1997 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE - IURIDICA 1 PAG. 29-34

K VÝKLADU A KONSEKVENCÍM ČL. 10 ÚSTAVY ČESKÉ REPUBLIKY

JIŘÍ BOGUSZAK

Následující teze se vyjadřují zčásti k otázkám diskutovaným v předchozích referátech a příspěvcích, předně ve stati doc. Malenovského.[1)]

I.

K otázce stupně právní síly mezinárodních smluv, uvedených v čl. 10 Ústavy, v hierarchii pramenů práva České republiky *a k interpretační problematice s tím související:*

1. Uvedeným smlouvám je nutno přisuzovat stejnou právní sílu jako ústavním zákonům. Hlavní důvody, které pro to svědčí, lze shrnout takto:

Čl. 39 odst. 4 Ústavy stanoví pro schválení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 stejné pravidlo jako pro přijetí ústavního zákona, tj. souhlas třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

K proceduře, na které závisí mezinárodněprávní závaznost pro ČR, přistupuje v případě těchto smluv pro jejich vnitrostátní závaznost jen podmínka vyhlášení, které je však již bez dalšího povinností MZV (čl.52 Ústavy a § 3 zák. ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů ČR).

Tyto mezinárodní smlouvy nejsou přezkoumatelné Ústavním soudem z hlediska souladu s ústavním zákonem. Jinak tomu ani nemůže být, jestliže je ústavní soudnictví založeno na principu následného přezkoumávání ústavnosti (jak je tomu v převážné většině států, kde se ústavní soudnictví uplatňuje). Odlišné řešení by předpokládalo preventivní přezkoumávání, jaké je uplatněno ve Francii.[2)]

Oproti tomu má Ústavní soud pravomoc rušit zákony nebo jiné právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách.

[1)] Viz též Malenovský, J.: Glosy k výkladu článku 10 české Ústavy v praxi ústavních orgánů, Právník 9/1996.

[2)] Ve Francii se uplatňuje preventivní přezkoumání souladu mezinárodní smlouvy a ústavy. Prohlásí-li Ústavní rada, že mezinárodní závazek obsahuje ustanovení odporující ústavě, nemůže být ratifikován nebo schválen, dokud není změněna ústava. Mezinárodní smlouvy určitého druhu podle ustanovení ústavy musejí být schváleny zákonem. V případě rozporu mezi transformovanou mezinárodní smlouvou a zákonem při aplikaci práva Conseil d'Etat (tj. vlastně nejvyšší správní soud) dává přednost mezinárodní smlouvě.

Ve vztahu k (obyčejným) zákonům a jiným předpisům nižší právní síly lze tedy aplikovat interpretační pravidlo „lex superior derogat inferiori". Jde ovšem právě jen o pravidlo pro aplikaci. Jeho použití samo o sobě neznamená zánik platnosti předpisu nižší síly či jeho ustanovení (jak by to vyplývalo z doslovného překladu latinské právní řehole). Znamená, že ve vztahu k danému individuálnímu případu je namístě výklad, který je v souladu s pramenem práva vyšší síly. Jde totiž zpravidla o kasuistický soudní výklad, relevantní i ve vztahu k obdobným případům (v relaci k jiným případům, regulovaným stejnou normou, může připadnout v úvahu jiný výklad). Teprve výslovným zrušením normativním aktem stejné nebo vyšší právní síly nebo nálezem Ústavního soudu, jímž se realizuje tzv. abstraktní kontrola ústavnosti (podle čl. 87 odst. 1 písm. a), b) Ústavy) zaniká platnost.[3)]

2. Z uvedeného vyplývá potřeba ujasňovat problematiku řešení případných rozporů mezi oběma zmíněnými na roveň postavenými prameny práva nejvyššího stupně právní síly. Pro určení, které normě dát přednost při aplikaci, bude směrodatná judikatura Ústavního soudu ČR. Zvláštní úvahy je potřeba vzhledem k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť tato úprava je vybavena mezinárodně soudní garancí.

2.1 Pro případy nesouladu mezi prameny práva stejného stupně právní síly nabízí nauka o interpretaci mj. pravidlo „lex specialis derogat generali", a není-li použitelné, tedy pravidlo „lex posterior derogat priori". Ani při aplikaci těchto pravidel neběží o řešení otázky platnosti té nebo oné právní normy. Jde právě jen o interpretační pravidla pro posouzení, kterou z platných, ale navzájem nesouladných norem dlužno aplikovat při rozhodování v konkrétním případě.[4)]

Právě použití prvního z obou pravidel prakticky připadá v úvahu, a to v případech obdobných těm, které byly předmětem rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. Rozsudek tohoto soudu, včetně odůvodnění, je sice právně závazný jen v relaci daného individuálního případu (iudex ius dicit inter partes). Právní názor, obsažený v odůvodnění a týkající se výkladu evropské Úmluvy ve vztahu k danému případu má ovšem fakticky nutně kvaziprecedenční význam pro interpretaci v případech stejného druhu. V podobě tohoto výkladu, právě vzhledem k jeho kasuistickému charakteru, lze příslušné ustanovení Úmluvy pojímat jako lex specialis ve vztahu k ustanovení naší Listiny základních práv a svobod, pojatému při tom jako lex generalis.

Vyvstává ovšem otázka výkladu ve vztahu mezi právními názory obsaženými v judikátech Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu pro případ nesouladu mezi nimi. I v takovém případě však je třeba dát přednost výkladu obsaženému v rozhodnutích soudu Evropského. Je totiž nutno předpokládat, že Evropský soud bude vycházet přednostně ze svých kvaziprecedenčních interpretací

[3)] Viz pozn. 4).

[4)] V pojetí funkce uvedených pravidel se nelze ztotožnit s názorem V. Knappa, který (ačkoli přiznává, že žádný zákon tak nestanoví) je považuje za zásady, podle nichž implicite nastává derogace, tedy zánik platnosti. (Viz Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C.H. Beck, 1995, str. 115).

spíše než z těch, které jsou obsaženy v judikátech Ústavního soudu. V tomto ohledu je tedy nevyhnutelné přiznat - sit venia verbo - superioritu mezinárodněprávního řešení oproti vnitrostátnímu.

2.2 Čl. 60 evropské Úmluvy obsahuje speciální interpretační pravidlo pro řešení uvedených rozporů: „Nic v této Úmluvě nebude vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo lidská práva a základní svobody, které mohou být uznány zákony každé Vysoké smluvní strany nebo každou jinou Úmluvou, jíž je stranou." Ve vztahu k naší tematice z toho vyplývá používat argumentum a minori ad maius ve smyslu preference té úpravy, která stanoví širší meze příslušného lidského práva, resp. základní svobody.

Použitelnost tohoto pravidla jako šablony pro všechny případy, jež se mohou naskytnout v praxi, je však problematická. Širší meze jednoho práva namnoze mohou znamenat (byť tacite a implicite) zúžení jiného. Tak např. rozšiřující výklad mezí svobody projevu by mohl implikovat zužující pojetí práva na ochranu soukromého a rodinného života, cti a pověsti.

Zcela bez problému při tom není ani nabízející se řešení rozlišením mezí, které jsou dány týmiž nebo jinými základními právy jiných jedinců, a těch, které jsou stanoveny pro ochranu hodnot supraindividuálních, kolektivních zájmů, zajišťovaných pomocí státu. Přílišné oslabení ochrany těchto druhých hodnot (např. veřejné bezpečnosti) může mít nepříznivý vliv na zabezpečení těch nebo oněch hodnot prvního druhu. Problematiku konfliktů hodnot nelze vyřešit jednoduchým odkazem na globální abstraktní pravidlo. Jedná se i zde o postupná řešení cestou kasuistického, soudního výkladu, přičemž se formují vždy pravidla pro určitý druh kauz, v konkrétních souvislostech, na základě praktických případů.[5]

II.

K metodám identifikace mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, které mají charakter pramenů práva ČR, postavených na roveň ústavním zákonům co do právní síly:

Všeobecně vzato, řešení závisí na judikatuře, především Ústavního soudu. Ústavy všech zemí nutně obsahují řadu ne dosti určitých pojmů, jejichž konkretizace či upřesnění je věcí běžného zákonodárství, popř. judikatury. Pro ochranu lidských práv a základních svobod má ve většině právních států v recentní době podstatný a rostoucí význam ústavní soudnictví. Soudní jurisdikce, která v odůvodněních výroků konkretizuje pojmy, obsažené v mezinárodní nebo ústavní úpravě a připouštějící různý výklad, zužuje meze uvážení v rozhodování orgánů veřejné moci, a tím posiluje právní jistotu ve věcech dotýkajících se lidských práv. Následující teze jsou

---

[5] Ústava Slovenské republiky (čl. 11) stanoví, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které Slovenská republika ratifikovala a které byly vyhlášeny způsobem zákonem stanoveným, „mají přednost před jejími zákony, jestliže zajišťují větší rozsah práv a svobod". - Mutatis mutandis se na interpretační problematiku, implikovanou tímto ustanovením, vztahuje vše, co shora uvedeno k čl. 60 evropské Úmluvy.

formulovány s výhradou, že z judikatury ústavního soudu nevyplynou odlišná řešení.[6]

3. Pro identifikaci mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy jsou směrodatná zčásti formální, zčásti materiální kritéria:

