

VNITROSTÁTNÍ PLATNOST MEZINÁRODNÍCH SMLUV, NA KTERÉ SE NEVZTAHUJE ČL. 10 ÚSTAVY

VLADIMÍR MIKULE

Diskuse kolem výkladu a uplatňování čl. 10 Ústavy vedou k tomu, že se poněkud přehlíží otázka „bezprostřední závaznosti“, tj. přímé vnitrostátní působnosti (platnosti, závaznosti) ostatních mezinárodních smluv, tedy těch, které nejsou „mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách“. Přitom jde o problém z hlediska právní teorie i praxe mimořádně závažný, protože se týká četných právně regulovaných oblastí života společnosti. Považuji proto za užitečné na něj upozornit.

I.

Ústavní předpisy, platné na území nynější České republiky, otázku recepce mezinárodních smluv do práva vnitrostátního dlouho vůbec neřešily. Federální ústavní zákon č. 23/1991 Sb. přinesl jenom dílčí řešení, když stanovil, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, ČSFR ratifikované a vyhlášené, jsou na jejím území obecně závazné a mají přednost před zákonem (§ 2); podobná úprava platí i v samostatné České republice (čl. 10 Ústavy).

Po roce 1918 bylo rozšířeno přesvědčení, že „obsah mezinárodní smlouvy uveřejněné ve Sbírce zákonů a nařízení má moc zákona domácího“, že tedy stačí, byla-li mezinárodní smlouva poté, co ji prezident republiky se souhlasem Národního shromáždění ratifikoval, uvedeným způsobem vyhlášena (i když Národní shromáždění nedávalo souhlas k ratifikaci ve formě zákona).¹⁾

Nejvyšší správní soud (a později se k němu přiklonil i Nejvyšší soud) však ve své konstantní judikatuře zastával právní názor, že „mezinárodní smlouva nestává se ipso facto součástí vnitrostátního právního řádu, a to ani tehdy, byla-li ratifikována prezidentem republiky, nýbrž je vždy zapotřebí zvláštního aktu československého zákonodárce, kterým se obsah takové dohody či ujednání vtěluje ve vnitrostátní právo československé, v němž není takové všeobecné normy, která by již předem

¹⁾ O vývoji názorů i praxe v této věci se podrobně zmiňuji ve stati Lidská práva : vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního, Český bulletin lidských práv č. 1/1995-1996 (oprotněna od tiskových chyb byla tato stať opětovně otištěna v č. 2 téhož časopisu).

prohlašovala mezistátní normy, a to i když byly publikovány ve Sbírce zákonů a nařízení, za součást vnitrostátního právního řádu.²⁾ Judikatura soudů pak ovlivnila i legislativu, která užívala různých způsobů:

1. Závazky z mezinárodních smluv byly via facti splněny tím, že byl potřebným způsobem upraven obsah vnitrostátních právních předpisů (podobně, jako jsou nyní např. závazky z Evropské úmluvy o silničních značkách, vyhlášené pod č. 175/1960 Sb., promítnuty do vnitrostátních předpisů o pravidlech silničního provozu).

2. Byl přijat zvláštní zákon „k provedení“ mezinárodní smlouvy (takto byly „provedeny“ např. mezinárodní opiové úmluvy zákonem č. 128/1923 Sb., který byl později nahražen opiovým zákonem č. 29/1938 Sb.).

3. Zvláštním zákonem bylo výslovně stanoveno, že ustanovení určité mezinárodní smlouvy nabývají „od počátku mezinárodní působnosti této úmluvy moci zákona“ (např. § 1 zákona č. 60/1930 Sb., jímž se provádí úmluva ze dne 16. 7. 1928 mezi Československem a Spojenými státy Severoamerickými o naturalizaci³⁾).

