

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe

PETR MIKEŠ



Wolters Kluwer
Česká republika

APLIKACE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA
V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR POHLEDEM TEORIE
A SOUDNÍ PRAXE

Aplikace
mezinárodního práva
v právním řádu ČR
pohledem teorie
a soudní praxe

PETR MIKEŠ



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: MIKEŠ, P. *Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 324 s.

© JUDr. Petr Mikeš, Ph.D., 2012

Lektoroval prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

ISBN 978-80-7357-929-6 (brož.)

ISBN 978-80-7357-930-2 (e-pub)

Obsah

Použité zkratky	XI
O autorovi	XIV
Úvod	1
Cíle knihy	1
Používaná terminologie	5
KAPITOLA 1 Historický vývoj vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva a jeho aplikace v Československu	8
1.1 Ústavní listina Československé republiky (1920)	8
1.1.1 Obecně	8
1.1.2 Předběžné provádění mezinárodních obchodních smluv	13
1.1.3 Zahraniční úprava	15
1.1.4 Rozhodovací praxe soudů první republiky	15
1.1.4.1 Nejvyšší správní soud	16
1.1.4.2 Nejvyšší soud	20
1.2 Ústava 9. května (ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky)	22
1.3 Ústava Československé socialistické republiky (ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky) a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci	24
1.4 Změny po listopadu 1989	28
1.4.1 Otevření se vnější kontrole dodržování mezinárodního práva	28
1.4.2 Otevření vnitrostátního práva prostřednictvím běžného zákonodárství	29
1.4.3 Otevření vnitrostátního práva prostřednictvím ústavních změn	30

1.4.3.1	Uvozovací ústavní zákon k Listině základních práv a svobod	31
1.4.3.2	Ústavní soud ČSFR	32
1.4.3.3	Změna Ústavy ohledně předběžného provádění mezinárodních smluv	34
1.4.4	Názory nauky	35
1.4.5	Rozhodovací praxe soudů	36
1.4.5.1	Ústavní soud ČSFR	36
1.4.5.2	Obecné soudy	39

KAPITOLA 2	Vývoj právní úpravy vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva samostatné ČR	40
2.1	Návrh Ústavy ČR	41
2.2	Ústava ČR	42
2.3	Výklad čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou	44
2.3.1	Hypotéza čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou	45
2.3.1.1	Ratifikace	45
2.3.1.2	Vyhlášení	45
2.3.1.3	Mezinárodní smlouvy	45
2.3.1.4	Smlouva o lidských právech a základních svobodách	45
2.3.1.5	Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách pohledem judikatury	53
2.3.1.6	Vázanost smlouvou	59
2.3.2	Dispozice čl. 10 Ústavy ČR před Euronovelou	59
2.3.2.1	Bezprostřední závaznost	60
2.3.2.2	Přednost před zákonem	63
2.4	Pravomoci Ústavního soudu	65
2.4.1	Abstraktní kontrola norem	65
2.4.2	Provedení rozhodnutí mezinárodního soudu	66
2.4.3	Individuální ústavní stížnost	73
2.5	Doktrinální kritika mezinárodního rozměru Ústavy ČR	73
2.6	Zákonné odkazy	75
2.7	Mezinárodní sankce	76
2.8	Pokus o novelizaci Ústavy ČR v roce 1999	78

KAPITOLA 3	Aplikace mezinárodního práva soudy České republiky a aktuální právní úprava	81
3.1	Euronovela Ústavy ČR	82
3.2.	Čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR – dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva	83
3.2.1	Judikatura k povaze čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR	87
3.2.2	Povinnost mezinárodněprávně konformní interpretace vnitrostátního práva v judikatuře	89
3.3	Čl. 10 Ústavy ČR – základní inkorporační ustanovení	92
3.4	Hypotéza čl. 10 Ústavy ČR	95
3.4.1	Vyhlášení	97
3.4.1.1	Jazyk publikace	99
3.4.1.2	Judikatura k jazyku publikace smlouvy rozhodnému pro aplikaci mezinárodní smlouvy	103
3.4.1.3	Okamžik uveřejnění smlouvy	105
3.4.1.4	Rozsah uveřejňovaných skutečností důležitých pro provádění mezinárodních smluv	106
3.4.1.5	Možná řešení popsaných problémů de lege lata	107
3.4.1.6	Úvaha k řešení de lege ferenda	110
3.4.1.7	Judikatura k podmínce publikace smlouvy a skutečností rozhodných pro její provádění	111
3.4.2	Ratifikace	120
3.4.3	Souhlas Parlamentu	122
3.4.4	Mezinárodní smlouvy	130
3.4.5	Vázanost smlouvou	130
3.4.6	Vzájemnost	131
3.5	Dispozice čl. 10 Ústavy ČR	132
3.5.1	Inkorporace – mezinárodní smlouva jako součást právního řádu	132
3.5.2	Aplikační přednost	134
3.5.2.1	Aplikační přednost i před normami procesního práva	135
3.5.3	Samovykonatelnost	138
3.5.4	Přehled variant aplikace dispozice čl. 10 Ústavy ČR i s ohledem na různé prameny práva	141

3.5.4.1	Mezinárodní smlouva stanoví totéž co zákon	141
3.5.4.2	Zákon připouští více variant výkladu, z nichž některé vedou k dodržení závazku z mezinárodní smlouvy	142
3.5.4.3	Zákon neobsahuje normu konkurující normě z mezinárodní smlouvy	142
3.5.4.4	Rozpor mezi zákonem a mezinárodní smlouvou (s přihlédnutím k zásadě nesnížení ochrany lidských práv v důsledku přijetí mezinárodní smlouvy)	142
3.5.4.5	Rozpor mezi mezinárodní smlouvou a ústavním pořádkem, s přihlédnutím k pravidlu komplementarity mezinárodních a vnitrostátních katalogů lidských práv	145
3.5.4.6	Rozpor mezi dvěma mezinárodními smlouvami	149
3.6	Čl. 10a Ústavy ČR – přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci	151
3.6.1	Povaha čl. 10a Ústavy ČR nejen jako kompetenčního ustanovení, ale i pravidla aplikace práva	153
3.6.2	Hypotéza a dispozice mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy ČR	162
3.6.3	Smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR, kromě smluv souvisejících s Evropskou unií	164
3.7	Preventivní kontrola ústavnosti Ústavním soudem	170
3.7.1	Preventivní kontrola ústavnosti v judikatuře	174
3.8	Abstraktní kontrola souladu vnitrostátních norem s mezinárodními smlouvami	182
3.8.1	Snaha o zúžení derogační pravomoci Ústavního soudu	182
3.8.2	Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 – dovození trvajících derogačních pravomocí ve vztahu ke smlouvám o lidských právech a základních svobodách	186

3.8.3	Přednost interpretace právního předpisu konformního se smlouvou o lidských právech a základních svobodách před jeho derogací	203
3.8.4	Judikatura obecných soudů navazující na nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01	204
3.8.5	Abstraktní kontrola norem v případě jiných než lidskoprávních mezinárodních smluv	210
3.8.6	Další nálezy týkající se abstraktní kontroly norem v souvislosti s mezinárodními smlouvami	212
3.9	Rozsah přezkumu souladu rozhodnutí orgánů veřejné moci s mezinárodními smlouvami Ústavním soudem na základě individuální ústavní stížnosti	214
3.10	Změna pravomocí obecných soudů	219
3.11	Předběžné provádění mezinárodních smluv	221
3.12	Zákon o Ústavním soudu	223
3.12.1	Technická novela v návaznosti na Euronovelu	223
3.12.2	Řízení před Ústavním soudem v návaznosti na konstatované porušení mezinárodního práva mezinárodním soudem	224
3.13	Mezinárodní sankce	235
3.14	Zákonné odkazy na přednostní použití mezinárodního práva po Euronovele	238
3.15	Vliv rozsudků mezinárodních soudů na vnitrostátní řízení	242
3.15.1	Vliv rozsudků Evropského soudu pro lidská práva v konkrétní věci na probíhající vnitrostátní řízení	245
3.15.1.1	Vliv smírného urovnání před Evropským soudem pro lidská práva na probíhající vnitrostátní řízení	246
3.15.1.2	Dopad rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci samé na další vnitrostátní řízení	252
3.16	Aplikace dalších pramenů mezinárodního práva	255
3.16.1	Mezinárodní obyčej	255
3.16.2	Soft law	257
3.17	Časové účinky Euronovely a zákonných odkazů	259

KAPITOLA 4	Rozhodovací praxe soudů aplikující mezinárodní právo věcně	262
4.1	Obecně platná pravidla a zásady mezinárodního práva	262
4.2	Základní lidská práva a svobody	264
4.2.1	Právo na svobodu projevu	264
4.2.2	Možnost zásahu do práv na ochranu osobnosti odůvodněním soudního rozhodnutí	265
4.2.3	Právo vlastnit majetek	266
4.3.	Přípustnost omezení lidských práv	267
4.4	Diskriminace	269
4.5	Trestní právo	270
4.5.1	Výklad trestního práva hmotného s ohledem na mezinárodní smlouvy	271
4.5.2	Právo na spravedlivý proces	273
4.5.3	Vazba	274
4.5.4	Vydávání	279
4.6	Hospodářská, sociální a kulturní práva	280
4.6.1	Právo na vzdělání	280
4.6.2	Právo na bydlení	282
4.6.3	Ochrana životního prostředí	284
4.7	Mezinárodní právo válečné	286
Summary		289
Seznam použité literatury		292
Seznam použitých soudních rozhodnutí		298
Rejstřík		308

Použité zkratky

AUC	Acta Universitatis Carolinae
ECHR	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod uveřejněná dne 4. 11. 1950, vyhlášená pod č. 209/1992 Sb. (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms / / Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), ETS no. 5
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ETS	European Treaty Series
Euronovela	ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Dodatkový protokol k ECHR	Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 20. 3. 1952, uveřejněný pod č. 209/1992 Sb. (Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms / Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales), ETS no. 9
Listina	Listina základních práv a svobod, vyhlášená pod č. 2/1993 Sb.
o. s. ř.	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Pakt	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech přijatý rezolucí Valného shromáždění OSN č. 2200A (XXI) dne 16. 12. 1966, uveřejněný

pod č. 120/1976 Sb. (International Covenant on Civil and Political Rights / Pacte international relatif aux droits civils et politiques)

**Římský statut
Mezinárodního
trestního soudu**

Římský statut Mezinárodního trestního soudu ze dne 17. 7. 1998, uveřejněný pod č. 84/2009 Sb. m. s. (Rome Statute of the International Criminal Court / Statut de Rome de la Cour pénale internationale)

soudní řád správní

zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

správní řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

trestní zákon

zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

trestní zákoník

zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

trestní řád / tr. ř.

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

Ústava 9. května

ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Ústava ČR

ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústava Polska (1997)

Ústava Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej) z 2. 5. 1997, uveřejněná v *Dziennik Ustaw*, 1997, č. 78, pol. č. 483, pro český překlad citovaných článků bylo primárně použito anglické znění uveřejněné kanceláří Sejmu na stránkách <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>

Ústavní listina

Ústavní listina Československé republiky, uvozená ústavním zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.

**Vídeňská úmluva
o smluvním právu**

Vídeňská úmluva o smluvním právu ze dne 23. 5. 1969, vyhlášená pod č. 15/1988 Sb. (Vienna Convention on the Law of Treaties / Convention de Vienne sur le droit des traités)

zákon o ÚS

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

O autorovi

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D., se již během magisterského studia Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze zajímal o oblasti mezinárodního a ústavního práva. Od roku 2003 byl externím studentem doktorandského studia téže fakulty se specializací na mezinárodní právo veřejné, ústavní právo a evropské právo. V roce 2011 obhájil disertační práci s názvem *Pronikání mezinárodního práva do rozhodovací činnosti vnitrostátních orgánů*.

V publikační praxi se zaměřuje zejména na oblasti ústavního práva (Chrastilová, B., Mikeš, P. *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*. Praha: ASPI Publishing, 2003; časopis *Jurisprudence*) a vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, s důrazem na aplikaci mezinárodního práva soudy (příspěvky do publikace *Oxford Reports on International Law in Domestic Courts*, články v časopisu *Jurisprudence* a ročence *Czech Yearbook of Public & Private International Law*).

