

Úvod

Cíle knihy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Knihy vychází z platného právního stavu k březnu 2012.

Používaná terminologie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KAPITOLA 1

Historický vývoj vnitrostátní závaznosti mezinárodního práva a jeho aplikace v Československu

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

1.1 Ústavní listina Československé republiky (1920)

1.1.1 Obecně

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

„(1) President republiky:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2 Předběžné provádění mezinárodních obchodních smluv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.3 Zahraniční úprava

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

1.1.4 Rozhodovací praxe soudů první republiky

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

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

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

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

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

1.1.4.1 Nejvyšší správní soud

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

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

¹⁶ Rozhodnutí administrativní č. 786/1921.

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

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

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

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

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

²⁰ Rozhodnutí administrativní č. 5772/1926.

„Mírová smlouva St. Germainská a Trianonská jsou smlouvy mezinárodní, které nelze na roveň klásti zákonu v technickém slova smyslu. Zákon sám (§ 2 zákona ze 13. března 1919 č. 139 Sb.) rozeznává přesně mezi zákony a státními smlouvami a staví je proti sobě. Není sice pochybnosti, že i smlouvy mezinárodní jsou pramenem práva, ale smlouvy tyto jsou v podstatě jen úpravou právních poměrů mezinárodních, poměrů mezi státy smlouvu uzavřevšími. Jsou-li ve smlouvách těch obsaženy právní normy, vztahující se na práva nebo povinnosti občanů jednoho či druhého ze smluvních států, pak může ze smlouvy takové vzházeti pouze pro smluvníka povinnost, aby vtělil normy smlouvě odpovídající i do svého vnitrostátního právního řádu a je tím i pro obor vnitrostátní učinil závaznými. Povinnosti té ne učiní Československý stát zadost již tím, že publikuje smlouvy ty ve Sbírce zákonů a nařízení ve smyslu § 2 zákona z 13. března 1919 č. 139 Sb., nýbrž teprve tím, že ony normy vydá ve formě ústavou předepsané jako předpisy své moci zákonodárné, po případě nařizovací, nebo že dotčená ustanovení smluvní uzná podobným způsobem za část svého vnitrostátního právního řádu. Takové pozdější uznání mohlo by odpadnouti, kdyby tu byl již starší předpis zákonný, jenž výslovně prohlašuje obsah smluv mezinárodních, dotčenou materii upravující, za svůj obsah s tím již činí každou smlouvu mezinárodní k této materii se nesoucí součástí vnitrostátního práva.“²¹

V obecné rovině nicméně Nejvyšší správní soud připustil, aby mezinárodní smlouvy byly použity jako interpretační vodítko při výkladu vnitrostátního práva, i pokud není výslovně stanoveno jejich přednostní použití, když v rozhodnutí ze dne 2. 5. 1925, sp.zn. 9109/25,²² konstatoval:

„Jest pravda, že lze při výkladu jednotlivých ustanovení zákona č. 236 z roku 1920, když norma tato jest aplikována jako platný a závazný předpis, uvážiti, že měl sloužiti ku provedení mírových smluv, avšak tohoto

²¹ Tento náleze je nepochybně zajímavý i tím, že stěžovatel argumentoval též teoretickými závěry švýcarského právníka J. Vallottona, jakož i předchozí rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu v nálezu z 30. 3. 1926 č. 6585, který prý měl připouštět přednostní aplikaci mezinárodních smluv. Nejvyšší správní soud oproti tomu argumentoval teoretickými závěry L. Oppenheima, který docházel k jednoznačným závěrům o nutnosti předchozího provedení mezinárodního závazku formou vnitrostátního práva. Ohledně své předchozí praxe poukázal, že v nálezu, na který se stěžovatel odvolával, byla dovozena přednostní aplikace mezinárodní smlouvy pouze v důsledku zákonného zmocnění k takovému postupu, což však nebyla situace, ve které se nacházel stěžovatel.

