



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **EXPLOSIVE Service, a.s.**, se sídlem Novotného lávka 5/976, Praha 1, zastoupeného Mgr. Václavem Vondráškem, advokátem se sídlem Ve Smečkách 22, Praha 1, proti žalovanému: **Celní ředitelství Praha**, se sídlem Washingtonova 7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10018/04-21/B, o propuštění zboží do celního režimu volného oběhu, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2006, č. j. 5 Ca 21/2005 – 18,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á.**
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč k rukám právního zástupce, Mgr. Václava Vondráška, advokáta se sídlem Ve Smečkách 22, Praha 1.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10018/04-21/B. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu Praha IV (nyní celní úřad Praha D5; dále jen „celní úřad“), ze dne 17. 3. 2004, č. j. 3627/04-02, jímž celní úřad nepropustil zboží označené žalobcem v celním prohlášení – průmyslovou trhavinu Pentrit – do režimu volného oběhu.

Stěžovatel označuje za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Na rozdíl od městského soudu je především toho názoru, že Úmluva o značkování plastických trhavin pro účely detekce, přijatá a jménem České a Slovenské Federativní republiky podepsaná dne 1. 3. 1991 v Montrealu (dále jen „Úmluva“), byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv, a je tedy součástí právního řádu České republiky. Dle stěžovatele je závazná pro stát a celní orgány jako státní orgány jsou povinny tuto Úmluvu dodržovat a podle ní postupovat. Stěžovatel dále uvádí, že Úmluva nabyla platnost i pro Českou republiku dne 21. 6. 1998, ve Sbírce mezinárodních smluv byla vyhlášena až dne 23. 1. 2003, přičemž pokud by následně byla tato Úmluva schválena Parlamentem a ratifikována prezidentem, nejsou celní orgány schopny tuto skutečnost zjistit, neboť ta se ve Sbírce mezinárodních smluv nevyhlašuje. Městský soud dále podle stěžovatele blíže nespecifikoval, jak dospěl k závěru, že Úmluva nebyla ratifikována a jaké důkazy k tomuto tvrzení byly provedeny. Stěžovatel se konečně též domnívá, že dotčená úmluva jasně stanoví povinnosti pro vnitrostátní subjekty i státní orgány.

Žalobce ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti konstatuje, že podle jeho právního názoru kasační stížnost není důvodná, neboť rozhodnutí městského soudu v této věci je správné. Ke skutkovým okolnostem věci uvádí, že dovoz výbušniny byl uskutečněn z důvodu likvidace zásob neznačkových výbušnin. Z právních otázek poukazuje v první řadě na skutečnost, že stěžovatel nedodržel mezinárodní smlouvu, kterou je Česká republika vázána. Výbušniny jsou totiž definovány v ustanovení § 21 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 61/1988 Sb.“), obsahujícím odkaz na Evropskou dohodu o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR), kterou je Česká republika vázána. Podle žalobce je tedy podivné, že se stěžovatel nedržel běžně užívaných právních předpisů a zařídění zboží podle závazné mezinárodní smlouvy, které v rozhodnutích ani nezmínil, ale vycházel z právní konstrukce provedené prvotně technickou laboratoří konkurenční společnosti žalobce. Úmluva dle právního názoru žalobce zavazuje pouze státy jako subjekty mezinárodního práva, nikoliv jeho orgány. Aplikační přednost před předpisy vnitrostátního práva totiž mají pouze mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu České republiky, tj.

smlouvy vyhlášené, mezinárodně závazné a schválené Parlamentem. K námitce stěžovatele o nedostatečně odůvodněném rozsudku městského soudu v části prokázání ratifikace žalobce uvádí, že dokazování o obsahu právních předpisů a jejich vyhlášení se nemusí provádět. Ve Sbírce mezinárodních smluv, kde bylo vyhlášeno sdělení o sjednání Montrealské úmluvy, ani ve Sbírce zákonů není údaj o schválení Parlamentem uveden. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby byla kasační stížnost stěžovatele zamítnuta.

