

Mezinárodní smlouvy a český právní řád

Poznámky k článku 52 Ústavy České republiky a k úpravě vyhlášení mezinárodních smluv ve Sbírce zákonů

Vladimír TÝČ

Platnost mezinárodní smlouvy a její účinky z hlediska vnitrostátního práva

Nová česká ústava obsahuje oproti ústavě předchozí (československé) mimo jiné dvě velmi podstatné novinky, týkající se mezinárodních smluv. První z nich je vyjádřena v článku 10, který byl v podstatě převzat z § 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., uvozujícího Listinu základních práv a svobod: „Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem“.

Druhým závažným ustanovením je článek 52 tohoto znění: „K platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen. Způsob vyhlášení stanoví zákon. Totéž platí o mezinárodních smlouvách schválených Parlamentem.“ Obě tato nová ustanovení by zasluhovala podrobný rozbor. Předmětem této krátké úvahy však bude pouze druhé z nich, protože je na první pohled poněkud problematické a týká se bezprostředně vnitrostátní působnosti mezinárodních smluv.

Větu třetí článku 52 lze v návaznosti na první dvě věty téhož ustanovení interpretovat takto: „K platnosti mezinárodních smluv schválených Parlamentem je třeba, aby byly vyhlášený. Způsob vyhlášení [mezinárodních smluv schválených Parlamentem] stanoví zákon.“ První z obou právě uvedených vět je však formulována tak nešťastně, že při doslovném výkladu prakticky nedává smysl. Mezinárodní smlouva, ať je pravotvorná nebo kontraktuální, je *vždy* pramenem práva mezinárodního, nikoli vnitrostátního. Je tedy pramenem jiného právního systému, než je české vnitrostátní právo. Proto také její *vstup v platnost*, jakož i trvání nebo ukončení platnosti, jsou regulovány výlučně právem mezinárodním, zpravidla smlouvou samotnou, jakožto jeho součástí. Jakákoliv pravidla vnitrostátního práva jsou pro tyto otázky irrele-

vantní, neboť to jsou pravidla jiného systému práva, než je ten, v němž mezinárodní smlouva vznikla a jehož součástí je.

Uvedené však neznamená, že mezi oběma systémy je propast, znemožňující jakoukoli interakci. Běžně dochází k tomu, že normy *mezinárodního práva* (zejména smluvní) jsou *aplikovány ve sféře práva vnitrostátního* a naopak normy vnitrostátního práva přímo ovlivňují proces tvorby mezinárodních smluv. To je možné proto, že mezi oběma systémy jsou určité „mosty“, umožňující pohyb v obou směrech. Jsou jimi vždy právní normy toho systému, *do kterého* má být norma „promítnuta“, neboť jen normy tohoto systému mohou rozhodovat o tom, které „cizí“ normy budou v jeho sféře aplikovány. Jde-li o směr z práva mezinárodního do práva vnitrostátního, je tedy takovým „mostem“ vždy norma práva vnitrostátního. Jedině tato norma může určit, kdy a za jakých podmínek se bude norma práva mezinárodního aplikovat v systému práva vnitrostátního. Jedním z mnoha příkladů takové normy v českém právu je právě citovaný článek 10 ústavy ve spojení s článkem 52 ústavy (neboť vyhlášení je *conditio sine qua non* vnitrostátní aplikace u smluv schválených Parlamentem).

Jak bylo právě ukázáno, článek 52 ústavy a ani žádné jiné ustanovení vnitrostátního práva není způsobilé upravovat vstup v platnost normy práva mezinárodního. Za jakých podmínek se však stane mezinárodní smlouva vnitrostátně aplikovatelnou nebo, jak říká ústava, „platnou“ vnitrostátně? Existuje platnost „vnitrostátní“ v dle platnosti „mezinárodní“? A co je vlastně „aplikovatelnost“ a jaký je její vztah k platnosti?

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. Není-li tomu tak, uplatní se podpůrně dispozitivní Vídeňská úmluva o smluvním právu nebo původní obyčejová norma mezinárodního smluvního práva.

Platnost mezinárodní smlouvy ani jiného aktu nelze dělit na „mezinárodní“ a „vnitrostátní“. Již bylo řečeno, že mezinárodní smlouva je součástí systému mezinárodního práva, a jen normy tohoto práva určí, zda je platná či nikoli. Vnitrostátní právo naproti tomu určuje, kdy a jak se tato mezinárodní smlouva použije vnitrostátně, tedy kdy má *vnitrostátní působnost*. „Vnitrostátní platnost“ mezinárodní smlouvy je nonsens, neboť tato smlouva se ve skutečnosti *jako taková* (tedy *jakožto mezinárodní smlouva*) nemůže stát součástí práva vnitrostátního, protože nikdy neopustí systém práva mezinárodního.

Je tedy třeba velmi pečlivě rozlišovat *platnost* mezinárodní smlouvy od její *působnosti*. *Působností* právní normy obecně rozumíme stanovení rozsahu, v jakém se platná právní norma použije na konkrétní případy, a to se zřetelem k místu (prostorová), subjektu (osobní) a době (časová). Prostorová působnost normy určuje

rozsah jejího použití vzhledem k místu. Mezinárodní smlouva se tak vztahuje na příklad na celé území smluvního státu, na území se zvláštním režimem apod. Osobní působnost určuje okruh možných subjektů, na které se právní norma vztahuje, případně nevztahuje. Mezinárodní smlouvy se tak vztahují na státy, na mezinárodní organizace, a některé pravotvorné smlouvy mohou poskytovat určitá práva i dalším subjektům. Časová působnost pak určuje období, kdy mají být vztahy podle normy regulovány. Časová působnost právní normy je její *účinností*. Účinnou je tedy taková právní norma, která je způsobilá vyvolávat účinky sledované normotvůrcem, regulovat příslušné vztahy, neboť se tak děje v určeném časovém období. Je závazným pravidlem, z něhož vyplývají příslušná oprávnění a právní povinnosti. Účinnost mezinárodních smluv zpravidla spadá vjedno s jejich platností.

U mezinárodních smluv se setkáváme ještě s dalšími pojmy. Ústava v již zmíněném článku 10 užívá pojmu *bezprostředně závazné* smlouvy. Tento pojem by opět mohl vzbudit pochybnosti – existují různé druhy závaznosti, může být závaznost jiná než bezprostřední, tedy „nepřímá“? Má jít nepochybně o závaznost ustanovení mezinárodní smlouvy v systému českého vnitrostátního práva. Tato „vnitrostátní závaznost“ je ovšem určena vnitrostátní působností smlouvy. Jedná se tedy o *přímou působnost mezinárodních smluv v oblasti vnitrostátního práva*.

V tomto případě jde ovšem o působnost zcela jiného druhu, než bylo výše uvedeno. Nejde o působnost ani prostorovou, ani osobní, ani časovou, nýbrž o působnost normou určitého právního systému *v jiném právním systému*, totiž o působnost mezinárodních smluv v systému českého vnitrostátního práva. Ta skutečně může být buď bezprostřední, čili přímá, anebo nepřímá, tedy zprostředkovaná jinou, a to vnitrostátní právní normou. Z článku 10 ústavy tedy vyplývá, že mezinárodní smlouvy, které toto ustanovení pokrývá, mají v oblasti vnitrostátního práva obdobné postavení jako vnitrostátní právní předpisy, tedy vztahují se *bezprostředně* na všechny subjekty, jimž jsou jejich ustanovení adresována. O nepřímou působnost by šlo tam, kde jsou ustanovení smlouvy doslovně nebo jinak převzata do vnitrostátního právního normativního aktu (např. zákona) a je aplikován tento akt, nikoli sama smlouva (na příklad u smluv stanovících trestnost určitých jednání, k jejichž provedení byl doplněn trestní zákon).

Zbývá ještě vysvětlit pojem bezprostřední či přímé „aplikovatelnosti“ mezinárodních smluv v systému vnitrostátního práva. Je to pojem poněkud nepřesný, neboť ve skutečnosti se neváže pouze k aplikaci smlouvy, nýbrž k jejímu používání vůbec. Vyjadřuje vlastnost ustanovení smlouvy spočívající v tom, že legislativně technicky tato ustanovení stanoví jasně a jednoznačně a zejména nepodmíněně práva a povinnosti vnitrostátních subjektů. Jedná se o vlastnost *textu* smluvní normy, nikoli povahy smluvní normy samotné. V angloamerické právní terminologii se tyto smlouvy nazývají „self-executing“. Tento termín vyjadřuje vlastnost smluv spočívá-

jící v tom, že ke svému vnitrostátnímu použití nepotřebují *z legislativně technického hlediska* prováděcího předpisu a jejich pravidla lze tedy aplikovat, resp. použít bez dalšího, tedy tak, jak jsou formulována ve smlouvě. Typickým příkladem mezinárodních smlouvy této kategorie je kterákoli unifikační smlouva z oblasti mezinárodního práva soukromého.

V oboru práva Evropských společenství se pojmu „přímé aplikovatelnosti“ v uvedeném významu používá pro akty sekundárního práva, které mají přímou působnost v členských státech, přičemž „přímá aplikovatelnost“ v tomto smyslu je logicky nezbytným předpokladem přímé působnosti¹.

Vraťme se nyní k článku 52 ústavy. Ve světle uvedeného je jisté, že toto ustanovení „platnosti“ mezinárodních smlouvy míní stav, kdy smlouva může být vnitrostátně aplikována, tedy její *působnost ve sféře vnitrostátního práva*. Tomu také odpovídá kategorický požadavek vyhlášení mezinárodních smlouvy jako podmínky této působnosti, který je logický a správný. Analogicky zákonům se vztahuje jen na smlouvy schválené Parlamentem.

Vyhlášení mezinárodních smlouvy jako podmínka její vnitrostátní působnosti

Podmínkou vnitrostátní působnosti mezinárodních smlouvy schválené Parlamentem je tedy její vyhlášení. Jinými slovy nevyhlášená smlouva tuto působnost nemá a nelze k ní tedy v oblasti vnitrostátního práva přihlížet, podobně jako nelze přihlížet k dosud nevyhlášenému zákonu. Počátek vnitrostátní působnosti smlouvy by měl spadat vjedno s počátkem její platnosti. Zavazuje-li se v mezinárodním měřítku smlouvou stát její obsah uskutečňovat, musí k tomu vytvořit předpoklady již od prvého dne její platnosti. U smluv s přímou vnitrostátní působností („self-executing“) je tedy potřebné jejich včasné vyhlášení. Jinak stát nebude schopen dodržet mezinárodní závazek spočívající v tom, že ustanovení smlouvy mají být aplikována, resp. používána vnitrostátně, a to ode dne, kdy mezinárodní smlouva nabývá platnosti.

Ideální by tak bylo vyhlášení mezinárodních smlouvy, jejíž ustanovení mají mít bezprostřední vnitrostátní působnost, nejpozději v den jejího vstupu v platnost. To je ovšem velmi vzdálený ideál, který se podařilo v České republice realizovat zatím pouze u dvou smluv, a to jako víceméně mimořádné opatření při měnové odluce se SR.

Současný stav je takový, že mezinárodní smlouvy jsou publikovány ve Sbírce zákonů často až několik měsíců po svém vstupu v platnost pro ČR, čímž vzniká poměrně dlouhé období, kdy platná mezinárodní smlouva nemůže být vnitrostátně aplikována, ač právě v tom mnohdy spočívá mezinárodní závazek jí převzatý.

¹Srov. T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1988, str. 91.

Důsledkem je mezinárodní odpovědnost ČR za neplnění smluvního závazku. Byla-li by naproti tomu dosud nevyhlášená smlouva ve skutečnosti vnitrostátně aplikována, byl by to závažný prohřešek proti zákonnosti, který se u smluv dopadajících na právní postavení jednotlivců a schválených Parlamentem rovná aplikaci nevyhlášeného zákona, tedy činnosti protiústavní.

Na rozdíl od právě popsaného skutečného stavu učinila nová česká právní úprava vyhlášení mezinárodních smluv alespoň malé krůčky v žádoucím směru. Dále si v této souvislosti podrobněji všimneme ustanovení zákona ČNR č. 545/1992 Sb. o Sbírce zákonů České republiky a Směrnice vlády ČR pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv, schválené jejím usnesením ze dne 16. června 1993 č. 328.

Vyhlášení mezinárodních smluv podle zákona ČNR č. 545/1992 Sb. a podle Směrnice vlády ČR

Zákon ČNR č. 545/1992 Sb. o Sbírce zákonů ČR (dále jen „zákon“) v § 1 rozlišuje *obecně závazné právní předpisy* na jedné straně a *mezinárodní smlouvy* na straně druhé. Z toho vyplývající závěr, že žádná mezinárodní smlouva není obecně závazným právním předpisem (rozumí se českého práva), plně odpovídá realitě. Zároveň je však třeba připomenout, že mezinárodní smlouvy v oblasti vnitrostátního práva mohou *plnit funkci* vnitrostátního předpisu.

Režim vyhlášení mezinárodních smluv je upraven v § 3 zákona. Publikační formou je *sdělení ministerstva zahraničních věcí* a týká se na prvním místě *sjednání mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána*. Již tato formulace vyžaduje určitý komentář, neboť její jednoznačná interpretace není jednoduchá. Pojem *sjednání smlouvy* ve smluvní praxi označuje dohodu smluvních stran o jejím obsahu, vyjádřenou zpravidla podpisem smlouvy. Podpis mezinárodní smlouvy, jak známo, může, ale nemusí být úkonem podmiňujícím její vstup v platnost. Jinými slovy, některé mezinárodní smlouvy vstupují v platnost na základě podpisu, jiné k tomu vyžadují ještě dalšího úkonu, na příklad ratifikace nebo notifikace vnitrostátního schválení.

Smlouva *sjednaná* se tedy nerovná automaticky smlouva *platná*. Patrně proto hned zákon dodává „... [smlouvy], jimiž je Česká republika vázána“. Kdy je stát vázán mezinárodní smlouvou? Nepochybně poté, co vyjádřil svůj *definitivní souhlas být smlouvou vázán*. Formu tohoto definitivního souhlasu určuje zpravidla sama smlouva – je jí podpis smlouvy, ratifikace apod.

Ani tato „vázanost“ smlouvou však není synonymem platnosti smlouvy. Smlouva vstupuje v platnost *na základě* tohoto definitivního souhlasu, avšak zdaleka ne vždy přímo samotným aktem udělení tohoto souhlasu. Zejména u smluv podléhajících

ratifikaci bývá často vstup v platnost posunut o určité časové období po ratifikaci, na příklad takovýmto ustanovením: „Tato úmluva vstoupí v platnost pro každý stát... šedesátým dnem po uložení ratifikační listiny“ (čl. 27 Úmluvy o doručování soudních a mimosoudních písemností v cizině ve věcech občanských a obchodních). Není těžké určit smysl této legisvakance. Je to nepochybně poskytnutí doby, ve které by měl ratifikující stát učinit všechna opatření potřebná k zabezpečení plnění smluvních ustanovení po vstupu smlouvy v platnost, především její vnitrostátní vyhlášení.

Ustanovení § 3 zákona tak umožňuje vyhlásit mezinárodní smlouvu ihned po udělení definitivního souhlasu ČR se smlouvou (nikoli však před jeho udělením). Vstupuje-li smlouva v platnost bez legisvakance, tedy samotným aktem udělení souhlasu (na příklad dnem podpisu nebo dnem vzájemné notifikace o vnitrostátním schválení u dvoustranných smluv), bude nutně vyhlášována již jako platná. Je ovšem na našich vyjednavacích, aby se zejména do dvoustranných smluv snažili prosadit ustanovení o alespoň jednoměsíční legisvakanci, jde-li o smlouvy obsahující úpravu týkající se právního postavení nebo zájmů jednotlivců. Taková praxe je v mezinárodních smluvních vztazích běžná a jen tak lze odstranit rozpor mezi počátkem platnosti smlouvy a počátkem její vnitrostátní působnosti.