Profesně působil v letech 1999–2003 v Kanceláři prezidenta republiky, naposledy jako právní konzultant odboru Legislativa a právo, kdy do jeho agendy spadala mimo jiné oblast mezinárodních smluv. Od roku 2004 působí v advokacii, kde se primárně specializuje na oblast veřejných zakázek a obchodního práva.

Cíle knihy

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

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

I na historickém srovnání provedeném v této knize je viditelné, že samotná právní úprava nemá nezbytně vliv na to, jak je mezinárodní právo aplikováno. Ačkoliv československá ústavní právní úprava nedoznala ohledně vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva až do období po listopadu 1989 žádných výraznějších změn, rozdíly v rozhodování soudů nepochybně byly. Prvorepublikové soudy se otázkami mezinárodního práva a jeho

vztahu k vnitrostátnímu zabývaly opakovaně, byť velmi často se závěrem, že mezinárodní právo nemá bez výslovného zákonného odkazu žádné vnitrostátní účinky. Oproti tomu soudy v období komunistické totality otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva zásadně po teoretické stránce vůbec neřešily. Lze přitom dovodit, že i pouhé poukázání na možný rozpor vnitrostátního práva s právem mezinárodním, byť s konstatováním přednosti práva vnitrostátního, by bylo pro tehdejší státní moc těžko akceptovatelné. Naopak je zcela zřejmé, že postupné otevírání vnitrostátního právního řádu právu mezinárodnímu po listopadu 1989 se promítlo do rozhodovací činnosti soudů, a to v čím dál tím větším rozsahu. Obdobně lze poukázat i na to, že ačkoliv změnou Ústavy ČR prostřednictvím Euronovely zakotvil ústavodárce možnost aplikační přednosti všech mezinárodních smluv pro všechny orgány, včetně soudů, což vedlo k dalšímu rozšíření možné aplikace mezinárodního práva soudy, byl tento postup výrazně omezen ohledně smluv o lidských právech a základních svobodách. V případě těchto smluv, u nichž přichází přednostní aplikace v úvahu nejčastěji vzhledem k jejich povaze, si na posouzení jejich souladu s vnitrostátním právem snaží udržet i přes nečetné výtky odborné veřejnosti monopol Ústavní soud prostřednictvím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 a na něj navazující judikatury.

V první řadě si tato kniha proto dává za cíl podrobně přiblížit pravidla pro aplikaci mezinárodního práva vyplývající jak z ústavních, tak ale i obyčejných zákonů, neboť právě v rámci daném těmito normami se orgány aplikující mezinárodní právo pohybují. Kromě aktuální právní úpravy je cílem představit stručně i její vývoj od vzniku Československa, a to zejména období první republiky, neboť může být inspirující i pro současnost, byť právní úprava byla samozřejmě výrazně odlišná. Kromě samotné právní úpravy je nezbytné přiblížit názory právní nauky na příslušná ustanovení, neboť i právní nauka může mít vliv na následný výklad orgány aplikace práva. Kniha si přitom klade za cíl nejen tyto názory bez dalšího přejímat, ale přinášet i názory nové, a to jednak tam, kde se stávající literatura k určitým otázkám nevyjadřuje, případně tam, kde se autor této knihy s prezentovaným názorem neshoduje. Kniha se snaží přiblížit možný odlišný přístup zahraniční, když při výběru státu sloužícího pro srovnání hrála roli zejména obdobná historie a ústavní úprava vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva tak, aby byla situace co nejvíce obdobná situaci české. S ohledem na tato kritéria byla zvolena úprava polská.

Hlavním cílem knihy je však přiblížit rozhodovací praxi českých soudů při aplikaci pramenů mezinárodního práva. Kniha je zaměřena na rozhodovací

činnost Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a případně výjimečně i soudů jiných, a to zpravidla v souvislosti s následným rozhodováním některého ze jmenovaných soudů. Kniha se snaží zmapovat, jak soudy přistupují k různým aspektům působení mezinárodního práva v rámci českého právního řádu po stránce systematické. Pomíjí přitom podrobnější prozkoumání věcné aplikace mezinárodního práva českými soudy. S ohledem na široké spektrum oblastí, do kterých mezinárodní právo po věcné stránce zasahuje, se kniha věnuje věcné aplikaci norem mezinárodního práva pouze okrajově, a to i s ohledem na rozsah problematiky samotného vymezení rozsahu vzájemného vztahu obou právních řádů, který chce tato kniha přiblížit.

Cílem proto je poskytnout širší právnické veřejnosti, zejména pak právníkům aplikujícím právo, ucelený obraz výkladu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva podávaný soudy. Třetí kapitolu knihy, která se věnuje aktuální úpravě a její aplikaci soudy, jsem se proto snažil rozčlenit tak, aby kterýkoliv právník aplikující mezinárodní právo v rámci vnitrostátních vztahů mohl relativně rychle nalézt odpověď na to, jak právní úprava, nauka a zejména české soudy posuzují otázky vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Zároveň jsou příslušná rozhodnutí soudů podrobená analýze i kritice, pokud jsem byl přesvědčen, že soud aplikoval právo nesprávně či minimálně sporným způsobem. Tato část knihy by tak mohla přispět k jistému sjednocení výkladu sporných otázek a snížení obav z aplikace mezinárodního práva s ohledem na množství problémů, se kterými se lze v této oblasti setkat.

Nepochybně je přitom možné vyzorovat, že soudy přistupují ve svých rozhodnutích čím dál tím častěji k aplikaci mezinárodního práva, a to i ve složitějších věcech. Z počátku 90. let je možné v podstatě dohledat pouze rozhodnutí ústavních soudů (jak ČSFR, tak ČR), avšak postupem doby začalo být čím dál tím častější, že se otázkami mezinárodního práva i v na první pohled vnitrostátních kauzách začaly zabývat i obecné soudy. Zpočátku přitom byla aplikace mezinárodního práva i před Ústavním soudem velmi kusá a argumentačně málo propracovaná. U novějších rozhodnutí je patrný značný posun i s ohledem na to, že soudy jsou více schopné se vyznat v otázkách mezinárodního práva a nebojí se řešit různé sporné momenty vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva. Na druhou stranu je viditelný rozdíl mezi soudy správního soudnictví a soudy rozhodujícími v občanském soudním řízení a v trestním řízení. Zatímco soudy ve správním soudnictví aplikují mezinárodní právo relativně často a i ve složitých věcech, ostatní soudy jsou stále v oblasti mezinárodního práva spíše zdrženlivé.

Z analýzy soudních rozhodnutí je nicméně stále patrné, že v mnoha oblastech nedošlo k vyjasnění různých interpretačních obtíží, které z povahy věci musely existovat při přijetí nové právní úpravy. Zatímco ohledně některých otázek soudní praxe skutečně zaplnila přesvědčivě mezery právní úpravy (například velká část pravidel preventivní kontroly ústavnosti), v jiných případech naopak některá relativně jasná ustanovení spíše zatemnila. Namátkou lze například uvést závěr Ústavního soudu, že i smlouva, která pozbyla mezinárodních účinků pro ČR, je v jejím vnitrostátním právním řádu nadále účinná, dokud není příslušná informace uveřejněna ve Sbírce mezinárodních smluv. Je také třeba konstatovat, že málokdy lze hovořit o ustálené judikatuře. Je zřejmé, že mnohé otázky soudy v praxi řešily například pouze jednou, často v rozhodnutích, která nebyla publikována v publikačních sbírkách, a nelze tak vyloučit, že v budoucnu by věc neřešily odlišně. Mnohé otázky také byly soudy řešeny pouze velmi nahodile a často pouze *obiter dictum*, bez podrobnějšího odůvodnění a zabývání se problémem.

Zajímavým závěrem, který lze také vyzorovat z rozhodovací praxe soudů, je to, že soudy příliš nerespektovaly názory nauky. V některých případech soudy šly i výslovně proti názorům minimálně velké části nauky (viz zejména nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01), nicméně ve většině případů se soudy názory nauky spíše příliš nezabývaly a aplikovaly mezinárodní právo dle svého přesvědčení. Někdy se s názory nauky setkaly, jindy nikoliv, nicméně jen zcela výjimečně lze nalézt, že názory nauky soud při svém rozhodování bral v úvahu. Tato situace je přitom zjevně na škodu věci, neboť je zřejmé, že soud zpravidla řeší vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v určité konkrétní věci a příslušná problematika je pouze velmi dílčí výsečí řešených problémů, a soud jí tedy nemůže věnovat tolik pozornosti. Názory nauky, které se touto problematikou zabývají podrobně, tak mohou soudní praxi pomoci s již často podrobně argumentačně připravenými závěry. Problémem zřejmě mohlo být i to, že názory nauky na tuto problematiku jsou roztržštěné v množství prací a někdy tak může být složité nalézt relativně rychle stanoviska na problematiku řešenou v rámci konkrétní kauzy. Věřím proto, že i tato kniha pomůže tento problém odstranit.

Poslední část knihy přináší určitou malou ukázkou aplikace norem mezinárodního práva ve věci samé tam, kde otázka mezinárodního práva byla klíčová pro rozhodnutí věci, nebo tam, kde se jednalo o nějakým jiným způsobem zajímavou aplikaci mezinárodního práva.

Kniha naopak záměrně z velké části opomíjí velmi specifickou oblast vztahu českého a evropského práva, ačkoliv nepochybně i tato problematika úzce souvisí s mezinárodním právem veřejným, zejména s ohledem na to, že primární právo Evropské unie má mezinárodněsmluvní základ. Vztah českého a evropského práva je nicméně natolik specifickým tématem, že zasluhuje samostatné pozornosti a jedná se o zcela samostatné téma. Kniha se této problematice věnuje pouze v tom rozsahu, kde lze dovodit obecnou aplikovatelnost na vztah českého a mezinárodního práva.

Kniha vychází z platného právního stavu k březnu 2012.

Používaná terminologie

V rámci knihy je používaná již standardní terminologie související se vztahem mezinárodního a vnitrostátního práva, která se ustálila v české právní nauce v první polovině 90. let 20. století.¹ Jde tedy zejména o pojem „recepce“ pro jakýkoliv způsob přenosu mezinárodních závazků do vnitrostátního práva. V rámci recepce pak v kontinentálním právním systému existují různé formy spočívající v transformaci, adaptaci a inkorporaci. Transformací je doslovné převzetí normy mezinárodního práva do formy vnitrostátního práva, či přijetí schvalovacího či zmocňovacího zákona, na jehož základě je norma mezinárodního práva aplikována, avšak jako pramen vnitrostátního práva. Adaptací je nikoliv doslovný, ale pouze obsahový přenos pravidel mezinárodního práva do vnitrostátního právního řádu, tedy zejména těch, která doposud nejsou ve vnitrostátním právu obsažena. Pokud je pak adaptace řádně provedena, což klade velmi vysoké nároky na zákonodárce, představuje vůči vnitrostátnímu právu nejšetrnější a velmi účinný způsob recepce. Bohužel však často adaptace dokonalá není. Inkorporací dochází ke vtažení pravidel mezinárodního práva do vnitrostátního právního řádu, ale při zachování jejich formy pramene mezinárodního práva veřejného. To má pak za následek, že i vnitrostátní orgány aplikují příslušnou normu mezinárodního práva podle pravidel mezinárodního práva, nikoliv vnitrostátního práva. V anglosaském systému pak ještě přistupuje adopce, tj. osvojení pravidla mezinárodního práva vnitrostátním soudem v jeho rozhodovací

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

činnosti.² Adopce se však nevyskytuje výlučně v anglosaském systému, ale i v některých zemích kontinentálního právního systému.

