

Právo mezinárodních smluv

Souhrnný přehled (pomocný materiál)

(Tento přehled nenahrazuje text v učebnici, jeho účelem je usnadnit porozumění důležité a praktické problematice mezinárodních smluv.)

1. Podstata mezinárodní smlouvy, koncepční pojetí

Mezinárodní smlouva je jedním ze dvou základních pramenů mezinárodního práva. Jejím účelem je stanovit právní pravidla, jimiž se mají subjekty mezinárodního práva smlouvou zavázané řídit. Je to dohoda stran, jež dopadá zásadně pouze na tyto strany, ve smlouvě **individuálně určené**. Tím se liší právního normativního aktu, který známe z vnitrostátního práva, a také od mezinárodního obyčeje, který má nejčastěji povahu obecnou a vztahuje se tak jako pravidlo obecného mezinárodního práva *potencionálně* na všechny státy, aniž by byly specifikovány.

Pojem mezinárodní smlouvy

V mezinárodních vztazích se vyskytují nejrůznější typy dohod mezi různými subjekty. Ne všechny jsou ale mezinárodními smlouvami v užším smyslu, tj. prameny mezinárodního práva.

Pojmové znaky:

- a) Je to dohoda, tedy **souhlasný projev vůle** nejméně dvou stran.
- b) Všemi stranami dohody jsou **subjekty mezinárodního práva**, způsobilé smlouvy uzavírat, nikoli jiné entity či osoby.
- c) Je to dohoda, která podléhá režimu **mezinárodního práva**.
- d) Je to dohoda, která má **zamýšlené právní účinky**.

ad a) **Souhlasná vůle stran** musí být projevována stanoveným způsobem. "Stranou" rozumíme v případě státu orgán, který jménem tohoto státu jedná. Vídeňská úmluva se vztahuje jen na smlouvy v písemné formě.

ad b) Je-li stranou dohody osoba či entita, která **není subjektem mezinárodního práva** (např. obchodní společnost), nepůjde o mezinárodní smlouvu, a to ani když všechny ostatní strany vícestanné smlouvy subjekty mezinárodního práva jsou. Naproti tomu těmito subjekty nemusí být jen státy, ale i mezinárodní organizace, quasistátní útvar (Svatá stolice) apod.

Dohody mezi státem na jedné straně a podnikem např. těžícím jeho nerostné bohatství bývají označovány jako koncesní smlouvy, nověji jako smlouvy diagonální.

ad c) Mezinárodní smlouva musí podléhat režimu **práva mezinárodního**. Řídí-li se dohoda vnitrostátním právem nějakého státu, nemůže jít o mezinárodní smlouvu. Lze si snadno představit smlouvu mezi orgány dvou států, která se týká např. prodeje movitých věcí nebo převodu nemovitosti, a má tudíž povahu soukromoprávního kontraktu.

ad d) Praktické problémy mohou nastat při hodnocení, zda strany zamýšlely přijetím dokumentu, který má jinak všechny znaky smlouvy, založit nový právní stav, tedy **právní účinky**. U většiny smluv nejsou pochybnosti, protože to vyplývá z jasně projeveného úmyslu stran. Ty nastávají tam, kde mezi stranami není jasné, zda uzavírají smlouvu nebo formulují jen právně nezávaznou deklaraci politické povahy.

Funkce mezinárodní smlouvy: smlouvy kontraktuální a pravotvorné

O mezinárodní smlouvě je možno bezvýhradně konstatovat, že upravuje vztahy mezi státy, případně jinými subjekty mezinárodního práva. Vztahy smlouvou upravené jsou pak vztahy mezinárodně právní. Při bližším zkoumání však zjistíme, že *mezinárodní smlouva plní ve sféře mezinárodního práva dvojí zcela odlišnou funkci*.

a) Mezinárodní smlouva slouží především k tomu, aby mezi zúčastněnými státy upravila určité otázky jejich vzájemných vztahů. Takové smlouvy jsou nazývány **kontraktuální** (z francouzského "traité-contrat"), neboť se svoji povahou vzdáleně podobají občanskoprávní smlouvě (kontraktu). Jsou to smlouvy, které řeší určitou konkrétní otázku vztahů mezi zúčastněnými státy, regulují konkrétní vztah mezi nimi. Kontraktuální smlouvy obsahují reciproční ustanovení, upravují individuální práva a povinnosti svou povahou uplatnitelná jen mezi stranami smlouvy.

Až na malé výjimky **jsou dvoustranné smlouvy kontraktuální**. Jako příklady je možno uvést smlouvy o zamezení dvojího zdanění, o zamezení dvojího občanství, o vzájemném uznávání soudních rozhodnutí, o navázání diplomatických styků apod.

Kontraktuální smlouvy jsou běžně i mnohostranné, např. o uznatelnosti soudních rozhodnutí, o soudní spolupráci (např. Haagská úmluva o doručování soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních - 1965).

b) **Právo tvorné** smlouvy mají zcela jinou povahu. Neupravují konkrétní otázky a vztahy, ale **vytvářejí pro své strany právní pravidla**. Jsou "pokračovateli" mezinárodních obyčejů. Obsahují právní pravidla normativního charakteru - normativního v tom smyslu, že se vztahují na všechny smluvní strany. Právo tvorné smlouvy nejsou analogií normativního aktu ve vnitrostátním právu - nejsou vydávány nadřízeným subjektem. Vytvářejí režim, který působí obecněji než jen striktně mezi stranami smlouvy (např. kodifikace obyčejového práva).

Právo tvornými smlouvami jsou především všechny kodifikační úmluvy (o mořském právu, o diplomatickém právu, humanitární právo apod.). Tyto úmluvy kodifikují dosavadní obyčejové právo a dávají mu smluvní formu, pochopitelně jen pro smluvní státy. Dalšími příklady jsou úmluvy o ochraně lidských práv.

Označení smluv, jejich struktura

Mezinárodní smlouvy jsou v současnosti hlavním pramenem úpravy vztahů mezi státy, a tedy mezinárodního práva. Bývají označovány různými názvy: *úmluva, smlouva, dohoda, protokol apod.* Zvolený název však nemá žádný právní význam, neboť nemá vliv na závaznost smlouvy. Používání jednotlivých názvů pro jednotlivé typy **mezinárodní smlouvy** (druhový pojem) se nicméně v praxi alespoň částečně ustálilo, takže jednotlivá označení se nejčastěji (nikoli však vždy) užívají takto:

- **úmluva**: významná mnohostranná pravotvorná smlouva (*Úmluva o smluvním právu*),
- **smlouva**: významná dvoustranná nebo mnohostranná smlouva (*Smlouva o nešíření jaderných zbraní, Smlouva mezi ČR a SR o právní pomoci*),

- **charta:** mnohostranná smlouva velkého politického nebo jiného významu (*Charta OSN*),
- **dohoda:** méně politicky významná zpravidla mezivládní dvoustranná smlouva (*Dohoda o obchodních vztazích mezi vládou ČSFR a vládou USA*),
- **protokol:** používá se velmi různě, často k označení mnohostranné smlouvy upravující některé otázky spíše technické povahy nebo k označení dodatkového, revizního nebo prováděcího smluvního dokumentu ke smlouvě jiné apod. (*Protokol o změně Smlouvy mezi ČSSR a MLR o výstavbě a provozu soustavy vodních děl Gabčíkovo-Nagyymaros*),
- **ujednání:** politicky nevýznamná mezivládní nebo meziresortní dvoustranná smlouva upravující spíše otázky technické povahy, často sjednaná v tzv. zjednodušené formě (*Ujednání o zrušení vízové povinnosti pro držitele diplomatických a služebních pasů mezi vládou ČSFR a vládou Pákistánské islámské republiky*),
- **statut:** typické označení pro smlouvy, jimiž se zřizují mezinárodní organizace nebo orgány (*Statut Mezinárodního soudního dvora*).

Pokud jde o **strukturu mezinárodní smlouvy**, její text obvykle začíná *preambulí*, v níž strany často slavnostní formou specifikují účel sjednání smlouvy s odvoláním na své vzájemné vztahy, případně i s odvoláním na jiný (zásadní) smluvní dokument. Preambule je rovnocennou součástí smlouvy a je důležitá zejména pro její teleologický výklad.

Meritorní text smlouvy je vnitřně členěn obdobně jako text vnitrostátních norem.

Závěrečná ustanovení smlouvy, zvaná též *protokolární články*, obsahují ustanovení o právním životě smlouvy, především o jejím vstupu v platnost a o trvání, resp. zániku platnosti, o změnách či revizi smlouvy apod.

Právní povaha *příloh smlouvy* může být různá. Jednoznačně ji lze určit jen z ustanovení smlouvy. Přílohy smlouvy upravující podrobné otázky technického charakteru mívají jiný právní režim než smlouva sama, aby je bylo možno snadno operativně aktualizovat (na příklad pouhou dohodou ministrů bez souhlasu vlád nebo parlamentů, jimž podléhá vlastní smlouva).

