

# Zkrácená verze části učební pomůcky "Úvod do mezinárodního a evropského práva" (autor V. Týč) - 2020

## I. Vnitrostátní, mezinárodní a evropský rozměr práva

### 1. Úvodní poznámky

Právo bývá chápáno většinou jako právo vnitrostátní (české). Právo upravuje vztahy mezi subjekty práva, které zpravidla lokalizujeme do určitého státu (v našem případě ČR). Ve skutečnosti se tím ale pojem práva nevyčerpává, neboť právo je obecným společenským fenoménem, který není omezen na jediný konkrétní stát. Každý stát má svůj právní řád. Souhrn států tvoří mezinárodní společenství, které je rovněž systémem, který vyžaduje vnitřní regulaci, a to na úrovni mezistátní. Obecně se právo zpravidla definuje jako **soubor pravidel chování, která jsou stanovená a vynutitelná státem**. Stát vystupuje jako mocenský subjekt, jako nositel státní moci, která organizuje fungování systému, jímž je společnost. Právo tak reguluje společenské vztahy, které existují uvnitř konkrétního státu, avšak také vztahy, které tento rámec přesahují. Právo reguluje společenské vztahy *i v jiných dimenzích, než je jeden určitý stát*, tedy vztahy přesahující rozměr konkrétního státu. Proto kromě **vnitrostátního práva** určitého státu existuje **právo mezinárodní a právo evropské**.

### 2. Vnitrostátní právo

Systém vnitrostátního práva (tj. např. českého práva) je z hlediska **vertikálního** uspořádán tak, že existuje několik úrovní, je tedy hierarchizován. Právní předpisy na jednotlivých úrovních se liší nejen svým označením, ale především stupněm své právní síly (např. ústavní zákon - zákon). Obecně platí, že předpis nižší právní síly nesmí být v rozporu s předpisem vyšší právní síly.

**Vnitrostátní právo každého státu je založeno na principu subordinačním.** Znamená to, že jednotlivci, tedy **osoby fyzické (lidi) a právnické (společnosti, podniky)**, jsou podřízeni právu, které stát vytváří pomocí svých orgánů (zejména parlamentu, který přijímá zákony). Stát také dodržování práva vynucuje. Jeho porušování je postihováno různými typy sankcí. Stát sám (v podobě svých orgánů) je ovšem také vázán tímto právem, které vytváří.

### 3. Mezinárodní právo (= mezinárodní právo veřejné)

Vztahy mezi státy navzájem jsou rovněž upraveny právem, pochopitelně nikoli vnitrostátním. Systémem, v němž tyto vztahy existují, není společnost ve smyslu státu, ale mezinárodní společenství. Dostáváme se tak na určitou vyšší úroveň, kdy zkoumáme vztahy mezi jednotlivými státy, případně jinými podobnými subjekty. Subjekty mezinárodního

práva jsou především **státy** (členové mezinárodního společenství) a **mezinárodní organizace**, ve zvláštních případech jednotlivců (ochrana lidských práv). Stát je nejvyšší jednotkou, která není nikomu podřízena. Mezinárodní organizace nejsou členským státům nadřizeny, nejsou hierarchicky na vyšším stupni (s výjimkou zcela specifické nadnárodní organizace EU).

Obecná definice práva platí i pro mezinárodní právo. Normy mezinárodního práva (mezinárodní obyčej, mezinárodní smlouvy) jsou vytvářeny státy a jim jsou zároveň také určeny. Z toho vyplývá **koordinální charakter mezinárodního práva** (na rozdíl od subordinačního charakteru práva vnitrostátního). I vynucování dodržování mezinárodního práva obstarávají samy státy - žádná státům nadřizená autorita neexistuje. Krátce řečeno, státy samy mezinárodní právo vytvářejí, mají ho respektovat a zároveň jeho respektování vynucují. (Výjimkou je Evropská unie.)

Státy vystupují v mezinárodních vztazích jako nositelé suverenity, odtud označení **mezinárodní právo veřejné**. *Pojmy mezinárodní právo a mezinárodní právo veřejné jsou synonyma.*

Systém mezinárodního práva je autonomní ve vztahu k právu vnitrostátnímu, i když je mezi oběma systémy úzký vztah a interakce. Vztah mezinárodního a vnitrostátního práva je upraven především vnitrostátním právem. Mezinárodní právo pouze vyžaduje, aby mezinárodně právní závazky státu byly respektovány a naplněny. Způsob a metoda, jakými to jednotlivý stát zajistí, je jeho vlastní věc. To je pak stanoveno především ústavním právem každého státu.

Pokud jde o Ústavu ČR, můžeme najít základní, byť velmi obecné pravidlo v čl. 1 odst. 2: „ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“ Právní režim mezinárodních smluv, které ČR zavazují, je upraven v několika dalších ustanoveních (viz dále).

#### **4. Právo Evropské unie (dříve také komunitární právo, právo Společenství)**

##### **Nadstátnost EU**

Dnešní Evropská unie, tedy mezinárodní organizace, nahradila 1. 12. 2009 původní Evropské společenství s jeho vlastním právem, zvaným „komunitární“. Dnes existuje jednotné právo unijní. Evropská unie a vedle ní působící EURATOM nejsou **klasické mezinárodní organizace, ale mají do určité míry nadstátní charakter**. EU je nadřazena členským státům v oblastech své věcné působnosti. Jedná se v mezinárodních vztazích o naprostou zvláštnost a výjimku. Evropská unie se tak diametrálně liší od klasických mezinárodních organizací (tj. všech ostatních), které nejsou členským státům nadřazené.

Členské státy (tedy i ČR) se dobrovolně vzdaly ve prospěch EU části svých svrchovaných pravomocí, a v tomto směru jsou tak EU podřízeny. (Příklad: povinné uplatňování v ČR nikoli snížené, ale základní sazby DPH pro stravovací služby, pro výstavbu bytů apod., i když s tím ČR nesouhlasí.) Proto **právo Evropské unie** není součástí mezinárodního práva, ale je **samostatným právním systémem**. Právo EU se na rozdíl od mezinárodního práva v některých případech běžně bez dalšího vztahuje i na jednotlivce.

Nástrojem podřízenosti členských států je tak evropské právo, přesněji řečeno **právo EU (= unijní právo)**. Unijní právo tak má na rozdíl od mezinárodního práva **subordinační charakter** podobně jako právo vnitrostátní. Subordinace dopadá nejen na členské státy, ale i na jednotlivce, avšak jen ve vymezených oblastech, v nichž členské státy přenesly své pravomoci na EU (tedy nikoli obecně). Tak např. českému podniku, který vážně porušil

pravidla hospodářské soutěže na trhu EU, tak může být udělena pokuta přímo Evropskou komisí.

Členské státy EU tak mají v určitém smyslu omezenou suverenitu a nejsou si ani rovny, neboť v orgánech EU mají větší vliv na rozhodování větší státy (vliv je odstupňován podle velikosti států). **Neuplatňuje se zde obecná zásada svrchované rovnosti států.**

## II. Mezinárodní právo

### 1. Pojem a specifika mezinárodního práva

Jak již bylo řečeno, pojmy **mezinárodní právo** a **mezinárodní právo veřejné** jsou synonyma, není mezi nimi významového rozdílu a používají se tudíž libovolně.

**Pojem mezinárodního práva: souhrn pravidel, která upravují vztahy mezi státy a dalšími subjekty (zejména mezinárodními organizacemi) v mezinárodních vztazích.** Mezinárodní právo je skutečné právo: jeho pravidla jsou závazná a vynutitelná, i když jinak a méně účinně než je tomu v právu vnitrostátním.

Zvláštní povaha mezinárodního práva ve srovnání s právem vnitrostátním je determinována jeho **základními specifiky:**

**1. Subjekty** mezinárodního práva jsou především **státy a sdružení států, tj. mezinárodní organizace**, ve velmi specifických případech i jiné entity a jednotlivci (viz podrobněji dále).

**2.** Jak již bylo řečeno, mezinárodní právo má **koordinální povahu** na rozdíl od vnitrostátního práva, které má povahu **subordinační**. Koordinální povaha je dána nejen uvedenými subjekty, ale hlavně charakterem prostředí, v němž mezinárodní právo působí. Stejně jako v právu vnitrostátním i zde je stát normotvůrcem a vynuovatelem práva. Rozdíl je ovšem v tom, že není nadřazen těm, jimž jsou právní normy určeny - jako normotvůrce je zároveň adresátem pravidel a také jejich vynuovatelem. Navíc na tvorbě pravidel mezinárodního práva vždy participuje více států (mezinárodní smlouvy), případně potencionálně celé mezinárodní společenství (obecné mezinárodní obyčeje). V mezinárodních vztazích upravených mezinárodním právem neexistuje žádná nadřazená autorita, která by právo vytvářela a vynuovala, jako je tomu u státu v právu vnitrostátním.

**3.** Z předcházejícího bodu vyplývá, že **donucovací systém** je v mezinárodním právu na rozdíl od vnitrostátního práva **decentralizován** a tím méně účinný. Zčásti je založen na svépomoci státu, který je porušením práva postižen. Neexistuje ani nadřazená soudní moc, která by porušení práva závazně konstatovala. Mezinárodní soudní dvůr v Haagu rozhoduje jen ty spory, které mu státy dobrovolně předložily.

Základní donucovací prostředky (formy donucení) v mezinárodním právu jsou - **individuální:**

- retorce (odveta - odvolání velvyslance, neudělení víz),
- represálie (embargo, přerušování styků)

- individuální sebeobrana (použití síly k vytlačení agresora),  
- kolektivní:

- vyloučení z mezinárodní organizace, kolektivní sebeobrana, kolektivní akce, resp. sankce Rady bezpečnosti podle Charty OSN (např. přerušování hospodářských styků, příp. ozbrojená akce RB OSN).

**4.** Specifické jsou i **prameny**. V mezinárodním právu nejsou normativní akty („zákony“) - není, kdo by je vydával. Prameny jsou proto *mezinárodní obyčej*, tedy nepsané právo a *mezinárodní smlouva*.

**Mezinárodní obyčej** je pravidlo, které se stalo právně závazným dlouhodobým užíváním (*usus longaevis*) a přesvědčením států o jeho právní závaznosti (*opinio iuris*, resp. *necessitatis*). Právní závazností se mezinárodní obyčej liší od **zvyklostí**, která právně závazná není.

**Mezinárodní smlouva** je naproti tomu dohoda mezi subjekty mezinárodního práva, která se řídí mezinárodním právem. Je to tedy tzv. konsensuální pramen (nezbytnost vyjádření souhlasu).

Mezinárodní smlouvě se podobá **deklarace**, která ovšem není právně závazná a není tedy pramenem práva. Může však mít značnou politickou a tím faktickou autoritu (Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948). Právně nezávazné „prameny“ bývají označovány jako tzv. „soft law“.

Mezinárodní právo je založeno na nejobecnější ze základních zásad - **zásadě svrchované rovnosti**. Ta zahrnuje svrchovanost a rovnost.

**a) Svrchovanost (suverenita)** znamená nezávislost státní moci na jakékoli jiné moci vně státu či uvnitř. Není-li státní moc nezávislá, jde o nesuverénní stát (např. kolonie, závislá území). Stát se ovšem může *dobrovolně* své svrchovanosti zčásti vzdát ve prospěch jiného subjektu (např. Evropského společenství, resp. Evropské unie). Stane-li se tak na základě jeho vlastní vůle, jedná se zároveň o projev suverenity, i když výsledkem je její částečné omezení.

Suverenita každého státu je přirozeně omezena suverenitou ostatních států. Proto je suverenita jednotlivých států „delimitována“ mezemi, přičemž překročení těchto mezí znamená vměšování do vnitřních záležitostí (tj. zásah do suverenity) státu jiného.

**Územní výsost** naproti tomu znamená **výkon suverenity**, tedy státní moci na vlastním území. Výjimečně stát nemůže vykonávat územní výsost na části svého území, je-li to stanoveno mezinárodním právem (pozemky a budovy diplomatických misí cizích států, vojenské základny). Naopak v určitých případech stát vykonává územní výsost mimo své území (tytéž případy z opačného pohledu, navíc např. námořní lodě, letadla).

**b) Rovnost:** Státy si jsou v mezinárodních vztazích rovny. Malé i velké státy mají rovná práva a rovné povinnosti. Princip rovnosti není uplatňován jen ve zcela výjimečných případech (právo veta stálých členů Rady bezpečnosti OSN na rozdíl od členů nestálých, hlasování v Mezinárodním měnovém fondu, který je mezinárodní organizací, podle výše tzv. subskripční kvóty, tj. výše vloženého kapitálu). Rovnost není uplatňována také mezi členy Evropských společenství, resp. Evropské unie (viz podrobně dále).

