DIPLOMOVÁ PRÁCE

VYBRANÉ ASPEKTY VZTAHU MEZINÁRODNÍHO A VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Tomáš Hnetila

Plzeň 2013
DIPLOMOVÁ PRÁCE

VYBRANÉ ASPEKTY VZTAHU MEZINÁRODNÍHO A VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Tomáš Hnetila

Plzeň 2013

Studijní program: Právo a právní věda
Obor: Právo
Vedoucí práce: JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.,
Pracoviště: Katedra ústavního a evropského práva
Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedených pramenů a literatury.
Obsah

Obsah .................................................................................................................................................. 1

Seznam používaných zkratek ........................................................................................................... 5

1. Úvod ................................................................................................................................................ 6

2. Vymezení základních pojmů .......................................................................................................... 7

2.1. Vnitrostátní právo .................................................................................................................... 7

2.2. Mezinárodní právo ................................................................................................................... 7

2.2.1. Mezinárodní právo veřejné ................................................................................................. 8

2.2.2. Mezinárodní právo soukromé .......................................................................................... 9

2.3. Mezinárodně právní subjektivita ............................................................................................. 10

2.4. Prameny mezinárodního práva ............................................................................................... 11

2.4.1. Mezinárodní smlouvy .......................................................................................................... 11

2.4.2. Mezinárodní obyčeje .......................................................................................................... 13

2.4.3. Obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy ...................................................... 14

2.4.4. Soudní rozhodnutí ............................................................................................................. 15

2.4.5. Učení nejkvalifikovanějších znalců ................................................................................... 15

2.4.6. Spravedlnost jako pramen práva? ...................................................................................... 16

2.4.7. Další prameny .................................................................................................................... 16

3. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva obecně ................................................................. 18

3.1. Teoretické koncepce ................................................................................................................. 18

3.1.1. Dualistická koncepce ......................................................................................................... 19

3.1.2. Monistická koncepce ......................................................................................................... 19

3.1.3. Koordinační koncepce ...................................................................................................... 20

3.2. Formy recepce mezinárodního práva ...................................................................................... 21
3.2.1. Transformace ............................................................... 21
3.2.2. Adaptace.......................................................................... 21
3.2.3. Inkorporace .................................................................... 22
3.2.4. Adopce............................................................................ 23
3.3. Přímý účinek a samovykonatelnost........................................ 23
  3.3.1. Samovykonatelnost......................................................... 23
  3.3.2. Přímý účinek.................................................................. 24
4. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v České republice........ 25
  4.1. Historický exkurz – Období před vznikem samostatné ČR......... 25
    4.1.1. Období tzv. první republiky.......................................... 25
    4.1.2. 1948–1989.................................................................... 26
    4.1.3. 1989–1992.................................................................... 27
  4.2. Vývoj v letech 1993–2002 .................................................... 28
    4.2.1. Vznik samostatné ČR...................................................... 28
    4.2.2. Vládní návrh Ústavy z r. 1992........................................ 29
    4.2.3. Ústava samostatné ČR v letech 1993–2002.......................... 30
  4.3. Ústava po novelizaci z r. 2002.............................................. 31
    4.3.1. Pacta sunt servanda v Ústavě ......................................... 32
    4.3.2. Mezinárodní smlouvy.................................................... 33
    4.3.3. Smlouvy o lidských právech.......................................... 34
    4.3.4. Přenos pravomocí na mezinárodní instituci ....................... 36
    4.3.5. Preventivní kontrola ústavnosti ....................................... 37
    4.3.6. Vstup ČR do Evropské Unie .......................................... 37
  4.4. Lisabonská smlouva ............................................................ 38
4.4.1. Úvod ........................................................................................................ 38
4.4.2. Proces ratifikace Lisabonské smlouvy v ČR ................................. 39
4.4.3. Přezkum u Ústavního soudu – první lisabonský nález .......... 39
4.4.4. Přezkum u Ústavního soudu – druhý lisabonský nález .......... 43
5. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva ve vybraných zemích ..... 46
  5.1. Velká Británie .......................................................................................... 46
      5.1.1. Mezinárodní smlouvy ................................................................. 46
      5.1.2. Mezinárodní obyčejové právo ................................................ 47
      5.1.3. Členství v Evropské Unii ............................................................ 48
  5.2. Spojené státy americké ........................................................................ 48
      5.2.1. Mezinárodní smlouvy ................................................................. 49
      5.2.2. Mezinárodní obyčejové právo ................................................ 49
  5.3. Spolková republika Německo (SRN) .................................................... 49
      5.3.1. Mezinárodní smlouvy ................................................................. 50
      5.3.2. Mezinárodní obyčejové právo ................................................ 50
      5.3.3. Členství v Evropské unii ............................................................ 51
  5.4. Rakousko ................................................................................................. 51
      5.4.1. Mezinárodní smlouvy ................................................................. 52
      5.4.2. Mezinárodní obyčejové právo ................................................ 52
      5.4.3. Členství v Evropské unii ............................................................ 53
  5.5. Nizozemí ................................................................................................. 53
      5.5.1. Mezinárodní smlouvy ................................................................. 54
      5.5.2. Mezinárodní obyčejové právo ................................................ 55
  6. Závěr .......................................................................................................... 56
7. Summary ........................................................................................................... 58
8. Seznam použité literatury a dalších pramenů ................................................. 60
Seznam použitých zkratek

ČR Česká republika
ČSFR Česká a Slovenská Federativní Republika
ČNR Česká národní rada
EU Evropská unie
EHS Evropské hospodářské společenství
ESD Evropský soudní dvůr
ESLP Evropský soud pro lidská práva
ICJ International Court of Justice = Mezinárodní soudní dvůr
MSD Mezinárodní soudní dvůr
OSN Organizace spojených národů
SEU Smlouva o Evropské unii
SFEU Smlouva o fungování Evropské unie
SMDS Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti
SRN Spolková republika Německo
USA Spojené státy americké
1. Úvod

Problematica poměru mezinárodního a vnitrostátního práva patří k základním teoretickým otázkám v jednotlivých zemích, a to jak mezinárodního veřejného práva, tak i práva ústavního. Obecné koncepty předurčují nejen tvorbu, ale i aplikaci mezinárodního práva, která v dnešním, stále více se globalizujícím světě, nabývá stále většího významu.

Na počátku tvorby této diplomové práce je potřeba provést shrnutí základních rozdělení teoretických přístupů a forem recepce mezinárodního práva, aby poté bylo možno na tyto kategorie odkazovat při jednotlivých příkladech. Tato část odpovídá zásadám pro vypracování, které navrhovaly vyjít z obecné teoretické dimenze tématu a následně rozpracovat postavení pramenů mezinárodního práva veřejného v právu vnitrostátním, převážně s ohledem na jeho vztah k nosným ústavněprávním kautelám.Fundamentálním aspektem, ke kterému je tato práce vztažena, je rozdíl dvou základních teoretických koncepcí – dualistického a monistického přístupu. Prismatem těchto koncepcí pak budou následně posouzeny jednotlivé případy či celé právní systémy vybraných zemí.

Pozornost bude věnována i reflexi mezinárodního práva v právních systémech, které byly používány v průběhu dvacátého století na území dnešní České republiky. Následovat bude komparace modelů poměru mezinárodního a vnitrostátního práva zvolených zemí a to nejen z angloamerického systému, ale i některých vybraných zemí kontinentální právní kultury.

Podstatnou součástí této práce, která netvoří samostatnou kapitolu, ale průběžně prochází celým textem, je i úvaha nad správností pojmů používaných v odborné literatuře a jejich případný výklad či zpřesnění tam, kde je to nutné či potřebné pro celkový kontext.
2. Vymezení základních pojmů

2.1. Vnitrostátní právo


Dle Jana Ondřeje jsou pro systém vnitrostátního práva typické vztahy nadřízenosti a podřízenosti, tj. vztahy subordinační, které se projevují mimo jiné ve vztahu jednotlivce ke státní moci. Pojmy nadřízenosti a podřízenosti však v tomto kontextu nepovažuji za zcela přesné, respektive je nutno tyto pojmy chápat v restriktivnějším pojetí. Za přesnější pojmy v tomto kontextu bych považoval pojmy nadřazenost a podřazenost.

2.2. Mezinárodní právo

Pojem mezinárodní právo (angl. *International Law*) se objevuje v různých značně odlišných významech. Vymezení pojmu mezinárodní právo je tedy poněkud komplikovanější než vymezení pojmu vnitrostátního práva. Musíme rozlišovat zejména termíny mezinárodní právo veřejné a mezinárodní právo soukromé, které vysvětlím podrobněji. Pro účely této práce budu používat termín mezinárodní právo ve smyslu mezinárodního práva veřejného.

---

2 Charles Louis Montesquieu (1728–1689), francouzský filosof a spisovatel, navrhl klasický princip dělíby moci na moc zákonnodárnou, výkonnou a soudní.
3 doc. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc. je docentem na Katedře mezinárodního práva PF UK.
4 (Ondřej, 2009 str. 25).
2.2.1. Mezinárodní právo veřejné

Mezinárodní právo veřejné (angl. *Public International Law*) je soubor právních norem upravujících chování států a jiných subjektů mezinárodního práva a jejich vztahy v rámci mezinárodního společenství. Nejedná se tedy o právo upravující vztahy mezi národy, jak by mylně napovídal název „mezinárodní“, ale o právo mezystátní. Pojem mezinárodní právo je však dlouhodobě a tradičně užíván jako odborný termín.

Mezinárodní právo vzniká na základě společné vůle suverénních států nejčastěji v podobě mezinárodních smluv nebo mezinárodních právních obyčejů. O pramenech mezinárodního práva veřejného se ještě zmíním podrobněji v kapitole 2.4.

V rámci mezinárodního práva chybí ústřední moc, která by vynucovala dodržování tohoto práva. V oblasti tvorby a aplikace práva zde nenajdeme klasické dělení na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, tedy dělení typické pro vnitrostátní právo.

V odborných publikacích se můžeme také setkat s latinským pojmem *ius gentium*. Viktor Knapp jej dokonce uvádí jako synonymum pro mezinárodní právo veřejné. Toto považuji za přinejmenším nepřesné. V. Knappa k jeho výkladu možná svedl doslovný překlad termínu *ius gentium* jako „právo národů“, který je poněkud zavádějící. Termín *ius gentium* pochází z římského práva. Původně se jednalo o úpravu právních vztahů, zejména závazkových, mezi Římany a cizinci, resp. vztahů cizinců s cizinci na území Říma. Toto právo bylo oproštěno od značných formalismů klasického civilního římského práva a postupem času se tedy začalo užívat i pro právní vztahy mezi Římany. S mezinárodním právem veřejným v dnešním slova smyslu má tedy tento pojem velmi málo společného. S jistou mírou shovívavosti bychom

---

5 Tuto definici uvádí (Čepelka, a další, 2008 str. XLI), ale i další autoři.
7 Podrobněji o tom například v publikaci (Kinc, a další, 1995 stránky 20,21,58,...).
mohli přirovnat *lus gentium* k dnešnímu mezinárodnímu právu soukromému.

### 2.2.2. Mezinárodní právo soukromé


---

8 Např. zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním. Tento zákon bude od s účinností od 1. ledna 2014 nahrazen novým zákonem č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, který byl přijat v rámci rekodifikace soukromého práva.

9 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č.593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy - Nařízení Řím I., čl.4 odst. 1 písm. a).
2.3. Mezinárodně právní subjektivita

Právní subjektivita je způsobilost mít subjektivní práva a povinnosti. Ve vnitrostátních právních řádech je právní subjektivita přiznána fyzickým a právnickým osobám. Zdaleka ne každá entita považovaná vnitrostátním právem za subjekt práv a povinností je též subjektem mezinárodního práva.


---

10 OSN je za subjekt mezinárodního práva považována na základě posudku MSD k případu Bernadotte z roku 1949 (Scheu, 2010 str. 57)
2.4. Prameny mezinárodního práva

Při vymezení pramenů mezinárodního práva vycházím ze Statutu mezinárodního soudního dvora\(^{11}\) (dále jen Statut MSD), který je integrální součástí Charty Organizace spojených národů\(^{12}\). V čl. 38 Statutu MSD najdeme výčet pramenů, jež Mezinárodní soudní dvůr aplikuje při svém rozhodování. Jedná se o mezinárodní úmluvy, mezinárodní obyčeje, obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy, soudní rozhodnutí a učení nejkvalifikovanějších znalců. Vzhledem k faktu, že Chartu OSN a Statut MSD přijaly téměř všechny státy světa\(^{13}\), lze tyto prameny považovat za všeobecně uznávané prameny mezinárodního práva. Výčet těchto pramenů může působit poněkud archaicky. Je to dáno tím, že Statut MSD přejal tento výčet prakticky beze změny ze Statutu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti z počátku 20. let 20. století.

Základními prameny jsou mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčeje, zatímco obecné zásady právní, soudní rozhodnutí a učení nejkvalifikovanějších znalců bývají v odborné literatuře označovány jako prameny pomocné\(^{14}\).

2.4.1. Mezinárodní smlouvy

S pojmem mezinárodní smlouva se můžeme setkat v různých významech. Pro účely této práce budeme chápat pojem mezinárodní smlouva, tak, jak jej definuje Vídeňská úmluva o smluvním právu. Mezinárodní smlouva neboli mezinárodní úmluva (angl. international treaty) je „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

---

\(^{11}\) (OSN, 1945 čl.38)


\(^{13}\) Ke dni 20. dubna 2013 je členem OSN 193 států (OSN, 2013). Všechny tyto státy jsou smluvními stranami Charty OSN a tedy i Statutu MSD.

\(^{14}\) (Čepelka, a další, 2003 str. 124) nebo (Scheu, 2010 stránky 16–17)
jakýkoliv". Jedná se tedy o dvou- či vícestranný právní úkon, který se řídí mezinárodním právem a vzniká souhlasným projevem vůle smluvních stran. Mezinárodní smlouvy jsou pojmenovány různě. Můžeme se setkat s pojmy smlouva, dohoda, úmluva, pakt, konvence, charta či statut. Podstatný je však obsah, nikoliv název. Z právního hlediska tedy není rozdíl v tom, zda se smlouva jmenuje pakt či úmluva.

Dle citované definice je smluvní stranou stát. To však není zcela přesné. Smluvní stranou mezinárodní smlouvy může být nejen stát, ale i jiný subjekt mezinárodního práva, např. mezinárodní organizace, která je obdařena mezinárodněprávní subjektivitou. Za mezinárodní smlouvy se považují i tzv. konkordáty, a to v rozsahu mezinárodněprávní subjektivity Svatého stolce.

Mezinárodní smlouvy je nutno odlišit od čistě politických ujednání, které, ač třeba naplňují řadu znaků mezinárodní smlouvy, mezinárodní smlouvou nejsou. Rozlišit zda se jedná o mezinárodní smlouvu či čistě politické ujednání nemusí být vždy jednoduché. Příkladem sporné dohody je „Protocol of the negotiations between the Czech and the Austrian Government led by Prime Minister Zeman and Federal Chancellor Schüssel with the participation of Commissioner Verheugen“, označovaný zkráceně jako „Melkský protokol“. Česká strana jej považovala za pouhé politické ujednání, zatímco rakouská strana za mezinárodní smlouvu. Tento rozpor byl postupně urovnán řadou jednání na mezivládní úrovni, což vyvrcholilo

---

15 (1969 čl. 2 odst. 1 písm. a.)
16 Konkordát (lat. Concordatum, tj. úmluva) je mezinárodní smlouva uzavřená mezi Svatým stolcem a jiným subjektem mezinárodního práva, která obvykle upravuje vztahy mezi římskokatolickou církví a státem a řeší práva a svobody vyznání v dané zemi.
18 (Böck, a další, 2006 str. 27), stručně také (Malenovský, 2008 str. 183)
podepsáním dohody mezi vládou ČR a Rakouska o úpravě otázek společného zájmu týkajících se jaderné bezpečnosti\textsuperscript{19} v Praze dne 20. prosince 2007.

Jsem přesvědčen, že nehledě na to, zda je ta či ona dohoda považována za vynutilnou mezinárodní smlouvu či pouhé politické ujednání, tak zde platí odvěká zásada \textit{pacta sunt servanda}, tedy dohody se mají dodržovat.

\textbf{2.4.2. Mezinárodní obyčeje}

Mezinárodní obyčeje je tradičním pramenem mezinárodního práva. Jak už název napovídá, jedná se o nepsaný pramen mezinárodního práva. To komplikuje zjišťování jeho existence i samotného obsahu. Předpokladem pro vznik mezinárodního obyčeje je zásadně dlouhodobá opakovaná nepřetržitá praxe zainteresovaných subjektů mezinárodního práva a neméně důležité je i přesvědčení těchto subjektů, že jejich chování odpovídá právní povinnosti. Pro vznik mezinárodního obyčeje tedy nestačí pouhé zdvořilostní jednání, byť je dlouhodobé, opakované a nepřetržité. Předpoklady pro vznik mezinárodního obyčeje postupně precizuje MSD ve své judikatuře\textsuperscript{20}.

Mezinárodní obyčeje zásadně působí \textit{erga omnes}, tedy vůči všem subjektům mezinárodního práva. Výjimkou jsou regionální či bilaterální obyčeje. Další výjimka z působnosti obyčeje \textit{erga omnes} jsou obyčeje, proti jejichž vzniku nějaký stát dlouhodobě vystupoval a obyčej přesto vznikl. Daný stát má pak z všeobecné závaznosti obyčeje výjimku\textsuperscript{21}. V zahraniční odborné literatuře se pro stát, který dlouhodobě brojí proti vzniku mezinárodního obyčeje, užívá termín \textit{persistent objector}.

Mezinárodní smlouvy a mezinárodní obyčeje jsou si z právního pohledu rovny. Mají stejnou právní sílu a v obecné rovině mezi nimi nepanuje ani

\textsuperscript{19} (2007), Protokol mezi vládou České republiky a vládou Rakouské republiky, zveřejněný jako Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 44/2008 Sb.m.s.
\textsuperscript{20} např. (I.C.J., 1969).
\textsuperscript{21} Podrobněji se výjimkám ze všeobecné závaznosti právních obyčejů věnuje například (Scheu, 2010 stránky 24–26).
žádný vztah subsidiarity. V situaci, kdy dojde ke konfliktu normy mezinárodní smlouvy s normou mezinárodního obyčeje je potřeba užít základní právní interpretační pravidla. U norem s různou mírou obecnosti uplatníme pravidlo *lex specialis derogat generali* a dáme přednost normě konkrétnější. Je-li míra obecnosti obdobná, uplatníme pravidlo *lex posterioe derogat priori* a dáme přednost normě novější.

2.4.3. Obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy


Mezinárodní soud musí při aplikaci obecných zásad právních pečlivě zvažovat, zda tu či onu zásadu pocházející z vnitrostátního práva lze považovat za dostatečně všeobecnou a zda ji lze vůbec uplatnit v mezinárodněprávních vztazích, kde jsou jiné zvyklosti. To zužuje prostor pro uplatnění obecných zásad právních. Limitujícím faktorem je také kulturní, hodnotová a právní rozmanitost členských států OSN.

Je-li určitá zásada dlouhodobě užívána v mezinárodních vztazích, může se stát mezinárodním obyčejem a dostat se do jiné kategorie. Se sílící kodifikací mezinárodního práva v posledních desetiletích se prostor pro aplikaci obecných zásad právních stále zužuje a MSD je neuplatňuje příliš často.

V této souvislosti je nutno připomenout, že ESD aplikuje tzv. obecné zásady práva Unie, jejichž aplikace je formálně zakotvena v Článku 6 SEU. Členské země Evropské unie vyznávají obdobné hodnoty a mají podobný kulturně-
historický základ. Je tedy výrazně snazší nalézt obecné zásady práva Unie než Obecné zásady právní, na něž se odkazuje Statut MSD.

2.4.4. Soudní rozhodnutí
Za pramen mezinárodního práva jsou dle čl. 38 Statutu MSD považována i soudní rozhodnutí. Soudními rozhodnutími jsou myšlena především rozhodnutí samotného MSD, ale může se jednat i o rozhodnutí jiných mezinárodních soudů. Čl. 59 Statutu MSD stanoví, že „Rozhodnutí Dvora je závazné pouze pro strany a pouze pro případ, který byl rozhodnut“. Na první pohled se to může jevit jako jistý rozpor s článkem 38, který stanoví rozhodnutí soudů jako pramen práva, ale rozpor zde není. Konkrétní rozhodnutí je sice závazné pouze pro strany řízení, ale zároveň ukazuje, jak soud hodnotí danou problematiku, a jak by obdobnou věc rozhodl v budoucnu. Mezinárodní soudy ve svých rozsudcích často citují svá předchozí rozhodnutí a také rozhodnutí jiných mezinárodních soudů. Rozsudky mezinárodních soudů bývají zpravidla velmi pečlivě odůvodněny, opírají se o široký teoretický a hodnotový základ. To dává rozsudkům velkou autoritu, byť nejsou formálně všeobecně závazné.

2.4.5. Učení nejkvalifikovanějších znalců
Učení nejkvalifikovanějších znalců je posledním z pramenů mezinárodního práva zakotveným v čl. 38 Statutu MSD. Tento pojem je v dnešní době poměrně těžko uchopitelný. Ustanovení bylo převzato ze Statutu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti (SMDs) z roku 1920. Harald Scheu uvádí, že to „odpovídá spíše realitě začátku 20. století než dnešní situaci. Začátkem 20. století bylo učení kvalifikovaných znalců publikujících ve světových

---

22 (Společnost národů, 1921).
jazycích stále poměrně přehledné. Standardní publikace o mezinárodním
právu měly proto v praxi větší význam než v dnešní době.“

Platí zde obdobně to, co jsem popsal u rozsudků. Učení nejkvalifikovanějších znalců
není formálně závazným pramenem mezinárodního práva. Autoritu si
získává zejména kvalitní argumentací.

2.4.6. Spravedlnost jako pramen práva?
Podle mého názoru je obtížné rozhodnout, zda mezi prameny zařadit i
Spravedlnost neboli Ekvitu. V článku 38 Statutu MSD v odst. 2 najdeme
pravomoc MSD rozhodovat ex aequo et bono, jestliže s tím strany souhlasí.
Se souhlasem stran je tedy MSD oprávněn, nikoliv povinen spor rozhodnout
tímto způsobem. Ex aequo et bono (angl. "according to the right and good"
nebo "from equity and conscience") znamená rozhodování podle toho co je
správné, neboli podle zásad spravedlnosti a slušnosti. Tuto situaci bychom
tedy mohli s jistou mírou tolerance interpretovat tak, že obecná
spravedlnost se zde stává pramenem práva, který může soud upřednostnit
před ostatními prameny práva a překonat tím jejich případnou nevhodnost a
nespravedlnost jiných pramenů pro řešení dané otázky. V rozhodovací praxi
MSD dosud nebyl žádný spor řešen tímto způsobem, respektive nepodařilo
se mi nikde najít informaci o tom, že by se tak stalo.

2.4.7. Další prameny
Mezi další uznávané prameny mezinárodního práva, které nejsou zmíněny
v článku 38 Statutu, je vhodné zařadit jednostranné právní úkony států a
mezinárodních organizací, zejména pak rezoluce Rady bezpečnosti OSN.

Jednostranný právní úkon státu (pisemný či ústní) se může stát pramenem
mezinárodního práva, projeví-li stát jasně svoji vůli vytvořit právní závazek
nebo způsobit jiné právní účinky a být takovým jednáním vázán na základě
mezinárodního práva. Pro tento úkon není předepsána žádná zvláštní forma.

24 (Scheu, 2010 str. 32).
Adresátem takového právního úkonu je mezinárodní společenství jako celek nebo jeden či více států nebo jiných subjektů mezinárodního práva. Projev vůle musí být učiněn orgánem státu, který je k takovému závazku oprávněn. Příkladem jednostranného právního úkonu může být uznání vlády jiného státu. Jiným příkladem, o kterém jsem se zmínil v části 2.4.2, jsou protesty státu proti vzniku mezinárodního obyčeje.

Specifickým jednostranným právním úkonem jsou rezoluce Rady bezpečnosti. Členové OSN svěřili Radě bezpečnosti OSN (angl. United Nations Security Council) základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru, svěřili ji pravomoc přijímat právně závazné rozhodnutí (rezoluce) a zavázali se tato rozhodnutí provádět. Rezoluce Rady bezpečnosti jsou de facto závazné také pro subjekty, které nejsou členskými zeměmi OSN, a tedy ani smluvními stranami Charty OSN.

---

25 Rada bezpečnosti je stálým orgánem OSN, který existuje od vzniku OSN v roce 1945. Radu bezpečnosti tvoří 15 členů, z toho pět členů stálých: Čína, Francie, Rusko, Spojené státy americké a Velká Británie, zbývajících 10 členů je voleno Valným shromážděním OSN.

3. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva obecně

Stát je na jedné straně suverénní autoritou určující normy vnitrostátního práva a na druhé straně rovnocenným subjektem mezinárodního práva, který uzavírá mezinárodní smlouvy a přijímá na sebe určité mezinárodně-právní závazky.


3.1. Teoretické koncepce

Existují dvě základní koncepce vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva – monistická a dualistická. Již v roce 1934 tyto koncepce popsal rakouský

---

27 Známou zásadu „pacta sunt servanda“ formulovaly již (romanista by řekl „až“) středověké římskoprávní školy (Kinc, a další, 1995 str. 214).
30 Jistou výjimku z tohoto pravidla tvoří čl. 46 Vídeňské úmluvy, který řeší situace, dojde-li ke zjevnému porušení významného ustanovení vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat mezinárodní smlouvy.
právní filosof a teoretik Hans Kelsen\textsuperscript{32}. Později vznikla tzv. koordinační teorie. Představitelem tohoto směru je zejména Gerald Fitzmaurice\textsuperscript{33}. Podrobněji o tom v kapitole 3.1.3.

3.1.1. Dualistická koncepce

Dualistická koncepce (angl. Dualism\textsuperscript{34}) předpokládá, že mezinárodní a vnitrostátní právo představují dva rozdílné a na sobě nezávislé systémy práva. Mezinárodní právo působí pouze navenek státu a vnitrostátní právo dovnitř. Aby pravidlo mezinárodního práva platilo v právu vnitrostátním, musí být výslovně zakomponováno (recipováno) do práva vnitrostátního. Při tvorbě vnitrostátního práva by měl stát dostát svým mezinárodním závazkům. Neučiní-li tak, může z toho být vyvozena mezinárodněprávní odpovědnost. Dualistickou koncepci si můžeme představit jako dva kruhy, které se vzájemně nepřekrývají. Domnívám se, že dualistická koncepce prezentuje jakousi nejnižší míru provázání vnitrostátního a mezinárodního práva a uplatnění této koncepce lze dovodit v situacích, kdy vztah vnitrostátního a mezinárodního práva není výslovně v právním řádu daného státu upraven jinak.

3.1.2. Monistická koncepce

Monistická koncepce (angl. Monism\textsuperscript{35}) pojímá mezinárodní a vnitrostátní právo jako dvě komponenty jednoho systému práva. Mezinárodní normy jsou přímo závazné v rámci vnitrostátního práva. V tomto pojetí může snadno dojít ke konfliktu vzhledem k rozdílné úpravě stejné věci ve vnitrostátním a mezinárodním právu. Konflikt tohoto typu je řešen tak, že jedna z komponent má vyšší právní sílu a je nadřazena druhé – má tzv. primát. Typicky má primát právo mezinárodní. Přednost mezinárodního

\textsuperscript{32} Hans Kelsen (*1881 Praha, †1973 Berkeley, Kalifornie)

\textsuperscript{33} Sir Gerald Gray Fitzmaurice (1901–1982), britský právník a soudce MSD.

\textsuperscript{34} Nejčastěji jsou užívány termíny dualism, dualistic school nebo dualist view. Můžeme se setkat i s termínem pluralist view (Malanczuk, 2007)

\textsuperscript{35} Můžeme se také setkat s termíny Monist View nebo Monistic School.
práva lze pojmout různými způsoby. Ve striktním pojetí je norma odporující
mezinárodnímu právu neplatná. V méně striktním pojetí má mezinárodní
norma pouze aplikační přednost. Vzájemný vztah mezinárodního a
vnitrostátního práva v monistickém pojetí si lze představit v rámci pyramidy
norem různé právní síly. Monistické pojetí představuje vyšší stupeň
integrace mezinárodního práva do vnitrostátního právního řádu a
z politického hlediska vyšší stupeň integrace státu do mezinárodního
společenství.

3.1.3. Koordinační koncepce

S mírně odlišným pohledem na věc přichází koordinační teorie, jejímiž
představiteli jsou Gerald Fitzmaurice a Dionisio Anzilotti. Koordinační
teorie odmítá monistické pojetí mezinárodního a vnitrostátního práva
jakožto jednoho celku a shodně s dualistickou koncepcí tvrdí, že jsou to na
sobě nezávislé oblasti práva. Na rozdíl od dualistické koncepce však
koncepce koordinační připouští, že může dojít k jistému konfliktu
mezinárodního a vnitrostátního práva, a to v závazcích. Dixon to ilustruje na
příkladu „It may be that the ‘obligations’ of each system come into conflict –
as where national law allows imprisonment without trial and international
law does not – but then which obligation is to prevail is to be settled by the
‘conflicts of law’ rules of the particular court. So, rules of national lay may or
may not say that international law is to prevail, but the solution is still
dictated by national law.” Koordinační teorie přistupuje k věci
pragmaticky. Vnitrostátní soud řeší věc podle vnitrostátního práva, i když je
to v rozporu s mezinárodněprávním závazkem. Případné porušení
mezinárodněprávního závazku se pak případně řeší na úrovni
mezinárodněprávní. Koordinační teorie dává odpověď na praktické
problémy, které přináší čistě dualistické pojetí.

36 Dionisio Anzilotti (1869–1950), italský právní a soudce MSD
37 (Dixon, 2007 p. 80)
3.2. Formy recepce mezinárodního práva

V této části se stručně zmíním o formách recepce mezinárodního práva typických pro nejběžnější právní systémy ve světě, kterými jsou kontinentální a anglosaský právní systém. V kontinentálním právním systému se setkáme zejména s transformací, adaptací a inkorporací. Pro anglosaský právní systém je typická adopce.

3.2.1. Transformace

Transformace (angl. Transformation) znamená převzetí doslovného znění *cum grano salis* mezinárodní smlouvy a její vyhlášení v podobě vnitrostátního práva. Výsledkem transformace je vznik vnitrostátní normy (např. zákona) obsahově shodné s mezinárodní smlouvou. Stejná problematika je tedy upravena dvěma prameny práva. Jiří Malenovský uvádí, že transformace je vhodná u unifikačních smluv, které vyžadují doslovný přenos smluv do vnitrostátního práva. Podle mého názoru je pro tyto případy ještě vhodnější *inkorporace* (viz dále), protože transformace s sebou nese jistá úskalí hlavně při aplikaci a novelizaci. Užití transformace je typické pro právní řády s dualistickým pojetím vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva.

3.2.2. Adaptace

Adaptace (angl. Adaptation) představuje zapracování závazků vyplývajících z mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva. Oproti transformaci se nejedná o doslovné převzetí. Přenášejí se pouze ty závazky a oprávnění, které ještě vnitrostátní právo neobsahuje.

Adaptace je legislativně náročná činnost. Je potřeba porovnat soulad mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva a zjištěné rozdíly zapracovat do

---

38 Definice jednotlivých forem recepce jsem čerpal zejména z knihy (Malenovský, 2008 stránky 429–436).
39 *Cum grano salis* (Mlsna, a další, 2009 str. 82) – v překladu: se zrnkem soli, s jistým omezením.
40 (Malenovský, 2008 str. 431).
vnitrostátního práva, což může znamenat novelizaci několika vnitrostátních předpisů. „Adaptační operace předpokládá nejen dokonalou znalost daného vnitrostátního práva, ale též obrovský cit pro jeho systémové chápání i pochopení návazností mezi ním a právem mezinárodním.“, uvádí Malenovský⁴¹. Výhodou adaptace je přizpůsobení institutům a jazykovému stylu vnitrostátních norem. Ne vždy se to však v praxi podaří.

