Mezinárodní *soft law* jako koncept v judikatuře správních soudů

Pavlína Hubková*

International soft law in the decision-making of Czech administrative judiciary

Summary: *International soft law as a concept encompasses a large number of diverse international acts that are not legally binding but still are capable of producing legal effects. For national courts, international soft law presents a foreign element because it is adopted beyond the state and it defies the traditional binary concept of law, according to which legal norms are binding, otherwise they are not law. Nevertheless, this foreign element finds its way into the decision-making of Czech administrative courts. The article maps how and in which situations the administrative courts work with the concept of soft law and what consequences they draw from soft law.*

Keywords: *international law, international soft law, national application, case law, administrative courts*

V mezinárodním prostředí kromě závazných právních norem vznikají právně nezávazné nástroje, které mají určitou právní relevanci a které se běžně podřazují pod pojem *soft law*: deklarace, rezoluce, doporučení, pokyny a další. Mezinárodní *soft law* může vznikat z rozhodnutí států, mezinárodních organizací nebo nestátních nadnárodních subjektů. Pro právní doktrínu přitom jde o těžko uchopitelný fenomén. Podle některých *soft law* představuje kvazi-pramen mezinárodního práva; podle jiných je nanejvýš „před-právem", tedy něčím, co se v právo může transformovat až v budoucnu.[1] Najdeme i názory, že *soft law* je zcela nadbytečné.[2]

Pojem *soft law* se vzpouzí jednotnému uchopení i jednoznačnému vymezení. V každém případě *soft law* narušuje tradiční binární vnímání práva, podle kterého buď normy jsou právně závazné, nebo vůbec nejsou právem.[3] Mezinárodní *soft law* je nejčastěji charakterizováno jako koncept zahrnující normy, které buď nemají určitý a jednoznačný obsah (konkrétní práva a povinnosti), nebo kterým chybí náležitá forma.[4] Jinými slovy, může jít jak o pravidla, která jsou formulována závazně, ale vágně, tak o pravidla obsažená v dokumentech, jimž chybí náležitá forma nutná pro uznání závazného pramene mezinárodního práva. Zcela obecně a široce je pak možné definovat mezinárodní *soft law* jako vnitřně různorodé kontinuum, které na jedné straně ohraničují právně závazná a přímo vymahatelná pravidla *(hard law)* a na straně druhé čistě politická prohlášení bez jakékoli právní relevance.[5]

Zatímco mezinárodní právo přesně vymezuje, kdo a za jakých podmínek (podle jakých pravidel) může vytvářet mezinárodní normy charakteru *hard law*, *soft law* může vytvářet mnohem více mezinárodních aktérů. Akt charakteru *soft law* může vzniknout na základě dohody mezi státy.[6] *Soft law* nástroje přijímají mezinárodní organizace a jejich orgány.[7]

* Autorka bádá a vyučuje na Fakultě práva, ekonomie a financí Univerzity v Lucemburku. Článek vznikl v rámci projektu REMS II, který finančně podporuje Luxembourg National Research Fund (FNR) (PRIDE17/12251371). Za komentáře k dřívějším verzím článku děkuji J. Benákovi, M. Bobkovi, J. Kašparovi, J. Mendes a V. G. Navrátilovi. E-mail: pavlina.hubkova@eui.eu.

1 Shrnutí akademické debaty např. v GUZMAN, A. T., MEYER, T. L. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, 2010, roč. 2, č. 1, str. 172. Viz též ONDŘEJ, J., MRÁZEK, J., KUNZ, O. *Základy mezinárodního práva veřejného*. Praha 2018, str. 33 (autoři explicitně uvádějí, že *soft law* není právo).

2 KLABBERS, J. The Redundancy of Soft Law. *Nordic Journal of International Law,* 1998, roč. 65.

3 BAXTER, R. R. International Law in „Her Infinite Variety". *The International and Comparative Law Quarterly,* 1980, roč. 29, č. 4, str. 563; DUPUY, P. M. Soft Law and the International Law of the Environment. *International Law of the Environment*. 1991, roč. 12, str. 420. Srov. kritiku soft law WEIL, P. Towards Relative normativity in International Law? *American Journal of International Law,* 1983, roč. 77, č. 3, str. 414–417.

4 ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha 2003, str. 119; SALMON, J. *Dictionnaire de droit international public*. Brusel 2000, str. 1039; GRUCHALLA-WESIERSKI, T. A Framework for Understanding „Soft Law". *McGill Law Journal*, 1984, roč. 30.

5 GUZMAN, MEYER, c. d., str. 171.

6 Podle Hillgenberga tzv. „non-treaty agreements". Viz HILLGENBERG, H. A fresh look at soft law. *European Journal of International Law,* 1999, roč. 10, č. 3.

7 Např. Všeobecná deklarace lidských práv přijatá OSN nebo třeba různá doporučení Mezinárodní organizace práce.

Může však být i produktem neformálních mezistátních uskupení,[8] hybridních organizací (zahrnujících jak veřejné, tak soukromé aktéry)[9] nebo soukromoprávních entit.[10]

Otázkou je, zda a jak mají s mezinárodním *soft law* zacházet vnitrostátní soudy. Z pohledu vnitrostátního práva totiž mezinárodní *soft law* představuje element, který je „cizí" ve dvojím smyslu. Zaprvé, mezinárodní *soft law* akty jsou cizí vnitrostátnímu právu, protože byly vytvořeny mimo daný stát. Zadruhé, jsou cizí klasickému chápání práva, protože jim chybí závaznost jakožto tradiční prvek právní normy.[11] A přesto se tyto „cizí" elementy dostávají do rozhodování českých soudů.

Tento článek mapuje, jak s konceptem mezinárodního *soft law* zachází české správní soudy.[12] Vychází přitom z rozhodnutí, v nichž soudy výslovně pracují s anglickým pojmem *soft law* a označují jím mezinárodní akty. Správní soudy přirozeně mohou odkazovat na mezinárodní dokumenty, které lze pod koncept *soft law* podřadit, aniž s takovým pojmem operují. Tento článek se ale primárně zaměřuje na to, v jakých situacích správní soudy pojem *soft law* zmiňují a jak a proč ho začleňují do odůvodnění rozhodnutí. Zkoumá, zda je praxe správních soudů při používání konceptu mezinárodního *soft law* koherentní a zda lze v soudní argumentaci vysledovat nějakou logiku. Poznatky plynoucí z judikatury přitom zasazuje do kontextu mezinárodněprávní doktríny.

Ústavněprávní východisko

Patrně není překvapivé, že ani Ústava, ani žádný český předpis výslovně neupravují roli mezinárodního *soft law* v českém právním řádu a neřeší otázku, jak s ním mají (mohou) zacházet správní orgány a soudy. Role mezinárodního *soft law* a jeho pozice v rámci celého systému tak může být pouze odvozena z role mezinárodního práva jako takového.