Z dalších základních zásad mezinárodního práva jmenujme jako nejdůležitější

zásadu zákazu použití síly a hrozby silou a zásadu mírového řešení sporů. I když jsou tyto zásady v praxi některých států porušovány, jsou nadále páteří mezinárodního práva a znemožňují, aby se mezinárodní společenství států stalo nekontrolovatelnou džunglí ovládanou nejsilnějšími jedinci.

Z hlediska **působnosti (dosahu)** dělíme pravidla mezinárodního práva takto:

- **Obecné mezinárodní právo** – potencionálně je způsobilé zavazovat všechny státy. Formou je mezinárodní obyčej.

- **Univerzální mezinárodní smlouvy** - mohou zavazovat **potencionálně** všechny státy. Univerzální smlouva je taková, jejímiž stranami jsou největší (nejdůležitější) státy - velmoci, velký počet dalších států všech geografických oblastí světa a která je otevřena k přístupu všem ostatním státům. Strany mezinárodní smlouvy jsou vždy konkrétně určeny (na rozdíl od obyčeje).

- **Partikulární právo** (obyčejové nebo smluvní) se vztahuje jen na určitý okruh, resp. určitou kategorii států. Je-li tento okruh vymezen teritoriálně, jedná se o právo **regionální** (např. mezinárodní smlouvy sjednávané na půdě Rady Evropy, jejichž stranami mohou být jen evropské státy).

## 2. Subjekty mezinárodního práva

Za subjekt práva je *ve vnitrostátním právu* považována každá jednotka (osoba, entita), která má způsobilost mít práva. Kromě toho se rozlišuje způsobilost k právním úkonům, tj. způsobilost vlastním projevem vůle vstupovat do právních vztahů a brát na sebe kromě práv i povinnosti. *V mezinárodním právu* pouhá způsobilost mít práva až na výjimky (jednotlivec uplatňující lidská práva před mezinárodní institucí) nemá příliš velký význam. Zde nás spíše zajímá způsobilost k „právním úkonům“ a tím i k povinnostem, a to v mezinárodním měřítku.

Při nezbytném zjednodušení pro účely našeho výkladu můžeme vycházet z toho, že subjektem mezinárodního práva je jednotka (entita), která má způsobilost mít a plnit povinnosti, tedy být účastníkem mezinárodně právního vztahu, resp. vlastní vůlí do takového vztahu vstoupit či z něj vystoupit (zpravidla sjednáním mezinárodní smlouvy).

V tomto textu se budeme zabývat dvěma základními subjekty: **státy a mezinárodními organizacemi**. Mezinárodně právní subjektivita, která zahrnuje způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy, je u států *prvotní (originární) a neomezená*. Mezinárodní organizace mají naproti tomu tuto způsobilost jen částečnou, a to podle toho, v jakém rozsahu jim ji svěřily členské státy zřizovací smlouvou (je tedy *odvozená a omezená*).

### a) Státy

#### **Pojmové znaky státu**

- území,
- obyvatelstvo (relativně trvale usídlené a organizované),
- veřejná moc nezávislá na jiné moci vně nebo uvnitř (státní moc),
- způsobilost vstupovat do mezinárodních vztahů (např. uzavírat mezinárodní smlouvy).

Území státu je trojrozměrný prostor (zahrnuje nejen zemský povrch, ale i podzemí, teoreticky až do středu Země, část mořských vod a vzdušný prostor, tj. do výše cca 100 km).

Obyvatelstvo musí být relativně stálé a organizované. Samostatný stát proto nemůže vzniknout např. v Antarktidě nebo na Měsíci, kde není trvale usídlené obyvatelstvo.

Veřejná moc musí být uplatňována vůči obyvatelstvu. Podmínka nezávislosti veřejné moci navenek neznamena, že stát musí mít armádu schopnou odrazit jakýkoli útok zvenčí. Některé malé státy mají ozbrojené síly jen symbolické, a přesto je jejich veřejná moc nezávislá, neboť jako taková byla ustavena. Eventuální ozbrojená akce jiného státu za účelem zásahu do pravomocí takového státu je protiprávní (např. útok USA na Grenadu v r. 1983).

### ***Třídění států***

a) podle rozsahu suverenity - státy plně suverénní, státy s programově omezenou suverenitou (členové EU) a státy závislé (kolonie),

b) podle **učlenění (vnitřní struktury)**:

ba) **jednotné (unitární)** (např. ČR, Polsko, Francie) - státy, které se dělí na administrativní jednotky bez vlastní státnosti. V některých případech však mohou mít tyto jednotky značný stupeň autonomie (Skotsko, Wales a Severní Irsko v rámci Spojeného království, Slovensko v rámci Československa do konce roku 1968),

bb) **složené**:

bba) **Federace**, která je založena **ústavou**. *Z hlediska státoprávního, resp. ústavního* jde o stát, složený z jednotek, které mají svou vlastní státnost (švýcarské kantony, německé a rakouské země (Länder), belgické regiony a jazyková společenství, republiky Ruské federace či bývalé ČSFR, státy USA, kanadské provincie apod.). *Federace z hlediska mezinárodního práva* je však zvláštností - je to jen taková federace, kde jednotlivé členské státy mají na základě federální ústavy způsobilost být samostatně účastníky mezinárodně právních vztahů, alespoň v omezené míře - např. kanadská provincie Québec nebo některé švýcarské kantony mohou ve zvláštních případech uzavírat některé mezinárodní smlouvy.

bbb) **Konfederace** je volnější sdružení států založené mezinárodní smlouvou, nikoli ústavou. Členské státy konfederace si zachovávají samostatnou mezinárodně právní subjektivitu. Konfederace v historii byly vždy jen dočasné útvary (např. Sjednocená arabská republika sdružující Egypt a Sýrii v letech 1958 - 1961). *Švýcarská konfederace* je navzdory svému názvu ve skutečnosti klasickou federací.

bbc) Další formy složených států mají spíš historický charakter a nejsou dnes aktuální (personální unie, reálná unie).

Evropská unie není státem - nemá vlastní státní moc, jen vykonává pravomoci členských států.

### ***Vznik a zánik států***

V současné době je možný prakticky jen sloučením (Německo) nebo rozdělením (Československo, SSSR, Jugoslávie), případně secesí (odtržením - např. Kosovo).

## ***Uznání státu***

Uznání státu umožňuje zapojení nového státu do mezinárodních vztahů, nemá však konstitutivní účinky (stát vznikne, i když není nikým uznán, má-li pojmové znaky státu).

*Uznání se rozlišuje:*

- uznání *de iure* (výslovně, např. diplomatickou nótou),
- uznání *de facto* (nepřímo - uzavřením smlouvy, účastí na mezinárodní konferenci s tímto státem bez protestu).

Neuznaný stát se nemůže účastnit mezinárodních vztahů a je zdrojem trvalých konfliktů (např. Severokyperská turecká republika vzniklá v důsledku turecké invaze na Kypr v roce 1974 - neuznal ji nikdy žádný jiný stát než samo Turecko).

## **b) Mezinárodní organizace**

Mezinárodní organizace představuje **relativně trvalé sdružení států** za určitým účelem (spolupráce v dané oblasti). Sdružení států dočasné (*ad hoc*, k řešení jednorázového problému) je pouhou *mezinárodní konferencí*. Mezinárodní organizace jsou **vládní (mezivládní)**, tj. takové, jejichž členy jsou státy (jen jimi se zde zabýváme) a nevládní, tj. jejich členy jsou nestátní subjekty, příp. jednotlivci (např. Greenpeace) - ty nejsou subjekty mezinárodního práva.

Mezinárodní vládní organizace je **založena mezinárodní smlouvou**. Její smluvní strany (státy) jsou členy organizace. Mezinárodní organizace je svým charakterem skutečně mezistátní, nikoli nadstátní, tj. členské státy jí nejsou podřízeny. Jedinou výjimku tvoří Evropská společenství, resp. EU (viz dále), která jsou organizací nadstátní povahy.

Příklady mezinárodních vládních organizací: OSN, NATO, Rada Evropy, Evropské sdružení volného obchodu, Světová zdravotnická organizace, Mezinárodní organizace práce, Světová poštovní unie, UNESCO, Organizace pro výživu a zemědělství (FAO), NAFTA (Severoamerická dohoda o volném obchodu) a desítky dalších.

## **c) Další subjekty mezinárodního práva (zde se jimi dále nezabýváme)**

- zvláštní entity (Svatá stolice - Vatikán),
- povstalci a válčící strana,
- jednatel (zcela výjimečně, a to v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv a mezinárodního trestního soudnictví).

### III. Pojem mezinárodní smlouvy a smluvního práva mezinárodního a vnitrostátního

#### 1. Pojem a označení mezinárodní smlouvy, její části

Mezinárodní smlouva, jakožto jeden ze dvou základních pramenů mezinárodního práva, je určena k úpravě vztahů mezi jeho subjekty, tedy především státy, případně mezinárodními organizacemi. Mezinárodní smlouva však mezinárodně právní vztahy nejen upravuje, ale také zakládá a ruší.

Definice mezinárodní smlouvy: ***Mezinárodní smlouva je ujednáním (dohodou) dvou nebo více subjektů mezinárodního práva (stát, mezinárodní organizace), která má z vůle těchto subjektů mezinárodně právní účinky a řídí se mezinárodním právem.***

Mezinárodními smlouvami nejsou ujednání, v nichž smluvní stranou je útvar, který není subjektem mezinárodního práva (např. tzv. koncesní smlouvy mezi státem a soukromou společností, smlouvy, jejichž smluvní stranou jsou administrativní jednotky státu nebo členské státy federace, jimž ústava nesvěřila ani částečnou kompetenci ve vztazích navenek). Mezinárodní smlouvou není tak např. družební smlouva uzavřená mezi městy (Brno - Rennes, Ostrava - Volgograd) nebo smlouva mezi ČR, Evropskou investiční bankou a Masarykovou univerzitou o financování výstavby kampusu.

Z definic a vymezení mezinárodní smlouvy lze učinit závěr o těchto jejích **pojmových znacích:**

1. má povahu dohody, tedy ***souhlasného projevu vůle*** stran,
2. jejími ***stranami*** jsou ***výhradně subjekty mezinárodního práva***,
3. následkem souhlasného projevu vůle jsou ***právní účinky***, a to vznik, změna nebo zánik mezinárodně právních vztahů (nepatří sem pouhé právně nezávazné deklarace) a
4. její ***právní režim*** je určen mezinárodním právem (tj. nepodléhají vnitrostátnímu právu určitého státu).

Mezinárodní smlouvy jsou v současnosti z praktického hlediska nejdůležitějším pramenem úpravy vztahů mezi státy. 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 diplomatických stycích*),
- **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:** nejčastěji mezivládní dvoustranná smlouva nepolitického charakteru, někdy ovšem i významná hospodářská mnohostranná smlouva (*Dohoda o účasti ČR a dalších*



zemí v Evropském hospodářském prostoru),

- **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-Nagymaros*),
- **ujednání:** méně významná mezivládní nebo meziřesortní 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 Rady Evropy*),
- **pakt:** zřídka užívané označení pro mnohostrannou politickou smlouvu (*Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*).

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 výklad (zejména historický či teleologický).

*Meritorní text* smlouvy je vnitřně členěn obdobně jako text vnitrostátních norem, a to na články (articles). V angličtině a francouzštině se termínem „paragraph(e)“ označuje odstavec článku (nikoli paragraf).

*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).

## 2. Smluvní právo mezinárodní

Pravidla mezinárodního práva o sjednávání mezinárodních smluv, jejich vstupu v platnost, trvání, změně, zániku, výkladu apod. se označují jako *smluvní právo*. Toto odvětví mezinárodního práva bylo v minulosti upraveno pouze mezinárodním obyčejem. K jeho kodifikaci došlo až v r. 1969 sjednáním *Vídeňské úmluvy o smluvním právu* (dále jen "Vídeňské úmluvy"), která je však omezena na smlouvy mezi státy. ČR je smluvní stranou.

## 3. Vnitrostátní právo mezinárodních smluv

Mezinárodní smlouvy jsou rovněž předmětem úpravy práva vnitrostátního. Ústava a

další právní předpisy upravují sjednávání smluv a jejich provádění z hlediska vnitrostátních procedur; zpravidla se zabývají rovněž postavením (bezprostřední závazností) mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Základním pramenem českého práva mezinárodních smluv je Ústava České republiky č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších změn.

#### 4. Třídění mezinárodních smluv

Mezinárodní smlouvy lze třídit podle mnoha kritérií. Toto třídění má značný význam pro identifikaci typu smlouvy a pro přesné určení jejích právních následků. Dále následují nejdůležitější kritéria třídění.

##### a) Počet smluvních stran

Mezinárodní smlouvy se především dělí podle počtu smluvních stran na **dvoustranné**, resp. **vícestranné a mnohostranné**. Smlouva vícestranná je např. třístranná nebo taková, kdy více smluvních subjektů (zpravidla států) 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*). 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 je vázán velký počet států mezinárodního společenství všech geografických oblastí, včetně velmocí, má **univerzální** charakter (*Charta OSN, Pařížská unijní úmluva na ochranu průmyslového vlastnictví*).

##### b) 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 výslovného projevení souhlasu ze strany všech stávajících smluvních stran (*např. zřizovací smlouvy Evropských společenství*),
- **otevřené**, kdy lze přistoupit na základě pouhého jednostranného aktu přistupujícího státu (*např. Světová poštovní unie*) a
- **polootevřené (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).

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

Méně významné smlouvy, jejichž rychlé sjednání nečiní potíže, neboť je často věcí rutiny, vznikají někdy na základě pouhé *výměny diplomatických nót*, tj. v podstatě diplomatických dopisů mezi vládami jednotlivých států. 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*.

#### d) Úroveň sjednání smlouvy

Podle toho, **který státní orgán smlouvu jménem státu sjednává**, se smlouvy dělí na **prezidentské, vládní a resortní**. Toto dělení určují *ústavní předpisy jednotlivých států* pro účely vnitrostátního schvalování smluv. Prezidentská smlouva vyžaduje před ratifikací schválení parlamentem.

## IV. Vznik mezinárodní smlouvy

Vznik a vstup v platnost mezinárodní smlouvy je procesem, zahrnujícím několik stadií. Ta jsou v dalším textu popsána a vysvětlena.

### 1. Sjednání textu smlouvy

#### a) Sondáž a expertní jednání

Vlastní procedura vzniku mezinárodní smlouvy může být různá v závislosti na jejím druhu a okolnostech sjednání. Standardní postup, tj. typická procedura ve většině případů vypadá orientačně tak, jak je dále popsáno.

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. Bývá tomu tak nejčastěji ve formě předneseného námětu, který je projednán příslušným orgánem organizace a je-li schválen, jsou pro další postup ustaveny pracovní orgány.

Text návrhu smlouvy vzniká v průběhu *vyjednávání*. Text dvoustranné smlouvy zpravidla navrhne jedna ze stran a druhá se k němu vyjadřuje. V jednoduchých případech, kdy lze snadno dosáhnout konsensu, není ani třeba společného zasedání zástupců obou stran (tzv. expertů) a text smlouvy se dojedná písemně (diplomatickými nótami). V ostatních případech se tato společná zasedání *na expertní úrovni* organizují střídavě v obou státech tak dlouho, dokud není text dohodnut.

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. Podkladem pro jednání je návrh textu, který vypracovává ve většině případů organizace, a to její sekretariát nebo orgán k tomu určený (*např. Komise pro mezinárodní právo OSN*).

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. K **definitivnímu přijetí textu dvoustranné** smlouvy dochází **podpisem**.

Text **mnohostranných** smluv bývá přijímán na **mezinárodní diplomatické konferenci** na základě hlasování. *Přijetí textu smlouvy nemá žádné právní následky, pokud jde o závaznost smlouvy jako takové.* Přijetí textu smlouvy znamená fixaci toho, co již bylo dohodnuto, aby diskuse o textu neprobíhaly do nekonečna.

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. 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 (jsou provedeny podpisem).** U mnohostranných smluv sjednávaných na diplomatické konferenci je autentifikace textu provedena *parafováním, podpisem nebo podpisem ad referendum závěrečného aktu konference obsahujícího text smlouvy.*

V ČR návrh na sjednání prezidentské smlouvy podává a text dojednané smlouvy pak schvaluje vláda. *Parlament schvaluje až smlouvu dojednanou, nikoli její návrh.*

## **2. Schvalování smluv**

### **a) Vnitrostátní procedura schvalování mezinárodních smluv**

Předchozí výklad se soustředil na postup při *sjednávání* smluv. Nyní se budeme věnovat proceduře **schvalování vnitrostátními orgány státu smluv již sjednaných**, tedy proceduře, jejímž vyvrcholením je vyjádření definitivního souhlasu státu být vázán smlouvou navenek, který má za následek právní závaznost smlouvy. 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 (ministry). To také prezident učinil, a to **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 ministry pak přenesl sjednávání a schvalování smluv, které svým významem nepřesahují rámec působnosti jednotlivých ústředních orgánů státní správy (*tzv. smlouvy resortní*). Je samozřejmé, že i zde musí jít o smlouvy, které nevyžadují souhlas Parlamentu, i když to rozhodnutí prezidenta republiky výslovně neuvádí. Prezident si ovšem může v jednotlivých případech vyhradit pravomoc sjednávat, schvalovat atd. kteroukoli smlouvu. Smlouvy sjednávané prezidentem se označují jako **prezidentské**.

#### i) 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.

#### ii) 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 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 (na příklad podpisem smlouvy), případně ministerstvo zahraničních věcí (notifikací vnitrostátního schválení druhé smluvní straně).

### 3. Vyjádření definitivního souhlasu se smlouvou po jejím vnitrostátním schválení

Přijetí textu smlouvy neznamena ovšem 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 v přijatém a autentifikovaném textu nejsou zatím závaznou normou. To se stane až **po vyjádření definitivního souhlasu státu být vázán smlouvou a následném vstupu smlouvy v platnost.**

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

Smlouva téměř vždy sama pro sebe stanoví formu vyjádření tohoto souhlasu. Nejčastěji jí bývá podpis nebo ratifikace. Podpis se uplatňuje u smluv méně významných, sjednávaných na úrovni vládní nebo resortní. U významnějších smluv (zpravidla prezidentských) je zapotřebí dalšího aktu ze strany smluvních států, a to ratifikace nebo přístupu.

Mnohostranné smlouvy se podpisují buď při sjednání, tedy přímo na diplomatické konferenci po přijetí textu smlouvy hlasováním, nebo později u depozitáře. 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 prezidentské, které byly sjednány z jeho plné moci, tedy 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.

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 ratifikačních listin** u depozitáře, 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 listinách (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. uložením listiny o přístupu u depozitáře. O listině o přístupu platí totéž, co bylo řečeno o listině ratifikační. Přístup k mnohostranné *vládní dohodě se označuje jako adheze.*

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 nevstoupí v platnost nikdy.

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

a) Smlouva vstupuje v platnost ihned - přímo úkonem vyjadřujícím konečný souhlas státu, tedy podpisem nebo ratifikací.

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 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. 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 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, s výjimkou případu, kdy by tak smlouva sama stanovila.

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.

U dvoustranných smluv musí být samozřejmě notifikace vzájemná a jako taková uvedena ve smlouvě. Hrubou chybou je vázat vstup smlouvy v platnost na notifikaci pouze jedné strany, a to i v případě, kdy druhá strana notifikaci provedla již při podpisu smlouvy.

Tento trapný faux pas se stal při sjednávání *Rámcové dohody o finanční spolupráci mezi ČR a Evropskou investiční bankou* ze dne 18. února 1993 (sdělení č. 250/1994 Sb.).

## 5. 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 napravo, za druhou stranu nalevo. 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 standardním 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. Takový byl postup na příklad u bezvízové dohody mezi ČSSR a Laoskou lidově demokratickou republikou ze dne 1. srpna 1978 (č. 129/1978 Sb.), jejíž závěrečná klauzule (článek 10) zní: "*V případě rozdílného výkladu českého a laoského textu bude rozhodný francouzský text.*"

U smluv upravujících otázky spíše technického charakteru se z důvodu účelnosti může výjimečně použít jediného jazyka, a to takového, který není jazykem žádné ze smluvních stran. Na příklad *Rámcová dohoda o finanční spolupráci mezi ČR a Evropskou investiční bankou ze dne 18. února 1993* (sdělení č. 250/1994 Sb.) byla sjednána jen v angličtině.

### 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.



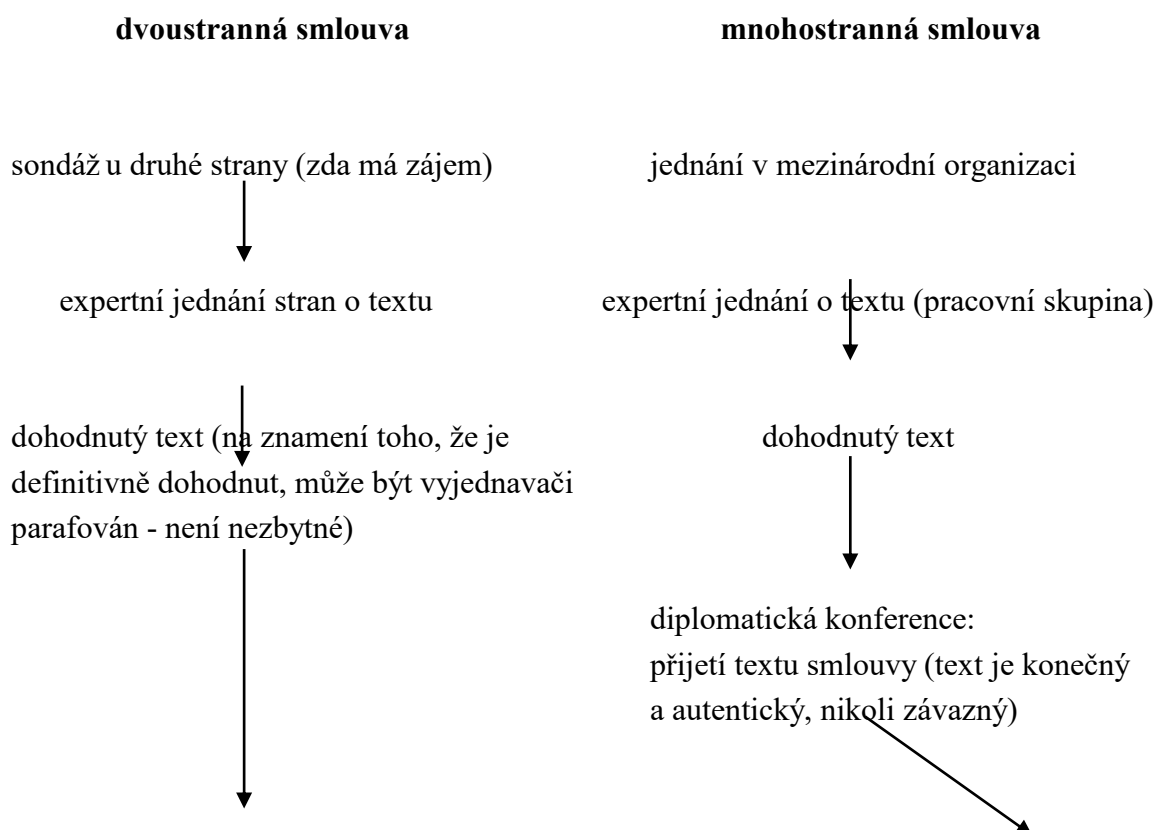
I u mnohostranných smluv je možno řešit eventuální konflikt výkladů jednotlivých jazykových verzí preventivně, a to prohlášením jednoho z jazyků smlouvy za jazyk rozhodný pro výklad. Autentický charakter ostatních verzí tím ovšem není dotčen.

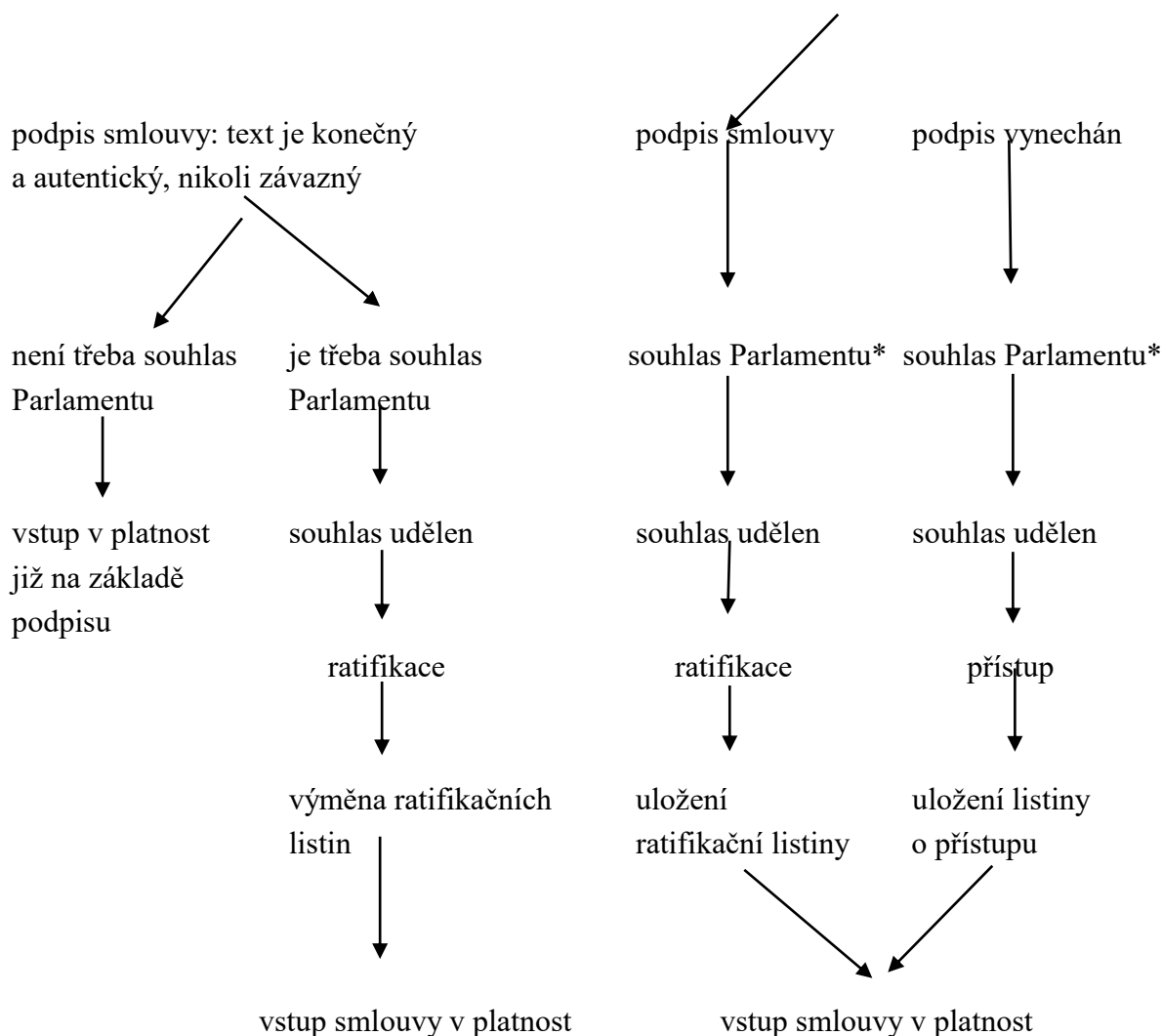
Vzhledem k tomu, že český jazyk nebývá jazykem mnohostranných smluv, je třeba si uvědomit, že české znění smlouvy, která nebyla v českém jazyce podepsána, není autentické (a nemůže se takovým ani stát). Český text vyhlášený ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv je jen překladem, který není textem autentickým, a tedy ani rozhodným pro výklad. Navíc české překlady některých smluv publikované ve Sbírce zákonů jsou nekvalitní (zejména terminologicky nedůsledné) a někdy dokonce obsahují věcné chyby. Je to způsobeno tím, že za překlady textů smluv podle směrnice sice odpovídá gestor smlouvy, avšak výsledek překladatelské práce není nikým kontrolován a po vyhlášení vadného překladu není provedena oprava. Příkladem mimořádně špatného překladu je již zmíněná *Rámcová dohoda o finanční spolupráci mezi ČR a Evropskou investiční bankou* ze dne 18. února 1993 (sdělení č. 250/1994 Sb.).

## 6. Vyhlášení mezinárodních smluv v ČR

Mezinárodní smlouvy musí být vyhlášeny. Vyhlášením v užším smyslu se rozumí oficiální publikace textu smlouvy a základních údajů o ní v příslušném úředním věstníku, jímž je v současnosti Sbírka mezinárodních smluv (dříve plnila tuto funkci Sbírka zákonů). Takto chápe vyhlášení čl. 10 Ústavy ČR. V širším smyslu se za vyhlášení považuje i pouhé oznámení o sjednání mezinárodní smlouvy, které odkazuje na pramen či místo, kde je text smlouvy k dispozici.

### *Zjednodušené schéma vzniku mezinárodní smlouvy*





\* *Poznámka:* Drtivá většina mnohostranných smluv vyžaduje schválení Parlamentu. Není-li tomu tak, platí analogicky postup uvedený u smluv dvoustranných.

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

### 1. Úvodní předpoklad

Než začneme zkoumat vztah mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva, je třeba specifikovat obecnější kategorii, a sice *vztah mezinárodního a vnitrostátního práva*. Podrobnosti byly řečeny výše v kapitole B. II. 3. Pro účely dalšího výkladu budeme vycházet z předpokladu, který lze formulovat takto: **Mezinárodní a vnitrostátní právo jsou dva relativně samostatné právní systémy, které však mají mezi sebou úzké vazby a které na sebe navzájem působí prostřednictvím svého společného tvůrce, jímž je stát.**

## 2. Závaznost mezinárodní smlouvy v oblasti vnitrostátního práva

### a) Smlouvy, předmětem jejichž úpravy jsou vnitrostátní právní vztahy

Vztah mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva je třeba zkoumat tam, kde se sféry působnosti mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva dotýkají nebo dokonce prolínají. Především je tomu tak *při vzniku nebo zániku mezinárodní smlouvy*, respektive závazku ze smlouvy pro stát. Státy přebírají mezinárodní závazky prostřednictvím mezinárodních smluv zcela dobrovolně, a to tak, že příslušnou smlouvu schválí, vyjádří stanoveným způsobem svůj souhlas být smlouvou vázány navenek a stanou se tak její smluvní stranou. Celý proces vzniku mezinárodního závazku ze smlouvy pro stát je upraven jak právem mezinárodním, tak právem vnitrostátním. Mezinárodní právo upravuje náležitosti vzniku, vstupu v platnost a zániku mezinárodní smlouvy jako takové, zatímco předmětem úpravy vnitrostátního práva je vnitrostátní schvalovací procedura a náležitosti souhlasu státu se smlouvou, bez něhož smluvní závazek nevzniká. Je-li úprava mezinárodně právní obecná (ve smyslu objektivním), tedy vztahující se na stát jako subjekt mezinárodního práva, úprava vnitrostátní jednotlivých států je zaměřena jen na vztah těchto států ke smlouvě, tedy k tomu, jak vzniká (a zaniká) smluvní závazek *určitého státu* (tedy ve smyslu subjektivním).

Další oblastí, kde dochází k prolínání působnosti mezinárodních smluv a vnitrostátního práva, je *aplikace (provádění) smluv*. 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)*. Nezřídka tyto smlouvy přímo obsahují takovou úpravu, adresovanou fakticky (tedy prostřednictvím státu) uvedeným subjektům. 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 námátkou 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.

Jsou-li předmětem mezinárodních smluv přímo vnitrostátní právní vztahy, bývá smlouva často nástrojem unifikace jejich úpravy. Takové smlouvy jsou koncipovány tak, že ***přímo obsahují unifikované právní normy pro vnitrostátní aplikaci, tedy předpokládají jejich závaznost pro jednotlivce.*** Na příklad Vídeňská úmluva o smlouvách o mezinárodní koupi zboží ze dne 11. dubna 1980 *stanoví přímo práva a povinnosti osob, které jsou účastníky kupní smlouvy.* Tato úmluva obsahuje pravidla chování pro jednotlivce, jako by byla vnitrostátním pramenem práva. Ve skutečnosti však úmluva opět z hlediska mezinárodního *ukládá státu, aby pravidla v ní obsažená učinil na svém území závazná pro vnitrostátní subjekty. Jakmile se tak stane, bude úmluva vnitrostátně závazná, jako by šlo o předpis vnitrostátního práva.*

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. Jedná se o tyto případy:

- a) Smlouva zavazuje stát k poskytnutí jednotlivci minima (standardu) určitých práv, přičemž konkrétně stanoví obsah těchto práv, případně i způsob, jak tato práva uplatnit. Patří sem smlouvy upravující lidská práva a svobody v nejširším smyslu.
- b) Smlouva naopak zavazuje stát, aby jednotlivci uložil určitou povinnost, respektive zákaz určitého chování, které má nebo může mít nepříznivé důsledky v mezinárodním měřítku. Stát se tak zavazuje toto chování stíhat a trestat, aby tak zabraňoval páčání určité trestné činnosti.
- c) Velmi rozsáhlou skupinu tvoří smlouvy, které jsou nástrojem unifikace vnitrostátního práva smluvních států (ponejvíce v oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního). Sem můžeme zařadit i smlouvy, které upravují styk vnitrostátních orgánů smluvních států (zejména soudů) v občanském nebo trestním řízení.
- d) Smlouva, již se stát zavazuje vytvořit určité podmínky pro subjekty ze státu jiného, a to tak, že jim zaručí určitá práva, respektive stanoví podmínky pro jejich uplatnění. Sem budou patřit na příklad smlouvy o podnikání, o zamezení dvojího zdanění, bezvízové dohody, dohody z oblasti dopravy apod.

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

Tento druh smluv byl v úvodní části této publikace vymezen tak, že 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 *způsobitou k přímému použití*, 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.

Jedním z mnoha příkladů mnohostranné smlouvy přímo použitelné je *Haagská úmluva o právu rozhodném pro přechod vlastnictví v případě mezinárodní koupě movitých hmotných věcí ze dne 15. dubna 1958*. Jedno z jejích typických ustanovení (úvodní odstavce článku 3) zní: „S výhradou ... se přechod vlastnictví prodaných předmětů na kupujícího ve vztahu k jiným osobám než jsou strany kupní smlouvy řídí vnitrostátním právem země, kde se tyto předměty nalézaly v době uplatnění námítky, která se jich týká.“ Příkladem dvoustranné smlouvy přímo použitelné může být kterákoli z tzv. bezvízových dohod. Na příklad článek 1 *Dohody mezi vládou ČSFR a vládou Litevské republiky o dvoustranném zrušení vízové povinnosti* (sjednané výměnou nót dne 20. října 1992) zní: „Státní občané smluvních stran, kteří jsou držiteli platných cestovních dokladů, které jsou uvedeny v příloze Dohody, mohou vstupovat za účelem pobytu, který neslouží výdělečné činnosti, na území druhé smluvní strany a tam se zdržovat do 90 dnů bez víz.“<sup>1</sup>

Smlouva, která upravuje právní postavení jednotlivců, *nemusí být vždy přímo použitelná*. K tomu dochází tehdy, stanoví-li *pouze určité zásady, formulované nikoli dostatečně konkrétně, a tedy samy o sobě nepoužitelné z hlediska těchto jednotlivců*. Patří sem mimo jiné úmluvy z oblasti pracovního práva, jako na příklad *Úmluva o minimální normě sociálního zabezpečení (Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 102)*, jejíž článek 10 odst. 2 stanoví: „Na poživateli dávky [léčebné péče] nebo jeho živiteli lze požadovat, aby přispíval na náklady léčebné péče, poskytované v případě onemocnění; úprava takového příspěvku na náklady nesmí příliš zatěžovat.“ Toto ustanovení, jak patrně, určuje zásady, respektive meze pro zákonodárce smluvního státu. *Konkrétní práva a povinnosti vnitrostátních subjektů však budou určena až vnitrostátním předpisem, který musí být v souladu s požadavky smlouvy*.

Dalším 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*

---

<sup>1</sup> Tato smlouva dnes již neplatí, protože oba státy jsou členy EU, kde platí vlastní úprava.

*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.*

### ***c) Aplikace a použití smlouvy***

Literatura pojednávající o vnitrostátní závaznosti mezinárodních smluv zpravidla používá pojmů jako „vnitrostátní aplikace smluv“ nebo „aplikace smluv vnitrostátním soudem“. Zkoumají se předpoklady a podmínky této aplikace, její specifické problémy oproti aplikaci vnitrostátních předpisů apod. Vnitrostátní použití mezinárodní smlouvy se tak redukuje na její aplikaci.

I když aplikace mezinárodní smlouvy je nejdůležitější a nejvíce zjevnou formou jejího vnitrostátního použití, není formou jedinou. Vycházíme zde z toho, že aplikace právního předpisu je jeho *specifickou formou použití, a to orgánem, oprávněným na základě tohoto použití vydávat v jednotlivých případech individuální právní akty (akty aplikace práva)*. Naproti tomu chová-li se subjekt práva v souladu s právní normou, nejde o její aplikaci, ale o její realizaci (uskutečnění, použití).