Právní režim mezinárodní smlouvy. Právní úprava smluvního práva - dvě úrovně

Mezinárodní smlouva je pramenem mezinárodního práva, a proto je zcela přirozeně upravena právem mezinárodním. Smlouvy ovšem uzavírají státy (resp. mezinárodní organizace). Musí být tedy upraveny i vnitrostátní vztahy, které se týkají procesu uzavírání smluv, jejich schvalování uvnitř státu a jejich vnitrostátního použití. Toto je obsahem předpisů vnitrostátního práva, zejména ústavního.

a) Mezinárodní smluvní právo

Prvotní mezinárodní úprava mezinárodních smluv je obyčejová. Obsahuje především ustanovení o zásadách smluvního práva, uzavírání smluv, jejich vstupu v platnost, důvodech neplatnosti smlouvy, výhradách, výkladu a ukončení platnosti. Obyčejové právo bylo kodifikováno ve dvou úmluvách: Vídeňská úmluva o smluvním právu (smlouvy mezi státy) (1969, pro ČSSR platná od 1987) a Vídeňská úmluva o smluvním právu (smlouvy mezi mezinárodními organizacemi) (1986, zatím nevstoupila v platnost). První z nich, krátce zvaná **Vídeňská úmluva o smluvním právu**, je základním pramenem mezinárodního smluvního práva a platí mezi většinou států. Má 111 smluvních stran, mezi nimiž ovšem chybí např. Francie nebo USA. Představuje velmi úspěšnou kodifikaci dosavadního obyčejového práva. Má zároveň pravotvorný i kontraktualní

charakter, takže ve vztahu ke státům, které nejsou její smluvní stranou, platí nadále obyčejové právo.

Smlouvy, jejichž alespoň jednou stranou je mezinárodní organizace, jsou předmětem *Vídeňské úmluvy o právu smluv mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi navzájem* z r. 1986. ČSFR tuto smlouvu podepsala, avšak k ratifikaci ze strany ČSFR ani ČR zatím nedošlo. Tato druhá úmluva dosud nenabyla platnosti.

b) Vnitrostátní smluvní právo

Mezinárodní smlouvy musí být upraveny rovněž vnitrostátním právem. Vnitrostátně je třeba upravit nejen sjednávání smlouvy orgány státu a příslušné vnitrostátní pravomoci, ale i schvalování smluv a zejména postavení smluv ve vnitrostátním právním řádu. Prameny smluvního práva v ČR jsou především **příslušná ustanovení Ústavy**. ČR nemá, na rozdíl od některých zemí, zvláštní zákon o mezinárodních smlouvách, který by ustanovení Ústavy rozvedl a specifikoval. To je zatím nouzově zajištěno, alespoň u technických aspektů, usneseními vlády, která ovšem nejsou prameny práva, nicméně tuto funkci v podstatě plní.

Jedná se o **Směrnici vlády ČR pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv** (příloha usnesení vlády ČR ze dne 11.2.2004 č. 131) a o **Směrnici vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU a k jejich vnitrostátnímu projednávání** (příloha usnesení vlády ČR ze dne 9.1.2008 č. 6).

Plnohodnotným vnitrostátním pramenem je **rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 28. dubna 1993 (č. 144/1993 Sb.)**, které přenáší u smluv nevyžadujících podle Ústavy souhlasu Parlamentu určité pravomoci na jiné orgány. Toto rozhodnutí má normativní charakter.

Kategorie mezinárodních smluv

1. Počet smluvních stran

Mezinárodní smlouvy se především dělí podle počtu smluvních stran na **dvoustranné (bilaterální), resp. vícestranné a mnohostranné (multilaterální)**.

Smlouva dvoustranná je i taková, kdy více smluvních subjektů tvoří jednu "stranu" (*Evropská dohoda o přidružení ČR k Evropským společenstvím uzavřená mezi ČR na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé*).

Smlouva **vícestranná** (např. třístranná) se od mnohostranné smlouvy liší tím, že se nepředpokládá rozšíření počtu stran, které mají mezi sebou určitý specifický vztah.

Mnohostranná smlouva uzavřená mezi státy určitého regionu a upravující otázky s tímto regionem spjaté je smlouvou **oblastní (regionální)** (*smlouvy uzavírané v rámci Rady Evropy*). Smlouva, jíž jsou vázány téměř všechny státy mezinárodního společenství všech geografických oblastí, má **univerzální** charakter (*Charta OSN, Pařížská unijní úmluva*).

2. Možnost přístupu k mnohostranné smlouvě

Podle možnosti přístupu dalších států se mnohostranné smlouvy rozlišují na - **uzavřené**, kdy nelze přistoupit jednostranným aktem nového státu. Vyžaduje se jeho

přijetí (tedy aktu opačného - ze strany již stávajících smluvních stran), a to pouze na základě souhlasu všech těchto stran (např. *zřizovací smlouvy Evropské unie, Luganská úmluva o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech*),

- **otevřené**, kdy lze přistoupit na základě pouhého jednostranného aktu přistupujícího státu (např. *Světová poštovní unie*) a

- **polootvřené (resp. polouzavřené)**, kdy přístup nového státu je vázán na splnění určitých podmínek a tím i na souhlas dosavadních smluvních stran, který zpravidla uděluje jejich jménem určitý orgán (typické u některých mezinárodních organizací - OSN, taktéž některé *Haagské úmluvy v oblasti mezinárodního práva soukromého*).

3. Forma smlouvy

Prakticky všechny smlouvy jsou v dnešní době uzavírány **písemně**. Ústní forma (tzv. *gentlemen's agreement*) je rovněž možná, avšak v praxi je zcela nevhodná kvůli možným pochybnostem o jejím obsahu. Může jít o ústní dohodu na konferenci, jejíž obsah se dozvíme z protokolu o jednání nebo dokonce i z tiskové zprávy. Smlouvy v ústní formě nepodléhají Vídeňské úmluvě o smluvním právu a nelze je ani registrovat u OSN (článek 102 Charty OSN), a proto dnes již prakticky patří minulosti.

Konkludentní jednání si lze v mezinárodním právu těžko představit. Někdy se uvádí jako zcela zvláštní forma přiměřená výjimečným okolnostem použitím symbolu (vztyčení bílé vlajky na znamení vzdání se, je-li akceptováno druhou stranou).

Podle *způsobu sjednání* smlouvy se rozlišuje (v praxi pouze u dvoustranných smluv) *forma slavnostní (plná)* a *forma zjednodušená*. Výrazně převládají smlouvy uzavřené běžným způsobem (tj. v *plné formě*), tedy na jedné listině, obsahující podpisy obou smluvních stran, které o smlouvě společně jednaly a jejichž zástupci se k podpisu sešli na určeném místě.

Méně významné dvoustranné smlouvy, jejichž rychlé sjednání nečiní potíže, neboť je často věcí rutiny, vznikají někdy na základě pouhé výměny diplomatických nót. Zástupci smluvních stran se ke sjednání takové smlouvy ani nemusí sejít a jejich podpisy jsou tudíž na různých listinách. Jsou to smlouvy uzavřené tzv. *formou zjednodušenou* - v diplomatické mluvě *sous forme simplifiée*.

2. Proces vzniku mezinárodní smlouvy

K tomu, aby vznikla platná mezinárodní smlouva, musí být smluvní strany způsobilé k uzavření této smlouvy, předmět smlouvy musí být možný a dovolený a smluvní strany musí projevit řádně svou vůli být vázány smlouvou.

Neslučitelnost předmětu smlouvy s jiným platným pravidlem mezinárodního práva je překážkou uzavření platné smlouvy pouze tehdy, jde-li o pravidlo *obecného mezinárodního práva kogentní povahy* (článek 53 Vídeňské úmluvy). Nejde-li o kogentní pravidlo, může být smlouvou derogováno, ať je smluvní nebo obyčejové. V této kapitole "uzavřením smlouvy" rozumíme také přístup k mnohostranné smlouvě.

Proces vzniku mezinárodní smlouvy zahrnuje zpravidla dvě hlavní etapy:

1. **dohodu o textu** smlouvy, která pouze fixuje obsah smlouvy, ale nezakládá žádný

mezinárodně právní závazek a

2. schválení dohodnutého textu už **jakožto závazné smlouvy**, který vede k vstupu smlouvy v platnost a vytvoření závazku daného státu smlouvu dodržovat.

U smluv obsahově spíše technického charakteru, které nepodléhají schválení parlamentu (smlouvy mezivládní a resortní) mohou být obě etapy sloučeny v jednu a zakončeny pouhým podpisem. Taktéž u mnohostranných smluv může být vynechána první etapa, když stát přistupuje ke smlouvě, jejíž text již byl přijat jinými státy a je již z dřívějšíka hotov.

Zástupce státu a plná moc

Projev vůle státu směřující k uzavření smlouvy může být učiněn pouze **oprávněnými činiteli státu, resp. zástupci, řádně zmocněnými**. Vnitrostátní právo obvykle určuje, které státní orgány mají pravomoc sjednávat smlouvy. Tuto pravomoc má prakticky všude hlava státu pro všechny smlouvy, dále předseda vlády pro smlouvy vládní a ministr zahraničních věcí pro smlouvy resortní. Ostatní orgány a osoby potřebují zmocnění ve formě plné moci, kterou uděluje orgán, který má ústavní pravomoc činit tyto akty sám.

Pravidla mezinárodního práva, která jsou pro vyjádření souhlasu státu rozhodná, obsahuje Vídeňská úmluva. Ta v čl. 7 stanoví, která osoba se považuje za zástupce státu, tedy za oprávněnou jménem státu jednat **bez plné moci** - je to **hlava státu, předseda vlády a ministr zahraničních věcí**, a to pro všechny úkony spojené s uzavřením kterékoli smlouvy.

V ostatních případech musí být zástupce státu vybaven zmocněním, tedy plnou mocí. Plné moci není třeba, pokud je zřejmé, že druhý stát považuje danou osobu za zástupce a předložení plné moci nevyžaduje.

Plná moc prokazuje, že souhlas se smlouvou daný zástupcem (plnomocníkem) je vyjádřen **oficiálně a právoplatně**. Zároveň určuje **rozsah zmocnění**.