4. Zvláštním zákonem bylo výslovně stanoveno, že dřívější i budoucí mezinárodní smlouvy určitého druhu nabývají moci zákona. Příkladmo lze uvést zákon č. 151/1930 Sb., o úpravě právních a hospodářských poměrů v pohraničních územích, podle něhož (§ 1) „úchytky od právního řádu československého, jakož i doplňky a změny jeho, obsažené v mezinárodních smlouvách o úpravě právních poměrů a hospodářských poměrů v pohraničních územích, s nimiž Národní shromáždění projevilo souhlas, nabývají moci zákona vyhlášením těchto smluv ve Sbírce zákonů a nařízení. Vláda stanoví nařízením, čeho třeba k jejich provedení.“ Podobně stanovil zákon č. 100/1932 Sb., že ustanovení mezinárodních smluv o sociálním pojištění, vyhlášených ve Sbírce zákonů a nařízení, mají po dobu své mezinárodní účinnosti též účinnost vnitrostátní, a že podrobnosti potřebné k jejich provedení může stanovit vláda nařízením.⁴⁾

5. Koncem třicátých let se pak setkáme i se zákonným ustanovením, které připomíná řešení nyní užívaná: podle zákona č. 52/1935 Sb., o pobytu cizinců, „pokud o věcech tímto zákonem upravovaných mají mezinárodní smlouvy, ve Sbírce zákonů a nařízení vyhlášené, odchylná ustanovení, platí po dobu mezinárodní účinnosti takové smlouvy její ustanovení“, přičemž „podrobnosti k jejich provedení může stanovit vládní nařízení“ (§ 10).

II.

Se zvláštními recepčními zákony typu uvedeného pod body 3) a 4) se v posledních padesáti letech u nás nesetkáváme, zato se však výrazně rozšířil způsob

²⁾ Nález NSS z 8. září 1947 Boh. admin. 1683/1947. K počátkům této judikatury srov. Boh. admin. 2780/1923, 2491/1923, 2859/1923 a aj.

³⁾ Touto úpravou jsem se podrobně zabýval v článku Úmluva se Spojenými státy americkými o naturalizaci, časopis Správní právo č. 6/1995.

⁴⁾ Další takové zákony se týkaly např. letecké dopravy (č. 234/1933 Sb.), plavebních úmluv ohledně Dunaje a Labe (č. 74/1935 Sb.), pracovní doby ve sklárnách (č. 126/1938 Sb.). Není vyloučeno, že tyto zákony jsou nadále v platnosti (srov. Míkule, V. - Patera, J. - Hanusová, H.: Právní řád na území ČSFR, jeho vznik, přeměny a kontinuita, Legislativní ústav vlády ČSFR, Studie a informace č. 21, ročník 1992).

recepce uvedený pod bodem 5), uplatňovaný ovšem často méně přesně a kultivovaně. Příkladem lze uvést:

- § 318 celního zákona č. 13/1993 Sb.: „Obsahuje-li mezinárodní smlouva ustanovení odchylná od tohoto zákona nebo od předpisů podle něho vydaných, platí ustanovení mezinárodní smlouvy.“

- § 37 zákona o daních z příjmů č. 586/1992 Sb.: „Ustanovení tohoto zákona se použije, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.“

- § 73 živnostenského zákona č. 455/1991 Sb.: „Ustanovení tohoto zákona se nepoužijí, stanoví-li něco jiného mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána a která byla zveřejněna ve Sbírce zákonů.“

- § 756 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb.: „Ustanovení tohoto zákona se použije, jen pokud mezinárodní smlouva, která je pro Českou republiku závazná a byla uveřejněna ve Sbírce zákonů, neobsahuje odlišnou úpravu.“ (Téměř totožné znění má § 64 zákona o zadávání veřejných zakázek č. 199/1994 Sb.)