Pokud je používán termín „prezidentské smlouvy“, jsou jím rozuměny ty mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas Parlamentu nebo souhlas daný v referendu, ačkoliv z pohledu mezinárodního i vnitrostátního práva může a bude prezident ratifikovat i smlouvy jiné. I tento termín je relativně standardně používán.³

Výjimku, pokud jde o zažitou terminologii, tvoří používání pojmu samovykonatelnosti, jako vlastnosti mezinárodní normy v domácím právu, když tento pojem prozatím není zcela ustálen a v této souvislosti zřejmě častějším je užití anglického ekvivalentu self-executing. Pojem „samovykonatelnost“ volím s ohledem na to, že jej považuji za vhodný ekvivalent anglického termínu i s ohledem na to, že se tento termín postupně jako ekvivalent anglického výrazu začíná užívat. Od termínu samovykonatelnosti je pak třeba odlišit přímou účinnost mezinárodní normy (*direct effect*), když tato vlastnost vyplývá nikoliv z vnitrostátního, ale z mezinárodního práva, typicky tedy v případě komunitárního práva.⁴

Pokud je pak používán termín monistický či dualistický právní systém, pak tím zpravidla nemám na mysli chápání těchto koncepcí v tradičním pojetí. Tradiční monistické koncepce neuznávají možnost dělit právo na různá práva a předpokládají vzájemnou souladnost obou v realitě existujících právních systémů. Podle toho, který ze systémů práva je následně považován za výchozí, jsou rozlišovány monistické koncepce s primátem vnitrostátního nebo mezinárodního práva. U tradičních systémových dualistických koncepcí se naopak vychází ze závěru, že systémy vnitrostátního a mezinárodního práva jsou natolik rozdílné, že není možné, aby došlo k jejich kolizi. Je to dáno zejména tím, že každý ze systému právních norem má odlišné adresáty práv a povinností. Tyto tradiční koncepce se považují v současné době ve své čisté podobě za překonané a spíše dochází k jejich vzájemnému prolínání v různém rozsahu a kombinacích v závislosti na přístupu jednotlivých

² K podrobnému výkladu pojmů viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2008, s. 422–436.

³ Viz též Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv schválenou usnesením vlády č. 131 ze dne 11. 2. 2004.

⁴ V podrobnostech k otázce samovykonatelnosti odkazují na obsáhlou stať KÜHN, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*. 2004, roč. 143, č. 5, s. 471–501.

vnitrostátních právních řádů k právu mezinárodnímu.⁵ Obě tyto systémové koncepce jsou významné z propedeutických účelů pro pochopení vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva.

Pokud je však v této knize hovořeno o monismu, je tím myšlen takový vztah vnitrostátního práva k mezinárodnímu, kdy vnitrostátní právo do sebe vtahuje pravidla mezinárodního práva, a to zpravidla skrz inkorporační klauzuli v ústavě či prostřednictvím soudní praxe. Jde tedy primárně o monismus aplikační, pokud z konkrétní souvislosti vysloveně nevyplývá, že je hovořeno o monismu systémovém tak, jak je popsán shora. Naopak o dualistickém přístupu je hovořeno tam, kde vnitrostátní právní řád generální inkorporační klauzuli postrádá, ani si ji neosvojila soudní praxe, a mezinárodní právo do něj může zásadně proniknout pouze prostřednictvím transformace či adaptace, tedy ve formách práva vnitrostátního.

⁵ Blíže in MALENOVSKÝ, J. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000, s. 10 an.

Historický vývoj vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva a jeho aplikace v Československu

Pochopení vývoje vztahu československého práva k právu mezinárodnímu má nepochybně význam pro pochopení toho, jak soudy mezinárodní právo aplikují i poté, co je přijata nová právní úprava a dochází tak k diskontinuitě s předchozím pojetím. Soudci, ovlivnění výukou na fakultách, i v následné aplikační praxi v určitém modelu chápání vztahu obou právních řádů budou často setrvačností motivováni promítnout své chápání těchto vzájemných vztahů obou právních řádů i do nové právní úpravy, nebo budou minimálně velmi zdrženliví při její aplikaci. Je také nepochybně velmi inspirativní seznámit se s tím, jak bylo nahlíženo na vztah mezinárodního a vnitrostátního práva za první republiky, která je v mnoha ohledech ideovou inspirací i pro stávající právo, bez ohledu na to, že zakotvení tohoto vztahu na ústavní úrovni zcela absentovalo.

1.1 Ústavní listina Československé republiky (1920)

1.1.1 Obecně

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

„(1) *President republiky:*

1. *zastupuje stát na venek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát neb občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož*

i smlouvy, jimiž se mění státní území, potřebují souhlasu Národního shromáždění. Pokud jde o změny státního území, souhlas Národního shromáždění se dává formou ústavního zákona (čl. I. uvoz. zák.).“

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

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

Z textu Ústavní listiny tedy nebylo možné dovodit jaký je v československém právním řádu obecný poměr mezi právem vnitrostátním a mezinárodním.¹ Ladislav Vošta k tomu uváděl, že prof. František Weyr, jako člen ústavního výboru Národního shromáždění, dodatečně přiznal, že si zpracovatelé článků Ústavní listiny týkajících se mezinárodních vztahů ČSR nebyli vědomi všech právních otázek s těmito vztahy souvisejícími, z čehož pravděpodobně vzniklo, že Ústavní listina poměr práva mezinárodního a vnitrostátního neřešila.² Nemuselo se tedy nutně jednat až tolik o to, že by se Československá republika potřebovala jako nově vzniklý stát vůči

¹ Zajímavé je nepochybně historické hodnocení Ústavní listiny ze strany Ústavního soudu v nálezu ze dne 8. 3. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 14/94, publikován ve Sb. n. u. ÚS č. 3, roč. 1995, s. 73, pod publikačním č. 14/1995 a pod č. 55/1995 Sb., ve kterém Ústavní soud mimo jiné konstatuje: *„Nebylo tedy tomu tak, že by československý právní řád zjevně preferoval primát vnitrostátního právního řádu, že by jeho ústava stála nesporně na stanovisku své vlastní naprosté svrchovanosti a nezávislosti na kterémkoliv jiném právním řádu, takže československý ústavní zákonodárce mohl, zachoval-li přitom jen předepsané formy normotvorby, platně stanovit cokoliv – jmenovitě bez ohledu na předpisy mezinárodního práva. Jak totiž bylo již konstatováno, byl v Ústavní listině z roku 1920 zakotven princip demokratické legitimacy státního zřízení, princip, jenž již v preambuli k této listině („neboť chceme se přičleniti do společnosti národů jako člen vzdělaný, mírumilovný, demokratický, pokrokový“) zdůrazňuje vazbu na hodnotový řád, který je základem i mezinárodního právního řádu. Tento hodnotový základ Ústavní listiny z roku 1920 a její otevřenost ve směru k mezinárodnímu právu dokumentuje mimo jakoukoliv pochybnost i úprava práv a svobod, jakož i úprava ochrany národních, náboženských a rasových menšin.“*

² VOŠTA, L. Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice. In *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1932, s. 320.

mezinárodnímu právu vymezovat negativně za účelem zdůraznění suverenity vlastního zákonodárství, jak se někdy uvádí.

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

Ohledně mezinárodních smluv se nicméně tehdejší právní teoretici převážně přikláněli ke koncepci, která vyžadovala, aby k vnitrostátní závaznosti mezinárodní smlouvy došlo teprve tehdy, až byla mezinárodní smlouva provedena ve vnitrostátně závazné formě (např. Georg Jellinek, Paul Laband, Heinrich Triepel, Lawrence Oppenheim, Dionisio Anzilotti).³ Byli však i názory opačné, když jejich nejvýznamnějším zastáncem v Československu byl Antonín Hobza, ačkoliv i ten jednoznačně uznával jinak samostatnost

³ NĚMČICKÁ, B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v theorii a judikatuře Československých soudů. In *Ročenka University Komenského za studijní rok 1928–1929*. Ed. A. Pražák. Bratislava, 1930, s. 121–128. Tamtéž i TOMSA, B. Posudek resolutenta, s. 132–133.

obou právních systémů⁴ a částečně i Bohuš Tomsa. Pro zastávání jednoho nebo druhého postoje přitom nebylo až natolik podstatné, zda se jednalo o zastánce dualistické nebo monistické teorie. I zastánci monistické teorie ji již v této době totiž často viděli pouze jako ryze teoretickou konstrukci a otázku závaznosti mezinárodního práva vůči vnitrostátním subjektům ponechávali na vnitrostátním právu.⁵

Podle názoru zastánců přímých vnitrostátních účinků mezinárodního práva, jakmile byla mezinárodní smlouva platně uzavřena, stávala se vnitrostátním zákonem smluvních stran a zakládala bezprostředně subjektivní práva a povinnosti jednotlivců.⁶ Antonín Hobza přitom dovozoval vnitrostátní závaznost mezinárodních smluv zejména nadřazeností mezinárodního práva nad právem vnitrostátním a tím, že právo státní tvoří s právem mezinárodním společnou sféru právní, tedy vycházel zjevně ze systémového monismu. Vnitrostátní závaznost dále dovozoval i z toho, že mezinárodní smlouvy jsou vnitrostátně přijímány zásadně shodně jako zákony. Podle jeho názoru nastává tato vnitrostátní závaznost nejenom ve státech, které výslovně tuto zásadu mají ve svých ústavách, ale i ve státech, ve kterých o poměru mezinárodního a vnitrostátního práva ústava mlčí. Nadřazenost mezinárodního práva dovozoval i ze znění ustanovení § 106 odst. 2 Ústavní listiny, když na základě tohoto ustanovení považoval tuto nadřazenost za jeden ze základních, ústavou zaručených principů. Jak však bylo rozebráno shora, tento závěr lze jen těžko akceptovat. Ačkoliv Antonín Hobza uznával, že je spolu s některými dalšími teoretiky s názorem o bezprostřední vnitrostátní závaznosti mezinárodních smluv spíše v menšině, tvrdil, že většinová nauka minimálně uznává vnitrostátní závaznost právotvorných mezinárodních smluv a mezinárodních obyčejů v případě, že nejsou v rozporu s vnitrostátním zákonem.⁷

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

⁵ NĚMČICKÁ, B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v theorii a judikatuře Československých soudů. In *Ročenka University Komenského za studijní rok 1928–1929*. Ed. A. Pražák. Bratislava, 1930, s. 121–128, jakož i tamtéž TOMSA, B. Posudek resoluta, s. 132–133.

⁶ VOŠTA, L. Smlouvy mezinárodní. Jejich teorie a technika. In *Slovník veřejného práva československého*. Eds. E. Hácha et al. Svazek IV. Brno: Nakladatelství polygrafia Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 311.

⁷ HOBZA, A. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Praha: Knihtiskárna Typus, 1933, s. 61–72.

Většinový názor české teorie, převažující soudní praxe, zejména Nejvyššího správního soudu, i zákonodárce se však od názorů Antonína Hobzy lišil a k mezinárodnímu právu bylo zásadně přistupováno dualisticky tak, že k jeho vnitrostátní závaznosti je zapotřebí dalšího aktu zákonodárného sboru.⁸ Obdobně jako v pozdější době bylo proto mezinárodní právo buď adaptováno do zákonů (např. tzv. menšinová smlouva Saintgermainská z 10. 9. 1919 prostřednictvím Ústavní listiny, ústavního zákona č. 236/1920 Sb. z. a n., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé, a prostřednictvím dalších zákonů), nebo mu byla dávana přednost zákonným odkazem na přednostní použití mezinárodních smluv. Nicméně mnohé zákony, zejména v souvislosti s diplomatickými imunitami, ale například i v souvislosti se statutem cizinců, obsahovaly odkaz i na mezinárodní právo jako celek.⁹ Výjimečně byla přednost mezinárodních smluv stanovena nikoliv pouze odkazem v zákoně, který věcně upravoval příslušnou materii, ale přímo samostatným zákonem, tak tomu bylo například v případě zákona č. 100/1932 Sb. z. a n., o vnitrostátní účinnosti mezinárodních smluv o sociálním pojištění.¹⁰

⁸ K přehledu tehdejších právních názorů a stručné shrnutí judikatury VOŠTA, L., Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice. In *Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Emila Háchy*. Bratislava: Právnická fakulta University Komenského, 1932, s. 319–322. Tento autor se přitom ve svém příspěvku přiklání k tomu, že mezinárodní smlouvy nebyly součástí československého právního řádu, když uvedené dovozoval zejména z toho, že zákonodárce mezinárodní smlouvy, pokud jim chtěl propůjčit vnitrostátní závaznost, transformoval do podoby vnitrostátního práva, případně jim dal přednost prostřednictvím inkorporační klauzule v zákoně. S touto argumentací nelze bez dalšího souhlasit, když přesvědčení zákonodárce o nutnosti něco činit nemůže bez dalšího znamenat, že to skutečně činit musí, ačkoliv je nepochybně důležité k takové praxi přihlídnout.