Podle usnesení vlády ČR č. 131/2004 uděluje plnou moc k podpisu smlouvy u vládních smluv ministr zahraničních věcí jménem vlády nebo příslušný člen vlády u resortních smluv. Plnou moc k jednání vystavuje ministr zahraničních věcí (článek 16). Režim vydání plné moci k podpisu prezidentské smlouvy (následně schvalované Parlamentem) je stejný jako u smlouvy vládní.

Jednotlivá stadia vzniku smlouvy

1. Sjednání textu smlouvy

a) Sondáž a expertní jednání

Zainteresované státy musí nejprve dospět k dohodě o tom, že chtějí řešit určitou otázku, resp. regulovat mezi sebou určité vztahy nebo že hodlají vytvořit závazná pravidla chování (normy mezinárodního práva), a to právní formou mezinárodní smlouvy. Zjišťování stanoviska, resp. zájmu druhé strany se nazývá *sondáž*. Mnohostranné smlouvy vznikají zpravidla na půdě mezinárodních organizací, kde je rovněž vyjádřen zájem jednoho či několika států na uzavření smlouvy.

Text návrhu smlouvy vzniká v průběhu *vyjednávání*. Jde-li o mnohostrannou

smlouvu, dochází k *expertnímu jednání* na určitém fóru (v rámci mezinárodní organizace), a to v pracovních skupinách, výborech nebo jiných podobných orgánech. Jednání probíhá na nejnižší úrovni, tedy bez zbytečných formalit, a proto je relativně pružné. U dvoustranných smluv probíhá vyjednávání přímo mezi zástupci obou stran.

Úkolem expertů je vypracovat a dohodnout návrh textu smlouvy, který je poté předložen k případnému dojednání a schválení zástupcům jednajících stran vyšší úrovně. Závěrečné jednání o textu *mnohostranných smluv* probíhá nejčastěji na *diplomatické konferenci* na úrovni vládních zástupců.

b) Přijetí a autentifikace textu

Jednání o textu smlouvy je zakončeno jeho *přijetím*. Nejčastější formou přijetí textu dvoustranné smlouvy je neformální dohoda vyjednávačů o tom, že text byl dohodnut, případně *parafování* textu smlouvy spočívající v opatření každé strany výtisku dohodnutého textu iniciálami zástupců obou stran.

Text mnohostranných smluv bývá přijímán na mezinárodní diplomatické konferenci na základě hlasování. Vídeňská úmluva zde v článku 9 odst. 2 vyžaduje dvoutřetinovou většinu států přítomných a hlasujících. **Přijetí textu smlouvy nemá žádné právní následky, pokud jde o závaznost smlouvy jako takové.**

Od přijetí textu smlouvy je třeba odlišovat jeho *autentifikaci*, která vyjadřuje nejen následnou neměnnost textu, ale také jeho správnost a výlučnou oficiálnost. Pouze autentifikovaný text smlouvy je považován za autentický (původní), a tedy oficiální a směrodatný. Týká se to zejména jazykových verzí. Úkonem, jímž se text autentifikuje, bývá jeho *parafování*, **podpis** nebo *podpis ad referendum* (tj. s výhradou dodatečného schválení). U dvoustranných smluv většinou přijetí a autentifikace textu splývají a jsou vyjádřeny společným **podpisem** smlouvy. U mnohostranných má přijetí a autentifikace textu formu **podpisu závěrečného aktu konference, jehož přílohou je dojednaný text smlouvy.**

Z hlediska jazykového: autentický text je v tom jazyce, ve kterém byl podepsán. Jiná jazyková znění jsou pak jen překlady, nikoli znění autentická.

2. Schvalování smluv

a) Vnitrostátní procedura schvalování mezinárodních smluv

Předchozí výklad se soustředil na postup při *sjednávání* smluv. Nyní se budeme věnovat proceduře schvalování smluv již sjednaných, tedy proceduře, jejímž vyvrcholením je vyjádření definitivního a nezvratného souhlasu státu být vázán smlouvou navenek.

Pro tyto účely je třeba nejprve provést kategorizaci smluv podle úrovně jejich sjednání.

b) Kategorizace smluv podle Ústavy ČR pro účely schvalování

Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy náleží podle ústavy prezidentu republiky (článek 63). Podle téhož ustanovení může prezident přenést sjednávání určitých smluv na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy (ministery). To také prezident učinil, a to uvedeným rozhodnutím č. 144/1993 Sb. Podle tohoto rozhodnutí **prezident přenesl na vládu** sjednávání, schvalování, přístup a přijetí těch smluv, které **nevyžadují souhlas Parlamentu** podle článku 49 odst. 2 Ústavy (tzv. smlouvy vládní). Na jednotlivé ministery pak přenesl sjednávání a schvalování smluv, které

svým významem nepřesahují rámec působnosti jednotlivých ústředních orgánů státní správy (tzv. smlouvy resortní). Prezident si může v jednotlivých případech vyhradit pravomoc sjednávat, schvalovat atd. kteroukoli smlouvu. **Smlouvy sjednávané prezidentem (tj. nepřenesené na vládu, neboť vyžadují souhlas Parlamentu) se označují jako prezidentské.**

bi) Prezidentské smlouvy

Prezidentské smlouvy podléhají schválení Parlamentu. Vláda sice rozhoduje o podpisu takové smlouvy, avšak **definitivní souhlas se smlouvou navenek dává po schválení smlouvy Parlamentem prezident republiky** (formou ratifikace nebo přístupu). Jsou to smlouvy uvedené v článku 49 Ústavy ČR nebo ty, kde si prezident jejich sjednání a schválení vyhradil, i když nespádají do rámce tohoto ustanovení.

Podle článku 49 Ústavy vyžadují vždy *souhlasu Parlamentu* smlouvy

- a) upravující práva a povinnosti osob (tj. jednotlivců),
- b) spojenecké, mírové a jiné politické,
- c) z nichž vzniká členství ČR v mezinárodní organizaci,
- d) hospodářské, jsou-li všeobecné povahy a
- e) týkající se dalších věcí, jejichž vnitrostátní úprava je vyhrazena zákonu.

Poznámka k písm. a): Mnohé mezinárodní smlouvy jsou určeny k tomu, aby ve smluvních státech upravovaly právní poměry jednotlivců. Sem spadají především smlouvy o lidských právech, které tvořily v minulosti zvláštní kategorii. Vzhledem k tomu, že toto vymezení je značně neurčité a vyvolávalo pochybnosti, vychází nynější znění tohoto ustanovení ze širšího hlediska, které umožňuje do této kategorie zahrnout kromě těchto smluv i jakékoli další smlouvy, které se dotýkají právního postavení jednotlivců.

Práva a povinnosti jednotlivců mohou být stanoveny jen zákonem. Děje-li se tak cestou mezinárodní smlouvy, musí být tato smlouva vnitrostátně schválena tak, jako kdyby šlo o zákon, tj. Parlamentem. Patří sem proto všechny smlouvy, které upravují právní poměry jednotlivců ve smluvních státech bez ohledu na oblast úpravy. Jsou to tak především smlouvy, které unifikují mezi smluvními státy vnitrostátní úpravu, nebo samy vytvářejí úpravu novou, určenou jednotlivcům. Příklady: smlouvy o ochraně lidských práv, Vídeňská úmluva o smlouvách o mezinárodní koupi zboží, veškeré úmluvy z oblasti mezinárodního práva soukromého, práva duševního vlastnictví apod.

Smlouvy uvedené v bodech a) až e) schvaluje Parlament obdobně jako návrhy zákonů (článek 39). Speciální úpravou ve vztahu k tomuto ustanovení je článek 39 odst. 4, který vyžaduje ke schválení zvláštní mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy stejné parlamentní většiny, jako kdyby šlo o ústavní zákon.

bii) Vládní a resortní smlouvy

Vládní nebo resortní jsou smlouvy, které splňují obě následující podmínky:

- 1) nevyžadují souhlas Parlamentu podle článku 49 Ústavy a
- 2) jejich sjednání si prezident republiky nevyhradil zvláštním rozhodnutím.

Vládní jsou smlouvy, které svým obsahem, resp. významem přesahují rámec působnosti jednoho resortu, tj. ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele stojí člen vlády. Resortní jsou pak ty, které tento rámec nepřesahují.

Vládní smlouvy sjednává vláda, která je rovněž schvaluje usnesením (tj. vnitrostátně). **Definitivní souhlas se smlouvou (v měřítku mezinárodním) opět uděluje vláda, resp. její člen (nejčastěji podpisem smlouvy),** případně ministerstvo zahraničních věcí (notifikací vnitrostátního schválení druhé smluvní straně).

Typické příklady vládních a resortních smluv (zpravidla označovaných jako "dohody" nebo "ujednání"):

Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Republiky Makedonie o hospodářské a průmyslové spolupráci z 10.2.2010,

Dohoda mezi Ministerstvem obrany České republiky a Ministerstvem obrany Ukrajiny o spolupráci v oblasti vojenské geografie z 12.5.2011,

Ujednání mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy České republiky a Ministerstvem školství a vědy, mládeže a tělovýchovy Ukrajiny o spolupráci v oblasti školství a vědy na léta 2012-2015.

Vládní a resortní smlouvy jsou ve velké většině dvoustranné. Z praktického hlediska je třeba upozornit na závažnou terminologickou nedůslednost orgánů EU, které termínem *mezivládní dohody* označují mnohostranné mezinárodní smlouvy, které sjednávají mezi sebou členské státy EU mimo rámec pravomocí EU. Nejde ovšem ve skutečnosti o žádné mezivládní smlouvy, jsou to smlouvy vyžadující ve všech členských státech schválení parlamentem, tj. typicky smlouvy prezidentské.

3. Vyjádření definitivního souhlasu se smlouvou po jejím vnitrostátním schválení

Přijetí textu smlouvy neznámá přijetí závazku být smlouvou vázán. Přijatý a autentifikovaný text je pro strany závazný pouze v tom smyslu, že již nemůže být měněn ani doplňován. (Pokud by k tomu přece jen mělo dojít, musel by být podpis smlouvy anulován a jednání o textu znovu otevřeno a zakončeno novým podpisem.) **Pravidla chování obsažená v přijatém a autentifikovaném textu nejsou pro stát zatím závaznou normou. To se stane až po vyjádření definitivního souhlasu státu být vázán smlouvou a následném vstupu smlouvy v platnost.**

V této souvislosti je třeba poukázat na článek 18 Vídeňské úmluvy, podle něhož stát je povinen zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy před jejím vstupem v platnost, jestliže podepsal smlouvu nebo učinil podobný úkon, dokud jasně neprojevil úmysl nestát se její stranou.

Definitivní souhlas státu se smlouvou je souhlas, který je dostatečný pro to, aby na jeho základě smlouva vstoupila pro tento stát v platnost. Může být vyjádřen různým způsobem:

u vládních: podpisem smlouvy, výměnou notifikací úspěšného vnitrostátního schválení,

u prezidentských: ratifikací, schválením, přístupem k ní nebo i jinak (např. výměnou listin tvořících smlouvu uzavřenou ve zjednodušené formě). Jak je vidět, podpis smlouvy může mít různé, někdy i kumulované právní účinky.

Rekapitulace:

V praxi smlouva vždy sama pro sebe stanoví v závěrečných ustanoveních formu vyjádření tohoto souhlasu. Nejčastěji jí bývá podpis, výměna nót o vnitrostátním schválení

nebo ratifikace. **Podpis** se uplatňuje u smluv méně významných, sjednávaných **na úrovni vládní nebo resortní**. Znamená to pak, že podpis má v takovém případě funkci přijetí textu, jeho autentifikace a zároveň vyjádření definitivního souhlasu se smlouvou.

Tato varianta je typická pro dvoustranné smlouvy mezivládní nebo resortní. U nich se používá také zmíněná výměna nót o vnitrostátním schválení. Smlouva v takovém případě nevstoupí v platnost na základě podpisu, ale platnost se odvozuje od data pozdější z obou konfirmačních nót.

U **prezidentských** smluv (jak dvoustranných, tak mnohostranných) je zapotřebí dalšího aktu ze strany smluvních států, a to zpravidla **ratifikace, resp. přístupu** - provádí se **po schválení smlouvy Parlamentem**.

Mnohostranné smlouvy se podpisují při sjednání (přijetí textu), tedy přímo na diplomatické konferenci spíš výjimečně (je-li omezený počet smluvních stran) - je to např. praxe u revizních smluv primárního práva EU. Běžně po přijetí textu mnohostranné smlouvy hlasováním na konferenci s velkým počtem účastníků (konference OSN) podepisuje smlouvu jen omezený počet iniciativních států. Většina smlouvy podepisuje později u depositáře. Většina významných smluv bývá takto otevřena k podpisu jen omezenou dobu a někdy jen pro státy, které se účastnily jednání. Státy, které smlouvu za uvedených okolností nepodepíší, se mohou stát smluvní stranou otevřené smlouvy **přístupem**, který nahrazuje nejen podpis, ale i ratifikaci, a to se stejnými právními účinky.

Pojem **ratifikace** se používá ve dvojím smyslu - vnitrostátním a mezinárodním. Z hlediska vnitrostátního je ratifikace smlouvy úkonem, kterým prezident republiky potvrzuje smlouvu po jejím schválení Parlamentem. Ratifikaci prezidentem podléhají smlouvy, které vyžadují souhlas Parlamentu nebo ty, jejichž sjednání si prezident republiky vyhradil. Vnitrostátní ratifikace spočívá ve vystavení ratifikační listiny a jejím podpisu prezidentem republiky.

České sdělovací prostředky často chybně uvádějí, že prezident republiky při ratifikaci podepisuje smlouvu. Pokud ji nepodepíše, nezaváže k ní ČR. Ve skutečnosti je smlouva dávno za ČR podepsaná - jinak by ji nemohl projednat Parlament a nemohla by být předložena prezidentovi. Ve skutečnosti prezident podepisuje ratifikační listinu nebo listinu o přístupu. Je však třeba uvést, že text smlouvy je přílohou ratifikační listiny.

Až potud **nemá ratifikace mezinárodní účinky**. Ty nastávají teprve při dalším postupu, který již zasahuje navenek. Ratifikace v mezinárodním smyslu se u mnohostranné smlouvy provádí **uložením podepsané ratifikační listiny u depositáře**, což je smlouvou určená vláda některého státu, případně mezinárodní organizace. U dvoustranných smluv se **ratifikační listiny vyměňují mezi oběma stranami**. Obě formy tohoto aktu mají slavnostní charakter a sepisuje se o nich protokol. **Totéž platí o přístupu** a jeho listině (týká se jen smluv mnohostranných).

Přístupem se stává stranou otevřené mnohostranné smlouvy stát, který ji původně nepodepsal. Přístup má stejné právní účinky jako podpis s následnou ratifikací. Prakticky se provádí jako ratifikace, tj. uložení listiny o přístupu u depositáře. O listině o přístupu platí totéž, co bylo řečeno o listině ratifikační. Přístup k mnohostranné **vládní** dohodě se označuje jako **adheze**.

Obecně tedy platí: Z hlediska vnitrostátního dává tedy konečný souhlas se smlouvou orgán, jemuž sjednání smlouvy podle ústavy a jiných právních předpisů přísluší. Až teprve poté, co je mezinárodní smlouva vnitrostátně schválena, je možno přikročit k vyjádření definitivního souhlasu se smlouvou navenek. Teprve na základě tohoto mezinárodního aktu smlouva vstoupí pro tento stát v platnost a vzniknou tak jeho závazky a oprávnění.

4. Vstup smlouvy v platnost

Vstup smlouvy v platnost (rozumí se podle mezinárodního práva) je podmíněn vyjádřením definitivního souhlasu smluvních států se smlouvou. Nejde však o dvě stránky téhož jevu. Tento souhlas státu je totiž často pouze *jednou z podmínek* platnosti smlouvy pro daný stát, byť zcela nezbytnou. Mezi úkonem vyjadřujícím definitivní souhlas státu se smlouvou a jejím vstupem v platnost zpravidla uběhne určité časové období. Vzácností nejsou případy, kdy smlouva podepsaná a několika státy ratifikovaná nevstoupí v platnost nikdy, protože nebyl naplněn minimální počet ratifikací.

Smlouva vstupuje v platnost způsobem a dnem určeným v jejích závěrečných ustanoveních nebo dohodou států účastníků se jednání. Nejběžnější způsoby vstupu v platnost jsou tyto:

- a) Smlouva vstupuje v platnost **ihned - přímo úkonem** vyjadřujícím konečný souhlas státu, zpravidla podpisem. Toto se týká v praxi některých dvoustranných smluv.
- b) Smlouva vstoupí v platnost **po uplynutí určité doby** po tomto úkonu (**legisvakance**), aby měly smluvní státy čas na provedení nezbytných opatření, které jsou třeba pro zajištění provádění smlouvy od prvního dne její platnosti (např. vnitrostátní vyhlášení smlouvy). Příkladem zde může být toto ustanovení: "Tato úmluva vstoupí v platnost pro každý stát ... šedesátým dnem po uložení ratifikační listiny" (článek 27 Úmluvy o doručování v cizině soudních a mimosoudních písemností ve věcech občanských a obchodních).
- c) Smlouva vstupuje v platnost poté, co jsou **splněny další stanovené podmínky** (na příklad u dvoustranných smluv vzájemná notifikace vnitrostátního schválení, u mnohostranných dosažené minimum smluvních stran).

U mnohostranných smluv se rozlišuje **platnost subjektivní a objektivní**.

Subjektivní platnost je platností mnohostranné smlouvy **ve vztahu k určitému státu - smlouva platí pro tento stát**. K tomu, aby na základě příslušného úkonu (ratifikace, přístupu apod.) smlouva pro daný stát vstoupila v platnost (subjektivní), je ovšem třeba její platnosti **objektivní**. Tak se označuje **platnost mnohostranné smlouvy jako takové, nikoli ve vztahu k jednotlivému státu**. Většina mnohostranných smluv vyžaduje ke své objektivní platnosti ratifikaci nebo jiný obdobný úkon ze strany určitého **minimálního počtu** států. Dokud není tohoto počtu dosaženo, smlouva nenabyla objektivní platnosti a nemůže tudíž nabýt ani platnosti subjektivní pro státy, které ji zatím ratifikovaly. V konečném důsledku to znamená, že v takovém případě ratifikace nebo jiná forma definitivního souhlasu státu se smlouvou nemá bezprostředně za následek vstup smlouvy pro daný stát v platnost, pokud smlouva dosud nenabyla platnosti objektivní.

d) U smluv jiných než otevřených nastává vstup v platnost pro nový stát až poté, co je o tom rozhodnuto (nejčastěji přijetím do mezinárodní organizace).

Na tomto místě je vhodné znovu připomenout, že vnitrostátní schválení smlouvy ústavními orgány státu samo o sobě zásadně nemá mezinárodně právní účinky a vstup v platnost smlouvy na ně nemůže být vázán. Schválení smlouvy Parlamentem, vládou nebo příslušným ministrem *není* vyjádřením definitivního souhlasu státu být smlouvou vázán, které by mělo za následek vstup smlouvy v platnost. Nemá totiž mezinárodní účinky.

Vstup smlouvy v platnost lze naproti tomu velmi dobře vázat na vzájemnou *notifikaci* tohoto vnitrostátního schválení mezi oběma smluvními stranami, neboť tato notifikace již je (oproti schválení samotnému) mezinárodním aktem. Použití tohoto způsobu vyjádření definitivního souhlasu se smlouvou je v československé a české smluvní praxi velmi časté, a to u smluv vládních.

5. Prozatímní provádění smlouvy

U dvoustranných a výjimečně i mnohostranných smluv, které mají vstoupit v platnost na základě ratifikace, může mezi podpisem a ratifikací uplynout dosti dlouhá doba, neboť ratifikace vyžaduje zpravidla souhlasu parlamentů obou smluvních stran. Mají-li obě smluvní strany zájem na tom, aby smlouva byla uvedena v život co nejdříve, mohou se dohodnout, že budou smlouvu provádět ještě před tím, než vstoupí v platnost. Jedná se skutečně jen o *provádění* smlouvy, nikoli o její *předběžnou platnost*.

Dohoda smluvních stran o *prozatímním (předběžném) provádění smlouvy* je zpravidla obsažena v závěrečných ustanoveních smlouvy samé, avšak nic nebrání tomu, aby se o něm strany dohodly i jinak.

6. Prezentace textu a jazyk smlouvy

a) Smlouvy dvoustranné

Dvoustranné smlouvy se vyhotovují ve dvou verzích, tzv. *alternátech*. V textu českého alternátu je vždy Česká republika, resp. adjektivum "český" uváděno na prvním místě a označení druhé smluvní strany na místě druhém. Totéž platí o podpisech - za českou stranu je podpis umístěn nalevo, za druhou stranu napravo (kromě arabského textu, kde je to opačně). V alternátu druhé strany je vše naopak. Originál českého alternátu zůstane po podpisu české straně, zatímco druhé straně zůstane originál alternátu jejího.

Dvoustranné smlouvy se sjednávají zpravidla ve dvou jazycích (tedy jazycích obou smluvních stran), řidčeji v jazyce jediném nebo naopak ve více než dvou. Jsou-li jazyky dva, v obou se vyhotovuje každý z obou alternátů, takže text smlouvy se vlastně podpisuje čtyřikrát. Oba jazyky jsou rovnocenné, což bývá v závěrečné klauzuli vyjádřeno tímto standartním textem: "*Dáno v [Praze] dne [8. prosince 1996] ve dvou vyhotoveních, každé v jazyce českém a [španělském], přičemž obě znění mají stejnou platnost.*" Znamená to, že obě jazyková znění jsou autentická, tedy rozhodující.

Je-li možno předpokládat, že výklad smlouvy v obou jazycích nebude identický nebo jde-li o jazyky navzájem diametrálně odlišné a těžko porovnatelné, mohou strany zvolit pro vypracování textu smlouvy ještě třetí jazyk, zpravidla světový, který je oběma dobře znám a který se hodí za jazyk rozhodný v případě rozdílného výkladu.

U smluv upravujících otázky spíše technického charakteru se z důvodu účelnosti může použít jediného jazyka, a to takového, který není jazykem žádné ze smluvních stran.

b) Smlouvy mnohostranné

U mnohostranných smluv se nepoužívají alternáty. Označení smluvních stran v textu je uvedeno v pořadí daném určitým objektivním kritériem. Nejčastěji jím bývá abecední pořádek v jazyce příslušné verze.

Oproti dvoustranným nebývají mnohostranné smlouvy sjednávány v jazycích všech smluvních stran. Jejich součástí pak ovšem musí být i dohoda o tom, ve kterých jazycích bude příslušná smlouva sjednána a podepsána. Zpravidla to bývají jazyky světové, a to nejméně dva. Záleží na fóru, na němž smlouva vzniká. Tak na příklad Haagské unifikační úmluvy z oblasti mezinárodního práva soukromého jsou sjednávány v angličtině a ve

francouzštině. Naproti tomu smlouvy vznikající v systému OSN jsou sjednávány a podpisovány v angličtině, francouzštině, ruštině, španělštině, čínštině a arabštině. Všechna tato znění jsou autentická.

I u mnohostranných smluv je možno řešit eventuální konflikt výkladů jednotlivých jazykových verzí preventivně, a to prohlášením jednoho z jazyků smlouvy za jazyk rozhodný pro výklad. Autentický charakter ostatních verzí tím ovšem není dotčen.

Vzhledem k tomu, že český jazyk nebývá jazykem mnohostranných smluv, je třeba si uvědomit, že české znění smlouvy, která nebyla v českém jazyce podepsána, není autentické (a nemůže se takovým ani stát). Český text vyhlášený ve Sbírce mezinárodních smluv (zákonů) je jen překladem, který není textem autentickým, a tedy ani rozhodným pro výklad. Navíc české překlady některých smluv publikované ve Sbírce jsou nekvalitní (zejména terminologicky nedůsledné) a někdy dokonce obsahují věcné chyby.

7. Technické zajištění právního života smlouvy

a) *Depozitáři smluv*

Ratifikační listiny nebo listiny o přístupu se u mnohostranných smluv nevyměňují, ale ukládají na jednom místě, a to u *depozitáře*, tedy instituce určené zpravidla přímo smlouvou. Depozitářem může být:

1. vláda některého ze signatárních států,
2. mezinárodní organizace,
3. hlavní výkonný funkcionář této organizace (např. Generální tajemník OSN).

U zvláště významných politických smluv se určuje depozitářů první skupiny více, např. vlády tří signatárních států. V rámci vlády bývá vlastním výkonem této funkce pověřeno ministerstvo zahraničních věcí.

U depozitáře je uložen originál smlouvy, jakož i každá listina ratifikační či o přístupu, která mu je doručena. Depozitář zasílá signatárním státům ověřené kopie smlouvy a informuje je o všech skutečnostech, které se smlouvy týkají (o uložení každé listiny, o výhradách, prohlášeních, o vstupu smlouvy v platnost apod.). Musí si počínat nanejvýš pečlivě a nestranně. Funkce depozitáře upravují články 76 a násl. Vídeňské úmluvy.

b) *Registrace smluv u sekretariátu OSN*

Tato povinnost je uložena článkem 102 Charty OSN. Její nesplnění je sankcionováno nemožností dovolávat se neregistrované smlouvy před kterýmkoli orgánem OSN, včetně Mezinárodního soudního dvora. Na platnost smlouvy však vliv nemá. Registraci dvoustranné smlouvy může provést kterákoli ze stran (podle dohody), registrací smlouvy mnohostranné je pověřen depozitář. Sekretariát OSN publikuje registrované smlouvy v oficiální sbírce *United Nations Treaty Series*.

3. Výklad mezinárodních smluv

Úvodní poznámky

Obvykle se uvádí, že účelem výkladu mezinárodní smlouvy je zjistit skutečný smysl jejího textu. Tato lapidární věta v sobě ovšem skrývá řadu specifických a velmi složitých problémů, neboť výklad mezinárodní smlouvy je již svou podstatou komplikovaný tím, že ho provádějí smluvní státy, které se na něm nemusí shodnout.

Je "správný" výklad skutečně jen jeden? U mezinárodních smluv neplatí to, na co jsme zvyklí u vnitrostátního nebo u unijního práva, tedy že "správný" výklad určuje závazně aplikující orgán. Mezinárodní smlouvu pro účely aplikace interpretují smluvní státy, a jejich výklad nemusí být souhlasný. Jedním ze specifíků mezinárodní smlouvy je tvorba jejího textu. Často je výsledkem kompromisu, kdy odlišná a někdy i protichůdná stanoviska jednajících států jsou překlenuta přijatelnou obecnou formulací, které ovšem každý z nich rozumí po svém.

Subjekty interpretace

Mezinárodní smlouvy relevantně interpretují pouze

a) smluvní strany,

b) jiné subjekty jimi pověřené (zejména společné orgány smlouvou vytvořené nebo mezinárodní 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). U mnohostranných smluv je snaha svěřit sporný výklad třetímu subjektu, např. Mezinárodnímu soudnímu dvoru.

Interpretační prostředky a metody výkladu

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. Jiným případem jsou ustanovení smlouvy stanovící přímo způsob (metodu) výkladu. Např. Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní přepravě zboží plně nebo částečně po moři (2008) stanoví, že při výkladu je třeba respektovat mezinárodní charakter Úmluvy, potřebu její jednotné aplikace v jednotlivých smluvních státech a zásadu dobré víry v mezinárodním obchodě.

Pokud jde o jednotlivé metody výkladu, uplatňuje se jich u mezinárodních smluv podobně jako ve vnitrostátním právu několik a uvádějí se také v poněkud jiném pořadí:

1. Metoda subjektivní (historická). Snaží se identifikovat skutečný úmysl stran s ohledem na okolnosti uzavření smlouvy. Zde se může uplatnit mimo jiné nahlédnutí do dokumentů, zachycujících diskusi o textu smlouvy (přípravné práce - travaux préparatoires).

2. Výklad jazykový (textový), resp. gramatický. Ten se soustředí na vlastní text smlouvy, který by měl být vyjádřením společné vůle stran. Někdy ovšem tato metoda

selhává, zejména v případech, kdy se strany v důsledku trvale rozdílných stanovisek uchýlily ve snaze dosáhnout kompromisu k formulaci, která je tak obecná a nejednoznačná, že sice vyhovuje všem, ale není jasné, co text konkrétně stanoví, resp. co "má na mysli". Jiným vážným problémem může být nesoulad různých jazykových verzí smlouvy (viz dále).

3. Kontextuální neboli systematická metoda hodnotí význam pojmů a formulací v širším nebo užším kontextu. Zkoumá se např. ve které části smlouvy je daný pojem obsažen a zda jeho obsah je tímto zařazením ovlivněn.

4. Teleologická neboli funkční (účelová) metoda vychází z předmětu a účelu smlouvy a umožňuje překonat případné obsahové nedokonalosti textu s poukazem na to, co je vlastně smyslem smlouvy. Teleologický výklad je velmi typický pro Soudní dvůr EU, který touto cestou dotváří unijní právní pravidla, často formulovaná příliš obecně.

5. Logický výklad umožňuje dát smysl nejednoznačným ustanovením smlouvy pomocí právně logických pravidel, jako jsou např. argumenty a contrario, per analogiam, contra preferentem apod. Logický výklad také může korigovat ustanovení nepovedené, které je při pouhém jazykovém výkladu jednoznačně nesmyslné.

Ustanovení Vídeňské úmluvy o interpretaci smluv

Článek 31 obsahuje **obecné pravidlo výkladu**. Toto pravidlo především slučuje **výklad smlouvy v dobré víře** s několika hledisky výkladu:

1. jazykovým (v souladu s obvyklým významem dávaným výrazům ve smlouvě). Z hlediska jazykového výkladu **zvláštní význam** (na rozdíl od **obvyklého významu**) se musí dát výrazu ve smlouvě v případě, kdy to strany zamýšlely.

2. systematickým (v jejich souvislosti). Souvislostí se rozumí celá smlouva samotná, jakož i jakákoli dohoda nebo jiný dokument vztahující se ke smlouvě.

3. teleologickým (s přihlédnutím k cíli a účelu smlouvy).

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.

Zvláštní pozornosti zasluhuje **dobrá víra** jakožto prvek výkladu uvedený v čl. 31 odst. 1 na prvním místě. Dobrá víra (bona fides) je jeden ze základních principů vzniku a plnění jakýchkoli právních závazků, mezinárodněprávní nevyjímaje. Dobrá víra vyžaduje, aby strany jednaly čestně a poctivě. Musí se zdržet snahy získat nepoctivou výhodu. Nelze zneužívat práva, vyplývající ze smlouvy. Strany se nesmějí zbavovat svých závazků, které smlouvou převzaly. Nesmějí vykládat a vykonávat svoje práva způsobem, který by druhé (jiné) straně smlouvy působil újmu.

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 nepoužívanějších 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.

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

Článek 33 Vídeňské úmluvy stanoví pravidla pro výklad *různých jazykových verzí* smlouvy.

Problémem bývá nesoulad jednotlivých autentických, tedy právně rovnocenných jazykových verzí smlouvy. Toto je velmi specifický a náročný interpretační problém, který řeší Vídeňská úmluva následovně:

*Dojde-li při porovnání původních textů k rozdílnostem ve významu, které nemohou být odstraněny použitím článků 31 a 32, přijme se, s výjimkou případu, kdy určitý text je podle odstavce 1 rozhodující, ten význam, který se zřetelem k předmětu a účelu smlouvy tyto texty nejlépe sblíží. Co to znamená ve skutečnosti? Nelze a priori preferovat určitou jazykovou verzi. Je třeba najít "skutečný" a zároveň "společný" význam rozdílných textů. Jazykový výklad je nepoužitelný, takže nezbyvá než uchýlit se k **výkladu teleologickému** nebo logickému, který je relativně nezávislý na samotném textu. Východiskem je účel, resp. cíl daného ustanovení, který dovolí určit, která z jazykových verzí mu nejlépe odpovídá. Ta je pak **rozhodující nikoli z důvodu preference určitého jazyka, ale proto, že nejlépe vyjadřuje to, co strany opravdu zamýšlely a jazykově to jen nedokonale vyjádřily.***

Klasickým případem je výklad čl. 4 rozhodnutí č. 69/71 Komise Evropských společenství o náležitostech nepřenositelných poukázek na nákup zlevněného másla. Zatímco německá verze stanovila povinnost uvádět na poukázkách jméno beneficianta, ostatní jazykové verze se spokojily s tím, že je třeba vyloučit použití poukázky jinou osobou než beneficentem. Otázka, kterou se Soudní dvůr Evropských společenství zabýval v kauze Stauder (29/69) zněla, zda je rozhodující německé znění, které uvedení jména vyžaduje, nebo znění jiná, která nevyžadují uvedení jména, ale pouze jakékoli zajištění nepřenositelnosti poukázek. Řešení není příliš složité. Účelem předpisu bylo zabránit zneužívání poukázek jinými osobami, což nutně nezahrnuje uvedení jména na poukázce. Německé znění tak bylo interpretováno tak, že jméno na poukázce nemusí být uvedeno, pokud se její nepřenositelnost zajistí jinak. Zde sice nejde o mezinárodní smlouvu, ale podstata jazykového problému i způsob jeho řešení jsou totožné.

Interpretační prohlášení

Někdy se u mnohostranných smluv smluvní státy uchylují k tomu, že učiní tzv. interpretační prohlášení, jímž předem specifikují svůj vlastní výklad určitého ustanovení, aby se vyhnuly pozdějším nejasnostem. Rozdíl oproti výhradě je v tom, že výhrada vylučuje uplatnění určitého ustanovení vůči příslušnému státu, zatímco prohlášení specifikuje jeho obsah. Někdy přesto může být takovéto prohlášení skrytou výhradou, zejména tam, kde klasické výhrady nejsou dovoleny.

4. 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 jen 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 právo-*tvorných* smluv.

Výhradou rozumíme jakkoli formulované nebo označené **jednostranné prohlášení státu směřující k vyloučení závaznosti určitého ustanovení smlouvy pro tento stát nebo k jeho odlišné aplikaci, tedy ke změně právních účinků tohoto ustanovení ve vztahu ke státu, který výhradu činí**. Vídeňská úmluva: *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.

2. Přípustnost výhrady

Výhradu lze činit jen při podpisu, ratifikaci a jiných podobných úkonech, nejpozději při úkonu, jímž 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 *nepadá* do okruhu výhrad *výlučně dovolených*. Ustanovení smlouvy o výhradách je zde objektivním kritériem pro posouzení dovolenosti, resp. nedovolenosti výhrady. **Kromě toto nikdy není dovoleno učinit výhradu, která by byla neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy.**

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. **U smluv inter partes:** 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 stranami smlouvy ve znění výhrady. 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 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.

Výhrady, jakož i námitky k výhradám lze kdykoli odvolat, a to jednostranným aktem a vždy písemně.

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*).

5. Mezinárodní smlouva v českém vnitrostátním právu. Její bezprostřední závaznost pro vnitrostátní subjekty (jednotlivce)

1. Závaznost mezinárodní smlouvy v oblasti vnitrostátního práva

a) Smlouvy, předmětem jejichž úpravy jsou vnitrostátní právní vztahy

Provádění smlouvy ze strany státu, který se stal její smluvní stranou, musí být nějak zajištěno. Způsob tohoto zajištění přitom závisí na druhu a obsahu smlouvy. V dalším se budeme zabývat pouze touto oblastí.

Provádění některých smluv *nepřekračuje rámec státních orgánů*. Vzhledem k tomu, že mezinárodní smlouvou je vždy vázán jako její smluvní strana stát, tedy každý jeho orgán, nevzniká zde vůbec otázka začlenění smlouvy do vnitrostátního práva, které není dotčeno. Na příklad Charta OSN se nikterak nedotýká vnitrostátního právního řádu, neboť charakter jejich ustanovení nedovoluje její provádění (právní ani faktické) jinde než ve sféře mezinárodních vztahů a tedy mezinárodního práva.

Podstatně jiná je ovšem situace v případech, kdy provádění smlouvy překračuje uvnitř státu rámec orgánů státu. Smluv této kategorie je většina. Jsou to smlouvy, které zavazují stát určitým způsobem upravit právní poměry subjektů stojících mimo státní sféru, tedy **osob (jednotlivců)**. Nežádá tyto smlouvy přímo obsahují takovou úpravu, adresovanou fakticky (tedy prostřednictvím státu) uvedeným subjektům (*např. smlouvy o ochraně lidských práv*). Tyto osoby nejsou na rozdíl od státu subjekty mezinárodního práva, a proto se na ně bez dalšího mezinárodní smlouvy *jako takové* nevztahují. Smluvní stát, který je provádění smlouvy povinen zajistit, tak musí takovou smlouvu určitým způsobem začlenit do sféry vnitrostátního práva, neboť jen ono je pro uvedené subjekty závazné. Právní poměry jednotlivců jsou upraveny pouze na úrovni vnitrostátního práva, a proto **mezinárodní smlouva, obsahující pravidla, která se mají vztahovat na jednotlivce, se musí jakožto pramen mezinárodního práva dostat do pozice pramene práva vnitrostátního.**

Posláním mnohých mezinárodních smluv je tedy zprostředkovaně, *prostřednictvím*

státu, upravovat právní poměry vnitrostátních subjektů práva (jednotlivců). Ze stovek příkladů obsažených v československé a české smluvní praxi můžeme jako příklad pro ilustraci namátkou vybrat *Dohodu mezi ČR a Maďarskou republikou o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a z majetku* ze dne 14. ledna 1993. Tato smlouva mimo jiné zavazuje náš stát, aby svého daňového poplatníka zprostil povinnosti zaplatit daň z příjmu dosaženého v Maďarsku, byla-li tam daň z tohoto příjmu vyměřena a zaplacená. Z hlediska mezinárodního má náš stát tuto povinnost vůči Maďarsku. Z hlediska vnitrostátního ji má vůči vnitrostátním subjektům, které naopak mají odpovídající oprávnění - samozřejmě za předpokladu, že tato smlouva byla určitým způsobem začleněna do vnitrostátního právního řádu, kde jinak platí zákon o dani z příjmu jako norma obecná.

Vidíme, že v uvedených případech mezinárodní smlouva sice stále upravuje vztahy mezi státy, avšak přitom zcela konkrétně zasahuje předmětem své úpravy do sféry práva vnitrostátního a efektivně ovlivňuje právní postavení jednotlivce jakožto subjektu tohoto práva. **Objektem její úpravy jsou zde vnitrostátní právní vztahy.** Mezinárodní smlouva je tak *nástrojem* nebo *garantem* určité úpravy vnitrostátní.

b) Smlouvy přímo (legislativně technicky) použitelné na právní poměry vnitrostátních subjektů (smlouvy "self-executing")

Jde o smlouvy uzavírané za účelem bezprostřední úpravy právních vztahů mezi vnitrostátními subjekty tak, že samy určují příslušná konkrétní právní pravidla. Z hlediska legislativně technického není třeba vydání prováděcího předpisu. Za „self-executing“, tedy **způsobilou k přímému použití (aplikaci)**, budeme považovat takovou smlouvu, která *obsahuje přímo pravidla určená vnitrostátním subjektům, stanovící jednoznačně a dostatečně konkrétně jejich práva a povinnosti.* Je-li k určení konkrétního obsahu práv a povinností účastníků upravovaného vztahu zapotřebí vnitrostátního prováděcího předpisu, nejde o tento druh smlouvy.

Typickým příkladem smluv, které **nejsou přímo použitelné** (aplikovatelné), jsou smlouvy zakládající trestnost určitého jednání ve smluvních státech. K tomu, aby určité jednání mohlo být trestně postihováno, nestačí prohlásit je za trestný čin. Musí být zcela přesně formulována skutková podstata a musí být specifikována sankce, která je ovšem doménou vnitrostátních právních řádů. Taková smlouva tedy vyžaduje prováděcí úpravu vnitrostátní, jinak nemůže být ze strany státu zabezpečeno její plnění. Na příklad závazky, které vyplynuly pro Československo z *Úmluvy o potlačení protiprávního zmocnění se letadel (1970)* nebo z *Úmluvy o potlačení protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví (1971)*, se promítly do československého zákonodárství tím, že do trestního zákona byly zařazeny tři nové speciální skutkové podstaty trestných činů postihujících letecké pirátství.

2. Uvedení mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva

Mezinárodní právo vztah mezinárodních smluv a vnitrostátního práva upravuje jen velmi obecně, a to tak, že stanoví v eventuálním konfliktu obou priorit mezinárodní smlouvy. **Způsob přenosu mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva zůstává plně v kompetenci práva vnitrostátního.** Je to logické: normy jednoho systému práva (mezinárodního) se nemohou samy o sobě „vnutit“ do systému jiného (vnitrostátního). Jen normy daného systému práva (vnitrostátního) mohou rozhodnout o tom, které „cizí“ normy

(práva mezinárodního) tento systém „vstřebá“.

Co je třeba k tomu, aby se pravidla mezinárodní smlouvy stala vnitrostátně závazná a mohla tedy být používána přímo jako by šlo o normu vnitrostátní? Způsobů je několik, přičemž každý z nich přichází v úvahu za určitých podmínek.

Myšlenka *relativní* samostatnosti systémů práva mezinárodního a vnitrostátního vyžaduje specifikaci vazby mezi oběma systémy. Stát mezi nimi vytváří určitý „most“, jímž je vždy právní norma toho systému, *do kterého* má být nová norma „přenesena“, neboť jen normy tohoto systému mohou rozhodovat o tom, které jiné než vlastní normy budou v jeho sféře aplikovány. Jde-li o směr z práva mezinárodního do práva vnitrostátního, který nás zde zajímá, má tento „most“ vždy podobu *normy práva vnitrostátního*. Jedině tato norma může určit, kdy a jak bude norma práva mezinárodního závazná v systému práva vnitrostátního. Příkladem takové normy je článek 10 Ústavy.

Mezinárodní smlouva jako element mezinárodního práva tedy může být uvedena do vnitrostátního práva a učiněna zde bezprostředně závaznou (použitelnou) pouze na základě určitého ústavního aktu, nebo alespoň zákona, který plní funkci uvedeného „mostu“ mezi oběma systémy. Tento ústavní akt má v ČR povahu aktu obecné povahy, na jehož základě jsou uvedeny do vnitrostátního práva všechny mezinárodní smlouvy, nebo alespoň mezinárodní smlouvy určité kategorie. Pravidla mezinárodní smlouvy se stávají v důsledku toho vnitrostátně závazná již na základě konečného souhlasu státu (většinou ratifikace) a vnitrostátní vyhlášení smlouvy, přičemž dalšího aktu (na příklad vydání prováděcího zákona) je třeba jen tam, kde to smlouva vyžaduje, ať už výslovně nebo svou povahou. Normy obsažené v mezinárodní smlouvě se takto stávají vnitrostátně závazné na základě pouhého odkazu, obsaženého ve vnitrostátním právu. Tato metoda je ovšem použitelná jen pro smlouvy self-executing. (Je to metoda používaná v ČR - tzv. monistický přístup)

Vycházíme-li z uvedeného předpokladu o mezinárodním a vnitrostátním právu jako dvou samostatných systémech, můžeme učinit v podmínkách práva ČR následující závěr: **Není-li v daném případě mezinárodní smlouva pokryta odkazovací klauzulí v ústavě nebo v jiném vnitrostátním právním normativním aktu, nejsou její ustanovení vnitrostátně použitelná, a tedy ani bezprostředně závazná.**

Jednotlivé způsoby začlenění mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva se v nauce i praxi označují určitými termíny. Jejich přehled podává mimo jiné učebnice Mezinárodní právo veřejné autora J. Malenovského s tímto vymezením:

Transformace znamená vyhlášení (schválení) smlouvy ve formě vnitrostátního práva (na příklad zákona). Transformací se tedy stává z pravidel obsažených v mezinárodní smlouvě vnitrostátní předpis.

Adaptací se rozumí nikoli doslovný, ale obsahový přenos závazků státu ze smlouvy do jeho vnitrostátního práva.

Inkorporace je vtažení mezinárodní smlouvy do vnitrostátního práva, aniž by přitom ztrácela formu mezinárodního práva. Smluvní pravidla nabývají vnitrostátní obecné závaznosti.

Adopce znamená osvojení (použití) mezinárodní smlouvy vnitrostátním soudem v jeho rozhodovací činnosti.

Všechny uvedené způsoby jsou označeny jako formy *recepce* mezinárodního práva.

Shrneme-li uvedené poznatky, můžeme identifikovat tento hlavní způsob, jímž se ustanovení mezinárodních smluv stávají závazná ve sféře vnitrostátního právního řádu:

odkaz na mezinárodní smlouvy v Ústavě nebo v jednotlivých zákonech (obecná klauzule), který ustanovením určité kategorie smluv propůjčuje bezprostřední vnitrostátní závaznost (praxe ČR),

Obdobné účinky má u smluv, které nejsou „self-executing“, vnitrostátní legislativní opatření (převzetí obsahu smlouvy do vnitrostátního právního předpisu, ať už doslovně, nebo jen obsahově), čímž se smlouva ovšem nestává bezprostředně závazná jako taková, ale jako vnitrostátní pramen práva, do něhož byla ustanovení smlouvy převzata.

3. Odkaz na mezinárodní smlouvy (v ústavě, v jednotlivých zákonech) a jeho právní účinky

a) Podmínky odkazu

Ústava ČR obsahuje jedinou odkazovací klauzuli v článku 10: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“.

Má-li být smlouva na základě takového odkazu přímo vnitrostátně závazná, musí splňovat následující podmínky:

1. musí být řádně schválena (ratifikovaná) a v důsledku toho platná a účinná pro ČR,
2. musí být "self-executing", tedy způsobilá přímého vnitrostátního použití bez prováděcího předpisu,
3. musí být rovněž vnitrostátně vyhlášená,
4. musí být vyjasněn poměr smlouvy k vnitrostátní právní normě upravující tentýž právní vztah.

Na základě odkazu se tedy ustanovení mezinárodní smlouvy „self-executing“ stávají bezprostředně závazná pro vnitrostátní subjekty. Ve vnitrostátním právu mají tak mezinárodní smlouvy obdobné postavení jako vnitrostátní právní normativní akty.

Ustanovení mezinárodních smluv musí mít při použití **přednost před vnitrostátní úpravou, aniž by ji však derogovala (tedy činila neplatnou)**. Postavení mezinárodních smluv ve vnitrostátním právním řádu (vztah k ústavě, zákonům atd.) je dán odkazovací normou - její formou a obsahem.

Mezinárodní smlouvy jsou tedy na území státu *bezprostředně závazné*, i když existují formálně mimo jeho právní řád, pokud je tento právní řád *za takové prohlásí* svým ustanovením, které má formu odkazu. Mezinárodní smlouva, která není z hlediska mezinárodního práva platná, nebo která není závazná pro daný stát z jiného důvodu, nemůže mít v tomto státě závaznost vnitrostátní.

Na základě uvedeného můžeme učinit tento závěr: **Mezinárodní smlouva se stává vnitrostátně bezprostředně závaznou (tj. účinnou i pro jednotlivce) na základě odkazu vnitrostátního práva (Ústavy), který ji za takovou prohlašuje, jsou-li splněny podmínky tímto vnitrostátním právem stanovené. Přitom se mezinárodní smlouva nestává formální součástí českého vnitrostátního právního řádu. Použije se jako norma mezinárodního práva, tedy jiného právního systému, který je rozhodný pro určení její působnosti a pro její interpretaci.**

Zde je třeba vysvětlit určitý rozpor v předchozích tvrzeních. Právě bylo řečeno, že „**mezinárodní smlouva se nestává formální součástí českého vnitrostátního právního řádu**“. Naproti tomu Ústava v čl. 10 jasně stanoví, že za daných předpokladů je smlouva „**součástí právního řádu**“. Vysvětlení spočívá ve výkladu nevhodně použitého pojmu „právní řád“ v Ústavě. „Právním řádem“ Ústava rozumí souhrn právních předpisů jakéhokoli původu, které jsou na území ČR bezprostředně závazné, i když formálně součástí českého právního řádu nejsou. Mezinárodní smlouva, naplňující předpoklady čl. 10 Ústavy, je v ČR bezprostředně závazná (tj. je závazná přímo ve vztahu k jednotlivcům), avšak není (a nemůže být) formálně pramenem českého vnitrostátního práva, neboť není vytvářena vnitrostátními orgány a zůstává pramenem práva mezinárodního. Mezinárodní smlouva je ale součástí množiny právních norem, které jsou v ČR závazné. V tomto smyslu je tak „součástí právního řádu“, byť je to právní norma jiného původu než vnitrostátního.

Všechny právní normy závazné v ČR a bezprostředně účinné vůči jednotlivci nazývá Ústava v čl. 10 „právním řádem“. Ten tedy zahrnuje jak normy vnitrostátního původu, tak unijního původu i mezinárodního původu (viz obr.), má tedy tři složky.

Proto také mezinárodní smlouva není a nemůže být součástí hierarchie vnitrostátního právního systému. Podle Ústavy nemá vyšší právní sílu než zákon, ale pouze aplikační přednost, což je podstatný rozdíl. V případě rozporu mezi smlouvou a zákonem se aplikuje ustanovení smlouvy, přičemž rozporný zákon existuje nadále, jen se v konkrétním případě nepoužije. *Dále je tato teze rozvedena.*



b) Postavení mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu

Můžeme formulovat tuto obecnou zásadu: pravidlo o přednostním použití smlouvy *neznamená její vyšší právní sílu, ale pořadí použití, resp. aplikace*. Přednost smlouvy před zákonem neznamená, že smlouva zákon automaticky deroguje. Činí jej pouze za určitých podmínek **nepoužitelným** ve prospěch svých ustanovení, aniž by jej rušila. Jedná se o

hierarchii aplikační, nikoli systémovou. Mezinárodní smlouva na jedné straně a zákon na straně druhé jsou prameny (součástmi) dvou různých systémů, a proto mezi nimi nemůže existovat systémový hierarchický vztah vyjádřený stupněm právní síly, jak to známe na příklad z vnitřního uspořádání systému českého vnitrostátního práva.

c) Platnost mezinárodní smlouvy a její účinky z hlediska vnitrostátního práva

Požadavku zákonnosti odpovídá v článku 10 Ústavy kategorický požadavek vyhlášení mezinárodní smlouvy jako podmínky její vnitrostátní závaznosti, který je logický a správný. Analogicky zákonům se vztahuje podle tohoto ustanovení Ústavy jen na smlouvy schválené Parlamentem, i když by byl nepochybně na místě i pro smlouvy vládní.

Za jakých podmínek se však stane mezinárodní smlouva vnitrostátně použitelnou, tedy závaznou nebo „platnou“ vnitrostátně?

Platnou je obecně právní norma, při jejíž tvorbě byly splněny všechny předepsané náležitosti, a která se stává součástí právního systému, do něhož patří. To platí i o mezinárodních smlouvách. Zmíněné náležitosti předepisuje prakticky vždy smlouva sama.

Vnitrostátní právo pouze určuje, kdy a jak se tato mezinárodní smlouva aplikuje vnitrostátně, tedy kdy má *vnitrostátní závaznost*. Je tedy třeba velmi pečlivě rozlišovat *platnost* mezinárodní smlouvy (institut mezinárodního práva) od její *vnitrostátní přímé závaznosti* (institut vnitrostátního práva).

V oboru práva Evropské unie se pojmu „přímé aplikovatelnosti“ v uvedeném významu používá pro akty sekundárního práva, které mají vlastnost označovanou u smluv jako „self-executing“. Je předpokladem „přímého účinku“ (direct effect) v členských státech, tedy obdoby naší „bezprostřední závaznosti“.

d) Vyhlášení mezinárodní smlouvy jako podmínka její přímé vnitrostátní závaznosti

Podmínkou vnitrostátní závaznosti mezinárodní smlouvy je tedy podle článku 10 ústavy její **vyhlášení, tj. publikace v příslušné oficiální sbírce (Sbírka mezinárodních smluv, resp. Sbírka zákonů)**. Jinými slovy nevyhlášená smlouva tuto závaznost nemá a nelze k ní tedy v oblasti vnitrostátního práva přihlížet, podobně jako nelze přihlížet k dosud nevyhlášenému zákonu. Počátek vnitrostátní závaznosti smlouvy by měl spadat vjedno s počátkem její platnosti.

e) Zvláštní kategorie mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy

Toto ustanovení se týká velmi specifické kategorie mezinárodních smluv, které přímo zasahují do suverenity státu. Jsou to smlouvy, které přenášejí některé pravomoci státních orgánů ČR na jiný subjekt, a sice relativně trvale a s obecnými účinky do budoucna. Jde zejména o Smlouvu o EU a o Smlouvu o fungování EU (býv. Smlouvu o založení Evropského společenství - býv. EHS). Obě jsou obsaženy ve Smlouvě o přístupu ČR k EU.

Tyto smlouvy zavazují ČR obecně a předem k tomu, že bude bez dalšího přijímat jako závazné právní akty EU, které budou eventuálně přijaty i proti vůli ČR a budou upravovat vztahy, které jsou jinak upraveny právem ČR. Tento přímý zásad do suverenity

ČR, představující její podstatné omezení, vyžaduje zcela zvláštní postup při vnitrostátním schvalování těchto smluv. K jejich ratifikaci je třeba souhlasu Parlamentu, a to podle článku 39 odst. 4 Ústavy 3/5 většiny všech poslanců a 3/5 přítomných senátorů. Pokud však stanoví ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu, nahrazuje referendum projednání v Parlamentu.

Článek 10a tak umožňuje přenos suverénních pravomocí orgánů ČR na jiný subjekt (EU) a stanoví zvláštní postup při schvalování příslušné smlouvy. Její právní režim v právu ČR je dán článkem 10, který se vztahuje na všechny mezinárodní smlouvy. Tyto smlouvy tedy mají přednost před zákonem, a to včetně právních aktů (tzv. sekundárního práva EU), které je na základě těchto smluv vytvářeno. Pokud jde o vztah k Ústavě a ústavním zákonům, viz dále.

f) Vztah mezinárodních smluv a Ústavy ČR

Jak řešit konflikt mezi mezinárodní smlouvou a ústavou (ústavním pořádkem)? Vzhledem k tomu, že smlouva má přednost před zákonem a nikoli před ústavním zákonem, je třeba zajistit, aby každá mezinárodní smlouva byla v souladu s ústavním pořádkem. To je smyslem článku 87 odst. 2 Ústavy.

Podle tohoto ustanovení má Ústavní soud pravomoc rozhodnout o souladu jakékoli smlouvy schvalované Parlamentem nebo referendem s ústavním pořádkem. Toto rozhodnutí však musí být dáno předem, tedy musí předcházet ratifikaci smlouvy. Po ratifikaci, kterou se stát k plnění smlouvy definitivně zavázal a smlouva pro něj platí, již nelze tento mezinárodní závazek vzít zpět.

Ústavní soud zde rozhoduje nálezem podle §§ 71a a násl. zákona o Ústavním soudu č. 182/1993. Návrh může podat komora Parlamentu, skupina poslanců nebo senátorů a prezident republiky. Dojde-li ústavní soud k závěru, že mezinárodní smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem, nelze ji ratifikovat do doby, než bude rozpor odstraněn. Tento rozpor lze odstranit jen změnou příslušného ústavního předpisu, nikoli změnou smlouvy (její sjednaný a podepsaný text je již definitivní a neměnný).

V tomto směru již Ústavní soud ČR dvakrát rozhodoval (o tzv. Lisabonské smlouvě reformující EU v r. 2009). V obou případech dospěl k závěru, že Lisabonská smlouva ústavnímu pořádku ČR neodporuje.

Výňatky z Ústavy České republiky

Článek 10

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Článek 10a

- (1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.
- (2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odst. 1 je třeba souhlasu Parlamentu,

nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

Článek 39

(4) K přijetí ústavního zákona a souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v článku 10a je třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců a třípětinové většiny přítomných senátorů.

Článek 49

K ratifikaci mezinárodních smluv

- a) upravujících práva a povinnosti osob,
 - b) spojeneckých, mírových a jiných politických,
 - c) z nichž vzniká členství ČR v mezinárodní organizaci,
 - d) hospodářských, jež jsou všeobecné povahy,
 - e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu,
- je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.

Článek 52

(2) Způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon.

Článek 63

(1) Prezident republiky dále

b) sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy,...

(3) Rozhodnutí prezidenta republiky vydané podle odstavců 1 a 2 vyžaduje ke své platnosti spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

Článek 87

(2) Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodní smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována.

Článek 88

(2) Soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem podle odst. 1.

Článek 95

(1) Soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (*tj. smlouvou schválenou Parlamentem nebo referendem*). Je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.