²² Rozhodnutí administrativní č. 4665/1925.

interpretačního prostředku lze použít jen tehdy, když znění vykládané normy zůstává pochybností, jež lze odstranit výkladem logickým.“

Jako jistou výjimku v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu lze nicméně poukázat na některá rozhodnutí řešící otázku státního občanství. Problematika státního občanství byla z podstaty věci řešena primárně mezinárodním právem, a to zejména mírovými smlouvami z roku 1919. V návaznosti na ně byl přijat ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé. Ten pak ve svém § 19 zmocnil vládu následujícím způsobem:

„Vláda se zmocňuje, aby ku provedení tohoto zákona dohodla se o podrobnostech s vládami států, jichž se týče.“

Ačkoliv by z jazykového výkladu vyplývalo, že vláda není oprávněna odchýlit se mezinárodní dohodou od citovaného ústavního zákona, ale pouze v jeho rámci ujednat podrobnosti, Nejvyšší správní soud dospěl k odlišnému závěru, když ve svém rozhodnutí ze dne 30. 11. 1923, sp. zn. 201/23,²³ konstatoval:

„Ze slova ‚podrobnosti‘ v § 19 citovaného ústavního zákona nelze dovozovati nějaké omezení zmocnění vládě daného, neboť pojem ten nevylučuje podrobnosti, kterými ustanovení zákona se podstatně mění. (...) ‚Provedením zákona‘ a ‚podrobnostmi‘ neměl tu zákonodárce na mysli pouze provedení právních předpisů zákona v technickém smyslu slova aneb podrobnosti takové, které by ničeho neměnily na předpisech těch, nýbrž mínil zajisté samostatné a podrobné, to jest zevrubné upravení materiálně-právních předpisů o předmětu, jehož se zákon týká, pokud jsou na věci zúčastněny také státy jiné, dohodou s nimi.“

Dovolil bych si shora uvedenou interpretaci označit jako značně odvážnou, nicméně i v tomto případě se podržel Nejvyšší správní soud základního teoretického východiska, že mezinárodní smlouva může nabýt vnitrostátních účinků, pouze pokud tak výslovně stanoví příslušný vnitrostátní předpis, když konstatoval:

²³ Rozhodnutí administrativní č. 2925/1923.

„Ustanovením § 19 ústavního zákona zákonodárce spolu prohlásil mezinárodní smlouvy na základě zmocnění tam daného sjednané, pokud se týkají předmětu normovaného v ústavním zákoně, již předem za součást tohoto zákona. Ustanovení ve smlouvách těch daná jsou tudíž obecně závazné vnitrostátní právní předpisy, jichž použití jest na všechny případy, v nichž jest rozhodovati za působnosti ústavního zákona.“

Nejvyšší správní soud proto v případech státního občanství přednostně aplikoval mezinárodní smlouvy, ačkoliv tyto byly odlišné od práva vnitrostátního,²⁴ nicméně však pouze za podmínky, že mezinárodní smlouva byla vyhlášena způsobem předpokládaným vnitrostátním právem. V případě nevyhlášení odmítl smlouvě jakékoliv vnitrostátní účinky přiznat.²⁵ Soud přitom k tomuto závěru došel bez bližšího odůvodnění, když přitom zákon č. 139/1919 Sb. z. a n., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, na který se odvolával, vysloveně žádné účinky spojené s uveřejněním mezinárodní smlouvy nespojoval. Navíc se přitom jednalo o situaci, kdy toto neuveřejnění bylo v neprospěch stěžovatele. Nicméně je možné, že soud tuto otázku nepovažoval za stěžejní, neboť měl již pochybnosti o tom, zda rozhodnutí konference velvyslanců, o které v daném případě šlo, je smlouvou ve smyslu příslušného zákonného odkazu.

Tato aplikační přednost nicméně byla i v těchto případech opřena o právo vnitrostátní, bez ohledu na použití jistě značně rozšiřujícího výkladu příslušné vnitrostátní normy stanovící pravidlo pro aplikaci mezinárodního práva.

1.1.4.2 Nejvyšší soud

Oproti konsistentnímu stanovisku Nejvyššího správního soudu nebyl postoj prvorepublikového Nejvyššího soudu jednoznačný.

V některých případech se Nejvyšší soud přikláněl k názoru shodnému se stanoviskem Nejvyššího správního soudu, tj. že mezinárodní smlouva nenabývá uveřejněním ve Sbírce zákonů a nařízení moci zákona.²⁶ Jak shrnuje

²⁴ Viz též nález Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 1924, sp. zn. 6582/1924, Rozhodnutí administrativní č. 4065/1924.

²⁵ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 1924, sp. zn. 188/24, Rozhodnutí administrativní č. 4232/1924.

²⁶ VÁŽNÝ č. 1833 civ. a 4299 civ. – citováno dle NĚMČICKÁ, B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v teorii a judikatuře Československých soudů. In *Ročenka University Komenského za studijní rok 1928–1929*. Ed. A. Pražák. Bratislava, 1930, s. 130.

Ladislav Vošta, podle závěrů Nejvyššího soudu vyjádřeného v těchto rozhodnutích mezinárodní smlouva nemůže nabýt vnitrostátních účinků pouze v důsledku vnitrostátního souhlasu s jejím přijetím a svou publikací. Taková mezinárodní smlouva pouze zavazuje smluvní strany, aby přizpůsobily své vnitrostátní právní řády, ale sama o sobě není způsobilá platné vnitrostátní právní předpisy měnit.

Nicméně oproti tomuto závěru Nejvyšší soud v mnoha svých jiných rozhodnutích dovozoval, že mezinárodní smlouvy nabývají vnitrostátních účinků již na základě pouhé své publikace, aniž by bylo třeba dalšího kroku zákonodárce.²⁷ Lze citovat např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 1925 sp. zn. R I 488/25, které mj. konstatovalo:

„Smlouvou Saint Germainskou ze dne 10. září 1919, uveřejněnou ve Sbírce z. a n. pod čís. 508 dne 31. prosince 1921, zavázal se Čsl. stát (čl. 20) ve lhůtě 12 měsíců od uzavření této smlouvy přistoupiti k Bernské mezinárodní úmluvě ze dne 9. září 1886, revidované v Berlíně dne 13. listopadu 1908. Přístup ten stal se notifikací ze dne 22. února 1921, načež Bernská úmluva publikována byla dne 10. listopadu 1921 ve Sbírce z. a n. pod čís. 401, čímž nabyla vnitrostátní působnosti a stala se součástíou čsl. práva.“²⁸

Výslovně tento svůj názor Nejvyšší soud potvrzuje a dále rozvádí v rozhodnutí uveřejněném ve sbírce Vážného pod č. 6976:

„Mírové smlouvy nabyly vnitrostátní působnosti publikací ve Sbírce zák. a nařiz., neboť když byly přijaty Nár. shromážděním a schváleny hlavou státu, tedy uvedenou publikací nabyly i pro vnitřní život státu téže platnosti

²⁷ VÁŽNÝ č. 1957 civ., 4977 civ., 5189 civ., 6127 civ. – citováno dle NĚMČICKÁ, B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v theorii a judikatuře Československých soudů. In *Ročenka University Komenského za studijní rok 1928–1929*. Ed. A. Pražák. Bratislava, 1930, s. 130.

²⁸ VÁŽNÝ č. 5184 civ. Jak konstatuje NĚMČICKÁ, B. O poměru mezinárodního a vnitrostátního právního řádu v theorii a judikatuře Československých soudů. In *Ročenka University Komenského za studijní rok 1928–1929*. Ed. A. Pražák. Bratislava, 1930, s. 130–131, tento závěr přitom nelze opírat o výslovně stanovenou přednost mezinárodních smluv podle rakouského autorského zákona, neboť v uherském autorském zákoně, který v té době platil pro území Slovenska, taková přednost stanovená nebyla. Sám Nejvyšší soud přitom blíže svůj závěr o vnitrostátní působnosti Bernské smlouvy nijak dále neodůvodňuje.