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

¹⁰ U tohoto zákona je nepochybně zajímavé, že byl formálně zrušen až k 1. 1. 2009 ustanovením § 200 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Ačkoliv zjevně nebyl po dlouhou dobu aplikován, byl náhle použit Nejvyšším správním soudem k ospravedlnění postupu České správy sociálního zabezpečení od roku 2003, která začala aplikovat smlouvu s Francií o sociálním zabezpečení, v domněnku, že tak činí podle čl. 10 Ústavy ČR po Euronovele, ačkoliv se smlouvou nevyslovil souhlas zákonodárný sbor – podrobně k této problematice viz kapitulu 3.17 Časové účinky Euronovely a zákoných odkazů.

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

Jak bude rozebráno dále, prvorepubliková judikatura se zabývala pouze otázkou postavení mezinárodních smluv ve vnitrostátním právním řádu, nikoliv již dalších pramenů mezinárodního práva, zejména mezinárodního obyčeje. Nicméně s ohledem na názory tehdejší nauky i judikatury lze dovodit, že by zřejmě mezinárodní obyčej soudy neaplikovaly. Pokud totiž literatura či judikatura docházely k tomu, že mezinárodní smlouva má mít účinky i ve vnitrostátním právu, tento názor byl velmi často opřen o předchozí souhlas Národního shromáždění, následnou ratifikaci prezidentem republiky a publikaci ve Sbírce zákonů a nařízení, tedy o proces obdobný přijetí zákona. Takový proces a zveřejnění však v případě obyčeje nepřicházel v úvahu a soudy by se tak nemohly opřít alespoň o procedurální podobnost s přijetím zákona.

1.1.2 Předběžné provádění mezinárodních obchodních smluv

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

První zákon stanovící toto pravidlo byl přijat dokonce ještě před přijetím Ústavní listiny. Jednalo se o zákon č. 637/1919 Sb. z. a n.,¹² kterým se vláda zmocňuje, aby zatímně upravila obchodní styky s cizinou. Ustanovení § 1 znělo:

¹¹ JOACHIM, V. Smlouvy mezinárodní a českosl. právní řád. In *Slovník veřejného práva československého*. Eds. E. Hácha et al. Svazek IV. Brno: Nakladatelství polygrafia Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 333–335.

¹² Působnost zákona byla původně omezena ohledně některých smluv týkajících se cel pouze na smlouvy uzavřené v letech 1919 až 1920. Tato působnost byla rozšířena zákonem č. 349/1921 Sb. z. a n., kterým se vláda zmocňuje, aby zatímně upravila obchodní styky s cizinou, i na obchodní smlouvy uzavírané v letech 1921 až 1922.

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

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

Citovaný zákon by mohl svádět k interpretaci, že pokud mají být smlouvy „zatímně uváděny v platnost“, není toho možné docílit jinak než prostřednictvím jejich vnitrostátní aplikace. Tím by však nastávala poněkud absurdní situace, že smlouvy, jejichž ratifikační proces nebyl ještě ukončen, by se v případě jejich předběžného provádění stávaly po omezenou dobu vnitrostátně závaznými, ale po dokončení ratifikačního procesu by podle převažujícího názoru nauky i judikatury k nabytí vnitrostátních účinků musely být provedeny vnitrostátním právním předpisem. Lze tak dovodit, že skutečným úmyslem zákonodárce spíše bylo, aby pouze u těch konkrétních právních předpisů, kde byla použita inkorporační klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv upravujících příslušnou materii, byla taková mezinárodní smlouva aplikována, jako kdyby již nabyla mezinárodní platnosti i pro Československou republiku. Tomu odpovídá i znění příslušných zákonů, když zejména celní předpisy zásadně stanovovaly možnost odlišné právní úpravy mezinárodní smlouvou. Je nicméně otázkou nakolik byl zákon č. 637/1919 Sb. z. a n. v souladu s Ústavní listinou. Podle jejího § 64 odst. 1 nepochybně tento druh smluv vyžadoval souhlasu Národního shromáždění. Tímto zákonem se však, byť po omezenou dobu, tato schvalovací pravomoc vylučovala, neboť vláda sama byla oprávněna uvést smlouvu zatímně v platnost a způsobit tak i její vnitrostátní účinky, pokud příslušný zákon obsahoval inkorporační klauzuli.

Zákon č. 637/1919 Sb. z. a n. byl následně nahrazen zákonem č. 158/1923 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou. Ten umožňoval, aby vláda, avšak nově již se souhlasem prezidenta republiky, uváděla v prozatímní platnost obchodní smlouvy, které upravovaly obchodní styky na základě nejvyšších výhod. Vláda byla opět povinna předběžně prováděné smlouvy ihned předložit Národnímu shromáždění ke schválení. Nově bylo výslovně upraveno, že bude ihned ve Sbírce zákonů a nařízení vyhlášeno,

pokud by smlouva Národním shromážděním schválena nebyla, přičemž bylo zároveň stanoveno, že od doby, kdy se jedna z obou komor usnese na odepření souhlasu, smlouva prozatímní platnosti pozbývá. Předběžné provádění smluv majících vliv na úlevy z cel bylo následně různě modifikováno a prodlužováno dalšími zákony.¹³

1.1.3 Zahraniční úprava

Již v období první republiky přitom existovaly zahraniční právní řády, které vnitrostátní závaznost mezinárodního práva výslovně uznávaly. Jednalo se zejména o Spojené státy americké, kde se aplikovala koncepce spočívající v zásadě *International law (law of nations) is part of the law of the land* (*Mezinárodní právo je součástí práva státního*) používaná, byť v modifikované podobě, dodnes.¹⁴ V Anglii se pak jednalo pouze o adopci mezinárodního obyčeje prostřednictvím Common Law. Rakouská a německá ústava zakotvovaly, že všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva platí jako součást vnitrostátního práva, nicméně vnitrostátní výklad význam těchto ustanovení velmi eliminoval a vázal jejich závaznost na to, že s nimi souhlasí i vnitrostátní orgány, neboť jinak se nejedná o všeobecně uznávané pravidlo. Inkorporaci mezinárodního práva zahrnovaly i ústavy Estonska, Argentiny, Haiti a španělská ústava z roku 1931.¹⁵

1.1.4 Rozhodovací praxe soudů první republiky

Rozhodovací praxe soudů týkající se vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva za první republiky byla odlišná u Nejvyššího správního soudu a u Nejvyššího soudu. Zatímco Nejvyšší správní soud konzistentně aplikaci

¹³ Konkrétně se jednalo o zákon č. 305/1924 Sb. z. a n., o prozatímní úpravě obchodních styků s cizinou, zákon č. 215/1925 Sb. z. a n., o úpravě obchodních styků s cizinou a čl. VII. zákona č. 109/1926 Sb. z. a n., jímž se částečně mění zákon o celním sazebníku pro československé celní území a celní sazebník a vydávají ustanovení o úpravě obchodních styků s cizinou.

¹⁴ Výslovně pak viz čl. 6 odst. 2 Ústavy Spojených států amerických: This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the united states, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding.

¹⁵ HOBZA, A. *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Praha: Knihtiskárna Typus, 1933, s. 67–70.

mezinárodních smluv na vnitrostátní právní vztahy bez výslovné zákonné opory odmítal, Nejvyšší soud k ní v některých případech přikročil.

1.1.4.1 Nejvyšší správní soud

Nejvyšší správní soud se k otázce závaznosti mezinárodního práva pro vnitrostátní subjekty vyjádřil zřejmě poprvé ve svém rozhodnutí z 29. 3. 1921, sp. zn. 13297/20.¹⁶ Stěžovateli byli advokát a jeho klient německé národnosti, kteří se domáhali možnosti, aby mohli podat žalobu k Zemskému civilnímu soudu v Praze v německém jazyce. Toto právo dovozovali ze smlouvy Saint-germainské mezi čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými a Československem ze dne 10. 9. 1919,¹⁷ konkrétně z jejího čl. 7, věty poslední, která zněla: „Jestliže by vláda československá zavedla nějaký oficiální jazyk, bude přes to poskytnuta příslušníkům československým jiného jazyka než českého přiměřená možnost, aby před soudy používali svého jazyka jak ústně, tak písemně.“ Zemský civilní soud advokáta po podání žaloby usnesením vyzval, aby ji podal namísto v německém, v českém jazyce. Příslušné usnesení se přitom opíralo o § 1 a § 2 zákona č. 122/1920 Sb. z. a n., jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé, podle nichž se možnost obracet se na soud v jazyce národnostní menšiny omezovala pouze na soudy, jejichž působnost se vztahovala na soudní okres, v němž podle posledního soupisu lidu bylo alespoň 20 procent státních občanů hovořících jedním jiným než úředním jazykem. Opravné prostředky u nižších instancí byly zamítnuty. V rámci stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatelé namítali, že ustanovení smlouvy jsou základní zákonnou normou československého státu a vzhledem k tomu jsou příslušná ustanovení zákona č. 122/1920 Sb. neplatná, případně má být tento zákon zrušen Ústavním soudem. Nejvyšší správní soud se s touto argumentací neztotožnil, když konstatoval:

„Státní smlouvou, uzavřenou mezi státy, zakládají se subjektivní práva a povinnost smluvních států mezi sebou, zakládají se snad také objektivní normy práva mezinárodního, nikdy však o sobě také již objektivní právní normy vnitrostátní, které by přímo upravovaly závazně poměry mezi státem a jeho občany. Státu vzniká ze smlouvy po případě naproti ostatním smluvním státům závazek vydati určitou právní normu, odpovídající obsahu smlouvy. Ale právní norma ta vznikne teprve tehdy, když zavázaný

¹⁶ Rozhodnutí administrativní č. 786/1921.

¹⁷ Uveřejněna pod č. 508/1921 Sb. z. a n.

k tomu stát svou smluvní vůlí i určitého obsahu, kterou ve smlouvě projevil proti ostatním kontrahentům, projeví ve formě ústavou jeho předepsané také jako svou vůli zákonnou proti svým občanům. Teprve tím stává se norma ona součástí právního řádu vnitrostátního, státním zákonem, a nabývá platnosti také pro vzájemný poměr mezi státem a jeho občany; a jenom z této normy zákonné mohou občané dovozovati subjektivní práva proti státu. (...) I kdyby tento zákon skutečně, jak strana tvrdí, byl v rozporu se smlouvou St. Germainskou – čehož byl ostatně nejvyšší správní soud vzhledem k ustanovení § 102 úst. listiny přezkoumávati nemohl – nebylo by možno straně rozpor takový s úspěchem namítati, poněvadž pro její právní pozici jsou rozhodna vždy jen ustanovení vnitrostátní normy zákonné, tedy jazykového zákona, zcela bez ohledu na to, v jakém poměru je tato norma k ustanovením smlouvy státní, která byla motivem jejího vydání.“

Nejvyšší správní soud se následně této koncepci důsledně držel.¹⁸ Podmínkou použitelnosti normy mezinárodního práva tak podle Nejvyššího správního soudu bylo, aby takovou použitelnost stanovilo výslovně vnitrostátní právo, a to buď ve formě transformace či adaptace mezinárodních závazků do některé z forem vnitrostátního práva, nebo ve formě zákonného zmocnění k přednostnímu použití mezinárodního práva, a to bez ohledu na to, zda bylo přednostní použití mezinárodněprávního závazku stanoveno před nebo po vstupu mezinárodní smlouvy vůči Československu v platnost. Nebylo přitom podstatné, zda se přednostního použití mezinárodního práva dovolávala osoba soukromá, což bylo v naprosté většině případů, nebo veřejnoprávní subjekt.¹⁹ Za jisté shrnutí by bylo možné považovat náleze ze dne 12. 6. 1926 sp. zn. 9162/26²⁰, ve kterém kromě již shora uvedených závěrů došel Nejvyšší správní soud také k následujícímu:

¹⁸ Viz např. Rozhodnutí administrativní č. 2491/23, 2570/23, 2780/23, 2877/23.

¹⁹ Chybně tak podle Nejvyššího správního soudu přednostně aplikovala mezinárodní smlouvu vojenská správa v případě nároku na zaopatřovací požitky bývalého vojáka rakousko-uherské armády (ze dne 29. 10. 1924, sp. zn. 6582/1924, Rozhodnutí administrativní č. 4065/1924) nebo rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, kterým byla uvalena nucená správa na lázně náležející společnosti rakouského Červeného kříže, které se opíralo výlučně o mírovou smlouvu Saintgermainskou (citováno dle NĚMČICKÁ, B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v theorii a judikatuře Československých soudů. In *Ročenka University Komenského za studijní rok 1928–1929*. Ed. A. Pražák. Bratislava, 1930).

²⁰ Rozhodnutí administrativní č. 5772/1926.