

OTÁZKA KLAUZULÍ O PŘEDNOSTNÍ APLIKACI MEZINÁRODNÍCH SMLUV

MONIKA PAUKNEROVÁ

Otázka vztahu mezinárodních smluv k českému právu a jejich aplikace v rámci českého práva se nevyčerpává úpravou, kterou zakotvuje čl. 10 ústavy ČR. Článek 10 ústavy se totiž výslovně omezuje pouze na ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Pouze na smlouvy tohoto charakteru se vztahuje formulace čl. 10 ústavy *in fine*, že takové smlouvy (jimiž je ČR vázána) jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.

Pokud jde o mezinárodní smlouvy, jejichž předmětem je úprava **jiné matérie** než jsou základní lidská práva a svobody, je ústava mnohem skromnější. Prakticky se omezuje pouze na to, že v čl. 51 stanoví, že k platnosti zákona je potřebné, aby byl vyhlášen a totéž platí o mezinárodních smlouvách. Přestože v době, kdy byla ústava připravována, zazněly z odborné právnické veřejnosti hlasy, které požadovaly zakotvení obecného pravidla, které by ústavněprávně řešilo vztah mezinárodního práva a vnitrostátního práva, tyto hlasy nebyly vyslyšeny.¹⁾ Ústava v této otázce mlčí. Jaké to má důsledky?

Je nepochybné, že ústava je základním zákonem a nemusí upravovat ani to minimum, které si představujeme, že by upravovat měla. Pokud neobsahuje obecnou úpravu vztahu práva mezinárodního a vnitrostátního, je potřebné tuto otázku řešit bohužel vždy *in concreto*. K tomu, aby mohla být mezinárodní smlouva - řádně přijatá - v České republice aplikována, je nezbytný určitý právní základ, určitá pozitivněprávní opora. V důsledku toho, že ústava postrádá obecné ustanovení, je patrně potřebné vycházet z toho, že právním základem jsou ustanovení, obsažená v řadě jednotlivých zákonů, která obsahují tzv. klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. Tzn. ustanovení typu „tohoto zákona se použije, jen pokud nestanoví jinak mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána“.

Tyto klauzule přinášejí řadu problémů, s nimiž se naše praxe musí vždy nějak vypořádat a podle mého názoru právě na této otázce můžeme konkrétně ilustrovat to,

¹⁾ Srov. např. A. Wagner, První ústava České republiky z hlediska mezinárodního práva, *Právník* 3/1994, s. 201 n., zejména s. 207 a 209. K podnětným návrhům tohoto autora k ústavnímu řešení vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva, které Wagner předložil ve třech variantách, zákonodárci bohužel nepřihlédli. Srov. k těmto návrhům A. Wagner, K mezinárodněprávním aspektům nové československé ústavy, *Právník* 6/1991, s. 487 n., zejména s. 494-497.

co na jedné straně trápí teoretiky v řadě oblastí našeho právního systému a co na straně druhé bývá bagatelizováno praxí: že totiž chybí obecné koncepční řešení.

To je jeden z důvodů, proč jsem se rozhodla vystoupit na této konferenci, přestože mou specializací není ani ústavní právo a dnes už ani mezinárodní právo veřejné. Především bych chtěla přinést pohled odjinud, zdola, od zákonů směrem k ústavě.

Omezím se na dvě otázky.

1. ROZDÍLNÁ FORMULACE KLAUZULÍ O PŘEDNOSTI MEZINÁRODNÍCH SMLUV A OTÁZKA JEJICH VÝKLADU

Klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv jsou formulovány různě a tyto rozdíly nejsou nepodstatné. K tomu, aby mezinárodní smlouva měla přednost před zákonem, v některých případech stačí, že takovou mezinárodní smlouvou je ČR vázána. Jinými slovy, tyto klauzule se omezují na požadavek pouhé vnější závaznosti mezinárodních smluv.

Klauzule tohoto typu obsahují nejen starší zákony, např. § 2 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním č. 97/1963 Sb. v platném znění; § 76 zák. č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, v platném znění; § 37 zák.č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění; § 2 odst. 4 zákona o hospodářské soutěži č. 63/1991 Sb., v platném znění; ale i např. § 318 nového celního zákona č. 13/1993 Sb.; § 35 zák.č. 137/1995 Sb., o ochranných známkách; § 31 devizového zákona č. 219/1995 Sb. aj.