Ze správního spisu stěžovatele Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Žalobce podal dne 19. 2. 2004 u celního úřadu souhrnné celní prohlášení, v němž byl v části druh zboží uveden údaj Pentrit. Součástí spisové dokumentace je i licence ze dne 26. 9. 2003, č. j. L-1942/2003, udělená žalobci Ministerstvem průmyslu a obchodu pro dovoz průmyslové výbušniny Pentrit, číslo položky kombinované nomenklatury celního sazebníku 36020000, v množství 800 000 kilogramů a celkové ceně 1 297 000 Kč, přičemž platnost této licence byla omezena do 30. 4. 2004 včetně. V jednotné celní deklaraci ze dne 19. 2. 2004 bylo zboží označeno jako „Průmyslová výbušnina – PENTRIT“, složení výmětné práškové, zbožíový kód 36020000 00 1000. Dle předloženého spisu byl téhož dne v celním prostoru celního úřadu odebrán vzorek zboží za účelem ověření správnosti jeho tarifního zařazení, zjištění tarifního zařazení a ověření deklarovaného složení.

Po obdržení výsledků laboratorní analýzy celní úřad vydal dne 17. 3. 2004 rozhodnutí, jímž předmětné zboží nepropustil do režimu volného oběhu. V odůvodnění tohoto rozhodnutí konstatoval, že na základě definice Montrealského protokolu (celním úřadem použité označení Úmluvy) se u vzorků jedná o plastickou trhavinu na bázi Pentritu (tedy nikoli deklarovanou látku Pentrit), přičemž u těchto vzorků nebyla zjištěna přítomnost značkovací látky. V souladu s Montrealským protokolem však podle celního úřadu nelze dovážet a vyvážet neznačkované trhaviny do České republiky. Celní úřad dále konstatoval, že ani popis zboží v licenci žalobce se neztotožňuje s dováženým zbožím a odlišně je zboží označeno i v předložené jednotné celní deklaraci. Žalobce proti rozhodnutí celního úřadu podal odvolání, v němž v první řadě uvedl, že analýzou bylo zjištěno jiné složení zkoumané látky pouze z důvodu přidání olejového pojidla, tzv. flegmatizátoru, který snižuje citlivost trhaviny vůči mechanickým podnětům. Namítl též, že ve věci byla Generálním ředitelstvím cel zpracována dvě odborná vyjádření, která jsou v rozporu, a lze tak mít vážné pochybnosti o věrohodnosti takových tvrzení. Dále uvedl, že Úmluva byla schválena pouze usnesením vlády, nikoliv Parlamentem, přímý odkaz na tuto úmluvu není obsažen v žádném právním předpisu, a proto se nevztahuje na fyzické a právnické osoby v České republice. Aplikována tak měla být ustanovení zákona č. 61/1988 Sb. a Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR). Na podporu svých tvrzení žalobce předložil několik znaleckých posudků a též stanovisko Ústavu státu

a práva Akademie věd České republiky. K odvolání žalobce ve věci rozhodoval stěžovatel, který se ztotožnil s právními závěry celního úřadu, tedy rovněž dospěl k závěru, že Úmluva je vnitrostátně závazná a deklarované zboží neodpovídalo udělené licenci, námitku ohledně poskytnutých rozporných vyjádření odmítl s tím, že první z těchto vyjádření nebylo čistopisem a celní úřad z něj při svém rozhodování nevycházel. Odvolání žalobce tak stěžovatel rozhodnutím ze dne 25. 11. 2004, č. j. 10018/04-21/B, zamítl.

Žalobce v podané žalobě obsahově zopakoval své námitky proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí celního úřadu. Městský soud na základě podané žaloby rozhodnutí stěžovatele vydané v této věci zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku konstatoval skutkový stav a následně své posouzení věci po právní stránce. Jako nedůvodnou zhodnotil žalobní námitku ohledně rozpornosti odborných vyjádření poskytnutých ve věci Generálním ředitelstvím cel. Jejich závěry nejsou dle městského soudu ve vzájemném rozporu a stejně tak odpovídají i závěrům posudků předložených žalobcem. Použití Úmluvy o značkování plastických trhavin pro účely detekce však považuje městský soud v daném správním (celním) řízení za nezákonné. Podle jím vysloveného právního názoru lze podle mezinárodní smlouvy postupovat, pokud je tato smlouva součástí právního řádu České republiky, což v souladu s článkem 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), splňuje vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána. Z důvodu absence požadavku ratifikace Úmluva dle městského soudu není bez dalších legislativních opatření přímo aplikovatelná pro rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Městský soud tak dospěl k závěru, že pro ověření přijatého celního prohlášení bylo nezbytné vycházet z obecně platných právních předpisů definujících výbušniny (§ 21 zákona č. 61/1988 Sb.).

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. o nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Obsahově námitky tomuto určení odpovídají. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato není důvodná.

Pro posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti je zcela zásadní zodpovězení otázky aplikovatelnosti Úmluvy při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

Podle článku 1 odst. 2 Ústavy *Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*

Podle článku 10 Ústavy *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.*

Co se týče vzájemného poměru vnitrostátního práva a mezinárodního práva, rozeznává doktrína dvě teorie, a to monistickou a dualistickou. Již dle jejich názvu je patrné, že první z nich staví na jednotném právním řádu s primátem vnitrostátního či mezinárodního práva, zatímco pro aplikaci druhé jsou východiskem dva samostatné právní systémy, včetně odlišných pramenů práva. Existuje přitom několik forem, kterými lze převzít normy mezinárodního práva do práva vnitrostátního.

Dle původního návrhu Ústavy České republiky v ní měly být rozlišovány mezinárodní smlouvy o základních svobodách a lidských právech s přiznanou právní silou ústavního zákona od ostatních mezinárodních smluv, které měly mít – za splnění podmínek stanovených Ústavou – právní sílu „obyčejného zákona“. Návrh počítal i s existencí jiných mezinárodních smluv, jež by přímo zavazovaly pouze Českou republiku, ale nevyvolávaly by přímo vnitrostátní účinky. Ve výsledku však konečná podoba Ústavy podle svého článku 10 upravovala pouze jediný druh obecně recipovaných mezinárodních smluv, a to smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které označila za bezprostředně závazné a přiznala jim přednost před vnitrostátními zákony.

Tento právní stav změnil ústavní zákon č. 395/2001 Sb. (tzv. „euronovela Ústavy“), účinný od 1. 6. 2002. V rámci právních otázek relevantních v posuzované věci Nejvyšší správní soud poukazuje především na novelizaci již zmíněného článku 10 Ústavy. Tou byl značně rozšířen okruh mezinárodních smluv s aplikační předností před zákonem, a to na všechny vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. Tyto smlouvy jsou součástí českého právního řádu. Výjimku z tohoto pravidla tvoří mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které Ústavní soud nadále považuje za součást ústavního pořádku (srov. např. nález ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01; či nález ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02) i přes explicitní zrušení duality v kategorizaci smluv na „lidskoprávní“ a „jiné“ ústavodárcem prostřednictvím euronovely Ústavy. Tento přístup Ústavního soudu byl masivně kritizován českou právní vědou i v soudní praxi (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 – 96, publikovaný pod č. 1351/2007 Sb. NSS). Nicméně Úmluva nepochybně není mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách a Nejvyšší správní soud tudíž nemusí tuto problematickou otázku v projednávané věci řešit. Lze tedy uzavřít, že Úmluvu nelze v žádném

případě považovat za součást ústavního pořádku, a to ani v případě splnění podmínek stanovených v článku 10 Ústavy.

Pokud jde o článek 10 Ústavy, ten stanoví v první části věty před středníkem podmínky inkorporace mezinárodních smluv do českého právního řádu; v druhé části věty za středníkem pak stanoví pravidlo aplikační přednosti mezinárodní smlouvy (srov. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 – 96, publikovaný pod č. 1351/2007 Sb. NSS; či Malenovský, Jiří: Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště právu českému. 5. vyd. Praha: 2008, Doplněk, str. 483). Mezinárodní smlouva se tedy použije přednostně pouze tehdy, pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené inkorporačním pravidlem v první části věty článku 10 Ústavy, a pouze tehdy, pokud tato mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon.

Mezi stranami v projednávané věci je sice nesporné, že Úmluva stanoví něco jiného než zákon, v tomto případě zákon č. 61/1988 Sb., nicméně nejprve je třeba zkoumat, zda-li v případě Úmluvy byly splněny všechny podmínky inkorporace stanovené v článku 10 Ústavy. Článek 10 Ústavy stanoví tři obligatorní podmínky inkorporace mezinárodních smluv, které musí být splněny kumulativně, aby mohlo dojít k přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy. Těmito podmínkami jsou rovnoprávný souhlas obou komor Parlamentu k jejich ratifikaci, závaznost smlouvy pro Českou republiku a vyhlášení stanoveným způsobem (článek 52 odst. 2 Ústavy, ve spojení se zákonem č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů).

Předtím než Nejvyšší správní soud přistoupí k detailnímu zkoumání těchto tří podmínek, považuje za důležité zdůraznit, že aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu má svou mezinárodněprávní a vnitrostátněprávní dimenzi. Tyto dvě dimenze se částečně překrývají, nicméně z teoretického i praktického hlediska je elegantnější tyto dvě dimenze oddělit. Jak již konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, č. 134 (shodně též podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, č. 139): „*Mezinárodní smlouva, která Českou republiku nezavazuje, je z jejího hlediska irelevantní a chybí mezinárodně právní důvod k její recepci do českého práva.*“ V usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/04, pak byl vysloven následující názor: „*Vnitrostátní platnost mezinárodní smlouvy je ... institutem, který je spojen až s účinky již mezinárodně platné a pro Českou republiku mezinárodněprávně závazné mezinárodní smlouvy... Taková vnitrostátní platnost mezinárodní smlouvy může pojmově nastat teprve poté, kdy tato smlouva nabyla mezinárodněprávní platnosti a stala se pro Českou republiku mezinárodněprávně závaznou.*“ Tento závěr je platný nejenom pro tzv. „prezidentské smlouvy“ (které byly předmětem zkoumání v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 1/04), ale pro všechny mezinárodní smlouvy obecně. Z tohoto důvodu je nutné nejdříve zkoumat, zda-li je Úmluva platná a závazná z pohledu mezinárodního práva (tj. její mezinárodněprávní

dimenze), a teprve poté zkoumat podmínky inkorporace z *pohledu vnitrostátního práva*. Pokud by totiž Úmluva nebyla mezinárodně platná nebo závazná, nemohla by být v českém právním řádu aplikována, ani kdyby splňovala všechny podmínky inkorporace z pohledu vnitrostátního práva. Mezinárodněprávní platnost a závaznost Úmluvy tak musí být posouzena jako „předběžná“ otázka před zkoumáním, zda byly v případě Úmluvy splněny podmínky stanovené českým právním řádem pro její *vnitrostátní* závaznost [a potažmo před zkoumáním, jakou právní sílu vnitrostátní (rozuměj české) právo Úmluvě v hierarchické soustavě vnitrostátního práva propůjčuje].

Z pohledu mezinárodního práva se platnost a závaznost Úmluvy pro Českou republiku posuzuje podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 15/1988). Vídeňská úmluva o smluvním právu (dále jen „VÚSP“) byla přijata dne 23. května 1969 ve Vídni, vstoupila v platnost na základě svého článku 84 odst. 1 dnem 27. 1. 1980. Pro Československou socialistickou republiku pak VÚSP vstoupila v platnost v souladu se svým článkem 84 odst. 2 dnem 28. 8. 1987. Pokud jde o platnost mezinárodních smluv, VÚSP stanoví podmínky uzavírání mezinárodních smluv v části II, oddílu prvním (čl. 6-18 VÚSP) a podmínky jejich vstupu v platnost v části II, oddílu třetím (čl. 24-25 VÚSP). V případě Úmluvy nic nenasvědčuje, že by tyto podmínky nebyly dodrženy. Stejně tak nejsou dány žádné důvody pro neplatnost Úmluvy (čl. 46-53 VÚSP). Pokud jde o datum vstupu Úmluvy v platnost, ze seznamu vedeného depozitářem Úmluvy, Civilním úřadem pro civilní letectví (dostupného v době vydání tohoto rozsudku na <http://www.icao.int/icao/en/leb/MEX.pdf>), vyplývá, že Úmluva vstoupila v platnost na základě ustanovení svého článku XIII odst. 3 dne 21. 6. 1998. Lze tedy konstatovat, že Úmluva je z pohledu mezinárodního práva platná.

Pokud jde o závaznost Úmluvy pro Českou republiku z pohledu mezinárodního práva, je nutné zkoumat zejména, zda-li smlouvu uzavřel subjekt oprávněný zastupovat Českou republiku, zda-li byl vyjádřen souhlas být vázán Úmluvou, zda-li Česká republika nevznesla vůči Úmluvě nějakou výhradu a v souvislosti s rozpadem České a Slovenské Federativní Republiky rovněž zkoumat otázku sukcese do mezinárodních smluv, tj. zda-li se Česká republika ve vztahu k Úmluvě považuje za nástupnický stát České a Slovenské Federativní Republiky. Ke schválení Úmluvy dala souhlas vláda České republiky (viz Usnesení vlády České republiky ze dne 21. 8. 1991, č. 301, k návrhu na schválení Úmluvy o značkování plastických trhavin pro účely detekce, přijaté v Montrealu dne 1. března 1991). V bodu I. tohoto usnesení je jednoznačně stanoveno, že vláda České a Slovenské Federativní Republiky *souhlasí s návrhem na schválení Úmluvy o značkování plastických trhavin pro účely detekce*. První dvě podmínky jsou tedy splněny. Pokud jde o otázku výhrad, ze sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 6/2003 Sb. m. s. vyplývá, že Česká republika neučinila k Úmluvě žádnou výhradu. Pokud jde o otázku sukcese do mezinárodních smluv, ze seznamu vedeného depozitářem Úmluvy, Civilním úřadem pro civilní letectví, vyplývá, že Česká republika

