

## K ČL. 10 ÚSTAVY ČR Z HLEDISKA ÚSTAVNÍHO PRÁVA

JAN FILIP

Podle čl. 10 Ústavy ČR je zvláštní kategorie mezinárodních smluv rovněž pramenem ústavního práva. Jejich obsahem je zejména stanovení subjektivních veřejných práv jednotlivce ve vztahu k veřejné moci, může to však být i jejich procesní zabezpečení. Domnívám se, že čl. 10 Ústavy ČR má retrospektivní charakter. Jeho režim se vztahuje i na mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů nejen před 1. lednem 1993, nýbrž i před 8. únorem 1991, kdy byl vyhlášen i ústavní zákon č. 23/1991 Sb. s jeho § 2, který předcházal obsahově čl. 10 Ústavy ČR.

To, že do 31. prosince 1992 se k souhlasu Federálního shromáždění s těmito mezinárodními smlouvami nevyžadovala kvalifikovaná většina, na to nemá vliv. Čl. 10 Ústavy ČR totiž tuto většinu nepožaduje. Tu stanoví až čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR s účinností od 1. ledna 1993. Proto úmluvy přijaté po tomto datu již byly schváleny touto většinou jako např. Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (č. 9/1996 Sb.). Do té doby pro souhlas Federálního shromáždění kvalifikovaná většina vyžadována nebyla.<sup>1)</sup>

Významnou složkou ústavního práva je řešení otázky vztahu vnitrostátního práva a mezinárodního práva. Naše právo stojí výrazně na dualistickém stanovisku. Z toho vyplývá, že mezinárodní právo musí být recipováno vnitrostátním, aby platilo i pro fyzické a právnické osoby uvnitř státu a aby se jej mohly dovolat vůči výkonným a soudním orgánům nebo že na něj musí být odkázáno jako na cizí normový soubor.

Na tuto potřebu normy vnitrostátního práva reagují různými způsoby. Nejvýznamnější jsou v tomto směru základní směrnice, která stanoví ústavy jednotlivých států.<sup>2)</sup> Problémem v této souvislosti je nejednotnost terminologie, která se v této sou-

<sup>1)</sup> Jiné řešení rozložené do období do listopadu 1989, do přijetí ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a po přijetí Ústavy ČR předkládá J. Malenovský: Glosy k výkladu čl. 10 české ústavy v praxi ústavních orgánů. Právník, roč. 1996, č. 9, s. 806-809. Brilantní rozbor, na který v zájmu lepšího pochopení této problematiky odkazují, nedoceňuje různé varianty návrhu původně ústavního zákona o základních právech a svobodách počítající s transformací mezinárodních paktů z roku 1966 do formy ústavního zákona.

<sup>2)</sup> Celosvětové srovnání této úpravy a soudních rozhodnutí v jednotlivých státech podává práce Erades, L.: Interactions between International and Municipal Law. A comparative case law study. Haag 1993, zvláště s. 698-841.

vislosti používá. Možný výklad je např. tento. Recepce značí převzetí určité normy mezinárodního práva do práva vnitrostátního obdobným způsobem, jak se u nás stalo u recepčních norem - zákona č. 11/1918 Sb. a ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. s předpisy bývalé monarchie nebo federace. Její formou může být transformace, která podle svého smyslu značí přeměnu formy mezinárodní smlouvy na formu vnitrostátního práva (to není možné u obyčejce<sup>3)</sup>), kdy se tato stává vnitrostátním právem a má přiřazen určitý stupeň právní síly, což není případ čl. 10 Ústavy ČR, nýbrž až čl. 87 odst. 1 písm. a) a b). Proto se v tomto případě rozlišuje role parlamentů jako zákonodárce (law-giver) a jako transformátora (law-transformer).<sup>4)</sup> Parlament zde nemůže libovolně určovat obsah transformované smlouvy, může jej ovšem adaptovat na podmínky ČR, stanovit určitou sankci, kterou pochopitelně mezinárodní smlouva nestanoví.<sup>5)</sup> Ve Velké Británii se mezinárodní smlouvy dostávají do právního řádu zvláštním transformačním zákonem pro jednotlivé smlouvy (transformace), kdežto pro obyčejové právo se zde uplatňuje doktrína adopce, tj. osvojení si cizí právní normy v soudním rozhodování.<sup>6)</sup> Inkorporace značí vtělení mezinárodní smlouvy do vnitrostátního právního řádu, aniž dochází k její transformaci do podoby pramene vnitrostátního práva a rozhodující je její autentické znění. Adaptace znamená transformaci mezinárodní smlouvy do podoby pramene práva v ČR, kdy se nepřebírá doslova text smlouvy, nýbrž se přizpůsobuje našim podmínkám.

Pokud jde o úpravu v době první republiky, Ústavní listina tuto otázku výslovně neřešila<sup>7)</sup> a v teorii jednoty nebylo dosaženo.<sup>8)</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu i Volebního soudu však byla jednoznačně dualistická. Tím změnila původní představu o dostatečnosti vyhlášení mezinárodní smlouvy ve Sbírce zákonů s účinky transformace. Mezinárodní smlouvy byly proto vydávány ještě navíc ve formě zákona.<sup>9)</sup>

To platilo beze změny dlouhou dobu do vydání ústavního zákona č. 23/1991 Sb., jehož § 2 vyňal z této praxe alespoň smlouvy o lidských právech a základních svobodách a stanovil jejich obecnou závaznost ve vnitrostátním právu. Jinak nadále platila zásada *pacta sunt servanda* (čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu) spojená s metodou odkazu.

<sup>3)</sup> Viz Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. Brno 1993, s. 57.

<sup>4)</sup> Mendis, D.L.: The Legislative Transformation of Treaties. Statute Law Review, roč. 1992, č. 3, s. 220 klasifikuje celkem devět způsobů transformace.

<sup>5)</sup> Názorně § 180a, § 180b a § 180c trestního zákona ve vztahu např. k Úmluvě o potlačení protiprávního zmocnění se letadel (vyhl. č. 96/1974 Sb.), která definuje takový čin jiným způsobem a požaduje v čl. 2 „přísné tresty“, aniž určuje jejich sazbu.

<sup>6)</sup> Podrobně viz Brownlie, I.: Principles of International Public Law. Oxford 1979, s. 33n., zejména s. 45-51.

<sup>7)</sup> Není to zcela pravda. Zpravidla se zapomíná (výjimkou je V. Mikule: Lidská práva, vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního. Český bulletin lidských práv, roč. 1995, č. 1, s. 21.) na § 106 odst. 2 Ústavní listiny, který stanovil rovnost obyvatel ČSR (i cizinců) s jejich státními občany s tím, že odchylky jsou přípustny jen, pokud to mezinárodní právo dovoluje.

<sup>8)</sup> Stručný a výstižný přehled stavu názorů podává Budník, J.: Primát československý nebo mezinárodní? In: K nové československé ústavě. Brno 1947, s. 185-196.

<sup>9)</sup> Např. judikatura volebního soudu požadovala transformaci mezinárodních smluv do vnitrostátního práva tím způsobem, že: a) ustanovení mezinárodních smluv byla převzata do textu zákona, nebo b) jim byla propůjčena moc zákona.

Některé současné nejasnosti souvisí s přípravou Ústavy ČR. Zapomíná se na to, že návrh Ústavy ČR rozlišoval původně následující typy mezinárodních smluv:

a) mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech. Takovéto mezinárodní smlouvy měly mít právní sílu ústavního zákona. To byl pokrok oproti formulaci „*přednost před zákony*“, ovšem jeden problém to řešilo a jiný stavělo. Pak by se uplatňoval princip hierarchie a pravidla *lex posterior (specialis) derogat legi priori (generalis)*

b) mezinárodní smlouvy ostatní, pokud splňují podmínky stanovené ústavou. V jejich případě se částečně naznačenému problému sub 1) čelilo tím, že prezident je mohl ratifikovat až poté, co Ústavní soud rozhodl o jejich souladu s ústavními zákony (a podle mého názoru nepochybně i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 odst. 1 návrhu Ústavy ČR). Tyto smlouvy měly mít právní sílu obyčejného zákona,

c) jiné mezinárodní smlouvy, které by přímo zavazovaly pouze náš stát a nevyvolávaly by přímo vnitrostátní účinky.

Návrh Ústavy ČR však nebyl v těchto částech akceptován. Jediné, co z této úpravy zůstalo, je ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR, které umožňuje Ústavnímu soudu rušit právní předpisy pro jejich nesoulad se smlouvami podle čl. 10 Ústavy ČR.<sup>10)</sup>

Ústava ČR se proto nakonec zčásti vrátila k řešení § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a nezavedla mezinárodní smlouvy výslovně do hierarchie našeho právního řádu. Zná tak podle čl. 10 pouze jeden druh obecně recipovaných mezinárodních smluv (v podstatě inkorporovaných). Ty musejí splňovat následující podmínky:

a) musí být schváleny Parlamentem podle pravidel, která odpovídají zákonodárnému procesu (čl. 49 odst. 1 Ústavy ČR), avšak kvalifikovanou většinou (čl. 39 odst. 4),

b) musí být ratifikovány prezidentem republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, což je podmíněno kontrasignací předsedou vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR),

c) musí být závazné pro ČR. V případě aplikace jednotlivých ustanovení to znamená, že k němu nebyla vznesena výhrada,

d) k jejich vnitrostátní platnosti je třeba vyhlášení zákonem stanoveným způsobem (čl. 52 Ústavy ČR),

e) jsou uplatnitelné jednotlivcem nebo při jednání s jednotlivcem. To plyne z čl. 10 hovoří o smlouvách „*o lidských právech a základních svobodách*“. Musí obsahovat tzv. subjektivní veřejné právo vůči státu nebo postup jeho uplatnění (i ten se týká lidských práv). Smlouvy podle obsahu adresované pouze státům nelze pochopitelně na tuto situaci vztáhnout,

f) jejich jednotlivá ustanovení jsou *self-executing*, čili přímo uplatnitelné, formulované nikoli jako pokyn zákonodárci (oproti mezinárodním smlouvám, k jejichž

---

<sup>10)</sup> Podle původního návrhu však tuto derogační schopnost měly ve vztahu k podzákoným předpisům i smlouvy, které dnes nesplňují požadavky čl. 10, pokud však měly přiznanu sílu obyčejného zákona.

provedení je podle čl. 49 odst. 2 Ústavy ČR třeba zákona), nýbrž jako pokyn pro aplikaci mocí výkonnou a soudní. Tuto podmínku Ústava ČR přímo nestanoví, rozumí se však z povahy věci.

Smlouvy podle čl. 10 nejsou sice součástí ústavního pořádku, zapo-  
míná se však na to, že Ústavnímu soudu je nepřímou uložen ( § 64 odst. 7 a § 148  
odst. 2 zákona o Ústavním soudu), aby tak s nimi nakládal. V případě těchto  
smluv došlo k jejich recepci do našeho práva, ač si zachovávají svou mezinárod-  
ně právní povahu.

Jiné mezinárodní smlouvy přímo zavazují pouze náš stát. Projevuje se to např.  
v tom, že podle ustanovení § 25 zákona ČNR č. 2/1969 Sb. v platném znění za-  
bezpečují ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy rovněž provádění zá-  
vazků z mezinárodních smluv a členství v mezinárodních organizacích.

Řeší-li tyto (v čl. 10 Ústavy ČR neuvedené) smlouvy tutéž otázku jinak než zá-  
kon, platí - pokud je na ně v příslušném zákoně odkázáno - obecná pravidla o je-  
jich přednosti před takovým zákonem. Ten však nepodléhá zrušení jak by tomu  
bylo v případě smluv uvedených v čl. 10 Ústavy ČR. Další rozdíl od smluv pod-  
le čl. 10 je v tom, že se při stejném znění jiných mezinárodních smluv a zákona  
použije vnitrostátní zákon.

Tyto jiné smlouvy se do vnitrostátního práva dostávají speciální transformací,  
kdy je taková smlouva vydána ve Sbírce zákonů v podobě zákona (zákon  
č. 60/1930 Sb., jímž se provádí úmluva mezi Československem a USA o naturali-  
zaci) nebo obecnou transformací (zákon č. 100/1932 Sb., o vnitrostátní účinnosti  
mezinárodních smluv o sociálním pojištění) a dále adaptací, kdy se jejich ustano-  
vení upravují podle doporučení smluv podle našich podmínek do podoby vnitro-  
státních předpisů.

Jinou formou uplatnění mezinárodního práva jsou odkazy, které však z legisla-  
tivního hlediska neznamenají recepci čili převzetí normy mezinárodního práva  
s derogačními účinky, stejně jako se např. nepřebírají předpisy církvi, stanov stran,  
právo cizího státu apod. Tyto odkazy mají různé podoby:

- bez podmínek - zákon jen odkazuje na mezinárodní smlouvy. Např. § 6 odst. 1,  
2 a 3 zákoníku práce,
- podmínku vázanosti ČR takovou smlouvou. Např. zákon č. 123/92 Sb., o pobytu  
cizinců na území ČSFR (§ 2, 4),<sup>11)</sup>
- podmínku vyhlášení mezinárodní smlouvy. Např. § 375 trestního řádu,
- podmínku vázanosti a vyhlášení. Např. § 20a trestního zákona,
- zvláštní podobu odkazu měl již zrušený zákon ČNR č. 39/1969 Sb., který v § 22  
odst. 3 stanovil, že nedotčena zůstávají ustanovení mezinárodních smluv upra-  
vující státní občanství.

---

<sup>11)</sup> Některé odkazy tak budí dojem, že k aplikaci smlouvy má dojít, aniž byla smlouva ve Sbírce zákonů  
vyhlášena. Praktický příklad takové situace lze nalézt ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek ve  
věcech občanskoprávních, obchodních a správních, roč. 1995 pod č. 10.

Pokud jde o pravidlo, že „*tento zákon se použije, pokud něco jiného nestanoví mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána*“, je třeba poznamenat, že z povahy věci je tím třeba rozumět smlouvu, ke které dal souhlas Parlament. Něco jiného by znamenalo, že např. mezinárodní smlouvy uzavírané na základě rozhodnutí prezidenta republiky č. 144/1993 Sb., o sjednávání mezinárodních smluv by vlastně mohly obcházet naše zákony, ač byly schváleny pouze vládou nebo členem vlády.

Naše právo tak upravuje cestou inkorporace<sup>12)</sup> pouze vztah k určitému druhu mezinárodních smluv (čl. 10 Ústavy ČR), nikoli k obyčejovému mezinárodnímu právu nebo uznáním právním zásadám respektovaným obecně civilizovanými státy. Ovšem např. čl. 5 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. hovoří obecně o mezinárodním právu, nikoli jen o mezinárodních smlouvách, byť formulace o „*plnění mezinárodně právních převzatých závazků*“ spíše nasvědčuje tomu, že i zde měl ústavodárce na mysli mezinárodní smlouvy.<sup>13)</sup>

Dosud prakticky neřešenou otázkou je možný konflikt ústavní úpravy a mezinárodní smlouvy podle čl. 10. Lze poukázat např. na výklad čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech Výborem pro lidská práva, který konstatoval, že podmínka státního občanství v zákoně č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích je v rozporu s tímto článkem, který neváže princip nediskriminace na nějaké konkrétní právo a dává mu samostatnou existenci. Čl. 3 odst. 1 Listiny to váže jen na rovnost v právech.

Jiným příkladem je ustanovení § 32 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, podle kterého rozhodnutí MV učiněná podle tohoto zákona nejsou přezkoumatelná soudem s výjimkou pravomocných rozhodnutí o zákazu pobytu (§ 14), jestliže byly v tomto případě ve správním řízení vyčerpány řádné opravné prostředky. To se týká i omezení svobody podle § 17 odst. 2 tohoto zákona, který umožňuje zajištění cizince, který má být vyhoštěn až na dobu 30 dnů. Tím je evidentně porušen čl. 5 odst. 4 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), podle něhož „*každý, kdo byl zbaven svobody zatčením nebo jiným způsobem, má právo podat návrh na řízení, ve kterém by soud urychleně rozhodl o zákonnosti zbavení svobody a nařídil propuštění, je-li zbavení svobody nezákonné*.“ Listina však v čl. 8 opět v této podobě toto ustanovení nepřejala a vnitrostátní ústavní ochrana je nižší než mezinárodní.

<sup>12)</sup> V judikatuře nejvyššího správního soudu ovšem tento výraz znamenal doslova „*vtělení*“, tj. propůjčení podoby prameně vnitrostátního práva mezinárodní normě, tedy transformaci. Obdobně je inkorporace chápána ve Velké Británii. Brownlie, l.: cit. díl, s. 45, kde se vycházelo z toho, že mezinárodní obyčejové právo je součástí domácího práva, pokud neodporuje zákonům Parlamentu. Od roku 1876 se začala prosazovat doktrína transformace, která požaduje vtělení v podobě zákona, soudního rozhodnutí nebo trvalého (established) obyčeje.

<sup>13)</sup> Zřejmě jedinou výjimkou je zde podle mého názoru § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 41/1961 Sb., o ubytování ozbrojených sil, které odkazuje nejen na mezinárodní smlouvy, nýbrž i na obyčej. Nutno však poukázat i na Všeobecnou deklaraci lidských práv používanou při řešení restitučních otázek. S mezinárodním obyčejem má společné, že nebyla publikována ve Sbírce zákonů.