Naproti tomu některé zákony převážně z novější doby vyžadují, aby ČR byla takovou smlouvou nejen vázána, ale aby byla mezinárodní smlouva oficiálně publikována ve Sbírce zákonů. Sem patří např. § 756 obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb. v platném znění; § 69 zák.č. 328/1991 Sb. o konkursu a vyrovnání, v platném znění; § 73 živnostenského zákona č. 455/1991 Sb., v platném znění; § 26 zák.č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě; § 47 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů aj.

Přitom ovšem nejde o převratnou radikální změnu - požadavek publikace mezinárodních smluv je staršího data a naopak byl svého času vypuštěn např. právě z novějšího zákona o mezinárodním právu soukromém nebo z novějšího devizového zákona.²⁾

Nelze však vycházet z toho, že by obecně novější předpisy požadovaly i publikaci závazných mezinárodních smluv. Naopak, je mi znám případ jednoho zákona přijatého v r. 1993, jehož tvůrce je pyšný na to, že se podařilo do tohoto zákona včlenit klauzuli, která požadavek publikace mezinárodní smlouvy neobsahuje. Tato klauzule prošla Parlamentem bez povšimnutí. In concreto jde totiž právě o jednu z oblastí, kde „platí“ řada mezinárodních smluv dosud ve Sbírce nepublikovaných. Autor tohoto návrhu vyslovil dokonce názor, že v dané oblasti je údajně požadavek publika-

²⁾ Srov. § 71 zákona č. 41/1948 Sb., o mezinárodním a mezioblastním právu soukromém a o právním postavení cizinců v oboru mezinárodního práva soukromého a § 47 devizového zákona č. 528/1990 Sb.

ce neúnosný. Zcela neobvyklé a přímo kuriózní řešení, které rovněž nepřispívá k právní jistotě, je obsaženo ve sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 373/1990 Sb. o přístupu k významným mezinárodním ekonomickým dohodám, které vyhláší, jak výslovně uvádí, plnou (?) účinnost těchto dohod na čs. území ode dne jejich podpisu a uložení příslušných listin o přístupu, aniž byly zároveň publikovány.³⁾

Vyhlásování sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, spolu s jejich plným zněním ukládá zákon č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky za podmínek blíže stanovených v § 3. To znamená, stručně řečeno, pokud jde o mezinárodní smlouvy politické a hospodářské všeobecné povahy a smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona a o jiné mezinárodní smlouvy, které se týkají osob a organizací. Dovolují si připomenout, že platnosti nabývají právní předpisy dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů a účinnosti pak nejdříve dnem vyhlášení (srov. § 5 cit.zák.). A co když bude mezinárodní smlouva publikována opožděně nebo dokonce nebude publikována vůbec?

V takovém případě se klade otázka, jak interpretovat ony klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv, které požadavek publikace smlouvy ve Sbírce zákonů výslovně neobsahují. Podle stanoviska bývalého Nejvyššího soudu ČSSR se bude mezinárodní smlouva aplikovat od okamžiku vázanosti státu danou mezinárodní smlouvou, jak je uveden ve vyhláškách ministerstva zahraničních věcí, oznamujících vstup smlouvy v platnost.⁴⁾ Problém v tomto směru nastává v mezidobí, kdy určitou smlouvou je Česká republika již sice vázána,⁵⁾ ale tato smlouva nebyla ještě publikována ve Sbírce zákonů. Určité světlo do tohoto problému vnaší čl. 52 Ústavy, podle něhož k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen a totéž platí o mezinárodních smlouvách schválených Parlamentem. Koneckonců, již Komentář k zákonu o mezinárodním právu soukromém a procesním z r. 1989 se vyslovuje kriticky k výše uvedenému stanovisku NS ČSSR a považuje za nezbytné, aby mezinárodní smlouva, která obsahuje obecně závazné právní normy, byla publikována.⁶⁾

³⁾ Sdělení FMZV č. 373/1990 Sb., o přístupu ČSFR k Dohodě o mezinárodním měnovém fondu, k Dohodě o Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj, k Dohodě o Mezinárodní finanční korporaci, k Dohodě o Mnohostranné agentuře pro investiční záruky a k Dohodě o Mezinárodním sdružení pro rozvoj. V tomto sdělení je zároveň publikováno rozhodnutí prezidenta republiky o přístupu k těmto dohodám, které v bodě 4. odst.2 uvádí:

„Uvedené dohody jsou plně účinné na území ČSFR ode dne jejich podpisu a uložení příslušných listin o přístupu.“

Dohoda o MMF již sice byla svého času publikována pod č. 68/1946 Sb. (a na to mělo sdělení alespoň odkázat; dohoda byla ovšem nově ratifikována v r. 1990). Ostatní dohody však publikovány nebyly a ani rozhodnutí prezidenta republiky přece nemůže nebo by nemělo tímto vyhlášením vlastní publikaci smluv nahrazovat. Tento stav byl napraven až sdělením č. 500/1992 Sb.

⁴⁾ Sbírka soudních rozhodnutí a stanovisek č. 26/87, s. 486.

⁵⁾ Pro zjednodušení ponechávám stranou otázku okamžiku, kdy se mezinárodní smlouva stává závaznou pro ČR (odkdy je ČR smlouvou vázána) a okamžiku vstupu mezinárodní smlouvy v platnost (odkdy je mezinárodní smlouva účinná) - ty občas, jak známo, nemusí spadat vjedno. K tomu je třeba poznamenat, že pro mezidobí, kdy již mezinárodní smlouva byla sjednána, ale ještě např. nebyla ratifikována a tedy přirozeně ani publikována, je někdy s ohledem na zvlášť naléhavé zájmy uzavřena dohoda o předběžném provádění mezinárodní smlouvy, což umožňuje čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z r. 1969.

⁶⁾ Autoři komentáře výslovně uvádějí, že publikace jako předpoklad vnitrostátní platnosti mezinárodní smlouvy je nutným požadavkem zákonnosti, srov. blíže Z. Kučera a L. Tichý, Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním. Komentář. Praha 1989, s. 31.

Problém spočívající v tom, že mezinárodní smlouva byla publikována ve Sbírce zákonů opožděně nebo nebyla publikována vůbec, řeší v obecné úrovni čl. 52 ústavy. Je otázkou, a v tom spatřuji vlastně největší význam konání této konference, spojení konstitucionalistů a internacionalistů, jak přistupovat k mezinárodním smlouvám, které ČR sjednala, avšak které u nás ve Sbírce zákonů nikdy publikovány nebyly? Jsou závazné či nikoli? Je možno to napravit dodatečnou publikací? A odkdy bude taková mezinárodní smlouva vnitrostátně závazná?

K této otázce mne přivedl rozsudek Vrchního soudu v Praze z r. 1995.⁷⁾ Šlo o otázku právní závaznosti majetkoprávní dohody uzavřené mezi vládami ČSSR a USA 29.1.1982, která nikdy nebyla publikována ve Sbírce a naopak, jak výslovně soud uvádí, byla utajována. Soud tuto otázku obešel tím, že „právní povaha Dohody z hlediska její závaznosti s ohledem na způsob její publikace není rozhodná. V tomto sporu se totiž nevypořádají nároky podle této Dohody, ale pouze zjišťuje, zda je dán zákonem stanovený předpoklad ... nevypořádání věci mezistátní dohodou. Zda tato dohoda byla právně závazná, náležitě recipována a publikována, není pak rozhodující...“ (sc. v dané kauze).

Striktně vzato, ve smyslu čl. 52 ústavy by nebylo možno se ustanovení takové mezinárodní smlouvy dovolávat. Na druhé straně však tím může docházet k závažné újmě a asi není únosné z hlediska právní jistoty, aby mezinárodní smlouva zůstala stát někde „uprostřed cesty“ a nebyla příslušnými orgány dovedena do náležité úrovně, tak, aby byla způsobilá aplikace.

2. PŘÍPAD, KDY NEEEXISTUJE PŘÍSLUŠNÁ KLAUZULE O PŘEDNOSTI MEZINÁRODNÍCH SMLUV

Druhá otázka úzce navazuje na tu prvou. Pokud vycházíme z toho, že právním základem aplikace mezinárodní smlouvy v ČR (nejde-li o smlouvy v oblasti základních lidských práv a svobod) je vždy konkrétní klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv, potom logicky musí jednoho dne vyvstat otázka, jak postupovat v případě, že příslušný zákon, tzn. zákon upravující určitou materii, o kterou jde, žádnou klauzuli o přednostní aplikaci mezinárodních smluv neobsahuje?

Konkrétně jsem na tuto otázku narazila zcela nedávno, když jsem se zamýšlela - naštěstí zatím čistě akademicky - nad možností, aby se jednotlivci, fyzické nebo právnické osoby přímo dovolaly ustanovení Evropské dohody o přidružení ČR k ES, a to ustanovení, která je možno považovat za ustanovení self-executing (např. čl. 26 a 27 ED).⁸⁾ Evropská dohoda byla řádně publikována pod č. 7/1995 Sb. Pokud dospějeme k závěru, že tato ustanovení jsou self-executing, potom je třeba se zabývat tím, zda existuje právní základ pro takový postup ve smyslu českého práva,

⁷⁾ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze z 26. 5. 1995 sp. zn. 3 Cdo 274/93, publikovaný in Právní rozhledy 8/1995, s. 320 n.

⁸⁾ Srov. blíže M. Pauknerová, Evropská dohoda o přidružení, volný pohyb průmyslových výrobků a technická harmonizace, Právník 12/1996, s. 1013 n.

tzn. zda existují příslušné klauzule o přednostní aplikaci mezinárodních smluv. V úvahu by tu patrně přicházely klauzule o přednosti mezinárodní smlouvy, obsažené v § 318 celního zákona, § 756 obchodního zákoníku, případně i § 31 de vizového zákona (srov. výše). Další předpis, který by ve svém torzu do této skupiny nepochybně patřil, zákon o hospodářských stycích se zahraničím č. 42/1980 Sb. v platném znění, však klauzuli tohoto charakteru neobsahuje (srov. pouze § 56 cit. zák.).

Jestliže bychom se striktně drželi podmínek bezprostřední použitelnosti či závaznosti mezinárodní smlouvy v českém právu, klade se otázka, co v tomto případě. Znamenalo by to, že mezinárodní smlouva prostě nebude in concreto přímo aplikovatelná? To je asi jen stěží udržitelný závěr.

Osobně se domnívám, že pokud soud přízná tomuto ustanovení Evropské dohody self-executing charakter, tato mezinárodní smlouva se tu prosadí. V případě, který jsem naznačila, tzn. kdy by bylo potřebné zvažovat přednostní aplikaci Evropské dohody v oblasti, jejíž regulaci dosud pokrývá zákon o hospodářských stycích se zahraničím, který neobsahuje výslovné ustanovení o přednosti mezinárodních smluv, by určitě nebylo možné jít v tomto směru do důsledků a argumentovat a contrario. To znamená např. ve srovnání s celním zákonem, který tu je velmi blízký a který na rozdíl od zákona o hospodářských stycích se zahraničím výslovně obsahuje ustanovení o přednostní aplikaci mezinárodních smluv.

V každém případě můžeme tuto otázku, kterou asi nezodpoví nikdo jiný než soud a bude přitom ještě záležet na konkrétních okolnostech, uzavřít tím, že naznačená situace je exemplární ukázkou toho, k čemu může vést mezera v naší ústavě.

Záměrně jsem ponechala stranou otázku, kdy jsou mezinárodní smlouvy self-executing a jak je to s jejich bezprostřední aplikovatelností nebo závazností, která je aktuální, při pohledu „zdola“, zejména v souvislosti s aplikací Evropské dohody o přidružení. To je otázka zasluhující samostatného pojednání.

THE ISSUE OF CLAUSES ON THE PREFERENTIAL APPLICATION OF INTERNATIONAL TREATIES

S u m m a r y

The issue of the relationship between Czech law and international treaties and their application within the framework of Czech law is not resolved by provisions under Art.10 of the Constitution of the Czech Republic. Art. 10 explicitly defines only ratified and declared international treaties on human rights and fundamental freedoms. The Constitution remains silent in the cases of international treaties dealing with other subject-matters.

The Constitution does not contain a general provision on the relationship between international and national law. Therefore, we should consider individual provisions of various statutes, containing so-called clauses on the preferential application of international treaties, to provide the necessary legal basis; e.g a provision such as „the law herein shall apply unless the international treaty binding the Czech Republic states otherwise.“

Such clauses have brought many problems and the author gives examples of some of them to illustrate the lack of general conceptual solutions. She deals with differences in the wording of the clauses on preferential application of international treaties. Some of them require the international treaty in question to be published in the Collection of Laws; some do not. There have been cases, however, where the publication of international treaties was delayed or the treaties were not published at all.

The author also contemplates a case where such a clause on the preferential application of a treaty does not exist, particularly in relation to the application of the European Agreement on the Association of the Czech Republic to the European Communities.