Mezinárodní smlouva se ve sféře vnitrostátního práva neuplatňuje zdaleka jen jako norma aplikovaná. Upravuje-li právní vztahy mezi vnitrostátními subjekty, uplatní se podobně jako vnitrostátní předpisy mnohem širěji. Svůj účel plní již tím, že poskytuje těmto subjektům právní úpravu jejich vztahů, tedy pravidla pro jejich chování. Je-li toto chování v souladu s těmito pravidly a nejsou-li žádné nejasnosti, komplikace a tedy ani spory, není taková právní norma vůbec aplikována (tedy použita příslušným orgánem za účelem vydání aktu aplikace práva), ale realizuje se prostě tak, že příslušné subjekty se s ní seznámí a v souladu s ní se chovají.

V dalším textu se vyhneme pojmům „aplikace“ a „používání“, jakož i „vnitrostátní platnost“ a „účinnost“ a budeme používat pojmu, který uváděla v původním znění Ústava ČR, tedy „bezprostřední“ či „přímá závaznost“. Jak bude dále podrobněji uvedeno, *přímo závaznou* rozumíme smlouvu, která (1) je „self-executing“, tedy způsobilá přímého použití, a která (2) je určitým způsobem uvedena do vnitrostátního práva, tedy prohlášena vnitrostátním právním předpisem za přímo závaznou či použitelnou (ve smyslu závaznosti). Dnešní znění Ústavy toto vyjadřuje termínem „součást právního řádu“ (čl. 10).

### **3. 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 priorititu 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. Jedním z mnoha příkladů 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 může mít, při obecném pohledu, dvojí povahu:*

a) *Zvláštní akt pro každou jednotlivou smlouvu*, jakým jsou např. zákony (Acts) ve Velké Británii nebo transformační zákony vydávané pro některé smlouvy v předválečné ČSR. (Tzv. dualistický přístup. Nyní se tato metoda v ČR nepoužívá.)

b) *Akt 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 vnitrostátního 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. (Metoda používaná v ČR - tzv. monistický přístup)

Kromě těchto dvou základních způsobů realizace závazku z mezinárodní smlouvy ve sféře vnitrostátního práva existují způsoby další, které se ovšem hodí pouze pro určité smlouvy, a to *vydání prováděcího vnitrostátního předpisu* nebo *uvedení obsahu vnitrostátního práva v soulad se smlouvou*. V těchto případech se ovšem vnitrostátně nepoužije smlouva jako taková, ale vnitrostátní předpis na jejím základě vydaný.

Vycházíme-li z uvedeného předpokladu o mezinárodním a vnitrostátním právu jako dvou samostatných systémech, můžeme učinit 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.

**Adaptaci** 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.

Uvedené termíny mají svůj význam a mohou být použity, pokud pojmy, které označují, jsou jasně definovány. Potíž je ale v tom, že jednotliví autoři tyto pojmy nedefinují stejně. Proto se jim tato publikace záměrně vyhýbá. O jejich existenci je však dobré vědět.

Shrneme-li uvedené poznatky, můžeme identifikovat tyto hlavní způsoby, jimiž se ustanovení mezinárodních smluv stávají závazná ve sféře vnitrostátního právního řádu:

- 1. odkaz na mezinárodní smlouvy v ústavě nebo v jednotlivých zákonech (obecná klauzule), který ustanovením určité kategorie smluv propůjčuje bezprostřední vnitrostátní závaznost (praxe ČR),**
- 2. transformační zákon (činící totéž pro konkrétní smlouvu).**

**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.**

#### **4. 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*“. Některé mezinárodní smlouvy jsou kryty podobnými odkazovacími klauzulemi v jednotlivých zákonech, upravujících právní vztahy, jejichž úprava může být obsažena rovněž v mezinárodních smlouvách. Těchto



odkazovacích klauzulí je značný počet, jsou rozptýleny po celém českém právním řádu a téměř každá z nich je formulována jinak. Jedním z příkladů může být § 2 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním č. 97/1963 Sb.: „*Ustanovení tohoto zákona se použije, jen pokud nestanoví něco jiného mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.*“

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

1. musí být řádně schválená (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 vyhlášena,
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 smlouvy musí být vnitrostátním orgánem vykládána nikoli jako by šlo o tuzemský předpis, ale podle mezinárodního práva. V případě unifikačních smluv je nutný také jejich unifikovaný výklad, a to podle pravidel mezinárodního práva pro výklad smluv - články 31 a 32 Vídeňské úmluvy.

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. Jejich závaznost je pak *druhotná* - je odvozená od závaznosti odkazovacího ustanovení. Přesněji řečeno - tato druhotná vnitrostátní závaznost je dvojitá - je odvozená jednak od příkazu zmíněné vnitrostátní odkazující normy, ale také od závaznosti smlouvy na úrovni mezinárodní. 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 na základě odkazu vnitrostátního práva, 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 zůstává pramenem práva mezinárodního.

### ***b) Postavení mezinárodní smlouvy ve vnitrostátním právu***

Na ustanovení mezinárodní smlouvy, které je na základě odkazu vnitrostátně bezprostředně závazná, se tedy hledí obdobně, jako by šlo o vnitrostátní právní normu. Vyvstává zde tedy otázka vzájemného poměru ustanovení mezinárodní smlouvy a vnitrostátního práva (např. zákona). Jsou-li předmětem úpravy obou stejné právní vztahy, které z obou má být aplikováno v případě rozporu a proč? Jaký je charakter tohoto poměru?

Ustanovení vnitrostátního práva odkazující na mezinárodní smlouvy tuto otázku řeší vždy tak, že stanoví přednost mezinárodní smlouvy před vnitrostátním předpisem. Z hlediska legislativní techniky je přednost smlouvy stanovena buď výslovně, nebo tak, že vnitrostátní úprava je prohlášena za subsidiární. Článek 10 Ústavy hovoří o „přednosti [mezinárodních smluv] před zákonem“, zatímco na příklad § 2 zákona o mezinárodním právu soukromém a procesním o tom, že „tohoto zákona se použije, nestanoví-li mezinárodní smlouva ... něco jiného“ apod.

Na čem je založen hierarchický poměr obou uvedených pramenů? Liší se svou právní silou nebo jde jen o stanovení pořadí (přednosti) použití?

Nahlédněme napřed do Ústavy. Článek 10 používá v souvislosti s mezinárodními smlouvami již zmíněného pojmu „součást právního řádu“, který sám o sobě zcela jistě neznámá totéž co „vyšší právní síla než zákon“. Podle článku 49 schvaluje Parlament mezinárodní smlouvy (všechny ty, které jeho schválení podléhají) „obdobně jako návrhy zákonů“. Textu článku 49 je třeba rozumět tak, že se vztahuje na *proceduru schvalování mezinárodních smluv*, tedy na postup v obou komorách Parlamentu. Procedura schvalování smluv však není zcela stejná s procedurou přijímání zákonů. Článek 50, který dává prezidentu republiky právo na vrácení přijatého zákona, se nezmiňuje o schválené mezinárodní smlouvě.

Ústava neurčuje orgán, který by měl pravomoc závazně posuzovat soulad mezi zákonem nebo nižším právním předpisem na jedné straně a mezinárodní smlouvou na straně druhé a vyvozovat důsledky z takového nesouladu (neplatí pro ústavní pořádek - viz dále bod f). Článek 95 odst. 1 in fine („soudce je oprávněn posoudit soulad jiného právního

předpisu se zákonem“) není takovým ustanovením, neboť mezinárodní smlouva není „jiným právním předpisem“. Navíc z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že rozhodující je zákon, a tedy „jiný právní předpis“ nesmí být se zákonem v rozporu, což pro mezinárodní smlouvu platit nemůže.

Podíváme-li se nyní na odkazovací klauzule v jednotlivých zákonech, uvidíme i zde „přednost před zákonem“, i když zde ne před kterýmkoli, ale vždy jen před tím, který odkaz obsahuje.

Závěrem 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. Zavazuje-li se v mezinárodním měřítku smlouvou stát její obsah uskutečňovat, musí k tomu vytvořit předpoklady již od prvního dne její platnosti. U smluv s přímou vnitrostátní závazností 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.

#### *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.

# Evropská integrace a vznik Evropských společenství a Evropské unie (vývoj). Nadstátní charakter. Současný stav

## Úvodní informace o EU

Evropská unie, sdružující dnes 28 zemí včetně ČR, je velmi specifickým integračním útvarem, který není klasicou mezinárodní organizací. Má nadstátní charakter, a proto je vybavená i vlastním právním řádem, který zajišťuje podřízenost členských států a v některých případech i jednotlivců. Tento právní řád platí ve všech členských zemích vedle jejich vlastního práva.

Právo EU zahrnuje zejména tyto oblasti: obchod mezi členskými státy (pohyb zboží a služeb), ekonomické aktivity osob v EU a pohyb osob mezi členskými státy vůbec, pohyb kapitálu a plateb, společné politiky (zemědělská, dopravní, zahraničně obchodní, daňová, sociální, měnová aj.), společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, azylovou politiku, spolupráci justiční a právní (civilní a trestní), policejní aj., jakož i ochranu lidských práv.

V dalším výkladu se dotkneme podrobněji podstaty Evropské unie a její institucionální struktury a také podstaty jejího právního řádu - jeho působení v členských zemích. Nebudeme se zabývat jeho obsahem - to je předmětem navazujícího kurzu práva EU v dalších ročnících magisterského studia na Právnické fakultě MU.

## 1. Základ evropské integrace po druhé světové válce

V roce 1949 vznikají některé důležité mezinárodní organizace, které vyvíjejí činnost převážně v evropském měřítku. V *západní části Evropy* je to *Rada Evropy*, organizace politická, zaměřená na ochranu lidských práv a na spolupráci v oblastech mimoekonomických. Novou vojensko-politickou organizací sdružující většinu států západní Evropy, USA a Kanadu se stává *Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO)*. Státy *východní Evropy* se sdružují v ekonomické organizaci nazvané *Rada vzájemné hospodářské pomoci (RVHP)*. *Organizace Varšavské smlouvy* jako protiváha NATO vzniká až v roce 1955 jako reakce na zapojení Spolkové republiky Německo (tehdy tzv. západního Německa) do NATO. Jedná se o klasické mezinárodní (mezivládní) organizace, jejichž cílem nebyla ekonomická ani politická integrace, ale spolupráce zúčastněných zemí v určité oblasti.

Úvahy o evropské integraci však šly dále. Reálných podob nabývá myšlenka o *politickém a ekonomickém sjednocení Evropy* již krátce po skončení druhé světové války. Je to dáno především tehdejší politickou a ekonomickou situací v Evropě. Přirozenou reakcí na právě skončenou válku byla představa sjednocené Evropy, která by představovala harmonický celek a navždy by vyloučila podobný vývoj v budoucnu, včetně remilitarizace Německa. Sjednocení Evropy by umožnilo vytvořit i na našem kontinentě subjekt silný politicky i

ekonomicky, tedy rovnocenný USA. Tyto snahy vyvrcholily na konci 40. let, kdy se Evropa rozděluje na dva antagonistické tábory.

*Politicko-bezpečnostními předpoklady* počátků evropské integrace jsou tedy především

- snaha o postupné vytváření evropské politické velmoci,
- obezřetnost k poraženému Německu s ohledem na vývoj po první světové válce,
- reakce na rozdělení Evropy.

*Ekonomickými předpoklady* jsou pak

- snaha o kvalitativní zvýšení efektivity evropských ekonomik, a to nejen pro účely poválečné obnovy, ale i dalšího vývoje,
- snaha o vytvoření velkého hospodářského celku, který by se stal světovou hospodářskou velmocí.

Cílem se proto stalo vytvoření *pevného* politického a hospodářského jednotného celku a zajištění bezpečnosti v Evropě.

*Politická integrace* Evropy, a to ani její západní poloviny, ovšem v této fázi nebyla reálná a nezdařila se. Naproti tomu integrace ekonomická reálná byla a její základy byly položeny již v první polovině 50. let.

## 2. Nová metoda integrace: nadstátnost

Až dosud státy používaly pro institucionální zajištění vzájemné spolupráce v jednotlivých oblastech výhradně formy *mezinárodních organizací*. Mezinárodní organizace (viz oddíl B, kapitola II. 2. b) představuje relativně trvalé sdružení států za určitým účelem. Zřizovací listina má vždy formu *mezinárodní smlouvy*, tedy dohody mezi členskými státy. Spolupráci mezi nimi organizují orgány této organizace, které jsou obvykle dvojího druhu - *reprezentativní*, v nichž jsou zastoupeny všechny členské státy a které se usnášejí na obsahu a formách spolupráce a *výkonné*, které zajišťují realizaci přijatých usnesení. Sama mezinárodní organizace však nemá žádné pravomoci ve vztahu k členským státům - jejím produktem jsou buď akty právně nezávazné povahy (rezoluce, deklarace) nebo mezinárodní smlouvy, které jsou závazné jen pro ty státy, které je výslovně a hlavně dobrovolně přijaly. Tento způsob odpovídá základní zásadě mezinárodního práva a mezinárodních vztahů mezi státy - *zásadě svrchované rovnosti* (blíže viz oddíl B).

Uvedená forma "klasické" mezinárodní organizace může sice zajistit velmi prospěšnou spolupráci mezi zúčastněnými státy, avšak není způsobilá vytvořit pevný integrační celek. Tvůrci evropské integrace se proto vydali cestou jinou, do té doby neuskutečněnou a zcela originální. Za formu integrace zvolili *nadstátní celek*, tedy organizaci s vlastními pravomocemi, která stojí *nad členskými státy* a je tedy vybavena určitými *pravomocemi vůči těmto státům*. Vůdčími osobnostmi zde byli ministr zahraničních věcí Francie *Robert Schuman* a jeho asistent *Jean Monnet*. Nová koncepce tak spočívala ve vytvoření *nadstátní organizace*, jíž členské státy odevzdají část svých svrchovaných pravomocí v určitých



vymezených oblastech, přičemž v oblastech ostatních zůstane svrchovanost těchto států nedotčena. Přenos určitých pravomocí na Společenství (dnes Unii) znamená, že se jim v jejich rozsahu *členské státy budou trvale podřizovat*, a to eventuálně i proti své vůli. Jedná se především o pravomoci rozhodovací a legislativní.

Tato koncepce nebyla v celé západní Evropě přijata stejně. Zatímco Francie, státy Beneluxu, Spolková republika Německo a Itálie ji uvítaly, Velká Británie, Švýcarsko a další státy ji odmítly jako nepřijatelnou, neboť nebyly ochotny se vzdát vlastní suverenity ve prospěch jiného subjektu. O podstatě a projevech nadstátnosti je pojednáno podrobněji dále v samostatné kapitole (C. 4. a).

### 3. Stadia integrace. Evropská společenství a Evropská unie

#### a) *Vznik a počáteční vývoj Evropských společenství*

##### *Počátky integrace*

Pro poválečný ekonomický vývoj je v mezistátních obchodních vztazích charakteristický značný protekcionismus. Malá výkonnost evropských národních ekonomik a všeobecný nedostatek vyžadovaly ochranu před vlivy zvnějšku. Uplatňují se cla, další finanční nástroje (daně), jakož i administrativní opatření (omezení vývozu a dovozu). To vše brzdí nejen vzájemný obchod, ale dynamiku ekonomického vývoje obecně. Brzy začíná pozvolný ústup od těchto opatření, neboť je zřejmé, že větší hospodářský celek, vytvářející společný trh, může fungovat podstatně efektivněji než jednotlivé národní ekonomiky malých zemí obehnané celními bariérami a omezující svůj obchod jen na zboží, jehož mají nadbytek nebo jež nezbytně potřebují.

Uvedené evropské země (Francie, Spolková republika Německo, Itálie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko) se rozhodly překonat uvedené překážky originální cestou a založily proto tři nadstátní organizace: tzv. Pařížskou smlouvou *Evropské společenství uhlí a oceli* (ESUO - 1951) a tzv. Římskými smlouvami *Evropské hospodářské společenství* (EHS) a *Evropské společenství pro atomovou energii* (EURATOM) (obě 1957).

V rámci ESUO přenesly zakládající státy část svých svrchovaných práv na Společenství. O výrobě oceli, těžbě uhlí a obchodu s oběma komoditami se již nerozhodovalo v členských státech, ale v Bruselu. Vzhledem k tomu, že se nadstátní koncepce osvědčila, byl stejný systém použit pro další dvě společenství. Zatímco do působnosti EURATOMu patří atomová energetika a jiné způsoby mírového využití jaderné energie, do působnosti EHS patří všechny ostatní oblasti hospodářství.

##### *Společný trh*

Společenství fungovala zpočátku jako **celní unie** a tzv. **společný trh**, který byl postupně vytvářen v průběhu dvanáctiletého přechodného období. Uvnitř Společenství byla

snižována a postupně odbourána cla, rušena kvantitativní omezení obchodu a zakázána daňová diskriminace dováženého zboží. Vytvářený volný pohyb zboží byl doplněn svobodou podnikání, volným pohybem pracovních sil a služeb a značným uvolněním pohybu kapitálu a plateb.

### ***Zjednodušená charakteristika čtyř základních svobod v rámci společného trhu:***

**Volný pohyb zboží:** volný obchod mezi členskými státy, zajištěný především zrušením cel a kvantitativních omezení (kvót).

**Volný pohyb osob:** právo občana členského státu přemístit se do jiného členského státu, usadit se tam a vyvíjet tam ekonomickou činnost (být zaměstnán, podnikat) za stejných podmínek jako vlastní občané tohoto státu.

**Volný pohyb služeb:** právo subjektu (zpravidla obchodní společnosti se sídlem v jednom členském státě) poskytovat služby (tedy vyvíjet ekonomickou činnost) v jiném členském státě.

**Volný pohyb kapitálu:** volný pohyb plateb a investičního kapitálu mezi členskými státy.

### *Rozšiřování členské základny Společenství*

Členská základna EHS se poprvé rozšiřuje v těžké ekonomické situaci počátku 70. let (ropná krize). K 1. 1. 1973 jsou přijaty Velká Británie, Irsko a Dánsko; Norsko již tehdy, podobně jako potom v roce 1994, odmítlo plánované členství v referendu. Desátým členem je od 1. 1. 1982 po dvacetiletém přidružení Řecko a dvanáctku doplňují ještě Španělsko a Portugalsko (k 1. 1. 1986). Další trojice nových členů byla přijata k 1. 1. 1995: Rakousko, Švédsko a Finsko. V roce 2004 (1. 5.) následuje velká vlna rozšíření o deset zemí střední a východní Evropy a Středozeří - ČR, SR, Polsko, Maďarsko, Slovinsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Kypr a Malta. Dalšími členy jsou od 1. 1. 2007 Rumunsko a Bulharsko. Posledním přijatým členem je od roku 2013 Chorvatsko. Celkový počet členů tak činí 28. O členství se uchází Srbsko a Černá Hora. O přijetí nového členu rozhodují všechny dosavadní členské státy, které musí jednomyslně vyslovit souhlas. Nesouhlas některého z nich by znamenal uplatnění práva veta a tím znemožnění přijetí kandidáta.

### *Vystoupení a vyloučení z EU*

Článek 50 Smlouvy o EU nově (od r. 2009) upravuje možnost vystoupení z EU jednostranným projevem vůle členského státu. Eventuální rozhodnutí o vystoupení členského státu z EU je projevem jeho plné suverenity. Je stanoveno, že vystupující stát by měl sjednat s EU dohodu o vypořádání. Pokud by taková dohoda uzavřena nebyla, je jednostranné vystoupení účinné po dvou letech od jeho oznámení.

V současné době je završen **proces vystoupení Velké Británie (tzv. brexit)**. V Británii proběhlo v červnu 2016 referendum o vystoupení. Oznámení o vystoupení bylo učiněno 29. 3. 2017 a koncem června téhož roku začala jednání mezi Británií a EU o dohodě o podmínkách vystoupení a o uspořádání budoucího vztahu.

Podle článku 50 SEU dojde k ukončení členství vystupujícího státu až vstupem v platnost dohody o vystoupení. Předpokládá se, že by k tomu mělo dojít do dvou let od oznámení o vystoupení, tedy v případě Británie to mělo být k 29. 3. 2019. Dohodu se však do dvou let nepodařilo uzavřít a lhůta by byla prodloužena. Členství pak skončilo 31. 1. 2020. Ani k tomuto termínu ale nebyly smluvně upraveny vzájemné vztahy po Brexitu, to by se mělo stát do konce roku 2020.

Na řádném vypořádání mají eminentní zájem obě strany. Smyslem uvedené dohody je vypořádat velmi složité vazby mezi Unií a vystupujícím členským státem, včetně finančních nároků a také včetně zachování eventuálních užších vazeb do budoucna (např. volný obchod, zaměstnávání občanů EU v Británii apod).

Zřizovací smlouvy naproti tomu **neznají institut vyloučení z EU**. Vyloučit nelze ani ten členský stát, který by zásadním způsobem porušoval své závazky z členství. Lze pouze v nejzávažnějších případech suspendovat (pozastavit) jeho členská práva (čl. 7 Smlouvy o EU).

### *Jednotný vnitřní trh a cesta k Maastrichtu*

Vrátíme-li se zpět do 80. let, vidíme, že se již stává naléhavým přechod na novou kvalitu trhu. Objevuje se nutnost urychleně zavést úplně volný pohyb zboží (jen se zcela nezbytnými výjimkami), volný pohyb všech osob (nejen pracovníků) a zcela uvolnit pohyb kapitálu. Pohyb zboží a osob má být volný i ve smyslu fyzickém - se zrušením jakýchkoli kontrol při přechodu státních hranic uvnitř Společenství. Tzv. *Jednotným evropským aktem* (1986) byla vytvořena koncepce **jednotného vnitřního trhu**, tedy **prostoru bez vnitřních hranic, v němž je mezi členskými státy zcela zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu**. Pravomoci EHS se rozšiřují o další oblasti - tzv. nové společné politiky, jako je např. životní prostředí. Jednotný vnitřní trh je tak vyšší formou integrace než společný trh.

V zásadě zdárně probíhající ekonomická integrace musela ovšem být doplněna integrací politickou. Společenství se vytvořením jednotného vnitřního trhu, který jde daleko nad rámec pouhé hospodářské spolupráce, dostalo do situace, kdy již představuje zcela jinou kvalitu. Faktické vymizení státních hranic mezi členskými státy přináší řadu problémů v oblasti sociální i veřejnoprávní, a ty si vynucují úzkou politickou spolupráci. Rovněž se objevuje potřeba společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i spolupráce, která by překonala územní omezenost justice a vnitřní bezpečnosti. Prohlubovat je třeba i ekonomickou integraci vytvořením jednotné hospodářské politiky a jednotné měny.

Vzhledem k tomu, že věcná působnost *Evropského hospodářského společenství (EHS)* překročila ekonomický rámec, bylo toto Společenství Maastrichtskou smlouvou přejmenováno na *Evropské společenství (ES)*.

Všechny tyto nové tendence, které nazrály počátkem 90. let, zachycuje *Maastrichtská smlouva o Evropské unii* z roku 1992. Její obsah je natolik radikální, že ratifikační proces v členských zemích trval s obtížemi téměř dva roky, takže Smlouva vstupuje v platnost až na sklonku roku 1993. Co vůbec znamená Evropská unie a jaký je její vztah ke Společenstvím?

## **b) Vznik Evropské unie**

Evropská unie je označení pro celek tvořený členskými státy Evropských společenství, zavedený *Maastrichtskou smlouvou (1993)* v souvislosti s budováním hospodářské a měnové unie. Evropská unie nebyla při svém vzniku z právního hlediska mezinárodní organizací, neboť neměla právní subjektivitu (tj. nemohla vystupovat v právních vztazích vlastním jménem). Mezinárodní smlouvy se státy proto neuzavírala vlastním jménem Unie, ale Společenství (což je také případ Dohody o přidružení ČR k Evropským společenstvím, tedy nikoli k Evropské unii).

Evropská unie původně nenahrazovala Evropská společenství. Existovaly paralelně oba celky s totožnou členskou základnou, avšak s různou působností. Působnost tří, později již jen dvou<sup>2</sup> Evropských společenství je dána jejich zřizovacími smlouvami. Je pro ni typická nadstátnost, která se projevuje především závazností přijatých opatření i pro ty státy, které je neschválily, jakož i vynutitelností plnění těchto opatření.

Působnost Evropské unie byla stanovena širěji. Zahrnovala působnost Evropských společenství (tzv. první pilíř EU) *a navíc další dvě oblasti: zahraniční politiku a vnější bezpečnost (druhý pilíř) a vnitřní bezpečnost (vnitro) a justici (třetí pilíř)*. Prvky nadstátnosti se omezovaly jen na Společenství, tedy první pilíř (*tzv. komunitární*), a proto v záležitostech druhého a třetího pilíře nebylo možno zásadně rozhodovat jinak než dohodou všech zúčastněných států (*tzv. pilíře mezivládní*).

Pojem "Unie" vyjadřoval novou kvalitu spojení členských států, které se postupně realizuje. Jednotný vnitřní trh si vynucuje zavedení *měnové unie*, v budoucnu *hospodářské unie* a v další perspektivě se uvažuje o *unii politické*.

K výrazné změně dochází na základě tzv. Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. prosince 2009. K tomuto datu zaniklo Evropské společenství, které se přetavilo do Evropské unie. Ta od Společenství přebrala právní subjektivitu a nadstátní charakter. Bývalý první nadstátní pilíř zahrnuje dnes i další dva pilíře jako jediný celek. Namísto dualismu ES - EU tak dnes již existuje jen EU s vlastnostmi bývalého ES. EURATOM existuje dále stejně jako dříve, tedy jako samostatná organizace.

## **4. Povaha a právní postavení Společenství a Unie: nadstátnost (supranacionalita)**

Evropská společenství a nyní Evropská unie jsou vybudovány na principu nadstátnosti. Je to princip, který je dodnes naprosto nový, dosud nerealizovaný, neboť je v protikladu s

---

<sup>2</sup> ESUO zaniklo v r. 2002, takže zbylo jen ES (býv. EHS) a EURATOM

nejobecnější základní zásadou mezinárodního práva - zásadou *svrchované rovnosti států*.

Až dosud se uvedená zásada uplatňovala ve svém klasickém pojetí - svrchovaný stát stojí na vrcholu hierarchie. V právu mezinárodním to znamená, že neexistuje žádná moc nadřazená státu - stát není nikomu podřízen, spolu s ostatními státy tvoří mezinárodní právo, které je pak pro něj závazné. Sám si rozhoduje o svém osudu a meze jeho svrchovanosti jsou dány pouze stejnou svrchovaností států jiných, kterou nesmí narušovat. Ve vnitrostátním měřítku svrchovanost znamená, že státní moc je výlučná a nezávislá na jakékoli jiné moci uvnitř státu, a je všem vnitrostátním subjektům nadřazená. Jedině stát tvoří a sankcionuje právo ve smyslu práva státního, uplatňovaného na jeho území. Na principu svrchované rovnosti států jsou založeny běžné mezinárodní vládní organizace, jejichž členy jsou státy a o nichž již byla řeč.

Cílem tvůrců Evropských společenství bylo vytvoření silného a kompaktního integračního celku, který bude vnitřně homogenní, a tedy soudržný, a který zároveň zajistí vysoký stupeň integrace nejen ekonomické, ale i politické. Tyto požadavky by zcela zřejmě nemohly být naplněny formou běžné mezinárodní organizace, založené na dobrovolném přístupu jednotlivých členů k jednotlivým opatřením. Zájmy jednotlivých států jsou různé a zajistit jejich jednotný postup v měřítku trvalém a komplexním je třeba jinak. Proto se zrodila myšlenka vytvoření specifické organizace, která bude stát *nad členskými státy*, a bude tedy disponovat svou vlastní svrchovaností vyššího řádu. To ovšem nemění nic na tom, že původními nositeli svrchovanosti jsou státy. Organizace tedy může svou svrchovanost získat jedině od svých členských států, které se jí částečně ve prospěch této organizace vzdají.

Tato myšlenka byla základem pro zpracování koncepce nadstátní organizace, kde každý stát, který se stává jejím členem, *dobrovolně* na základě mezinárodní smlouvy, kterou výslovně přijme, odevzdá vymezenou část svých svrchovaných práv (v podobě pravomocí) na tuto organizaci a v odpovídajícím rozsahu jí pak následně bude podléhat. Věcný rozsah nadstátnosti je dán rozsahem přenesených pravomocí na Společenství.

Projevy, resp. formy realizace nadstátnosti (supranacionality) jsou tyto:

- a) Společenství (dnes Unie) nejsou pouhým souhrnem členských států. Mají své vlastní zájmy a vůli konstituovanou a projevovanou svými orgány s autonomním postavením. Tato vůle se vytváří buď nezávisle na členských státech (Komise, Soudní dvůr) nebo na principu většiny (Rada), tedy eventuálně i proti vůli některých členských států, které jsou ovšem i za této situace příslušnými rozhodnutími vázány.
- b) Nejvýznamnějším projevem supranacionality je pravomoc orgánů Společenství (Unie) tvořit právo, které má bezprostřední závaznost vůči orgánům Společenství (Unie), členským státům a jejich fyzickým a právnickým osobám a představuje samostatný právní systém (komunitární právo, dnes unijní právo).
- c) Společenství (Unie) požívají finanční samostatnost a čerpají zdroje z vlastních příjmů, aby byla vyloučena závislost na členských příspěvcích (ty představují jen jednu pětinu zdrojů). Těmito vlastními příjmy jsou především cla vybíraná za dovoz z nečlenských států a místo členského příspěvku odvod z daně z přidané hodnoty vybrané v členských státech).

K přechodu svrchovaných práv dochází ovšem pouze v určitých, přesně vymezených oblastech, které jsou určeny pravomocemi celku. Členské státy si ponechávají jejich většinu, čímž není dotčena jejich státní, resp. národní identita. Kromě toho přenos určitých práv na integrační celek neznámá, že nadále nebudou respektovány zájmy členských států těchto práv se týkající. Vytvářený mechanismus se tak musel vypořádat také s tím, že rozhodnutí přijímaná na nadstátní úrovni nemohou být v příkrém a obecném rozporu se zájmy členských států. Nelze-li zajistit soulad zájmů všech zúčastněných, je třeba respektovat alespoň většinu. V opačném případě by začalo docházet k tomu, že členské státy by sice byly rozhodnutími nadstátních orgánů právně vázány, avšak jejich nepříznivá reakce ve formě mimoprávního chování by mohla Společenství zevnitř rozleptat a cíle, jímž je pevný integrační celek, by nemohlo být dosaženo.

Tato otázka byla rozřešena vytvořením zcela specifického tandemu dvou orgánů, které mohou rozhodovat jen společně a z nichž jeden zastupuje zájmy Společenství (Komise) a druhý zájmy členských států (Rada).

## 5. Právní subjektivita Společenství a Unie

Všechna tři Evropská společenství vznikla jako zvláštní mezinárodní organizace a měla tedy *právní subjektivitu podle mezinárodního práva*. Jejím projevem je způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy s jinými subjekty mezinárodního práva, tedy se státy nebo s jinými mezinárodními organizacemi. ES bylo proto také členem některých mezinárodních vládních organizací (např. Světové obchodní organizace - WTO).

Evropská unie tak, jak vznikla na základě Maastrichtské smlouvy o EU, naproti tomu právní subjektivitu neměla. Získala ji až Lisabonskou smlouvou, kdy nahradila Evropské společenství a subjektivitu po něm „zdědila“. Může tedy vystupovat v mezinárodních vztazích vlastním jménem a hlavně uzavírat smlouvy se státy a jinými mezinárodními organizacemi.

## 6. Charakter Evropské unie v současnosti

Do počátku 90. let bylo Evropské hospodářské společenství ekonomickou integrační organizací podle původních představ. Do její působnosti patřily věci ekonomické a další věci, které s ekonomickou integrací přímo souvisí (např. sociální politika). K významnému zlomu dochází počátkem 90. let.

a) Na základě Jednotného evropského aktu (1986) je v následujících letech (přibližně do r. 1993) *dosavadní společný trh přetvořen v jednotný vnitřní trh*, který znamená kvantitativně, ale i kvalitativně vyšší stupeň integrace.

- V první polovině 90. let jsou především *podstatně rozšířeny čtyři základní svobody*:  
**Volný pohyb zboží**: jsou odstraňovány i skryté překážky obchodu, jako je nesoulad

technických, bezpečnostních, veterinárních apod. norem mezi členskými státy, jakož i zdlouhavé kontroly a evidence přepravovaného zboží na hraničních přechodech.

**Volný pohyb osob:** je rozšířen na všechny občany členských států, tedy i na osoby, které nevykonávají ekonomickou činnost (studenti, důchodci), jsou postupně rušeny kontroly osob při přechodu státní hranice mezi členskými státy.

**Volný pohyb služeb a volný pohyb kapitálu:** liberalizace v těchto oblastech postupuje velmi zvolna.

- **Působnost Společenství je rozšířena o nové tzv. společné politiky**, tedy o nové oblasti spolupráce (některé již existující jsou rozšířeny): ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, výzkum a technologický rozvoj, rozvojová spolupráce, ochrana zdraví aj.

- **Jsou položeny základy měnové unie** (plánovaného vytvoření jednotné měny euro, která nahrazuje národní měny - realizováno v r. 1999, zatím mezi 13 členy).

b) Maastrichtskou smlouvou (tj. v roce 1993) **vzniká Evropská unie jako nadstavba nad Společenstvími**. Stává se

- *zárodkem politické integrace členů* (společná zahraniční a bezpečnostní politika - tzv. II. pilíř EU) a

- *nástrojem pro účinnou spolupráci v dalších potřebných oblastech, které ale nepatří do pravomoci Společenství*, a to v oblasti justice civilní i trestní a v oblasti vnitřní bezpečnosti (policie), což je logickým důsledkem absolutního uvolnění pohybu osob (tzv. III. pilíř EU). Pilíře II. a III. jsou tzv. mezivládní, tedy neuplatňuje se v nich nadstátnost. Rozhodnutí jsou přijímána

Maastrichtská smlouva rovněž v souvislosti rozšířením volného pohybu osob zavedla občanství EU. Každý, kdo má občanství některého členského státu, je zároveň občanem EU. Tento institut je ovšem zcela odlišný od státního občanství. Občan EU má vůči institucím (orgánům) EU a jiným členským státům určitá další práva, která nevyplývají ze státního občanství. Občan EU má především právo pohybovat se a usazovat se kdekoliv v EU a vykonávat ekonomickou činnost, případně ji nevykonávat, má-li jinak zajištěny legální cestou dostatečné prostředky k obživě. Občan EU má rovněž volební právo ve státě, kam přesídlil, i když není jeho občanem, a to do Evropského parlamentu a do orgánů místní samosprávy.

Už samotná Maastrichtská smlouva o EU (1992, platná od roku 1993) nebyla v některých tehdejších členských státech přijata příliš vřele (Francie, Dánsko). Proto bylo současně naplánováno její vyhodnocení a případné úpravy. Závěry byly ale dosti optimistické, a proto v roce 1997 vzniká nový dokument - **Amsterodamská smlouva** (1997, vstup v platnost 1999). Ta přinesla mimo jiné mírné prohloubení II. a III. pilíře EU, ale hlavně tzv. **princip flexibility**, tj. možnost v jednotlivých konkrétních otázkách rozčlenit členskou základnu ES (EU) na státy, které si přejí rychlejší integraci a státy, které rychlejší integrace nejsou schopny nebo k ní nejsou ochotny.

V této době již bylo jasné, že EU stojí před rozsáhlým rozšířením členské základny směrem na východ. Tomu bylo třeba

- přizpůsobit institucionální strukturu ES (EU) - složení jednotlivých institucí a jejich rozhodovací procedury, které byly od počátku nastaveny na relativně malý počet členů,
- prohloubit integraci za cenu omezení „demokratického prvku“ (zavedení téměř všeobecného hlasování v Radě kvalifikovanou většinou, které zbavuje jednotlivé členské státy možnosti uplatnění práva veta a nutí je tak přijmout to, co odhlasovala většina).

To se stalo **Smlouvou z Nice** (2000, vstup v platnost 2003). Ani tato smlouva nebyla akceptována bez problémů. Ratifikační procedura v členských státech trvala více než dva roky a v Irsku bylo třeba opakovat referendum (napoprvé tuto smlouvu odmítlo). Smlouva z Nice nicméně otevřela ze strany EU cestu k přijetí deseti zemí střední a východní Evropy a Středomoří (k 1.5.2004) a následně i Rumunska a Bulharska (k 1.1.2007).

## 7. Smlouva o ústavě pro Evropu

Smlouvou z Nice ovšem vývoj zdaleka nekončí. Snahy o další podstatné prohloubení dnes už nejen ekonomické, ale i politické integrace členských států EU vyústily ve vypracování dalšího dokumentu, jímž byla **Smlouva o ústavě pro Evropu (Ústavní smlouva EU)**. Tyto práce začaly již v roce 2001. Představy o výsledku byly různé a někdy ne zcela rozumné - od vypracování Ústavy EU „zdola“, tedy z iniciativy „lidu EU“ prostřednictvím Evropského parlamentu, po přijetí Ústavy Evropské unie jakožto společenství „národních států“ (zcela mlhavý pojem). Skutečnost se po vystřízlivění z nereálných představ dostala do poněkud více realistických dimenzí. Bylo jasné, že nový dokument nemůže mít jinou formu než obdobné dokumenty dosavadní, tedy **mezinárodní smlouvu**, která bude přijata všemi členskými státy tak, jak tomu bylo kdykoli v minulosti, tedy jednomyslně. Forma skutečné „ústavy EU“, která měla být dokumentem vzniklým mimo vůli členských států, tedy nezaloženým na jejich konsensu, který je má ovšem zavazovat, je zcela nesmyslná.

Je na každém členském státu, aby rozhodl, zda k přijetí Ústavní smlouvy (nebo jiné mezinárodní smlouvy) bude vnitrostátně vyžadovat referendum nebo zda podle jeho ústavních předpisů stačí schválení parlamentem.

Návrh Ústavní smlouvy byl vypracován prvotně (v letech 2002-2003) tzv. **Konventem** (shromáždění více než 300 osob představujících zástupce vlád, parlamentů a nevládních organizací, jakož i veřejnosti členských a kandidátských zemí). Návrh, který z tohoto monstrózního fóra vzešel, musel být značně zkorigován na mezivládní konferenci členských zemí v roce 2004. I tak byl nakonec přijat ve velmi radikální podobě.

Ústavní smlouva byla podepsána v roce 2004 vládami všech členských států (včetně těch, které přistoupily v tomto roce, tedy i ČR). Pak se rozběhl proces ratifikace, nutný ke vstupu smlouvy v platnost. Více než polovina členských států Ústavní smlouvu ratifikovala, avšak v květnu 2005 proběhla referenda ve Francii a v Nizozemí, která obě Ústavní smlouvu odmítla. Tyto dva státy ji proto nemohly ratifikovat, čímž ji v podstatě zprovdily ze světa,



neboť k jejímu vstupu v platnost se vyžaduje ratifikace *všech* členských států. Ať už byly důvody odmítnutí Ústavní smlouvy v uvedených zemích jakékoli, ukazují na to, že jejich obyvatelstvo se neztotožňuje s neomezeným prohlubováním integrace jak ekonomické, tak politické, a to v dnešní Evropské unii, která má zcela jinou podobu, než mělo kdysi oblíbené EHS, zahrnující omezený počet zemí západní Evropy. Nové členské země budí velkou nedůvěru, minimálně tím, že disponují levnou pracovní silou (přesun výroby na východ a tím zmenšení počtu pracovních míst v původních členských zemích) a také tím, že důrazně požadují rozsáhlou materiální pomoc z fondů EU, aby mohly své členství ustát.

## 8. Žhavá současnost - Lisabonská smlouva

Ústavní smlouva byla tedy referendy ve Francii a v Nizozemí v r. 2005 pohřbena. Nemožnost ratifikace Smlouvy všemi členy si vyžádala vypracování nového dokumentu, který musel absolvovat ke svému přijetí znovu celou proceduru včetně ratifikace všemi členy. Tímto dokumentem je tzv. Lisabonská smlouva, která přejímá většinu ustanovení Ústavní smlouvy, avšak s důsledným vyloučením všeho, co by připomínalo ústavní, tedy "superstátní" charakter EU.

Neschválená Ústavní smlouva EU se stala základem pro smlouvu novou, která byla podepsána v prosinci 2007 v Lisabonu. Tato nová ("Lisabonská") smlouva přináší obrovské množství změn, posiluje pravomoci Unie na úkor členských států a liší se od své předchůdkyně také ve formálních aspektech, které umožnily vyhnout se referendu (kromě Irska) a tím podstatně zvýšit pravděpodobnost jejího přijetí členskými státy. Po ratifikaci všemi členy vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

### *Hlavní odlišnosti od Ústavní smlouvy a další novinky, které Lisabonská smlouva zavádí*

1. Výsledkem není zcela nový dokument ("ústava"), který by nahradil dosavadní smlouvy (o založení ES a o EU), ale novelizace obou existujících smluv (viz dále bod 3).

2. Evropské společenství (býv. EHS) je přetaveno do EU, takže **dosavadní dualismus ES-EU zanikl. Existuje pouze Evropská unie**, která po zaniklém ES zdělila právní subjektivitu a stala se tak takovou mezivládní nadstátní organizací, jakou bylo ES. Zahrnuje všechny tři dosavadní pilíře, přičemž pilíře II a III se přeměnily v další společné politiky EU. Jejich mezivládní charakter zanikl, vztahuje se na ně nadstátnost (s částečnou výjimkou II. pilíře - zahraniční politika, kde je zachována jednomyslnost rozhodování členských států).

Místo pojmu "komunitární právo" a "právo ES" se používá jen "právo EU". Existující právo se ovšem obsahově nemění - bez ohledu na nové označení.

3. Formálně zůstanou existující smlouvy: **Smlouva o EU** je podstatně modifikována, ale zachovává si stejný název. Bývalá Smlouva o založení ES (EHS) je rovněž zachována, ale s podstatnými změnami a s novým názvem: **Smlouva o fungování EU**. EURATOMu se žádná změna netýká.

4. Jsou vynechána veškerá ustanovení, případně názvy, které v Ústavní smlouvě evokovala ústavní charakter EU, jako např. ministr zahraničních věcí, evropský zákon apod.

5. Institucionální oblast:

**Komise** měla být redukována na 18 členů s pravidelnou rotací "prázdných míst", a to od r. 2014. Na základě kategorického požadavku Irska se tato změna neuskutečnila – složení Komise se tak nezměnilo (má stále 28 členů).

**Rada** nově rozhoduje **kvalifikovanou většinou** tak, že musí být pro 55% členských států a 65% členských států z hlediska počtu obyvatel. To velmi silně posiluje velké státy, které mají hodně obyvatel, a tudíž kvantitativně větší rozhodovací sílu (Francie, Německo apod.). Menší státy toto řešení velmi oslabuje.

Značně se rozšiřuje počet případů, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti (ta se stává mimo společnou zahraniční a bezpečnostní politiku téměř raritou, nicméně zůstává např. u daňové politiky, která je pro některé státy rozhodující).

**Evropský parlament** získává některé nové spolurozhodovací pravomoci (např. v oblasti vnější obchodní politiky). **Předseda Evropské rady ("prezident EU")** je volen na 2 a půl roku, předsednictví tedy již nerotuje po 6 měsících, jak tomu bylo dosud a jak tomu bude i nadále u Rady.

6. Jedním z nejkontroverznějších ustanovení Lisabonské smlouvy jsou tzv. passerelles, tedy ustanovení dávající možnost Radě EU (tj. vládám členských států) v určitých oblastech změnit jednomyslné rozhodování Rady EU na většinové krátkou cestou, tedy nikoli změnou Smlouvy, která by podléhala souhlasu parlamentů členských států. Národní parlamenty nejsou ale zcela vyloučeny, neboť je zde možnost, aby aktivně vznesly určitou formou námitku.

7. Aktivizuje se činnost EU v oblasti mezinárodních vztahů, kde je mimo jiné vytvořena silná funkce **stálého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku**, tedy "ministra zahraničních věcí" EU.

8. Lisabonská smlouva vůbec neřeší klíčový problém tzv. **demokratického deficitu** (viz kapitolu VII. 11. níže). Právní předpisy (legislativu) v EU přijímá **exekutiva** prakticky bez účasti národních parlamentů, které jsou vždy postaveny před hotovou věc, neboť jejich „rozhodování“ je předurčeno legislativním aktem EU. Pokud by se rozhodly tento legislativní akt unijní exekutivy nerespektovat, poruší unijní právo. Nevýraznou změnou je možnost národních parlamentů poukázat na to, že legislativní návrh Komise se týká věci, která má zůstat v pravomoci členských států (tzv. princip subsidiarity). Je-li těchto národních parlamentů alespoň třetina, musí Komise svůj návrh znovu zvážit, ale nemusí ho stáhnout ani změnit. V praxi se to stalo zatím jen třikrát. Je-li národních parlamentů více než polovina, návrh posoudí Rada a Evropský parlament. To dosud nebylo realizováno.

Při hodnocení Lisabonské smlouvy je třeba brát v úvahu nejen její vlastní text, ale i desítky příloh, které text Smlouvy pozměňují a doplňují.

## 9. Povaha Evropské unie z hlediska státoprávního

Evropská unie *není federací*, tedy nadstátem. Nedisponuje totiž „státní“ mocí, která by byla na členských státech nezávislá. Pravomoci EU jsou omezeny na oblasti, které jí všechny členské státy výslovně a dobrovolně svěřily příslušnou mezinárodní smlouvou v souladu s jejich ústavními předpisy. Je-li třeba vynutit efektivně právně (nikoli politicky) respektování pravidla práva EU, může EU vůči členskému státu použít jen vnitřních donucovacích opatření, které nemohou spočívat v ničem jiném než v zastavení poskytování finančních prostředků z jejích fondů, na které by jinak měl tento stát nárok, resp. v pozastavení členských práv, porušuje-li členský stát lidská práva. Donucení vůči jednotlivci pak může jménem EU realizovat jen orgán členského státu (např. exekuci na nezaplacenou pokutu, kterou Komise uložila podniku, může nařídit jen soud členského státu, nikoli sama Komise). EU nemá žádné donucovací složky - neexistuje žádná unijní armáda nebo policie. Jednotná měna (měnová unie) není sama o sobě znakem federalismu.

V současné době lze identifikovat širokou škálu názorů na další vývoj EU v tomto směru. Při značném zjednodušení je možno uvést tyto tři koncepce:

1. EU by se měla zpětně přetvořit v běžnou mezinárodní (tedy nikoli nadstátní) organizaci, založenou na mezinárodní smlouvě, kde si bude každý stát určovat, co pro něj je či není závazné (**„mezivládní“ pojetí**).
2. EU by se měla stát federací, tedy složeným mnohonárodním státním útvarem, který sdruží členské státy na základě ústavy. Členské státy by tak byly v mnohem větší míře podřízeny EU a ponechaly by si vlastní pravomoci jen v určitých oblastech (analogie ČSFR do konce roku 1992). Prvotní by byly pravomoci EU, která by vystupovala i v mezinárodních vztazích jako jeden mnohonárodní stát (**„federalistické“ pojetí**).
3. EU by měla zůstat nadstátní integrační organizací. Integrace by se měla omezit jen na oblast ekonomickou a oblasti přímo související (např. pohyb osob). Neměla by zahrnovat zahraniční a bezpečnostní politiku, trestní a policejní spolupráci apod. Tyto složky by měly zůstat na úrovni mezivládní (mezinárodního práva) a ***měly by být upraveny mezinárodními smlouvami nebo podobnými dokumenty, nikoli nadstátním právem*** - měly by tedy zůstat ***v plné dispozici členských států***. Tato koncepce zhruba odpovídá stavu před Lisabonskou smlouvou.

Je zřejmé, že zatímco pro stoupence pojetí ad 2) je Lisabonská smlouva vítaným krokem vpřed, stoupenci pojetí ad 1) ji naopak principiálně akceptovat nemohou a stoupenci pojetí ad 3) ji neodmítají, avšak nemohou ji zcela akceptovat v té podobě, v jaké byla přijata. Rozhodující je nicméně skutečnost - Lisabonská smlouva přijata byla, platí a budoucí vývoj EU tak můžeme jen odhadovat podle dalších kroků, které v budoucnu přijdou.

## 10. Rekapitulace systému EHS - ES - EU od počátku do současnosti

Pro přehlednost zde uvádíme schématický přehled vývoje uvedených entit:

1952 - vznik ESUO, nadstátní organizace

1958 - vznik EHS a EURATOMu, nadstátních organizací

1993 - vznik EU jako zastřešení všech tří Společenství (tzv. I. pilíř - nadstátní), zavádějící další oblasti mezivládní spolupráce (tzv. II. a III. pilíř), všechna tři Společenství existují nadále, EHS je přejmenováno na ES

2002 - zánik ESUO, zbývá ES a EURATOM

2009 - ES zaniká, resp. přeměňuje se v novou EU, ta ztrácí charakter pouhého zastřešení a stává se nadstátní organizací, jakou bylo dosud ES. EURATOM existuje nadále vedle EU.

(Letopočty uvádějí rok vstupu v platnost příslušného dokumentu.)