informovala depozitáře nótou ze dne 8. 3. 1993, doručenou dne 25. 3. 1993, že se jako nástupnický stát České a Slovenské Federativní Republiky považuje s účinností od 1. 1. 1993 za smluvní stát Úmluvy o značkování plastických trhavin pro účely detekce. Lze tedy konstatovat, že Úmluva je z pohledu mezinárodního práva pro Českou republiku závazná. Pokud jde o datum, od kterého je Česká republika vázána Úmluvou, z výše uvedeného seznamu vedeného depozitářem Úmluvy je patrné, že Úmluva vstoupila v platnost dne 21. 6. 1998 i pro Českou republiku. Uvedené skutečnosti jsou potvrzeny i obsahem sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 6/2003 Sb. m. s., které konstatuje, že „*Úmluva vstoupila v platnost na základě ustanovení svého článku XIII odst. 3 dne 21. června 1998 a tímto dnem vstoupila v platnost na základě téhož ustanovení i pro Českou republiku.*“ Pouze jako *obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že mezinárodní právo nestanoví povinnost publikace mezinárodní smlouvy jako podmínku její závaznosti, a Úmluva byla tedy z pohledu mezinárodního práva pro Českou republiku závazná již ode dne jejího vstoupení v platnost, tj. od 21. 6. 1998, a nikoliv teprve její publikací ve Sbírce mezinárodních smluv dne 23. 1. 2003.

Teprve nyní lze přistoupit k vnitrostátní dimenzi aplikace mezinárodních smluv. Jak již bylo uvedeno výše, čl. 10 Ústavy stanoví tři obligatorní podmínky inkorporace mezinárodních smluv, které musí být splněny kumulativně, aby mohlo dojít k přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy. Tyto smlouvy podle čl. 10 Ústavy jsou někdy označovány jako „smlouvy prezidentské“.

Pokud jde konkrétně o jednotlivé podmínky stanovené inkorporačním pravidlem v článku 10 Ústavy, první z nich je souhlas k ratifikaci mezinárodní smlouvy daný Parlamentem. Podle článku 49 Ústavy je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Nejvyšší správní soud ověřil v seznamu vyhlášených mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal souhlas zákonodárný sbor a jimiž je Česká republika vázána, že Úmluva o značkování plastických trhavin pro účely detekce mezi těmito smlouvami (v evidenci Ministerstva zahraničních věcí) není. Výjimka neuvedení v tomto seznamu se přitom vztahuje pouze na smlouvy závazné pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku, u kterých doposud nebylo rozhodnuto o právním nástupnictví. Vzhledem ke sdělení vůči depozitáři Úmluvy, že se Česká republika považuje za její smluvní stát, se však tato výjimka nepoužije. Z již zmíněného usnesení vlády České republiky ze dne 21. 8. 1991, č. 301, dále vyplývá, že vláda s návrhem na schválení Úmluvy souhlasila. Jak bylo naznačeno již výše, vyslovení souhlasu vládou se schválením smlouvy však v žádném případě nemůže procesně nahradit souhlas Parlamentu s ratifikací mezinárodní smlouvy. První podmínka nutná k přednostní aplikaci Úmluvy před zákonem tak splněna není.

Druhou podmínkou je závaznost Úmluvy pro Českou republiku. Závaznost z hlediska mezinárodního práva byla rozebrána již výše. Aby byla splněna druhá podmínka inkorporačního pravidla, musí být mezinárodní smlouva závazná i z hlediska ústavního. Jak konstatoval Ústavní soud v usnesení ze dne 4. 3. 2004, sp.

zn. Pl. ÚS 1/04: „*Vnitrostátní ‚platnost mezinárodní smlouvy‘ je ... institutem, který je spojen až s účinky již mezinárodně platné a pro Českou republiku mezinárodněprávně závazné mezinárodní smlouvy, tedy smlouvy, kterou již prezident republiky spolupodpisem ratifikační listiny a jejím odevzdáním depozitáři či druhé smluvní straně v minulosti ratifikoval... Z ... publikace [mezinárodní smlouvy] ve Sbírce mezinárodních smluv lze ... usuzovat na její vnitrostátní závaznost (účinnost), pokud ovšem splňuje podmínky uvedené v hypotéze ustanovení čl. 10 Ústavy České republiky*“.

