

du droit public des Etats“, 1927. Dále upozorňují na heslo „Staatsverträge“ ve Struppově „Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie“, II. sv. (z per v. Frische, Verdrosse, Hatscheka, Schoena, Bittnera a Wehberga). a na heslo „Traité internationaux“ v „Dictionnaire diplomatique“, vydaném Mezinárodní diplomatickou akademií (autoři hesla: de Taube, Joseph-Barthélemy, Rosenmark a Schücking). Viz též heslo „Pracovní právo“ v tomto slovníku. — Nálezy mezinárodních tribunálů, uvedené v textu, lze nalézt v oficiálních publikacích Stálého rozhodčího dvoru a Stálého dvoru pro mezinárodní spravedlnost; ve sbírce Lafontaine, „Pasicrisie internationale“, 1902; Lapradelle-Politis: „Recueil des arbitrages internationaux“, 2 sv., 1905 a 1923; Moore: „History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party“, 6 sv., 1898; velmi se osvědčují „Annual Digest of public International Law“, které vydává Mc Nair s Lauterpachtem a „Fontes iuris gentium“ (hlavně serie A, I., 1—3) 1931 a 1935, publikované Viktorem Brunsem.

Ladislav Vošta

Smlouvy mezinárodní a českosl. právní řád.¹⁾

I. Kompetence k uzavírání s. m. všeobecně. a) Sjednání a ratifikace. b) Souhlas N. S. (po stránce věcné). aa) Smlouvy obchodní. bb) smlouvy, ze kterých plynou břemena pro stát neb občany. cc) Změna státního území. dd) Mír. c) Souhlas N. S. po stránce formální. d) Poměr N. S. a presidenta republiky. e) Některé případy výjimečné. aa) Stálý výbor. bb) Zjednodušené formality. cc) Ratifikace návrhů smluv podle čl. 405 mírové smlouvy Versailleské. — II. Úvádění s. m-ch ve vnitrostátní platnost. a) Všeobecně. b) Zatimní úvádění obchodních smluv v platnost. c) Vyhlašování s. m-ch v Sbírce z. a n. — III. Změna a zánik platnosti s. m-ch. — Literatura.

I. Kompetence k uzavírání s. m-ch všeobecně. Podle § 64, č. 1, věta 2., úst. list., náleží zásadně do kompetence presidenta republiky sjednávati a ratifikovati s. m. — samozřejmě za kontrasignace ministra zahraničních věcí (§ 68 tamže) a alespoň, pokud jde o ratifikaci smlouvy již sjednané (srov. Křovák l. c. str. 342), na základě usnešení vlády ve sboru, poněvadž zajisté každou s. m. dlužno pokládati za věc politické povahy (§ 81, písm. b, tamže). (Při pouhém sjednání smlouvy, které — podle toho, co bylo uvedeno již ve stati předcházející resp. bude uvedeno dále — má vlastně jen ráz přípravný, nebude usnesení vlády vždy nutné, leda půjde-li o věc eminentně politickou na př. alianční smlouvu.) Výjimečně vyžaduje další věta § 64 souhlasu Národ-

ního Shromáždění, pokud jde o smlouvy obchodní, dále smlouvy, ze kterých pro stát neb občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, jimiž se mění státní území; k těmto smlouvám posléze uvedeným se dává souhlas (podle další věty § 64) formou ústavního zákona. Podle dalšího ustanovení § 64, č. 3, vyžaduje souhlasu sjednání míru (po skončené válce). Výjimky zde stanovené jsou tak široké — jak bude níže podrobněji vyloženo — že prakticky vlastně většina s. m-ch u nás vyžaduje souhlasu N. S.

a) Sjednání a ratifikace. Ustanovení citovaná liší při uzavírání s. m-ch sjednání a ratifikaci — jako vůbec všechna ustanovení ústavní listiny o s. m. — zřejmě navazují a odkazují na právo mezinárodní, zejména na formy zde vžité (srov. stať předcházející). To platí zejména o praksi, podle které president republiky zpravidla — až na výjimky zcela ojedinělé — nesjednává, jak by z doslovného znění § 64, č. 1, plynulo, s. m. osobně, nýbrž zmocněncem, buď ministrem zahraničních věcí neb jinou osobou, a to vždy na základě zvláštní plné moci. Jde tu tedy o delegaci pravomoci presidentovy, kterou Křovák (l. c. str. 334) odvozuje jedině z presidentova práva ratifikace — uváděje správně, že delegace pravomocí opřených o ústavní listinu není přípustna bez zvláštního ustanovení jejího (srov. zejména § 3, odst. 4., věta 1., a § 60). Ratifikace podle Křováka předpokládá již podle pojmu smlouvu sjednanou jinou osobou — ale proti tomu stačí poukázati jen na známou cause célèbre v právu mezinárodním: president Wilson sjednal a podepsal přece mírovou smlouvu Versailleskou sám i vlastním jménem (jak se v ní výslovně uvádí) a neratifikoval jí, když jí senát neschválil! Není také bezpodmínečně správné, co tvrdí Křovák dále, že smlouva sjednaná presidentem republiky samým nepotřebuje ratifikace — ratifikace může i tu býti vyhrazena při sjednání, jak tomu bylo právě i při mírové smlouvě Versailleské. Kdyby ratifikace vyhrazena nebyla, potomby arci splýnula v tomto případě se sjednáním smlouvy. Podle mého přesvědčení praxe sjednávání s. m. zmocněncem se může opíratí právě jen o to, že v § 64, č. 1, je obsažen (mlčky arci) — ale podobně tomu jest i ve většině ústav cizích, zejména v ústavě francouzské, která právě v kapitole o presidentovi republiky byla hlavním vzorem naší ústavní listiny — odkaz na platné právo mezinárodní.

Přesně vzato sluší vlastně lišiti (podle práva mezinárodního i vnitrostátního) ve stadiu sjednání m-ch s. opět dvě stadia: vlastní sjednání (negociaci) a jako jeho závěrečný akt podepsání — vyskytují se totiž tu a tam případy, kde jiná osoba smlouvu sjednala a jiná podepsala, na př. t. zv. brněnskou smlouvu s Rakouskem o státním občanství z r. 1920 sjednal za naši republiku prof. Hoetzel a podepsal prof. Hobza (srov. Barthélemy-Duez, l. c. str. 834 sl.).

Ratifikace smlouvy, kterou se smlouva teprve stává závaznou pro státy, jež listiny ratifikační vyměňují, děje se však vždy presidentem republiky osobně, samozřejmě za kontrasignace ministra zahraničních věcí; o formálnostech zde zachovávaných viz podrobněji Křovák (l. c. str. 337 sl.). Ratifikaci patrně dlužno klásti na roveň přístup ke smlouvě uzavřené mezi jinými státy, což Křovák (l. c. str. 335) zřejmým přehlédnutím klade na roveň sjednání smlouvy, ač ve formulaci správně odkazuje na souhlas N. S., který vždy následuje až po sjednání smlouvy — pokud je ovšem tohoto souhlasu zapotřebí. Souhlasiti dlužno s názorem Křovákovým (l. c. str. 336), že ratifikace může sanovati i nedostatek plné moci při sjednávání s. m-ch — resp. (jak dlužno dodat) eventuelní překročení plné moci.

b) Souhlas Národního Shromáždění (po stránce věcné). Souhlasu N. S. je potřeba:

aa) ke smlouvám obchodním; pojem ten není v ústavní listině definován — i zde se zřejmě mlčky odkazuje na pojem běžný v právu mezinárodním. Patří sem smlouvy o mezinárodním obchodě (o výměně, dovozu, vývozu, průvozu zboží), ale též o výdělečné činnosti příslušníků (inkl. právnických osob) jednoho státu smluvního ve druhém státě, o clech atd. (srov. heslo Obchodní smlouvy). Příliš úzce definuje smlouvy obchodní Weyr (l. c. str. 250): jen jde-li o výměnu zboží mezi státy. O zatímním uvádění obchodních smluv v platnost srov. níže II b).

bb) Souhlasu N. S. je dále třeba ke smlouvám, ze kterých pro stát neb občany plynou jakákoli břemena majetková neb osobní, zejména i vojenská; podtrhl jsem již slůvko „jakákoli“, které ve slavnostním aktě zákonodárném, jakým zajisté jest ústavní listina, je velmi neobvyklé a zřejmě chce dáti výraz úmyslu zákonodárcovu, že pojem břemene dlužno vykládati co nejširše. (Odpovídá to také všeobecné tendenci

projevené v mírových smlouvách, zejména v paktu o Společnosti Národů, proti t. zv. tajné diplomacii.) Bylo by arci výkladem malicherným (tak i Křovák, l. c. str. 344) klásti pojem břemene prostě na roveň pojmu závazku nebo dokonce pojmu vydání (nákladu peněžitého); potom by vlastně všechny s. m. vyžadovaly souhlasu N. S. (tak i Weyr, l. c. str. 250); správně stanoví také Křovák dále (l. c. str. 346) vykládací pravidlo, že i tam, kde je pochybno, zda se novou smlouvou dosavadní břemeno zmírňuje nebo snižuje, vyžaduje loyality k N. S., aby jeho souhlas vyžádán byl. Toto pravidlo vykládací bych ovšem rozšířil tak, že smlouvy dlužno k souhlasu N. S. předkládati všude tam, kde je pochybno, zda závazek přejímaný má povahu břemene (tedy závazku tíživějšího zejména obsahově nebo časově). Jistě na př. nelze pokládati za břemeno pro stát, jde-li o přístup k nějaké mezinárodní organizaci, ze které plyne pro stát pouze závazek platiti pravidelný roční příspěvek 1000 Kč, třeba bez časového omezení; ale jistě by bylo břemenem, kdyby příspěvek činil 1.000.000 Kč, a za pochybný případ bych pokládal (za dnešní finanční politiky státní) příspěvek 100.000 Kč ročně na delší řadu let. Jde i zde (jako velmi často) o věc právníckého taktu a citu. Nesouhlasil bych ani s všeobecnou formulací Křovákovou (l. c. str. 344), že tíživé je pouze plnění, které není vyváženo výhodami — potom by na př. alianční smlouva (srov. níže o smlouvách vojenských vůbec) se státem mocnějším nežli je stát náš a spočívající — jak bude pravidlem — na zásadě vzájemnosti, nezakládala břemene, poněvadž onen stát nám v případě potřeby může přispěti více nežli my navzájem jemu — nehledě ani k tomu, že je tu pravděpodobnější napaření našeho státu jako slabšího a tedy přispění druhé smluvní strany nám nežli naopak. Samozřejmě i formulace Křováková (l. c. str. 345), že nezáleží tu ani na kvantitě, ba snad ani na kvalitě závazku, je v té všeobecnosti nesprávná. — Za břemeno pokládal bych v duchu celého tohoto ustanovení, jak bylo shora vyznačeno, i závazek, který ku provedení svému vyžaduje změny našeho vnitrostátního zákonodárství — jinak by N. S. nepřímou bylo nuceno k činnosti v určitém směru — a důsledně je pak břemenem též ustanovení smlouvy, ze které plyne závazek neměnití platné vnitrostátní zákonodárství, poněvadž i tu jde konec konců o omezení zákonodárné

volnosti N. S. Tak v podstatě i Weyr (l. c. str. 251). (Alespoň bych to zařadil mezi případy pochybné, kde je v duchu pravidla shora uvedeného opatrné vyžádati si souhlas N. S.)

Zvláštní zmínky zasluhují smlouvy vojenské, které naše ústavní listina — což v jiných ústavách nebývá — výslovně uvádí jako smlouvy, ze kterých mohou plynouti pro stát neb občany osobní neb majetková břemena. Myslí se tu zřejmě na obvyklé alianční smlouvy, a to — hledíc k celé zahraniční politice naší — smlouvy defensivní, jako byla na př. naše smlouva s Francií z 25. I. 1924; ale patřila by sem zajisté i smlouva, kterou bychom se zaručili za neutralitu jiného státu takovým způsobem, že by ze smlouvy plynul závazek hájiti neutralitu dotyčeného státu po případě i zbraní. Známé a často citované dobré zdání ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny o spolupůsobení N. S. při s. m. (tisk 2343 z r. 1921) většinou hlasů — zřejmě spíše z důvodů politických nežli čistě právnických — vyslovilo arci názor, že smlouva, kterou se stát zavazuje v určitém případě zakročiti brannou mocí, sama o sobě nevyžaduje souhlasu N. S., leda že by ze smlouvy té plynulo pro stát břemeno rozmnožení brannou moc, rozšíření brannou povinnost nebo jiné určité břemeno. Je jistě významné, že referent výboru dr. Meissner, který se vynikajícím způsobem zúčastnil prací ústavního výboru revolučního N. S., výslovně uvádí, že s názorem většiny v tomto bodě nesouhlasí a rovněž prof. Weyr, také význačný spolupracovník při tvoření ústavní listiny, projevuje názor, že tento výklad se dá s těžší udržeti (l. c. str. 251 pozn.). Pokládám v duchu celého ustanovení § 64, č. 1 (arg. zejména slova: jakákoli břemena) za nepochybné, že smlouvy, ze kterých přímo nebo nepřímo plyne pro náš stát závazek — třebaš za podmínky vzájemnosti — zakročiti v určitém případě brannou mocí, souhlasu N. S. vyžadují; šel bych i tak daleko, že by sem spadala i smlouva, která by jednostranně povolila jen průchod cizí armády naším územím (patrně by tu došlo k použití železnic event. silnic zvýšenou měrou a tím omezení dopravy civilní event. naší vlastní vojenské); komu se tento výklad zdá příliš rigorosní, připustí alespoň — což plyne i z cit. dobrého zdání parlamentního výboru — že jde o věc pochybnou a proto podle vykládacího pravidla shora vyloženého se doporučuje předkládati takové

smlouvy N. S. Kraus (l. c. str. 348, pozn. 22) pokládá i pakty o Společnosti Národů, Locarnský a Kelloggův za vojenské aliance; zavazujíť po případě k zakročení zbraní.

S. m., jejichž obsahem by bylo zřejmě jenom snížení nebo odsunutí nebo promínutí břemene, plynoucího pro náš stát nebo jeho občany z dřívější s. m., se kterou N. S. projevilo souhlas, by nového souhlasu N. S. nepotřebovaly.

cc) Dále vyžadují souhlasu N. S., a to formou ústavního zákona smlouvy, jimiž se mění státní území — tedy ať již se území získává nebo odstupuje nebo směňuje (třebaš výměnou za stejnou plochu) a ať jde o plochu sebe menší. Souhlasiti dlužno s Křovákem (l. c. str. 347), že sem patří i případ, kde pohyblivá hranice vodní se mění v pevnou nebo naopak. (Nelze však chápati, tvrdí-li Weyr, l. c. str. 251, pozn. 1., že význam území je větší v monarchiích nežli v republikách.) O formě souhlasu bude pojednáno níže ad c) při všeobecném řešení této formální otázky.

dd) Pokud jde o smlouvy mírové (po skončené válce) vyžaduje se vždy souhlas N. S. Jde tu zřejmě — jak soudí i Křovák (l. c. str. 362) — o zvláštní případ doplňující případy probrané shora ad aa—cc); zejména šlo-li by o změny územní, bylo by nutno vysloviti i tu souhlas formou ústavního zákona (srov. výše ad c). Jinak arci zní ustanovení to všeobecně; je tedy nutný souhlas N. S., i když tu není ani jedné z podmínek stanovených v § 64, č. 1 [shora aa)—cc)]. Nemohu však souhlasiti s Křovákem (l. c. str. 352 a 363), pokud připouští možnost, že by prezident republiky sám mír ratifikoval a teprv dodatečně jej předložil N. S. ku projevu souhlasu, vždyť přece i § 64, č. 3, mluví jasně o sjednaném míru, navazuje tudíž zřejmě na předchozí § 64, č. 1, kde se v souhlase s právem mezinárodním přesně liší sjednání a ratifikace.

e) Souhlas Národního Shromáždění po stránce formální. Hlavní otázkou je tu, zdali se má souhlas udělovati ve formě zákona — jak jest obvyklé zejména ve Francii i v jiných státech (srov. můj článek v Zahraniční politice 1922, str. 321 sl.) — či formou pouhého souhlasného usnesení obou sněmoven, pokud arci nejde o změnu státního území, kde je výslovně předepsána forma ústavního zákona. Křovák je zásadně proti formě zákona a dokonce ji prohlašuje za neústavní, poněvadž u prostých zákonů jsou možny výjimky ze zásady rov-

nosti obou sněmoven, a tudíž nutnosti shodného projevu jich obou (l. c. str. 348). Nepokládám argument tento za přesvědčující, poněvadž zásada rovnosti sněmoven v ústavní listině naší výslovně stanovena není, naopak máme v ní četné předpisy, které dávají přednost sněmovně poslanecké resp. pokud jde o tvorbu zákonů ve dvou případech (nepřímo ovšem) senátu, když totiž se usnesení senátu samotného stane zákonem, nevyřídí-li sněmovna usnesení jeho ve stanovené lhůtě (§ 43) nebo když (v případě § 44, odst. 2., poslední věta) druhé odmítavé (odchylné) usnesení poslanecké sněmovny nedosáhne absolutní většiny všech členů této sněmovny (viz § 75, odst. 3., jedn. řádu senátu na konci). Mimo to nelze přece ustanovení §§ 43 a 44 úst. list. pokládati věcně za porušení rovnosti obou sněmoven, když se tu vždy dává oběma sněmovnám možnost, aby o zákoně jednaly a se usnášely a jenom se v zájmu urychleného vyřízení resp. souhlasného usnesení stanoví odchylky; ostatně při složení našeho senátu není politicky obavy, že by se při schvalování nějaké s. m. postavil proti votu poslanecké sněmovny a kdyby zde přece takový vážný rozpor byl, jistě by z toho vláda vyvodila důsledky a smlouvu nechala padnout.

Ústavní listina ani jednacím řády o této otázce formální zvláštního výslovného ustanovení nemají (vyjma § 64, č. 1, o změně stát. území). Praxe našeho N. S. opírající se o často cit. dobré zdání ústavního výboru, je taková, že se souhlas N. S. projevuje prostými usneseními obou sněmoven; je-li však — jak bývá skoro pravidlem — ku provedení m. s. třeba vnitrostátního zákona, usnáší se N. S. vedle toho o zákoně, který propůjčuje vnitrostátní účinnost buď celé smlouvě nebo alespoň některé části její (srov. níže stať II.).

Dobré zdání shora citované dochází k závěru, že zásadně ku projevu souhlasu N. S. není třeba formy zákona, ale připouští a k závěru (bod 8.) dokonce doporučuje tuto formu, je-li ku provedení m. s. třeba vnitrostátního zákona a zejména vyžaduje-li se změny nebo doplnění ústavní listiny (kde by se souhlas mohl projevit ovšem jen formou ústavního zákona, jak § 64, č. 1, výslovně předpisuje pro změnu státního území). — Srov. ústavní zák. č. 102/1930 o úpravě hranic s Německem, Rakouskem a Maďarskem a č. 55/1935 o úpravě hranic s Rumunskem.

d) Poměr Národního Shromáždění

a presidenta republiky při uzavírání smluv mezinárodních. Podle naší ústavní listiny i podle praxe práva mezinárodního je samozřejmé, že ku platnému vzniku s. m. je zapotřebí — za podmínek stanovených vnitrostátním právním řádem té které smluvní strany — jak souhlasu N. S. tak ratifikace hlavy státu, tedy u nás presidenta republiky (tak i cit. dobré zdání bod 1.). President republiky není arci vázán smlouvu ratifikovati, i když s ní N. S. souhlas projevilo ve formě zákona, a to třeba i zákona ústavního. — (Tak i praxe francouzská; formule francouzských zákonů zní: president republiky je zmocněn — autorisé — smlouvu ratifikovati; nebyla by tedy pro náš ústavní řád docela přesná.) Viz i cit. dobré zdání (bod 6.) a Křovák (l. c. str. 351). Dobré zdání (bod 1.) žádá, aby souhlas N. S. předcházel ratifikaci presidentem republiky, připouští však i dodatečný souhlas ke smlouvě již ratifikované, ale před sdělením o ratifikaci druhé smluvní straně (zajímavý případ takový uvádí Křovák, l. c. str. 346, pozn. 10., kde t. zv. Haagské úmluvy upravující mimo jiné náš příspěvek na výlohy spojené s naším osvobozením byly teprve dodatečně uznány za m. s. vyžadující souhlasu N. S.). Souhlasiti dlužno s všeobecnou formulací Křovákovou, že president republiky je při sjednávání a ratifikaci m. s. dominus negotii — samozřejmě za kontrasignace odpovědného člena vlády (l. c. str. 337) a také s formulací Krausovou (l. c. str. 345), že spolupůsobení N. S. (pokud arci nejde o akt zákonodárný), i když je nutné, je přece jen povahy akcesorní.

e) Některé otázky výjimečné:
aa) Může souhlas k s. m. místo N. S. udělovati stálý výbor podle § 54 úst. list. ? Ze znění § 54, odst. 8., který zásadně prohlašuje stálý výbor za příslušný ve všech věcech náležejících do zákonodárné a správní působnosti N. S. a vylučuje pouze určité taxativně uvedené věci, mezi kterými však souhlas ke s. m. uveden není, plyne, že za všeobecných podmínek odst. 1—6., totiž jde-li o opatření neodkladná resp. nejde-li (podle odst. 8., písm. b) o zákon ústavní (změna státního území), stálý výbor může souhlas jménem N. S. projevit; mohl by po případě i zde (za podmínek odst. 9. a dalších) usnésti se o prozatímním opatření, k němuž by jinak bylo třeba zákona, a které by pak arci vyžadovalo (podle odst. 15.) dodatečného schválení obou sněmoven. Tak i praxe (srov. zprávy denních listů o schůzích stá-

lého výboru konaných dne 29. IV. a 11. V. 1935). Věc je komplikována, jde-li o prozatímní uvedení v platnost m. s. obchodní (srov. níže II, b).

bb) Zjednodušené formality, zejména t. zv. administrativní úmluvy. Praxe mezinárodního práva vůbec i praxe našeho státu připouští zjednodušení, zejména nevyžaduje spolupůsobení hlavy státu, jde-li o úmluvy, jež mají za účel pouhé podrobnější provádění m-ch s. řádně sjednaných a ratifikovaných; bývají zde činna ministerstva t. zv. resortní, na př. ministerstvo železnic, pošt a pod. nebo Národní banka neb i podřízené orgány (zemské úřady). Zejména světová krise posledních let vedla v tomto směru k četným dohodám kompenzačním, kontingentačním, devisaovým a valutovým (viz Křovák, l. c. str. 329). Též připouští praxe zjednodušení formalit při smlouvách menší důležitosti tím, že prezident schválí m. s. pouhou resolucí tedy patrně nikoli slavnostní formulí na exempláři smlouvy (Křovák, l. c. str. 341). — Samozřejmě nebylo by však možno připustiti, aby se ustanovení ústavní listiny obcházel tím, že by se s. m. vyžadující součinnosti prezidenta republiky a po případě N. S. neuzavíraly ve formě solenní, nýbrž na př. ve formě souhlasných not zahraničních ministrů resp. vyslanců smluvních států. — O zjednodušených formalitách při zatímním uvádění obchodních smluv v platnost viz výše II b.

cc) Ratifikace návrhů smluv podle čl. 405 mír. sml. Vers. Zvláštní aspekt i s hlediska práva vnitrostátního poskytují případy, kde jde o ratifikaci návrhu úmluvy usnesené mezinárodní konferencí států přičleněných k Mezinárodnímu úřadu práce. Zde odpadá formální sjednání (podepsání) smlouvy, které jinak (podle práva mezinárodního i podle § 64, č. 1, úst. list.) předchází zpravidla ratifikaci. Ustanovení cit. čl. 405 je však i teoreticky významné, neboť odkazuje výslovně na příslušné orgány vnitrostátní — předpokládá tudíž zřejmě a uznává, že k platnosti s. m. i s hlediska práva mezinárodního je třeba zachování kompetencí předepsaných právem vnitrostátním (srov. shora str. 303 sl.).

II. Uvádění s. m-ch ve vnitrostátní platnost.

a) Všeobecně. Náš právní řád vychází z předpokladu, že právo mezinárodní a právo vnitrostátní jsou dvě rozličné, formálně neodvislé soustavy (k tomu místo

jiných Hobza l. c. str. 11 a 61 sl.). Proto se žádá většinou v teorii (přehled podává Vošta v Poctě Háčově str. 319 sl.) a v praxi až na nepatrné výjimky (srov. níže), má-li právo mezinárodní zavazovati nejen stát jako smluvní stranu vůči druhé smluvní straně, ale také občany státu, aby provedena byla t. zv. transformace práva mezinárodního v právo vnitrostátní (v tomto bodě ovšem odchylně Hobza l. c. str. 66 sl., kdež se arci loyálně uznává, že je to jedna z nejspornějších otázek právních). Poznamenal bych tu jenom ještě, že i v Německu, kde podle všeobecného předpisu čl. 4. (výmarské) ústavy platí všeobecně uznané zásady práva mezinárodního za závaznou součást práva vnitrostátního; přes to podle převážného mínění teorie i podle praxe se i tu hájí, že k vnitrostátnímu provedení m-ch s. je zapotřebí zákona (Kraus l. c. str. 353 a Hensel tamže str. 324 sl.) Podobné ustanovení měli i v Rakousku v čl. 29. ústavy z r. 1920 (a proto nelze beze všeho souhlasiti s Weyrem l. c. str. 254 pozn., cituje-li v této otázce jako autora, „jehož svědectví nad jiné mnoho platí“, Merkla, poněvadž naše ústava nemá generelního ustanovení o vnitrostátní závaznosti práva mezinárodního jako ústava rakouská, o níž Merkl jedná, nebo německá).

Judikatura našeho nejvyššího správního soudu — počínající nálezy Boh. adm. 599 a 786 a vykazující dlouhou řadu nálezů dalších (840, 1079, 1465, 1510, 1757, 1883, 2074, 2451, 2491, 2570, 2695, 2770, 2780, 2817, 2859, 2925, 3105, 3236, 3470, 3673, 3780, 4551, 4665, 4672, 5322, 5772, 6388, 8642, 9270, 10474 a j.) — ustálila se na velmi ostrém lišení s. m-ch a práva vnitrostátního, vycházející z principu, že nejvyšší správní soud (a to platí ovšem též o všech jiných soudech) je podle § 102 úst. listiny vázán pouze zákonem řádně vyhlášeným, a dovozuje z toho, že s-a m. zavazuje občany, úřady a soudy jenom, je-li jí závaznost propůjčena (což je možno i předem) nějakým zákonodárným aktem. V četných nálezech se výslovně uvádí, že i v tom případě, kde m. s-a se provádí zvláštním zákonem (srov. níže), je pro soudy rozhodný pouze zákon, i kdyby snad m. s-č odporoval. Naproti tomu nejvyšší soud velmi kolísá (viz Vošta l. c. str. 321 sl.) — často pokládá s. m. za rovnocenné zákonům a prohlašuje, že k závaznosti stačí vyhlášení ve Sbírce zák. a nař. (na př. Vážný civ. 6976).

Zákonodárná praxe naopak celkem důsledně se kryje se stanoviskem nejvyššího správního soudu, patrně pod vlivem jeho judikatury. Stačí uvést zejména §§ 3 a 128 sl. ústavní listiny, které jsou vlastně jen vnitrostátním provedením t. zv. menšinové smlouvy Saintgermainské z 10. IX. 1919, úst. zák. č. 236/1920, který provádí ustanovení této smlouvy a smluv mírových co se týče státního občanství, zák. č. 354/1921 o statecích a majetcích, které podle mírových smluv připadly čl. státu, zák. č. 96/1923 o provedení čl. 16 paktu o Společnosti Národů a dlouhou řadu zvláštních zákonů citovaných jednak u Vošty l. c. str. 322 sl., jednak ve zprávě ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny, tisk č. 429/1930 (Šchranil-Janka l. c. str. 214). V podrobnostech je tu praxe arci rozličná: někdy se zákon vyhlásí dříve nežli smlouva, jindy zas až po ní, někdy značně dlouho po ní, někdy zároveň, což ovšem je nejsprávnější. (Podle cit. zprávy vláda slíbila předložiti osnovu všeobecného — a to ústavního — zákona o tom, jak m. s. nabývají vnitrostátní účinnosti, dosud však k tomu nedošlo.)

Nejvyšší správní soud vychází z pojetí, že s. m. ač schválená N. Š-m, podepsaná prezidentem republiky a vyhlášená ve Sbírce zák. a nař. není zákonem v technickém slova smyslu (tak na př. Boh. adm. 2770, 4665), že nemůže sama o sobě býti zdrojem subjektivních práv (Boh. adm. 1757); proto na př. zrušeno bylo rozhodnutí, které se opíralo pouze o mírovou smlouvu (Boh. adm. 2780 — šlo o rozdělení majetku t. zv. kolektivity spadající pod čl. 273 mírové smlouvy Saintgermainské). V jiném případě ovšem (Boh. adm. 4551) bylo podrobeno věcnému zkoumání (a zrušeno pro nesprávný výklad normy mezinárodní) rozhodnutí opírající se pouze o čl. 309 mírové smlouvy Versailleské (šlo o otázku práva známkového — nejv. spr. soud patrně tu mlčky vycházel z názoru zaujatého v dřívějších nálezích na př. Boh. adm. 3780, podle kterého § 32 zák. o známkách č. 19/1890 ř. z. propůjčuje předem vnitrostátní působnost s. m-m v rámci jeho uzavřeným). U výkladu takového předchozího zákonného zmocnění jest arci nejv. správn. soud často velmi liberální, na př. § 19 úst. zák. č. 236/1920 o státním občanství vykládá tak, že je možno smlouvou ujednat i odchylky od zákona (Boh. adm. 2925, 3028 — zde se přímo v nadpise ve sbírce Bohuslavově uvádí, že předpisy cit. úst. zákona

byly změněny smlouvou brněnskou ze 7. VI. 1920).

Přesně vzato rozhoduje v praxi o otázce, zda m. s-a má účinek zákona, konec konců stanovisko judikatury: zda totiž bĕřeme pojem zákona rigorosně v přesném formálním smyslu, či zda takovému zákonu klademe liberálně na roveň i smlouvu, se kterou N. Š. projevilo souhlas a která byla vyhlášena ve Sbírce zák. a nař. Neviděl bych theoreticky nepřekonatelné překážky v praxi liberálnější, uvážím-li, že v celé stati o s-ě m. — jak je patrné z toho, co jest uvedeno v tomto článku na různých místech — se musí ústavní listina vykládati více méně volně; dále, že ústavní listina i ve stati o zákonech není bez mezer, na př. formule úvodní stanovená v § 49 se nehodí na zákony odhlasované lidem podle § 46; konečně že i praxe nejv. správn. soudu, jak patrné na př. z Rádlova komentáře (Nejvyšší správní soud, str. 312 sl., 327 sl.), není vždy naprosto rigorosní, pokud jde všeobecně o otázku, které normy mají povahu zákona; při tom se ani nechci dovolávati známého nálezu rak. správn. soudu o cís. patentu z r. 1913, kterým v Čechách byla neústavně dosazena zemská správní komise (nepublikovaného ve sbírce Budwinského ani neuvedeného u Rádla), který argumentaci pravidelnou zcela převrátil a prohlásil, že zkoumání nepodléhájí normy, které nejsou nařízením. (Paralelní cís. patent o zemské dávce ze zábav, č. 83 čes. z. z. r. 1915, uznán za normu zákonnou — Boh. adm. 768.)

K praxi zákonodárné i k judikatuře nejv. správn. soudu, která připouští, že souhlas N. Š. ke s-ě m. může býti vysloven též předem a to i hromadně ke všem budoucím (tedy toho času neznámým) smlouvám týkajícím se určité věci, po případě ovšem v mezích předem zákonem stanovených (srov. zejména níže o smlouvách obchodních), bylo by ještě poznamenati, že se tím naše praxe vyslovuje — což samo o sobě není nepochybné — pro možnost generelního zmocnění moci výkonné (resp. generelního souhlasu moci zákonodárné s dosud neznámými akty moci výkonné) — taková ostatně byla i rakouská praxe před převratem a jest i praxe cizí. Dále dlužno vytknouti, že i v tom případě, kde zákon odkazuje všeobecně předem na budoucí s-u m., samozřejmě řeší tím zásadně pouze otázku vnitrostátní působnosti těchto budoucích smluv, že totiž k jejich uvedení v život

není již třeba zákona — ale naprosto neřeší (a nemůže řešiti) otázku sjednání a ratifikace smlouvy, kde platí všeobecně to, co uvedeno shora; zdali ten který zákon nahraňuje generelně též souhlas N. S. s kategorií smluvní zákonem upravenou, zdali by tedy po případě byla možná ratifikace bez souhlasu N. S. s individuální smlouvou jinak potřebného, dlužno vyložití podle doslovu toho kterého zákona.

b) Zatimní uvádění obchodních smluv v platnost (srov. Křovák l. c. str. 354 sl.). Věc upravena je nyní podrobně zák. ze 4. VII. 1923 č. 158 Sb. Týká se smluv, jimiž se upravují obchodní styky s cizinou na základě nejvyšších výhod — bez časového omezení, dále smluv, jimiž se za přiměřené výhody vzájemné poskytují cizím státům úlevy z cel autonomního celního tarifu; i toto druhé zmocnění původně časově obmezené platí nyní — podle čl. VII. zák. z 22. VI. 1926 č. 109 Sb. resp. čl. IV. vládn. nař. z 10. VI. 1933 č. 96 Sb. — časově neomezené; věcně platí tu však omezení, že celní sazby nemohou ani těmito smlouvami býti sníženy pod výměru uvedenou v normách posléze citovaných.

S hlediska práva ústavního nás zajímá především, že tyto zákony přesně liší mezinárodní působnost a vnitrostátní účinnost m. s. a že připouštějí, aby m. s. dosud neratifikované (a tedy nehotové, jak s hlediska práva mezinárodního tak s hlediska práva vnitrostátního) byly uváděny vnitrostátně (a tím de facto i pro obor práva mezinárodního) v prozatimní účinnost (lépe by bylo říci proto: v předběžnou platnost, tak Křovák l. c. str. 356; dikce zákona patrně se tu připíná k dikci § 54 úst. listiny, kde se mluví o prozatimní platnosti opatření stálého výboru). K zatímnímu uvedení takové smlouvy v platnost vyžaduje se souhlas presidenta republiky a vyhlášení ve Sbírce zák. a nař. a vláda je povinna vyžádati si ihned dodatečné schválení N. S.; dodatečně se potom vyhlásí ve Sbírce zák. a nař., kdy smlouva řádně ratifikovaná nabyla mezinárodní účinnosti a kdy tedy uvedení její v prozatimní platnost stalo se bezpředmětným resp. kdy N. S. (alespoň jedna sněmovna) odepřelo souhlas a tudíž smlouva prozatimní platnosti pozbyla (tak výslovně § 3 cit. zák.). Místo N. S. může tu zajisté projevit souhlas i stálý výbor (srov. shora I. e. aa).

Jak patrně, vykládají se tu — v zájmu

pružné úpravy mezinárodních obchodních styků — strohé předpisy ústavní listiny velmi liberálně, ač ovšem se věcně i formálně moc výkonná přesně omezuje; nevidím ostatně podstatného rozdílu mezi dikcí, že dotyčné smlouvy „nemohou“ stanoviti sazby celní pod výměru v zákoně uvedené, a dikcí „nesmějí“ původně navrhovanou — že prý by to jinak bylo spoutání presidentovy volnosti při sjednávání smluv, které není obyčejným zákonem možné (tak Křovák l. c. str. 353). Je přece samozřejmé, že každý obyčejný zákon se musí vykládati tak, aby neodporoval ústavní listině — že tedy v našem případě s jedné strany platí odchylky zde projednávané jen potud, pokud se smlouvy vůbec drží v mezích vytčených uvedenými zákony, tedy nejen pokud se týče eventuelních celních sazeb, s druhé strany však že president republiky není samozřejmě omezen ve své smluvní volnosti i přes rámeček zákona.

c) Vyhlásování m-ch s. ve Sbírce zák. a nař. Úst. listina o publikaci m. s. ničeho nestanoví, zákon o vyhlásování zák. a nař. z 13. III. 1919 č. 139 Sb. uvádí pak všeobecně v § 2., písm. b, že se do sbírky zařadují státní smlouvy. Předpis ten se vykládá někdy (na př. Schranil-Janka, II., str. 592), že všechny s. m. mají býti vyhlášovány ve Sbírce zák. a nař., nehledíc na jejich obsah. Praxe — podle mého názoru správně — publikuje v Sbírce jen smlouvy, ze kterých plynou pro občany práva nebo povinnosti, opírajíc se patrně o zásadní ustanovení § 1 cit. zák., podle kterého sbírka slouží k vyhlásování právních ustanovení (rozumí se; všeobecně závazných), (srov. heslo Sbírka zákonů a nařízení III-B. 3.), tedy nikoli na př. politické smlouvy. Ovšem podle toho, co uvedeno bylo shora (II. a), publikace ta sama o sobě nestačí k založení subjektivních práv a povinností občanů.

I pro vyhlásování s. m. zavedla praxe zjednodušené formy. Poukazují na smlouvy světového spolku poštovního z let 1920, 1925 a 1929, z nichž první dvě publikovány byly ve Věstníku ministerstva pošt, o čemž vydány vyhlášky ministra věcí zahraničních ve Sbírce zák. a nař. (č. 101 z r. 1922, č. 270 z r. 1925), kdežto poslední smlouva uveřejněna jako samostatná publikace (zde vyhláška min. zahr. ve Sbírce zák. a nař. č. 140 z r. 1931 odkazuje na vyhlášku ve Věstníku min. pošt.). Praxe ta dá se odůvodnit vzhledem k zák. č. 139/19 jen

tím, že nejde o právní ustanovení všeobecně závazná, nýbrž jenom o zvláštní poměr občanů k podniku státní pošty. (Obdobná úmluva o přepravě zboží po železnicích byla však vyhlášena ve Sbírece zák. a nař. pod č. 140 z r. 1928, stejně úmluva o přepravě cestujících a zavazadel pod č. 142.)

III. Změna a zánik platnosti s. m.
Má-li se měniti m. s. zejména prodloužití její platnost přes dobu původně ujednanou, jde vlastně o smlouvu novou, a je třeba zachování všech kompetencí a formalit jako při smlouvě nové. Ovšem zde někdy původní smlouva obsahuje zjednodušené formality pro svou změnu, srov. na př. čl. 26 paktu Společnosti Národů, podle kterého možno souhlas se změnou, kterou schválila většina tam stanovená, projevití mlčky, t. j. neodmítnutím; s odmítnutím je tu spojeno vystoupení ze Společnosti Národů. Praxe vykládá — podle mého názoru bez námitky — ustanovení to tak, že ke změně paktu není třeba souhlasu N. S. (ani v případě, že by náš stát resp. jeho zástupce ve Společnosti Národů s ní výslovně souhlasil, t. j. patrně se předpokládá, že souhlas s budoucími změnami paktu projevilo N. S. již předem do zásoby souhlasem s původním paktem (resp. jeho čl. 26). Podobně je tomu, má-li se platnost smlouvy — jak bývá obvyklé — prodloužití mlčky tím, že se nedá výpověď v ujednané lhůtě.

Rovněž nevyžaduje se souhlasu N. S., má-li se smlouva (jejíž ratifikace vyžaduje jeho souhlasu) rozvázati výpovědí s naší strany; to plyne nepochybně z ustanovení § 64, č. 1, úst. list., podle kterého je souhlasu N. S. třeba jen ke vzniku smlouvy (srov. ustanovení § 64, č. 8, o jmenování úředníků a contr. pensionování). Podobně by tomu bylo na př. s vystoupením ze Společnosti Národů a jiných mezinárodních organizací. Mohlo by si tu N. S. souhlas vyhraditi při schvalování ujednané smlouvy? (Srov. Kraus l. c. str. 344, pozn. 10., který upozorňuje, že ve známém ujednání z 19. III. 1931 o celní unii německo-rakouské bylo výslovně vymíněno, že výpověď je možná jen na základě zákona státu výpověď dávajícího.) Nepokládám takovou výhradu s hlediska ústavního práva za možnou — nanejvýše v případě, že by byla vyhrazena již přímo v m. s. nebo v zákoně ji uvádějícím ve vnitrostátní působnost; pouhá resoluce N. S. tohoto obsahu měla by tu (jako jiné

podobné resoluce) jen politický význam; ostatně nepochybuji, že by vláda z politických důvodů ve vážných věcech, na př. vystoupení ze Společnosti Národů si vyžádala vhodnou formou (na př. sdělením v zahraničních výběrech sněmoven) souhlas N. S. k takovému kroku.

Literatura.

Hobza: „Úvod do mezinárodního práva mírového“, I., Praha 1933; Weyr: „Soustava čl. práva státního“, 2. vyd., Brno 1924; Schranil-Janka: „Verfassungsgesetze“, I., Praha 1934; Křivák v knize: „Československý prezident republiky“, Praha 1934, Orbis; Kraus ve sborníku: „Handbuch des Deutschen Staatsrechts“, II., Tübingen 1932; Barthélemy-Duez: „Traité de droit constitutionnel“, Paris 1933; Vošta: „Několik poznámek k otázce vnitrostátní platnosti mezinárodních smluv v Československé republice“, Pocta Háchova, 1932; Peška: „Čsl. ústava a zákony s ní souvislé“, Praha 1935.

Václav Joachim.

Smlouvy mírové.

Zkratky: — Versailleská mírová smlouva (spojených a sdružených států s Německem) ze dne 28. VI. 1919 = V. m. s.; Saint-Germainská mírová smlouva (s Rakouskem) ze dne 10. IX. 1919 = S. G. m. s.; Trianonská mírová smlouva (s Maďarskem) ze dne 4. VI. 1920 = T. m. s.; Neuillyská mírová smlouva (s Bulharskem) ze dne 27. XI. 1919 = N. m. s.; Lausannská mírová smlouva (s Tureckem) ze dne 24. VII. 1923 = L. m. s.; Pakt o Společnosti Národů = P. S. N.

Obečná povaha m-ých smluv z r. 1919 až 1923. Pařížská mírová konference, která zahájila své práce dne 12. I. 1919, měla před sebou nejenom obecné politické problémy mimořádného významu, nýbrž i právní otázky, úplně neznámé konferencím z dob minulých. Během XVII. a XIX. stol. uplatňovala se také tendence územního uspořádání Evropy, zvláště pokud šlo o statut německé říše v měřítku obecném, nikoli cestou separátních ujednání. Takové povahy byly právě m. s., vypracované na Westfálském kongresu r. 1648 nebo na Vídeňském r. 1815. I v tuto dobu uznávalo se, že pokud jde o územní otázky, v určitých případech měla se realizovati vše-evropská kontrola a že právní problém není vyčerpán ryze smluvním poměrem států cedentů a států cessionářů. Stejný pořádek se uplatňuje i při určení územního statutu Turecka (r. 1856 a r. 1878), kdy rovněž nejde o pouhé jednání dvou smluvních stran, nýbrž o nové územní uspořádání na