- § 37 odst. 1 zákona o vnitrozemské plavbě č. 114/1995 Sb.: „Pro provozování vodní dopravy na území nebo přes území České republiky zahraničním provozovatelem je nutné povolení plavebního úřadu, pokud mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána, nestanoví jinak...“

- § 3 zákona č. 316/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí: „Státní hranice České republiky lze překračovat jen na hraničních přechodech určených pro mezinárodní cestovní styk, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.“ Odchytky založené nejen na mezinárodních smlouvách, ale i na mezinárodních zvyklostech připouští tento zákon i v dalších případech (§ 4 odst. 1,2, § 5 odst. 1, § 7 odst. 2).

- § 4 odst. 1 zákona o pobytu cizinců č. 123/1992 Sb.: „Cizinec je oprávněn pobývat krátkodobě na území České republiky po dobu stanovenou vízem; nemusí-li být cestovní doklad opatřen vízem, po dobu stanovenou vládou ČR nebo mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána.“ Přitom platí, že cestovní doklad cizince musí být opatřen vízem ČR, nestanoví-li jinak tento zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je ČR vázána (§ 2 odst. 1)⁵⁾. Mezinárodní smlouva může stanovit i odchylku od povinnosti cizince použít při překročení státní hranice ČR jen stanovené hraniční přechody (§ 2 odst. 2)⁶⁾

- § 11 odst. 1 písm. ch) trestního řádu: trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, „stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána“.

⁵⁾ Tyto mezinárodní smlouvy jsou sjednávány jako tzv. smlouvy vládní (namátkou vybraný příklad: Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Kyprské republiky o zrušení vízové povinnosti, vyhlášená pod č. 186/1995 Sb.).

⁶⁾ Také tyto mezinárodní smlouvy jsou sjednávány jako tzv. smlouvy vládní (např. Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o malém pohraničním styku na turistických stezkách a v turistických zónách a o překračování státních hranic ve zvláštních případech, vyhlášená pod č. 237/1994 Sb.). Tyto smlouvy tedy Parlament neschvaluje a prezident republiky neratifikuje.

- § 375 trestního řádu: ustanovení trestního řádu o právním styku s cizinou se užije „jen tehdy, nestanoví-li vyhlášená mezinárodní smlouva postup jiný“.

- § 5 odst. 4 zákona o zpravodajských službách ČR č. 153/1994 Sb.: kromě úkolů uvedených v § 5 odst. 1 až 3 plní zpravodajské služby „další úkoly, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána“.

Na to, jak daleko mohou nejasnosti používání tohoto způsobu recepce mezinárodních smluv vést, ukazuje třeba vládní návrh tzv. atomového zákona (Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 1996, tisk 56). Podle § 32 navrhovaného zákona by mělo platit: „Pro účely občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody se použijí ustanovení mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Ustanovení obecných právních předpisů o odpovědnosti za škodu se použijí jen tehdy, nestanoví-li mezinárodní smlouva nebo tento zákon jinak“. Míří se tu podle všeho výlučně na Vídeňskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody, vyhlášenou pod č. 133/1994 Sb., to však je uvedeno pouze v poznámce pod čarou.⁷⁾

Uvedené příklady mluví podle mého mínění samy za sebe a ukazují, jak je legislativní praxe nedomyšlená a navíc ještě nejednotná. Nejde jen o to, že ustanovení některých zákonů pouze vylučují použití těch ustanovení zákona, která jsou s ustanoveními mezinárodní smlouvy v rozporu, nestanoví však pozitivně, že se v těchto případech ustanovení smlouvy použije přednostně (vztah *lex specialis* - *lex generalis*). Nedůsledně je vyjadřována okolnost, že mezinárodní smlouva může jako *lex specialis* působit jen po dobu, kdy Českou republiku mezinárodněprávně zavazuje, a že takto působit nemůže, nebyla-li ve Sbírce zákonů vyhlášena, nemluvě již ani o problému, zda odchylky od zákona může stanovit jen tzv. smlouva presidentská (ratifikovaná prezidentem republiky poté, co s ní Parlament vyslovil souhlas) anebo také tzv. smlouva vládní.