V jednom případě však nebude vyhlášení sjednané smlouvy, již je ČR vázána účelné, ač to § 3 zákona pro určité kategorie smluv vyžaduje. Je to případ mnohostranných smluv, vyžadujících ke svému vstupu v platnost určitý minimální počet smluvních stran, který v době udělování definitivního souhlasu ČR není naplněn. Na příklad ratifikuje-li Česká republika jakožto v pořadí třetí stát mnohostrannou smlouvu, která má vstoupit v platnost až na základě ratifikace na příklad desátého státu, je jí od tohoto data vázána v tom smyslu, že svůj souhlas nemůže bez dalšího odvolat. Při splnění počtu požadovaných ratifikací pak také automaticky vstoupí tato smlouva v platnost pro ČR. Jsou známy případy, kdy taková smlouva po dlouhá léta přetrvávala neplatná a posléze upadla v zapomenutí, neboť původně zainteresované státy o ni ztratily zájem. To platí na příklad o Haagské úmluvě o mezinárodní správě dědictví z 2. října 1973, kterou ratifikovaly dodnes pouze dva státy (mezi nimi Československo). Nevstoupila tedy zatím v platnost, i když minimální počet ratifikací (resp. přístupů) byl stanoven na pouhé tři. Takové smlouvy nemá smysl ve Sbírce zákonů vyhlášovat, neboť jejich vstup v platnost je nejistý a nemusí k němu vůbec dojít (na rozdíl od legisvakance, kde je vstup v platnost předem jistý a dá se dopředu přesně vypočítat).

Vyhlášení mezinárodní smlouvy podle § 3 zákona zahrnuje

- a) sdělení o sjednání smlouvy (tj. uvedení data jejího podpisu nebo obdobného úkonu, jakož i datum případného dalšího úkonu, na jehož základě smlouva vstupuje v platnost),

- b) plné znění smlouvy,
- c) sdělení o skutečnostech důležitých pro provádění smlouvy (výslovně je zmíněna výpověď smlouvy).

Za skutečnost důležitou pro provádění mezinárodní smlouvy je třeba nepochybně považovat i okruh smluvních stran mnohostranné smlouvy. Bez této informace nelze mnohostrannou smlouvu aplikovat, neboť je třeba vždy vědět, zda stát, který je na druhé straně dvoustranného vztahu upravovaného mnohostrannou smlouvou, je touto smlouvou vázán rovněž či nikoliv. Současný stav je takový, že tyto informace nejsou publikovány ani ve Sbírce zákonů, ani jinde. Jakýkoli státní orgán nebo zainteresovaná osoba či instituce nemají jinou možnost, jak zjistit okruh smluvních stran mnohostranné smlouvy, která se na ně věcně vztahuje (na příklad unifikační smlouvy z oblasti mezinárodního práva soukromého), než se ohrát s individuálním dotazem na ministerstvo zahraničních věcí, případně na to ministerstvo, které je gestorem dané smlouvy, v krajním případě pak na depozitáře smlouvy. K tomu je třeba poznamenat, že ministerstvo zahraničních věcí ani jiná tuzemská instituce nevede zatím žádnou databázi, která by umožnila na dotazy tohoto druhu dávat okamžité odpovědi podle aktuálního stavu.

Vzhledem k počtu mnohostranných smluv, jimiž je ČR vázána a k okruhu potencialních adresátů těchto informací by publikace uvedených údajů ve Sbírce zákonů nebyla reálná, a ani účelná, i když by po počátečním ohromném objemu těchto informací byla dále průběžně publikována většinou jen jednoduchá sdělení o přibývajících smluvních stranách jednotlivých mnohostranných smluv podle toho, jak je depozitáři notifikují ministerstvu zahraničních věcí. Publikace všech údajů o mezinárodních smlouvách, které nejsou uváděny ve Sbírce zákonů, by mohla být prováděna ve *vestníku ministerstva zahraničních věcí*, který by byl k dispozici všem zájemcům o tyto informace, jistě méně početným než jsou zájemci o Sbírku zákonů. Ideálním technickým řešením by rovněž byla počítačová databáze mezinárodních smluv ministerstva zahraničních věcí, která by byla nepřetržitě aktualizovaná a přístupná zvenci on-line nebo distribuovaná zájemcům na kompaktních discích.

K § 3 zákona lze ještě závěrem dodat, že stanoví rovněž okruh smluv, u nichž se publikuje jejich plný text a okruh těch, u nichž se plný text nepublikuje.

Směrnice vlády ČR pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a vypovídání mezinárodních smluv (usnesení vlády ze dne 16. června 1993 č. 328) upravuje vyhlášení smluv v článku 27. Podle tohoto ustanovení zašle gestor smlouvy (tj. příslušný resort, do jehož působnosti smlouva věcně spadá) ministerstvu zahraničních věcí návrh na vyhlášení smlouvy neprodleně poté, co je mu známo datum jejího vstupu v platnost (u mnohostranných smluv se rozumí vstup v platnost pro ČR), aby smlouva mohla být vyhlášena *ihned se vstupem v platnost*. Toto ustanovení je třeba přivítat jako vpravdě revoluční a můžeme si jen přát, aby mu co nejdříve

začal odpovídat skutečný stav. Dodejme ještě, že podle téhož ustanovení gestor rovněž odpovídá za kvalitu českého překladu smlouvy, který je ve Sbírce zákonů otiskán.

Zvláštní otázky vnitrostátní časové působnosti smluv

Dosavadní československá a česká smluvní praxe, zejména pak ta její nejnovější část, která se týká sjednávání smluv se Slovenskou republikou, naráží často na velmi závažné problémy spojené s objektivním opožďováním tvorby smluvních instrumentů za potřebami reality. Zejména překotné rozdělení federace vedlo v mnoha případech k tomu, že v době své akutní potřeby smluvní úprava buď nestačila vzniknout, nebo, a to nepoměrně častěji, existovala sice, a to dokonce v konečné a přijaté formě, avšak její uvádění smluvními stranami v právní život bylo někdy až nepochopitelně pomalé a po řadu měsíců byl udržován neprávní stav.

Jako typický příklad můžeme z množství případů vybrat Smlouvu mezi ČR a SR o právní pomoci poskytované justičními orgány a o úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech, která byla sjednána, tedy podepsána již 29. října 1992. V platnost tato smlouva vstupuje 5. dubna 1993, avšak ve Sbírce zákonů je vyhlášena až 6. srpna 1993. Uvážíme-li, že tato smlouva byla naprosto nezbytným právním nástrojem regulace mnoha tisíců právních vztahů již od 1. ledna 1993, jsou uvedena data poněkud zarážející. Z toho, co bylo výše řečeno o vnitrostátní působnosti mezinárodních smluv vyplývá, že do 6. srpna tato smlouva pro jednotlivce ani pro soudy jakoby neexistovala, neboť chybělo její vyhlášení. Začíná se tedy aplikovat až od tohoto data, pochopitelně s nemalými obtížemi, způsobenými 250 dny trvajícím právním vakuem.

Tvůrci této i několika dalších smluv tento problém nepochybně předvíдали a zřejmě se mu pokusili předejít ustanovením o předběžném provádění smlouvy od 1. ledna 1993. Tím ovšem problém naprosto nevyřešili, neboť provádění této smlouvy spočívá právě v její aplikaci soudy, a ta byla až do 6. srpna blokována nedostatkem vyhlášení. Opět zde došlo k nepřipustnému směšování institutů vážících se k mezinárodní smlouvě jakožto normě mezinárodního práva a institutu vnitrostátní působnosti smlouvy, která se řídí vnitrostátními právními předpisy a teprve v jejich rámci smlouvou samotnou. Je třeba si uvědomit, že *ustanovení o předběžném provádění smlouvy jakožto institutu mezinárodního práva je tak z hlediska vnitrostátního provádění smlouvy irrelevantní, nebyla-li smlouva v rozhodné době vyhlášena.*

Snahy najít řešení tohoto prakticky neřešitelného stavu někdy vedou k účelovému závěru o vnitrostátní retroaktivitě smlouvy k 1. lednu tak, že smlouva se sice aplikuje až po 6. srpnu, avšak se zpětnou působností ke dni počátku předběžného provádění, tedy k 1. lednu, anebo alespoň ke dni vstupu v platnost, tedy k 5. dub-

nu. Takový výklad je sice teoreticky možný, avšak je zároveň velmi nebezpečný. Retroaktivita by se totiž netýkala mezinárodní smlouvy jako takové, ale pouze její vnitrostátní působnosti. K tomu jistě netřeba dodávat, že retroaktivní působení jakýchkoli právních norem silně podryvá právní jistotu a musí zůstat omezeno na zcela výjimečné případy. Přijetí této zásady pro opožděně vyhlášené mezinárodní smlouvy by znamenalo uplatnění této výjimky pro desítky případů ročně, o čemž nelze v civilizovaném právním státě vůbec vážně uvažovat,² zvláště když lze celý problém vyloučit včasným vyhlášením smluv ve Sbírce zákonů.

Urcitý pokrok, byť i velmi relativní, přináší v řešení tohoto problému další smlouva mezi ČR a SR, která na rozdíl od předcházející byla sjednána velmi pozdě, i když jí bylo také nezbytně třeba již od 1. ledna 1993. Jedná se o Smlouvu mezi ČR a SR o dočasném oprávnění k podnikání fyzických a právnických osob, které podnikají na území druhé republiky po 31. prosinci 1992, podepsanou až 29. října 1993, vstoupivší v platnost 3. prosince a vyhlášenou 30. prosince téhož roku. Již z jejího názvu je patrné, že se má vztahovat právě na dobu po 1. lednu 1993. Nejmenším zlem bylo tedy sáhnutí ke klasické retroaktivitě: „Ustanovení této smlouvy se budou mezi smluvními stranami provádět se zpětnou působností od 1. ledna 1993“ (článek 4 odst. 2 smlouvy).

Zde jde o případ diametrálně odlišný od předběžného provádění. Předmětem retroaktivního působení je zde mezinárodní smlouva jako mezinárodní instrument, což logicky zahrnuje i její vnitrostátní působnost. Předběžně provádět lze smlouvu až po podpisu, zatímco retroaktivita zasahuje do doby před podpisem, tedy před vznikem smlouvy. Naproti tomu předběžné provádění se týká smlouvy dosud nevstoupivší v platnost, zatímco retroaktivitu lze uplatnit právě jen u smlouvy již platné, neboť platnost je předpokladem účinnosti, včetně zpětné. V posledně uvedeném případě je retroaktivita skutečně výjimečná, neboť jejím předpokladem byl souhlas smluvních států s retroaktivním působením smlouvy jako takové na úrovni mezinárodní. Z tohoto důvodu ji lze akceptovat i ve sféře vnitrostátní jako nouzové řešení v případě, kdy jedinou alternativou by byla absence úpravy.

* * *

²Srov. V. Steiner, K problematice nepřipustnosti retroaktivity právních norem, Právník č. 1/1994, str. 1 a n.

SUMMARY

International Agreements and the Czech Legal Order

The opening part of the paper explains the problem of the validity of an international agreement and its national effectiveness. Article 52 of the new Czech Constitution says „to enter into force, international agreements approved by the Parliament must be promulgated.“ However, an international agreement is a source of another legal system far different from the Czech national law. Therefore the force of its rules is regulated exclusively by international law. There is no „national force“ of an international agreement, just national applicability, as a special type of the applicability of an agreement. The home application of international agreements is possible due to the fact that the system of international law and that of national law are connected by certain „bridges“. They are always the norms of the system the norm is to be reflected in, as only the norms of such a system may decide what „alien“ norms are to be applied in its area of application. A good illustration of the international/national law direction is Article 10 of the Constitution. Thereby the necessary condition of the national applicability of an international agreement is the publication in the Collection of Laws. The ideal situation would include the promulgation of an international agreement with direct national effect at least on the day it comes into force. However, reality is different. International agreements are published in the Czech Republic sometimes several months later.

Further comment is given on the provisions of the Act No.545/1992 Coll., On the Collection of Laws and the provisions of the directive of the Government of the Czech Republic concerning the promulgation of international agreements. In the conclusion an analysis is given of the eventual retroactivity international of agreements made or promulgated late.