

VII. Výhrady ke smlouvám

1. Pojem výhrady

Při sjednávání mnohostranných smluv se často stává, že státu, který si přeje stát se smluvní stranou, nevyhovuje určité ustanovení, které ve smlouvě nemá zásadní charakter. Institut výhrady ke smlouvě takovým státům za určitých podmínek umožňuje stát se stranou smlouvy, avšak s vyloučením právních účinků nepřijatelného ustanovení nikoli obecně, ale pro tento stát, resp. pro jeho vztahy s jinými smluvními stranami. Smyslem přípustnosti výhrad je snaha o umožnění co nejširšímu okruhu států stát se smluvními stranami zejména mnohostranných pravotvorných smluv.

Výhradou rozumíme *jednostranné prohlášení státu směřující k vyloučení závaznosti určitých ustanovení smlouvy pro tento stát, tedy ke změně právních následků těchto ustanovení*. Vídeňská úmluva definuje v článku 2 odst. 1 písm. d) výhradu pro své účely jako *jednostranné prohlášení jakkoliv formulované nebo označené, učiněné státem při podpisu, ratifikaci, přijetí nebo schválení smlouvy, nebo při přístupu k ní, jímž se zamýšlí vyloučit nebo pozměnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu*.

Výhrada je vlastně podmínkou k udělení souhlasu tohoto státu se smlouvou. Z toho vyplývá, že výhrady v tomto pojetí nejsou možné u smluv dvoustranných, kde uplatnění výhrady je vlastně prezentování jiného stanoviska, které, není-li akceptováno druhou stranou, znemožňuje dohodu o smlouvě.

V dnešní smluvní praxi jsou výhrady zcela obvyklým jevem. Jejich nevýhodou je však narušení integrity textu smlouvy, zejména při větším počtu a rozmanitosti výhrad činěných jednotlivými smluvními státy. Výhrad se začalo více užívat po roce 1945, kdy vzniká řada mezinárodních organizací nové generace, na jejichž půdě jsou sjednávány mnohostranné smlouvy pravotvorného charakteru. Při přijímání textu na diplomatických konferencích rozhoduje většina, a proto se může lehce stát, že přijatý text obsahuje pro státy, které jsou součástí menšiny, nepřijatelná ustanovení. Zatímco před druhou světovou válkou se vycházelo pro účinnost výhrady z požadavku souhlasu všech ostatních smluvních států s výhradou, dnes je toto "procesní" pojetí nahrazeno "hmotně právním", a sice zásadou *kompatibility výhrady s předmětem a cílem smlouvy*.

2. Přípustnost výhrady

Úprava výhrad ke smlouvám je obsažena v člancích 19 až 23 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Výhradu lze podle článku 19 činit jen při podpisu, ratifikaci a jiných podobných úkonech, jimiž je vyjadřován definitivní souhlas státu se smlouvou. Znamená to, že výhradu nelze učinit dodatečně, tedy poté, co byl tento souhlas vyjádřen. Obligatorní je písemná forma výhrady, kterou je třeba notifikovat ostatním smluvním stranám, resp. státům, které se mohou stát stranami smlouvy (účastníkům diplomatické konference na níž byla smlouva sjednána, státům, které smlouvu podepsaly apod.).

Pokud jde o přípustnost, rozlišují se výhrady smlouvou *výslovně zakázané*, *výslovně dovolené (předvídané)* a *ostatní*. Výhrada zakázaná je taková, která je smlouvou *výslovně*

vyloučena nebo která *nespadá* do okruhu výhrad *výlučně dovolených*. Ustanovení smlouvy o výhradách je zde objektivním kritériem pro posouzení dovolenosti, resp. nedovolenosti výhrady. Kromě toho není dovoleno učinit výhradu, která by byla *neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy*. V tomto případě je kritérium přípustnosti výhrady subjektivní. Bude záležet na povaze smlouvy jako takové, příslušného ustanovení a zejména na stanovisku ostatních států.

Výhrada výslovně smlouvou povolená nevyžaduje ke své účinnosti žádné reakce ostatních smluvních států.

Ostatní výhrady (tedy smlouvou nezmiňované) musí být zásadně přijaty jinými smluvními státy. Ty mají možnost výhradu přijmout nebo k ní uplatnit námitku (obojí písemně). Je-li výhrada jiným smluvním státem přijata, stávají se oba ve vzájemné relaci stranou smlouvy. Nevznese-li smluvní stát námitku k výhradě do dvanácti měsíců od její notifikace, má se za to, že ji přijal. Námitka proti výhradě vznesená smluvním státem nebrání tomu, aby smlouva mezi oběma vstoupila v platnost, ledaže by namítající stát jasně vyjádřil opačný úmysl. Výhrada musí být přijata alespoň jedním dalším smluvním státem, aby byl účinný úkon vyjadřující souhlas být vázán smlouvou ze strany státu činícího přitom tuto výhradu.

Výhrada platná ve vztahu k jinému smluvnímu státu mění pro oba státy ustanovení smlouvy podle obsahu výhrady. Tato výhrada nemá právní účinky pro jiné smluvní státy v jejich vzájemných vztazích. Jestliže stát, který vznesl námitku k výhradě, se nevyslovil proti vstupu smlouvy v platnost mezi ním a státem, který učinil výhradu, ustanovení, proti němuž výhrada směřuje, se mezi oběma státy v rozsahu výhrady nepoužijí (článek 21).

Výhrady, jakož i námitky k výhradám lze kdykoli odvolat, a to jednostranným aktem a vždy písemně. Právní účinky odvolání (tj. vytvoření stavu, jako kdyby výhrada nebyla učiněna nebo námitka uplatněna) nastávají dnem notifikace odvolání příslušnému smluvnímu státu (článek 22).

Někdy státy činí při podpisu nebo ratifikaci smlouvy *prohlášení*. Některá prohlášení, která vyhovují definici výhrady, jsou vlastně výhradami. Naproti tomu prohlášení, která nezamýšlejí pozměnit právní účinky smlouvy vůči státu, výhradami nejsou. Jiná prohlášení se mohou týkat výkladu smlouvy (*tzv. interpretační prohlášení*).

Povahu výhrady má na příklad prohlášení ČSSR k článku 8 *Úmluvy o doručování soudních a mimosoudních písemností v cizině ve věcech občanských a obchodních z r. 1965*. Podle druhého odstavce tohoto článku může každý stát prohlásit, že odmítá na svém území doručování prostřednictvím diplomatických a konzulárních orgánů jiného smluvního státu. Obdobnou povahu má *námitka* podle článku 10 téže úmluvy, kterou bylo na území ČSSR vyloučeno doručování poštou. V obou případech jde vlastně o výhradu smlouvou výslovně dovolenou.

Příkladem prohlášení s povahou výhrady, avšak nikoli výslovně dovolené, má prohlášení ČSSR k článku 29 téže úmluvy, umožňujícímu smluvním státům rozšířit působnost na území, která "v mezinárodních vztazích zastupují". Podle tohoto prohlášení se "ČSSR *nepovažuje za vázanou* tímto ustanovením, které je v rozporu s Deklarací VS OSN o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům ze dne 14. prosince 1960." Ze znění prohlášení je patrné, že úmyslem zde bylo vyloučit právní účinky tohoto ustanovení - jde tedy o výhradu. Naproti tomu u jiných smluv se toto prohlášení omezilo na konstatování uvedeného rozporu obdobného ustanovení s Deklarací bez dovětky o vázanosti oním ustanovením. V těchto případech tak o výhradu nešlo, neboť účelem bylo jen vyslovit určité politické stanovisko bez dopadu na právní účinky smlouvy.

VIII. Výklad mezinárodních smluv

Účelem výkladu mezinárodní smlouvy je zjistit skutečný smysl jejího textu. Mezinárodní smlouvy interpretují pouze

- a) smluvní strany,
- b) jiné subjekty jimi pověřené (zejména orgány rozhodující spory).

Spory o výklad jednotlivých ustanovení smlouvy, zejména dvoustranné, mohou být velmi těžko řešitelné. Proto někdy smluvní strany zejména dvoustranných smluv uzavírají vedle smlouvy samotné ještě dohodu o výkladu některých ustanovení, a to převážně zjednodušenou formou (výměnou dopisů nebo nót).

Vídeňská úmluva upravuje interpretaci smluv v člancích 31 až 33. Tato kodifikace se všeobecně považuje za velmi zdařilou, neboť vychází z původní obyčejové úpravy, kterou konkretizuje a činí komplexnější. Tato úprava je v pravém slova smyslu normativní, což jednoznačně vyplývá ze slov "smlouva musí být vykládána". Postupy jí předepsané jsou tedy závazné; nejde o nějaké pouhé vodítko či nezávaznou pomůcku.

Článek 31 obsahuje *obecné pravidlo výkladu*. Toto pravidlo především slučuje *výklad smlouvy v dobré víře* s několika hledisky výkladu: gramatickým (*v souladu s obvyklým významem dávaným výrazům ve smlouvě*), systematickým (*v jejich souvislosti*) a teleologickým (*s přihlédnutím k cíli a účelu smlouvy*). Souvislostí se rozumí celá smlouva samotná, jakož i jakákoli dohoda nebo jiný dokument vztahující se ke smlouvě. Velmi důležitá a užitečná je pro výklad zejména preambule smlouvy. Kromě toho musí být vzaty v úvahu

- a) pozdější dohody týkající se výkladu nebo provádění smlouvy,
- b) následná praxe při provádění smlouvy, která založila dohodu stran týkající se výkladu smlouvy,
- c) jakékoli pravidlo mezinárodního práva použitelné mezi stranami.

Z hlediska gramatického výkladu *zvláštní význam* (na rozdíl od *obvyklého významu*) se musí dát výrazu ve smlouvě v případě, kdy to strany zamýšlely.

Je vidět, že Vídeňská úmluva dokázala eliminovat spory o prioritě jednotlivých druhů výkladu tím, že zavedla jedno obecné pravidlo kombinující všechny uvedené metody. Za rozhodující považuje *text smlouvy*, nikoli *úmysl stran*. Znamená to, že interpretaci se hledá pravý smysl daného textu a nehledá se mimo tento text úmysl účastníků.

Článek 32 upravuje *dodatečné interpretační prostředky*. Příkladem zde uvádí přípravné práce a okolnosti, za nichž byla smlouva uzavřena. V praxi je právě toto jeden z neúčinnějších a nejpoužívanějších prostředků, selže-li postup interpretace textu podle článku 31. Významným pramenem pro zjištění úmyslu stran jsou záznamy z jednání o smlouvě, zejména protokoly z pracovních jednání i diplomatické konference. Zde je možno často najít spolehlivé vodítko pro určení obsahu použitých pojmů nebo formulací.

Dodatečné prostředky výkladu se používají zejména tam, kde je význam výrazu po aplikaci článku 31 stále dvojsmyslný nebo nejasný nebo kde výklad vede k výsledku zřejmě nesmyslnému nebo nerozumnému.

Článek 33 Vídeňské úmluvy stanoví pravidla pro výklad různých jazykových verzí smlouvy. O tomto problému je pojednáno podrobněji v kapitole o jazyku smlouvy.

I u mezinárodních smluv existuje obdoba *legálního* výkladu. Je zcela běžným jevem, že úvodní ustanovení dvoustranných, ale zejména mnohostranných smluv obsahují definice důležitých používaných pojmů, aby byly interpretační problémy omezeny na minimum.

Nelze-li sladit stanoviska jednotlivých smluvních stran na výklad ustanovení smlouvy, mluvíme o sporu o výklad smlouvy. Některé smlouvy se vznikem takových sporů počítají, a proto stanoví procedurální pravidla pro jejich řešení. Nejčastěji jde o dva druhy postupů: u smluv dvoustranných pomocí společného orgánu smluvních stran a u smluv mnohostranných stanovení obligatorní jurisdikce mezinárodního orgánu pro řešení sporů (nejčastěji Mezinárodního soudního dvora).

Z hlediska vnitrostátního se klade otázka, který státní orgán je oprávněn interpretovat smlouvy uvnitř státu. Tato otázka není nikde upravena a je tudíž nutno vycházet z logiky věci. Obecná teorie práva hlásá, že interpretace právní normy je součástí, resp. předstupněm její aplikace. Interpretuje tedy především aplikující orgán. Tím může být vnitrostátní soud, pokud aplikuje smlouvu "self-executing" na vnitrostátní právní poměr. Jinak to bude patrně orgán, do jehož pravomoci spadá otázka, která je předmětem vykládaného ustanovení, resp. který podle vnitrostátních kompetenčních předpisů smlouvu sjednal.