Za minulého režimu nebylo nic zvláštního, že přímé právní účinky byly vyvozovány z mezinárodních smluv, které pro recepci neměly žádnou zákonnou oporu a mnohdy nebyly ani publikovány.⁸⁾ I některé mezinárodní smlouvy z posledních let však svědčí o přetrvávajících nejasnostech. Např. Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o ulehčení pohraničního odbavování na státních hranicích v železniční a silniční dopravě, vyhlášená pod č. 122/1994 Sb., stanoví výjimku z územní výsosti státu českého i slovenského: kontrolní orgány celní, veterinární a rostlinolékařské jednoho smluvního státu totiž vykonávají kontrolu na území druhého smluvního státu podle právních předpisů svého státu se stejnými právními důsledky jako při výkonu této činnosti na území svého státu (čl. 2). S touto smlouvou sice Parlament ČR vyslovil souhlas a prezident republiky ji ratifikoval, zákonná opo-

⁷⁾ Poznámky pod čarou ovšem nemají normativní význam: „nejsou součástí právního předpisu, a tudíž se jedná o informaci k výkladu *e ratione legis*“ (nálezn Ústavního soudu z 22.10.1996 sp. zn. III ÚS 276/96).

⁸⁾ Např. zánik vlastnického práva fyzické osoby se vyvozoval z nepublikované Dohody mezi vládou ČSSR a vládou USA z 29.1.1982, o vypořádání určitých otevřených nároků a finančních otázek (srov. soudní rozhodnutí publikované pod č. 31/1989 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek ve věcech občanskoprávních).

ra pro výkon pravomoci orgánů českého státu na území cizího státu, resp. pro výkon pravomoci orgánů cizího státu na území českého státu, však chybí.⁹⁾

III.

Stejně jako některé návrhy související s přípravou nové federální ústavy počítal i vládní návrh Ústavy České republiky (ČNR 1992, VII. voleb. období, tisk 152) s širokým uplatněním recepce mezinárodních smluv. Čl. 10 Ústavy měl být podle návrhu rozdělen na dva odstavce. V prvním odstavci bylo řešeno postavení mezinárodních smluv o základních svobodách a lidských právech, ve druhém odstavci pak mezinárodních smluv ostatních : pokud jsou závazné pro Českou republiku, schválené Parlamentem a ratifikovány prezidentem republiky, jsou bezprostředně závazné a mají sílu zákona (chyběl tu výslovný požadavek vnitrostátního vyhlášení, vyjádřený poněkud nejasně později v čl. 52).

V paralelním návrhu ústavy, který předložila Čs. sociální demokracie (jehož projednávání v ČNR však nebylo připuštěno), bylo navrženo řešení komplexní : „Mezinárodní smlouvy schválené Národním shromážděním, ratifikované a vyhlášené v úřední sbírce určené k vyhlásování zákonů, z nichž vyplývají práva a povinnosti fyzickým nebo právnickým osobám, jsou v České republice bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.“ (čl. 6 odst. 1).¹⁰⁾

Z ne zcela jasných důvodů byl z vládou navrhovaného čl. 10 druhý odstavec vpuštěn, takže platná ústavní úprava se týká jen mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Recepce ostatních mezinárodních smluv tedy zůstala bez ústavní opory, z čehož však ještě neplyne, že by recepce prováděná obyčejnými zákony byla neústavní.

Zákonodárná moc v ČR náleží Parlamentu (čl. 15 Ústavy); z toho vyplývá především výlučné oprávnění Parlamentu přijímat zákony, které stanoví případy, meze a způsoby uplatňování státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny), jakož i právní zákazy a příkazy omezující svobodu chování fyzických i právnických osob (čl. 2 odst. 3 Listiny).