„Prezidentskou“ mezinárodní smlouvu tak musí ratifikovat prezident republiky (srov. Malenovský, Jiří: *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště právu českému*. 5. vyd. Praha: 2008, Doplněk, str. 477). Podle čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy prezident sice teoreticky může přenést *sjednávání* mezinárodní smlouvy, jež vyžaduje souhlas obou komor parlamentu s její ratifikací, na vládu [Nejvyšší správní soud zde pouze *obiter dictum* konstatuje, že čeští prezidenti si vždy vyhradili sjednávání těchto smluv pro sebe; srov. *a contrario* rozhodnutí prezidenta republiky č. 31/1969 Sb. ze dne 24. března 1969 přijaté podle článku 61 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci o sjednávání mezinárodních smluv; a *a contrario* rozhodnutí prezidenta republiky Václava Havla ze dne 28. dubna 1993, kterým prezident republiky přenesl sjednávání mezinárodních smluv na vládu, publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 144/1993 Sb.] nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy, ale ratifikaci provádí vždy prezident; přenesení ratifikace prezidentských smluv na jiné orgány Ústava neumožňuje (srov. Štátný, Vít: *Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv*, in: Šimíček, Vojtěch (ed.): *Postavení prezidenta v ústavním systému České republiky*, str. 227]. Z toho plyne, že ani druhá podmínka stanovená čl. 10 Ústavy není splněna, neboť Úmluva nebyla ratifikována prezidentem České republiky.

Třetí a poslední podmínkou je vyhlášení mezinárodní smlouvy. Jak správně konstatoval Ústavní soud, např. ve svém nálezu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, č. 134 (shodně též podle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 254/01, č. 139): „*Publikace právní normy je jedním ze základních předpokladů její závaznosti v podmínkách právního státu (tehdejší čl. 1 Ústavy ČR). Subjekty, které norma zavazuje, musejí k ní mít přístup a mít možnost poznat její obsah. V podmínkách právního státu je nutné považovat za neopominutelný rovněž souhlas parlamentu se smlouvou, jež má měnit prvky účinnosti zákona*.“ V usnesení pléna ze dne 4. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/04, usnesení č. 11, pak Ústavní soud svůj názor rozvinul a konstatoval: „*Principy právního státu ... vyžadují, aby právo (tedy i právo mezinárodní a jeho jednotlivé prameny) byly svým adresátům dostupné. Proto právní řád spojuje (vnitrostátní) platnost mezinárodní smlouvy s jejím vyhlášením ve Sbírce mezinárodních smluv. ... Z její publikace ve Sbírce mezinárodních smluv lze ... usuzovat na její vnitrostátní závaznost (účinnost), pokud ovšem splňuje podmínky uvedené v hypotéze ustanovení čl. 10 Ústavy České republiky*“.

Podle článku 52 odst. 2 Ústavy *způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon*. V současnosti je tímto zákonem třeba rozumět platný a účinný zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů. V ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) tohoto právního předpisu je stanoveno, že *ve Sbírce mezinárodních smluv se vyhláší sdělením Ministerstva zahraničních věcí platné mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána*. Dle odst. 2, věty první, téhož ustanovení *mezinárodní smlouvy se vyhláší uveřejněním jejich plného znění*. Konečně podle § 6 odst. 1 stejného zákona *Mezinárodní smlouvy se ve Sbírce mezinárodních smluv vyhláší vždy ve znění rozhodném podle mezinárodního práva pro jejich výklad a zároveň v překladu do českého jazyka, není-li znění mezinárodní smlouvy v českém jazyce rozhodné podle mezinárodního práva pro výklad mezinárodní smlouvy*. Úmluva vyhlášená pod č. 6/2003 Sb. je se všemi citovanými normami v souladu a třetí podmínku její inkorporace tak lze mít za splněnou.

Splnění třetí podmínky inkorporace stanovené inkorporačním pravidlem v článku 10 Ústavy však nic nemění na závěru, že z důvodu nesplnění první a druhé podmínky nelze přiřknout Úmluvě aplikační přednost před zákonem. Jinými slovy, Úmluva není prezidentskou, ale toliko vládní smlouvou (byť toto členění mezinárodních smluv se ujalo až po euronovele Ústavy, tj. více než dekádu po podpisu Úmluvy).

Pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika z pohledu mezinárodního práva vázána, nesplňuje byť jen jedinou z výše vypočtených podmínek, přímo zavazuje pouze Českou republiku. Taková smlouva je mezinárodněprávně závazná (tj. zavazuje ty orgány veřejné moci České republiky, jejichž chování se podle mezinárodního práva přičítá státu), nezavazuje však subjekty vnitrostátního práva. Mezinárodněprávní závaznost pro orgány veřejné moci vyplývá z čl. 1 odst. 2 Ústavy, recipujícího zásadu mezinárodního práva *pacta sunt servanda*, podle něhož Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Článek 1 odst. 2 Ústavy ale nelze přímo použít v neprospěch subjektů českého práva tak, že by na základě tohoto článku bylo bez dalšího (bez naplnění kritérií stanovených v článku 10 nebo 10a Ústavy; podrobně viz dále) přiznáno přednostní aplikační postavení mezinárodní smlouvy, resp. jeho jednotlivého ustanovení, před zákonem. K tomuto závěru se přiklonil Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 – 73, publikovaném pod č. 1469/2008 Sb. NSS, v němž uvádí: „...*takový postup* [přímé použití článku 1 odst. 2 Ústavy] *by ovšem znamenal, že soud přizná přednostní aplikační postavení před zákonem ve prospěch ustanovení mezinárodní smlouvy, která nesplňuje kriteria článku 10 ani článku 10a Ústavy. Tím by se ovšem stalo zbytečným nejen ustanovení článku 10, ale do značné míry i článku 10a Ústavy, a soud by pouze na základě článku 1 odst. 2 Ústavy, použitého nikoliv jako interpretační vodítko, ale jako přímo aplikovatelné ustanovení relativizující nejen zákonné normy, ale i normy ústavního pořádku, de facto důsledně uplatnil monistickou koncepci vztahu*

mezinárodního a vnitrostátního práva. Takový postup by byl nejen contra legem, ale zjevně protiústavní, a v rozporu se svrchovanou pravomocí České republiky stanovit nezávisle účinky, které ve svém právním řádu přizná normám mezinárodního práva.“

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěrem městského soudu, že Úmluva o značkování plastických trhavin pro účely detekce není v České republice bez dalšího pro fyzické a právnické osoby závazná, tedy ani aplikovatelná při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Je tomu tak z důvodu nedostatku souhlasu Parlamentu s její ratifikací a z důvodu chybějící ratifikace prezidentem České republiky.

V přímé vazbě na učiněný negativní soud o vnitrostátní závaznosti Úmluvy pro fyzické a právnické osoby je třeba tento výsledek předchozích právních úvah spojit též s jeho procesně právním vyústěním. To není nutné hledat v žádném procesním předpisu, dostatečnou odpověď lze totiž nalézt přímo v základních ustanoveních Ústavy, konkrétně v článku 10, části věty za středníkem, podle níž platí, že *stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*. Z toho vyplývá, že mezinárodně platná a vnitrostátně závazná mezinárodní smlouva splňující podmínky stanovené v článku 10 Ústavy je použitelná přednostně před zákonem. Jestliže Nejvyšší správní soud dospěl v projednávané věci k závěru o tom, že Úmluva o značkování plastických trhavin pro účely detekce je sice mezinárodně platná a závazná, avšak nesplňuje podmínky inkorporace stanovené v čl. 10 Ústavy, vyplývá z toho logický právní závěr, že tato Úmluva nemá aplikační přednost před vnitrostátním zákonem, konkrétně zákonem č. 61/1988 Sb.

Již jen pro úplnost a nad rámec výše uvedeného zdejší soud připomíná, že vedle inkorporace mezinárodních smluv do práva vnitrostátního na základě článku 10 Ústavy se lze setkat i s jinou formou inkorporace norem mezinárodního práva, kterou je inkorporace odkazem v zákoně. Zákon č. 61/1988 Sb. s účinností od 30. 1. 2008 ve svém § 22 odst. 13 stanoví, že *„je zakázáno předávat, nabývat, přepravovat, dovážet nebo vyvážet nebo uvádět na trh plastické trhaviny, které neobsahují detekční látky“*; dále jsou stanoveny tři skupiny výjimek. Součástí uvedeného ustanovení je i odkaz na Úmluvu o značkování plastických trhavin pro účely detekce, avšak nikoliv přímo v textu zákonného ustanovení, nýbrž formou poznámky pod čarou (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98). Skutečností, že citované ustanovení bylo zákonodárcem přijato jako novela vnitrostátního zákona a odkaz na Úmluvu není uveden v samotném normativním textu právního předpisu, rovněž svědčí o správnosti závěrů, že Úmluva je mezinárodně platná pro Českou republiku, avšak nelze ji aplikovat samostatně a přednostně před zákonem při rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob bez její transformace do vnitrostátního právního řádu. Ostatně Úmluva ani není přímo použitelná (self-executing), neboť jasně nestanoví práva a

povinnosti pro vnitrostátní subjekty; právě naopak, vyžaduje přijetí vnitrostátní právní normy (viz níže).

Městský soud dle stěžovatele dále pochybil, když v rozsudku blíže nespecifikoval, jak dospěl k závěru, že Úmluva nebyla ratifikována a jaké důkazy k tomuto tvrzení byly provedeny. K tomuto bodu Nejvyšší správní soud konstatuje, že ratifikace mezinárodní smlouvy je právní skutečností nezávislou na vůli obou účastníků řízení. Městský soud v této části pouze ověřoval objektivní, relativně neměnný stav a tedy nezjišťoval skutečnosti, které by mohli účastníci ovlivnit svým jednáním či tvrzením. Je pravdou, že městský soud se mohl k otázce ratifikace Úmluvy vyslovit obsáhleji, avšak jeho stručný závěr nečiní celé rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

V poslední kasační námitce stěžovatel poukazuje na skutečnost, že Úmluva jasně stanoví povinnosti i pro vnitrostátní subjekty. Nejvyšší správní soud se s názorem stěžovatele neztotožňuje, dle jeho názoru se naopak jednotlivá ustanovení Úmluvy obracejí na jednotlivé státy, smluvní strany Úmluvy, nikoli na fyzické a právnické osoby. Téměř všechna hmotněprávní ustanovení sledující cíle vyjádřené v preambuli Úmluvy jsou uvozena slovy „*každá smluvní strana přijme nezbytná opatření*“ („*each State Party shall take the necessary measures*“). Úmluvu tedy nelze považovat za self-executing (tj. přímo použitelnou) mezinárodní smlouvu [k podmínkám pro přímou použitelnost mezinárodní smlouvy srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 3 Ads 88/2006 – 72 (publikovaný pod č. 1160/2007 Sb. NSS), ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 – 111 a ze dne 22. 2. 2008, č. j. 6 As 52/2006 – 155, či *a contrario* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 – 96 (publikovaný pod č. 1351/2007 Sb. NSS); obdobně též nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02]. Ani v poslední kasační námitce se tedy zdejší soud neztotožnil s právním názorem stěžovatele, ačkoli samostatně by tato okolnost nemohla nic změnit na negativním závěru o přednostní aplikaci Úmluvy před zákonem.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že českému zákonodárci samozřejmě nebránilo transformovat závazky České republiky z Úmluvy do vnitrostátního práva prostřednictvím jiné formy recepce mezinárodního práva, např. adaptací (tj. např. vložení nového paragrafu či odstavce do zákona č. 61/1988 Sb., který by jednoznačně povinnost subjektů vnitrostátního práva stanovil). Ke dni vydání rozhodnutí celního úřadu v projednávaném případě se tak však nestalo, a tudíž Úmluva nebyla způsobilá stanovit subjektům vnitrostátního práva žádné povinnosti.

Jestliže tedy městský soud z uvedených důvodů zrušil žalobcem napadené rozhodnutí stěžovatele dle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s., postupoval zcela v souladu se zákonem. Je vhodné připomenout, že rozsudkem městského soudu ani Nejvyššího správního soudu nebyla vyslovena nezákonnost samotného závěru,

k němuž dospěl stěžovatel, a jenž může být při dodržení správního procesního postupu nakonec správným. To však již soudům rozhodujícím ve správním soudnictví nepřísluší předjímat. Je na celních orgánech, aby celou věc znovu posoudily, a to podle platných a účinných právních norem.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodné. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatel, který nedosáhl v řízení procesního úspěchu, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s.). Je naopak povinen zaplatit úspěšnému žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Uvedená částka přísluší zástupci žalobce za jeden úkon právní služby (písemné podání soudu týkající se věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna byla vypočtena dle ust. § 9 odst. 3 písm. f), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu tak, že za úkon činí odměna 2100 Kč, a k němu náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky. Vzhledem k tomu, že zástupce je plátcem daně z přidané hodnoty a doložil osvědčení o registraci k dani, byla k přiznané odměně připočtena i příslušná daň z přidané hodnoty.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu