

# KAPITOLA DVANÁCTÁ

---

## Aplikace mezinárodního práva v České republice

---

- I. Mezinárodní smlouvy jsou součástí právního řádu
  - II. Aplikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy
  - III. Význam čl. 1 odst. 2 Ústavy
- 

V kapitole šesté jsme se stručně zmínili o možných dopadech mezinárodního práva, zvláště mezinárodních smluv, na vnitrostátní tvorbu práva: povinnost transformace závazků, zákaz přijímání právních předpisů rozporných s mezinárodními závazky, interpretace tuzemských předpisů způsobem „přátelským“ vůči mezinárodnímu právu – obecně jde o omezení uvážení v tom, zda vůbec, případně jaké vytvářet právo ze strany vnitrostátních autorit. Podívejme se nyní podrobněji na postavení mezinárodního práva v právním řádu České republiky. Těžiště výkladu je sice věnováno aplikaci, to však nejlépe ukazuje ztrátu výlučnosti pramenů práva domácího původu; tvorby práva se bezprostředně týkají zvláště postřehy o případných derogačních účincích pramenů mezinárodního práva.

### **I. Mezinárodní smlouvy jsou součástí právního řádu**

Čl. 10 Ústavy, ve znění její tzv. euronovely (dále jen „Euronovela“),<sup>643</sup> rozšířil s účinností od 1. června 2002 dosavadní zásadu inkorporace mezinárodních smluv lidskoprávních na inkorporaci všech mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament. Takové mezinárodní smlouvy jsou součástí právního řádu za předpokladu, že jsou vyhlášeny a Česká republika je jimi vázána. Kromě samotného vtažení těchto mezinárodních smluv do právního řádu řeší čl. 10 i jejich vztah k zákonům: stanoví-li

---

<sup>643</sup> Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Co z toho pro aplikaci práva vyplývá?

## I.1 Vztah čl. 10 a čl. 95 Ústavy

Čl. 10 je systematicky zařazen do Hlavy první: Základní ustanovení. Ta jsou východisky úpravy specifikované v dalších hlavách Ústavy; specifikované ovšem jen za předpokladu, že je toho zapotřebí. Adresáty těchto ustanovení jsou všechny orgány veřejné moci aplikující právo, resp. zákony, mezi nimi obecné soudy na prvním místě.

V. Kratochvíl<sup>644</sup> krátce po přijetí Euronovely argumentoval logickým výkladem čl. 95 odst. 1 Ústavy, který podle Euronovely zní: „*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.*“ A *contrario* dovozoval, že soudce tudíž nemůže posuzovat soulad zákona se smlouvou, neboť k tomu mu chybí výslovné zmocnění. Jeho absence je podle autorova soudu zvýrazněna zásadou enumerativnosti státních pretenzí, jež státní moci znemožňuje uplatňování jindy než v případech, mezích a způsobem stanovených zákonem.

Je pravděpodobné, že předestřený názor byl mj. podnícen ne zcela přesnou poznámkou J. Filipa, který odůvodnil změny mezi vládním návrhem a schváleným zněním čl. 95 „*námitkou proti zavádění další formy kontroly zákonů mimo kompetence Ústavního soudu (tzv. difúzní ústavní soudnictví)*“.<sup>645</sup> Z vládního návrhu byl totiž vypuštěn čl. 95 odst. 2: „*Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a má přednost před zákonem, použije při rozhodování ustanovení této mezinárodní smlouvy.*“ K vypuštění však nedošlo kvůli Filipem naznačovaným obavám, nýbrž kvůli duplicitě. Při reformulaci čl. 10 bylo jednoznačně stanoveno, jak postupovat, stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon. Čl. 10 byl přitom pozměněn v obavě, aby zde používaná formulace „*přednost mezinárodních smluv před zákonem*“, již se mínila aplikační přednost (aplikační hierarchie), nebyla zaměňována s derogační kompetencí Ústavního soudu, jež mu měla být zachována pro případ rozporu zákona a jiného právního

<sup>644</sup> Kratochvíl, V.: Diskusní poznámky k euronovele Ústavy ČR. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 2, str. 7.

<sup>645</sup> Filip, J.: Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR. Právní zpravodaj, roč. 2001, č. 11, str. 4.

předpisu s ustanovením o lidských právech v mezinárodní smlouvě s předností před zákonem (hierarchie vztahová, derogatorní síla). Tento typ derogační kompetence byl Ústavnímu soudu zrušen a nahrazen byl aplikační předností mezinárodních smluv založenou čl. 10. Jaký by mělo význam zopakovat totéž v čl. 95, když čl. 10 se zjevně týká nejen soudů, ale všech orgánů veřejné moci aplikujících právo? Opodstatněná by taková úprava mohla být snad jen v případě, že by základní ustanovení Ústavy nebyla považována za bezprostředně aplikovatelná; byla by zřejmě jen „akademickým monologem“ ústavodárce. Jelikož tomu tak ale není, neobstojí ani poukaz na zásadu enumerativnosti státních pretenzí: soudy jsou totiž oprávněny posuzovat soulad zákona a příslušné mezinárodní smlouvy již na základě čl. 10. Jinými slovy, čl. 95 je ve vztahu k čl. 10 v poměru speciality – jakožto *lex specialis* uvádí toliko odlišnosti, které má česká justice ve srovnání s ostatními aplikačními orgány, a neopakuje tudíž v souladu s legislativním stylem něco, co pro soudy vyplývá již z obecných ustanovení Ústavy.

Pokud jde o odpor proti specifické modalitě difúzního ústavního soudnictví, nebyl již s ohledem na dosažení téhož definitivní formulací čl. 10 nijak patrný, snad právě naopak. Dá se na ni totiž, s výhradou pozměněné dikce, vztáhnout část důvodové zprávy k původně navrhovanému čl. 95 odst. 2, kde se praví, jak postupovat při shledání rozporu mezi zákonem a mezinárodní smlouvou jsoucí součástí právního řádu: „*V takovém případě dá soudce přednost ustanovení mezinárodní smlouvy před zákonem a aplikuje mezinárodní smlouvu na místo zákona, aniž by bylo třeba zákon rušit. Soudce je povinen mezinárodní smlouvu aplikovat, nemůže tedy v pochybnostech přerušovat řízení a obracet se na Ústavní soud. Přestane-li být určitý zákon trvale aplikován pro rozpor s ustanoveními v mezinárodní smlouvě jsoucí součástí právního řádu a mající přednost před zákonem, je na jiných orgánech, aby takový zákon zrušily.*“

Navržené řešení odpovídalo např. doporučení *J. Blahože* stran žádoucího zapojení obecných soudů do ústavněsoudního procesu, čímž se rozruší eventuálně pociťovaná institucionální hráz mezi ústavním a obecným soudnictvím.<sup>646</sup> Úpravou čl. 10 náš ústavodárce jednoznačně odmítl obecnými soudy všeobecně sdílenou tezi, že kontrola souladu zákonů s normativními složkami stojícími výše v hierarchii aplikovatelného práva je výlučnou doménou „těch nahore“, tedy soudců Ústavního soudu.

<sup>646</sup> Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled. Praha: ASPI, 2001, např. str. 446.

Zmíněnému doporučení také odpovídá model opakovaného neaplikování zákona, vedoucí k jeho obsoletnosti, namísto zrušení. Zákon neaplikovaný ve střetu s dvoustrannou mezinárodní smlouvou může totiž být aplikován v jiné procesní situaci, za jiných okolností. Zákon trvale neaplikovaný soudy bude patrně posléze zrušen Parlamentem, nejspíše na návrh vlády upozorněné na tento stav resortním ministerstvem odpovědným za příslušný segment právního řádu i na základě kompetenčního zákona.

Ústavní soud nicméně zaujal k široce vnímané možnosti obecných soudů neaplikovat zákon pro jeho rozpor s mezinárodní smlouvou o lidských právech poměrně velmi rezervovaný (až odmítavý) postoj. V důsledku nálezu č. 403/2002 Sb. z přelomu jara a léta roku 2002 se totiž v podstatě z centralizovaného přezkumu ústavnosti zákonů pro jejich soulad s lidskými právy (a potažmo tedy i s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách) stal i ústavodárcem nedotknutelný institut.

Podle Ústavního soudu z „*ústavní maximy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy neplynou konsekvence toliko pro ústavodárce, nýbrž i pro Ústavní soud. V nepřipustnosti změny podstatných náležitostí demokratického právního státu je obsažen i pokyn Ústavnímu soudu, dle kterého žádnou novelu Ústavy nelze interpretovat v tom smyslu, že by jejím důsledkem bylo omezení již dosažené procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod. Z uvedeného východiska nutno posuzovat změny, jež přinesla novela Ústavy, provedená úst. zák. č. 395/2001 Sb. ... Ústavní zakotvení všeobecné inkorporační normy, a tím překonání dualistické koncepce vztahu práva mezinárodního a práva vnitrostátního, nelze interpretovat ve smyslu odstranění referenčního hlediska ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách pro posuzování vnitrostátního práva Ústavním soudem, a to s derogačními důsledky. Proto rozsah pojmu ústavního pořádku nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Nepřímo pro tento závěr svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vykládat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudce obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jež je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je dle čl. 10 Ústavy povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Ať by již takové rozhodnutí bylo přijato kteroukoli soudní instancí, v právním systému neobsahujícím soudní*

*precedens v kvalitě a závaznosti pramene práva, by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Pro dvě, svou ústavní povahou identické situace, by tak byla Ústavou vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost, což na základě argumentu reductionis ad absurdum nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely. ... Z uvedených důvodů nutno čl. 95 odst. 2 Ústavy interpretovat v tom smyslu, že je povinností obecného soudu předložit Ústavnímu soudu k posouzení rovněž věc, v níž dojde k závěru, že zákon, jehož má být při jejím řešení použito, je v rozporu s ratifikovanou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.*<sup>647</sup>

Uvedený názor byl mnohokrát kritizován jinde<sup>648</sup> a není smysluplné zde tuto kritiku opakovat (s ohledem na realitu aplikace evropského práva se tento právní názor beztak stal přinejmenším do jisté míry obsoletním<sup>649</sup>). Možno k tomu jen krátce shrnout, že Ústavní soud zajisté nevyločil aplikační přednost (běžných) mezinárodních smluv vůči běžným zákonům. V praxi navíc přinejmenším Nejvyšší správní soud již několikrát aplikoval přednostně i mezinárodní *lidskoprávní* smlouvu namísto českého zákona, jakkoliv se to zatím nestalo masovější praxí.<sup>650</sup> S odstupem času tak nezbyvá než jen zopakovat, že je škoda, že Ústavní soud nasadil do nálezu č. 403/2002 Sb. svou nejúčinnější zbraň, tedy „nadpozitivní právo“

<sup>647</sup> Nález č. 403/2002 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 36/01).

<sup>648</sup> Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 11, a zmínky v jeho četných dalších pracích, Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2002, č. 3, Kühn, Z.: O konci jednoho právního paradigmatu, třech středoevropských ústavních režimech a perspektivě aplikace komunitárního práva. In: Kysela, J. (ed.): Deset let Ústavy..., str. 195 an., Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR, tamtéž, str. 84, Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 103 an. Srov. proti tomu Holländer, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In: Kysela J. (ed.): Deset let Ústavy..., str. 130-135, Malenovský, J.: Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárcé nebo Ústavního soudu či obou?, tamtéž, str. 180 an., event. Křepelka, F.: Nesamozřejměj hierarchie práva a vstup ČR do EU. Soudní rozhledy, roč. 2003, č. 6, str. 181 an.

<sup>649</sup> Srov. k tomu Bobek, M.: Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně. Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 5, str. 173-177 (jde o anotaci usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 19/04 v kauze zlatých akcií). Na tento nezbytný důsledek aplikace evropského práva bylo upozorňováno již v článku Kühn, Z.: Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva. Soudní rozhledy, roč. 2004, č. 1, str. 1 an.

<sup>650</sup> Srov. k tomu kapitulu P. Molka v práci Kühn Z., Bobek M., Polčák R. (eds.): Judikatura a právní argumentace...

podle čl. 9 odst. 2 Ústavy (klauzule věčnosti), což nutně vede k devalvaci významu této nejdůležitější složky české ústavy.

## I.2 Které mezinárodní smlouvy jsou součástí právního řádu?

Původní vládní návrh novelizace Ústavy motivované integračními zřeteli (sněmovní tisk 208, 3. volební období) obsahoval čl. 10 tohoto znění: „*Mezinárodní smlouvy, s nimiž vyslovil souhlas Parlament, jimiž je Česká republika vázána a které byly vyhlášeny, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem s výjimkou ustanovení, k jejichž provedení je třeba zákona.*“; chybělo přitom jakékoli přechodné ustanovení. Pojem „Parlament“ je však zaveden až Ústavou účinnou od 1. ledna 1993. Podle některých názorů by zvolená legislativní konstrukce vedla k tomu, že smlouvy ratifikované před účinností Ústavy by nebyly v režimu čl. 10 a při absenci přechodného ustanovení by ztratily vnitrostátní právní účinky, pokud tyto nebyly založeny odkazy v zákonech. Jinými slovy, lidskoprávní smlouvy by přestaly být součástí právního řádu; zůstaly by pouze mezinárodním závazkem.<sup>651</sup>

Návrh Euronovely k této výtce přihlédl zařazením přechodného ustanovení, na základě něhož měl lidskoprávním smlouvám ratifikovaným před dnem účinnosti Euronovely zůstat jejich dosavadní status, zatímco ostatní do té doby ratifikované smlouvy měly mít přednost před zákonem, pokud zákon tuto přednost stanoví. Při jednání ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny bylo přechodné ustanovení vypuštěno jako nadbytečné a při tom již zůstalo.<sup>652</sup> Toto rozhodnutí vycházelo mj. ze snahy učinit bezpředmětnými odkazy na mezinárodní smlouvy, jež jsou hojně a nejednotně rozesety v různých zákonech.<sup>653</sup>

<sup>651</sup> Viz Pavlíček, V.: Ze stanoviska k vládnímu návrhu změny Ústavy ČR. In: Pavlíček, V. a kol.: *Suverenita a evropská integrace...*, str. 309 an., resp. týž: O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. In: Dančák, B., Šimíček, V. (eds.): *Deset let Listiny základní práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2001, str. 87 an.

<sup>652</sup> J. Kysela, zapojený do příprav a projednávání Euronovely, připravil v obavě z výkladových obtíží ještě před druhým čtením nové přechodné ustanovení: „*Podle čl. 1 bod 2 (tj. podle čl. 10 – pozn. aut.) se postupuje i při používání mezinárodních smluv ratifikovaných a vyhlášených přede dnem účinnosti tohoto ústavního zákona.*“ Pracovní skupina poslanců, s níž místopředseda vlády P. Rychetský problém konzultoval, nicméně setrvala na názoru o jednoznačnosti čl. 10 s dopady na všechny smlouvy ratifikované nejen se souhlasem Parlamentu, ale i se souhlasem jeho institucionálních předchůdců.

<sup>653</sup> K tomu viz např. Mikule, V.: *Vnitrostátní platnost mezinárodních smluv...*, str. 65 an.