Při výkonu zákonodárné moci je Parlament ústavně omezen zejména v těchto směrech :

1. Ústava upravuje postup při projednávání a schvalování návrhů zákonů (obdobným způsobem projednává Parlament mezinárodní smlouvy a vyslovuje souhlas s jejich ratifikací - čl. 49 Ústavy). K platnosti zákona i mezinárodní smlouvy schválené Parlamentem je třeba, aby byly vyhlášeny způsobem stanoveným zákonem (čl. 52 Ústavy - u mezinárodních smluv se takto zjevně podmiňuje právě jejich vnitrostátní „bezprostřední závaznost“ ve smyslu původního pojetí čl. 10 Ústavy, jak byl vládou navržen).

⁹⁾ Použití zákona č. 151/1930 Sb., o úpravě právních a hospodářských poměrů v pohraničních územích, by bylo přinejmenším sporné.

¹⁰⁾ Hlavní principy tohoto návrhu byly zveřejněny v Rudém právu 2.11.1992.

2. Z principu ústavně vyjádřené dělby moci vyplývá především, že Parlament není oprávněn delegovat svou zákonodárnou pravomoc na orgány moci výkonné.¹¹⁾ Na druhé straně si však ani nesmí přisvojovat pravomoc náležející orgánům moci výkonné a soudní.¹²⁾

3. Pokud jde o obsah zákonů, je Parlament vázán zejména potud, že omezení základních práv a svobod nesmějí překročit meze vytýčené Ústavou, Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy.¹³⁾

Jinak je obsah zákona určován vůlí Parlamentu a patrně nic mu nebrání, aby obsah vymezil také výslovným odkazem na jiný akt, který sám projednal a schválil a jenž byl publikován stejným způsobem, jako zákon samotný. Na tom nic nemění okolnost, že při projednávání a „schvalování“ mezinárodní smlouvy, k jejíž ratifikaci je vyžadován souhlas, může Parlament pouze s ratifikací smlouvy (odstoupením od ní) vyslovit souhlas anebo tento souhlas odeprít (nemůže obsah smlouvy změnit).¹⁴⁾

V určitých případech může mezinárodní smlouvy sjednávat a schvalovat vláda, popř. její člen, to ovšem jenom tehdy, kdy ke smlouvě není třeba souhlasu Parlamentu podle čl. 49 Ústavy.¹⁵⁾ Takové tzv. vládní (resp. tzv. resortní) mezinárodní smlouvy nenabývají ovšem vnitrostátní „bezprostřední závaznosti“ už jenom proto, že byly popř. vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Vláda je totiž oprávněna vydávat nařízení (právní předpisy) jen k provedení zákona a v jeho mezích (čl. 78 Ústavy), ministerstva mohou vydávat právní předpisy jedinečně na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy). K „bezprostřední závaznosti“ takové smlouvy je tedy nezbytný zákonný podklad. Jestliže takový podklad chybí, může mít smlouva podle mého názoru relevanci „pouhého“ vládního usnesení, resp. směrnice ústředního orgánu státní správy a může zavazovat jenom součásti státní správy vzhledem ke vztahům služební nadřízenosti a podřízenosti.

¹¹⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu vyhlášené pod č. 14/1994 Sb. (Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 1, č. 1) a pod č. 265/1995 Sb. (Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 4, č. 59). V prvním případě Ústavní soud konstatoval, že zmocnění dané Parlamentem vládě je „z hlediska Ústavy ještě přípustné“, ve druhém případě však určitá ustanovení zákona zrušil, protože zmocnění se týkalo „vymezení základní pojmové náležitosti“, které se nesmí dostat „mimo vliv zákonodárce“.

¹²⁾ Nesporné je to potud, pokud Ústava orgánům moci výkonné a soudní určité pravomoci výslovně svěřuje (např. podle čl. 90 jen soud rozhoduje o vině a trestu za trestné činy). Delikátní je tato problematika zejména v oblasti moci výkonné, kde taková obecná výhrada chybí: může např. Parlament rozhodovat ve formě zákona o právech a povinnostech určitých jednotlivců, když obecně o takových věcech rozhodují orgány veřejné správy ve správním řízení? Příkladním se k odpovědi záporné.

