

## 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.<sup>1028</sup> 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

<sup>1028</sup> 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 doktríny<sup>1029</sup> 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-

<sup>1029</sup> 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.<sup>1030</sup> 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

---

<sup>1030</sup> 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 doktrinálního 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.<sup>1031</sup> 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.<sup>1032</sup> 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 rámec 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.<sup>1033</sup> Snahou samostatné České republiky byla obnova českého státu jak na podkladě územním, tak i na podkladě ústavním,<sup>1034</sup> 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

<sup>1031</sup> 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).

<sup>1032</sup> Viz např. rozsudek Evropského soudního dvora ve věci Haegemann, Sb. rozh., 1974, 449.

<sup>1033</sup> Wagner, A.: První Ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva, Právník 3/1994, s. 205.

<sup>1034</sup> 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.<sup>1035</sup>

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 ČR<sup>1036</sup> neztrácejí nic na svém významu a nestávají se tak pouze právní historií.

<sup>1035</sup> Jentsch, H.-J.: Význam právního státu pro rozvoj demokratické společnosti, Právník 9-10/1994, s. 791.

<sup>1036</sup> 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 nálezů 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.<sup>1037</sup> Evropský soud pro lidská práva totiž rozhodl, že v rámci řízení před Ústavním soudem<sup>1038</sup> 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.

<sup>1037</sup> *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](http://www.echr.coe.int).

<sup>1038</sup> 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 doktrinní 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 pregnatněji, 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.<sup>1039</sup> Jsem přesvědčen, že

<sup>1039</sup> 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.<sup>1040</sup>

---

<sup>1040</sup> Inspirace viz Montesquieu, Ch. L.: O duchu zákonů, Dobrá Voda 2003, reprint původního vydání z roku 1947, s. 338.