3.1 Datum 8. 2. 1991, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod a který v § 2 obsahuje ustanovení obdobné článku 10 Ústavy ČR (tento ústavní zákon - na rozdíl od samotné Listiny - má ve smyslu čl. 112 Ústavy od 1. 1. 1993 jen sílu běžného zákona). Od 8. 2. 1991 se na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách vztahuje citované ustanovení. Týká se to i mezinárodních smluv téhož druhu, jimiž byla ČSFR vázána již před uvedeným datem. Pokud jde o individuální nároky opírající se o lidská práva a základní svobody, lze je posuzovat podle těchto smluv jakožto inkorporovaných do právního řádu České republiky a majících právní sílu ústavního zákona, pouze jestliže vznikly po 7. 2. 1991 (za předpokladu, že jde o případy spojené s územím, na které se vztahuje svrchovanost České republiky).[7] Takto se nejedná o retroaktivitu.

Datum 1. 1. 1993, kdy nabyla účinnosti Ústava České republiky: Pokud jde o mezinárodní smlouvy ratifikované a vyhlášené po 31. 12. 1992, je pro zjištění, jestli jde o smlouvy podle čl. 10 Ústavy, je směrodatné, zda byly Parlamentem schváleny podle čl. 39 odst. 4 Ústavy, tj. postupem obdobným přijímání ústavního zákona.

3.2 Jestliže by však Ústavní soud judikoval nikoli podle tohoto formálního, ale přednostně z materiálního hlediska (podle obsahu smlouvy), takže by ve svém rozhodnutí uznal za smlouvu podle čl. 10 mezinárodní smlouvu schválenou za účinnosti Ústavy ČR Parlamentem podle čl. 49 odst. 1, tj. obdobně jako návrh běžného zákona, byl by směrodatný právní názor Ústavního soudu.[8]

Posuzování podle obsahu je vždy nezbytné, jde-li o mezinárodní smlouvy ratifikované a vyhlášené před 8. 2. 1991.

3.3 Některé ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, zajisté obsahují jak ustanovení dotýkající se lidských práv a základ-

---

[6] I na právní názory Ústavního soudu, vyslovované v odůvodněních jeho rozhodnutí (tj. nejen na výroky z jeho rozhodnutí), se podle mého mínění vesměs vztahuje ustanovení čl. 89 odst. 2 Ústavy, takže jsou závazné pro všechny orgány a osoby. - Podobně viz Procházka, A.: Závaznost rozhodnutí Ústavního soudu ČR, Bulletin advokacie 8/1995. - Opačně viz Mikule, V., Sládeček, V.: O závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, tamtéž.
Jedná se ovšem jen o ty části odůvodnění, které lze pojmout jako bezprostředně aplikovatelné normativní věty. Zásady a práva vyjádřené v čl. 2 odst. 1, čl. 15 odst. 2, popř. čl. 17 Listiny samozřejmě nejsou dotčeny (pokud se týče zejména ideologických úvah obsažených v dotyčných odůvodněních).

[7] Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které zavazovaly ČSFR před 8. 2. 1991, je tedy nutno považovat eo ipso za inkorporované do vnitrostátního právního řádu (a to i České republiky, která je v této sféře subjektem práv a závazků, které z mezinárodního práva vyplývaly pro ČSFR ke dni jejího zániku).
Hlavně v tomto ohledu (popř. zčásti i v následujícím) mnou prezentované teze nesouhlasí s interpretací J. Malenovského (formulovanou ve stati citované v pozn.1).

[8] Viz pozn. 6). Za plně odůvodnitelný by po mém soudu bylo lze pokládat takový postup v případě mezinárodní smlouvy dotýkající se obsahově lidských práv a základních svobod, při jejímž projednání v Parlamentě sice nebyla vyjádřena intence považovat ji za smlouvu ve smyslu čl. 10, a postupovat tedy podle čl. 39 odst. 4 Ústavy, při jejím schválení nicméně bylo dosaženo tzv. ústavní většiny (tj. nejméně třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů).

ních svobod, tak i ustanovení jiného druhu. Restriktivní výklad výrazu „mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách" - jeho výklad ve smyslu: normy dotýkající se těchto práv, obsažené v mezinárodních smlouvách (argumentum a maiori ad minus) - je zde zcela opodstatnitelný.

3.4 Výklad pojmu „lidská práva a základní svobody" vyžaduje zvláštní pojednání. Tento pojem je užší než pojem „základní práva a svobody". Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, zahrnuje vedle lidských práv i jiné druhy práv veřejnoprávní povahy, a zaručuje jim tak zvláštní, ústavní ochranu. Předmětem tohoto krátkého příspěvku nemůže být vyčerpávající rozbor, nýbrž jen hlavní relevantní distinkce.

Východiskem pro rozlišování může být srovnávání Listiny a komplexních mezinárodněprávních úprav po stránce systematiky. Pojem „lidská práva a základní svobody" je použit v názvu evropské Úmluvy a je názvem druhé hlavy Listiny. Relevantní je též srovnání Listiny a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech i Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Termín „občanská práva" nejspíše koresponduje s pojmem „základní lidská práva", uvedeným v názvu prvního oddílu druhé hlavy Listiny, a termín „politická práva" je uveden v názvu druhého oddílu druhé hlavy Listiny. Termíny „hospodářská, sociální a kulturní práva" jsou názvem čtvrté hlavy Listiny.

Jde především o distinkce lidských práv a sociálních práv. Protože sociální práva se vztahují bezprostředně k hmotným podmínkám a potřebám člověka či občana, vyznačují se určitými odlišnostmi tradičních, klasických - lidských základních práv:

Lidská práva a základní svobody jsou absolutními subjektivními právy. Odpovídá jim tedy povinnost všech druhých subjektů - včetně státu - nerušit (neomezovat, neklást překážky) ve výkonu subjektivního práva. Ústavněprávní a mezinárodněprávní normy zakotvující lidská práva jsou přímo aplikovatelné. Ústavní soud při rozhodování o ústavních stížnostech proti porušení těchto práv, tj. v konkrétním individuálním případě, použije přímo těchto základních norem; tím provede tzv. konkrétní kontrolu ústavnosti (v odůvodnění výroku výkladem těchto norem konkretizuje ústavně stanovené meze oněch práv pro daný individuální případ a pro případy obdobné).

Naproti tomu základní sociální práva mají charakter relativních subjektivních práv. Odpovídají jim povinnosti státu nebo jiného zákonem určeného subjektu (zvl. zaměstnavatele) něco určitého dát nebo konat; jinak nejsou tato práva realizovatelná. Příslušné právní nároky nejsou a nemohou být dost určitě stanoveny přímo samými ústavněprávními normami a jsou vymezeny zákony. Proto ústavněprávní normy zakotvující základní sociální práva nejsou přímo aplikovatelné při rozhodování o konkrétních, individuálních případech, a to ani Ústavním soudem. Základních práv tohoto druhu tedy „je možno se domáhat

pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí";[9] takto je jejich specifikum výslovně formulováno v naší Listině základních práv a svobod (čl. 41 odst. 1, kde však výčet ustanovení, na něž se má cit. klauzule vztahovat, není zcela přesný).[10] Citované ustanovení Listiny ovšem nevylučuje tzv. abstraktní kontrolu ústavnosti v rozhodování Ústavního soudu.

ZUR AUSLEGUNG UND ZU DEN KONSEQUENZEN DES ART. 10 DER VERFASSUNG DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK

Zusammenfassung

Die Rechtskraft der internationalen Verträge über Menschenrechte gleicht derjenigen der Verfassungsgesetze. Als solche sind seit dem 8. 2. 1991 auch die davor die ČSFR bindenden Verträge dieses Inhalts in das innerstaatliche Recht inkorporiert.

Für den Fall eines Mißklangs zwischen dem Vertrag und dem Verfassungsgesetz ist das Prinzip *lex specialis derogat generali* als Auslegungsregel brauchbar, wenn als *lex specialis* diese oder jene Bestimmung der europäischen Konvention in der Gestalt der kasuistischen in den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs der Menschenrechte enthaltenen Auslegung angesehen werden kann. Die im Art. 60 der europäischen Konvention vergegeständlichte Auslegungsregel ist nicht pauschaliter anwendbar.

Der Ausdruck „volksrechtliche Verträge über Menschenrechte und Grundfreiheiten" muß restriktiv ausgelegt werden; es handelt sich um die in den Verträgen enthaltenen Normen, die die Menschenrechte und Grundfreiheiten betreffen. Der Autor behandelt die Unterschiede von den sozialen Grundrechten.

---

[9] Uvedené distinkce patrně neplatí zcela bezvýjimečně. Podle některých autorů se lidská práva a sociální práva v určitém bodě a ohledu stýkají, a to v právu člověka na život, které je lidským právem a je také zakotveno na čelném místě ve výše citovaných mezinárodních smlouvách (v naší Listině v čl. 6 odst. 1). Podle toho, šlo-li by tedy o takovou krajní, mezní situaci, kdy by jedinci hrozila smrt hladem, bylo by možno již přímo z ustanovení základní normy dovolat se poskytnutí nezbytné pomoci, tedy i bez ohledu na to, zda či jak je zákonem provedeno sociální právo na životní minimum (v Listině čl. 30, odst. 2).

[10] Ve výčtu ustanovení, na něž se uvedené pravidlo vztahuje, v čl. 41 odst. 1 Listiny místo „čl. 32 odst. 1 a 3" mělo být: „čl. 32 odst. 1 a 2".