¹³⁾ Při rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy posuzuje Ústavní soud nejenom obsah zákona, ale zjišťuje také, zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.).

¹⁴⁾ Srov. § 108 jednacího Řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb.).

¹⁵⁾ Rozhodnutí presidenta republiky uveřejněné pod č. 144/1993 Sb. V čl. 49 odst. 2 Ústavy jsou jednotlivé druhy smluv, podléhající souhlasu Parlamentu, vymezeny poměrně vágně. Upřesňující výklad podává ministr zahraničních věcí v metodické instrukci z 20.12.1993; podle ní patří např. mezi „smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona“ mj. nejen smlouvy obsahující závazky, k jejichž splnění je nezbytné vydání zákona, ale i všechny smlouvy upravující ucelenou oblast práv a povinností fyzických a právnických osob odlišně od platných zákonů.

Mnohé další problémy jsou společné pro mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy i pro mezinárodní smlouvy ostatní. Jde např. o to, aby vedle českého překlada smluv byla ve Sbírce zákonů vyhlášována i jejich autentická znění, a aby smlouvy byly včas vyhlášována a včas bylo také oznamováno, kdy přestanou být pro Českou republiku mezinárodněprávně závazné (soulad doby vnitrostátní závaznosti s dobou mezinárodní závaznosti).

IV.

Na závěr několik slov k otázce pravomoci Ústavního soudu přezkoumávat tyto mezinárodní smlouvy z hlediska jejich ústavnosti a k použití těchto smluv jako kritéria posouzení zákonnosti podzákoných právních předpisů.

1. Vládní návrh Ústavy předpokládal, že mezinárodní smlouvu podle čl. 10 odst. 2 návrhu (tj. smlouvu, která měla mít sílu obyčejného zákona) prezident republiky ratifikuje po té, co Ústavní soud rozhodne o jejím souladu s ústavními zákony (čl. 51 odst. 2 návrhu). Podle návrhu předloženého Čs. sociální demokracií mělo platit (čl. 26 odst. 2 návrhu): „Navrhne-li prezident republiky, předseda vlády, předseda Národního shromáždění nebo jedna pětina poslanců Ústavnímu soudu, aby přezkoumal, neobsahuje-li mezinárodní smlouva závazek, který by odporoval Ústavě, nemůže být smlouva ratifikována, dokud Ústavní soud nevypraví, že mezinárodní smlouva Ústavě neodporuje anebo dokud nebude změněna Ústava“.

Tyto návrhy se však součástí schválené Ústavy nestaly a Ústavní soud proto posuzovat soulad mezinárodních smluv s ústavním pořádkem ČR nemůže (čl. 87 odst. 1 Ústavy).

Souhlas k ratifikaci smluv dává Parlament ve formě prostých usnesení, nikoliv tedy ve formě zákona (srov. ust. čl. 49 odst. 1 Ústavy). Ústavní soud tato usnesení nemůže z hlediska jejich ústavnosti přezkoumávat, protože Ústava mu takovou pravomoc neposkytuje (čl. 87 odst. 1).

Mohlo by se tedy stát, že Parlament by dal souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy, která by odporovala ústavnímu zákonu nebo mezinárodní smlouvě podle čl. 10 Ústavy, tato smlouva by se po ratifikaci prezidentem republiky a vyhlášení ve Sbírce zákonů stala vzhledem k „recepčnímu ustanovení“ některého zákona (srov. oddíl II. tohoto příspěvku) „bezprostředně závaznou“, náprava cestou Ústavního soudu by však zjednána být nemohla.

2. Mezinárodní smlouvy recipované způsobem uvedeným v oddílu II. tohoto příspěvku (k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas, byly prezidentem republiky ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce zákonů a jsou pro Českou republiku mezinárodně závazné) nejsou zákony v technickém smyslu. Taková smlouva má však z výslovně projevené vůle zákonodárce působit jako *lex specialis*, její ustanovení mají platit přednostně před ustanoveními zákona, jsou-li od nich odlišná, mají tedy mít moc nebo sílu zákona. Vzhledem k tomu by měly být považovány za „zákon“, jímž je

i soudce při rozhodování vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy).¹⁶⁾ Na druhé straně však zůstávají pouhými recipovanými mezinárodními smlouvami a Ústavní soud je proto nemůže zrušit (v tomto ohledu „zákony“ nejsou).

Mají-li však tyto smlouvy - *cum grano salis* - moc nebo sílu zákona, lze soudit, že rozpor s nimi je „nezákonnosti“, tedy také rozporem se „zákonem“ ve smyslu ust. čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

Tyto všechny úvahy jsou míněny nikoliv jako definitivní názor, nýbrž jako podnět k diskusi, v jejímž ohni se teprve ukáže, nakolik jsou správné. Problémy jsou to závažné a po diskusi přímo volají.

DOMESTIC LAW VALIDITY OF INTERNATIONAL TREATIES NOT PROVIDED FOR IN ART. 10 OF THE CONSTITUTION

Abstract

The issue of the transformation of international treaties into domestic law has been accompanied by intense discussion since the Czechoslovak Republic was founded in 1918. The reason has been that the Constitution and constitutional instruments did not contain solutions and adequate provisions. In the end, the legislature accepted the position of the judiciary under which an international treaty became a part of the domestic legal order after the Czechoslovak legislator had embodied the contents of such a treaty into the legislation through a special legal instrument. Such an intent on the part of the legislator took various forms. For example, a special statute provided that a certain international treaty, or a previous or consequent treaty of a certain kind, attained the force of law. In the late 1930's, however, we began to see another solution, commonly used in the last decades: a certain statute provided that those provisions of international treaties published in the Collection of Laws which were inconsistent with the domestic law, were valid pending the international operation of the treaty, and thus replaced the domestic law provisions (a new relationship was created of *lex generalis* and *lex specialis*).

The Constitution of the Czech Republic expressly regulates only the transformation of international treaties on human rights and fundamental freedoms (Art.10). Other treaties are affected by Art.52, which states that a treaty, the ratification of which depends upon the consent of the Parliament, shall be declared in order for the treaty to come into force by means stated by law. The Constitution does not deal further with the treaties, which leads to some kind of inconsistency and variability in the legislative practice although the issue of what is and is not apart of the legal order should be principal and fundamental.

The importance of the problem is multiplied by the fact that the Constitutional Court does not have the power to review the consistency with the Constitution of the Parliamentary resolutions consenting to the ratification of international treaties (the consent of the Parliament is not given by means of a law). Nor does the Court have the power to review the consistency with the Constitution of the ratification act by the President. The Constitution does not authorize the Constitutional Court to express its opinion concerning the consistency with the Constitution of an international treaty before it is adopted and ratified, if officially asked to do so by the Parliament or the President.

Relationships between international law and domestic law are becoming closer and more complex; it is, therefore, not possible to act as if the problems did not exist.

¹⁶⁾ Zdá se, že v soudní praxi je takový výklad uznáván, náměty k polemice však vycházejí i odtud. Např. podle ust. § 103 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, je vyloučena platnost ustanovení uvedených v předchozích odstavcích tohoto paragrafu, jestliže mezinárodní smlouva stanoví jinak; v konkrétní věci soudy takovou smlouvu interpretovaly, ačkoliv nebyla vůbec vyhlášena, přičemž vycházely pouze z jejího úředního českého překladu (rozhodnutí uveřejněné pod č. 10/1995 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních).