avšak přisoudil by jí stejnou právní sílu, jakou mají ústavní zákony.⁸⁷⁴

Při posuzování mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR by se proto Ústavní soud měl zaměřit na přezkum z hlediska tzv. materiálního jádra ústavy, tj. podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR,⁸⁷⁵ jejichž idea vychází z předpokladu, že existují ústavně imanentní meze, které musí garantovat identitu a kontinuitu Ústavy ČR. V souladu s principem ústavního státu je tedy přípustná pouze taková změna ústavního pořádku, která zaručuje jeho identitu a kontinuitu. Identita ústavy by byla narušena, pokud by základní politické rozhodnutí ústavodárce bylo zrušeno, přičemž za základní politické rozhodnutí českého ústavodárce lze považovat princip právního státu a ústavní demokracie. Teorie imanentních mezí vyjádřená v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR sama o sobě postačuje k tomu, aby v České republice nemohlo dojít k úplné hodnotové přeměně ústavního systému. Cílem čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR je zabránit zákonodárci a ústavodárci v legislativní činnosti, kterou by se postavil proti smyslu Ústavy ČR, popřípadě jiných součástí ústavního pořádku. Hlavní poslání zmíněného článku tak spočívá v zachování demokratického právního státu, který je vyjádřen materiálními aspekty, jako jsou ochrana občanských svobod, demokratická spoluúčast a kontrola státní moci. Změny a rozšiřování ústavního pořádku jsou v souladu s materiálním jádrem Ústavy ČR tehdy, pokud je garantován systémově konformní vývoj České republiky a pokud nedochází k překonání hodnotového systému, na němž ústava jako celek spočívá. Existence materiálního jádra Ústavy ČR a princip nezměnitelnosti podstatných náležitostí demokratického právního státu nejsou založeny pouze na pojmu ústavních změn a prioritě ústavodárné moci, ale také na

⁸⁷⁴ V minulosti a ve vztahu ke skupině mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách vyjádřil stejný názor např. Jiří Malenovský. Viz Malenovský, J.: Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000, s. 65 – 66.

⁸⁷⁵ Shodně Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007, s. 458. Autoři zde poukazují na obdobný přístup Ústavního soudu v judikátech, které se týkaly vztahu českého a komunitárního práva (autoři uvádějí zejm. nálezy Pl. ÚS 50/04, lze však uvést i nálezy Pl. ÚS 66/04).

materiálním účelu psané ústavy a na hodnotových zdrojích ústavního pořádku, které nejsou neměnné a které je nutné vykládat v kontextu ústavy jako celku.⁸⁷⁶

Omezí-li se posuzování mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR na jejich soulad s podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, má to samozřejmě své důsledky i pro aplikaci souvisejících ustanovení. Ratifikace mezinárodní smlouvy, která by popírala nezměnitelné principy demokratického právního státu, by byla zřejmě vyloučena, neboť nelze uvažovat o tom, že rozpor s ústavním pořádkem by bylo lze odstranit jeho změnou. Některá ustanovení zákona o Ústavním soudu, potažmo i samotné Ústavy ČR, která předpokládají pozdější ratifikaci smlouvy poté, co je její rozpor s ústavním pořádkem odstraněn, by bylo možné aplikovat pouze v případě změny samotné smlouvy, neboť změna ústavního pořádku by v případě nadpozitivního práva byla neproveditelná.

Jiný rozsah posouzení souladu s ústavním pořádkem by našel uplatnění v případě, kdy posuzovanou smlouvou bude jiná mezinárodní smlouva podle čl. 49 Ústavy ČR, než spadající do režimu čl. 10a Ústavy ČR. Třebaže se k souhlasu s její ratifikací vyžaduje shodné usnesení obou komor Parlamentu a jedna komora tudíž nemůže druhou přehlasovat, jsou požadavky na vyslovení souhlasu s takovou mezinárodní smlouvou výrazně méně přísné, než je tomu v případě změny ústavního pořádku. V tomto ohledu platí, že taková mezinárodní smlouva bude poměřována ústavním pořádkem jako celkem, tedy včetně těch ustanovení ústavního pořádku, jejichž změna je přípustná. Bude-li tedy Ústavním soudem shledán nesoulad takové smlouvy s ústavním pořádkem, lze k odstranění jeho nedostatku v zájmu budoucí ratifikace smlouvy uvažovat jak o změně smlouvy samé, tak i konkrétního ustanovení ústavního pořádku, nepůjde-li o změnu některé z podstatných náležitostí demokratického právního státu. Takový závěr při požadavku na komplexní posouzení z hlediska celého ústavního pořádku, třeba i nad rámec návrhu, samozřejmě klade na Ústavní soud vyšší nároky, než tomu je v případě mezinárodních smluv „vyšší právní síly“ podle čl. 10a Ústavy ČR.

Závěrem lze konstatovat, že k výroku o nesouladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem by měl Ústavní soud přistoupit pouze v případě, že věc nelze vyřešit výkladem, a při výkladovém řešení musí Ústavní soud zohlednit skutečnost, že na výklad mezinárodní smlouvy se vztahují pravidla mezinárodního práva.⁸⁷⁷

⁸⁷⁶ Shodně též Vyjádření vlády k návrhu Senátu Parlamentu ČR Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství s ústavním pořádkem, obsažené v příloze k usnesení vlády ze dne 27. června 2008 č. 804.

⁸⁷⁷ Pravidla pro výklad mezinárodních smluv jsou obsažena především v článkách 31 – 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Zde je mimo jiné stanoveno, že smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu

7.1.3. Několik poznámek k řízení o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem

V následující části bude zaměřena pozornost na jeden z aktuálních problémů, před jehož vyřešením se momentálně Ústavní soud nachází, a tím je rozhodování o návrhu Senátu Parlamentu, aby Ústavní soud rozhodl o souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství⁸⁷⁸ s ústavním pořádkem.⁸⁷⁹ Platí to i v situaci, kdy na základě výsledku referenda konaného dne 12. června 2008 došlo v Irsku k odmítnutí návrhu dvacátého osmého dodatku irské Ústavní listiny⁸⁸⁰ potřebného k ratifikaci Lisabonské smlouvy,⁸⁸¹ neboť Česká republika je v souladu se zásadou dobré víry povinna provést potřebnou ratifikační proceduru, bez ohledu na její výsledek. Tím spíše, že ratifikační proces v ostatních smluvních státech i přes výsledek irského referenda o Lisabonské smlouvě byl dokončen nebo pokračuje, čímž smluvní strany deklarují svou vůli ratifikační proces řádně zrealizovat a dokončit.

Senát projednal vládou předložený návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací Lisabonské smlouvy, na 13. schůzi dne 24. dubna 2008 a svým usnesením č. 379 rozhodl o podání návrhu Ústavnímu soudu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy ČR.⁸⁸²

s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.

⁸⁷⁸ Úř. věst. C 306, 17. 12. 2007.

⁸⁷⁹ Problematice postavení Ústavního soudu v procesu evropské integrace již byla v literatuře věnována patřičná pozornost. V obecné rovině lze uvést následující: Suchánek, R.: Nová role Ústavního soudu v procesu evropské integrace, In: Pavlíček, V. a kol.: Suverenita a evropská integrace, Praha 1999, s. 205 an., v poslední době pak ve vztahu k samotné Lisabonské smlouvě např. Kust, J., Pítrová, L.: „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, Právník 5/2008, s. 473 an., nebo Kysela, J.: Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem, Právní zpravodaj 6/2008, s. 1 an.

⁸⁸⁰ *Bunreacht na hÉireann* přijatá lidem 1. července 1937.

⁸⁸¹ Proti návrhu dvacáté osmé změny irské Ústavní listiny hlasovalo dne 12. června 2008 v referendu 53,4 % voličů, pro návrh 46,6 % voličů.

⁸⁸² Vláda schválila sjednání Lisabonské smlouvy svým usnesením č. 1367 ze dne 4. prosince 2007. Lisabonská smlouva byla podepsána zmocněnými zástupci členských států EU v Lisabonu dne 13. prosince 2007; za vládu České republiky podepsali Lisabonskou smlouvu na základě zmíněného usnesení předseda vlády Mirek Topolánek a ministr zahraničních věcí Karel Schwarzenberg. Na základě téhož usnesení vlády byla Lisabonská smlouva dne 29. ledna 2008 předložena předsedou vlády Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu k vyslovení souhlasu s její ratifikací ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR. Oběma komorám Parlamentu byla společně s Lisabonskou smlouvou předložena rovněž Listina základních práv Evropské unie, slavnostně vyhlášená Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku (Úř. věst. C 303, 14. 12. 2007), přestože se formálně nejedná o součást Lisabonské smlouvy a nemá být přímým předmětem ratifikace. Okamžikem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost má nicméně Listina základních práv Evropské unie (na základě legislativního odkazu obsaženého v čl. 6 odst. 1 Lisabonské smlouvy) získat „stejnou právní sílu jako Smlouvy“.

Ústavní soud tak v rámci posuzování Lisabonské smlouvy⁸⁸³ a jejího souladu s ústavním pořádkem získal mimořádnou příležitost vyslovit se k otázkám suverenity České republiky a jejím základům, k roli prohlubování evropské integraci a jejímu vlivu na státní suverenitu České republiky, k problematice podstatných náležitostí demokratického právního státu a k řadě dalších mimořádně významných ústavněprávních otázek.⁸⁸⁴ Ústavní soud by tak mohl navázat na svůj předchozí tzv. „cukerný“ nález,⁸⁸⁵ ve kterém vyslovil některé závěry související s evropskou integrací,⁸⁸⁶ nebo na bezprostředně navazující nález k evropskému zatýkácímu rozkazu (tzv. eurozatykači).^{887,888}

Lisabonská smlouva je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10a Ústavy ČR, tedy smlouvou, kterou se přenášejí některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci. Z toho je patrné, jakým způsobem a především v jakém rozsahu by podle mého názoru měl Ústavní soud zkoumat soulad Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem. Mělo by se tak zřejmě dít pouze z hledisek materiálního jádra ústavy, vyjádřených v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR v podobě principu zákazu změny podstatných náležitostí demokratického právního státu, v nichž je ústavní řád absolutně rigidní.

⁸⁸³ Řízení o Lisabonské smlouvě je Ústavním soudem vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

⁸⁸⁴ Jako východisko pro nalezení potřebné argumentace k posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky může přiměřeně posloužit judikatura německého Spolkového ústavního soudu, především pak stěžejní rozsudky Solange I, BVerfGE 37, s. 271 an; Solange II, BVerfGE 73, s. 339 an. nebo Maastricht, BVerfGE 89, s. 155 an.

⁸⁸⁵ Nález Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006, vyhlášený pod č. 154/2006 Sb., v němž bylo Ústavním soudem mj. judikováno: „Je nepochybné, že přistoupením ČR k ES, resp. EU, došlo k zásadní změně uvnitř českého právního řádu, neboť tímto okamžikem ČR převzala do svého vnitrostátního práva celou masu evropského práva. Tedy bezpochyby došlo k onomu posunu právního prostředí, tvořeného podústavními právními normami, který nutně musí ovlivňovat nahližení celého dosavadního právního řádu, včetně ústavních principů a zásad, to vše ovšem za předpokladu, že faktory, jež ovlivňují vnitrostátní právní prostředí, nejsou samy o sobě v rozporu s demokratickou právní státností, resp. výklad těchto faktorů nesmí vést k ohrožení demokratické právní státnosti.“

⁸⁸⁶ Podrobněji např. Mlsna, P.: První krok ÚS k vyjasnění vztahu českého ústavního práva a komunitárního práva, Právní zpravodaj 5/2006, s. 1 an.; Mlsna, P.: Prozařování evropského práva do ústavního a právního řádu České republiky aneb tři roky členství v Evropské unii, In: Ústavní poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov, Bratislava 2007, s. 91 an.; Maršálová, Z.: Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót?, Právní rozhledy 15/2006, s. 553 an.

⁸⁸⁷ Nález Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. května 2006, vyhlášený pod č. 434/2006 Sb., kde Ústavní soud mj. vyslovil: „Z článku 1 odst. 2 Ústavy ČR, ve spojení s principem spolupráce, stanoveným čl. 10 Smlouvy ES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy, včetně ústavy, interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy, jejíž součástí je Listina základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.“

⁸⁸⁸ Např. Zemánek, J.: Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači, Právní rozhledy 3/2006.

7.2. Řízení před Ústavním soudem o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu

7.2.1. Vývoj právní úpravy před 1. dubnem 2004

Prvek jisté internacionalizace ústavního práva je již od doby přijetí Ústavy ČR promítnut také do vymezení kompetencí Ústavního soudu jako soudního orgánu ochrany ústavnosti. Mezi dalšími druhy řízení, v nichž podle Ústavy ČR přísluší rozhodovat Ústavnímu soudu, patří právě zvláštní druh řízení, který v ústavní rovině promítá některé závazky České republiky vyplývající z mezinárodního práva, spočívající v povinnosti respektovat některá rozhodnutí mezinárodních orgánů a institucí. Podle Ústavy ČR přísluší Ústavnímu soudu rozhodovat o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak.⁸⁸⁹ Uvedená kompetence Ústavního soudu přitom byla ústavně zakotvena ještě před přijetím tzv. euronovely Ústavy ČR, obsažené v ústavním zákoně č. 395/2001 Sb., aniž by v průběhu let byla jakýmkoli způsobem modifikována.

V návaznosti na Ústavu ČR obsahuje zákon o Ústavním soudu úpravu, která řeší opatření k provádění rozhodnutí mezinárodního soudu v rámci řízení před Ústavním soudem podrobněji. Třebaže je i v zákoně o Ústavním soudu tato úprava obsažena od roku 1993, po zkušenost s její aplikací a zejména v návaznosti na aktuální vývoj v rámci Rady Evropy byla s účinností od 1. dubna 2004, tedy po více než deseti letech od přijetí, zásadním způsobem novelizována. Došlo k rozšíření možných nezbytných opatření k provedení mezinárodního soudu, ale současně také k rozšíření okruhu možných orgánů a institucí, které lze ve smyslu zákona považovat za mezinárodní soud.

Zákon o Ústavním soudu se původně omezil pouze na stanovení jediného prostředku k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Navíc i samotný pojem mezinárodní soud definoval zákon velmi restriktivním způsobem. Stanovil totiž, že mezinárodním soudem se pro účely tohoto zákona rozumí mezinárodní orgán oprávněný rozhodovat o stížnostech proti porušení lidských práv a základních svobod, jehož rozhodnutí jsou v České republice závazná podle ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána. Z takového vymezení je jednak zcela patrná vazba na původní znění článku 10 Ústavy ČR, pojednávající toliko o lidskoprávních mezinárodních smlouvách a jejich vztahu k právnímu řádu České republiky, což však nelze

⁸⁸⁹ Čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy ČR.

s ohledem na dobu, kdy byla zákonná úprava přijímána, považovat za nikterak překvapivé. Původní zákonné definici mezinárodního soudu mohli vyhovět pouze Evropský soud pro lidská práva. V této souvislosti proto vyvstávala legitimní otázka, zda takto pojatá legální definice vůbec je s to naplnit ústavně daný požadavek, aby Ústavní soud byl nadán pravomocí rozhodovat k provedení rozhodnutí (jakéhokoli) mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné.

Taktéž samotné zákonem dané prostředky k vnitrostátnímu provedení rozhodnutí mezinárodního soudu byly v zákoně o Ústavním soudu poměrně omezené, v zásadě existoval pouze jediný. Právní úprava jako prostředek ke zjednání nápravy v rámci tohoto druhu řízení předpokládala pouze to, že vláda by měla obligatorně podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud jeho zrušení nebo změnu nemohla zajistit jiným způsobem, a to v případě, kdy mezinárodní soud, jak jej definoval zákon, rozhodl na základě stížnosti mu podané, že zásahem orgánu veřejné moci České republiky bylo porušeno ústavně zaručené právo nebo svoboda fyzické nebo právnické osoby, a jestliže takové porušení spočívalo v platném právním předpisu. Právní úprava tedy zcela evidentně vycházela z předpokladu, že jedinou chráněnou hodnotou jsou ústavně zaručená práva a svobody, vyplývající z mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách ve smyslu tehdy platného článku 10 Ústavy ČR, kterou je Česká republika vázána, a že jediným prostředkem k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu je zrušení protiústavního právního předpisu či jeho jednotlivého ustanovení, a to navíc jedině k návrhu vlády. Další restriktivní podmínkou pak byl požadavek, že vláda sama nemůže zrušení tohoto protiústavního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení zajistit jinak. Tím se uvedený prostředek ochrany ústavnosti prakticky omezil jedině na rušení zákonů, neboť v případě podzákoných právních předpisů vláda zpravidla disponuje jinými možnostmi k jejich zrušení.

Naznačená a poměrně kusá právní úprava obsažená v zákoně o Ústavním soudu přečkala bez jakékoli změny téměř devět let účinnosti a stala se nevyhovující až v okamžiku, kdy byla Ústava ČR změněna ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., kdy se její součástí v rámci nového článku 10 stalo obecné inkorporační ustanovení, začleňující do právního řádu České republiky všechny mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány se souhlasem Parlamentu, vyhlášeny a které jsou pro Českou republiku závazné. Přesto lze říci, že první změna úpravy ustanovení zákona o Ústavním soudu, která upravují řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, v zásadě nepřinesla žádnou obsahovou změnu oproti té, která platila od samotného vyhlášení zákona o Ústavním soudu. Zákonem

č. 48/2002 Sb., který nabyl stejně jako euronovela Ústavy ČR účinnosti dnem 1. června 2002, se totiž změnila pouze definice mezinárodního soudu, nikoli však účel a obsah prostředků k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Mezinárodním soudem se pro účely zákona o Ústavním soudu v novelizovaném znění rozuměl mezinárodní orgán oprávněný rozhodovat o stížnostech proti porušení lidských práv a základních svobod, jehož rozhodnutí jsou v České republice závazná podle vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Definiční omezení navázané pouze na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách tedy bylo opuštěno. Takovou změnu však přesto lze označit toliko za kosmetickou a bez faktického obsahového významu. Formálně zde sice byla promítnuta nová úprava článku 10 Ústavy ČR, ale vazba samotné úpravy pouze na stížnosti proti porušení lidských práv a základních svobod zůstala zachována. Stejně tak zůstal bez jakékoli změny i jediný prostředek k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, kterým bylo zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení Ústavním soudem na základě návrhu vlády. O tom, že ambice zákonodárce nebyly při přijímání novely vyšší, svědčí nakonec i samotná důvodová zpráva k zákonu č. 48/2002 Sb., která se omezila na obecné, formální a velmi stručné konstatování o úpravě dikce zákona ve vazbě na nový článek 10 Ústavy ČR.⁸⁹⁰

Ani změněná *ad hoc* legální definice mezinárodního soudu žádným způsobem nemodifikovala právní stav, podle kterého zůstal i nadále jediným mezinárodním orgánem, který zřejmě mohl zákonné definici mezinárodního soudu vyhovět, pouze Evropský soud pro lidská práva. Bylo tak jen otázkou času, kdy se novelizovaná úprava ukáže jako nevyhovující moderním požadavkům internacionalizace vnitrostátního práva a efektivního plnění mezinárodních závazků České republiky, k nimž se navíc Ústava ČR po euronovele výslovně přihlásila.⁸⁹¹

⁸⁹⁰ Sněmovní tisk č. 885 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000); ve vztahu ke změně definice mezinárodního soudu obsahovala důvodová zpráva k zákonu pouze následující zdůvodnění v rozsahu pouhých dvou vět: „Z kontextu ustanovení § 117 zákona o Ústavním soudu vyplývá, že se jedná o ochranu lidských práv a svobod mezinárodním soudem. Navržená úprava vychází z nového znění čl. 10 Ústavy.“

⁸⁹¹ Lze podle mého názoru souhlasit s Janem Filipem a Jiřím Malenovským, když ve vztahu k čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR konstatují, že jde vlastně jen o rozvedení obecného vymezení České republiky jako demokratického a právního státu – viz Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj č. 11/2001, s. 4; Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, s. 844.

7.2.2. Zákon č. 83/2004 Sb. a obnova řízení jako opatření potřebné k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu

7.2.2.1. Důvody přijetí nové právní úpravy

Teprve zákonem č. 83/2004 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. dubna 2004, byla ustanovení upravující řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu nahrazena zcela novou úpravou. Stalo se tak v návaznosti na řadu faktorů, které přijetí nové úpravy podměnily. Ukázalo se totiž, že dosavadní úprava nebyla s to vyhovět požadavku na poskytnutí skutečně efektivních opatření k nápravě. Porušení základních práv a svobod totiž zdaleka nemuselo spočívat pouze v protiústavní právní úpravě, naopak mohlo vyplývat z individuálního aktu, včetně rozhodnutí Ústavního soudu, které se na základě rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, ukázalo jako rozporné s mezinárodněprávním závazkem České republiky.

V odborné veřejnosti diskuze o možné změně úpravy bezprostředně navázaly na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v právní věci Krčmář a další proti České republice.⁸⁹² Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že v rámci řízení před Ústavním soudem⁸⁹³ došlo k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Porušení jejich práva na spravedlivý proces spočívalo v tom, že Ústavní soud v rámci řízení nedal stěžovatelům možnost vyjádřit se k některým listinným důkazům, které si Ústavní soud v rámci řízení o ústavní stížnosti opatřil. Evropský soud pro lidská práva přiznal k odčinění újmy, kterou v důsledku pochybení Ústavního soudu a porušení jejich práva utrpěli, stěžovatelům spravedlivé zadostiučinění.⁸⁹⁴ Stěžovatelé se posléze obrátili na Ústavní soud s návrhem na obnovu řízení, avšak Ústavní soud tento jejich návrh odmítnul, když konstatoval, že zákon o Ústavním soudu ve stávajícím znění obnovu řízení před Ústavním soudem nepřipouští, přičemž dospěl k závěru, že přiměřené použití občanského soudního řádu v tomto případě není možné.⁸⁹⁵

⁸⁹² *Krčmář and Others v. the Czech Republic*; (stížnost č. 35376/97), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, třetí sekce, ze dne 3. března 2000, www.echr.coe.int.

⁸⁹³ Nález II. ÚS 275/95.

⁸⁹⁴ Spravedlivé zadostiučinění v této věci bylo Evropským soudem pro lidská práva přiznáno ve výši 1 350 000 Kč pro všechny navrhovatele dohromady.

⁸⁹⁵ Usnesení I. ÚS 288/2000. Ústavní soud návrh v návaznosti na dřívější usnesení II. ÚS 458/98 odmítnul jako nepřipustný, když mimo jiné konstatoval, že „přiměřené použití předpisů podle § 63 zákona č. 182/1993 Sb. je možné v těch typech řízení, které uvádí čl. 87 odst. 1 Ústavy ... a které konkretizuje zákon o Ústavním soudu. Zákon o Ústavním soudu stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení, přičemž obecně (s výjimkou speciálního řízení o ústavní žalobě proti prezidentu republiky) návrh na obnovu řízení před Ústavním soudem tento zákon nezná. Druhy řízení před Ústavním soudem a jejich důvody taxativně vypočítává

Polemiky byly posléze vedeny nejen v souvislosti s rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva, ale zejména v souvislosti s možností provést obnovu před Ústavním soudem jak *de lege lata*, tak i *de lege ferenda*. Bylo diskutováno, zda vůbec a popřípadě jaké možnosti česká právní úprava obsahuje k tomu, aby mohlo být na základě rozhodnutí mezinárodního soudu odstraněno porušení základního práva nebo svobody, které nepramení z právní úpravy, nýbrž z rozhodnutí Ústavního soudu.⁸⁹⁶ Jiří Malenovský považoval rozhodnutí Ústavního soudu za chybné, když dovozoval možnost provedení obnovy řízení před Ústavním soudem na základě přiměřeného použití občanského soudního řádu,⁸⁹⁷ zatímco Vojtěch Šimíček závěry vyslovené Ústavním soudem přijímal souhlasně. Současně pochyboval o tom, zda je z pohledu možné budoucí úpravy vůbec účelné obnovu řízení před Ústavním soudem umožnit.⁸⁹⁸ Z hlediska dalšího vývoje nicméně *de lege ferenda* převážily názory zastánců úpravy obnovy řízení před Ústavním soudem.

Motivace k přijetí novely zákona o Ústavním soudě však měla i další, obecný mezinárodněprávní rozměr, který nakonec převážil nad pouhými akademickými debatami a jejich významem. Výbor ministrů Rady Evropy totiž v doporučení č. R (2000) 2, ohledně přešetření či obnovení určitých případů na domácí úrovni po vydání rozsudku Evropského soudu pro lidská práva,⁸⁹⁹ vnesl apel na jednotlivé členské státy Rady Evropy, aby v rámci svých vnitrostátních právních úprav zajistily, pokud tak dosud neučinily, přiměřené postupy pro případ, kdy Evropský soud pro lidská práva konstatoval porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a kdy je třeba provést kroky k tomu, aby byly odstraněny přetrvávající negativní důsledky vnitrostátního rozhodnutí. Jedním z těchto prostředků může být právě obnova řízení před příslušným vnitrostátním orgánem provedená na základě rozsudku Evropského soudu pro lidská práva. S ohledem na požadavek Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na vyčerpání všech vnitrostátních opravných prostředků

Ústava a proto možnost subsidiárního použití o.s.ř. nemůže vést k jejich rozšíření, „nýbrž může sloužit pouze pro postup při řízení, která jsou v Ústavě a v zákoně o Ústavním soudě výslovně uvedena“. Možnost obnovy řízení vylučuje i skutečnost, že o ní rozhoduje soud, který rozhodoval v prvním stupni, což s ohledem na povahu řízení před Ústavním soudem není možné.“

⁸⁹⁶ K tomu Malenovský, J.: Obnova řízení před ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, Právník 12/2001; Šimíček, V.: Obnova řízení před ústavním soudem, Právník 12/2001.

⁸⁹⁷ S odkazem na § 63 zákona o Ústavním soudě, v němž je stanoveno: „Pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se pro řízení před Ústavním soudem přiměřeně ustanovení občanského soudního řádu a předpisy vydané k jeho provedení.“

⁸⁹⁸ Jako jeden z argumentů mimo jiné uvádí mimořádnou zdlouhavost procesu, kterou v dané situaci lze očekávat, kdy průběh celé procedury může trvat řadu let. Na konkrétním modelovém příkladu dospívá k trvání veškerých řízení v délce až devíti let – viz Šimíček, V.: Obnova řízení před ústavním soudem, Právník 12/2001, s. 1236.

⁸⁹⁹ Přijaté Výborem ministrů dne 19. ledna 2000 na 694. zasedání delegátů ministrů.

přítom mnohdy půjde o rozhodnutí vrcholných soudních institucí daného státu, včetně ústavních soudů, které nezajistily dostatečnou ochranu právu zakotvenému Úmluvou.⁹⁰⁰

Na doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (2000) 2 bezprostředně navázala rezoluce 1226 (2000) Parlamentního shromáždění Rady Evropy ze dne 28. září 2000.⁹⁰¹ Parlamentní shromáždění Rady Evropy doporučilo členským státům přijmout na národní úrovni taková opatření, aby bylo zajištěno řádné plnění rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, zejména pak aby byly odčiněny a odstraněny veškeré zásahy do individuálních práv a svobod, které Evropský soud pro lidská práva prohlásil za rozporné s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Právní úpravy smluvních stran by měly být s to zajistit návrat v předešlý stav (*restitutio in integrum*). Členským státům bylo proto doporučeno přijmout na vnitrostátní úrovni tato opatření:

i. zákonodárci by měli zajistit, aby nově přijímaná právní úprava byla plně v souladu s Úmluvou;

ii. vlády by měly přijmout nezbytná opatření k provedení příslušného rozsudku Soudu tak, aby se zabránilo opakovanému porušení Úmluvy;

⁹⁰⁰ V doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (2000) 2 ze dne 19. ledna 2000 se uvádí:

„Výbor ministrů, na základě článku 15.b Statutu Rady Evropy, vzhledem k tomu, že cílem Rady Evropy je dosažení větší jednoty mezi jejími členy; vzhledem k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“); připomínaje si, že podle článku 46 Úmluvy se Vysoké smluvní strany zavazují podrobit se konečným rozsudkům Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“) ve sporech, jichž jsou účastníky, a že Výbor ministrů nad výkonem rozsudků dohlíží;

maje na zřeteli, že za určitých okolností může ze zmíněného závazku vyplývat přijetí dalších opatření, vedle spravedlivého zadostiučinění přiznaného Soudem podle článku 41 Úmluvy a/nebo obecných opatření, aby se poškozená strana znovu pokud možno ocitla v situaci, v níž se nacházela před porušením Úmluvy (*restitutio in integrum* – návrat v předešlý stav);

všimaje si skutečnosti, že je na příslušných orgánech žalovaného státu, aby určily, jaká opatření jsou nejvhodnější k uskutečnění návratu v předešlý stav, s ohledem na dostupné prostředky existující ve vnitrostátním právním řádu;

maje však na zřeteli, že – jak to ukazuje praxe Výboru ministrů vztahující se k dohledu nad výkonem rozsudků Soudu – se za výjimečných okolností ukázalo opětovné přezkoumání věci nebo znovuotevření řízení jako nejúčinnější či dokonce jediný možný nástroj pro uskutečnění návratu v předešlý stav;

I. vyzývá ve světle těchto úvah Vysoké smluvní strany, aby se ujistily, že na vnitrostátní úrovni existují vhodné cesty pro uskutečnění, pokud možno, návratu v předešlý stav.

II. vybízí zejména Vysoké smluvní strany, aby přezkoumaly své národní právní řády s cílem se ujistit, že existují vhodné možnosti opětovného přezkoumání věci, včetně znovuotevření řízení, v případech, kdy Soud konstatoval porušení Úmluvy, zvláště když:

(i) poškozená strana i nadále trpí velmi závažnými negativními důsledky vnitrostátního rozhodnutí, které nemohou být odčiněny spravedlivým zadostiučiněním a které lze změnit jen opětovným přezkoumáním nebo znovuotevřením, a

(ii) z rozsudku Soudu vyplývá, že

a) napadené vnitrostátní rozhodnutí je v hmotněprávním rozporu s Úmluvou, nebo

b) zjištěné porušení (Úmluvy) je způsobeno chybami nebo vadami řízení takové závažnosti, že to vrhá vážné pochybnosti na výsledek napadeného vnitrostátního řízení.“

⁹⁰¹ Resolution 1226 (2000); „Execution of judgments of the European Court on Human Rights“.

iii. vlády by měly napravit žadatelovu individuální situaci, a je-li to nezbytné, měly by zajistit, aby jejich právní předpisy zajistily v návaznosti na rozsudek Soudu revizi soudního procesu;

iv. soudci a další orgány by měli usilovat o poskytnutí přímého účinku rozsudkům soudu, aby je jejich vnitrostátní soudy mohly přímo používat;

v. vnitrostátní orgány by měly zajistit, aby precedenční právo Soudu bylo adekvátně dostupné v jazyce (jazycích) dané země;

vi. až do konečného vstupu reformy v účinnost by měly vnitrostátní orgány a soudy přijmout předběžná opatření.⁹⁰²

Přijetí těchto úprav se jeví jako potřebné právě z hlediska zajištění *restituce in integrum*, a to v případech, kdy nástroje, jimiž disponuje Evropský soud pro lidská práva, nejsou dostačující k odčinění způsobené újmy. Markantní je to především v trestních věcech, kde například nadále může trvat výkon trestu odnětí svobody, a to i přes rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva o tom, že v daném řízení nebyl zaručen spravedlivý proces ve smyslu Úmluvy. Přiznání spravedlivého zadostiučinění, které je fakticky jediným nástrojem Evropského soudu pro lidská práva, jak stěžovatelem utrpěnou újmu přímo odškodnit, je totiž irelevantní tam, kdy by i po rozhodnutí Evropského soudu újma nebo její důsledky měly přetrvávat, například pokud by i nadále trval výkon trestu odnětí svobody. Spravedlivé zadostiučinění přiznané Evropským soudem totiž nesměruje ani nemůže směřovat *pro futuro*, ale vždy se zabývá újmou, která k době rozhodování Evropského soudu byla utrpěna. Bez navazujících vnitrostátních úprav je proto v řadě případů *restituce in integrum* nemožná.

Jak uvádí Jiří Malenovský, právě vnitrostátní úpravy jednotlivých členských států Rady Evropy procházely v poslední době v souvislosti se zajišťováním provádění rozsudků Evropského soudu pro lidská práva velmi dynamickým vývojem.⁹⁰³

⁹⁰² Bod 10 rezoluce stanoví:

“At national level:

- i. *legislators should ensure that new legislation fully complies with the Convention;*
- ii. *governments should take the necessary action to execute the Court's judgments in order to avoid any recurrence of violations;*
- iii. *governments should remedy the applicant's individual situation and, where necessary, they should ensure that their legislation provides for the revision of a trial following a judgment of the Court;*
- iv. *judges and administrators should work towards giving direct effect to the Court's judgments so that national court authorities can directly apply them;*
- v. *national authorities should make sure that the Court's case-law is adequately circulated in the language(s) of the country;*
- vi. *until definitive reforms come into effect, domestic authorities and courts should adopt interim measures.”*

7.2.2.2. Nová úprava řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu

Jak už bylo řečeno, v důsledku přijetí zákona č. 83/2004 Sb. se právní úprava řízení před Ústavním soudem o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu od základu změnila.⁹⁰⁴ Ta původní již nemohla vyhovět praktickým požadavkům ani požadavkům kladeným na Českou republiku orgány samotné Rady Evropy. Vláda proto předložila návrh zákona, který měl právní úpravu přizpůsobit stávajícím požadavkům. Vedle již zmíněného doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (2000) 2 a rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1226 (2000) se důvodová zpráva dovolává také požadavku, aby bylo zcela naplněno ustanovení Ústavy ČR stanovící působnost Ústavního soudu rozhodovat o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak. Dosavadní úprava byla v tomto směru příliš restriktivní a tím fakticky omezovala úplné naplnění úlohy Ústavního soudu ve vztahu k provádění rozhodnutí mezinárodních soudů podle Ústavy ČR.⁹⁰⁵ Návrh nakonec vyústil v přijetí zákona č. 83/2004 Sb., který nabyl účinnosti dnem 1. dubna 2004. Tento zákon přinesl významný posun v otázkách opatření k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, jejichž realizace spadá za zákonem stanovených podmínek do působnosti Ústavního soudu.

Mezinárodní soud zákon po uvedené novele vymezuje jako mezinárodní orgán, jehož rozhodnutí jsou pro Českou republiku závazná podle mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu.⁹⁰⁶ Definičním znakem pojmu mezinárodní soud již proto není jakákoli vazba na otázky lidských práv a základních svobod. Nové vymezení je oproti dřívější úpravě

⁹⁰³ V roce 1999 existovala podle zprávy Výboru expertů pro zlepšování řízení na ochranu lidských práv Rady Evropy právní úprava umožňující mimořádnými prostředky zrušit rozhodnutí vnitrostátních orgánů v návaznosti na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva celkem ve dvanácti státech, které jsou stranami Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Během dvou let k nim přibýlo dalších pět států, v dalších pak byly návrhy podobných úprav vypracovány. Malenovský, J.: *Obnova řízení před ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva*, Právník 12/2001, s. 1249.

⁹⁰⁴ Zákon byl přijat přes suspenzivní veto prezidenta republiky dne 20. února 2004. Mezi důvody pro uplatnění veta prezidenta republiky a vrácení zákona zpět Poslanecké sněmovně bylo podle prezidentova názoru, vedle potlačení role parlamentu, že „návrh bezpříkladně otevírá český právní řád zásahům cizích autorit, kterými ... může být v podstatě jakýkoli mezinárodní orgán či instituce, jejímž je ČR členem. Český právní řád by se tak stal zranitelným i vůči nahodilým, nekoncepčním, necitlivým a zájmům české veřejnosti odporujícím zásahům“ – viz sněmovní tisk č. 284/4 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2004). K otázkám přípravy a schvalování zákona č. 83/2004 Sb. viz Malenovský, J.: *Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu)*, Právník 10/2004, s. 953 – 972.

⁹⁰⁵ Sněmovní tisk č. 284 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2003).

⁹⁰⁶ § 117 zákona o Ústavním soudu.

podstatně širší, nová definice je v podstatě zcela obecná a zdaleka se již neomezuje jen na Evropský soud pro lidská práva. Nová definice v sobě zahrnuje například i Mezinárodní soudní dvůr, a co je mnohem praktičtější, také soudní orgány Evropských společenství, tedy Soudní dvůr Evropských společenství a Soud první instance. Díky obecnosti nové definice novela odstranila jakoukoli možnou restrikcí při naplňování kompetence Ústavního soudu rozhodovat o nezbytných opatřeních k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud takové rozhodnutí nelze provést jinak. Tím již nemůže být pochyb o tom, že vymezení pojmu je v souladu s Ústavou ČR a účelem, pro který bylo dané řízení před Ústavním soudem zavedeno.

Díky novele došlo současně i k rozšíření procesních nástrojů, které zákon poskytuje k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Možnost zrušení předpisu, který založil rozpor s mezinárodním závazkem České republiky, pochopitelně zůstává zachována, a to včetně výlučné legitimace vlády takové řízení u Ústavního soudu iniciovat.⁹⁰⁷ Vláda je podle stávajícího zákonného znění povinna, nemůže-li zrušení nebo změnu předpisu zajistit jiným způsobem, podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu, v němž spočívá porušení mezinárodněprávního závazku České republiky v důsledku zásahu orgánu veřejné moci, pokud takové porušení bylo shledáno mezinárodním soudem. Zákon i nadále zvlášť zdůrazňuje ochranu lidského práva nebo základní svobody fyzické nebo právnické osoby, samotnou možnost podat návrh však na tento druh porušení mezinárodněprávního závazku neomezuje. Ustanovení tedy směřuje k ochraně plnění jakéhokoli mezinárodního závazku, pokud vyplývá z mezinárodní smlouvy, která je součástí právního řádu, tedy mezinárodní smlouvy inkorporované článkem 10 Ústavy ČR. O takovém návrhu Ústavní soud rozhoduje v řízení, pro které se obdobně použijí ustanovení zákona upravující řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. K tomu, aby bylo zajištěno, že účel řízení spočívající v odstranění nesouladu právní úpravy s mezinárodněprávním závazkem České republiky, plynoucím z mezinárodní smlouvy, je zákonem výslovně stanoveno, že se v takovém případě neuplatní překážka řízení *rei iudicatae*, neboť zpravidla již půjde o věc, kterou se předtím, než dospěla k mezinárodnímu soudu, Ústavní soud již dříve zabýval. Daný druh řízení je však i nadále *ultima ratio*, neboť by k jeho využití mělo dojít vždy až jedině tehdy, pokud vláda nemá jinou možnost, jak zajistit změnu či zrušení předmětného předpisu nebo jeho ustanovení, které rozpor s mezinárodně smluvním závazkem zakládá.

Přitom ale předchozí praxe ukázala, že pouze s úpravou směřující k možnosti rušení právního předpisu pro naplnění mezinárodněprávních závazků již vystačit nelze, neboť

⁹⁰⁷ § 118 zákona o Ústavním soudu.

porušení nemusí spočívat jen v právním předpise, nýbrž může pramenit také z rozhodnutí vnitrostátního orgánu. Právě nová úprava řízení o zrušení právního předpisu by nebyla dostačující ani k naplnění doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (2000) 2 a rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy 1226 (2000). Proto také novela zákona zavedla zcela nový druh řízení před Ústavním soudem, který směřuje k vnitrostátnímu provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Je jím obnova řízení před Ústavním soudem.⁹⁰⁸

Zákon o Ústavním soudu pro případy, kdy Ústavní soud rozhodoval v trestní věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda, stanoví, že proti takovému rozhodnutí Ústavního soudu lze za zákonem stanovených podmínek podat návrh na obnovu řízení.⁹⁰⁹ Z toho je zřejmé, že konečná podoba zákona je, pokud jde o obnovu řízení před Ústavním soudem, oproti původní vládní předloze užší. Vládní návrh prvotně vycházel z předpokladu, že obnova řízení je žádoucí i v jiných případech, než jsou trestní řízení, a to i z důvodu, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, kvůli jejímuž naplnění se institut obnovy řízení před Ústavním soudem především zaváděl, je jako součást právního řádu, ve světle judikatury Ústavního soudu dokonce ústavního pořádku, aplikovatelná již v řízeních před vnitrostátními orgány, bez ohledu na to, zda jde o trestní či jinou (civilní či správní) věc, a to v „poslední“ vnitrostátní instanci před Ústavním soudem. Navíc, jak připomíná důvodová zpráva k zákonu, lze v případném odsouzení České republiky v řízení před Evropským soudem pro lidská práva spatřovat mimo jiné nedostatečné splnění úkolu garanta lidských práv základních svobod Ústavním soudem.⁹¹⁰ I když je tedy zákonná úprava v konečné podobě omezena pouze na rozhodování Ústavního soudu v trestní věci,⁹¹¹ nelze pojem trestní věc vykládat restriktivně, mimo jiné i s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k pojmu trestní obvinění.⁹¹² Lze totiž předpokládat, že

⁹⁰⁸ Skutečnost, že obnova řízení před Ústavním soudem je omezena toliko na opatření k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu a nikoli komplexně, například z důvodu zmatečnosti předcházejícího řízení, bývá někdy terčem kritiky – viz Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2008, s. 51.

⁹⁰⁹ § 119 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

⁹¹⁰ Sněmovní tisk č. 284 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2003), důvodová zpráva. Podle původního vládní návrhu měla být základní podmínka pro uplatnění institutu obnovy řízení vymezena takto: „Rozhodoval-li Ústavní soud ve věci, v níž mezinárodní soud shledal, že zásahem orgánu veřejné moci bylo v rozporu s mezinárodní smlouvou porušeno lidské právo nebo základní svoboda, lze proti takovému rozhodnutí Ústavního soudu podat návrh na obnovu řízení za podmínek stanovených tímto zákonem.“

⁹¹¹ Ke kritice uvedeného pojmu podrobněji Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2008, s. 51 a 54; rovněž Pospíšil, I. In: Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 540 – 541.

⁹¹² Z bohaté judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze uvést následující: Öztürk proti Německu ze dne 21. února 1984 (*Öztürk v. Germany*, 8544/79); Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998 (*Lauko v. Slovakia*,

obnova řízení před Ústavním soudem přichází v úvahu právě v důsledku rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva. Nakonec i Ústavní soud názor Evropského soudu pro lidská práva na výklad pojmu trestní obvinění ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod do své dosavadní rozhodovací praxe promítnul.⁹¹³ Například Ivo Pospíšil v této souvislosti sice upozorňuje, že z průběhu projednávání návrhu v Parlamentu lze usuzovat, že úmyslem zákonodárce bylo omezit obnovu řízení před Ústavním soudem pouze na případy, kdy jde o řízení o trestném činu ve smyslu trestního zákona, ale rovněž preferuje extenzivní výklad ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva.⁹¹⁴ Takový výklad bezesporu lépe vyhoví i požadavku na zajištění *restitutio in integrum*, jejíž umožnění mělo být hlavní motivací pro přijetí nové zákonné úpravy. Na problém s výkladem pojmu trestní věci poukazují i další autoři.⁹¹⁵ Omezení předmětu úpravy obnovy řízení toliko na rozhodování v trestních věcech konečně vyvolává i jiné sporné momenty, na něž ještě bude upozorněno.⁹¹⁶

4/1998/907/1119), Kadubec proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998 (*Kadubec v. Slovakia*, 5/1998/908/1120) – www.echr.coe.int.

⁹¹³ Např. náleží Pl. ÚS 9/2000, vyhlášený pod č. 52/2001 Sb.; srov. též usnesení Pl. ÚS 12/2000. Ústavní soud v uvedeném nálezu Pl. ÚS 9/2000 zrušil ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, které omezovalo možnost přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem pouze na případy, kdy za přestupek byl uložen zákaz činnosti nebo pokuta převyšující 2 000 Kč. Ústavní soud v tomto případě vyšel i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (např. rozsudek ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2. září 1998, rozsudek ve věci Kadubec proti Slovensku ze dne 2. září 1998), podle které v případech, kdy stěžovatel neměl možnost nechat přezkoumat rozhodnutí o přestupku nezávislým a nestranným soudem, bylo právo stěžovatele na projednání jeho záležitosti nezávislým a nestranným soudem zneuznáno, aby čl. 6 odst. 1 Úmluvy nebyl aplikovatelný a byl porušen. Pokud jde o ústavnost obsahu ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, dospěl Ústavní soud k závěru, aniž by považoval za nutné zkoumat všechny ústavní aspekty tohoto problému, že jde především o porušení rovnosti v právech vůči veřejné moci podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a napadené ustanovení není v souladu ani s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny z důvodu porušení práva na soudní a jinou právní ochranu a stejně tak je v rozporu s čl. 1 a čl. 4 Ústavy ČR. Nalezení argumentace Ústavního soudu a jeho úvahy byly jisté o to snazší, že obě uvedená řízení před Evropským soudem pro lidská práva proti Slovensku se týkala obsahově prakticky zcela totožného ustanovení § 83 odst. 1 zákona SNR č. 372/1990 Sb., o přestupcích. Protiústavní část předmětného ustanovení slovenského zákona o přestupcích byla záhy po uvedených rozsudcích Evropského soudu pro lidská práva zrušena nálezem Ústavního soudu SR, publikovaným pod č. 319/1998 Z. z.

Pro úplnost lze uvést, že stejný výklad ve své rozhodovací praxi uplatňuje také Nejvyšší správní soud – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu ... Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité delikt ní jednání za trestný čin nebo za správní delikt.“

⁹¹⁴ Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: *Zákon o Ústavním soudě s komentářem*, Praha 2007, s. 541.

⁹¹⁵ Např. Pavel Holländer aniž by se však výslovně přikláněl k některé z možných interpretací zákona – Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudě – komentář*, Praha 2007, s. 755.

⁹¹⁶ Obecně lze ale konstatovat, že zřejmě většina odborné veřejnosti se proti možnosti obnovy řízení před Ústavním soudem v jiných než trestních věcech stavěla s výhradami, respektive že toto omezení posléze přivítala. Viz např. Hřebejk, J.: *Bude Ústavní soud rozhodovat dvakrát v téže věci?*, *Parlamentní zpravodaj*

Návrh na obnovu řízení před Ústavním soudem může podat pouze ten, kdo byl účastníkem původního řízení, jehož obnovu navrhuje. Vedle toho přistupuje ještě další restriktivní podmínka pro aktivní legitimaci k podání návrhu, a to, že návrh může podat jen ten z účastníků původního řízení, v jehož prospěch mezinárodní soud rozhodl. Podání návrhu neúspěšným účastníkem původního řízení, byť by jinak jeho návrh směřoval k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu a odstranění zásahu do lidského práva nebo základní svobody v trestní věci, by byl nepřipustný. Lhůta pro podání návrhu je stanovena na 6 měsíců ode dne, kdy se vyhlášené rozhodnutí mezinárodního soudu v dané věci stalo konečným. Kromě obecných náležitostí musí návrh obsahovat také označení původního rozhodnutí Ústavního soudu, jehož se návrh na obnovu řízení týká, jakož i rozhodnutí mezinárodního soudu, o které se návrh opírá, a musí v něm být vylíčeno, v čem je spatřován rozpor rozhodnutí Ústavního soudu s rozhodnutím soudu mezinárodního. Současně lze navrhnout i zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení.

Samotné řízení před Ústavním soudem je v právní úpravě rozděleno do dvou fází, a to řízení o návrhu na obnovu řízení a řízení obnovené, bude-li návrhu na obnovu řízení vyhověno a obnova řízení povolena. To v zásadě odpovídá tradičnímu pojetí obnovy řízení na řízení obnovovací a řízení obnovené. Přesto však nelze opomenout výhradu, kterou k označení tohoto institutu jako obnovy řízení vznáší Pavel Holländer, když upozorňuje na skutečnost, že v klasické právní terminologii směřuje obnova řízení k zohlednění nových skutečností nebo důkazů, jež mohou zvrátit původní pravomocné rozhodnutí,⁹¹⁷ což však není případ úpravy obnovy řízení podle zákona o Ústavním soudu. Tento terminologický posun je však dán tím, že Evropský soud pro lidská práva není nadán kasační pravomocí vůči rozhodnutím vnitrostátních orgánů a že tudíž pro provedení takového rozhodnutí a k zajištění *restitutio in integrum* je třeba volit institut, který je do značné míry specifický. Jeho označení za obnovu řízení lze z tohoto pohledu mít za příznačné, neboť odpovídá klasickému pojetí obnovy řízení a jeho dvoufázovosti, byť z jiných důvodů, než je existence *nov*. Nová právní úprava přitom musela zajistit možnost, aby Ústavní soud mohl v téže věci rozhodovat dvakrát, podruhé při zohlednění názoru mezinárodního soudu, čímž musela být nutně vytvořena možnost překonat problém překážky *rei iudicatae* v řízení před Ústavním soudem. Je nasnadě, že tak bylo lze učinit pouze uplatněním mimořádného opravného prostředku, a při zohlednění skutečnosti, že řízení před Ústavním soudem nemá víceinstanční povahu. Tento

5/2003, s. 15 – 16; Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2008, s. 51.

⁹¹⁷ Holländer, P., In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: *Zákon o Ústavním soudu – komentář*, Praha 2007, s. 754 – 755.

problém je však eliminován tím, že o návrhu na obnovu řízení před Ústavním soudem a v obnoveném řízení, bude-li obnova povolena, rozhoduje vždy plénum, a to i tehdy, kdy v původním řízení rozhodoval pouze senát.⁹¹⁸ Vedle toho si plénum Ústavního soudu nad rámec kogentního vymezení působnosti pléna vyhradilo také rozhodování o odmítnutí návrhu na obnovu řízení před Ústavním soudem pro zjevnou neopodstatněnost.⁹¹⁹ To znamená, že veškerá rozhodnutí přijímaná Ústavním soudem v rámci řízení o obnově jsou rozhodnutími plenárními.

Vedle navrhovatele jsou účastníky řízení o obnově řízení před Ústavním soudem vždy ti, kdož byli účastníky původního řízení, jehož obnova se navrhuje, a v případě, že v takovém řízení vystupovali vedlejší účastníci, mají i oni v řízení o obnově postavení vedlejších účastníků řízení.⁹²⁰ To platí nejenom pro řízení obnovovací, ale v případě povolení obnovy i pro řízení obnovené.

Je-li Ústavnímu soudu podán návrh na obnovu řízení, je samozřejmě nejprve zkoumáno, zda takový návrh je vůbec přípustný, zda jej podala oprávněná osoba, zda má návrh všechny náležitosti a zda byl podán včas. Zákon zde pak zná další speciální důvod pro nepřipustnost návrhu. Návrh je totiž nepřipustný, pokud následky porušení lidského práva nebo základní svobody již netrvaly a jsou dostatečně napraveny poskytnutím spravedlivého zadostiučinění z rozhodnutí mezinárodního soudu nebo bylo-li nápravy dosaženo jinak.⁹²¹ Další omezení pro odmítnutí návrhu Ústavním soudem je však vůči uvedenému speciálnímu důvodu nepřipustnosti návrhu dáno tím, že Ústavní soud přijetí návrhu i přes poskytnuté zadostiučinění nebo jiné odčinění již netrvalý újmy neodmítne, jestliže veřejný zájem na obnově řízení podstatně převyšuje vlastní zájem navrhovatele.⁹²² V uvedených ustanoveních se tak evidentně projevuje, že pojetí původní vládní předlohy návrhu zákona bylo v koncepci obnovy řízení před Ústavním soudem širší, než je konečná podoba návrhu, omezující obnovu řízení toliko na řízení v trestních věcech, a že možnost odmítnout obnovu pro nepřipustnost tam, kde již bylo poskytnuto spravedlivé zadostiučinění, je svým pojetím institutem, který by se měl uplatnit v ostatních případech, než jsou trestní věci. Nelze totiž opomenout, že povaha trestního řízení, a to včetně trestního řízení správního, je oproti jiným věcem, typicky civilním, značně odlišná. Jakékoli zadostiučinění poskytnuté mezinárodním soudem nemůže

⁹¹⁸ § 11 odst. 2 písm. j) zákona o Ústavním soudu. Podobně je tomu i v řízení vedeném k návrhu vlády o zrušení právního předpisu v důsledku provádění rozhodnutí mezinárodního soudu, jak vyplývá z § 11 odst. 2 písm. a) a b) ve spojení s § 118 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

⁹¹⁹ Sdělení Ústavního soudu č. 185/2008 Sb., účinné od 1. června 2008 a vydané k oprávnění o atrace působnosti plénem podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu.

⁹²⁰ § 119 odst. 5 zákona o Ústavním soudu.

⁹²¹ § 119a odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

⁹²² § 119a odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

v případě odsouzení v trestní věci zcela odčinit újmu, která z protiústavního rozhodnutí vzešla. Nejde přitom zdaleka jen o propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, popřípadě upuštění od výkonu dalších trestních sankcí. Nebude-li zrušeno původní trestní rozhodnutí, které bylo vydáno v jiném než spravedlivém procesu, přetrvává nadále v právní moci rozhodnutí, jímž byla státem deklarována vina za trestný čin, a tím i škodlivý důsledek takového rozhodnutí. S tím je samozřejmě spojena i evidence vedená v Rejstříku trestů, a to bez ohledu na existenci institutu zahlazení odsouzení, popřípadě v jiné zákonem stanovené evidenci, jde-li o správní delikt.⁹²³ Lze proto vyslovit názor, že spolu s omezením předmětu obnovy řízení před Ústavním soudem výlučně na řízení v trestních věcech, k němuž došlo v průběhu projednávání zákona na parlamentní půdě – ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně,⁹²⁴ je výrazně limitována možnost pro uplatnění speciálního důvodu pro odmítnutí návrhu,⁹²⁵ a že veřejný zájem výrazně převyšující nad zájmem stěžovatele bude dán vždy tehdy, mohou-li přetrvávat difamující účinky původního rozhodnutí v trestní věci, třeba i jen z důvodu ochrany citlivých údajů vedených v informačních systémech veřejné správy a jejich pravdivosti.⁹²⁶

Nebude-li návrh na obnovu řízení odmítnut, platí, že o návrhu na obnovu řízení rozhoduje posléze Ústavní soud bez jednání. Přitom zkoumá, zda jeho nález nebo usnesení, jímž bylo skončeno původní řízení, jehož obnova se navrhuje, je v rozporu s rozhodnutím mezinárodního soudu. Shledá-li, že zde takový rozpor je, svůj nález či usnesení zruší. Procesní formu zrušení původního nálezu nebo usnesení zákon výslovně neřeší, v praxi se však prosadila forma usnesení, a to tak, že Ústavní soud ve výroku (vedle zrušení původního nálezu nebo usnesení) obnovu řízení v konkrétní věci k návrhu konkrétního stěžovatele povolí.⁹²⁷ Tím se otevře cesta k provedení obnoveného řízení před Ústavním soudem.

⁹²³ Centrální registr správních deliktů, který by se svým pojetím podobal Rejstříku trestů, v České republice dosud neexistuje. Neexistuje ani podobný registr, jehož předmětem by byla evidence přestupků. Evidenci vybraných správních deliktů však mohou upravovat speciální zákony, jako tomu je například v případě evidenci některých deliktů a jiných souvisejících skutečností v centrálním registru řidičů, vedeném podle zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

⁹²⁴ Stało se tak na základě pozměňovacího návrhu poslance Jiřího Pospíšila. Blíže k tomu viz Malenovský, J.: Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu, Právník 10/2004, s. 961 – 969.

⁹²⁵ Shodně Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2008, s. 52.

⁹²⁶ Ke kritice omezení zákonné úpravy toliko na trestní věci viz Malenovský, J.: Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu, Právník 10/2004, s. 961 – 969.

⁹²⁷ Viz Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2008, s. 52. Například v relevantních částech výroku usnesení Pl. ÚS 13/06 ze dne 6. května 2008, který bezprostředně navazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. června 2005 č. st. 64935/01, je uvedeno toto:

V opačném případě Ústavní soud, neshledá-li rozpor svého původního rozhodnutí s rozhodnutím mezinárodního soudu, návrh na obnovu řízení zamítne.

Zrušil-li Ústavní soud na základě návrhu na obnovu řízení svůj předchozí nález, popřípadě své usnesení, jímž bylo původní řízení skončeno, znovu projedná původní návrh – ústavní stížnost, o které se původně řízení před Ústavním soudem vedlo. Řízení proběhne podle příslušných ustanovení zákona o Ústavním soudu, podle nichž bylo vedeno původní řízení, jehož obnova byla povolena. V novém nálezu je Ústavní soud povinen zohlednit právní názor mezinárodního soudu. Zákon stanoví, že Ústavní soud z tohoto názoru mezinárodního soudu vychází.⁹²⁸ Není tedy stanoveno, že Ústavní soud je právním názorem mezinárodního soudu vázán,⁹²⁹ závazným pro něj, respektive pro jeho soudce nadále je pouze ústavní pořádek a zákon upravující pravidla řízení před Ústavním soudem.⁹³⁰ Nesouhlasím proto s názorem Jana Filipa, že ustanovením o vycházení z právního názoru mezinárodního soudu byl *praeter constitutionem* rozšířen výčet toho, čím jsou Ústavní soud a jeho soudci při svém rozhodování vázáni.⁹³¹ Domnívám se totiž, že uvedené zákonné ustanovení, ukládající Ústavnímu soudu vycházet v novém nálezu z právního názoru mezinárodního soudu, je pouze legálním promítnutím ustanovení ústavního pořádku, a to konkrétně ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, jímž jsou Ústavní soud a jeho soudci vázáni *ex constitutione*, a že zákon o Ústavním soudu v ustanovení o povinnosti vycházet z názoru mezinárodního soudu pouze výslovně uvádí to, co vyplývá již ze samotného ústavního pořádku, čímž tedy žádným způsobem nedochází k dalšímu omezení Ústavního soudu a jeho soudců při výkonu jejich rozhodovacích pravomocí, a to ani *praeter constitutionem*.⁹³² Ústavní soud v řízení *de facto i de iure* pouze promítá existující mezinárodní závazek České republiky, vyplývající z mezinárodní smlouvy inkorporované do právního řádu, a to jednak naplněním mezinárodní

„I. Obnova řízení ve věci ústavní stížnosti navrhovatele, rozhodnuté Ústavním soudem pod sp. zn. II. ÚS 707/2000, se povoluje.

II. Usnesení Ústavního soudu č.j. II. ÚS 707/2000 – 20 ze dne 30. ledna 2001 se ruší.

III. V řízení ve věci původně rozhodnuté pod sp. zn. II. ÚS 707/2000 bude pokračováno pod sp. zn. Pl. ÚS 13/06.“

⁹²⁸ § 119b odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

⁹²⁹ Shodně Pavel Holländer, In: Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.: Zákon o Ústavním soudu – komentář, Praha 2007, s. 761; též Ivo Pospíšil, In: Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 541.

⁹³⁰ Čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR.

⁹³¹ Filip, J.: První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2008, s. 51; Filip, J.: Desátá novelizace zákona o Ústavním soudu ČR aneb česká a evropská ústavní stížnost, Právní zpravodaj 3/2004, s. 5. Shodný názor zastává i Jiří Hřebejk – Hřebejk, J.: Bude Ústavní soud rozhodovat dvakrát v téže věci?, Parlamentní zpravodaj 5/2003, s. 16. K opačnému názoru viz Malenovský, J.: Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu, Právník 10/2004, s. 969 – 971.

⁹³² Shodně Malenovský, J.: Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu, Právník 10/2004, s. 971.

smlouvy a jednak provedením rozhodnutí mezinárodního soudu, čímž naplňuje příslušná ustanovení Ústavy ČR. Právní názor mezinárodního soudu proto musí vzít Ústavní soud v úvahu i v samotném obnoveném řízení, a nejenom v nálezu, popřípadě usnesení, kterým obnovené řízení skončí, ale například i při provádění dokazování a podobně. Není vyloučeno, že podle okolností konkrétního případu, které mohou být značně rozmanité, bude výsledek obnoveného řízení z pohledu navrhovatele stejný, jako v případě řízení původního, jehož se obnova týkala, tedy například v podobě zamítavého nálezu.⁹³³

Výsledek obnoveného řízení je co do možných variant velmi pestrý, neboť okolnosti jednotlivých případů, o nichž je vedeno obnovené řízení, mohou být různé a varianty řešení téměř nespočetné. Může se stát, že v obnoveném řízení rozhodne Ústavní soud, třeba i nálezem, aniž by muselo následovat jakékoli další řízení před příslušnými orgány. Není však vyloučeno ani to, že po nálezu Ústavního soudu bude následovat další řízení, a to v případě, kdy Ústavní soud nálezem v obnoveném řízení zruší napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci, které původním nálezem potvrdil. Zákon pro tyto případy předpokládá a výslovně zakotvuje široké uplatnění principu ochrany dobré víry, neboť ctí koncepci, že obnova řízení před Ústavním soudem je zcela mimořádná i v porovnání s mimořádnými opravnými prostředky podle jiných procesních předpisů. Pro postup příslušných orgánů zde platí, že novým rozhodnutím nelze měnit právní vztahy jiných osob, než které mají postavení účastníků řízení. Na druhou stranu je však třeba uvést, že zákonný odkaz na obdobné použití občanského soudního řádu je poněkud matoucí a odpovídá spíše stavu podle původního vládního návrhu, který předpokládal možnost obnovy řízení i v jiných než trestních věcech.⁹³⁴

Poslední změna zákona o Ústavním soudu, která se dotkla ustanovení upravujících řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu a provedená posléze zákonem č. 234/2006 Sb., účinným od 1. července 2006, žádným způsobem nezasáhla do věcného obsahu právní úpravy řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu. Přinesla naopak pouze ryze formální změnu spočívající ve změně čísla jedné z poznámek pod čarou v zákoně o Ústavním soudu, která je relevantní i pro řízení o opatřeních k provedení rozhodnutí mezinárodních soudu, aniž by se však věcný obsah a rozsah této právní úpravy jakýmkoli způsobem změnil.

⁹³³ Tak například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/06 ze dne 8. července 2008 rozhodl Ústavní soud v obnoveném řízení, jehož obnovu povolil usnesení téhož čísla jednacího ze dne 6. května 2008, takto:

„I. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 9. 2000 č. j. 11 To 170/99-4015 se v bodu I. ruší.

II. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.“

⁹³⁴ Shodně Ivo Pospíšil, In: Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha 2007, s. 549.

8. Ústavní a evropské právo na území ČR

8.1. Komunitární právo jako normativní systém mezinárodního práva *sui generis*

Komunitární právo je souborem právních norem, které odvozují svůj normativní základ od mezinárodního práva veřejného. Zakládací smlouvy Evropských společenství a Evropské unie jsou mezinárodními smlouvami přijatými v souladu s obecnými zásadami platnými pro vznik mezinárodně smluvních závazků. Zakládací smlouvy, včetně dodatků k nim přijatých, bývají označovány také jako primární právo. Všechny zakládací smlouvy musely být přijaty a schváleny ústavně konformním způsobem v souladu s ústavními kautelami členských států. Primární právo bývá označováno v literatuře také jako ústavní evropské právo. Nicméně rozhodovací činnost Evropského soudního dvora dala vzniknout některým zvláštnostem, o kterých je nezbytné se v rámci této dizertační práce zmínit. Jedná se zejména o některé prvky autonomie evropského sekundárního práva. Evropský soudní dvůr v zásadě rozlišuje mezi primárním a sekundárním právem (nařízení a směrnice), přičemž přiznává, že Evropské společenství si vytvořilo nový mezinárodněprávní řád. Ve vztahu k právním řádům členských států ovšem vyvstává problém, jaké vlastnosti má tento autonomní právní řád Evropských společenství. Evropský soudní dvůr, v souladu se zásadou *self-restraint*, omezil přezkum působnosti ve vztahu k evropskému právu pouze na normy sekundárního práva, čímž vyjádřil nepřekoumatelnost primárního práva v rámci vlastní rozhodovací činnosti.

Vzhledem k historickým zkušenostem s prosazováním mezinárodního práva a jeho kodifikací na evropském kontinentě byl ovšem od počátku postaven Evropský soudní dvůr před otázkou, jak zajistit vymahatelnost autonomního evropského normativního systému na území členských států.⁹³⁵ Otázka konkurence evropského a vnitrostátního práva se tak stala předmětem rozhodovací činnosti již v 60. letech 20. století a v dnes již notoricky známém rozsudku *van Gend en Loos* z roku 1963⁹³⁶ Evropský soudní dvůr konstatoval, že sekundární právo podléhá z hlediska přezkumu, derogace a výkladu působnosti Evropského soudního dvora. Vznikem Evropských společenství se začíná prosazovat princip, do té doby kontinentálnímu právu neznámý, kdy z mezinárodního práva vyvěrá zvláštní soubor norem, které mají ve vztahu k vnitrostátnímu právu aplikační přednost. Aplikační přednost

⁹³⁵ Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*, 5. vydání, Brno 2008, s. 524.

⁹³⁶ Rozsudek ESD ve věci *Van Gend en Loos*, 16/62.

komunitárního práva se z pohledu Evropského soudního dvora uplatňuje jak vůči právu jednoduchému, tak i vůči právu ústavnímu.⁹³⁷ Mnohé z členských států ovšem aplikační přednost komunitárního práva vůči normám ústavního práva neuznávají a judikatura ústavních soudů řady členských států tomuto stanovisku oponuje.⁹³⁸

Základním východiskem pro řešení tohoto sporu je hledání odpovědi na otázku, zda komunitární právo vychází z ústavních základů jednotlivých členských států, které dobrovolně přenesly na Evropská společenství část svých pravomocí, nebo zda hledat základ komunitárního práva v rovině mezinárodněprávní. Toto dilema není v zásadě řešitelné, neboť základy evropské integrace skutečně spočívají na mezinárodně smluvních základech, tj. v zásadě se odvíjejí od vůle jednotlivých členských států a od mechanismů zakotvených v jejich ústavách pro možnost přenášet výkon pravomocí nebo kompetencí na supranacionální organizaci. Nicméně ve vztahu k sekundárnímu právu neobsahuje řada ústav členských států Evropských společenství žádné ústavní limity či kautely, jimž by mělo sekundární právo vyhovovat. Evropský soudní dvůr proto konstantně judikuje, s přihlédnutím k cílům, které si evropský integrační proces vytýčil, že sekundární právo je systém *sui generis*, který vyvěrá z mezinárodních smluv, s nimiž, v souladu se svými ústavními řády, vyslovily členské státy souhlas. Ani nařízení ani směrnice tedy jako prameny, odvozující svůj původ od mezinárodních smluvních dokumentů, nevyžadují ke své aplikaci formu recepce jako vnitrostátního pramene práva. Zda evropské právo, tedy jak primární, tak i sekundární, má aplikační přednost i před vnitrostátními normami ústavního práva, je sporem, jehož řešení se odvíjí od normativního pohledu na základy Evropských společenství. V zásadě lze ovšem připustit, že ústavní právo není v judikatuře Evropského soudního dvora předmětem přezkumu s primárním či sekundárním právem, neboť případné rozdmýchání sporu o superioritu evropského nebo ústavního práva má nejenom právní, ale ponejvíce politické konsekvence. Návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu⁹³⁹ se snažil zakotvit princip, podle kterého by i ústavní právo členských států muselo být v souladu s evropským právem, nicméně řada členských států tento návrh zpochybňovala a považovala jej za snahu o omezení vlastní suverenity nad míru, která by nebyla slučitelná s povahou Evropských společenství

⁹³⁷ Vyvstává i otázka legitimacy rozsudků ESD, kterými by měla být zajištěna aplikační přednost komunitárního práva před vnitrostátním ústavním právem – viz Mayer, F. C.: Wer soll der Hüter der europäischen Verfassung sein?, Archiv des öffentlichen Rechts, sv. 129, 2004, s. 422 – 423.

⁹³⁸ K problematice dozoru nad evropskou ústavností viz Mayer, F. C.: Wer soll der Hüter der europäischen Verfassung sein?, Archiv des öffentlichen Rechts, sv. 129, 2004, s. 411 – 435.

⁹³⁹ Viz znění čl. I-6 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu: „Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.“ K tomuto principu přijala konference prohlášení, ve kterém se uvádí: „Konference konstatuje, že ustanovení čl. I-6 odráží stávající judikaturu Soudního dvora Evropských společenství a Soudu prvního stupně.“

a Evropské unie. Z těchto důvodů proto návrh tzv. Lisabonské smlouvy neřeší otázku poměru evropského a vnitrostátního ústavního práva a ponechává ji nadále otevřenou, což umožňuje zastáncům obou stanovisek setrvávat na svých názorech.

Český ústavodárce při euronovele Ústavy ČR nepřistoupil z praktických důvodů k řešení účinků evropského práva vůči vnitrostátním právním normám. Tento postoj je v zásadě obvyklý ve všech členských státech. Pouze Irsko, Portugalsko, Polsko a Slovensko výslovně ve svých ústavách řeší otázku účinků primárního a sekundárního práva ve vztahu k vnitrostátnímu právu. Tento postup lze ovšem vzhledem k dynamice vývoje evropského práva považovat za riskantní a spíše nehodný následování.⁹⁴⁰

V roce 1962 v rozsudku *Costa v. ENEL*⁹⁴¹ Evropský soudní dvůr přistoupil k prosazování evropského práva v souladu s monistickou koncepcí, když konstatoval, že evropské právo má absolutní přednost před veškerým vnitrostátním právem, včetně práva ústavního. Postoj Evropského soudního dvora je pochopitelný, neboť z jeho pohledu nelze připustit, aby v rámci jednotného trhu existovala pravidla, která by v rámci hierarchie norem byla vzájemně v rozporu, a navíc nebylo podle jeho názoru možné připustit, aby absentovala doktrína, podle které by byl takový rozpor řešen. Evropský soudní dvůr nemohl ponechat řešení takovýchto kolizí na standardních interpretačních postupech, např. v souladu se zásadou *lex posterior derogat priori*. Evropský soudní dvůr proto vytvořil koncept, podle kterého si členské státy založením Evropských společenství vlastně vytvořily nový právní řád tvořící integrální součást právních řádů členských států, který musí být jejich soudy aplikován a který zavazuje jejich příslušníky i je samé.⁹⁴² Členské státy si na počátku evropské integrace neuvědomovaly význam zakládacích smluv a již vůbec jim zřejmě nebyla blízká myšlenka bezprostředního účinku komunitárního práva, kdy cílem tohoto principu, který je ovšem zakotven pouze v judikatuře Evropského soudního dvora, je ochrana práv jednotlivců v případě, kdy členský stát normu komunitárního práva neprovede nebo ji provede chybně či opožděně, aby se adresáti norem komunitárního práva mohli dovolat svých nároků před vnitrostátními soudy a aby se členský stát nemohl dovolávat své nečinnosti či chybné implementace. Smyslem bezprostředního účinku komunitárního práva je zajištění jednotného používání komunitárního práva na území všech členských států.⁹⁴³

⁹⁴⁰ Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému, 5. vydání, Brno 2008, s. 526.

⁹⁴¹ Rozsudek ESD ve věci *Costa v. ENEL*, 6/64.

⁹⁴² Blahož, J., Klíma, K., Skála, J.: Ústavní právo Evropské unie, Dobrá Voda 2003, s. 121.

⁹⁴³ Valešová, T.: Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva, Justiční akademie ČR 2003, s. 65.

Mnohem výraznější otisk ve vztahu k tématu této dizertační práce zanechala judikatura Evropského soudního dvora v otázce povahy Evropských společenství, popř. Evropské unie jako subjektů mezinárodního práva, které jsou oprávněny uzavírat mezinárodní smlouvy či dohody. V souladu s čl. 5 Smlouvy o založení Evropských společenství⁹⁴⁴ mohou tato uzavírat mezinárodní smlouvy pouze v oblastech a míře, ve kterých jim to zakládací smlouvy přiznaly, tj. jinými slovy pouze v případech, kde Evropská společenství požívají explicitních vnějších kompetencí. Plynutí času ovšem ukázalo, že naplňování myšlenky jednotného trhu by nebylo úspěšné, pokud by Evropská společenství jako subjekty mezinárodního práva mohla uzavírat mezinárodní smlouvy pouze v rámci explicitních pravomocí, které jim byly svěřeny. Z tohoto důvodu proto Evropský soudní dvůr, dlužno podotknout, že velmi aktivisticky, vytvořil i kategorii implicitních vnějších pravomocí, které nejsou Evropským společenstvím výslovně svěřeny, ale kdy Evropská společenství přesto mohou uzavírat mezinárodní smlouvy s třetími subjekty, neboť je to nezbytné k realizaci cílů, které Evropská společenství sledují. Z judikatury Evropského soudního dvora lze ovšem usuzovat, že výkon implicitních vnějších pravomocí je spojen s řešením otázek jednotného trhu a nikoliv s otázkami postupné internacionalizace ústavních systémů jednotlivých členských států. Nelze tedy připustit, aby Evropská společenství dovozovala implicitní vnější pravomoci například na poli mezinárodněprávní kodifikace v oblasti lidských práv a základních svobod.⁹⁴⁵ Evropská společenství by proto měla vystupovat jako subjekt mezinárodního práva velmi rezervovaně a nikoliv jako organizace, které by skrze jimi uzavřené mezinárodní smlouvy chtěly členským státům jako suverénům mezinárodního práva vnutit vůli, s níž nejsou členské státy jako subjekty mezinárodního práva srozuměny.

Vzhledem k dynamice vývoje komunitárního práva je proto zcela pochopitelný trend členských států chránit na ústavní úrovni vlastní identitu před komunitárním právem. Členské státy jsou si vědomy toho, že každá mezinárodní organizace tím, jak nabývá na významu, usiluje o větší míru pravomocí a realizuje je v souladu s principem posilování vlastního významu. Ochrana národní identity tak přestává být pouze akademickou debatou a předmětem sociologických a politologických diskuzí. Národní identita musí být chráněna na úrovni ústav jednotlivých členských států, což se v praxi také děje, a tím se předznamenává,

⁹⁴⁴ Citace čl. 5 Smlouvy o založení Evropského společenství: „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených.

V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhovaných činností lépe dosaženy Společenstvím. Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.“

⁹⁴⁵ Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému, 5. vydání, Brno 2008, s. 531.

že budoucí konflikt o superioritu vnitrostátního ústavního a evropského „ústavního“ práva nebude sporem o právní doktrínu, ale sporem o ideologický obsah národní suverenity. Ústavy členských států představují *ultima ratio* mez, která je schopná odolat náporu expandujícího evropského práva, a prostředek, jak zajistit národní identitu jako nejvyšší ústavní princip. Nelze připustit, aby se cestou europeizace národních ústav vytratil význam národních států jako symbolů Evropy, která se skrze ně vymanila z područí středověkého feudalizmu.

Historie nás učí, že každý mohutný mnohonárodnostní celek, jenž usiloval o vytvoření jediné národní ideje, na které by byl postaven, a to zejména při „vnucování“ národní identity seshora, skončil nezdarem.⁹⁴⁶ Při řešení otázky vztahu vnitrostátního, mezinárodního a evropského práva nejde v zásadě o hledání konečného vítězství některého z těchto normativních systémů, neboť taková superiorita by byla pouhým Pyrrhovým vítězstvím. Debata nad místem a povahou komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu by se měla oprostít od klasického pojetí právního řádu jako pyramidálního uspořádání právních norem, které je založeno na právní síle jednotlivých právních aktů. Mnohem více je třeba zohlednit aplikační rovinu prolínání se těchto systémů a nalézat *ad hoc* modely „zacházení“ s některými druhy právních norem, namísto vytváření vratkých a doktrínálně snadno zpochybnitelných koncepcí.

8.2. Charakter přenosu pravomocí ČR na Evropskou unii

Pokud jde o otázku přenosu pravomocí, pak je třeba poznamenat, že neexistuje obecný model právní úpravy, který by byl společný vícero členským státům Evropské unie.⁹⁴⁷ V České republice převládal od počátku názor, že do Ústavy ČR nelze zakotvit ustanovení reflektující přenos pravomocí na Evropskou unii, a to *expressis verbis* ve vztahu k této mezinárodní organizaci.⁹⁴⁸ Převažoval názor, že pokud dojde k přenosu pravomocí pouze na základě obecného ustanovení, bude možné pod něj subsumovat nejenom Evropskou unii, ale i jiné mezinárodní instituce mající trvalý a stabilní charakter.⁹⁴⁹ Český ústavodárce se tak

⁹⁴⁶ Příkladem lze uvést Římskou říši, Čingischánovu říši, Svatou říši národa německého, Sovětské Rusko 20. století apod.

⁹⁴⁷ Komparatistické srovnání In: Kühn, Z., Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy 1/2004, s. 23 – 27; Syllová, J.: K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva, Právní rozhledy 9/2003, příloha Evropské právo, s. 12 – 15.

⁹⁴⁸ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu euro novely Ústavy ČR, sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, III. volební období, 2000).

⁹⁴⁹ Tato úprava je vhodná i z hlediska naplňování jiných mezinárodních závazků, kdy dochází k částečnému přenosu některých pravomocí z vnitrostátních orgánů na mezinárodní instituce, aniž by tyto instituce byly mezinárodními organizacemi; jedná se například o Mezinárodní trestní soud založený v Haagu na základě tzv. Římského statutu. Ačkoliv z ústavněprávního hlediska nic nebrání České republice, aby k této mezinárodní

nenechal inspirovat například článkem 23 Základního zákona, kdy německému ústavodárci šlo v první řadě o vymezení a definování vnitrostátní a supranacionální právní oblasti, o přenos kompetencí na supranacionální orgány a přednost komunitárního práva. Nicméně vládní návrh novely Ústavy ČR s úpravou obdobnou německé počítal, když obsahoval čl. 10b, ve kterém se navrhovalo stanovit, že: „Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a.“ Návrh článku 10b tak dováděl do důsledků převod pravomocí ústavních orgánů České republiky jako budoucího členského státu Evropské unie, když předpokládal přijetí generální interpretační klauzule, mající povahu ústavního článku, upravující vztah vnitrostátního práva a závazků vyplývajících z členství v mezinárodní instituci podle čl. 10a. Návrh vycházel z irského vzoru,⁹⁵⁰ když konstituoval zákaz vykládat a používat celý český právní řád v rozporu se závazky vyplývajícími z členství v mezinárodní organizaci.⁹⁵¹ Dominantním závazkem pak mělo být dodržování *acquis communautaire*, jehož specifikace se nejevila v Ústavě ČR jako vhodná. Ustanovení samo o sobě mělo povahu návodu pro postup všech adresátů práva, zejména však orgánů aplikujících právo.⁹⁵² Nakonec v Parlamentu převládl názor, že žádná explicitní úprava vztahu vnitrostátního a komunitárního práva není na úrovni Ústavy ČR nutná. Pokud jde o vlastnosti komunitárního práva, zejména o zásadu aplikační přednosti, vyplývají již ze samotného aktu přenesení pravomocí ústavních orgánů České republiky na orgány Společenství, ze zřizovacích smluv jednotlivých společenství tvořících Evropskou unii a z judikatury Evropského soudního dvora.

Koncepce národních států je postavena v zásadě na koncepci neomezené suverenity státní moci.⁹⁵³ Státní moc musí svou legitimitu odvozovat vždy od lidu jako jediného nositele

smlouvě prezidentského typu přistoupila, není zatím v České republice politická vůle k ratifikaci této mezinárodní smlouvy, ačkoliv ji ratifikovaly všechny zbývající členské státy Evropské unie, aniž by konstatovaly, že by ratifikací této mezinárodní smlouvy došlo ke snížení lidskoprávního standardu garantovaného jejich ústavami. To je o to více překvapující, že ČR akceptuje obecný lidskoprávní standard zajišťovaný v rámci legislativní a rozhodovací činnosti orgánů Evropské unie, kterým je podmíněn přenos vnitrostátních pravomocí ČR na Evropskou unii, ale v případě přenosu na Mezinárodní trestní soud někteří politici tento argument využívají pro odmítnutí dát souhlas s ratifikací této smlouvy.

⁹⁵⁰ Viz čl. 29 irské ústavy.

⁹⁵¹ K inspiraci irským vzorem viz Kühn, Z., Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy 1/2004, s. 26.

⁹⁵² Smíšená pracovní komise předkládala k rozhodnutí i alternativu k čl. 10b, který měl zakotvit absolutní přednost komunitárního práva před právem České republiky, tj. i před ústavním pořádkem. Návrh zněl: „Pokud to vyplývá z mezinárodní smlouvy podle čl. 10a, je právo takové mezinárodní instituce přímo použitelné a má přednost před právem České republiky.“

⁹⁵³ K otázce kolize národní a evropské suverenity viz Tomášek, M.: Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, Právník 11/2003, s. 1064 – 1071.

státní moci. Lid ve státě je zdrojem veškeré legitimacy; není tedy možná existence legitimované moci, které by neměla oporu v lidu. Bez výjimky byla tato koncepce uplatněna i v České republice, která usilovala o vstup do Evropské unie. Pokud mělo dojít k omezení výkonu státní moci legitimované lidem, pak musel být vyřešen problém relevantního rozhodnutí, jak docílit přenosu výkonu výsostných práv České republiky na Evropskou unii, aby byl tento přenos ústavně konformní a zároveň nevedl k omezení suverenity České republiky nad míru, jež by měla za důsledek vyprázdnění státní moci. Bylo proto nezbytné vyřešit otázku, zda přistoupit na základě otevřeného integračního ustanovení umožňujícího přenos výsostných pravomocí na mezinárodní organizaci nebo mezinárodní instituci, což je způsob, kterým není integrační proces fixován pouze na dosažení členství v Evropské unii, ale jde o obecné integrační ustanovení umožňující přistupovat i k jiným integračním uskupením.⁹⁵⁴ Ve své podstatě jsou oba způsoby ústavním vyjádřením integračního procesu, jejichž smyslem je závazek k mezinárodní spolupráci. Rozhodnutí českého ústavodárce bylo o to komplikovanější, že v některých ústavách dosavadních členských států byla integrační ustanovení koncipována výslovně se vztahem k Evropské unii. Taková ustanovení většinou upravovala i otázku přenosu výsostných pravomocí na Evropskou unii.

Obecným znakem přistoupení k Evropské unii je díkce přenosu výsostných práv, nikoliv díkce omezení nebo absolutního přenesení suverenity státu na Evropskou unii.⁹⁵⁵ Tato zvolená terminologická jednota ústavních změn vychází z koncepce nemožnosti omezení státní suverenity jakoukoliv v Parlamentu dosaženou ústavní většinou a z myšlenky, že lid je suverénním nositelem veškeré moci ve státě, kdy neexistuje jiný subjekt než lid, který by mohl svou suverenitu delegovat na jiného nositele moci či mu výkon části svých suverénních pravomocí propůjčit.⁹⁵⁶ Český ústavodárce tedy nemohl připustit, aby docházelo k neomezenému přenosu výsostných pravomocí na supranacionální subjekt a bylo proto nutné nastavit meze přenosu pravomocí orgánů České republiky, které by byly z hlediska lidu jako nositele suverénní moci ve státě nepřekročitelné.⁹⁵⁷ Takové imanentní meze přenosu výsostných pravomocí bývají obvykle dvojího druhu, jsou to meze procesní a meze

⁹⁵⁴ Absence integračního ustanovení, ať již v jakékoliv podobě, je považována doktrínou za ústavní mezeru. Viz Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, s. 845 – 846.

⁹⁵⁵ Pro ukázkou uvádím citace relevantních ustanovení týkajících se přenosu kompetencí na Evropskou unii, jak je zakotvují ústavy některých nových členských států: státní kompetence v jednotlivých záležitostech (Polsko), jednotlivé pravomoci (Česká republika), výsostná práva (Slovensko), jednotlivé kompetence vyplývající z ústavy (Maďarsko), část suverénních práv (Slovinsko).

⁹⁵⁶ Viz blíže k přenosu pravomocí Koudelka, Z.: Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2001, s. 279 – 283.

⁹⁵⁷ K otázce suverenity lidu a jejímu praktickému naplňování v činnosti jednotlivých ústavních orgánů viz Šamalík, F.: Stabilita vlády a optimálnost zastupitelství, In: Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy, II. část, Praha 2000, s. 22-36.

materiální. Přenos výsostných pravomocí má svůj základ v mezinárodní smlouvě, jejíž ratifikační proces má procesní specifika jako zvýšení kvóra pro přijetí v Parlamentu nebo obligatorní předložení mezinárodní smlouvy ke schválení v referendu.⁹⁵⁸ Překážky procesního charakteru jsou oproti procesním pravidlům nastaveným pro schvalování jiných ústavních změn zcela pochopitelné, protože přenos výkonu výsostných pravomocí se musí uskutečnit za demokratické spoluúčasti lidu jako nositele moci ve státě. Zavádění přezkumu mezinárodních smluv, včetně přístupové smlouvy k Evropské unii, je pouze důsledek obecného požadavku preventivní kontroly ústavnosti naplňovaného přezkumem mezinárodních smluv před okamžikem jejich konečného schválení v zákonodárném sboru, popřípadě před jejich ratifikací.⁹⁵⁹

Z terminologického hlediska označování přenosu výsostných pravomocí v některých evropských ústavách slovními spojeními „jednotlivá výsostná práva“ nebo „část výsostných práv“⁹⁶⁰ lze usoudit, že nedochází v žádném případě k přenosu pravomocí ve velkém rozsahu, nelze tedy hovořit o situaci, že by vnitrostátní pravomoci byly předány supranacionální organizaci v takovém rozsahu, že by národní stát ztratil smysl svého fungování či byl nucen omezit výkon zbývajících vnitrostátních pravomocí. Český zákonodárce se mohl proti „vyčerpání“ podstatné části pravomocí českých orgánů bránit tím, že přenos kompetencí mohl navázat pouze na práva a povinnosti vyplývající ze zakládacích smluv. Jsem ovšem přesvědčen o tom, že ani taková pojistka by neměla povahu imanentního prvku bránícího vyprázdňování vnitrostátní suverenity, neboť jakákoliv změna zakládacích smluv spočívající v přenosu dalších výsostných práv v sobě nutně zahrnuje i nebezpečí z hlediska ústavní konformity s ústavním pořádkem České republiky. Jako vhodnější se proto mohla jevit limitace přenosu výsostných pravomocí obecně formulovanými principy, kdy základním korektivem přenosu pravomocí je naplňování principu subsidiarity.⁹⁶¹ Evropská unie potřebuje pouze ty pravomoci, které jsou nezbytné k dosažení cílů, jejichž řádný a efektivní

⁹⁵⁸ V ČR může být referendum uskutečněno v případě, pokud to umožní ústavní zákon; např. v Litvě je schvalování zásadních změn ústavy velmi rigidní, kdy změna litevské ústavy může být schválena v referendu se závazným výsledkem pouze, pokud se referenda zúčastní ¾ oprávněných voličů.

⁹⁵⁹ K předběžné kontrole mezinárodních smluv s vazbou na integrační proces, viz Kust, J., Pítrová, L.: „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, *Právník* 5/2008, s. 473 – 504.

⁹⁶⁰ Přehledně jsou příklady různých ústavních úprav členských států popsány in: Kühn, Z., Kysela, J.: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, *Právní rozhledy* 1/2004, s. 26 – 27.

⁹⁶¹ Citace čl. 23 odst. 1 Základního zákona: „Pro uskutečnění sjednocené Evropy se účastní Spolková republika Německo na rozvoji Evropské unie, založené na zásadách demokracie, právního státu, na sociálních a federativních zásadách a na zásadě principu subsidiarity a zaručující ochranu základních práv ve své podstatě srovnatelnou s tímto Základním zákonem. Spolek může za tímto účelem přenášet svá výsostná práva zákonem se souhlasem Spolkové rady. Pro založení Evropské unie, jakož i pro změny jejich smluvních základů a srovnatelné úpravy, jimiž se tento Základní zákon mění nebo doplňuje ve svém obsahu nebo jimiž se takové změny nebo doplňky umožňují, platí článek 79 odst. 2 a 3.“

výkon nejsou schopny zabezpečit samotné členské státy. Princip subsidiarity je definován v článku 5 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.⁹⁶² Samotná zakládací smlouva obsahuje korektiv pro svěření efektivnějšího výkonu některých pravomocí Společenství v čl. 5 odst. 3, když stanoví, že činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy. Obsahovou determinaci procesu evropské integrace nelze ovšem v podobě vazby na princip subsidiarity v Ústavě ČR nalézt. Německý Základní zákon navíc vedle korektivu ve formě použití principu subsidiarity stanoví, že přenos výsostných práv na Evropskou unii je možný pouze, pokud tím nebudou dotčeny zásady demokratického, právního, sociálního a spolkového uspořádání, stejně jako standard efektivní ochrany lidských práv a svobod zaručených Základním zákonem.⁹⁶³

Materiální limity přenosu výsostných pravomocí nejsou ovšem jenom problémem samotné novelizace Ústavy ČR v roce 2001, ale i otázkou nezměnitelných ustanovení neboli materiálního jádra Ústavy ČR.⁹⁶⁴ Materiální jádro a jeho obsah je v zásadě definován několika faktory, na něž nemá evropský integrační proces žádný vliv; jsou to ústavní tradice, které mají svůj základ zejména v historickém vývoji Československa, dále je to společně sdílená hodnota humanity a lidské důstojnosti, což je důsledek společenského vývoje a evoluce demokratických států vznikajících či se transformujících v průběhu 20. století.⁹⁶⁵ Na materiálním jádru Ústavy ČR lze ukázat rozdílnost definování toho, co členské státy Evropské unie považují za klíčovou garanci zachování vlastní existence. Česká ústava definuje obecně materiální jádro v čl. 9 odst. 2, když stanoví, že podstatné náležitosti demokratického právního státu jsou nezměnitelné. Obsah jádra je tak určen povětšinou na základě doktríny definované v mnoha nálezech Ústavního soudu ČR (zejména základní lidská práva a svobody,⁹⁶⁶ nikoliv ale hospodářská, sociální a kulturní práva) a na základě dosaženého

⁹⁶² Článek 5 odst. 2 Smlouvy ES zní: „V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.“ Blíže k principu subsidiarity v evropském právu a k relevantní literatuře viz Walter, R., Mayer, H., Kucsko-Stadlmayer, G.: Grundriss der österreichischen Bundesverfassungsrechts, Vídeň 2007, s. 127

⁹⁶³ Jedná se o obecné principy formulované v rozsudcích Spolkového ústavního soudu Solange I, II.

⁹⁶⁴ K otázce materiálního jádra Ústavy ČR viz Holländer, P.: Materiální ohnisko Ústavy a diskrece ústavodárce, Právník 4/2005, s. 313-336. Téma nezměnitelnosti ústav je tématem historicky zajímavým, neboť se k němu vyjadřovali právníci i v období první republiky - např. Brychta, F.: Otázka nezměnitelnosti ústav, Časopis pro právní a státní vědu, 1918, roč. I. nebo Weyr, F.: Základy filosofie práva, Brno 1920.

⁹⁶⁵ K ústavním změnám v transformujících se státech střední a východní Evropy podrobněji Pavlíček, V.: O ústavních změnách po rozpadu sovětského bloku, In: Pavlíček, V. a kol.: Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy, I. díl, Praha 1999, s. 9-17.

⁹⁶⁶ Judikatura Ústavního soudu je ovlivněna judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, který vidí ve všeobecných principech společných členským státům Evropské unie kvalitativně srovnatelnou záruku demokratického vývoje, jakou plní v právních řádech „nečlenských“ států Evropské unie základní lidská práva a svobody stojící pod ochranou tohoto soudu. Viz Fridrich, B.: Základní práva a svobody v Evropské unii a ich

stupně demokratického vývoje státu jako takového (garance nezávislého soudnictví, garance přezkumu ústavnosti právních norem, pluralita politických stran, zachování lidské důstojnosti, rovnost v právech apod.). Co ovšem není považováno v České republice za materiální překážku integračního procesu, je otázka charakteru státního zřízení. Materiální jádro čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR nevylučuje změnu státního uspořádání (např. změnu republikánské formy státu nebo změnu ve federativní stát). Česká republika navíc nemá v ústavě definován ani oficiální a úřední státní jazyk. Používání českého jazyka tak vyplývá z podústavních právních norem, zejména z jednoduchého práva (procesní předpisy, zákony o používání jazyků národnostních menšin, školské zákony apod.). To, co je ovšem členským státům Evropské unie společné, je nezměnitelnost charakteru těchto států jako demokratických a právních států.⁹⁶⁷

Přenos výsostných pravomocí na supranacionální subjekty je *stricto sensu* navázán na princip suverenity.⁹⁶⁸ Obecně se rozlišuje mezi suverenitou vnitřní a suverenitou vnější a v tomto duchu probíhala debata také v České republice, kde byl uplatňován argument, že nelze přenášet pravomoci suverénního státu, nýbrž pouze výkon výsostných pravomocí, čímž měl být překlenut teoretický problém odejmutí suverenity ve prospěch Evropské unie tak, aby byl zachován koncept neporušené suverenity České republiky jako jediného držitele a nositele této suverenity. Česká republika je tedy nadále subjektem nakládajícím se svými výsostnými pravomocemi, aniž by je ovšem sama vykonávala.⁹⁶⁹

8.3. Vztah vnitrostátního a evropského práva po vstupu ČR do Evropské unie

Základním předpokladem pro naplňování cílů Evropské unie, jak jsou definovány v zakládacích smlouvách, je zakotvení účinků komunitárního práva ve vnitrostátních právních

účinnok na národný právny poriadok. In: Mokrý, L. (ed.): Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov, Bratislava 2007, s. 19.

⁹⁶⁷ Přestože je definování pojmu demokratického a právního státu výsostně záležitostí každého státu, bezesporu spadají pod tento pojem principy pluralitního politického systému, nezávislého soudnictví, ochrany základních práv a svobod apod. Subsumpce některých principů je ovšem ovlivněna faktory ústavní a historické tradice státu. Společný nezměnitelný základ demokratických právních států si ovšem vytvořila i Evropská unie (zejména dodržování lidských práv a základních svobod a nezávislost soudnictví), neboť Evropská unie sebe sama nutně musí chápat také jako mezinárodní organizaci naplňující znaky demokratického a právního rozhodování. Tento Evropskou unií vytvořený standard demokraticky chápaných států požaduje Evropská unie po kandidátských státech před jejich přistoupením.

⁹⁶⁸ Ze samotného čl. 10a Ústavy ČR nelze dovodit, že by český ústavadárce uvažoval o přenesení suverenity nebo její části. V tom shodně Syllová, J.: K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva, *Právní rozhledy* 9/2003, příloha Evropské právo, s. 15.

⁹⁶⁹ Srov. v případě Slovenska Azud, J.: K otázce vplyvu vstupu SR do EÚ na suverenitu SR v kontextu článku 7 Ústavy Slovenskej republiky, *Právní obzor* 6/2003, s. 591 – 609.

rádech.⁹⁷⁰ Samotným přenosem pravomocí na Evropskou unii ještě nedochází k definitivnímu vyřešení přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním, neboť vnitrostátní právo odporující právu komunitárnímu není existencí takového rozporu zneplatněno, nýbrž se pouze nepoužije při řešení konkrétního sporu.

Výchozí pozici akceptovanou i ústavními soudy jiných členských států nastavil Spolkový ústavní soud, který konstatoval, že konflikt mezi oběma právními systémy není vyloučen a prakticky k němu dochází, nicméně není nutné jej řešit do toho okamžiku, dokud je komunitárním právem zajištěna procedurálně i materiálně srovnatelná ochrana základních lidských práv a svobod, jako je tomu v členských státech.⁹⁷¹ S ohledem na tento postoj následovaný některými členskými státy není překvapující závěr, že ústavy některých členských států zakotvují přednost komunitárního práva před vnitrostátními předpisy jednoduchého práva, ale nikoliv před předpisy ústavního práva. Tomu odpovídá také judikatura Ústavního soudu ČR, který konstatuje, že není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázku platnosti norem komunitárního práva a používal tak při rozhodování o platnosti norem majících základ v komunitárním právu vnitrostátní ústavní kautely, na jejichž základě by bylo možné rušit předpisy komunitárního práva pro jejich rozpor s vnitrostátním ústavním řádem.⁹⁷² Navíc nelze opomíjet, že řada „starých“ členských států Evropské unie se nikdy nepodřídila principu absolutní přednosti komunitárního práva před veškerým vnitrostátním právem ústavního charakteru.⁹⁷³ Pokud by totiž byla akceptována doktrína, že komunitární právo má přednost před vnitrostátním ústavním právem, pak by bylo možné skrze komunitární právo ovlivňovat normativní základy zakotvené ve vnitrostátních ústavách, což

⁹⁷⁰ K účinkům komunitárního práva a jeho působení v českém právním řádu viz Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, s. 845 – 847.

⁹⁷¹ BVerfGE 73, 339 (s. 387) Solange II; BVerfGE 89, 155 (s. 175) Maastricht; podrobněji k pozici Spolkového ústavního soudu a práva Evropských společenství viz Arnold, R.: Spolkový ústavní soud a právo Evropských společenství, AUC – Iuridica 4/1995, s. 9 – 25.

⁹⁷² Viz např. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS č. 50/04 (vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 154/2006 Sb.), který konstatoval, že: „Ústavní soud není kompetentní k tomu, aby posuzoval otázky platnosti norem komunitárního práva. Takové otázky spadají do výlučné pravomoci Evropského soudního dvora. Z pohledu komunitárního práva, jak bylo v minulosti vyloženo Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“), používají normy komunitárního práva aplikační přednost před právními řády členských států ES. Podle judikatury ESD tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právem, včetně kritérií uplatňovaných v ústavní rovině.“ K problematice vyjasnění vztahu českého ústavního práva a komunitárního práva viz Mlsna, P.: První krok k vyjasnění vztahu českého ústavního práva a komunitárního práva, Právní zpravodaj č. 5/2006, s. 1, 3 – 5.

⁹⁷³ Viz judikatura ústavních soudů „starých“ členských států Itálie (srov. rozhodnutí ze dne 27. 12. 1973 č. 183/73 Frontini v. Ministero delle Finanze, Constitutional Court; rozhodnutí ze dne 21. 4. 1989 č. 232/1989 Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, Constitutional Court), SRN (rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83 Wuensche Handelsgesellschaft, Solange II.; rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 zum Vertrag über die Europäische Union), Irsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 1989 Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan a ze dne 5. 3. 1992 Attorney General v. X) a Dánsko (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 Carlsen and Others v. Rasmussen). Citace rozhodnutí převzata z náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 50/04.

by mohlo vyvolat dojem, že lid již není suverénem a jediným držitelem nositelem moci ve státě. Evropská unie by tak mohla v zásadě ovlivňovat svou judikaturou i nezměnitelné jádro národních ústav, což by bylo absolutním vyprázdněním státní suverenity jdoucím daleko nad rámec konstrukce Evropské unie jako mezinárodní organizace.⁹⁷⁴ Bylo by možné hovořit dokonce o modelu blížícím se federalistickému státu s omezenou mírou práva jeho subjektů vytvářet si vlastní ústavní pravidla.⁹⁷⁵ Přesto je z pohledu komunitárního práva a závazků, které Česká republika převzala přistoupením k Evropské unii, naprosto zásadním požadavkem zakládacích smluv, aby byla zajištěna přednost komunitárního práva před vnitrostátním právem v jakékoliv formě (ať při realizaci soudní či správní rozhodovací činnosti).⁹⁷⁶ Jinak by totiž nebylo možné naplnit požadavek jednotného právního prostoru na celém území Evropské unie, který je základním požadavkem realizace cílů Evropské unie.⁹⁷⁷ Česká republika zvolila z komparatistického pohledu s jinými členskými státy poměrně elegantní řešení vztahu těchto dvou poměrně odlišných právních systémů, když vyšla z koncepce mezinárodních smluv a chápání Evropské unie jako subjektu mezinárodního práva, jehož právní akty jsou závazné pro Českou republiku jako člena této mezinárodní organizace. Nový článek 10 Ústavy ČR stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy ratifikované prezidentem se souhlasem Parlamentu jsou součástí právního řádu a stanoví-li něco jiného než český zákon, použije se taková mezinárodní smlouva, tj. i přístupová smlouva mezi Českou republikou a Evropskou unií.⁹⁷⁸ Prameny komunitárního práva (nařízení a směrnice)⁹⁷⁹ nelze ovšem považovat za mezinárodní smlouvy, neboť tvorba těchto pramenů se neodvíjí od pravidel mezinárodního práva veřejného, ale od pravidel stanovených mezinárodní smlouvou, která byla přijata na základě pravidel mezinárodního práva veřejného. Sekundární komunitární právo dále již z materiálního ani procesního hlediska nemá mimo svého normativního základu

⁹⁷⁴ Evropská unie jako mezinárodní organizace trpí samozřejmě demokratickým deficitem, který by se při posilování integračních prvků směrem k federalistickému uspořádání ještě více prohluboval. Viz Randelzhofer, A.: Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, in: Hommelhoff, P., Kirchhof, P.: Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, s. 39 – 55.

⁹⁷⁵ Takový model by byl centralističtější než model německé federace, kde mohou jednotlivé země Spolku přijímat vlastní ústavy s vlastním ústavními soudy, kdy v podstatě postačuje naplnění pouze souladu zemské ústavy se Základním zákonem, aby byl takový postup v souladu s principem věrnosti Spolku.

⁹⁷⁶ K zakotvení účinků přednosti sekundárního komunitárního práva v soudní judikatuře „starých“ členských států viz Kühn, Z., Kysela, J.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém, právním řádu, Právní rozhledy 10/2004, s. 396 – 397.

⁹⁷⁷ Nesdílím názor, že by komunitární právo působilo ve vnitrostátním právním řádu samo o sobě, oproštění se od domácího ústavního základu není z hlediska principu národní suverenity možné. Viz opačně Kühn, Z., Kysela, J.: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém, právním řádu, Právní rozhledy 10/2004, s. 396.

⁹⁷⁸ Ústavy nových členských států se v zásadě vyhnuly explicitnímu řešení vztahu přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním.

⁹⁷⁹ Problematice nařízení a směrnic se dlouhodobě věnuje R. Král, viz k tomu Král, R.: Nařízení ES, Právník 7/2002, s. 785 – 795 nebo monografie Král, R.: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha 2002.

v zakládacích smlouvách s mezinárodním právem nic společného. Existenci pramenů komunitárního práva lze proto považovat za závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva (z přístupové smlouvy a potažmo ze zakládacích smluv, viz čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR).⁹⁸⁰ Aplikační přednost komunitárního práva je tady zajištěna prostřednictvím čl. 10a odst. 1 Ústavy ČR, kdy ČR může přenášet některé pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní organizace, a prostřednictvím čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, kdy je Česká republika povinna dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.⁹⁸¹ Působení komunitárního práva v České republice je koncipováno jako dodržování pravidel mezinárodního práva veřejného, aniž by český ústavodárce přistoupil na doktrínu explicitní kodifikace přednosti a implementace komunitárního práva do českého právního řádu.⁹⁸² Tento přístup České republiky je aplikovatelný v případě, že stát akcentuje ve své ústavě doktrínu monistického vztahu ústavního a mezinárodního práva⁹⁸³ (komunitární právo je mezinárodní právo *sui generis*)⁹⁸⁴. Doplnujícím zajištěním aplikační přednosti komunitárního práva v České republice je pak také ustanovení článku 95 Ústavy ČR, který stanoví, že soudce českého soudu je vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, přičemž soudce je oprávněn posoudit soulad jiného předpisu se zákonem nebo takovou mezinárodní smlouvou. Pokud by tedy byl prováděcí právní předpis nižší právní síly než zákonně podle názoru soudce v rozporu s mezinárodní smlouvou (přístupová smlouva nebo

⁹⁸⁰ V tomto ohledu lze vysledovat, že působení sekundárního komunitárního práva v českém právním řádu nachází v doktríně zdůvodnění i ve vazbě mezi čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ČR, viz Syllová, J.: „nadřazenost“ budoucího ústavního evropského práva, Právní rozhledy 9/2003, příloha Evropské právo, s. 14.

⁹⁸¹ Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, s. 850 – 851.

⁹⁸² Poněkud odlišný názor na tuto problematiku má český Ústavní soud, který v právní větě nálezu Pl. ÚS 50/04 konstatoval, že: „Bezprostřední použitelnost ve vnitrostátním právu a přednostní aplikace nařízení vyplývá z vlastní dogmatiky komunitárního práva, tak jak byla v minulosti podána v judikatuře ESD. Pokud členství v ES s sebou nese určité omezení pravomocí vnitrostátních orgánů ve prospěch komunitárních orgánů, musí být nutně jedním z projevů takového omezení i omezení volnosti členských států určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva. 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.“ Narozdíl od Ústavního soudu jsem toho názoru, že to není pouze čl. 10a Ústavy ČR, který otevírá působení komunitárního práva v ČR, ale kombinace čl. 10a odst. 1 (přenos výsostných kompetencí) a čl. 1 odst. 2 (dodržování závazků mezinárodního práva).

Tento zvolený koncept byl doktrínou v ČR poměrně často kritizován, viz Zemánek, J.: Ústavní zakotvení účinků práva Evropské unie v České republice, AUC – Iuridica (1 – 2) 2004, s. 45 – 58.

⁹⁸³ Jiří Malenovský dokonce hovoří o esenciálním přechodu od dualistického vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva k převážně monistickému vztahu inkorporačního charakteru. Viz Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, s. 844.

⁹⁸⁴ Obdobně jako v České republice byl i v Polsku zvolen koncept subsumpce komunitárního práva pod mezinárodní práva veřejné, když čl. 91 odst. 3 polské ústavy stanoví, že právo vytvořené mezinárodní organizací je bezprostředně použitelné a má přednost.

zakládací smlouvy ES a EU), pak použije tuto mezinárodní smlouvu.⁹⁸⁵ Obdobně musí soudce postupovat, pokud zjistí, že závazek mezinárodního práva (nařízení ES, které je bezprostředně použitelné v členských státech)⁹⁸⁶ obsahuje úpravu, která je v materiálním rozporu s vnitrostátním zákonem. V takovém případě musí soudce použít v souladu se závazkem (čl. 1 odst. 2 Ústavy) vyplývajícím ze Smlouvy o založení Evropského společenství přednostně toto nařízení ES před vnitrostátním zákonem. V případě pochybností, zda je vnitrostátní úprava v rozporu v komunitárním právem, které má být v dané věci použito, má navíc vnitrostátní soud možnost položit Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku podle článku 234 Smlouvy ES.⁹⁸⁷ Tento institut je vhodný zejména v případech, kdy vnitrostátní právní úprava materiálně řeší problematiku, která je sice předmětem úpravy komunitárního práva, ale není zcela zřejmé, zda komunitární právo upravuje širí materie i v ohledu materiální úpravy vnitrostátního zákona nebo zda ponechává danou problematiku zcela v rukách vnitrostátního zákonodárce.

Z členství v Evropské unii navíc vyplývá pro Českou republiku také povinnost transponovat do vnitrostátního právního řádu komunitární prameny práva (transpozice směrnic, adaptace nařízení).⁹⁸⁸ Tato povinnost bezprostředně vyplývá ze zakládacích smluv. Ústava ČR tuto povinnost transponování komunitárního práva výslovně neupravuje.

Ústava ČR obsahuje i zvláštní ustanovení týkající se povinnosti vlády informovat Parlament o otázkách souvisejících s plněním závazků vyplývajících z členství v Evropské unii, přičemž jednací řády obou komor Parlamentu stanoví podrobnosti účasti na tomto informačním procesu.⁹⁸⁹ Ústava ČR v rámci euronovely stanovila povinnost vlády informovat Parlament o otázkách souvisejících s členstvím České republiky v Evropské unii, přičemž těmito informacemi se nemyslí pouze závazky vyplývající ze sekundárního práva, ale

⁹⁸⁵ J. Malenovský uvádí, že sekundární komunitární právo je výronem normotvorné moci Společenství a není tedy obhajitelné, aby jeho účinky zakotvovala sama ústava členského státu. Viz Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003, s. 846.

⁹⁸⁶ Viz čl. 249 Smlouvy o založení Evropských společenství.

⁹⁸⁷ K předběžné komunitární otázce viz Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M.: Předběžná otázka v komunitárním právu, Praha 2005.

⁹⁸⁸ K transpozici komunitárního práva do českého právního řádu viz Mlsna, P.: Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie, In: Gerloch, A., Kysela, J.: (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007, s. 123 – 138.

⁹⁸⁹ Viz čl. 10b Ústavy ČR:

„(1) Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícím z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a.

(2) Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády.

(3) Zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek, může svědčit výkon působnosti komor podle odstavce 2 společnému orgánu komor.“

i informace o možných závazcích, které v budoucnosti teprve vzniknou.⁹⁹⁰ Vláda je tak povinna informovat Parlament o všech chystaných změnách v mezinárodních smlouvách dotýkajících se základů Evropských společenství, popřípadě Evropské unie. Vláda je povinna tuto povinnost plnit pravidelně a předem, což značí, že Parlament by měl být o závazcích informován dříve, než vůči České republice takový závazek vznikne. Informační povinnost vlády vůči Parlamentu má ve své podstatě vyrovnávat demokratický deficit, kterým rozhodování v Evropské unii trpí.⁹⁹¹ Jedná se rovněž o projev kontrolní funkce Parlamentu vůči vládě.⁹⁹² Jednací řád Poslanecké sněmovny⁹⁹³ byl novelizován zákonem č. 282/2004 Sb.⁹⁹⁴ a po této novele v § 109a stanoví, že vláda předkládá Poslanecké sněmovně prostřednictvím Výboru pro evropské záležitosti návrhy aktů Evropských společenství a Evropské unie a předkládá k těmto návrhům své předběžné stanovisko. Vláda je povinna Poslanecké sněmovně předkládat právní akty Evropských společenství a Evropské unie,⁹⁹⁵ a to ve stejné době, v jaké jsou předloženy Radě Evropské unie. (...). Dále má česká vláda povinnost informovat Poslaneckou sněmovnu o jednáních, ke kterým má dojít na jednání Rady, a to před tím, než k těmto jednáním dojde. Problematika informování vládou byla i předmětem novely jednacího řádu Senátu, který tuto problematiku upravuje v § 119a a násl.⁹⁹⁶ Odlišnost v přístupu vlády k Senátu spočívá v povinnosti zasílat Senátu pravidelné zprávy o vývoji Evropské unie, zprávu o přejímání legislativních závazků Českou republikou

⁹⁹⁰ Podrobněji viz Šuchman, J.: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem, In: Gerloch, A., Kysela, J.: (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007, s. 177 – 187.

⁹⁹¹ Pítrová, L.: Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata?, Právník 7/2005, s. 674; Šuchman, J.: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem, In: Gerloch, A., Kysela, J.: (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007, s. 178; k dělení demokratického deficitu na sociální a formální demokratický deficit viz Cibulka, L.: Európsky konštitucionalizmus – demokratické princípy a ústavné hodnoty, In: Mokrý, L. (ed.): Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov, Bratislava 2007, s. 7 – 8.

⁹⁹² Zralá, M.: Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie, Právník 7/2004, s. 637.

⁹⁹³ Viz část patnáctá A „Projednávání záležitostí Evropské unie“ zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹⁴ Nejednalo se o návrh vládního zákona, neboť jej předložila skupina poslanců Pavel Svoboda, Vladimír Laštůvka, Libor Rouček a Jaroslav Lobkowicz. Návrh byl projednáván jako sněmovní tisk č. 337/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2003) – viz Svobodová, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech, Správní právo 2/2005, s. 94 – 95.

⁹⁹⁵ Může se jednat o normativní i individuální právní akty, zejm. základní smlouvy, směrnice, nařízení, rozhodnutí či rámcová rozhodnutí přijímaná v rámci III. pilíře aj. – viz Svobodová, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech, Správní právo 2/2005, s. 98.

⁹⁹⁶ Ani v tomto případě nezvešla euronovela zákona o jednacím řádu Senátu, obsažená v zákoně č. 172/2004 Sb., z vládního návrhu zákona, neboť předmětný návrh, který byl projednáván jako sněmovní tisk č. 387/0 (Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období, 2003) v tomto případě předložit Senát – viz Svobodová, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech, Správní právo 2/2005, s. 95.

apod.⁹⁹⁷ Informační povinnost výkonné moci vůči Parlamentu byla v České republice poměrně podrobně upravena a Parlament má dobré možnosti, jak se dozvědět, ale i jak ovlivnit postoj České republiky, který vláda hodlá na jednáních orgánů Evropské unie prezentovat.⁹⁹⁸

Jenom malá část z ústav členských států Evropské unie zakotvuje výslovně jako jeden z cílů státu podílení se na procesu evropské integrace.⁹⁹⁹ Z nových členských států takovýto státní cíl nemá ve své ústavě žádný členský stát. Obecně jeden ze státních cílů členských států spočívajících v posilování evropské integrace hodlala vymezit Smlouva o Ústavě pro Evropu ve svých člancích 2 a 3, které definují hodnoty Unie a cíle Unie.¹⁰⁰⁰

Český ústavodárce se v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie vydal cestou novelizace ustanovení internacionalistické povahy, pod které je subsumována i evropská integrace, než cestou kodifikace „evropských“ ustanovení.

⁹⁹⁷ Viz část dvanáctá „Součinnost Senátu s vládou v otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii“ zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹⁸ Blíže k problematice informování vládou Syllová, J.: In: Sládeček, V., Míkule, V., Syllová, J. Ústava České republiky – komentář, Praha, 2007, s. 99 – 105; též Syllová, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU, In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.) Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Praha 2004, s. 282 – 292; Jirásková, V.: Role Parlamentu ČR a legislativa EU, In: Tichý, L.: Europeizace národních právních řádů, Praha 2000, s. 54 – 61; Zralá, M.: Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie, Právník 7/2004, s. 633 – 649; Svobodová, M.: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech, Správní právo 2/2005, s. 94 – 109.

⁹⁹⁹ Nicméně vláda ve svém stanovisku zaslaném Ústavnímu soudu v rámci řízení o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem uvádí k otázce principu evropské integrace na pozadí výkladu materiálního jádra Ústavy ČR, že: „Problém by mohla představovat nedostatečná určitost principů subsumovatelných do materiálního jádra Ústavy ČR, zda jsou tyto principy obsahově otevřené a zda mají časově přesně vymezený obsah. Tyto principy mohou být na různých místech a v různých časových obdobích chápány odlišně. Principy materiálního jádra je dle přesvědčení vlády nutné vykládat v kontextu Ústavy jako celku, a to včetně souvislostí spočívajících v přihlášení se České republiky k myšlence evropské integrace. Historický výklad je zde zásadní a přihlášení se k ideji evropské odpovědnosti a sounáležitosti, ke které dospěl ústavodárce v roce 2001, nelze opomenout. Budeme-li zkoumat takové změny ve světle objektivního hodnotového významu Ústavy, pak existuje prostor pro rozvíjení obsahu principů spoluutvářejících materiální jádro Ústavy na základě ideových zdrojů, jež se objevily v době následující.“

¹⁰⁰⁰ Článek 2 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu: „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“

Citace čl. 3 odst. 1 návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu: „Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel.“ Citace čl. 3 odst. 4 druhé věty: „Přispívá k míru, bezpečnosti a udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby a k ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a k rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace Spojených národů.“

8.4. Další ústavněprávní souvislosti působení evropského práva v ČR

Některá ustanovení primárního práva ES se bez dalšího dotýkají základních ústavních principů členských států. Typickým příkladem je zakotvení volebního práva v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu.¹⁰⁰¹ Volební právo v komunálních volbách je bezprostředně použitelné ve všech členských státech Evropské unie, což je významný průlom do ústavních principů členských států, neboť státy obvykle neumožňují výkon volebního práva osobám, které nejsou občany daného státu.¹⁰⁰² Volební právo v komunálních volbách tak lze chápat jako vyústění základního principu volného pohybu osob jako jednoho z principů, na kterém je evropská integrace postavena. Pokud má občan členského státu Evropské unie bydliště na území jiného členského státu, lze předpokládat, že s územím, na kterém žije, je vnitřně ztotožněn jak po stránce osobní, tak i po stránce pracovní, že se podílí na občanském životě a že by tudíž měl mít možnost vyjádřit se ke správě věcí veřejných na tomto území. Tato výsada všech občanů členských států Evropské unie je pochopitelná a jasně odlišuje hranice vnitrostátního ústavního práva a ústavních principů, jež jsou součástí práva komunitárního.¹⁰⁰³ Český ústavodárce narozdíl od některých ústavodárců jiných členských států výslovně právo volit v komunálních volbách občanům nepřiznal a provedl požadavek vyplývající ze zakládacích smluv pouze do roviny jednoduchého práva.¹⁰⁰⁴

Přistoupením České republiky do Evropské unie se ovšem nevyčerpala témata, která by měla být v Ústavě ČR upravena. Jedním z úkolů, které bude muset ústavodárce řešit, je budoucí přistoupení k Evropské měnové unii. Řešením z hlediska kodifikace cenové stability

¹⁰⁰¹ Úprava volebního práva v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu je zakotvena v článku 19 Smlouvy o založení Evropského společenství: „1. Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

2. Aniž je dotčen čl. 190 odst. 4 a pravidla přijatá k jeho provedení, má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.“

¹⁰⁰² Viz § 4 a 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

¹⁰⁰³ Záměrně nehovořím o komunitárním ústavním právu, neboť Evropská unie je subjektem mezinárodního práva a odvozuje svoji existenci od aktu mezinárodního práva, kdy rozsah přenesení výkonu výsostných práv je určován vždy členskými státy. Evropská unie tedy nepoživá suverenitu, která by byla podobná suverenitě národních států, a tudíž nelze hovořit o evropském či komunitárním ústavním právu, ale o principech ústavního charakteru jsoucích součástí práva Společenství. I tyto principy totiž vznikají z rozhodnutí vůle suverénních států vyjádřené v mezinárodní smlouvě a nikoliv z vůle Evropské unie.

¹⁰⁰⁴ Komparatistický pohled na přiznání práva volit v komunálních volbách viz Nussberger, A.: Die „Zweite Wende“: Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Zuge der EU-Erweiterung, Die öffentliche Verwaltung 9/2005, s. 365-366.

jako hlavního cíle České národní banky se jeví jako možné řešení ponechat úpravu tohoto cíle předpisům jednoduchého zákonodárství.

V současné době probíhá debata o nutnosti novely Ústavy ČR s ohledem na možný vstup České republiky do Evropské měnové unie, kdy se uvažuje, že by byl do Ústavy ČR začleněn nový článek 98, který by konstatoval, že Česká národní banka je ústřední bankou státu (stávající text) a nově byl text doplněn o skutečnost, že Česká národní banka je součástí Evropského měnového systému centrálních bank. Tak, aby se Česká národní banka mohla podílet na naplňování péče o cenovou stabilitu v rámci Evropské měnové unie, navrhuje se dále doplnit do Ústavy ČR, že cílem České národní banky je účast na vytváření měnové politiky Evropského systému centrálních bank a odpovědnost České národní banky na území České republiky za její provádění. Problém spojený s navrhovanou novelizací Ústavy ČR spočívá spíše v zavádění pojmů evropského práva do české ústavy, i když výslovná vazba na komunitární právo v české ústavě chybí (viz elegantní řešení evropských otázek v české ústavě formou odkazu a vazby na mezinárodní právo a mezinárodní organizace). Úvahy *de constitutione ferenda* jsou zatím rozpracovány Českou národní bankou pouze ve formě návrhu zákona o České národní bance rozeslaného do připomínkového řízení.¹⁰⁰⁵

Dalším z klíčových úkolů, před který byl ústavodárce, v českém případě ovšem spíše zákonodárce, v souvislosti s členstvím v Evropské unii postaven, bylo odstranění diskriminačních ustanovení z vnitrostátního právního řádu. Obecný zákaz diskriminace obsahuje článek 12 Smlouvy o založení Evropského společenství, kterým je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Státní občané členských států Evropské unie musí požívat ve všech členských státech stejných práv jako občané příslušného členského státu. Existují ovšem komunitárním právem přípustné výjimky v určitých oblastech. Jedná se zejména o přístup k zaměstnání ve veřejné správě (čl. 39 odst. 4 Smlouvy o založení ES). Ačkoliv Evropská unie připouští, že členské státy mohou mít právní úpravu, které omezuje přístup občanům jiných členských států k zaměstnání ve veřejné službě, je třeba poznamenat, že judikatura Evropského soudního dvora požaduje po členských státech, aby takovou diskriminační úpravu vykládaly velmi úzce. Omezení přístupu k zaměstnání ve veřejné správě by mělo být omezeno pouze na ta místa, kde se jedná o výkon výsostných oprávnění státu a kde má zaměstnanec veřejné správy odpovědnost za naplňování výsostně důležitého zájmu

¹⁰⁰⁵ V České republice je povinnost České národní banky emitovat měnu zakotvena v zákoně č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Označení měny je navíc v ČR v témže zákoně, problém nahrazení české koruny eurem přistoupením do Evropské měnové unie proto není v zásadě problémem ústavním vyžadujícím nezbytně změnu Ústavy ČR.

státu.¹⁰⁰⁶ Z podstaty věci ovšem při tolerování takových vnitrostátních úprav dochází k napětí mezi zásadou pohybu osob a překážkami této svobodě nastavenými vnitrostátním právem. Výklad pojmu veřejné správy je v členských státech různý, zatímco ve shodě lze za zaměstnance veřejné správy považovat policisty, hasiče, státní úředníky, polemizovat lze o výkonu veřejné správy u učitelů či lékařů. Nelze tedy obecně konstatovat, že by vnitrostátní označení určitého povolání bylo bez dalšího subsumovatelné pod výjimku stanovenou čl. 39 odst. 4 Smlouvy o založení Evropského společenství. Evropská unie navíc sekundární legislativou podrobně stanoví požadavky zamezující diskriminaci v nejširším spektru činností vykonávaných nejenom v zaměstnaneckém či služebním poměru.¹⁰⁰⁷

V této souvislosti je možné zmínit rozsáhlou úpravu Evropské unie v oblasti rovného zacházení a právních prostředků ochrany před diskriminací. Česká republika je jedním z posledních států Evropské unie, který netransponoval do svého právního řádu požadavky Evropské unie bojující proti diskriminaci. I když má Česká republika v Listině základních práv a svobod obecně definovaný zákaz diskriminace¹⁰⁰⁸, který odpovídá a naplňuje obecné požadavky komunitárního práva, trvala Evropská unie na přijetí zvláštního zákona, který by podrobně specifikoval a ve své podstatě opakoval obecné principy zákazu diskriminace v českém jednoduchém právu.¹⁰⁰⁹ Na poli zákazu diskriminace je navíc Česká republika vázána mezinárodními smlouvami prezidentského typu,¹⁰¹⁰ které diskriminaci zakazují a které mají podle článku 10 Ústavy ČR přednost před jakýmkoliv zákonem, který by zásadě zákazu diskriminace svými ustanoveními odporoval. Tlak ze strany Evropské unie na transpozici zákazu diskriminace a ochrany před diskriminací do vnitrostátního právního řádu je tedy značný, i když obecnou ochranu zakotvuje ústavní pořádek a veškeré právní předpisy jednoduchého práva s ním musí být v souladu a nemohou tedy ani upravovat více materie či snad nějakou větší ochranu před diskriminací.

¹⁰⁰⁶ Zippelius, R., Würtenberger, T.: *Deutsches Staatsrecht*, Mnichov 2005, s. 379 – 380.

¹⁰⁰⁷ Nussberger, A.: Die „Zweite Wende“: Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Zuge der EU-Erweiterung, *Die öffentliche Verwaltung* 9/2005, s. 366 – 367.

¹⁰⁰⁸ Citace čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“

¹⁰⁰⁹ Evropská komise zahájila s Českou republikou několik řízení o porušení povinnosti transponovat směrnice ES do českého právního řádu, řízení č. 2006/2262, č. 2006/2434, č. 2005/0284, č. 2005/0286.

¹⁰¹⁰ Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Úmluva o právech dítěte. Klíčová je ovšem Úmluva Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod a její článek 14. Navíc existuje i řada úmluv Mezinárodní organizace práce, jako je Úmluva č. 111 o diskriminaci v zaměstnání a povolání, Úmluva č. 100 o stejném odměňování pracujících mužů a žen v práci, které Česká republika také ratifikovala a vyhlásila a které jsou považovány za mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

Existují tedy oblasti práva a právní instituty ústavního charakteru, na jejichž naplňování Evropská unie lpí bez ohledu na to, zda členské státy zabezpečují dostatečnou ochranu před diskriminací již na základě vlastních právních nástrojů. Vymezení jisté zdrženlivosti ze strany Evropské unie při zasahování do právních řádů členských států, které se dotýká ústavních principů, není vhodným indikátorem pro ukázkou naplňování principu subsidiarity ze strany Evropské unie. Nicméně vývoj ukazuje, že členské státy nenacházejí odvahu se v takovýchto situacích bránit či důrazně odkazovat na princip subsidiarity a jistou míru zdrženlivosti ze strany Evropské unie,¹⁰¹¹ a to navíc v situaci, kdy není žádným způsobem snížena úroveň ochrany před diskriminací na území České republiky. V takovýchto případech lze s úspěchem pochybovat i o kaucele mezinárodního standardu ochrany lidských práv a svobod jako měřítku přenesení výkonu výsostných práv členskými státy na Evropskou unii.

8.5. Judikatura Ústavního soudu k evropskému právu

8.5.1. Prozařování evropského práva do vnitrostátního právního řádu

Dne 8. března 2006 vyhlásil Ústavní soud nález Pl. ÚS 50/2004, který se zabýval návrhem skupiny poslanců na zrušení § 3 a § 16 nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů s cukrem v odvětví cukru. Předmětem řízení byl návrh skupiny poslanců zrušit část výše uvedeného nařízení vlády pro rozpor s ústavním pořádkem, kdy navrhovatelé tvrdili, že napadená ustanovení nařízení vlády zachovávají kontinuitu s protiústavní právní úpravou nařízení vlády č. 114/2001 Sb., která byla Ústavním soudem zrušena nálezem č. 499/2002 Sb.¹⁰¹² Jedním z klíčových argumentů navrhovatelů bylo porušení čl. 78 Ústavy ČR, kdy vláda měla při vydání nařízení vlády č. 364/2004 Sb. vybočit z ústavně stanoveného rámce. Navrhovatelé tvrdili, že vláda neoprávněně zasáhla do působnosti Státního zemědělského intervenčního fondu, který má zákonem č. 256/2000 Sb. stanoveny kompetence k rozhodování o výši kvót pro zpracovatele cukru. Navrhovatelé se odvolávali na konstantní judikaturu Ústavního soudu, kdy není

¹⁰¹¹ Formálně Evropská komise vytýkala České republice nikoliv skutečnost, že by nedostatečně chránila před diskriminací, ale skutečnost, že netransponovala do právního řádu pojmosloví, které v souvislosti s bojem proti diskriminaci upravují evropské směrnice (např. pojem přímá a nepřímá diskriminace, navádění k diskriminaci, obtěžování apod.).

¹⁰¹² Viz nález Ústavního soudu Pl. ÚS 39/01.

možné, aby předpis nižší právní síly stanovil kompetence či postup pro správní úřad, je-li tato problematika upravena předpisem zákonné právní síly.¹⁰¹³

V souvislosti s předmětem řízení byl Ústavní soud postaven před otázkou, do jaké míry je vlastně oprávněn posuzovat ústavní konformitu právních norem, které navazují na komunitární právo, tj. případy, kdy komunitární právo ke své aplikovatelnosti na území národních států vyžaduje implementaci prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů. Je nutné poznamenat, že Ústavní soud nebyl doposud postaven před takovou otázkou, a její zodpovězení bylo proto pro vymezení vztahu českého a evropského práva naprosto zásadní.

Ústavní soud se vyslovil, že není oprávněn posuzovat otázky platnosti norem komunitárního práva, nepřísluší mu tedy, aby se zabýval ústavní konformitou předpisů komunitárního práva v těch oblastech, kde ČR přenesla na Evropská společenství výkon některých pravomocí, které by jinak vykonávala sama prostřednictvím vlastních vnitrostátních právních předpisů.¹⁰¹⁴ Ústavní soud tak převzal doktrinální přístup Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“), který konstantně judikuje, že tam, kde jde o výlučnou regulaci komunitárním právem, má toto právo na vnitrostátní úrovni přednost a nelze jej popírat skrze referenční kritéria stanovená vnitrostátním právním řádem, a to včetně principů či kritérií stanovených ústavním pořádkem.¹⁰¹⁵ Tento doktrinální postup ESD ovšem není bez výhrad akceptován ve všech členských státech. Existují oblasti, kde si státy ponechaly jistou rezervu při interpretaci ústavních principů, které členské státy považují za klíčové pro zajištění své vlastní existence či charakteru demokratického právního státu. Nejvyšší soudní orgány členských států ovšem tuto výjimku téměř bez výhrad vztahují pouze na oblast ochrany základních lidských práv a svobod. Ústavní či nejvyšší soudy si tak nechávají otevřená „zadní vrátka“ pro případ, kdy by Evropská společenství nedostatečně garantovala ochranu základních lidských práv a svobod, a to jak v rovině legislativní, tak i v rovině aplikační.¹⁰¹⁶

¹⁰¹³ Na okraj je nutno poznamenat, že nařízení vlády č. 364/2004 Sb. bylo vládou zrušeno ke konci roku 2004, kdy vláda upravila pravidla pro organizaci trhu s cukrem novým „cukerným“ nařízením vlády č. 548/2005 Sb. Navrhovatelé proto požadovali v souladu se zákonem o Ústavním soudu rozšíření předmětu návrhu na zrušení části právního předpisu o relevantní ustanovení nařízení vlády č. 548/2005 Sb., které svým obsahem „kopírovalo“ ustanovení zrušeného nařízení vlády č. 364/2004 Sb. Ústavní soud pak s odkazem na občanský soudní řád rozšířil předmět návrhu o toto ustanovení.

¹⁰¹⁴ Viz nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04, s. 17; obdobně na s. 19 nálezu.

¹⁰¹⁵ Viz nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04, s. 17 – 18.

¹⁰¹⁶ Pokud by k takové situaci došlo, nebylo by se lze divit členským státům, že by pravomoci v oblastech, kde by došlo ke snížení lidskoprávního standardu, opětovně začaly vykonávat samy. Tento trend je dnes obecně akceptován, neboť se nelze z hlediska ústavního „smřít“ s názorem, že by mohlo dojít v důsledku rozhodování orgánů mezinárodní organizace ke snižování ochrany lidských práv a svobod, aniž by členské státy takové mezinárodní organizace neměly možnost se takovému trendu postavit.

Ústavní soud jednoznačně a nerozporně konstatoval, že „propůjčení“ pravomocí Evropským společenstvím je podmíněné právě dodržováním standardů, které lze z hlediska českého ústavního pořádku vymezit jako podstatné náležitosti demokratického právního řádu. Ústavní soud tak přisvědčil nám nejbližší judikatuře Spolkového ústavního soudu, který si v minulosti vyhradil právo posuzovat, zda vývoj komunitárního práva je slučitelný s demokratickými náležitostmi Spolkové republiky Německo.¹⁰¹⁷ Podstatný interpretační problém této doktríny, ke které se nyní připojil i Ústavní soud, spočívá v definování, co jsou ony podstatné náležitosti demokratického právního státu, jejichž nedodržování ze strany Evropských společenství by mohlo být oním impulsem k opětovnému národnímu výkonu těch pravomocí, které jsme přistoupením k Evropským společenstvím dočasně přestali vykonávat. Situace v ČR není narozdíl od Spolkové republiky tak jasná. Základní zákon stanoví v čl. 79 odst. 3, co je podstatnou náležitostí německého demokratického státu, na což nelze za žádných okolností rezignovat. Ústava ČR takový „přehled“ nenabízí, a proto i Ústavní soud se musel rozhodnout, zda se omezit pouze na lidskoprávní oblast jako standard poměrování demokratického charakteru České republiky, nebo zda pod tento standard podmíněného přenosu pravomocí na orgány Evropských společenství subsumovat i jiné ústavní principy a zásady. Ústavní soud při řešení tohoto klíčového problému nechtěl zaujmout striktní pozici, a tak interpretoval napadenou právní úpravu ve světle judikatury ESD k základním principům, které by bylo možné subsumovat pod principy demokratického právního státu. S tím nelze než vyslovit souhlas, neboť veškeré principy, jimiž se Ústavní soud v nálezu zabýval, lze podle mého názoru bez větších doktrinárních sporů subsumovat pod čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR. Nicméně jedna otázka zůstává nezodpovězená a Ústavní soud ji naznačuje na straně 19 nálezu, když konstatuje: „Ústavní soud je tedy přesvědčen, že ačkoliv příslušná právní úprava je úpravou vnitrostátní, na kterou je třeba vztáhnout kritéria vyplývající z ústavního pořádku ČR, současně však nelze bez dalšího pominout skutečnost, že se jedná o problematiku, jejíž původ pramení z komunitárního práva jako systému produkovaného mezinárodními organizacemi, na kterou ČR svým vstupem přenesla podle čl. 10a Ústavy ČR některé části státní suverenity. V důsledku toho se tento systém stal v některých částech pro ČR bezprostředně závazným i uvnitř právního řádu ČR.“

Otázka, kterou by se měla doktrína zabývat v souvislosti s tímto nálezem, je vymezení vztahu českého ústavního práva k principům vytvořeným Evropskými společenstvími, které se svým obsahem mohou vymykat pojetí našeho demokratického právního řádu a jeho

¹⁰¹⁷ Viz Solange I, BVerfGE 37, s. 271 an.; Solange II, BVerfGE 73, s. 339 an.; Vielleicht, BVerfGE 52, s. 187 an.; Eurocontrol, BVerfGE 58, s. 1 an.

podstatných náležitostí. Jsou tedy v budoucnosti český ústavodárce, popř. soudní orgány povinny kodifikovat či aplikovat principy, které přímo nevyplývají z českých podstatných náležitostí demokratického právního řádu, nýbrž byly vytvořeny v rámci svébytné legislativní činnosti Evropských společenství, tj. v rámci pravomocí, které ČR těmto orgánům propůjčila? Bude tedy napříště český ústavodárce vázán tím, aby takové principy dodržoval? Pokud by tomu tak bylo, pak by nebylo sporu o tom, že by se některá ustanovení komunitárního práva – zejména principy vztahující se k demokratickému právnímu státu a jeho praktické realizaci – stala svým způsobem nadústavním právem, které vzešlo z propůjčeného výkonu pravomocí, které mají svůj původ v suverenitě ČR.

Pokud se vrátíme k nálezu Ústavního soudu, pak tento se při řešení předmětného sporu rozhodl interpretovat ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z komunitárního práva, aniž by výslovně hovořil o právní povaze nebo síle těchto komunitárních principů. Ze slova „přihlédnutí“ lze ovšem dovodit, že komunitární principy nejsou svou povahou součástí českého ústavního pořádku ani nestojí na jeho úrovni, protože jinak by musel Ústavní soud konstatovat, že ústavní pořádek tvoří i principy vyplývající z komunitárního práva. Domnívám se tedy, že Ústavní soud vymezil jakousi quasi kategorii „principů vyplývajících z komunitárního práva“, které stojí s ohledem na svůj „původ“ a význam vedle právních předpisů či principů, jež jsou součástí ústavního pořádku. Ve své podstatě lze tyto principy používat jako podpůrné kvalifikační kritérium pro posuzování ústavní konformity vnitrostátních právních předpisů, jež vycházejí či jejichž vydání komunitární právo výslovně předpokládá, ale to vždy pouze ve vztahu k zachování lidskoprávního standardu na úrovni Evropských společenství. Ústavní soud tak při posuzování ústavní konformity vnitrostátních právních předpisů musí vycházet pouze z těch právních principů, které mají původ v českém ústavním pořádku. Tyto principy jsou součástí našeho ústavního pořádku, protože je ústavní pořádek považuje za demokratické právní principy na základě interpretace českých ústavních předpisů či právního vývoje na území ČR. Jiné principy, které by z našeho ústavního pořádku či ústavního vývoje nevycházely a byly vytvořeny Evropskými společenstvími na základě jim propůjčených pravomocí, lze subsumovat pouze do quasi kategorie právních principů, k nimž ústavní právo přihlíží. Z nálezu Ústavního soudu ovšem nevyplývá, které principy nalézají svůj původ v našem ústavním právu a jsou součástí našeho ústavního pořádku, a které principy nalézají svůj původ v komunitárním právu a k nimž je nutno „pouze“ přihlížet. V nálezu Ústavního soudu jsou obě skupiny těchto principů promíchány dohromady.

8.5.2. Referenční ústavní kritéria pro posouzení zásadních „evropských“ principů

Ústavní soud ponechal otevřenou otázku, zda je soudem, který je povinen ve smyslu čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství předkládat ESD předběžnou otázku. Názory v judikatuře ústavních soudů členských států se velmi různí, některé ústavní soudy se označují za soudy povinné k vznášení předběžné otázky v rámci ústavních řízení (např. Rakousko), některé zase nikoliv (např. Itálie).¹⁰¹⁸ Ústavní soud konstatoval, že se jedná o delikátní otázku a nezbavuje se tak do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď. Ústavní soud se řešením této otázky vyhnul i s odvoláním na to, že k problematice cukerných kvót existuje rozsáhlá judikatura ESD a je tedy možné předmětnou záležitost rozhodnout na základě stávajících právních výkladů. Konstatoval, že obecné principy komunitárního práva nechá prozařovat do výkladu ústavního práva, není ovšem jasné, které z těchto „prozařujících“ principů jsou identické s právními principy majícími základ v českém ústavním právu. Některé z principů, které nechává Ústavní soud „prozařovat“ do českého práva, však měly a mají svůj základ a jasný obsah dávno před tím, než ČR propůjčila Evropským společenstvím výkon některých pravomocí. Jako základní kritérium pro vnitrostátní právní úpravu navazující na úpravu komunitární vzal Ústavní soud vázanost členského státu obecnými principy komunitárního práva, z nichž je největší důraz kladen na postulát ochrany základních práv.¹⁰¹⁹

Prvním konkrétním principem, v jehož světle Ústavní soud posuzoval napadené nařízení vlády, byl princip volné diskrece státu a jeho meze. Ústavní soud zde převzal kritéria stanovená ESD, jež omezují volnou diskreci státu v oblasti zemědělské politiky: členským státem přijaté opatření musí být v souladu s cíli zemědělské politiky; musí být založeno na objektivních kritériích a v souladu s obecnými principy komunitárního práva. Členské státy tak mají na základě judikatury ESD vysokou míru uvážení při implementaci komunitárních právních předpisů.¹⁰²⁰ Ústavní soud dospěl při aplikaci tohoto kritéria k závěru, že vláda se vydáním nařízení vlády č. 364/2004 Sb., resp. nařízení vlády č. 548/2005 Sb. pohybovala v rámci mezí, které jí umožňovala judikatura ESD.

¹⁰¹⁸ Podrobněji viz Tomášek, M.: Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, Právník 11/2003, s. 1057 an.

¹⁰¹⁹ Viz s. 20 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04, kde se jako relevantní judikatura ESD uvádí rozsudek ve věci Huber Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft a případ Willy Gerekens and Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière Procola v. État du grand-duché de Luxembourg.

¹⁰²⁰ Viz s. 21 nálezu pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04, kde se jako relevantní judikatura ESD uvádí rozsudek Gepard Mulligan and others v. Ministr for Agriculture and Food, Ireland, odst. 33 – 35 a také případ C-16/89, G. Spronk v. Ministr van Landbouw en Visserij.

Druhým zkoumaným principem byl princip proporcionality, který lze označit za jeden ze základních principů komunitárního práva. Ústavní soud se velmi široce zabýval judikaturou ESD k tomuto principu a konstatoval, že ESD jenom velmi zřídka dospívá k závěru, že příslušné opatření v oblasti hospodářské politiky porušuje zásadu proporcionality. Ústavní soud si byl v řízení vědom principu „*self restraint*“ a nemohl tedy posoudit celkový dopad této zásady na vztahy v oblasti „cukru“ jako celku, protože o napadeném nařízení vlády rozhodoval v rámci abstraktní kontroly norem. Ústavní soud proto nezkoumal, jak se nařízení vlády mohlo dotknout základních práv jednotlivých producentů cukru, a zda vláda postupovala při implementaci evropského nařízení v souladu se zásadou proporcionality.¹⁰²¹

Třetím principem poměrování napadeného nařízení vlády byl princip ochrany základních práv, tedy kategorie, která podle mého názoru nemá svůj základ v komunitární judikatuře, ale ve vnitrostátních právních rádech, neboť neexistuje členský stát Evropských společenství, který by neměl ještě před vstupem do Evropských společenství svůj vlastní standard lidskoprávní ochrany. Není možné se tedy ztotožnit se závěrem Ústavního soudu uvedeným na s. 23 nálezu, kde se uvádí, že Ústavní soud přikročil „k hodnocení toho, zda lze napadenou právní úpravu považovat za konformní se základními dílčími principy a základními právy vyplývajícími z komunitárního práva, jež mohly být napadenou právní úpravou dotčeny.“ Některé z níže uvedených principů totiž nemají svůj původ v komunitárním právu, ale byly naopak kodifikovány dávno před tím, než Evropská společenství vznikla. Zde měl Ústavní soud přikročit k poměrování napadené části nařízení vlády s některými ústavními principy vyplývajícími z českého ústavního pořádku. Nelze se ztotožnit s pohledem, že by ústavní principy, které byly součástí ústavního pořádku ještě před vstupem do Evropských společenství, byly bez dalšího pouze součástí komunitárního práva a přestaly působit vnitrostátně. Prvním dílčím principem byl princip legitimního očekávání,¹⁰²² k němuž Ústavní soud konstatoval, že nebylo porušeno legitimní očekávání producentů cukru. Z hlediska dělby principů stojí tento princip svými účinky jak v ústavním, tak v komunitárním právu. Princip legitimního očekávání byl několikrát zmíněn v judikatuře Ústavního soudu ještě před vstupem do Evropských společenství, nicméně legitimní očekávání lze vztáhnout i na komunitární právní úpravu, kdy samotná Evropská společenství mohla svou právní úpravou a postojem vyvolat u adresátů legitimní očekávání. Subsumování tohoto principu pod principy vyplývající z komunitárního práva tedy lze akceptovat. Nicméně zbývající dílčí principy spadající pod ochranu základních práv – princip právní jistoty

¹⁰²¹ Viz s. 23 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04.

¹⁰²² Viz s. 24 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04.

a zákazu retroaktivity, princip zákazu diskriminace a princip ochrany práva podnikat a vyvíjet jinou hospodářskou činnost – nejsou principy, které by vytvářelo komunitární právo a k nimž by měl tedy Ústavní soud přihlížet, nemohou být tedy ani principy, které by prozařovaly do českého ústavního pořádku. Tyto principy spadají do českého ústavního pořádku bez dalšího, jsou jeho nedílnou součástí a Ústavní soud by měl v jejich světle judikovat i bez poukazu na komunitární právo. Nelze akceptovat, aby Ústavní soud posuzoval ústavně právní konformitu vnitrostátního právního předpisu s poukazem na to, že tyto principy vyplývají z komunitárního práva. Vždyť, pokud by tomu tak bylo, pak by Ústavní soud musel v každém dalším případě hledat, zda pro posouzení ústavní konformity určitého právního předpisu rozvíjí judikatura ESD principy, které by Ústavní soud považoval za relevantní pro rozhodnutí v dané věci. Ústavní soud neshledal, že by vláda vydáním napadaného nařízení vlády porušila některý z těchto principů, ale odkaz na relevantnost těchto principů pouze ve vztahu k judikatuře ESD je poněkud nepřesný. Domnívám se, že existuje rozsáhlá judikatura Ústavního soudu, která vyložila tyto principy ve všech jejich souvislostech, pokud tedy chtěl Ústavní soud posuzovat nařízení vlády s ohledem na tyto principy, pak bez odkazu na judikaturu ESD, protože ta může být v mnoha ohledech rozdílná od toho, co český ústavní pořádek považuje za materiální obsah těchto principů. Pokud Ústavní soud přesto chtěl řešit předmět řízení ve vztahu k judikatuře ESD, pak měl hovořit o tom, v čem komunitární judikatura doplňuje chápání těchto principů, a nikoliv konstatovat to, v čem je komunitární judikatura shodná s judikaturou Ústavního soudu. Pak totiž nejde o přihlídnutí ke komunitárním principům, jež by měly vyvolávat účinky na našem území, ale o úplné nahrazení obsahu těchto principů pouze komunitárním výkladem, kde se téměř totožná judikatura Ústavního soudu stává jaksi druhořadou. Pak již nejde o prozařování či přihlídnutí ke komunitárním principům, ale o nahrazení materiálního obsahu těchto „českých ústavních principů“ komunitárním výkladem.

Pokud se Ústavní soud zabýval v nálezu problematikou své předchozí judikatury, pak pouze s ohledem na závěry týkající se judikatury k úpravám v oblasti cukerného pořádku, kdy Ústavní soud například aproboval možnost zákonodárce, aby podle své úvahy zavedl cenovou nebo kvantitativní regulaci v určitém odvětví průmyslu, stejně jako Ústavní soud odmítl, že by omezení produkce představovalo vyvlastnění, které není odůvodněno veřejným zájmem, a dělo se bez náhrady. Ústavní soud se tak vypořádal pouze s judikaturou týkající se cukerných nařízení vlády, aniž by abstrahoval a hledal širší průnik s principy komunitárního či českého práva. Předmětem téměř všech řízení týkajících se cukerného pořádku před Ústavním soudem bylo nastavení klíče, podle kterého by se rozdělovaly individuální

produkční kvóty producentům cukru. Mnohé ze systémů a kvalifikačních kritérií používaných pro toto rozdělování oprávněně Ústavní soud zrušil (např. dělení cukrovarů na strategické a nestrategické). Nakonec Ústavní soud dospěl k závěru, že předmětem přezkumu v rámci abstraktní kontroly norem nemůže být samotné obsahové hodnocení klíče, který vláda pro přerozdělování kvót cukru zvolila, neboť Ústavní soud se necítí být povolán k tomu, aby takto zvolený klíč posuzoval v abstraktní rovině.

Klíčovým je závěr nálezu, kdy si Ústavní soud ponechal možnost v budoucnosti ústavněprávně přezkoumávat vnitrostátní právní předpisy, které jsou komplementární ke komunitárnímu právu. Ústavní soud se tak neztotožnil s názory některých ústavních soudů členských států, které odmítají posuzovat komplementární předpisy k právu Evropských společenství.¹⁰²³

Určujícím argumentem pro zrušení napadaných částí nařízení vlády se tak pro Ústavní soud stala skutečnost, že vláda ustanovením § 3 nařízení vlády č. 548/2005 Sb. parafrázovala ustanovení čl. 1 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1609/2005¹⁰²⁴, kdy tímto svým postupem nerespektovala skutečnost, že na základě čl. 10a Ústavy ČR došlo k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány nadnárodní.¹⁰²⁵ Největší přínos nálezu spočívá v jasném konstatování, že ČR přistoupením k Evropským společenstvím tyto pravomoci pouze propůjčila orgánům Evropským společenstvím, neboť jejich originálním nositelem je nadále ČR. Přenos pravomocí na orgány Společenství je podle Ústavního soudu možný pouze do té doby, dokud orgány Evropských společenství budou vykonávat tyto pravomoci způsobem slučitelným se základy státní suverenity ČR a způsobem, který nebude ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu. Tyto závěry Ústavního soudu jsou podstatné zejména s ohledem na dlouhotrvající doktrinní spor o povaze přenosu a výkonu pravomocí ČR na orgány Evropských společenství. Plně se ztotožňují se závěrem Ústavního soudu, že přenesením některých pravomocí na Evropská společenství došlo i k zániku volnosti ČR určovat vnitrostátní účinky komunitárního práva, které se odvozují v oblastech, v nichž k tomuto přenosu došlo, přímo z komunitárního práva.¹⁰²⁶

¹⁰²³ Viz s. 33 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04, kde se uvádí: „Ústavní soud současně považuje za nutné zdůraznit, že nyní přijatý závěr v žádném případě neznamena, že by Ústavní soud rezignoval na ústavněprávní přezkum vnitrostátních právních předpisů, které jsou komplementární ke komunitárnímu právu, tak jak to v minulosti činily některé soudy členských států ES.“

¹⁰²⁴ Viz Nařízení Komise (ES) č. 1260/2005 ze dne 30. září 2005, kterým se pro hospodářský rok 2005/2006 snižuje v odvětví cukru zaručené množství v rámci produkčních kvót a předpokládané maximální požadavky na zásobování rafinérií v rámci preferenčních dovozů

¹⁰²⁵ Viz s. 33 – 34 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04.

¹⁰²⁶ Viz s. 35 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04.

Ústavní soud tak dal legislativním orgánům v ČR jasný signál, kdy bezprostředně použitelné a aplikovatelné komunitární právo nelze „přepisovat“ do jakékoliv z forem vnitrostátního práva, protože vláda přenosem pravomocí na orgány Evropských společenství již nedisponuje oprávněním, na jehož základě vydala nařízení vlády č. 364/2004 Sb., resp. č. 548/2005 Sb. Tento názor je plně akceptovatelný a relevantní, stejně jako názor, že ČR se vstupem do Evropských společenství nezbavila svých pravomocí, ale podmíněně je těmto orgánům propůjčila.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 50/04 je prvním rozsudkem zabývajícím se na území ČR otázkou vztahu komunitárního práva k jiným složkám českého právního řádu. Domnívám se, že nález ponechává několik zásadních otázek otevřených a Ústavní soud se jimi bude muset v budoucnosti nadále zabývat. Zvolená cesta pro vymezení vztahu ústavního a komunitárního práva ovšem musí mít jasný doktrinální základ, kterého se bude Ústavní soud držet i v rámci své budoucí „evropské“ judikatury.

Z hlediska významu podle mého názoru je zásadní také nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. ledna 2007, Pl. ÚS 36/05, ve kterém se Ústavní soud věnoval otázce, zda rozhodováním o zařazení léčivých přípravků do seznamu léčiv hrazených z prostředků veřejného zdravotního pojištění dochází k zásahu do práv jejich výrobců a distributorů, a zda je proto třeba důsledně dbát na dodržování principů spravedlivého procesu. Zcela zásadní bylo vypořádání se Ústavního soudu s námitkou navrhovatelů, že přistoupením ČR k Evropské unii dne 1. května 2004 došlo k začlenění komunitárního práva do českého právního řádu. Podle jejich názoru to má přímý dopad i na vnímání pojmu ústavní pořádek, kdy jeho součástí tvoří nově i normy primárního práva Evropských společenství. Respektování a dohlížení na dodržování povinnosti řádného vnitrostátního provedení závazků evropského práva představuje podle navrhovatelů naplnění atributů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, přičemž tato povinnost dosahuje úrovně ústavního pořádku.

Ústavní soud se *expressis verbis* vypořádal s touto námitkou a ve své podstatě i s problémem rozšiřování českého ústavního pořádku o komunitární právní předpisy takto: „Komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu. Na druhou stranu jsou Evropská společenství, tak jako Česká republika, společenstvími právními. Na respektování a účtě k podstatným náležitostem právního státu jsou Evropská společenství vybudována. Z judikatury Evropského soudního dvora lze dovodit, že jeho interpretace obecných principů právních odpovídajících základním právům obsaženým v domácích ústavních katalogích je blízká přístupu Ústavního soudu.“

Ačkoliv Ústavní soud napadená ustanovení zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zrušil, učinil tak nikoliv pro rozpor se směrnicí, protože ten sám o sobě nemůže vést k derogaci předmětného zákonného ustanovení ani jeho prováděcí vyhlášky, nýbrž pro rozpor s právem na spravedlivý proces, které je zaručeno v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.¹⁰²⁷

Na základě výše uvedeného je možné konstatovat, že vstupem ČR do Evropské unie nedošlo k definitivnímu a nevratnému vzdání se pravomocí dříve vykonávaných Českou republikou a že proces přenosu pravomocí na Evropskou unii je procesem podmíněným. Základním kritériem pro hodnocení podmíněnosti tohoto přenosu je lidskoprávní kautela a její dodržování a akceptace ze strany Evropské unie.

Ústavní soud se podle dosavadní judikatury k „evropským“ záležitostem nepovažuje za soud povinný k předložení předběžné otázky ve smyslu článku 234 Smlouvy o založení Evropského společenství a ani nepovažuje evropské právo za referenční kritérium pro posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu.

Ve spojení s principem spolupráce, stanoveným čl. 10 Smlouvy o založení Evropských společenství, je nezbytné při interpretaci vnitrostátních právních předpisů, včetně Ústavy ČR, dát přednost takovému výkladu, který podporuje realizaci závazku vyplývajícího pro ČR z členství v Evropské unii.

¹⁰²⁷ Výňatek z právní věty nálezu Pl. ÚS 36/05: „Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na účtě k právům člověka a občana. Zdrojem veškeré státní moci je lid a je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy). Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Odstavec druhý téhož článku dává každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, možnost obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z přezkumné pravomoci soudu však nesmí být vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod, jejichž ochrana je zakotvena v ústavním pořádku České republiky.“

9. Závěr

Mezinárodní a vnitrostátní právo se po celé 20. století střetávají na území jednotlivých států. Nelze tvrdit, že by se vývoj ubíral ve všech státech stejným směrem. V některých státech byl od již od 19. století poměr mezi oběma normativními systémy veden v monistickém duchu, řada jiných států ovšem setrvala a setravá na dualistickém přístupu k mezinárodnímu právu. Na příkladu historického vývoje na československém a českém území je patrné, že prvorepubliková doktrína, která s výjimkami zastávala dualistickou teorii, se s návratem demokratických poměrů v 90. letech 20. století opět oživuje, ale výrazně se přiklání k umírněné koncepci monistické teorie. Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva byl na československém území po celou dobu 20. století velmi výrazně ovlivněn politickými poměry, kdy zejména období komunizmu ukázalo, že setrvání na zásadách demokracie a principech předválečného Československa nebylo pro komunistickou doktrínu přijatelné. V dizertační práci jsem proto chtěl v rámci historických kapitol ozřejmit, jak reálná politika ovlivňovala postoj k mezinárodnímu právu. V období 50. let 20. století se projevovalo názorové neukotvení nejvýrazněji, kdy byl zprvu postoj k mezinárodnímu právu založen na monistické teorii, a to zejména s přihlédnutím k adoraci OSN jako potenciálního kolbiště pro ideové střetávání se západu a východu. Teprve reálné odhalení slabosti OSN jako mezinárodní organizace „bez moci“ vedlo komunistické Československo od 60. let 20. století k příklonu k dualistické teorii, která přetrvávala až do pádu komunizmu.

Na období předválečného Československa je pro dnešní dobu inspirativní zejména praxe, jak bylo v československém právním řádu s mezinárodními smlouvami zacházeno. Z hlediska dnešního poměrně zdlouhavého legislativního procesu jsou tak využitelné postupy založené na předběžném provádění mezinárodních smluv i před jejich ratifikací, což bylo lze činit pouze za podmínky striktní delegace k takovému postupu zákonem. Každé přelomové období v československých a českých dějinách ukázalo, jak bylo a je mezinárodní právo pro náš stát významné. V roce 1918 stálo mezinárodní právo při samém zrodu státu a československá politická reprezentace měla jedinečnou příležitost podílet se formování poválečného uspořádání v rámci Versailleského mírového systému.¹⁰²⁸ Byť z dnešního pohledu by řada kroků tehdejší exekutivy nemohla obstát, lze konstatovat, že dualistické pojetí bylo pochopitelné a předvídatelné. Snad nejlépe to osvětluje judikatura Nejvyššího správního soudu, kterou jsem do této práce zařadil, kdy mým cílem bylo ukázat, že dualistické

¹⁰²⁸ Blíže Kojecký, J.: Československo ve světle teorie mezinárodního práva o uznání, Brno 1946.

pojetí poměru obou právních systémů bylo vzhledem k nejasnosti řešení majetkových poměrů zejména ze strany německého a rakouského obyvatelstva jediným přijatelným modelem. Snad lze přikládat výhody tohoto postupu nerozvinutému mezinárodnímu soudnictví, kdy porušování mezinárodních smluvních závazků ve vztahu k fyzickým a právníckým osobám samo o sobě nemohlo směřovat k většímu postihu meziválečného Československa. Československé soudy striktně vyžadovaly transformaci mezinárodního práva do vnitrostátních právních aktů. Při studiu relevantní doktríny¹⁰²⁹ by bylo lze nabýt dojmu, že se bezvýhradně klonila k monistickému přístupu, což byla zásluha vědeckého i pedagogického úsilí Antonína Hobzy, nicméně zahraniční literatura, zejména Oppenheimovo Mezinárodní právo vydané v češtině v roce 1924, byla v hodnocení významu mezinárodního práva střídavější, když setrvala na stanovisku, že norma mezinárodního práva se nemůže stát vnitrostátně závaznou normou, pokud vnitrostátní zákonodárce takový pramen mezinárodního práva výslovně nepřevezme do svého právního řádu. Meziválečná doba byla také silně ovlivněna normativizmem, který na principu jednoho normativního ohniska koncipoval právní řád jako celek, ve kterém splývá jak mezinárodní, tak i vnitrostátní právo. Dnešní doba, kdy se mezinárodnímu právu v určitých aspektech přiznává přednost před vnitrostátními prameny práva, nevychází z normativizmu, ale z ryzí účelnosti takového postupu, kdy smyslem není ochrana vnitrostátního práva či práv jednotlivců, kteří své nároky odvozují od mezinárodního práva, ale praktická snaha suverénních států zabránit případným náhradám, ke kterým by mohl být stát volán, pokud by nečetl mezinárodně smluvní závazky. Pravdou ovšem je, že řada mezinárodních závazků má spíše povahu soukromoprávní (např. celní dohody, ochrana investic apod.).

Doba po 2. světové válce se ovšem ideově zcela proměnila a kataklyzma světové války našlo své vyústění v doktríně univerzálních lidských práv, která jako by byla vzkříšena z období Velké francouzské revoluce. Doktrína univerzálních lidských práv a základních svobod se nakonec ukázala jako nejsilnější zbraň proti komunistickému bloku, kdy tlak samotného obyvatelstva nemohl logicky vyústit v nic jiného než v systematickou snahu obyvatelstva o přiznání práv, která jsou přirozená a která vycházejí z lidské podstaty samé. Při zkoumání vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v období komunistického Československa jsem se proto snažil ukázat, že dualistická koncepce nebyla ani tak projevem lidskoprávní doktríny jako obavy před vynutitelností lidských a základních svobod, nýbrž to, že myšlenka univerzality lidských práv nebyla komplementární s myšlenkami marxizmu-

¹⁰²⁹ Blíže Kalenský, P.: Vývoj čs. nauky mezinárodního práva od počátku 20. století do druhé světové války, Právník 9-10/1994, s. 859 – 964.

leninizmu, ve kterém je klíčovým pojmem nikoliv člověk a jeho lidská podstata, ale společnost, v jejíž prospěch je každý jednotlivec povinen pracovat a svým konáním přispívat k jejímu budování.

Metodologicky vzato jsem tak lidská práva a základní svobody využil jako překlenovací můstek mezi obdobím meziválečného Československa a obdobím obnovené demokracie po roce 1989. Opomenutí lidskoprávního rozměru mezinárodního práva na československém území by totiž vedlo k vytvoření nepravdivého obrazu, že nastavení mezi dualizmem a monizmem je striktní věcí vnitrostátního zákonodárce, jehož rozhodnutí nelze v rovině mezinárodního práva nikterak korigovat. Ukazuje se totiž, že lidskoprávní doktrína nejenže přispěla k pádu komunismu ve střední a východní Evropě, ale že se stala i základem pro překlenutí suverenity států na jejich cestě ke sjednocené Evropě.

V rámci kapitoly o vnitrostátním a evropském právu jsem se proto pokusil, namísto podrobného rozboru účinků jednotlivých pramenů komunitárního práva, analyzovat základní prvky komunitárního práva. Bylo zcela logické, že členské státy Evropských společenství se své státní suverenity nebudou chtít ve prospěch mezinárodních organizací vzdávat a že tak bude nezbytné nalézt ideovou základnu, která bude pojítkem pro všechny členské státy. Lidskoprávní rozměr evropského sjednocování je přímo úměrný tomu, jak byla opouštěna původní myšlenka Evropských společenství jako hospodářských subjektů a jak do jejich činnosti z podnětů vrcholných politiků začíná prostupovat výrazný státně politický prvek. Judikatura národních soudů, zejména ústavních, ukázala, že jediným v dnešní době myslitelným pojítkem všech států integrované Evropy mohla být lidská práva a základní svobody, na jejichž bázi lze Evropským společenstvím a Evropské unii propůjčovat pravomoci suverénních národních států. Překvapením proto není ani judikatura Ústavního soudu v cukerném nálezu, nálezu o eurozatykači či nálezu o zrušení části zákona o veřejném zdravotním pojištění. Lidská práva a základní svobody navíc nemají význam pouze pro zkoumání vztahu vnitrostátního a evropského práva, ale i pro zkoumání vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva, neboť lze-li mezi oběma systémy vysledovat v poválečném období nějaký trend, pak je to internacionalizace ústavního a konstitucionalizace mezinárodního práva.¹⁰³⁰ Součástí ústav se stávají katalogy lidských práv a základních svobod, jež nacházejí svou inspiraci v mezinárodních smlouvách lidskoprávního charakteru.

Období vývoje Československa a České republiky v letech 1989 – 2002 je klasickým příkladem tohoto trendu, kdy mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních

¹⁰³⁰ Blíže Bryde, B.-O.: *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts*, Der Staat, 2003, s. 61 – 75.

svobodách byly ústavněprávně chápány jako nejvýznamnější zdroje mezinárodního práva, kdy jako by ústavodárce přehlížel jiné mezinárodně smluvní dokumenty, jejichž vnitrostátnímu ukotvení napomohla až euronovela Ústavy ČR, která nabyla účinnosti 1. června 2002. Ovšem ani euronovela Ústavy ČR nemohla z doktrinárního hlediska přehlédnout, že jakékoliv prostupování mezinárodního práva se nemůže uskutečnit bez zohlednění existence státní suverenity jako nejvyššího měřítka přenosu některých pravomocí ať již ve prospěch integračních uskupení, tak i mezinárodních organizací či institucí mezinárodněprávní povahy.¹⁰³¹ Vzhledem k tématu této dizertační práce jsem nemohl přehlédnout a nezabývat se povahou evropského práva jako zvláštního normativního systému *sui generis*, abych tak osvětlil, že i evropské právo má svůj mezinárodněprávní základ, a zpochybnil názor zastávaný zčásti v doktríně, že evropské právo působí samo o sobě a že prameny evropského práva vyvěrají z evropského práva bez dalšího.¹⁰³² Toto stanovisko totiž nelze podle mého názoru vědecky ani metodologicky odůvodnit a odráží spíše snahu odůvodnit existenci evropského práva jako terciárního systému stojícího vedle vnitrostátního a mezinárodního práva. Jsem přesvědčen o tom, že charakter evropského práva je nutné nalézat v mezinárodním právu a evropské právo nelze chápat jinak, než jako systém, který z mezinárodního práva vyvěrá a má v něm pevně kodifikované své základy. Kapitola o evropském a vnitrostátním právu se věnuje pouze ústavněprávnímu rozměru evropského práva a nikoliv otázkám spojeným s aplikací pramenů evropského práva, popř. otázkám evropské integrace obecně. Jsem toho názoru, že analýza těchto otázek by výrazně překročila rámeček tématu této dizertační práce.

Vývoj na poli ústavního práva po roce 1989 v Československu ukazuje, že se rozšiřuje okruh společenských vztahů, které v komunistickém období spadaly do sféry *domaine réserve* vnitrostátního práva. Nejvýrazněji se to ukazuje u lidských práv a základních svobod.¹⁰³³ Snahou samostatné České republiky byla obnova českého státu jak na podkladě územním, tak i na podkladě ústavním,¹⁰³⁴ s čímž jednoznačně souvisela i snaha o vnímání České republiky jako spolehlivého a demokraticky smýšlející subjektu mezinárodního práva. Demokracie a právní stát jsou totiž oněmi činiteli, kteří utvářejí moderní svobodný ústavní stát, který

¹⁰³¹ Některé legislativní návrhy z období samostatné České republiky se ovšem pokoušely zakotvit, že přístupem ke společenství států dochází k podstatnému omezení svrchovanosti České republiky, což vyvolávalo dojem, jako by tento proces byl nevratný. Viz návrh poslanců Jaroslava Ortmana a dalších na vydání ústavního zákona o lidovém hlasování o přípustnosti podstatně omezit svrchovanost České republiky – sněmovní tisk č. 1851 (Poslanecká sněmovna, I. volební období, 1995).

¹⁰³² Viz např. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Haegemann, Sb. rozh., 1974, 449.

¹⁰³³ Wagner, A.: První Ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva, Právník 3/1994, s. 205.

¹⁰³⁴ Pavlíček, V.: Poznámky k úpravě občanských práv a osudu Československa, Právník 3/1993, s. 233.

chrání důstojnost člověka a základní lidská a občanská práva jednotlivce a jenž institucionalizuje účast na politickém životě.¹⁰³⁵

Politicky se proměnil po roce 1989 také postoj k respektování zásady *pacta sunt servanda*, kdy se Československo snažilo v souladu s Chartou OSN bez výhrady dostát svým mezinárodním závazkům. Pokud jde o mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, pak význam inkorporace mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobod, které získaly přednost před zákonem, do vnitrostátního právního řádu byl mimořádně pozitivní a sehrál významnou roli při transformaci práva nedemokratického státu v právní řád, který respektuje práva a svobody jednotlivce a zásady demokratického právního státu. V roce 1991 byla tato speciální inkorporace lidskoprávních smluv (spolu s přijetím Listiny základních práv a svobod) jasným odmítnutím praxe komunistického Československa, ve kterém byla lidská práva ve velkém rozsahu porušována, a výrazem přirozenoprávního vnímání lidských právech. Jednalo se svým způsobem o velmi odvážný krok, ovlivněný nesporně také řadou dokumentů, které se vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv dovolávaly (např. Charta 77).

Toto politicky i právně mimořádné, avšak nepřiliš praktické řešení převzala koncem roku 1992 i Ústava ČR, přestože již tehdy byly dostatečně známy problémy plynoucí z takové úpravy. Především nedostatek času při její přípravě způsobil, že navrhovaná recepce také ostatních mezinárodních smluv nebyla ústavodárcem akceptována. Problémy a diskuze tedy přetrvávaly.

Až v roce 2001 vše vyústilo v novelu Ústavy ČR, která provedla recepci všech mezinárodních smluv (vyjma smluv vládních a rezortních). Dříve privilegovaná kategorie smluv o lidských právech a základních svobodách přesto s účinností od 1. června 2002 nesplývá s ostatními smlouvami v jedno. Přestože lze z postoje ústavodávce s úspěchem dovozovat opak, Ústavní soud vyslovil v zájmu zachování dosavadní úrovně ochrany lidských právech ve svém nálezu č. 403/2002 Sb. názor, podle kterého tvoří mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách součást ústavního pořádku České republiky. Opačný postup by totiž podle Ústavního soudu jejich postavení oslabil a tím by se logicky mohlo zhoršit i postavení jednotlivce. Mimo jiné i proto poznatky a závěry ohledně původního článku 10 Ústavy ČR¹⁰³⁶ neztrácejí nic na svém významu a nestávají se tak pouze právní historií.

¹⁰³⁵ Jentsch, H.-J.: Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti, Právník 9-10/1994, s. 791.

¹⁰³⁶ Blíže Malenovský, J.: Glosy k výkladu článku 10 Ústavy České republiky v praxi ústavních orgánů, Právník 9/1996, s. 797 – 813.

Stěžejní částí dizertační práce jsou kapitoly rozebírající aktuální ústavněprávní vymezení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. V rámci kapitoly o jednotlivých znacích, které musí být splněny u mezinárodních smluv, které mají mít aplikační přednost před vnitrostátními zákony, jsem se rozhodl postupovat chronologicky, kdy se podrobně zabývám jak pojmem vázanosti České republiky mezinárodní smlouvou, tak i otázkou vyhlášení mezinárodních smluv a jejich ratifikací. Při zkoumání těchto definičních znaků jsem dospěl k závěru, že právě na poli vyhlášení vykazuje Česká republika nejvýraznější deficit, kdy do dnešní doby nebyly některé ze smluv prezidentského typu na našem území řádně vyhlášeny, a to dokonce ani v souladu s ústavněprávní úpravou platnou v době jejich ratifikace. Jedná se zejména o mezinárodní smlouvy, jejichž signatářem se Československo stalo v 50. letech 20. století. Pouze okrajově se zmiňuji o problematice dostupnosti pramenů evropského práva na našem území, což je problém aktuální o to více, že nařízení Evropských společenství požívá v případě rozporu s vnitrostátními právními předpisy aplikační přednosti. Nicméně v této věci pouze odkazuji na relevantní a poměrně čerstvý doktrinální rozbor. Samozřejmě, že nebylo možné opominout ani rozbor přímé použitelnosti mezinárodních smluv, byť tento definiční znak není v Ústavě ČR výslovně uveden. Nicméně lze bez větších námitek konstatovat, že souhlas Parlamentu s ratifikací, ratifikace, závaznost pro Českou republiku a vyhlášení mezinárodní smlouvy nemohou samy o sobě zajistit plné naplnění dalšího předpokladu, kterým je aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem. Doktrína proto hovoří ještě o požadavku tzv. samovykonatelnosti mezinárodní smlouvy, tedy o požadavku, aby mezinárodní smlouva, respektive její ustanovení, byla povahy *self-executing*, neboli způsobilá k přímé aplikaci vnitrostátními orgány. Pro lepší názornost povahy *self-executing* ustanovení mezinárodních smluv jsem se rozhodl v rámci kapitoly o přímé použitelnosti mezinárodních smluv uvést i některé praktické příklady.

Rozsáhlou částí této práce jsou i kapitoly o sjednávání mezinárodních smluv, kdy jsem se snažil ukázat, jak významný je rozdíl mezi ústavou psanou a reálnou. Byť je problematika sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv právním řádem České republiky upravena, včetně stanovení působností a určitých kontrolních mechanismů nedostačuje k tomu, aby z ní byly zřejmé veškeré nezbytné postupy orgánů výkonné moci potřebné ke sjednávání mezinárodních smluv. Jde totiž především o vymezení „správné praxe“ sjednávání mezinárodních smluv na úrovni výkonné moci, která svou povahou dost dobře ani nemůže být upravena obecně závazným právním předpisem, a to nejen samotnou Ústavou ČR, ale ani na úrovni běžného zákona. Proto jsem se rozhodl detailně rozebrat interní normativní akty moci výkonné, které se sjednáváním mezinárodních smluv zabývají. V rámci kapitoly o sjednávání

mezinárodních smluv jsem se musel vypořádat i s kvalifikačními kritérii používanými pro rozlišení, zda se jedná o mezinárodní smlouvu prezidentského, vládního nebo resortního charakteru, neboť to je zcela klíčové pro nastavení procedur jejich schvalování v rámci České republiky. Nelze zastírat, že v mnoha případech byly mezinárodní smlouvy prezidentského typu z určité pohodlnosti výkonou mocí kvalifikovány jako vládní smlouvy, aniž by kdokoliv na tento negativní přístup upozorňoval. V posledním období, zejména po přijetí euronovely Ústavy ČR, se ovšem klasifikace mezinárodních smluv v rámci výkonné moci zpřísnila a v případě pochybností je rozhodováno ve prospěch prezidentského charakteru mezinárodní smlouvy, aby se zabránilo pochybnostem, zda je taková mezinárodní smlouva součástí českého právního řádu. Nicméně není teoreticky ani prakticky vyjasněno, jak řešit případy z minulosti, kdy nebyl ústavní způsob sjednávání mezinárodních smluv dodržen a kdy se teoreticky i aplikačně s těmito smlouvami zachází jako se součástkami právního řádu. Tato „Pandořina skříňka“ je obecně známa, ale řešení tohoto problému je oddalováno či spíše odloženo *ad acta*.

Opominout nebylo možné ani výraznější úlohu Ústavního soudu na poli mezinárodního práva, k jejímuž posílení došlo přijetím euronovely Ústavy ČR, kterou byla do českého ústavního pořádku zakotvena koncepce přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem ještě před ratifikací mezinárodní smlouvy. Inspirace pro zavedení preventivního přezkumu byla nalezena v zahraničí a proto se mi jevilo jako účelné na tyto příklady poukázat i v rámci této dizertační práce. Pokud je v této práci odkazováno na některé příklady ze zahraničí, pak jsem tak učinil s přihlédnutím k tomu, abych osvědčil, že česká ústavní úprava ideově nevyvěrá pouze z vnitrostátního rozhodnutí ústavodárce, ale že je v mnohém inspirována zahraničními vzory. Význam preventivního přezkumu souladu mezinárodních smluv s ústavním pořádkem ovšem získá své výraznější, zejména procesní, obrysy až v praxi, což se zřejmě ukáže v nálezu Ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem ČR.

Pokud jde o Ústavní soud, pak jsem neopominul zhodnotit také řízení o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které bylo s novými prvky zavedeno do českého právního řádu novelou zákona o Ústavním soudu v roce 2004. Ukázalo se totiž, že dosavadní úprava nebyla s to vyhovět požadavku na poskytnutí skutečně efektivních opatření k nápravě. Porušení základních práv a svobod totiž zdaleka nemuselo spočívat pouze v protiústavní právní úpravě, ale naopak mohlo vyplývat z individuálního aktu, včetně rozhodnutí Ústavního soudu, které se na základě rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, ukázalo jako rozporné s mezinárodněprávním

závazkem České republiky. V odborné veřejnosti diskuze o možné změně úpravy bezprostředně navázaly na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v právní věci Krčmář a další proti České republice.¹⁰³⁷ Evropský soud pro lidská práva totiž rozhodl, že v rámci řízení před Ústavním soudem¹⁰³⁸ došlo k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, avšak náprava vnitrostátní tohoto porušení nebyla vzhledem k absenci pozitivní právní úpravy možná.

Ústavní rozbor vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se nemůže obejít ani bez důkladného zhodnocení pravomocí ústavních orgánů, které požívají „mezinárodních“ pravomocí. Jedná se zejména o postavení prezidenta republiky a vlády při sjednávání mezinárodních smluv a pravomocí Parlamentu ČR, pokud jde o vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy. Ústavní pohled na prezidenta republiky jako hlavu státu má racionální základ v tom, že pravomoci hlavy státu se v rámci československých ústav a stávající úpravy podle Ústavy ČR příliš neodlišovaly. Prezidentovi republiky český ústavodárce svěřil výraznou pravomoc sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. Přřazení této pravomoci prezidentovi republiky ovšem v českých ústavních poměrech nemá podle mého názoru výrazného opodstatnění, neboť prezident republiky nemá dostatečný odborný aparát, který by mohl být prezidentovi republiky při sjednávání mezinárodních smluv nápomocen. Sdílím proto názor, že prezident republiky a vláda jsou ústavními orgány povolanými k vzájemné spolupráci, a to nejenom z hlediska koncepce Ústavy ČR, kdy je prezident republiky považován za součást moci výkonné, ale spíše na základě naplňování principu odpovědnosti ústavních orgánů. Odpovědný výkon ústavních funkcí je nezbytný i pro akceptaci politiky širokou veřejností. Zahraniční politika navíc přitahuje vzhledem k pohnutým československým a českým ústavním dějinám více pozornosti, než je tomu v jiných státech. Domnívám se, že všechny ústavní orgány by měly být při sjednávání (v širším významu slova) mezinárodních smluv vedeny vyššími zásadami, než pouze snahami o posílení mocenského postavení mezi ústavními orgány. Těmito vyššími zásadami by mělo být dodržování mezinárodního principu *pacta sunt servanda* a vytváření zahraniční prezentace České republiky jako solidního zahraničního partnera, a to zejména pokud jde o vystupování České republiky v rámci Evropské unie.

¹⁰³⁷ *Krčmář and Others v. the Czech Republic*; (stížnost č. 35376/97), rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, třetí sekce, ze dne 3. března 2000, www.echr.coe.int.

¹⁰³⁸ Nález II. ÚS 275/95.

Na závěr je třeba kriticky přiznat, že některé otázky vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v České republice zůstávají neřešeny. Problém není ani tak v nevyjasněnosti právní úpravy, ale spíše v aplikačních nevyjasněnostech, kdy například není jasné, jak chápat řízení o preventivním přezkumu ústavnosti mezinárodní smlouvy, zda jako řízení sporné či nesporné. Není také jasné, jak naložit s mezinárodními smlouvami, které nebyly řádně vyhlášeny, na něž ovšem jak správní, tak i soudní praxe hledí jako na smlouvy, které jsou součástí právního řádu, byť nebyly dodrženy ústavní kautely v době jejich sjednávání a ratifikace. A jak hledět na vztah ústavního a evropského práva? Má snad evropské právo aplikační přednost i před vnitrostátním ústavním právem, když to konstantně judikuje Evropský soudní dvůr?

Domnívám se, že řada otázek nemůže být v rámci této dizertační práce zodpovězena, neboť odpověď na ně lze naznačit, ale nikoliv prohlásit za jednoznačnou a nezpochybnitelnou, a to zejména v situaci, kdy se rozcházejí nejenom doktrinární názory navzájem mezi sebou, ale ani aplikační praxe není v postoji k těmto otázkám jednotná. Je otázkou času, kdy se podaří nalézt odpověď na tyto otázky, neboť je třeba mít na paměti, že renesance mezinárodního práva v České republice je v mnohém ještě na samém počátku, když se všichni účastníci tohoto procesu teprve hledají své postoje a kdy řada otázek nebyla ani předmětem řízení před soudní mocí. Podle mého názoru teprve doba budoucích 10 let ukáže, zda je vývoj, který byl po roce 2002 ve vztahu k postavení mezinárodního práva v českém právním řádu nastaven, správný, nebo zda bude muset být modifikován. Mohl-li bych si na tomto místě dovolit věštit, pak úvaha o případných změnám poměru vnitrostátního a mezinárodního práva mi připadá jako velmi málo pravděpodobná.

Na interpretaci čeká také ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, které hovoří o povinnosti České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Obecně nejsem ztotožněn s názorem, že by toto ustanovení mělo normativní význam a považuji jej za programové prohlášení České republiky o povinnosti dostát zásadě *pacta sunt servanda*. Obdobné ustanovení se objevuje i v řadě ústav jiných států, nicméně bývá formulováno pregnančněji, když např. stanoví, že stát je povinen dodržovat obecně uznávané zásady mezinárodního práva. Judikatura ústavních soudů např. v Německu a Rakousku nepovažuje takové programové prohlášení za součást ústavního práva a nestaví obecně uznávané zásady mezinárodního práva naroveň ústavním zákonům, v důsledku čehož jim ani nepřiznává derogatorní účinky ve vztahu k vnitrostátním právním předpisům.¹⁰³⁹ Jsem přesvědčen, že

¹⁰³⁹ Blíže Haller, H.: Die Prüfung von Gesetzen, Ein Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle, Wien – New York 1979, s. 137 – 141.

ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR nemá normativní povahu a jen na jeho základě nemůže Ústavní soud zrušit právní předpis pro rozpor s ústavním pořádkem. Nicméně jeho význam podle mého názoru, byť v literatuře není tento názor zcela rozšířen, spatřuji ve spojení s čl. 10a Ústavy ČR. Právě spojením proklamativního čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR o dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva a čl. 10a Ústavy ČR umožňujícího přenos pravomocí na nadnárodní společenství je do českého právního řádu inkorporováno sekundární komunitární právo, kdy povinnost dodržovat jej vnitrostátně zakotvuje právě čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Tento můj názor samozřejmě vychází z toho, že nepovažuji primární právo za součást ústavního pořádku, protože jinak by povinnost dodržovat sekundární komunitární právo vyplývala již ze zakládacích smluv, tj. z primárního práva. Svůj názor opírám i o judikaturu Ústavního soudu, který na jedné straně odmítá přezkoumávat soulad komunitárního práva transponovaného do českého vnitrostátního práva s ústavním pořádkem, ale na druhé straně odmítá přiznat primárnímu právu charakter součásti ústavního pořádku.

Otázek k řešení je, jak vidno, ještě příliš mnoho.

Závěrem bych si dovilil parafrázovat Montesquieovu tezi, že i při nejlepších zákonech, mezinárodních smlouvách a jiných obecných pravidlech je nezbytné, aby lidé, kterým jsou tato pravidla určena, byli natolik duševně vyspělí, aby svoboda, kterou skrze tyto normy nabyli, se jim časem nezdála jako něco nesnesitelného a jako něco, s čím neumějí zacházet.¹⁰⁴⁰

¹⁰⁴⁰ Inspirace viz Montesquieu, Ch. L.: O duchu zákonů, Dobrá Voda 2003, reprint původního vydání z roku 1947, s. 338.

Seznam literatury:

Primární zdroje:

a) Vnitrostátní ústavní dokumenty

1. Prozatímní ústava (zákon č. 37/1918 Sb.z. a n.)
2. Ústavní listina z roku 1920
3. Ústava 9. května z roku 1948 (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.)
4. Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.)
5. ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
6. Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské federativní republiky
7. Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů)
8. Ústavní zákon č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabytí a pozbytí státního občanství a práva domovského v republice Československé
9. ústavní zákon č. 81/1990 Sb., o změně názvu Československé socialistické republiky
10. ústavní zákon č. 101/1990 Sb., o změně názvu Československé federativní republiky
11. ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

b) Zahraniční ústavy

1. Deklarace nezávislosti Spojených států amerických z roku 1776
2. Deklarace práv člověka z roku 1789
3. Výmarská ústava z roku 1919
4. Rakouská ústava z roku 1920
5. Ústava Spojených států amerických
6. Ústava NDR z roku 1968
7. Ústava Svazu sovětských socialistických republik z roku 1977
8. Ústava Ruské federace z 12. prosince 1993
9. Ústava Rumunské republiky z roku 1991
10. Ústava Polské republiky z roku 1997
11. Základní zákon Spolkové republiky Německo

12. Ústava Slovenské republiky z roku 1992
13. Ústava Slovinské republiky z roku 1991
14. Ústava Maďarské republiky z roku 1949
15. Ústava Lotyšské republiky z roku 1922
16. Ústava Litevské republiky z roku 1992

c) Vnitrostátní právní předpisy

1. zákon č. 19/1890 Ř. z., o ochraně známek
2. zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného státu československého
3. zákon č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení
4. zákon č. 637/1919 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje, aby zatímně upravila obchodní styky s cizinou
5. zákon č. 354/1921 Sb. z. a n., o převzetí statků a majetku, případných podle mírových smluv československému státu
6. zákona č. 109/1923 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
7. zákon č. 158/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou
8. zákon 220/1925 Sb. z. a n., ze dne 21. srpna 1925 o provedení úmluv mezi Československou republikou a republikou Rakouskou ze dne 18. června 1924 o úpravě závazků v rakousko-uherských korunách a ze dne 12. července 1924 o vzájemných pohledávkách z vyúčtování nositelů pensijního pojištění
9. zákon 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.
10. zákon č. 60/1930 Sb. z. a n., jímž se provádí úmluva ze dne 16. července 1928 mezi Československem a Spojenými Státy Severoamerickými o naturalizaci
11. ústavní zákon č. 102/1930 Sb. z. a n., o úpravě státních hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem
12. zákon č. 151/1930 Sb. z. a n., o úpravě právních a hospodářských poměrů v pohraničních územích
13. zákon č. 43/1933 Sb. z. a n., jímž se propůjčuje vnitrostátní účinnost Úmluvě o sjednocení některých pravidel o mezinárodní letecké dopravě a jejímu Dodatkovému protokol
14. vládní nařízení č. 15/1934 Sb. z. a n., o inkorporaci území získaných na československo-pruské hranici smlouvou z Německem č. 218/1933 Sb.
15. zákon č. 52/1935 Sb. z. a n., o pobytu cizinců
16. nařízení vlády č. 392/1938 Sb. z. a n., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé

17. dekret presidenta republiky č. 4/1940 Úř.věst.čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení Československé vlády
18. ústavní dekret presidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku
19. dekret prezidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé
20. vyhláška č. 30/1945 Sb., o platnosti ústavního dekretu presidenta republiky o obnovení právního pořádku
21. zákon č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů
22. zákon č. 66/1949 Sb., o předběžném provádění mezinárodních hospodářských smluv obecné povahy
23. zákon č. 142/1950 Sb., o řízení ve věcech občanskoprávních (občanský soudní řád)
24. vyhláška ministra zahraničních věcí č. 68/1955 Sb. o Mezinárodní úmluvě o volném okraji námořních lodí
25. zákon č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a o Úředním listě
26. zákonné opatření č. 4/1962 Sb. předsednictva Národního shromáždění, o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů
27. ústavní zákon č. 143/1968 Sb., zákon o československé federaci
28. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
29. zákon č. 43/1980 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon a trestní řád
30. zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů
31. zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů
32. zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
33. zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
34. zákon č. 491/1991 Sb., o organizaci Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky a o řízení před ním
35. ústavní zákon č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
36. zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky
37. Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
38. zákon č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů
39. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
40. zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
41. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 66/1999 Sb., o přístupu České republiky k Severoatlantické smlouvě
42. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
43. zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

44. zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv
45. zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
46. zákon č. 245/2000 Sb., o státních svátcích, o ostatních svátcích, o významných dnech a o dnech pracovního klidu
47. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
48. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
49. zákonem č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii
50. nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru
51. nařízení vlády č. 548/2005 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru
52. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 75/2005 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o změně průběhu společných státních hranic v prostoru dálničního mostu na hraničním přechodu Rozvadov – Waidhaus
53. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva dopravy
54. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 112/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva zemědělství
55. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 113/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva informatiky
56. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 123/2004 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva financí/Generálního ředitelství cel
57. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2005 Sb. m. s., o ukončení platnosti dvoustranných a mnohostranných mezinárodních smluv v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu
58. nařízení Komise (ES) č. 1260/2005 ze dne 30. září 2005, kterým se pro hospodářský rok 2005/2006 snižuje v odvětví cukru zaručené množství v rámci produkčních kvót a předpokládané maximální požadavky na zásobování rafinérií v rámci preferenčních dovozů
59. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 63/1967 Sb.
60. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb.
61. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb.
62. Sdělení Ústavního soudu č. 185/2008 Sb.

d) Mezinárodní smlouvy

1. Pařížská deklarace z roku 1856 o námořním právu

2. Smlouva mezi Čelnými mocnostmi spojenými a přidruženými a Československem ze dne 10. září 1919 (tzv. Saint Germainská smlouva)
3. Mírová smlouva s Německem vyhlášená pod č. 217/1921 Sb.
4. Mírová smlouva s Rakouskem vyhlášená pod č. 507/1921 Sb.
5. Mírová smlouva s Maďarskem vyhlášená pod č. 102/1922 Sb., mírová smlouva s Bulharskem vyhlášená pod č. 274/1922 Sb.
6. Vídeňská úmluva o smluvním právu
7. Deklarace Spojených národů z roku 1942
8. Charta OSN
9. Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 (Dok. OSN A/RES/217/III A)
10. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech
11. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech
12. Úmluva o ochraně základních práv a svobod z roku 1950
13. Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy z roku 1970
14. Vídeňská úmluva z 21. března 1986, o smlouvách mezi státy a mezinárodními organizacemi
15. Vídeňská úmluva z 22. srpna 1978, o nástupnictví států ve věcech smluv
16. Vídeňská úmluva z 8. dubna 1983, o nástupnictví států ve věcech majetku, archívů a dluhů států
17. Úmluva o předávání odsouzených k trestu odnětí svobody a k výkonu trestu ve státě, jehož jsou státními příslušníky z roku 1978
18. Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace
19. Lisabonská smlouva
20. Smlouva o Ústavě pro Evropu
21. Smlouva o založení Evropského společenství
22. Smlouva o založení Evropské unie
23. Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé
24. Smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii (č. 44/2004 Sb. m. s.)
25. Úmluva MOP o každoroční placené dovolené
26. Úmluva MOP o odstranění nucené práce č.105 z roku 1957
27. Mezinárodní úmluva o potlačování činů jaderného terorismu z roku 2005
28. Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolcem o úpravě vzájemných vztahů
29. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 111 o diskriminaci v zaměstnání a povolání,
30. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 100 o stejném odměňování pracujících mužů a žen v práci,

31. Úmluva MOP č. 89 není mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách
32. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen
33. Úmluva o právech dítěte
34. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin
35. Evropská sociální charta (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 14/2000 Sb. m. s. a č. 15/2000 Sb. m. s.)
36. Úmluva o Europolu
37. Římský statut Mezinárodního trestního soudu
38. Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Afghánské demokratické republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o dosaženém vzdělání a dokladů o udělení vědeckých hodností a titulů
39. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (2000) 2 ze dne 19. ledna 2000

e) **Judikatura**

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 599/20
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 786/21
3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1079/21
4. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1136/22
5. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1465/22
6. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1510/22
7. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1644/22
8. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1704/22
9. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1757/22
10. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1883/23
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 1999/23
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2074/23
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2188/23
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2307/23
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2451/23
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2491/23
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2570/23
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2780/23
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2859/23
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 2925/23
21. Rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR R 27/76 Sb. rozh.

22. nález Pl. ÚS 43/93
23. nález Pl. ÚS 13/94
24. nález Pl. ÚS 31/94
25. nález I. ÚS 89/94
26. nález II. ÚS 275/95
27. usnesení II. ÚS 41/96
28. usnesení II. ÚS 458/98
29. nález Pl. ÚS 16/99
30. nález Pl. ÚS 3/2000
31. nález Pl. ÚS 9/2000
32. usnesení Pl. ÚS 12/2000
33. usnesení I. ÚS 288/2000
34. nález Pl. ÚS 36/01
35. nález Pl. ÚS 34/02
36. nález Pl. ÚS 44/02
37. nález I. ÚS 752/02
38. usnesení Pl. ÚS 1/04
39. nález Pl. ÚS 50/04
40. nález Pl. ÚS 66/04
41. nález III. ÚS 252/04
42. usnesení Pl. ÚS 13/06
43. nálezu Pl. ÚS 13/06
44. řízení ve věci Pl. ÚS 19/08
45. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 6 A 126/2002
46. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2008, sp. zn. 1 Afs 75/2008-89
47. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Flaminio Costa 6/64
48. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci van Gend en Loos 26/62
49. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Haegemann, C-181/73, Sb. rozh., 1974, 449
50. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci G. Spronk v. Ministr van Landbouw en Visserij, C-16/89
51. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Skoma-Lux, s.r.o., C-161/06
52. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 3. března 2000, Krčmář and Others v. the Czech Republic
53. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. února 1984, Öztürk v. Germany

54. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, Lauko v. Slovakia
55. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 9. 1998, Kadubec v. Slovakia
56. posudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti z roku 1932 ve věci zacházení s polskými příslušníky v Danzigu a Mezinárodní soudní dvůr ve věci Úřadu organizace pro osvobození Palestiny u OSN v roce 1988
57. rozhodnutí italského ústavního soudu ze dne 27. 12. 1973 č. 183/73 Frontini v. Ministero delle Finanze, Constitutional Court
58. rozhodnutí italského ústavního soudu ze dne 21. 4. 1989 č. 232/1989 Fragn v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, Constitutional Court
59. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 18. 12. 1953 č. 1 BvL 106/53, BVerfGE 3, 225
60. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974 č. BvL 52/71, Solange I, BVerfGE 37, 271
61. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 7. 1979 č. 2 BvL 6/77, Vielleicht, BVerfGE 52, 187
62. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 23. 6. 1981 č. 2 BvR 1107, 1124/77 a 195/79, Eurocontrol I, BVerfGE 58, 1
63. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. 4. 1983 č. 2 BvR 678, 679, 680, 681, 683/81, BVerfGE 64, 1
64. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83 Wuensche Handelsgesellschaft, Solange II., BVerfGE 73, 339
65. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 zum Vertrag über die Europäische Union, BVerfGE 89, 155
66. rozhodnutí irského Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 1989 Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan a ze dne 5. 3. 1992 Attorney General v. X
67. rozhodnutí dánského Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 Carlsen and Others v. Rasmussen
68. rozsudek Nejvyššího soudu USA Bartram v. Robertson z roku 1887

f) Sněmovní tisky a sněmovní a senátní usnesení

1. federální tisk č. 165, FS ČSSR, V. volební období, 1989
2. sněmovní tisk č. 1851, PS, I. volební období
3. sněmovní tisk č. 181, PS, III. volební období
4. sněmovní tisk č. 208, PS, III. volební období
5. sněmovní tisk č. 209, PS, III. volební období
6. sněmovní tisk č. 884, PS, III. volební období
7. sněmovní tisk č. 885, PS, III. volební období
8. sněmovní tisk č. 197, PS, IV. volební období

9. sněmovní tisk č. 284, PS, IV. volební období
10. sněmovní tisk č. 337, PS, IV. volební období
11. sněmovní tisk č. 387, PS, IV. volební období
12. usnesení Poslanecké sněmovny ze 16. schůze 21. května 2003 č. 494
13. usnesení Poslanecké sněmovny z 55. schůze 19. dubna 2006 č. 2383
14. usnesení Senátu z 13. schůze dne 24. dubna 2008 č. 379

g) ostatní

1. nota SSSR vládám USA, velké Británie a Francie otištěná v Pravdě dne 3. října 1949
2. Studie z mezinárodního práva, Praha 1955, s. 67, Zpráva o průběhu I. celostátní pracovní konference mezinárodního práva v Praze z roku 1954
3. Lidové noviny ze dne 3. října 1990
4. První porevoluční návrh československé Ústavy, který publikovalo Občanské fórum v prosinci 1989
5. Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv ze dne 11. února 2004
6. Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv ze dne 16. června 1993
7. Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání ze dne 9. ledna 2008
8. Legislativní pravidla vlády
9. Jednací řád vlády, schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610
10. usnesení vlády ze dne 2. července 2008 č. 812
11. usnesení vlády ze dne 27. června 2008 č. 804
12. usnesení vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534
13. usnesení vlády ze dne 21. dubna 1993 č. 186
14. usnesení vlády ČSSR ze dne 28. ledna 1982 č. 31
15. www.mvcr.cz/
16. www.hrad.cz
17. www.psp.cz
18. www.echr.coe.int
19. www.mvcr.cz
20. www.czso.cz
21. www.nssoud.cz
22. <http://eur-lex.europa.eu/>
23. www.vlada.cz

Sekundární literatura:

- Arnold, R.:* Spolkový ústavní soud a právo Evropských společenství, AUC – Iuridica 4/1995
- Azud, J.:* K otázce vplyvu vstupu SR do EÚ na suverenitu SR v kontextu článku 7 Ústavy Slovenskej republiky, Právny obzor č. 6/2003
- Bajcura, A.:* Postavenie cudzincov v občianskom práve procesnom, Bratislava 1977
- 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 9/1994
- Blahož, J., Klíma, K., Skála, J.:* Ústavní právo Evropské unie, Dobrá Voda 2003
- Blahož, J.:* Soudní kontrola ústavnosti – srovnávací pohled, Praha 2001
- Bleckmann, A.:* Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge. Versuch einer allgemeinen Theorie des self-executing treaty auf rechtsvergleichender Grundlage, Berlin 1970
- Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M.:* Předběžná otázka v komunitárním právu, Praha 2005
- Boguszak, J., Čapek, J.:* Teorie práva, Praha 1997
- Boguszak, J.:* K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky, AUC – Iuridica 1/1997
- Boguszak, J.:* Vznik Listiny a některé otázky interpretace, In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001
- Brenka, G.:* Právna povaha vyhlášok ministra zahraničných vecí o uzavieraní medzinárodných zmlúv, Právník 1/1984
- Bryde, B. O.:* Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts, Der Staat, 2003
- Brychta, F.:* Otázka nezměnitelnosti ústav, Časopis pro právní a státní vědu, 1918, roč. I.
- Budník, J.:* Primát československý nebo mezinárodní?, In: Problémy nové československé ústavy, Vědecká ročenka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno 1947
- Budník, J.:* Prozatímní státní zřízení Československé republiky, Praha 1947
- Cibulka, L.:* Európsky konštitucionalizmus – demokratické princípy a ústavné hodnoty, In: Mokrý, L. (ed.): Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov, Bratislava 2007
- Čech, J.:* Vliv sovětské zahraniční politiky na mezinárodní právo, Právník 1949
- Čepelka, Č., David, V.:* Úvod do mezinárodního práva, Brno 1978

- Čepelka, Č.:* Mezinárodněprávní ochrana lidských práv, Acta Universitatis Carolinae, Praha 1990, č. 5
- Čepelka, Č.:* Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Praha 1999
- Československé štátné právo, Bratislava 1980
- Čchikvadze, V. M.:* Základní rysy marxisticko-leninské koncepce lidských práv a svobod, Právník 4/1981
- Danisz, J.:* Jus cogens v československé nauce mezinárodního práva, Právník 1972
- Dnistrjanskij, S.:* Právní vznik československého státu, Právník 1929
- Drinóczy, T.:* Preventivní ústavní přezkum mezinárodních smluv, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2007
- Ečer, B.:* Poslání československého právníka v boji o mír, Právník 1949
- Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V.:* Zákon o Ústavním soudu – komentář, 2. vydání, Praha 2007
- Filip, J., Svatoň, J., Zimek, J.:* Základy státovědy, 2. vydání, Brno 1997
- Filip, J.:* Desátá novelizace zákona o Ústavním soudu ČR aneb česká a evropská ústavní stížnost, Právní zpravodaj 3/2004
- Filip, J.:* K postavení Legislativní rady vlády České republiky, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2007
- Filip, J.:* K problémům mezinárodních smluv se vztahem ke státnímu občanství ČR, Časopis pro právní vědu a praxi 1/1997
- Filip, J.:* Listina deset let poté – úvodní slovo konference, In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001
- Filip, J.:* Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj 11/2002
- Filip, J.:* Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR, Právní zpravodaj 11/2001
- Filip, J.:* První řízení ve věci obnovy před Ústavním soudem z důvodu rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, Časopis pro právní vědu a praxi 1/2008
- Filip, J.:* Ústavní právo, 1.díl – základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR, 3. vydání, Brno 1999
- Fridrich, B.:* Základné práva a slobody v Európskej únii a ich účinok na národný právny poriadok, In: Mokrý, L. (ed.): Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov, Bratislava 2007
- Gerloch, A.:* Teorie práva, Plzeň 2000

- Gerloch, A.*: Zamyšlení nad implementací Římského statutu do českého ústavního pořádku, In: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007
- Glos, J. a kol.*: Práva občanů, Praha 1969
- Grabowsky, A.*: Recht und Staat, Berlín-Lipsko 1908
- Gronský, J.*: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III. (1968-1989), Praha 2000
- Gronský, J.*: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa IV. (1989-1992), Praha 2001
- Grospič, J.*: Teorie suverenity, In: Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl – Obecná státověda, Praha, 1998
- Haller, H.*: Die Prüfung von Gesetzen, Ein Beitrag zur verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle, Wien-New York 1979
- Hasenkopf, P.*: Vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv z hlediska českého právního řádu, AUC – Iuridica 1/1997
- Hatschek, J.*: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte, Lipsko-Erlangen 1923
- Hendrych, D., Svoboda, C. a kolektiv.*: Ústava České republiky, Komentář, Praha 1997
- Hobza, A.*: Autonomie náboženských svazů v moderním státě, Praha 1910
- Hobza, A.*: Právo ve službách míru, Právník 1949
- Hobza, A.*: Publikace a platnost mírových smluv v čsl. republice, Právník 1923
- Hobza, A.*: Úvod do mezinárodního práva mírového, část I., Praha 1933
- Holeček, M.*: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003
- Holländer, P.*: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003
- Holländer, P.*: Materiální ohnisko Ústavy a diskrece ústavodárce, Právník 4/2005
- Holländer, P.*: Základy všeobecné státovědy, Praha 1995
- Horáček, V.*: Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva, Všehrd 6/1994
- Hřebejk, J.*: Bude Ústavní soud rozhodovat dvakrát v téže věci?, Parlamentní zpravodaj 5/2003
- Hřebejk, J.*: Dvě úvahy o terminologii čl. 10 Ústavy České republiky, AUC – Iuridica 1/1997
- Janda, I.*: Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení ve vztahu k mezinárodním smlouvám, Časopis pro právní vědu a praxi 2/2001

- Janeček, R.:* Odpovědnost presidenta republiky a vlády, Brno 1922
- Jentsch, H.-J.:* Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti, *Právník* 9-10/1994
- Jílek, D.:* Mezinárodněprávní pohled na ustanovení článku 10 Ústavy České republiky, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/1993
- Jílek, D.:* O úmyslu deklaranta i smyslu výhrad k mezinárodním smlouvám, *Časopis pro právní vědu a praxi* 2/2001
- Jirásková, V.:* Listina základních práv a svobod v kontextu katalogů práv ústav zemí střední a východní Evropy, In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001
- Jirásková, V.:* Role Parlamentu ČR a legislativa EU, In: Tichý, L.: Europeizace národních právních řádů, Praha 2000
- Jirásková, V.:* Dokumenty k ústavním systémům, Praha 1996
- Kalenský, P.:* Vývoj čs. nauky mezinárodního práva od počátku 20. století do druhé světové války, *Právník* 9-10/1994
- Kamlach, M.:* Poznámky ke vztahu vnitrostátního práva a mezinárodních smluv ve světle ústavního zákona č. 395/2001 Sb., *Bulletin advokacie* 5/2002
- Kaplan, K.:* Příprava Ústavy ČSR v letech 1946-1948, Praha 1993
- Kelsen, H.:* Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen 1920
- Kelsen, H.:* Ryzí nauka právní, metoda a základní pojmy, Brno-Praha 1933
- Kirsten, J.:* Zum Problem der Transformation sozialistischer völkerrechtlicher Normen, In: Staat und Recht 12/1970
- Klečková, R.:* Výkladové metody Evropského soudu pro lidská práva, In: Sborník příspěvků z konference Monseho právnícké dny, Olomouc 2006
- Knapp, V.:* Filosofické problémy socialistického práva, Praha 1967
- Knapp, V.:* Teorie práva, Praha 1995
- Kněžínek, J.:* Nevyhlašování mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána ... na příkladu Úmluvy o silničním provozu (Ženeva 1949) a Úmluvy o silničním provozu (Viedeň 1968), *Právní fórum* 1/2006
- Kojecký, J.:* Československo ve světle theorie mezinárodního práva o uznání, Brno 1946
- Koudelka, Z.:* Ústavní změny a mezinárodní právo na Slovensku a v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2001
- Kozák, J.:* Právně teoretická východiska postihu zločinů totalitních režimů, *Právník* 5/2004

- Král, R.*: Nařízení ES, Právník 7/2002
- Král, R.*: Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha 2002
- Křížkovský, L.*: Ideologický nástin kodifikace správního řádu, Věstník ministerstva vnitra, ročník XXXI/1949
- Kučera, B.*: Mezinárodní rozsudek, Studie z mezinárodního soudního procesu, Praha-Brno 1935
- Kučera, Z.*: Třicet let československého mezinárodního práva soukromého, Acta Universitatis Carolinae, Praha 1975, č. 1
- Kühn, Z., Kysela, J.*: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?, Časopis pro právní vědu a praxi 3/2002
- Kühn, Z., Kysela, J.*: Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém, právním řádu, Právní rozhledy 10/2004
- Kühn, Z., Kysela, J.*: Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?, Právní rozhledy 1/2004
- Kühn, Z.*: Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva, Soudní rozhledy 1/2004
- Kühn, Z.*: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, Právník 5/2004
- Kunz, O., Potočný, M.*: Vliv VŘSR na vývoj mezinárodního práva, Právník 10/1987
- Kust, J., Pítrová, L.*: „Lisabonská smlouva“ a předběžná kontrola ústavnosti mezinárodních smluv, Právník 5/2008
- Kysela, J., Kühn, Z.*: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy 7/2002
- Kysela, J.*: Lisabonská smlouva v kontextu předběžného přezkumu Ústavním soudem, Právní zpravodaj 6/2008
- Kysela, J.*: Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy?, Právní zpravodaj 9/2008
- le Fur, L.*: Nástin mezinárodního práva veřejného, Praha 1935
- Lenin, V. I.*: Sebrané spisy, 3. vydání, sv. XXIII.
- Malenovský, J.*: Důvody pro použitelnost čl. 10a Ústavy ČR při ratifikačním procesu Římského statutu v ČR, In: Sborník z příspěvků ze Semináře o Mezinárodním trestním soudu, Poslanecká sněmovna Parlamentu, 4. října 2007, Praha 2007
- Malenovský, J.*: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?, In: Deset let Ústavy České republiky, Praha 2003

- Malenovský, J.:* Glosy k výkladu článku 10 Ústavy České republiky v praxi ústavních orgánů, Právník 9/1996
- Malenovský, J.:* K řízení o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu: na okraj uvažovaného ústavního zákona o referendu, Právník 4/2005
- Malenovský, J.:* Mezinárodní právo veřejné a jeho poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému, 5. vydání, Brno 2008
- Malenovský, J.:* Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, Právník 9/2003
- Malenovský, J.:* Obnova řízení před ústavním soudem v důsledku rozsudku Evropského soudu pro lidská práva, Právník 12/2001
- Malenovský, J.:* Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, Brno 2000
- Malenovský, J.:* Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002, Právník 9/2002
- Malenovský, J.:* Příklad praktické aplikace článku 10 Ústavy České republiky: Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin, Právník 9/1995
- Malenovský, J.:* Tápání v bludišti vztahů mezinárodního a ústavního práva (k přípravě, schválení a hodnocení desáté novely zákona o Ústavním soudu, Právník 10/2004
- Malenovský, J.:* Ústavní soud České republiky a mezinárodní právo, Právník 2/2000
- Marx, K., Engels, B.:* Spisy, sv. 21, Praha 1967
- Mayer, F. C.:* Wer soll der Hüter der europäischen Verfassung sein?, Archiv des öffentlichen Rechts, sv. 129, 2004
- Mikule, V., Sládeček, V.:* Ústavní soudnictví a lidská práva, Praha 1994
- Mikule, V.:* Lidská práva: vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního, Český bulletin lidských práv 2/1995 – 96
- Mikule, V.:* O trojím významu „lidských práv a základních svobod“ v právním řádu České republiky, Zpravodaj Českého helsinského výboru 5/1994
- Mikule, V.:* Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv, na které se nevztahuje čl. 10 Ústavy, AUC – Iuridica 1/1997
- Mlsna, P.:* K nepublikování předpisů práva ES/EU v českém jazyce v Úředním věstníku EU, Právní zpravodaj 9/2004
- Mlsna, P.:* Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie, In: Gerloch, A., Kysela, J.: (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007
- Mlsna, P.:* Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU, Právní zpravodaj 10/2005

- Mlsna, P.:* Prozařování evropského práva do ústavního a právního řádu České republiky aneb tři roky členství v Evropské unii, In: Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov, Bratislava 2007
- Mlsna, P.:* První krok ÚS k vyjasnění vztahu českého ústavního práva a komunitárního práva, Právní zpravodaj 5/2006
- Mlsna, P.:* Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta republiky v ústavním systému České republiky, Brno 2008
- Montesquieu, Ch. L.:* O duchu zákonů, Dobrá Voda 2003
- Mrázek, J.:* Mezinárodní právo ve vztazích mezi socialistickými státy, Právník 11/1975.
- Novák, F.:* Kvantitativní deskripce práva – základní východiska a parametry legislativy ČR (období 1918 – 2006 a 2002 – 2006), Právník 8/2008
- Nussberger, A.:* Die „Zweite Wende“: Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Zuge der EU-Erweiterung, Die öffentliche Verwaltung 9/2005
- Oehm, J.:* Legislativní rada jako poradní orgán vlády, In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007
- Ondřej, J.:* Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a kontrola jejich dodržování, Acta Universitatis Carolinae – Iuridica č. 4-5, Praha 1991
- Oppenheim, L.:* Mezinárodní právo, Praha 1924
- Outrata, V.:* Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960
- Pauknerová, M.:* Otázka klauzulí o přednostní aplikaci mezinárodních smluv, AUC – Iuridica č. 1/1997
- Pavlíček, V. a kol.:* Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 2. díl – Práva a svobody, 2. vydání, Praha 1999
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.:* Ústava a ústavní řád České republiky – komentář, 1. díl, Ústavní systém, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, Praha 1998
- Pavlíček, V., Hřebejk, J.:* Ústava a ústavní řád České republiky, 1. díl Ústavní systém, Praha 1994
- Pavlíček, V.:* Lidská práva na konci „bipolarity“ světa, In: Ludské práva a právní status na prelome tisícročia, Bratislava 1999
- Pavlíček, V.:* Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na čl. 10 Ústavy, AUC – Iuridica 1/1997
- Pavlíček, V.:* Některé problémy výkladu článku 10 Ústavy, Všehrd 4/1997
- Pavlíček, V.:* O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb., In: Dančák, B., Šimíček, D. (eds.): Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu ČR a SR, Brno 2001

- Pavlíček, V.:* O ústavních změnách po rozpadu sovětského bloku, In: Pavlíček, V. a kol.: Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy, I. díl, Praha 1999
- Pavlíček, V.:* Poznámky k úpravě občanských práv a k osudu Československa, Právník 3/1993
- Pavlíček, V.:* Problémy smlouvy se Svatým stolcem, Parlamentní zpravodaj 1/2003
- Pavlíček, V.:* Úvaha o vnějších vlivech, suverenitě a kontinuitě ústavních změn, In: Pavlíček, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II., Praha 1999
- Pavlíček, V.:* Ze stanoviska k vládnímu návrhu změny Ústavy ČR, In: Pavlíček, V. a kol.: Suverenita a evropská integrace, Praha 1999
- Peška, P.:* Ústavy lidově demokratických zemí, Praha 1954
- Peška, Z.:* Příspěvek k otázce transformace mezinárodních smluv v právo vnitrostátní, In: Pocta k šedesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku, Bratislava 1936
- Pítrová, L.:* Euronovela jednacího řádu Poslanecké sněmovny – ianua reserata?, Právník 7/2005
- Potočný, M.:* Deklarace zásad mírového soužití, Acta Universitatis Carolinae, Praha 1972
- Potočný, M.:* Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část, Praha 1996
- Procházka, V.:* Ústava devátého května a její první výročí, Právník 1949
- Průša, O. (ed.):* Federální ústavy, I. díl, Ústav státní správy, Praha 1969
- Randelzhofer, A.:* Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, In: Hommelhoff, P., Kirchhof, P.: Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994
- Rašín, L.:* Vznik a uznání československého státu, Praha 1926
- Ruděnko, R. A.:* Zachování mezinárodních závazků – hlavní podmínka mírumilovné spolupráce mezi národy, Právník 1949
- Rychetský, P.:* Právní stát u nás, In: Literární noviny 36/1991
- Seidl-Hohenveldern, I.:* Mezinárodní právo veřejné, Praha 1999
- Schlaich, K., Koriath, S.:* Das Bundesverfassungsgericht, 5. vydání, Mnichov 2001
- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.:* Ústava České republiky, Praha 2007
- Sládeček, V.:* Ústavní soudnictví, 2. vydání, Praha 2003
- Sobota, E., Vorel, J., Křovák, R., Schenk, A.:* Československý prezident republiky, Praha 1934
- Sobota, E.:* Naše ústava, jak zní a jak ji máme čísti, Praha 1935

- Stalin, J.*: Velká vlastenecká válka Sovětského svazu, Moskva 1946
- Suchánek, R.*: Nová role Ústavního soudu v procesu evropské integrace, In: Pavlíček, V. a kol.: Suverenita a evropská integrace, Praha 1999
- Svobodová, M.*: Zákonná úprava součinnosti Parlamentu a vlády v evropských záležitostech, *Správní právo* 2/2005
- Syllová, J.*: K „nadřazenosti“ budoucího ústavního evropského práva, *Právní rozhledy* 9/2003, příloha Evropské právo
- Syllová, J.*: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU, In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Praha 2004
- Šamalík, F.*: Stabilita vlády a optimálnost zastupitelství, In: Transformace ústavních systémů střední a východní Evropy, II. část, Praha 2000
- Šamalík, F.*: Vyšinskij redivivus?, *Právník* 10/1990
- Šejvl, M.*: Aplikace práva ES národními soudy a res iudicata, *Právník* 7/2008
- Ševčík, V.*: K Listině základních práv a svobod I., *Justičná revue* 3/1992
- Šilhánková, L.*: Lidská a občanská práva a občanské iniciativy 1968 – 1989, In: Občanská a lidská práva, *Prameny a nové proudy právní vědy* č. 10, Praha 1992
- Šimíček, V.*: Obnova řízení před ústavním soudem, *Právník* 12/2001
- Šrámek, A., Sluková, H., Sládeček, V.*: Federální zákon o Sbírce zákonů, *Právník* 10/1990
- Štastný, V.*: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, In: Šimíček, V. (ed.): Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky, Brno 2007
- Šturma, P.*: Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv, Praha 1999
- Šturma, P.*: Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva, Praha 2000
- Suchman, J.*: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem, In: Gerloch, A., Kysela, J.: (eds.) Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha 2007
- Tichý, J., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.*: Evropské právo, Praha 1999
- Tománek, F.*: Sbíрка nejdůležitějších předpisů kultových platných v republice Československé, Praha 1928
- Tomášek, M.*: Mechanismy resistance národního ústavního práva vůči právu evropskému, *Právník* 11/2003
- Tomsa, B.*: Právo mezinárodní I, Bratislava 1930

- Týč, V.: Aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu, *Právník* 4/1993
- Týč, V.: Implementace mezinárodních závazků České republiky ve vnitrostátním právu, *AUC – Iuridica*, 1/1997
- Týč, V.: K otázce vztahu mezinárodních smluv a čs. právního řádu, *Právník* 9/1984
- Týč, V.: K určení počátku vnitrostátní působnosti norem mezinárodního práva soukromého obsažených v mezinárodních smlouvách, *Právník* 11/1981
- Týč, V.: O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, Brno 1996
- Usenko, J. T.: Teoretičeskije problemy sootnošenija meždunarodnogo u vnutrigosudarstvennogo prava, In: *Sovetskij ježegodnik meždunarodnogo prava*, Moskva 1977
- Valešová, T.: Vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, vztah práva Evropských společenství, Evropské unie a vnitrostátního práva, *Justiční akademie ČR* 2003
- Verdross, A., Simma, B.: *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlín 1976
- Vošta, L.: Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice, In: *Pocta k šedesátým narozeninám dr. E. Háchy*, Bratislava 1932
- Wagner, A.: K vnitrostátní obecné závaznosti norem vyplývajících z mezinárodních smluv, *Právník* 11/1981
- Wagner, A.: Některé otázky vztahu práva mezinárodního k právu vnitrostátnímu, *Studie z mezinárodního práva* č. 16, Praha 1982
- Wagner, A.: První Ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva, *Právník* 3/1994
- Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, Praha 2007
- Walter, R., Mayer, H., Kucsko-Stadlmayer, G.: *Grundriss der österreichischen Bundesverfassungsrechts*, Vídeň 2007
- Weichelt, W.: O historickém charakteru základních práv a lidských práv, *Právník* 8/1981
- Weyr, F.: *Soustava československého práva státního*, Brno 1921
- Weyr, F.: *Teorie práva*, Brno-Praha 1936
- Weyr, F.: *Základy filosofie práva*, Brno 1920
- Winkler, A.: Kritika buržoazní koncepce lidských a občanských práv, *Právník* 8/1981
- Winkler, G.: *Die Prüfung von Verordnungen und Gesetzen durch den Verfassungsgerichtshof von Amts wegen*, Wien-New York 2006
- Zdobinský, S., Peška, P.: *Československé státní právo*, Praha 1988

Zemánek, J.: Evropskoprávní meze přezkumu ústavnosti transpozice rámcového rozhodnutí o eurozatykači, *Právní rozhledy* 3/2006

Zemánek, J.: Ústavní zakotvení účinků práva Evropské unie v České republice, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* (1-2) 2004

Zimmermann, M. A.: Mezinárodní právo soukromé, Brno 1933

Zippelius, R., Würtenberger, T.: Deutsches Staatsrecht, Mnichov 2005

Zralá, M.: Kontrola vlády Poslaneckou sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie, *Právník* 7/2004