Vhodným příkladem ilustrujícím základní princip adaptace, byť to není příklad z odborného hlediska optimální⁴², může být směrnice Evropské unie (angl. Directives). Pro stát je závazný zamýšlený cíl uvedený ve směrnici, je však na členských státech, jakými postupy se k němu dopracují. V případě, že členský stát EU nenaplní závazek směrnice do určité doby, stává se směrnice přímo aplikovatelnou. S tímto se nesetkáme u závazků vyplývajících z běžných mezinárodních smluv. V souvislosti s recepcí směrnic EU se můžeme také setkat s pojmy implementace či transpozice.

Adaptace je nástrojem harmonizace práva, na rozdíl od transformace, která je nástrojem unifikace práva.

3.2.3. Inkorporace

Inkorporace (angl. Incorporation) je vtažení normy mezinárodního práva do vnitrostátního práva, aniž by tato ztrácela formu mezinárodního práva. Mezinárodní smlouvy se tak stávají pro subjekty vnitrostátního práva bezprostředně závaznými. Inkorporace vychází z monistického pojetí.

Příkladem inkorporace jsou nařízení Evropské unie (angl. Regulations)⁴³.

--

⁴¹ (Malenovský, 2008 str. 432).
⁴² Jako příklad adaptace a inkorporace uvádíme směrnice a nařízení EU, protože usnadní pochopit podstatu těchto recepčních mechanismů. Prizmatem mezinárodního práva veřejného, chceme-li být zcela přesní, to však není příklad optimální s ohledem na specifika práva EU.
⁴³ Nařízení jsou tzv. sekundární právní akty vydávané orgány EU (Radou ES za součinnosti Evropského parlamentu) na základě pravomoci vyplývající z primárního práva EU.
3.2.4. Adopce
Adopce (angl. Adoption) znamená osvojení práva pravidla mezinárodního práva vnitrostátním soudcem v jeho rozhodovací činnosti. Adopce je typická pro anglosaský právní systém, o kterém se podrobněji zmíním v kapitole 5.1.

3.3. Přímý účinek a samovykonatelnost

3.3.1. Samovykonatelnost

---

⁴⁴ Doc. JUDr. Zdeněk Kühn, Ph.D., LL. M., S.J.D. (* 8. října 1973) je docentem na Katedře teorie práva a právních učení na Právnické fakultě Univerzity Karlovy a soudcem Nejvyššího správního soudu ČR.
⁴⁶ (Malenovský, 2008 str. 439).
Dle Malenovského lze z praxe mnohých států dovodit pravidlo, že „neexistuje-li důkaz o negativní, vylučující vůli stran, platí domněnka, že strany s přímým používáním mezinárodní smlouvy uvnitř státu souhlasí.“

Samovykonatelnost vyplývá z vnitrostátního práva. Soud může dovodit samovykonatelnost ustanovení mezinárodní smlouvy i v případě, že stát samovykonatelnost vyloučil. Stejně tak může teoreticky nastat situace opačná, tedy že soud shledá ustanovení jako nesamovykonatelné, přestože stát samovykonatelnost zamýšlel.

Koncepce samovykonatelnosti se může v různých zemích lišit. Konkrétní mezinárodní smlouva může být v některých státech považována za samovykonatelnou a v jiných nikoliv. Dle Malenovského to není situace zcela neobvyklá a jako příklad uvádí Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

3.3.2. Přímý účinek

Přímý účinek je přímá použitelnost mezinárodní smlouvy vyplývající přímo z mezinárodního práva. V tom se tedy liší od samovykonatelnosti, jež vyplývá z práva vnitrostátního. Příkladem přímo účinných smluv jsou zakládající smlouvy Evropské unie. Vyplývá to z rozhodnutí Evropského soudního dvora (ESD) ze dne 5. února 1963 ve věci Van Gend en Loos. Soud se zabýval otázkou, zda má článek 12 Smlouvy o EHS přímou účinnost a konstatoval: „according to the spirit, the general scheme and the wording of the Treaty, Article 12 must be interpreted as producing direct effects and creating individual right which national courts must protect.“

47 (Malenovský, 2008 str. 439).
49 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech je uváděna řadou autorů jako příklad samovykonatelné smlouvy. Uvádí ho např. i Ondřej (Ondřej, 2009 str. 46), který však nezmiňuje národní specifika samovykonatelnosti v různých zemích.
50 (ESD, 1963).
4. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva v České republice


4.1. Historický exkurz – Období před vznikem samostatné ČR

Období od vzniku Československa v roce 1918 do rozdělení federace a vzniku samostatné České republiky lze rozdělit z ústavně právního hlediska do několika etap.

4.1.1. Období tzv. první republiky

Starší české a československé ústavy z období první republiky vztah mezinárodního a vnitrostátního práva vůbec neupravovaly. Historicky první tzv. prozatímní ústava obsahovala pouze obecné zmocnění prezidenta republiky zastupovat stát navenek a pozdější novelizace toto zmocnění upřesnila na sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv a jejich schválení podmínila souhlasem Národního shromáždění. Ústava z roku 1920 přinesla pouze ne příliš významné změny v oblasti schvalování mezinárodních smluv, samotnou úpravu vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva zde nenalézám. Čepelka uvádí, že době tzv. první republiky se především díky

51 zákon č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě.
52 zákon č. 217/1919 Sb., kterým se mění zákon o prozatímní ústavě.
53 zákon č. 121/1920 Sb., ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.
judikuře Nejvyššího správního soudu⁵⁴ fakticky prosadila dualistická koncepce vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva⁵⁵.

4.1.2. 1948–1989

Výslovná právní úprava vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se neobjevila ani v ústavách v období po roce 1948. Ústava z roku 1948 i federální ústava z roku 1969 výslovně upravovaly pouze pravidla sjednávání mezinárodních smluv. Ratifikace mezinárodních smluv byla svěřena opět prezidentu republiky. Souhlas Národního shromáždění byl vyžadován pro smlouvy, k jejichž provedení bylo třeba zákona, dále pak pro hospodářské smlouvy obecného významu a smlouvy politické.

Vývoj právního řádu a pojetí mezinárodního práva byl významnou měrou ovlivněn sovětskou právní doktrínou⁵⁶. Komunistický režim se fakticky striktně držel dualistického pojetí vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva, protože se z pochopitelných důvodů obával přiznat mezinárodním smlouvám jakýkoliv přímý účinek ve vnitrostátním právu. V této souvislosti stojí za připomínku přijetí dvou mezinárodních paktů „Mezinárodního paktu o občanských a politických právech“ a „Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech“ v druhé polovině 60. let 20 století, na které, po završení ratifikačního procesu v prosinci 1975⁵⁷ a následném zveřejnění ve sbírce zákonů⁵⁸, odkazoval text prohlášení

---

⁵⁴ Seznam konkrétních rozsudků najdeme v poznámkách pod čarou v knize Mezinárodní smlouvy v českém právu (Mlsna, a další, 2009 stránky 101–106).
⁵⁵ (Čepelka, a další, 2008 str. 196).
⁵⁶ Otázky socialistických teorií mezinárodního práva veřejného se podrobně zabývá Pavel Molek v knize Komunistické právo v Československu (Molek, a další, 2009 stránky 364–400).
Charty 77. Přímá aplikovatelnost výše uvedených paktů byla oficiální doktrínou odmítána.

V roce 1969 se Československo stalo federací. Jednalo se však pouze o federaci z pohledu vnitrostátního práva, nikoliv však práva mezinárodního. Československo navenek nadále vystupovalo jako unitární stát a oprávnění uzavírat mezinárodní smlouvy měly pouze federální orgány.

4.1.3. 1989–1992


„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. To se úspěšně podařilo. Federálním shromážděním byl přijat ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod. Pro vztah k mezinárodnímu právu to byla přelomová událost. Byl to první ústavní

---

59 Dokument (Charta, 1977) byl prohlášení stejnojmenné občanské iniciativy, která poukazovala na porušování základních lidských práv v tehdejším Československu a dovolávala se dodržování Mezinárodních paktů přijatých v Helsinkách.
60 (Molek, a další, 2009 str. 394).
61 (Grónský, 2007 stránky 45–76).
63 (Grónský, 2007 str. 46).
64 (Mlsna, a další, 2009 str. 139).
zákon v celé historii československého státu, který do našeho právního řádu recipoval v §2 mezinárodní smlouvy:

„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.“

Nejednalo se však o všechny mezinárodní smlouvy, ale pouze o mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Tyto smlouvy byly obdařeny aplikační předností před zákonem. Recepcí mezinárodních smluv tedy proběhla formou inkorporace popsané v části 3.2.3.


4.2. Vývoj v letech 1993–2002

4.2.1. Vznik samostatné ČR

Od počátku 90. let se prohlubovaly rozpory mezi Českou a Slovenskou republikou v rámci České a Slovenské Federativní Republiky (ČSFR). Po parlamentních volbách v roce 1992 na Slovensku výrazně posílily politické strany prosazující emancipaci Slovenska, což v konečném důsledku vedlo k rozdělení ČSFR na dva samostatné státy s účinností od 1. ledna 1993.
4.2.2. Vládní návrh Ústavy z r. 1992

Návrh Ústavy samostatné České republiky předložila vláda České republiky České národní radě ještě před zánikem federace v listopadu 1992. Vládní návrh Ústavy ČR předpokládal v oblasti vztahu k mezinárodnímu právu výrazný posun směrem k monismu a obsahoval následující znění článku 10:

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

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

Smlouvám o lidských právech měla být přiznána síla ústavního zákona. Ostatním ratifikovaným mezinárodním smlouvám schváleným parlamentem pak měla být přiznána síla zákona. Nebyla zde však zakotvena aplikační přednost před zákonem, což mohlo způsobit značné interpretační potíže při aplikaci. Vládní návrh tedy šel ještě dále než progresivní návrh OF z roku 1989 zmiňovaný v kapitole 4.1.3.

---

66 V roce 1992, tedy ještě v době federace, existovaly vedle federální vlády také samostatné vlády jednotlivých republik federace, tedy vláda České republiky a vláda Slovenské republiky.
67 Česká národní rada byla stejně jako Slovenská národní rada samostatným parlamentem národních republik v rámci federace. Vedle toho měla ČSFR ještě federální parlament označovaný jako Federální shromáždění, které se skládalo ze Sněmovny lidu a Sněmovny národů. Česká národní rada se po vzniku samostatné České republiky transformovala na Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR (čl. 106 Ústavy ČR).
68 K tomu podrobněji viz (Mlsna, a další, 2009 stránky 147–150).
4.2.3. Ústava samostatné ČR v letech 1993–2002

České národní rada přijala Ústavu ČR dne 16. prosince 1992 jako ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Úpravu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva najdeme v článku 10:

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

Jak vidíme, původní vládní návrh ústavy doznal v průběhu projednávání značných změn. Přijaté znění se v oblasti úpravy mezinárodního práva v podstatě vrací ke stavu z roku 1991. Převládá zde stále dualistické pojetí. Výjimkou tvořily ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (dále jen smlouvy o lidských právech)\(^ {69}\), které byly na základě článků 10 Ústavy bezprostředně závazné a měly aplikační přednost před zákonem. Tyto mezinárodní smlouvy byly tedy inkorporovány do českého právního řádu a staly se pramenem českého práva. Knapp uvádí, že nikoliv však ze své vlastní (bezprostřední) právní síly, nýbrž z rozhodnutí zákonodárce\(^ {70}\).

Článek 10 tedy zakotvuje aplikační přednost mezinárodních smluv o lidských právech před zákonem. V článku 87 odst. 1 písm. a) a b) pak najdeme oprávnění Ústavního soudu zrušit zákon, právní předpis, nebo jejich část v případě rozporu s mezinárodní smlouvou podle článku 10. Vyvstává tedy otázka, zda toto ustanovení posouvá mezinárodní smlouvy na roveň s ústavním pořádkem. V odborné veřejnosti na to nepanuje zcela jednoznačný názor\(^ {71}\). Boguszak tvrdí, že mezinárodním smlouvám je nutno přisuzovat stejnou právní sílu jako ústavním zákonům. Poukazuje přitom právě na

---

\(^{69}\) Toto ustanovení může vyvolávat kvalifikační problém co považovat za smlouvu o lidských právech. Podrobněji např. (Čepelka, a další, 2008 str. 196).

\(^{70}\) (Knapp, 1995 str. 132). S tímto názorem by se dało do jisté míry polemizovat.

\(^{71}\) Podrobněji o tom např. (2009 str. 122) nebo (Mlsna, a další, 2009 stránky 159–162).

**4.2.3.1. Přijímání mezinárodních smluv**

K přijetí mezinárodní smlouvy o lidských právech podle článku 10 vyžaduje Ústava dle článku 39 souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů. Za povšimnutí stojí rozdílné kvorum u jednotlivých komor v parlamentu. Zatímco u poslanců je kvorum stanoveno na tři pětiny všech poslanců, u senátu stačí tři pětiny přítomných senátorů. U poslanecké sněmovny je požadavek na kvalifikovanou většinu přísnější. V literatuře se mi nepodařilo dopátrat se důvodu této disproporce. Uspořádám odpověď jsem nedostal ani od několika dotázaných odborníků na ústavní právo. Může se jednat o výsledek dobové zakotveného politického kompromisu či pouhou nepozornost ústavodárců.

**4.3. Ústava po novelizaci z r. 2002**


---

72 (K výkladu a konsekvencím čl. 10 Ústavy České republiky, 1997 stránky 29–31).
nejvýznamnější novela Ústavy ČR. Došlo k výrazné změně vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva a dalšímu posunu od dualistického pojetí k pojetí monistickému. Ústava také nově umožňuje přenos pravomocí orgánů ČR na mezinárodní institucí a zavádí institut tzv. předběžné kontroly ústavností, kterému se podrobněji věnuji v kapitole 4.3.5.

4.3.1. Pacta sunt servanda v Ústavě

Závazek dodržovat mezinárodní smlouvy je jednou ze základních zásad mezinárodního práva zakotvený v článku 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (angl. Vienna Convention on the Law of Treaties)\(^{73}\), jejíž je Česká republika smluvní stranou. Česká republika se k dodržování mezinárodních závazků výslovně přihlásila i v Ústavě a v článku 1 odst. 2 výslovně zakotvila zásadu pacta sunt servanda:

„(2) Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

Důvodová zpráva k tomu uvádí: „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 řídili.“\(^{74}\)

Adresátem je tedy zejména stát a nevyplývá z něj přímá závaznost mezinárodního práva pro jednotlivce. Toto ustanovení má viceméně deklaratorní povahu. Z pohledu mezinárodního práva by na ně bylo možné pohlížet jako na jednostranný právní úkon, který je pramenem

\(^{73}\) (United Nations, 1969) Article 26 Pacta sunt servanda:

“Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.”

\(^{74}\) Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR (Vláda ČR, 2001).
mezinárodního práva. Užití této interpretace však v praxi mezinárodního práva není potřeba, protože závazek ČR je již obsažen ve zmiňované Vídeňské úmluvě.

4.3.2. Mezinárodní smlouvy

Novelizace článku 10 představuje nejvýraznější změnu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v ČR. Zatímco dosud byl uplatňován převážně dualistický přístup vůči většině mezinárodních smluv, nové znění článku 10 přináší posun k monistickému pojetí. Mlsna uvádí, že vztah je založen na teorii umírněného dualismu. Nové znění článku 10 je takovéto:

„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.“

Rozšířil se okruh mezinárodních smluv, na které se ustanovení vztahuje. Ustanovení již není omezeno na mezinárodní smlouvy o lidských právech, ale týká se všech mezinárodních smluv, které jsou tímto inkorporovány do vnitrostátního práva, jsou-li splněny kumulativně čtyři podmínky – souhlas parlamentu, ratifikace prezidentem, závaznost pro ČR a vyhlášení předepsaným způsobem. Ústava vyžaduje souhlas obou komor parlamentu s ratifikací mezinárodní smluv upravujících práva a povinnosti osob, a některých dalších oblastí.

Článek 10 obsahuje také zásadu pactum derogat legi, tedy aplikační přednost mezinárodních smluv před zákonem: „stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“, aniž by bylo nutné takový zákon rušit. Bude-li zákon s mezinárodní smlouvou ve

---

75 viz kapitola 2.4.7.
76 (Mlsna, a další, 2009 str. 81).
77 (článek 49 Ústavy).
shodě, bude postupováno podle zákona (*argumentum a contrario*). Ve formulaci aplikační přednosti došlo k posunu oproti původnímu znění článku 10: „... jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.“ Domnívám se, že ústavodáře tím chtěl jasněji vyjádřit, že mezinárodní smlouva má pouze aplikační přednost, nikoliv derogační účinky.

Článek 95 Ústavy stanoví:

„(1) 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.

(2) Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“

V případě rozporu zákona s mezinárodní smlouvou, nemůže soudce řízení přerušit a obrátit se na Ústavní soud, ale musí aplikovat mezinárodní smlouvu a věc rozhodnout. „Ústavodáře jednoznačně odmítli obecnými soudy všeobecně sdílenou tezi, že kontrola souladu zákonů s normativními složkami stojícími výše v hierarchii aplikovatelného práva je výlučně doménou „těch nahoře“, tedy soudců Ústavního soudu.“

4.3.3. Smlouvy o lidských právech

V souvislosti se změnou koncepce vztahu k mezinárodnímu právu přestala Ústava odlišovat zvláštní kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách. To vedlo ústavodáře ke změně vymezení působnosti Ústavního soudu v oblasti abstraktní kontroly ústavnosti, která je upravena v článku 87 Ústavy. Ústavní soud mohl zrušit zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, byla-li v rozporu se zákonem či mezinárodní

---

78 (Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy, 2002 str. 304).
smlouvou podle článku 10\textsuperscript{79}. Okruh těchto smluv však měl být podle nové úpravy článku 10 daleko širší. Ústavodárce zřejmě nechtěl takto rozšiřovat abstraktní kontrolu ústavnosti a změnil článek 87 v tom smyslu, že zákony a jejich jednotlivá ustanovení může Ústavní soud zrušit, jen jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem\textsuperscript{80}. Formálně tím Ústavní soud ztratil pravomoc v rámci abstraktní kontroly ústavnosti zrušit zákon nebo jiný právní předpis pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

Ústavní soud se k této problematice vyjádřil ve svém nálezu Pl. ÚS 36/01\textsuperscript{81} z října 2002 týkající se návrhu na zrušení dvou ustanovení zákona o konkurzu a vyrovnání. Ústavní soud připomněl nezměnitelnost materiálního jádra Ústavy dle článku 9 odst. 2 a konstatoval, že „žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod“ a mezinárodní smlouvy o lidských právech považuje za součást ústavního pořádku. Tím si Ústavní soud opět „rozšířil“ své pravomoci a připravil půdu pro případné zrušení zákona pro rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

Tento nález Ústavního soudu působí poněkud kontroverzně. Vyvolává logickou otázku, zda je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?\textsuperscript{82} Rozbor této otázky by byl nepochybně zajímavý, ale již přesahuje

\textsuperscript{79} znění čl. 87 před novelizací Ústavy v roce 2002:

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


\textsuperscript{80} znění Čl. 87 po novele Ústavy v roce 2002:

„(1) Ústavní soud rozhoduje
a) o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,


\textsuperscript{81} Publikováno též ve Sbírce zákonů pod č. 403/2002 Sb.

\textsuperscript{82} Otázku jsem si vypůjčil z názvu stejnojmenného článku (Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?, 2002 str. 199).
vymezené téma této práce. Podrobněji se tím zabývá Zdeněk Kühn a Jan Kysela ve stejnojmenném článku.

4.3.4. Přenos pravomocí na mezinárodní instituci

Další významnou změnu představuje zcela nový článek 10a Ústavy, který umožňuje přenesení pravomoci orgánů České republiky na mezinárodní instituci. Důvodem této úpravy byl připravovaný vstup do Evropské unie. Nový článek 10a zní:

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

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

Jak vidíme, ústavodárci se neomezil pouze kazuistického řešení otázky přenosu pravomoci na Evropskou unii, ale formuloval příslušné ustanovení obecně. Je tedy možné jej v budoucnu využít i pro přenos pravomoci na jinou mezinárodní organizaci nebo instituci.

K ratifikaci mezinárodní smlouvy přenášející pravomoci orgánů ČR je potřeba souhlasu Parlamentu kvalifikovanou většinou, tedy třípětinovou většinou všech poslanců a třípětinovou většinou přítomných senátorů, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. Na mezinárodní instituci je možné přenést pouze některé pravomoci. Přenosem pravomocí nelze zasáhnout do základních principů, na kterých Ústava a ústavní pořádek stojí. Podrobněji se o tom zmíním dále v souvislosti s nálezy Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě.

83 Článek 39 Ústavy, viz kapitola 4.2.3.1.
4.3.5. Preventivní kontrola ústavnosti

Nově Ústava zavádí tzv. preventivní kontrolu ústavnosti (článek 87 odst. 2 Ústavy). Ústavní soud rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy (podle článek 10a a článek 49 Ústavy) s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže ratifikace proběhnout. Smyslem tohoto ustanovení je předejít situaci, kdy by se ČR zavázala mezinárodní smlouvou k plnění závazku, který by byl v rozporu s ústavním pořádkem. Řízení o posouzení souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem se zahájí na návrh, který je oprávněn podat prezident, komora parlamentu, skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina nejméně 17 senátorů.84

Historicky první preventivní kontrola ústavnosti proběhla ve věci přijetí Lisabonské smlouvy na návrh skupiny senátorů. Podrobněji o tom dále.

4.3.6. Vstup ČR do Evropské Unie

V listopadu 2002 byl přijat ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii, který zároveň poněkud nesystémově novelizoval Ústavu, kam doplnil do článku 62 pravomoc prezidenta vyhlásit toto konkrétní referendum, a do článku 87 pravomoc Ústavnímu soudu rozhodovat o „o opravném prostředku proti rozhodnutí prezidenta republiky, že referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii nevyhlásí“85 a „o tom, zda postup při provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii je v souladu s ústavním zákonem o referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii a se zákonem vydaným k jeho provedení.“

Referendum o vstupu České Republiky do Evropské unie proběhlo v červnu 2003. Účast dosáhla 55,21% oprávněných občanů a pro vstup do EU, 84 Podle zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů.
85 Toto osobně považuji za nedůstojné. Dokázal bych si představit jiné řešení, které by tuto hypotetickou situaci řešilo elegantněji.
respektive souhlas s mezinárodní smlouvou o přistoupení k EU, se vyslovilo 77,33% účastníků referenda.86

4.4. Lisabonská smlouva

4.4.1. Úvod

Pro fungování Evropské unie jsou po přijetí Lisabonské smlouvy

86 (Český statistický úřad, 2006).
88 Čl. 16 odst. 3 SEU, Čl. 237 a násl. SFEU.
89 dříve měla samostatnou právní subjektivitu ES.
90 Čl. 17 SEU
91 Čl. 15 odst. 6 SEU. Funkce předsedy je v anglickém znění označována „The President of the European Council“, což je do češtiny občas nepřesně překládáno jako prezident Evropské unie.
92 Čl. 12 SEU.
93 Čl. 11 SEU, Čl. 24 SFEU.
nejvýznamnějšími prameny primárního práva Smlouva o fungování EU (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU). Součástí primárního práva se také stala Listina práv EU. Tato práce je zaměřena na vztah vnitrostátního a mezinárodního práva. Budu se tedy Lisabonskou smlouvou zabývat především z tohoto pohledu.

4.4.2. Proces ratifikace Lisabonské smlouvy v ČR

Lisabonská smlouva přinesla přenos některých pravomocí orgánů ČR na orgány EU. Ústava v článku 10a pro takový přenos pravomocí vyžaduje souhlas Parlamentu, nestanoví-li Ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu. Česká republika se rozhodla jít cestou ratifikace v Parlamentu.

4.4.3. Přezkum u Ústavního soudu – první lisabonský nález

Senát Parlamentu ČR využil svého práva a v lednu 2008 podal k Ústavnímu soudu návrh na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení95 s ústavním pořádkem dle článku 87 odst. 2 Ústavy. Do vyjádření ÚS nemohl ratifikační proces v ČR pokračovat. Lisabonskou smlouvu by nebylo možné ratifikovat, pokud by ÚS vyslovil její nesoulad s ústavním pořádkem, a to až do té doby, než by byl tento nesoulad odstraněn.

Podrobný rozbor nálezu ÚS k Lisabonské smlouvě by byl tématem na samostatnou rozsáhlou práci. Zmíním zde tedy jen vybrané aspekty, které považuji za důležité.

95 Přezkum se týkal článku 2 odst. 1, 4 odst. 2, 352 odst. 1, 83 a 216, obsažených ve Smlouvě o fungování Evropské unie,
- článku 2 (dříve 1a), 7 a 48 odst. 6 a 7 obsažených ve Smlouvě o Evropské unii,
- a Listiny základních práv Evropské unie.
Ústavní soud ve svém nálezu\(^{96}\) vymezil obecné podmínky, které musí být splněny, aby byl přenos pravomoci orgánů ČR na mezinárodní instituci v souladu s ústavním pořádkem. Mezi podmínkami ÚS v první řadě uvedl, že na základě článku 10a „nelze přenést takové pravomoci, jejichž přenesením by byl dotčen článek 1 Ústavy v tom smyslu, že by již nebylo možno hovořit o České republice jako svrchovaném státu.“\(^{97}\) Vymezení přenášených pravomocí musí být dostatečně zřetelně ohraničené. ÚS toto vymezení považuje za součást ústavní kompetenční kompetence\(^{98}\), která je součástí svrchovanosti státu. Mezinárodní instituce si nemůže rozsah přenesené pravomoci libovolně měnit. Tím by se zasáhlo do materiálního ohniska Ústavy. ÚS v odkazu na své dřívější nálezy\(^{99}\) připomněl, že přenos pravomoci na orgány EU je přenosem podmíněným a může trvat, jen pokud jsou pravomoci vykonávány způsobem sloučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR. Výkon přenesených pravomocí musí být sloučitelný nejen s materiálním jádrem Ústavy, ale ústavním pořádkem jako celkem. Důležitým prvkem zachování suverenity je právo státu z mezinárodní organizace vystoupit.

ÚS dospěl k názoru, že Lisabonská smlouva podmínky pro přenos pravomoci splňuje a přenášené pravomoci jsou dostatečně určité. S tímto názorem ÚS se dá do jisté míry polemizovat. Zrnko pochybností, či dokonce jisté obavy může vzbuzovat tzv. doložka flexibility zakotvená v článku 352 SFEU\(^{100}\), který zní:

„1. Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné

\(^{96}\) Nález Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008 (dále jen nález k lisabonské smlouvě).

\(^{97}\) Bod 109 nálezu k Lisabonské smlouvě.

\(^{98}\) Kompetenční kompetence = oprávnění stanovovat kompetence.


\(^{100}\) Tj. bývalý článek 308 Smlouvy o ES.
pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení. Pokud jsou dotyčná ustanovení přijímána Radou zvláštním legislativním postupem, rozhoduje rovněž jednomyslně, na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

2. V rámci postupu pro kontrolu zásady subsidiarity podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii upozorní Komise vnitrostátní parlamenty na návrhy založené na tomto článku.

3. Opatření založená na tomto článku nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují.

4. Tento článek nemůže sloužit jako základ pro dosažení cílů stanovených v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky a každý akt přijatý na základě tohoto článku respektuje meze stanovené v čl. 40 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii.“

Ustanovení umožňuje orgánům EU rozšířit své pravomoci nad rámec výslovně svěřených pravomoci. To lze považovat za jistý zásah do ústavní kompetenční kompetence členských států, která je dle ÚS součástí svrchovanosti státu.

Rozšíření pravomoci je sice možné jen kvalifikovaným způsobem a pouze k dosažení cílů stanovených v SEU a SFEU v rámci politik EU. Cíle jsou však poměrně široce definovány a lze tedy pochybovat o tom, zda je pravomoc dostatečně určitým a rozpoznatelným způsobem ohraničena. Je zde tedy teoretické riziko zneužití tohoto ustanovení k uzurpování dalších pravomocí bez dostatečné kontroly členskými státy.
ÚS se touto otázkou ve svém rozhodnutí také zabýval a konstatoval: „Je zřejmé, že jde o podmínky značně striktní a omezující, které dostatečně uzavírají cestu k tomu, aby byl článek 352 odst. 1 Smlouvy o fungování EU aplikován nepřiměřeně (zneužit).“ ÚS dále odkazuje na posudek Evropského soudního dvora č. 2/94 z 28. března 1996, Recueil, s. 1759, týkající se možnosti Společenství přistoupit k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. ESD výslovně uvedl, že „článek nemůže být použit jako základ pro přijetí ustanovení, jejichž důsledkem by byla v podstatě novelizace Smlouvy bez řádné procedury, která pro tento účel existuje.“

ÚS dále shledal, „že Lisabonská smlouva nic nemění na základní koncepci stávající evropské integrace a že Unie i po případném vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zůstane specifickou organizací mezinárodněprávní povahy. Z pohledu našeho ústavního práva zůstává Ústava (a český ústavní pořádek vůbec) základním zákonem státu; pokud jde o český právní řád a o evropské právo, jedná se o relativně samostatné a autonomní systémy. Ústavní soud zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrozoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou České republiky chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích

---

101 Tvrzení ÚS, že podmínky jsou „značně striktní“, je poměrně silné a zasloužilo by si podrobnější odůvodnění.
102 Bod 216 nálezu ÚS k lisabonské smlouvě.
pravomoci, které jim byly poskytnuty. V tomto směru se tedy Ústavní soud v zásadě ztotožnil s některými závěry Spolkového ústavního soudu, vyjádřenými v jeho tzv. Maastrichtském rozhodnutí (srov. výše), podle něhož má princip většiny dle příkazu vzájemného ohledu, vyplývajícího z věrnosti Společenství, svoji mez v ústavních principech a elementárních zájmech členských zemí; výkon svrchované moci svazkem států, jímž je Evropská unie, je přitom založen na zmocnění států, které zůstávají suverénními a které prostřednictvím svých vlád pravidelně jednají v mezistátní oblasti, a tím řídí integrační proces.“

ÚS ve svém nálezu zdůraznil svrchovanost ČR a svoji roli ochránce ústavnosti, který je připraven zasáhnout, pokud by orgány EU přesahovaly meze svěřených pravomocí způsobem, který by zasahoval do ústavního pořádku.


4.4.4. Přezkum u Ústavního soudu – druhý lisabonský nález
Přestože Ústavní soud posvětil namítnané části Lisabonské smlouvy jako ústavně konformní a Senát Lisabonskou smlouvu schválil potřebnou kvalifikovanou většinou, skupina sedmnácti senátorů se obrátila na ÚS znovu. Žádali posouzení ústavnosti nejen dalších ustanovení Lisabonské smlouvy, ale také Lisabonské smlouvy jako celku a také dalších primárních smluv EU ve znění Lisabonské smlouvy. V odborné literatuře se objevují

103 Bod 216 nálezu ÚS k lisabonské smlouvě.
104 Článků 7, 8, 10, 17, 20, 21, 42 a 50 Maastrichtské smlouvy, a článků 78, 78 Římské smlouvy. Další otázky k přezkumu přidal ve svém vyjádření prezident republiky.
domněnky, že ÚS soud toto druhé podání senátorů vyprovokoval zdůrazněním, že Lisabonská smlouva je v souladu s ústavním pořádkem v přezkoumávaných částech a ostatní mohou být řešena v eventuálním novém podání.¹⁰⁵

Ačkoliv ÚS soud zdůraznil, že se jeho nález týká jen přezkoumávaných částí, tak jeho závěry považuji za ucelené a dostatečně obecné natolik, aby bylo možné jejich prizmatem posoudit souladnost také ostatních nepřezkoumávaných částí Lisabonské smlouvy. Druhé podání senátorů tedy vnímám spíše jako obstrukci v ratifikačním procesu. ÚS to zřejmě vnímal podobně, neboť si v nálezu neodpustil tuto poznámku: „Ústavní soud je ústavním orgánem nadaným podle čl. 89 odst. 2 Ústavy pravomoci autoritativně a s konečnou platností vykládat ustanovení ústavního pořádku, nikoliv místem pro nekončící polemiky, o které se snaží někteří účastníci.“

ÚS se nejprve musel vyrovnat s překážkou rei iudicatae, tedy překážkou věci rozhodnuté, protože se jednalo již o druhý přezkum Lisabonské smlouvy. Předpokladem vzniku překážky rei iudicatae je totožnost napadaného ustanovení a totožnost tvrzeného důvodu rozporu s ústavním pořádkem. Oba tyto předpoklady musí být splněny kumulativně, aby překážka rei iudicatae vznikla.¹⁰⁶ Vzhledem k tomuto restriktivnímu pojetí překážka rei iudicatae ve většině napadaných ustanovení nevznikla.

Vlastní přezkum podle mého názoru nepřinesl žádné nové převratné argumenty oproti prvnímu nálezu ve věci Lisabonské smlouvy, které by byly významné pro účely této práce. Nebudu je zde tedy podrobněji rozebírat.

Ústavní soud konstatoval nálezem Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. listopadu 2009, že zpochybňovaná ustanovení Lisabonské smlouvy, stejně jako Lisabonská smlouva jako celek a její ratifikace nejsou v rozporu s ústavním pořádkem

¹⁰⁵ (Forejtová, a další, 2011 str. 20).
¹⁰⁶ Čl. 97 nálezu Pl. ÚS 29/09.
5. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva ve vybraných zemích

V této části velmi stručně nastíním problematiku úpravy vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva ve vybraných zemích. Ambicí této části není provádět podrobnou analýzu tématu, ale představit rozdílné přístupy k recepci mezinárodního práva v různých zemích.

5.1. Velká Británie


5.1.1. Mezinárodní smlouvy

Právo sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy náleží královské moci. V praxi však mezinárodní smlouvy sjednává vláda. Ratifikovaná mezinárodní smlouva zavazuje stát navenek. V případě mezinárodních smluv se uplatňuje dualistické pojetí vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Aby pravidlo

---

107 Oficiální název je „Spojené království Velké Británie a Severního Irska“. V praxi se často setkáme se zkráceným nepřesným názvem Velká Británie. Z praktických důvodů se tohoto nepřesného názvu budu držet i v této práci.

108 Samotný termín common law má více významů: 1) common law jako velký právní systém, v tomto významu je používán v této práci; 2) common law jako civilní právo; 3) common law jako jeden subsystém práva v anglickém právu, opak tzv. equity.
mezinárodního práva platilo v právu vnitrostátním, musí být transformováno a přijato parlamentem jako norma vnitrostátního práva, jinak není u vnitrostátních soudů vymahatelné.\textsuperscript{109}

Toto bylo explicitně potvrzeno nejvyšším soudním orgánem (Sněmovnou lordů) v případu \textit{Tin Council Case} v roce 1989. Lord Templeman to přegnátně vyjádřil takto: „Mezinárodní smlouva je kontrakt mezi vládami dvou nebo více suverénních států. Mezinárodní právo reguluje vztah mezi suverénními státy a určuje platnost, interpretaci a vymahatelnost mezinárodní smlouvy. Mezinárodní smlouva, jejíž smluvní stranou je vláda jejího veličenstva, nemá vliv na vnitrostátní právo s výjimkou situace, kdy je mezinárodní smlouva výslovně inkorporována do vnitrostátního práva zákonem. Soudy Velké Británie nemají právo vynucovat práva a povinnosti z mezinárodních smluv na základě podnětu suverénní vlády nebo soukromé osoby.“\textsuperscript{110}

5.1.2. Mezinárodní obyčejové právo

Jak bylo zmíněno, anglický právní systém je z velké části tvořen precedenty, tedy právem utvářeným soudy dlouholetou praxí. V případě mezinárodních obyčejů dochází přirozeným způsobem k adopci, tj. osvojování některých obyčejů mezinárodního práva vnitrostátními soudy. Můžeme v tom spatřovat monistický přístup.

\textsuperscript{110} “A treaty is contact between the governments of two or more sovereign states. International law regulates the relations between sovereign states and determines the validity, the interpretation and the enforcement of treaties. A treaty to which Her Majesty’s Government is a party does not alter the laws of the United Kingdom. A treaty may be incorporated into or alter the laws of the United Kingdom by means of legislations. Except to the extent that a treaty becomes incorporated into the laws of the United Kingdom by statute, the courts of the United Kingdom have no power to enforce right and obligations at the behalf of a sovereign government or at the behest of a private individual.” (Denz, 2006 p. 434)
5.1.3. Členství v Evropské Unii

V souvislosti se vstupem Velké Británie do EU byl přijat zákon tzv. *European Communities Act 1972*, který inkorporuje právo evropských společenství do vnitrostátního práva. Tento zákon však nemá vyšší právní sílu než jiné zákony přijaté parlamentem, protože britský právní systém nerozlišuje zákony různé právní síly. Uplatňuje se zde však známá zásada *lex posterior derogat priori*, takže jakýkoliv novější zákon mohl i nechtěně narušit platnost *European Communities Act* a tím i plnění mezinárodně právních závazků vyplývajících z členství v EU.

Naštěstí britské soudy projevily rozumný přístup v duchu evropské integrace a podporují zřejmý záměr parlamentu dobrovolně se podřídit aplikaci evropského práva. Soudy v případě rozporu uplatňují přednostně evropské normy, není-li zde zjevný záměr parlamentu evropskou normu vědomě odmítnout či zrušit.

5.2. Spojené státy americké


---

112 (United Kingdom, 1972).
113 “However, the British courts have demonstrated a European attitude in that there is a perceptible willingness to apply European law and give effect to rights and duties arising therefrom provided Parliament did not deliberately intend to repudiate and abrogate such rights.” (Wallace, 1997 p. 46).
Americké právo má své kořeny v anglickém právním systému a přebírá i obdobný přístup k mezinárodnímu právu.

5.2.1. Mezinárodní smlouvy
Právo uzavírat mezinárodní smlouvy přísluší prezidentu na doporučení a se souhlasem dvou třetinové většiny přítomných senátorů (článek 2 odst. 2 Ústavy USA)\(^{114}\). Mezinárodní smlouvy přijaté tímto způsobem jsou nadřazené právu federace (angl. *Law of the Land*; článek 6 Ústavy USA)\(^{115}\). Mezinárodní smlouvy jsou tak postaveny na roveň federálním zákonům.\(^{116}\) V případě rozporu judikoval nejvyšší soud USA (angl. *Supreme Court*), že novější federální zákon má přednost před starší mezinárodní smlouvou, uplatňuje tedy zásadu *lex posterior derogat priori*.

5.2.2. Mezinárodní obyčejové právo
V USA, obdobně jako ve Velké Británii, je právní systém z velké části založen na precedentech. V případě mezinárodních obyčejů je uplatňován monistický přístup a dochází k adopci některých mezinárodně právních obyčejů soudy Spojených států.

5.3. Spolková republika Německo (SRN)\(^{117}\)
SRN je federativní parlamentní demokratická republika složená z šestnáctí spolkových zemí. Základem právního systému je Ústava SRN (něm. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, angl. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*)\(^{118}\). SRN je založena na kontinentálním právním

\(^{114}\) „The president shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur...“ (Congress USA, 1778 pp. Article 2, Section 2).

\(^{115}\) „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;“ (Congress USA, 1778 p. Article 6).

\(^{116}\) (Wallace, 1997 p. 50).

\(^{117}\) Při zpracování části o SRN jsem mimo zahraničních pramenů jiné vycházel z českého překladu knihy Mezinárodní právo veřejné (Seidl-Hohenveldern, 2006 stránky 119-122) od rakouského profesora Seidl-Hohenvelderna. Originál knihy bohužel nemám k dispozici.

\(^{118}\) (German Bundestag, 2010).

5.3.1. Mezinárodní smlouvy
Pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy má dle Ústavy prezident (článek 59 odst. 1). Smlouvy transformované do vnitrostátního prostřednictvím zákona mají právní sílu běžného zákona. 120 Uplatňuje se zde také interpretační zásada lex posterior derogat priori, takže novější zákon může zasáhnout do recipované mezinárodní smlouvy. Spolkový ústavní soud má pravomoc přezkoumat, zda je zákon, jímž se transformuje mezinárodní smlouva do vnitrostátního práva, slučitelný s Ústavou SRN (článek 93 odst. 1 bod 2) 121.

5.3.2. Mezinárodní obyčejevé právo
Ústava SRN v článku 25 stanovuje, že obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí federálního (spolkového) práva, jsou nadřazené nad zákonem a přímo ukládají práva a povinnosti obyvatelstvu federace. 122 Vznikne-li v některém sporu pochybnost, zda je určité pravidlo mezinárodního práva...

---

119 Article 31 “Federal law shall take precedence over Land law.” (German Bundestag, 2010 p. 32)
120 Article 59 [Representation of the Federation for the purposes of international law]
“(1) The Federal President shall represent the Federation for the purposes of international law. He shall conclude treaties with foreign states on behalf of the Federation. He shall accredit and receive envoys.
(2) Treaties that regulate the political relations of the Federation or relate to subjects of federal legislation shall require the consent or participation, in the form of a federal law, of the bodies responsible in such a case for the enactment of federal law. In the case of executive agreements the provisions concerning the federal administration shall apply mutatis mutandis.”
121 Article 93 [Jurisdiction of the Federal Constitutional Court]
“(1) The Federal Constitutional Court shall rule:
2. ... in the event of disagreements or doubts concerning the formal or substantive compatibility of federal law or Land law with this Basic Law, or the compatibility of Land law with other federal law, on application of the Federal Government, of a Land government, or of one fourth of the Members of the Bundestag.”
122 Article 25 [Primacy of international law] “The general rules of international law shall be an integral part of federal law. They shall take precedence over the laws and directly create rights and duties for the inhabit- ants of the federal territory.”
součástí spolkového práva a zda zakládá pro jednotlivce práva a povinnosti přímo (podle článku 25), vyžádá si soud rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (článek 100).

5.3.3. Členství v Evropské unii
Ústava umožňuje přenést federálním zákonem suverénní pravomoci na mezinárodní instituci (článek 24 odst. 1), zejména pak Evropskou unii, která je zde výslovně zmíněna (článek 23 odst. 1). Ústava nevyužívá přenosu pravomoci na jinou mezinárodní instituci.


5.4. Rakousko

123 Article 100 [Concrete judicial review] (2) If, in the course of litigation, doubt exists whether a rule of international law is an integral part of federal law and whether it directly creates rights and duties for the individual (Article 25), the court shall obtain a decision from the Federal Constitutional Court.
124 Article 24: (1) The Federation may by a law transfer sovereign powers to international organizations.
125 Na rozdíl od ČR, kde EU v souvislosti přenosem pravomocí v Ústavě ČR zmíněna není, viz čl. 10a Ústavy ČR
126 Article 24: (2) Insofar as the Länder are competent to exercise state powers and to perform state functions, they may, with the consent of the Federal Government, transfer sovereign powers to transfrontier institutions in neighboring regions.
5.4.1. Mezinárodní smlouvy
Pravomoc sjednávat mezinárodní smlouvy má prezident na žádost spolkové vlády. Rakousko uplatňuje tzv. generální transformaci\(^{127}\), nevyhradí-li si parlament při ratifikaci dané smlouvy její vydání formou zvláštního zákona (článek 50 odst. 2 bod 3)\(^{128}\). Toto dává prostor provést adaptaci namísto transformace a lépe přizpůsobit mezinárodní smlouvu vnitrostátním právním institutům.

Mezinárodní smlouvy, kterými se mění nebo doplňují zákony, musí být Národní radou přijaty stejnou většinou hlasů jako zákony (článek 50 odst. 1)\(^{129}\), tedy nadpoloviční většinou přítomných (článek 31). Schválení není vyžadováno v případě, že se jedná o zjednodušující úpravu mezinárodní smlouvy (článek 50 odst. 2 bod 1). Mezinárodní smlouvy, kterými se mění nebo doplňuje ústava, musí být schváleny dvěma třetinami přítomných členů Národní i Spolkové rady\(^{130}\) (článek 50 odst. 4). Každá podstatná změna Ústavy vyžaduje také schválení v referendum (článek 44 odst. 3)\(^{131}\).

Spolkové země mohou ve věcech jejich samostatné působnosti uzavírat mezinárodní smlouvy se zeměmi, jež hraničí s Rakouskem anebo jejich dílčími státy (článek 16 odst. 1)\(^{132}\).

5.4.2. Mezinárodní obyčejové právo
Rakousko zaujímá podobně jako Německo monistické pojetí ve vztahu k mezinárodním právním obyčejům. Ústava stanoví, že všeobecně uznávaná

---

\(^{127}\) (Seidl-Hohenheldern, 2006 stránky 122–123).

\(^{128}\) Article 50 (2) „At the time of approval of a state treaty, the National Council can resolve to which extent the treaty in question shall be implemented by the issue of laws.”

\(^{129}\) Article 50 (1) “The conclusion of Political state treaties and state treaties the contents of which modify or complement existent laws and do not fall under Art. 16 par. 1 require the approval of the National Council.”

\(^{130}\) Pro hlasování je vyžadována přítomnost alespoň 50% členů. (čl. 50 odst. 4).

\(^{131}\) Article 44 (3) “Any total revision of the Federal Constitution shall upon conclusion of the procedure pursuant to Art. 42 above but before its authentication by the Federal President be submitted to a referendum by the Federal people whereas any partial revision requires this only if one third of the members of the National Council or the Federal Council so demands.”

\(^{132}\) Article 16 (1) “In matters within their own sphere of competence the Laender can conclude treaties with states, or their constituent states, bordering on Austria.”
pravidla mezinárodního práva tvoří součást spolkového práva (článek 9 odst. 1)\textsuperscript{133}.

5.4.3. Členství v Evropské unii

Schválení přístupové smlouvy k EU a s tím související větší než malá změna ústavy si vyžádala referendum (článek 44 odst. 3). To proběhlo úspěšně v roce 1994. Pro vstup se vysvětilo 66% účastníků referenda.

5.5. Nizozemí


\textsuperscript{133} \textit{Article 9 (1) The generally recognized rules of international law are regarded as integral parts of Federal law.}

\textsuperscript{134} V anglickém znění (Netherlands Constitution, 1989) nebo česky (Klokočka, a další, 2004 str. 316). Mezi uvedenými zdroji je rozpor v překladu čl. 137 odst. 2. V anglickém znění (překlad z holandskiny od Univerzity v Bernu) je uvedeno „\textit{The two Chambers of the Parliament shall be dissolved after the Act referred to in the first paragraph has been published.}“; v českém překladu prof. Klokočky „Po vyhlášení zákona podle odst. 1 se rozpouští druhá komora Generálních stavů.“ Podle anglického znění se rozpouštějí obě komory, podle českého pouze druhá komora.“ Originální znění v holandskini: „\textit{Na de bekendmaking van de wet, bedoeld in het eerste lid wordt de Tweede Kamer ontbonden.}“ (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden). Necitím se dostatečně jazykově vybavený k posuzování překladu právního textu z holandskiny. Podle mého skromného názoru je správný překlad prof. Klokočky. Prof. Klokočka pracuje s termíny první a druhá komora. Podle všeho první komora = horní komora; druhá komora = dolní komora.
(články 137 a 138 Ústavy). Je tím elegantně zajištěna relativní rigidnost ústavy.

Ústava stanovuje, že vláda podporuje rozvoj mezinárodního práva (článek 90). S podobným deklaratorním ustanovením jsem se v ústavě jiného státu zatím nesetkal. Ačkoliv je takto vláda „zaúkolována“ rozvojem mezinárodního práva, pro přijetí mezinárodní smlouvy je zpravidla vyžadován souhlas parlamentu.

5.5.1. Mezinárodní smlouvy

Ústava stanoví, že „Ustanovení smluv a rezolucí mezinárodních institucí, která mohou být vzhledem ke svému obsahu všeobecně závazná, se stávají závaznými po zveřejnění. Zákonné předpisy platné na území království se nepoužijí, je-li jejich aplikace neslučitelná se všeobecně závaznými ustanoveními smluv nebo s rezolucemi mezinárodních institucí.“ (články 93 a 94). Toto je velmi zajímavé pojetí. Závaznost je přiznána jen tzv. přímo aplikovatelným ustanovením, kterým je poskytnuta aplikační přednost před zákonem.

Závaznost mezinárodní smlouvy je vázána na souhlas parlamentu (článek 91 odst. 1). Případy, kdy není souhlas potřeba, může upravit zákon. Ústava připouští i tichý souhlas pokud tak zákon stanoví (článek 91 odst. 2). Obsahuje-li mezinárodní smlouva ustanovení, které jsou v rozporu s ústavou, musí být parlamentem schválena dvou třetinovou většinou (článek 91 odst. 2).

---

135 Vycházel jsem z publikace (Evans, 2006 pp. 429–430) a z textů Ústavy Nizozemského království.
136 Český překlad převzat z (Klokočka, a další, 2004 str. 309), v tomto případě svým významem odpovídá anglickému (Netherlands Constitution, 1989).
Nizozemské soudy nemají možnost přezkumu souladu mezinárodní smlouvy a dokonce ani zákona s ústavou (článek 120), přesto interpretují a aplikují mezinárodní smlouvu jako vnitrostátní právo.137

5.5.2. Mezinárodní obyčejové právo
Na rozdíl od mnoha jiných ústav jsem v Ústavě Nizozemského království nenašel ustanovení týkající mezinárodního obyčejového práva. Nezmiňují se o tom ani další publikace, které jsem měl k dispozici.

---

137 Netherlands Courts may not subsequently review the compatibility of the treaty with the Constitution, though in other respects they interpret and apply the treaty as national law. (Evans, 2006 p. 430)
6. Závěr

Cílem práce bylo zpracovat některé aspekty základních teoretických otázek poměru mezi mezinárodním právem a vnitrostátním právním řádem s reálnými odkazy na jejich aplikaci v České republice a dalších vybraných státech kontinentálního i angloamerického právního systému. Po vymezení základních pojmů a jejich upřesnění či výkladu v daných kontextech byla zaměřena pozornost na prameny mezinárodního práva a teoretické koncepce obecných vztahů.

Rozdíly mezi monistickým a dualistickým pojetím vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva jsou sice zásadní, ale ve většině států lze v praktickém použití najít monistické i dualistické prvky. Ve starších právních úpravách převažují prvky dualismu, nicméně v posledních desetiletích se stále častěji objevuje užší provázání vnitrostátního a mezinárodního práva. Důvodem jsou jistě globalizační tendence, které se realizovaly v našem geografickém prostoru vznikem Evropské unie. V této práci je reflektován také proces ratifikace Lisabonské smlouvy a přezkumy Ústavního soudu s tímto procesem související.

Odlišnosti mezi jednotlivými státy lze nalézt zejména ve formě recepce norem mezinárodního práva, nejčastěji se setkáme s transformací a inkorporací.


K vypracování práce jsem použil českou a zahraniční literaturu, kterou uvádím v příloze. Snažil jsem se vždy přednostně čerpat z originálních pramenů a u dostupných překladů zahraničních právních předpisů jsem jejich text konfrontoval s původním zněním, což mi pomohlo přesněji pochopit význam příslušných ustanovení. Nepřesnosti, či dokonce chyby v překladu bylo potřeba správně reflektovat, proto je součástí této práce i polemika s některým názvoslovím či jeho užitím v konkrétních situacích.
7. Summary

This thesis describes some aspects of the basic principles, concepts and problems in relationship of municipal law and public international law within Czech Republic and other selected countries with continental and Anglo-American legal system.

The introductory part gives the basic characteristics of international law, the distinction between public international law and private international law (in some counties know as conflicts of laws), and the sources of international law as defined in article 38 of Statute of the International Court of Justice, which is “generally considered to be the most authoritative enumeration of the sources of international law.”\textsuperscript{138} These sources include international treaties, international customs, general principles of law recognized by civilized nations, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists. There are also described other important sources of international law not defined in article 38 such as unilateral acts of countries and resolutions of United Nations Security Council.

The following section deals with basic theoretical concepts of the relationship between international law and domestic law such as dualists and monist theories, and its variation in the teaching of sir Gerald Fitzmaurice, as well as common forms of reception of international law such as transformation, adaptation, incorporation and adoption.

The next part describes the relationship of municipal and public international law in the Czech Republic and its predecessor, Czechoslovakia, from its foundation in 1918 until till today. The Constitution of Czechoslovak Republic did not address this topic for many years. Significant changes came in nineties after The Velvet Revolution of 1989. The first Constitution of independent Czech Republic introduced transformation of international

\textsuperscript{138} (Buergenthal, et al., 2006 p. 19)
treaties on human rights and fundamental freedoms. Constitutional changes in 2002 brought the transformation of all qualified international treaties approved by parliament.

The final part provides a brief overview of the relationship of municipal and public international law in several selected countries, including Great Britain, the United States of America, Germany, Austrian and the Netherlands. These countries are representative of those with continental and Anglo-American legal systems.
8. Seznam použité literatury a dalších pramenů


62


2007. Protokol mezi vládou České republiky a vládou Rakouské republiky, kterým se mění Dohoda mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Rakouské republiky o úpravě otázek společného zájmu týkajících se jaderné bezpečnosti a ochrany před zářením. 20. prosince 2007. 44/2008 Sb.m.s..


**Společnost národů. 1921.** Statut stálého dvoru mezinárodní spravedlnosti, 124/1922 Sb. 16. prosince 1921.