Ústava v čl. 1 odst. 2 uvádí, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva". Toto zastřešující ustanovení tak představuje základní východisko, podle kterého je Ústava otevřena mezinárodnímu právu.[13] Důvodová zpráva přitom upozorňuje, že pod takové mezinárodněprávní závazky patří veškeré prameny mezinárodního práva – nejen smluvní ujednání a jednostranné akty České republiky, ale též akty některých mezinárodních organizací a „jiné, nikoli však politické závazky, které nemají právně závaznou povahu."[14] Ve světle tohoto vysvětlení zůstávají mezinárodní *soft law* akty stále v šedé zóně. V zásadě platí, že akty charakteru *soft law* nemají právně závaznou povahu. Na druhou stranu je ale nelze jednoduše zařadit mezi čistě politické závazky, přinejmenším ne vždy. Patrně by šlo dovodit, že čl. 1 odst. 2 Ústavy umožňuje vstup mezinárodního *soft law* do českého právního řádu alespoň v případě „měkkých ujednání" mezi státy, jako je dohoda „snažit se o…" nebo „vyvinout veškeré úsilí k dosažení…". Pokud se Česká republika zavázala k podobnému „měkkému" cíli, pak musí takový závazek respektovat. Primárně se přitom bude takový závazek vztahovat na zákonodárce či exekutivu. Odvozeně by ale i soudy měly rozhodovat s přihlédnutím k dohodnutému cíli, nebrání-li tomu jiné právně závazné ustanovení.

Článek 10 Ústavy dále specifikuje, že „[v]yhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu." Tyto smlouvy mají přednost před zákonem. Podle doktríny je inherentní podmínkou přednosti to, že ustanovení dané mezinárodní smlouvy je samovykonatelné.[15] Někteří autoři přitom upozorňují, že i když ustanovení mezinárodní smlouvy není samovykonatelné, neztrácí relevanci pro soudní rozhodování, protože soudy mají povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s takovým ustanovením.[16] Takový argument by šlo patrně použít i na mezinárodní *soft law*. Akty charakteru *soft law* typicky obsahují ustanovení, která jsou jen stěží samovykonatelná, ale to neznamená, že

[8] Např. uskupení G-20 nebo Basilejský výbor.
[9] Např. Mezinárodní rada pro harmonizaci technických požadavků na léčiva pro humánní použití (ICH).
[10] Např. Mezinárodní organizace pro normalizaci (ISO). Blíže viz MUIR, A. The Race to Safety: How Private Lawmaking and Voluntary-Standard Adoption Can Inspire a Global Regime that Strengthens and Harmonizes Product Safety Standards. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2016, roč. 23, č. 1.
[11] KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha 1998, str. 33. Pokud jde o diskuzi o vnitrostátním *soft law*, viz např. ŠEMORA, V. K některým aspektům právně nevynutitelných nástrojů (soft law) vydávaných správními orgány. *Právní rozhledy,* 2011, č. 2; FRUMAROVÁ, K. Vnitřní předpisy, jejich „vnější" účinky a jiné problematické aspekty. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2020, č. 2.
[12] Pokud jde o mezinárodní (resp. transnacionální) *soft law* v soukromém právu, viz např. diskuzi k usnesení Nejvyššího soudu ČR z 23. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1506/2004: ŠILHÁN, J. Soft Law s Hard Core účinky. In: *Dny práva 2010*. Brno 2010.
[13] BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha 2011, str. 414. Viz rovněž nález Ústavního soudu z 3. 5. 2006, „Evropský zatýkací rozkaz", Pl. ÚS 66/04.
[14] Důvodová zpráva, PS 1998-2002, tisk 884/2001.
[15] ČEPELKA, ŠTURMA, c. d., s. 207; KÜHN, Z. Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník,* 2004, č. 5.
[16] BOBEK, BŘÍZA, KOMÁREK, c. d., str. 423.

jsou z právního pohledu zcela irelevantní. Pravděpodobně by bylo přehnané mluvit o povinnosti soudů vykládat vnitrostátní právo v souladu s mezinárodním *soft law*, patrně by ale šlo dovodit, že tam, kde *soft law* může pomoci osvětlit význam mezinárodních norem charakteru *hard law* nebo i vnitrostátních ustanovení, je povinnost soudu vzít takové *soft law* přinejmenším v úvahu. Obdobně by šlo uvažovat i o mezinárodním *soft law*, které vykládá ostatní (vládní či rezortní) mezinárodní smlouvy, jež nejsou automaticky součástí českého právního řádu.

Jasné vodítko pro zacházení s mezinárodním *soft law* v soudní praxi nelze nalézt ani v judikatuře Ústavního soudu. V některých případech Ústavní soud uvádí, že mezinárodní *soft law* může sloužit maximálně „jako inspirac[e] nebo jako podklad komparativní argumentace […] při interpretaci norem českého ústavního práva."[17] V jiných případech však připouští, že má dokonce povinnost mezinárodní *soft law* zohlednit a případnou odchylku náležitě odůvodnit.[18]

Na ústavněprávní úrovni tak nelze najít zcela jednoznačnou povinnost, aby soudy při rozhodování používaly či alespoň zohledňovaly mezinárodní *soft law*. Zároveň tomu nic výslovně nebrání. Ústavní nastavení je tak spíše otevřeno tomu, aby soudy mohly se *soft law* pracovat. Ale otázky, kdy je třeba vzít *soft law* v úvahu, jakým způsobem tak činit a ve vztahu k jakému typu *soft law* to vůbec dává smysl, zůstávají do jisté míry na samotných soudech a na jejich posouzení konkrétních případů.

Praxe českých správních soudů

Mapování judikatury správních soudů na jednu stranu ukazuje, že mezinárodní soft law jako koncept hraje v českém soudnictví marginální roli. Databáze rozhodnutí správních soudů[19] totiž obsahuje pouze nižší desítky případů, v nichž soudy používají anglický termín *soft law* v souvislosti s nezávaznými mezinárodními nástroji. Na stranu druhou nicméně zhodnocení soudní praxe odhaluje zajímavá zjištění, protože ukazuje odlišné scénáře, v nichž se *soft law* vyskytuje, a rozdílné role, jaké v takových scénářích *soft law* hraje.

Sekundární *soft law* používané jako výkladové vodítko

Ve většině případů se v rozsudcích vyskytuje pojem *soft law*, pokud soudy pracují s mezinárodním aktem, který jim pomáhá s výkladem závazných ustanovení. Například ve věci *Sdružení automobilového průmyslu proti Ministerstvu práce a sociálních věcí* (Ads 226/2019-47)[20] se Nejvyšší správní soud zabýval mezinárodním *soft law*, které upravuje kolektivní vyjednávání v pracovněprávních vztazích. Konkrétně se vyjádřil ke stanovisku Výboru pro sdružování MOP a uvedl, že si je vědom toho, že stanovisko je součástí takzvaného mezinárodního *soft law*, které není pro Českou republiku závazné, „avšak pokud se stěžovatel dovolával ustanovení [mezinárodních] úmluv, pak doporučující stanoviska tohoto orgánu MOP mohou představovat určité vodítko pro vnitrostátní výklad těchto mezinárodních smluv." Podle NSS je tedy dotčené stanovisko klasickým příkladem interpretačního *soft law*, a proto je vhodné jej použít jako vodítko při aplikaci závazných norem mezinárodního práva, v daném případě konkrétně Úmluvy MOP č. 98. Co se týče povinnosti soudů zabývat se mezinárodním *soft law*, NSS neuvedl, že soudy musí *soft law* aplikovat nebo alespoň zohlednit, ale daný *soft law* akt považoval za užitečný nástroj, který soudy mohou dobrovolně použít při výkladu závazných ustanovení.

Interpretační význam mezinárodního *soft law* aktu nalezl NSS v další věci týkající se sociálního zabezpečení, *MV proti Ministerstvu práce a sociálních věcí* (10 Ads 160/2014-48),[21] kde *soft law* použil (mírně odlišně od výše uvedeného případu) jako podpůrný nástroj k výkladu závazných vnitrostátních ustanovení. NSS se zabýval konkrétně Chartou práv osob s autismem a rozhodl, že ačkoli tato Charta formálně není ani právním předpisem, ani mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, ale spíše aktem charakteru *soft law*, nelze ji při výkladu českých právních norem sociálního zabezpečení ignorovat. Důvod, proč mají soudy povinnost neignorovat mezinárodní soft law akt, nebyl v rozsudku výslovně uveden. NSS to zmínil jako samozřejmý aspekt. Pravděpodobný výklad takové zmínky může být takový, že NSS bere konkrétní mezinárodní *soft law* akt jako součást

[17] Nález ÚS z 5. 10. 2006, Pl. ÚS 61/04, 16/2007 Sb., N 181/43 SbNU 57. Obdobně viz též nález ze dne 29. 9. 2010, Pl. ÚS 33/09, 332/2010 Sb., N 205/58 SbNU 827.
[18] Viz např. nález ÚS z 27. 10. 2015, I. ÚS 860/15. Judikatura Ústavního soudu, v níž se používá koncept *soft law* anebo dokumenty pod tento koncept spadající, je pak téma na samostatný článek.
[19] Dostupné na www.nssoud.cz.
[20] Rozsudek NSS z 10. 12. 2019.
[21] Rozsudek NSS z 11. 12. 2014.

mezinárodních závazků, které musí Česká republika respektovat. Od výše uvedeného případu *(Sdružení automobilového průmyslu)* se tedy v tomto případě NSS mírně odlišuje tím, že nemluví o vhodnosti dobrovolného používání mezinárodního *soft law*, ale dokonce o povinnosti zohlednit mezinárodní *soft law* v soudním rozhodování.

V daném rozsudku přitom NSS odkázal na svůj dřívější rozsudek ve věci *ŠV a další proti Jihočeskému kraji* (4 Ads 134/2014-29).[22] I v tomto případě šlo o oblast sociálního zabezpečení a roli mezinárodního *soft law*, které má interpretační funkci. V odůvodnění NSS aplikoval závaznou mezinárodní smlouvu a dodal, že je nutné přihlédnout „i k dalším dokumentům dovolávaným stěžovateli, které mají povahu mezinárodního soft-law […], zejména stanovisku Výboru OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva." Podobně jako ve věci *MV* i v tomto případě NSS výslovně přiznal, že soudy mají povinnost vzít v úvahu mezinárodní *soft law*. V čem se tento rozsudek lehce odlišuje od rozsudku ve věci *MV*, je zmínka o tom, že konkrétního mezinárodního *soft law* se v řízení výslovně dovolával stěžovatel. Otázkou je, zda by se sám NSS zabýval daným *soft law* dokumentem, pokud by ho na něj stěžovatel neupozornil. Ve věci *MV*, která následovala až po rozsudku ve věci *ŠV*, však Nejvyšší správní soud obecně uvedl, že mezinárodní interpretační *soft law* nelze ve vnitrostátním soudním řízení ignorovat, a na postoj stěžovatele přitom neodkázal. Z toho lze dovozovat, že NSS uznává svou povinnost zohledňovat mezinárodní interpretační *soft law* bez ohledu na to, zda se ho v řízení někdo dovolává.

Ve výše uvedených případech tak NSS pracoval s funkční kategorií mezinárodního *soft law*, kterou mezinárodní doktrína označuje jako komplementární, sekundární nebo interpretační *soft law*, případně *post-law*.[23] Takové akty nějakým způsobem navazují na právně závazné nástroje (mezinárodní smlouvy nebo závazné akty mezinárodních organizací) a nejčastěji nabízí vodítka, jak interpretovat závazná ustanovení mezinárodního práva, případně pomáhají s výkladem vnitrostátních předpisů. Mohou být přijaty (typicky mezinárodní organizací) spontánně nebo na základě výslovného zmocnění v závazném aktu.[24] V ideálním případě neobsahují zcela nová pravidla, ale pouze upřesňují význam pravidel stávajících.

Zmíněné rozsudky ukazují, že v případě mezinárodního interpretačního *soft law* se NSS pohybuje na trajektorii od užitečnosti zohlednit *soft law* k povinnosti zohlednit *soft law*. Tato povinnost nicméně není výslovně odůvodněna nebo alespoň vysvětlena, ale implicitně by mohla být považována za součást ústavní povinnosti respektovat mezinárodní závazky. NSS vedle toho odmítá použít interpretační akt charakteru *soft law* pouze případě, že jeho obsah neodpovídá žádnému závaznému ustanovení mezinárodní smlouvy.

Podle Mikeše je přitom „z povahy věci" interpretační *soft law* jediným typem mezinárodního *soft law*, který mohou soudy v rozhodování používat.[25] Na takové zohlednění interpretačního *soft law* by se patrně neměla vztahovat kritika, podle níž je používání mezinárodního *soft law* ze strany soudů nežádoucí,[26] protože soudy mohou zacházet s nástroji charakteru *soft law* způsobem, jako by šlo o uznávané prameny mezinárodního práva – smlouvy a obyčej,[27] případně protože to může být na úkor právní jistoty.[28] Interpretační *soft law* akty nemají být alternativou k závazným normám, ale jsou jen jejich prodlouženou rukou. Jejich použití v soudním rozhodování může být považováno za vhodné a přispívající k jednotné interpretaci mezinárodního práva u vnitrostátních soudů.

Pro srovnání lze uvést, že v rámci práva EU dokonce existuje povinnost vnitrostátních soudů zohledňovat interpretační unijní *soft law*.[29] Soudní dvůr EU ve věci *Grimaldi* zdůraznil, že (interpretační) unijní *soft law* rozhodně není pro vnitrostátní soudy irelevantní. Naopak „[v]nitrostátní soudy jsou povinny vzít [soft law akty] v úvahu při řešení sporů, které jim byly předloženy, zejména pokud objasňují výklad vnitrostátních právních předpisů přijatých s cílem jejich provedení

22 Rozsudek NSS z 30. 10. 2014.
23 SENDEN, L. *Soft Law in European Community Law.* Oxford 2004, str. 119 an.; SHELTON, D. L. Soft Law. In: ARMSTRONG, J. D. (ed.). *Routledge handbook of international law*. London 2011, str. 4–5.
24 Např. Bonnská úmluva o stěhovavých druzích volně žijících zvířat (1980) nebo Smlouva o Antarktidě (1959) výslovně předpokládají přijetí interpretačního *soft law*.
25 MIKEŠ, P. *Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe*. Praha 2012, str. 255.
26 KLABBERS, J. The Undesirability of Soft law. *Nordic Journal of International Law*, 1998, roč. 67.
27 KLABBERS, *The Redundancy of Soft Law*, str. 174.
28 CHINKIN, C. M. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *The International and Comparative Law Quarterly,* 1989, roč. 38, č. 4, str. 865.
29 Rozsudek SDEU z 13. 12. 1989, *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* (322/88, EU:C:1989:646, body 16 a 18). Viz též rozsudky SDEU z 25. 3. 2021, *BT v. Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249, bod 80); z 11. 9. 2003, *Altair Chimica* (C-207/01, EU:C:2003:451, bod 41), a z 15. 9. 2016, *Koninklijke KPN a další* (C-28/15, EU:C:2016:692, bod 41).

nebo pokud mají za cíl doplnit předpisy [Evropské unie], které mají závaznou povahu."[30] Není bez zajímavosti, že povinnost vnitrostátních soudů zohlednit v rámci rozhodování unijní *soft law* generální advokát Wahl a generální advokátka Kokott dokonce považují za součást povinnosti loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 TEU.[31]

Primární *soft law*

Vedle mezinárodních *soft law* aktů, které nějakým způsobem navazují na závazné normy a pomáhají s jejich interpretací, vznikají na mezinárodním poli *soft law* akty, jež lze označit za primární.[32] Jejich hlavní charakteristikou je to, že nejsou spojeny s žádným závazným aktem mezinárodního práva. Doktrína přitom rozlišuje dvě podkategorie: Přípravné *soft law* (*pre-law*, vznikající *hard law*[33]) zahrnuje akty, které jsou přijaty jako právně nezávazné, ale jejich obsah má být v budoucnu přetaven do závazných předpisů mezinárodního práva.[34] Vedle toho samostatné *soft law (para-law)* představuje alternativní regulatorní instrument, který se přijímá tam, kde je *soft law* považováno za efektivnější. Neváže se na závazný akt; tedy nevykládá stávající pravidla, ale neimperativně stanoví pravidla nová. Není samozřejmě vyloučeno, že samostatné *soft law* se stane základem budoucího *hard law*.

Takové *soft law* přitom často není přímo použitelné u soudu, protože neobsahuje pomůcku k interpretaci závazných pravidel, ale spíše navrhuje pravidla nová. Jeho hlavním adresátem je spíše vnitrostátní zákonodárce[35] nebo správní orgán, v jehož kompetenci je vydávat akty obecné povahy. Přesto se k povaze takového typu *soft law* české správní soudy vyjadřují, a to především pokud se ho dovolávají účastníci řízení anebo pokud bylo použito správním orgánem.

Poměrně důkladné vysvětlení *soft law* povahy mezinárodního aktu můžeme najít v rozsudku ve věci *Sanofi-Aventis proti Úřadu průmyslového vlastnictví* (5 As 60/2008-164).[36] Případ se týkal ochranných známek a NSS se v něm zabýval rezolucí Světové zdravotnické organizace (WHO). Spíše jako *obiter dictum* zkoumal její právní povahu, proces jejího přijetí a právní účinky, které vyvolává. Stěžovatel tvrdil, že tato rezoluce je pro ČR závazná a že ji měl správní orgán použít při vydání napadeného rozhodnutí. NSS nicméně uvedl, že „[r]ezoluce mezinárodní organizace je spojena s fenoménem ‚soft law', jako pravidlem chování, které není ani právně závaznou normou práva, ani zcela irelevantním politickým prohlášením. Některé tyto akty mohou být základem pro pozdější vypracování mezinárodní úmluvy, případně mohou mít vliv na mezinárodní praxi při formování právního obyčeje."

Podle NSS rezoluce nejsou součástí aktů přijatých Světovou zdravotnickou organizací na základě její ústavy, a proto lze předpokládat, že rezoluce nejsou právně závazné. Jednací řád WHO však upravuje proces přijímání rezolucí, a tudíž rezoluce představuje vůli členských států mezinárodní organizace. Neobsahuje ale povinnost, která by byla podobná povinnosti na základě mezinárodní smlouvy. NSS zopakoval, že *soft law* dokument by mohl být přípravným krokem před uzavřením skutečné mezinárodní dohody. Dotyčná rezoluce (WHA46.19) nicméně podle názoru NSS zakládá „mezinárodní odpovědnost členských států usilovat o realizaci mandátu rezoluce". Není ale závazná a představuje „pouze povinnost vyplývající ze ‚soft law', kterou se státy mají snažit realizovat."

Ze všech rozsudků NSS, které nějakým způsobem odkazují na mezinárodní *soft law*, právě tento rozsudek obsahuje nejpropracovanější úvahy týkající se mezinárodního *soft law*, jeho role a jeho účinků. NSS pracuje s konceptem závaznosti, povinnosti a odpovědnosti vyplývající z mezinárodního práva. Rezoluce WHO jako součást *soft law* se podle NSS nachází v oblasti mezi právně závaznou normou a politickým prohlášením bez právní relevance, což je pojetí, které odpovídá širokému doktrinálnímu konceptu mezinárodního *soft law*. Rezoluce navíc vyjadřuje vůli členů mezinárodní organizace dosáhnout určitých cílů, ale zároveň neobsahuje povinnost, která by vyplývala z klasické závazné mezinárodní dohody. Je odpovědností členských států vyvinout úsilí k dosažení cílů

[30] Rozsudek SDEU z 13. 12. 1989, *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* (322/88, EU:C:1989:646, bod 18).
[31] Stanovisko generálního advokáta Wahla z 18. 2. 2016, *Kotnik a další* (C-526/14, EU:C:2016:102, bod 38) a stanovisko generální advokátky Kokott z 6. 9. 2012, *Expedia* (C-226/11, EU:C:2012:544, bod 38). Naproti tomu generální advokát Bobek uvádí, že nezávazné akty nemohou z podstaty věci stanovit žádné závazky, a nespadají proto vůbec do oblasti působnosti čl. 4 odst. 3 SEU. Viz Stanovisko generálního advokáta Bobka z 12. 12. 2017, *Belgie v. Komise* (C-16/16 P, EU:C:2017:959, bod 102).
[32] SHELTON, c. d., str. 4–5.
[33] Viz CHINKIN, C. Normative Development in the International Legal System. In: SHELTON, D. (ed.). *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford 2003, str. 30.
[34] Např. Všeobecná deklarace lidských práv, Stockholmská deklarace o životním prostředí člověka nebo Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji.
[35] Viz např. rozsudek NSS z 29. 7. 2015, *KB proti Ministerstvu vnitra* (4 Azs 114/2015-27).
[36] Rozsudek NSS z 31. 7. 2009.

stanovených v rezoluci, ale samotná rezoluce není právně závazná, pouze obsahuje „soft" povinnost členských států vyvinout úsilí k jejímu plnění. Jinými slovy, *soft law* charakter rezoluce podle NSS znamená, že rezoluce nezavazuje členské státy k dosažení daného cíle, ale stále vyvolává povinnost alespoň se pokusit ho dosáhnout.

V rámci odůvodnění NSS několikrát připomíná, že mezinárodní *soft law* by mohlo hrát roli přípravného aktu pro pozdější návrh mezinárodní smlouvy. Avšak pokud jde o dotčenou rezoluci WHO, NSS s ní zachází jako se samostatným aktem, který obsahuje „měkká" pravidla a který nemá explicitní návaznost na žádné závazné ustanovení mezinárodního práva. Z trochu jiné perspektivy tak tento přístup potvrzuje starou doktrinální myšlenku, že jakmile se státy dohodnou na jakýchkoli nezávazných závazcích (byť to v češtině skutečně zní jako oxymóron), nemělo by jim být dovoleno, aby je dle vlastního uvážení ignorovaly.[37] Potenciálně by však měl být rozdíl v případě nezávazných nástrojů vydávaných nestátními subjekty, například soukromými subjekty, hybridními subjekty a podobně. Jinými slovy, tento argument nelze použít v případě, že se samotný stát neúčastnil procesu přijetí daného aktu. Tuto doktrinální myšlenku lze patrně považovat za paralelu unijní doktríny „Grimaldi",[38] která vychází z následující logiky: Členské státy souhlasily s dodržováním právního řádu EU; unijní *soft law* je součástí právního řádu EU; členské státy (jejich soudy a správní orgány) jsou proto povinny unijní *soft law* zohlednit. Pokud jde o mezinárodní *soft law*, přístup může být podobný: Členové mezinárodní organizace se zavázali dodržovat pravidla stanovená organizací, takže i když mají pravidla charakter pouhého *soft law*, členové mají povinnost taková pravidla zohlednit.

V každém případě v dané věci NSS navzdory důkladné argumentaci podporující myšlenku, že mezinárodní *soft law* nelze snadno ignorovat, dospěl k závěru, že dotčená rezoluce WHO není právně závazná, a proto nebylo povinností správního orgánu vydat rozhodnutí, které by ji zohledňovalo. NSS tedy sice připustil povinnost členů mezinárodní organizace vynaložit úsilí k dodržování mezinárodního *soft law*, ale jedním dechem dodal, že český správní orgán nemá žádnou povinnost zohlednit takové *soft law* při vydávání individuálního rozhodnutí. NSS tak uznal, že rezoluce má určitou sílu vůči státům, která mu plyne z mezinárodního práva obecně, ale odmítl, že by měla význam pro konkrétní vnitrostátní správní nebo soudní řízení.

Zajímavé srovnání přináší případ *Londa a další proti Českému telekomunikačnímu úřadu* (2 Ao 5/2011-204),[39] v němž musel NSS posoudit právní povahu doporučení vydaného Mezinárodní telekomunikační organizací (ITU). V daném případě vydal správní orgán (Český telekomunikační úřad) opatření obecné povahy, které mimo jiné vycházelo z doporučení ITU č. ITU-R BS.412-9. Navrhovatelé použití takového doporučení zpochybnili. NSS jim dal za pravdu v tom, že pokud jde o právní povahu doporučení, není právně závazné a představuje příklad *soft law*. Ovšem výslovně k tomu uvedl, že „[p]ro členy organizace, která takový akt vydala, představuje pouze závazek mít takové doporučení na zřeteli při vydávání vnitrostátních předpisů či jiných aktů." K tomu dodal, že takové doporučení není součástí českého právního řádu, protože nejde o mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10 Ústavy, a že z mezinárodního práva ani neplyne povinnost, aby byl obsah doporučení převeden do českého zákona. Nicméně souhlasil s názorem odpůrce (ČTÚ), že „pokud takový dokument stanoví určité technické standardy pro koordinaci využívání rádiového spektra, na nichž se jednotlivé členské země dohodly, je žádoucí, aby tyto standardy byly v praxi dodržovány." Podle NSS tak dotčené doporučení představuje samostatný *soft law* akt, který nemá právní sílu mezinárodní smlouvy, ale protože byl schválen členy mezinárodní organizace, je jeho vnitrostátní použití žádoucí.

Při srovnání případu, který se týkal rezoluce WHO, s případem ohledně doporučení ITU je patrné, že v prvním případě NSS odvodil povinnost pokusit se vyhovět mezinárodnímu *soft law* na úrovni tvorby legislativních pravidel, zatímco v druhém případě bylo shledáno žádoucím, aby *soft law* bylo zohledněno správním orgánem – byť tedy při přijímání opatření obecné povahy, a nikoli při vydávání individuálního správního rozhodnutí. V obou případech byly dotčené akty označeny za *soft law*, rezoluce WHO však byla v teoretické rovině považována za právně o něco silnější, protože NSS z ní odvodil

[37] SEIDL-HOHENVELDERN, I. International economic „soft law" (Volume 163). In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Hague 1979, str. 205.
[38] Rozsudek SDEU z 13. 12. 1989, *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* (322/88, EU:C:1989:646).
[39] Rozsudek NSS z 15. 5. 2012.

závazek vyvinout úsilí ke splnění, zatímco v případě doporučení ITU uvedl NSS pouze to, že jeho použití je vhodné. Na druhou stranu a čistě prakticky mělo větší význam doporučení ITU, protože jeho použití NSS potvrdil jako souladné se zákonem, zatímco rezoluce WHO neměla pro řešený případ žádný právní význam.

Případ rezoluce WHO se od případu doporučení ITU liší rovněž v tom, jaký postoj k danému *soft law* aktu zaujímal stěžovatel (resp. navrhovatelé). V prvním případě stěžovatel tvrdil, že ačkoli rezoluce není klasickou mezinárodní smlouvou, je pro Českou republiku závazná a správní orgány mají povinnost ji použít. Naopak v případě ITU navrhovatelé odmítali použití doporučení, které bylo zjevně na úkor jejich zájmů, přesně s argumentem, že se jedná o „pouhé *soft law*", které nemůže být přímo použito vnitrostátním správním orgánem.

Konečným výsledkem tohoto srovnání je tedy to, že použití samostatného mezinárodního *soft law* je zjevně pro vnitrostátní správní orgány dobrovolné. Tudíž ignorování takového aktu nečiní správní rozhodnutí nezákonným. Pokud je však samostatné mezinárodní *soft law* správním orgánem zohledněno, je vydané opatření zákonné, protože odráží respekt k mezinárodním závazkům. Účastníci správního řízení však nemohou postoj správního orgánu k *soft law* jakkoli napadnout a musí ho akceptovat (ledaže by *soft law* odporovalo závazným právním předpisům). Dobrovolnost použití mezinárodního *soft law* se tedy očividně vztahuje pouze na vnitrostátní orgány a jednotlivci se pak musí podrobit jejich rozhodnutí.

Případem, v němž se účastník řízení neúspěšně dovolával mezinárodního *soft law*, je případ *Hnutí DUHA – Friends of the Earth Czech Republic proti Ministerstvu životního prostředí* (7 As 311/2016-31).[40] V něm NSS interpretoval právo ekologických spolků vstoupit do správního řízení podle Aarhuské úmluvy. Stěžovatel v dané věci tvrdil, že ekologické spolky by měly mít přístup ke všem řízením, která se řídí zákonem o ochraně přírody a krajiny, protože to je řečeno v implementační příručce k Aarhuské úmluvě vydané Evropskou hospodářskou komisí OSN. NSS však rozhodl, že příručka představuje pouze „právně nezávazný pramen povahy soft-law", takže i když příručka podporuje vstup ekologických spolků do všech řízení, takové právo neplyne z vnitřní systematiky samotné Aarhuské úmluvy. Jinými slovy, NSS sice uznal, že příručka představuje interpretační dokument charakteru *soft law*, který by měl být zohledněn na obecné úrovni, ale objasnil, že ji nelze použít k rozšíření práva zakotveného v závazných ustanoveních mezinárodní smlouvy. Jak vyplývá z odůvodnění NSS, daný *soft law* akt byl zjevně vydán jako údajně interpretační dokument, ale v něm obsažené právo na vstup do správního řízení, na které se stěžovatel odvolával, představuje spíše samostatné pravidlo překračující rámec toho, co bylo uvedeno v závazné mezinárodní dohodě. V tomto případě proto není příliš překvapivé, že NSS popřel jakoukoli povinnost použít nebo zohlednit daný *soft law* akt.

Mezinárodní *soft law* jako podpora argumentace soudu

Existují případy, kdy soudy „na okraj" upozorňují na existenci mezinárodního *soft law*, které pouze podporuje hlavní argument.[41] V případech přezkoumávání voleb soudy podpořily své argumenty zmínkou, že účinný přezkum voleb zdůrazňuje i mezinárodní *soft law*, zejména Kodex osvědčených postupů ve volebních záležitostech vydaný Benátskou komisí.[42] Obdobně v případě otázky nezávislosti státního zastupitelství NSS uvedl jako podpůrný argument, že důležitá role veřejného žalobce při prosazování zásad právního státu je uvedena také v mezinárodním *soft law*, zejména v doporučení Rady Evropy a ve zprávě Benátské komise.[43] Můžeme nalézt i případ, v němž NSS odkazuje na „mezinárodní *soft law*", které podporuje jeho hlavní argument, ale nespecifikuje, který dokument takové pravidlo obsahuje. Konkrétně jde o rozsudek týkající se oblasti migrace, v němž NSS uvádí, že „[k]romě judikatury ESLP existuje poměrně bohaté soft-law, které jednoznačně doporučuje, aby státy nezbavovaly rodiny s dětmi osobní svobody v zařízeních pro zajištění cizinců."[44] Odkaz na *soft law* je v tomto případě vcelku zvláštní, protože nevíme, o jaké *soft law* konkrétně jde, kdo ho vydal a v jakém je vztahu k závazným právním předpisům.

Každopádně ve všech těchto případech má mezinárodní *soft law* spíše doplňkovou,

40 Rozsudek NSS z 28. 3. 2017.
41 Např. rozsudek Městského soudu v Praze z 29. 10. 2020, č. j. 10 A 191/2019–76.
42 Usnesení NSS z 19. 11. 2017, č. j. Vol 58/2017-187, *Tomáš Novák* (Volby do Poslanecké sněmovny); usnesení Krajského soudu v Hradci Králové z 30. 10. 2018, č. j. 30 A 117/2018-19, *R. K.* (Volby v obci Rašín).
43 Rozsudek NSS z 12. 6. 2012, č. j. 1 As 51-2012-242, *Vlastimil Rampula*.
44 Rozsudek NSS ze 17. 6. 2015, č. j. 1 Azs 39/2015-56, *BT, MT a ET*.

nebo dokonce okrasnou roli. Příslušné právní pravidlo lze očividně nalézt v závazném právním ustanovení a jeho výklad nevyžaduje žádné zvláštní pokyny, ale soudy odkazují na mezinárodní soft law, které obsahuje standard posilující argumentaci založenou na závazném předpisu. Takový přístup soudů spíše potvrzuje „teorii shody": Jak poznamenává H. Green s odkazem na americké pokyny o fúzích, některé nástroje charakteru *soft law* jsou pouze shrnutím relevantního soudního precedentu, rekapitulují současný stav práva, ale samy neovlivňují obsah závazných právních předpisů.[45]

Závazná mezinárodní smlouva jako *soft law*

Svérázné pojetí *soft law* charakteru mezinárodního aktu můžeme najít ve věci z oblasti sociálního zabezpečení, *VD proti Středočeskému kraji a dalším* (3 Ads 151/2016-59)[46], kde NSS pracoval s Úmluvou o právech osob s postižením. NSS uvedl, že tato mezinárodní úmluva (která byla zveřejněna v oficiální české sbírce mezinárodních smluv) není pro svůj obecný charakter závaznou právní normou, kterou by bylo možné přímo aplikovat ve smyslu čl. 10 Ústavy, tedy že jde o takzvané *soft law*. Dodal nicméně, že ustanovení této úmluvy musí být „konkretizována ve vnitrostátním zákonodárství signatářských států v závislosti na místních společenských a ekonomických podmínkách." Z toho odvodil, že z ní nevyplývají žádná práva na konkrétní služby sociální péče. Jinými slovy, akt, který je formálně nazván mezinárodní smlouvou a který byl uveřejněn ve sbírce mezinárodních smluv, čili by mohl být jednoduše považován za závazné mezinárodní právo, je podle názoru NSS pouhým aktem charakteru *soft law*, protože neobsahuje žádná ustanovení, která by mohla být přímo použitelná ve vnitrostátním soudním řízení. Podle tohoto rozsudku NSS se zdá, že dělení mezi závazným mezinárodním právem a mezinárodním *soft law* neleží v rozdílu mezi závazným a nezávazným charakterem aktu, ale spíše v míře obecnosti jeho ustanovení a jejich přímé aplikovatelnosti.

Tento rozsudek přitom představuje jistě pozoruhodný zvrat, protože ve svém dřívějším rozsudku, v případě *ŠV a další proti Jihočeskému kraji* (4 Ads 134/2014-29), se NSS vyjádřil k totožné mezinárodní úmluvě tak, že byla podepsána a ratifikována Českou republikou, a proto je povinností České republiky ji dodržovat. Při srovnání těchto dvou případů se zdá, že první zmíněný rozsudek představuje spíš chybnou anomálii. Nakonec byl rozsudek ve věci *VD* napaden u Ústavního soudu, podle něhož je daná Úmluva plnohodnotnou mezinárodní smlouvou a závaznou součástí českého právního řádu podle čl. 10 Ústavy, a tedy nejde o nezávazný dokument charakteru *soft law*, jak naznačil NSS.[47]

Zajímavostí je, jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu, že sám NSS ve vyjádření k ústavní stížnosti připustil, že udělal chybu, a zpětně uznal závaznou povahu Úmluvy. NSS tak patrně musel přistoupit k takovému vyjádření, když byl konfrontován se skutečností, že Úmluva byla ratifikována Českou republikou a vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv. Pokud totiž má akt formální statut mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, bylo by zvláštní trvat na tom, že takový akt nelze považovat za právně závazný.

Každopádně původní zdůvodnění NSS ve věci *VD* částečně reflektuje určitý proud mezinárodní doktríny týkající se *soft law*: Někteří autoři tvrdí, že pojem *soft law* lze použít i v případě těch mezinárodních smluv, které sice jsou formálně závazné, ale které se nemohou kvalifikovat jako *hard law*, protože jejich obsah je neurčitý, vágní nebo příliš obecný.[48] Jakkoli tedy lze souhlasit s tím, že NSS se mýlil, když Úmluvu odmítl zařadit pod článek 10 Ústavy, i když byla řádně vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv, v teoretické rovině může být takový postoj považován za správný, protože doktrína připouští označovat i formálně závazné mezinárodní smlouvy za *soft law*. V daném případě ale Ústavní soud dovodil, že daná Úmluva nemůže být považována za *soft law* ani podle tohoto doktrinálního přístupu, protože její ustanovení nejsou ani neurčitá, ani příliš obecná, což by bránilo jejich samovykonatelnosti. Podle Ústavního soudu jsou naopak dotčená ustanovení Úmluvy dostatečně určitá na to, aby mohla být přímo použita vnitrostátním soudem. Původní odůvodnění NSS je tedy třeba – alespoň dle názoru Ústavního soudu – považovat za chybné, i když část jeho teoretického přístupu může mít oporu v mezinárodněprávní doktríně.

45 GREEN, H. Guideline Institutionalization: The Role of Merger Guidelines in Antitrust Discourse. *William and Mary Law Review*, 2006, roč. 48, str. 830–831.
46 Rozsudek NSS z 14. 6. 2017.
47 Nález Ústavního soudu z 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17.
48 ČEPELKA, ŠTURMA, c. d., str. 139; ONDŘEJ, MRÁZEK, KUNZ, c. d., str. 34.

Soft law není právním předpisem

Mezinárodní *soft law* je určitým způsobem zmíněno také v daňovém případě *ZYB HOLZ proti Finančnímu ředitelství České Budějovice* (8 Afs 152/2005-72). NSS v něm odkázal na Pokyny pro převodní ceny pro nadnárodní společnosti a daňové správy a konstatoval, že tento akt je součástí Deklarace OECD o mezinárodních investicích a nadnárodních podnicích přijaté dne 21. 6. 1976, která „má pouze charakter doporučení vlád nadnárodním společnostem; není tedy právním předpisem (tzv. soft law)". V tomto krátkém zdůvodnění NSS prakticky uvedl, že mezinárodní *soft law* nelze zahrnout mezi právní předpisy. Jinými slovy, pouze závazná právní pravidla mají výsadu nazývat se právními předpisy. Tento argument byl uveden spíše jako *obiter dictum* případu. NSS se bohužel nezabýval otázkou použitelnosti pokynů, kterou vznesla stěžovatelka, protože stěžovatelka nespecifikovala, jak je tato otázka spojena s údajnou nezákonností správního rozhodnutí.

Další příklad neochoty považovat mezinárodní nástroj charakteru *soft law* za měřítko při posuzování zákonnosti lze nalézt v rozsudku Krajského soudu v Plzni v případu *B. R. O. O.* (17A 25/2020-37).[49] V tomto azylovém případě žalobce odkázal na doporučení UNHCR a vytkl správnímu orgánu, že ho nedodržel. Soud k tomu uvedl, že rozhodnutí správního orgánu nelze považovat za nezákonné pouze pro opomenutí vypořádat se s požadavky obsaženými v mezinárodním doporučení. Podle soudu lze takovému nástroji „přiznat povahu nanejvýš tzv. soft-law či spíše dokumentu o dobré či žádoucí praxi (proto také jde o doporučení)." Neplynou z něj však práva a povinnosti, protože ty jak na mezinárodní, tak vnitrostátní úrovni zakládají právní předpisy, smlouvy či právní obyčeje, což má dle soudu význam nejen pro předvídatelnost, ale i demokratickou legitimitu práva. Soud nakonec uvedl, že požadavky stanovené v nezávazném dokumentu nemají žádný dopad na zákonnost správního rozhodnutí, a dodal, že soud přezkoumává pouze zákonnost napadeného rozhodnutí a neposuzuje, zda byly dodrženy osvědčené postupy v rámci správy.

V těchto případech soudy explicitně prohlásily, že mezinárodní *soft law* nelze považovat za právní předpis. Rovněž v daných případech odmítly *soft law* aktům přiznat jakoukoli interpretační nebo podpůrnou funkci, které se žalobci (stěžovatelé) dovolávali. Tento postoj tak víceméně kopíruje přístup rozebraný výše (rezoluce WHO, doporučení ITU): Když správní orgán aplikuje mezinárodní *soft law*, soudy to nepovažují za problém. Pokud však není *soft law* uplatněno a žalobci/stěžovatelé tvrdí, že uplatněno být mělo, soudy se omezují na sdělení, že použití *soft law* není povinné, a proto jeho nepoužití nemá vliv na zákonnost správního rozhodnutí. V těchto typech případů se soudy zaměřují na povinnost správních úřadů použít mezinárodní *soft law* nebo na jeho skutečné použití a vůbec se nevěnují tomu, jestli samy soudy mají povinnost nějak zohlednit mezinárodní *soft law*, a to alespoň jako interpretační nástroj.

Závěr

„Není to sice mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy, ale…" Tak nejčastěji zní argument pro přiznání, že dotčený mezinárodní *soft law* akt je pro soudní rozhodování relevantní. A naopak: „Jde o pouhé soft law, tedy…" Tak zase začíná argument, kdy soud odmítá přiznat, že by konkrétní *soft law* akt měl mít vliv na řešení daného případu.

Koncept mezinárodního *soft law* pokrývá poměrně široké spektrum aktů vydaných na mezinárodní úrovni. Rovněž praxe českých správních soudů se týká různorodých situací, v nichž byly mezinárodní *soft law* akty zmíněny a byla jim přisouzena určitá právní relevance. V některých případech soudy odmítají konkrétnímu *soft law* aktu přiznat jakoukoli relevanci pro řešení dané věci, přičemž důvody pro takové odmítnutí se rovněž mohou lišit. Někdy soudy zmiňují pojem *soft law* spíše náhodně a často jen v závorkách. Naopak můžeme nalézt i rozhodnutí, v nichž soudy detailněji vysvětlují a posuzují *soft law* jako koncept.

V naprosté většině případů soudy pod koncept *soft law* zařazují ty nezávazné mezinárodní akty, které slouží jako výkladové vodítko doprovázející závazná ustanovení (a to jak závazná ustanovení mezinárodního práva, tak ustanovení práva vnitrostátního). Soudy pak nemají nejmenší problém tyto *soft law* akty ve svém rozhodování zohlednit. Přitom míra takového zohlednění vždy záleží na konkrétním obsahu daného *soft law* aktu a na jeho vazbě na závazný právní předpis. Přestože na mezinárodní úrovni neexistuje žádná ustálená doktrína, jako je doktrína „Grimaldi"

[49] Totéž zdůvodnění se objevuje v rozsudku Krajského soudu v Plzni z 30. 8. 2019, č. j. 60Az 44/2019-102 (*N. K.*).

v judikatuře Soudního dvora EU,[50] české soudy samy se přiklánějí k určitému postoji, podle něhož v soudním rozhodování nelze mezinárodní *soft law* ignorovat (zejména jde-li o dokumenty, které mají interpretační funkci, ale někdy také v případě samostatných nástrojů charakteru *soft law*). Minimálně v jednom případě dokonce NSS zašel docela daleko s tvrzením, že jelikož Česká republika vyjádřila svůj souhlas s nezávazným mezinárodním nástrojem, má povinnost snažit se jej dodržovat.[51] V dalším případě NSS zdůraznil mezinárodní odpovědnost členských států mezinárodní organizace za zohledňování doporučení, která tato organizace vydala.[52] Je zajímavé, že soudy nikdy výslovně nespojují povinnost zohlednit mezinárodní *soft law* s ústavní povinností respektovat závazky vyplývající z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Dalo by se však předpokládat, že taková povinnost je brána implicitně.

Spíše v abstraktní rovině soudy připomínají možnost, že (přípravné) mezinárodní *soft law* může být později přeměněno v závazný právní předpis, ale uznání takové funkce *soft law* nemá vlastně žádný vliv na řešený případ. Takový přístup soudů patrně nebude budit žádné kontroverze – přípravné *soft law* je pro soudy spíše irelevantní, protože ze své povahy cílí spíše na zákonodárce nebo exekutivu. V teoretické rovině soudy někdy uznávají, že *soft law* jako takové může mít funkci přípravného dokumentu, který může být v budoucnu transformován do závazné právní normy. V konkrétních případech však soudy daný *soft law* dokument používají spíš jako interpretační nástroj.

Pokud jde o samostatné mezinárodní *soft law*, přístup správních soudů se pohybuje mezi tím, že je žádoucí respektovat *soft law*, a tím, že existuje povinnost snažit se o respektování *soft law*. Avšak žádoucí zohlednění i povinnost vyvinout snahu k plnění soudy nevztahují na sebe, ale spíše na zákonodárce nebo exekutivu. Zatímco *soft law* je zcela přirozeně přijímáno jako pomocný nástroj pro výklad závazných právních norem nebo jako podpora odůvodnění, soudy jej odmítají používat jako samostatné měřítko pro posuzování zákonnosti správního postupu. Soudy tvrdí, že vzhledem k tomu, že *soft law* nestanoví práva ani povinnosti, není nutné posuzovat, zda bylo ve správním řízení dodrženo, či nikoli. Soudy tím zdůrazňují dobrovolnou povahu *soft law*, přičemž dobrovolnost se váže na primární adresáty *soft law*, tedy státy (a jejich orgány), nikoli na jednotlivce. Pokud správní orgán použil *soft law* nebo ho ve svém rozhodnutí zohlednil, správní soudy takový postup nepovažují za nezákonný, a to i když s tím účastníci nesouhlasí. Na druhou stranu, rozhodne-li se správní orgán daný *soft law* akt ignorovat, soud takový přístup potvrdí, i když se účastníci domáhají použití *soft law*.

Existuje nejméně jeden případ,[53] kdy se NSS zabýval mezinárodní smlouvou, která je formálně závazná a zapadá do kategorie smluv podle čl. 10 Ústavy, ale označil ji za *soft law* kvůli jejím vágním a neurčitým ustanovením, která lze jen stěží přímo aplikovat v konkrétním případě. Tuto argumentaci však nakonec zkritizoval Ústavní soud a sám NSS později svůj postoj přehodnotil. V teoretické rovině se však i tento přístup NSS shoduje s některými mezinárodněprávními definicemi *soft law*.

Celkově z judikatury správních soudů plyne, že koncept mezinárodního *soft law* v soudním rozhodování nehraje jedinou a kompaktní roli, ale naopak je používán mnoha způsoby. V jednotlivých případech se ukazuje, že není vůbec rozhodující, že je nějaký mezinárodní akt označen za *soft law*. Mnohem důležitější se zdá být to, o jaký typ *soft law* jde, jaký je jeho skutečný obsah, jestli daný akt byl či nebyl použit správním orgánem a hlavně jestli vhodně zapadá do celkového kontextu celého sporu a odůvodnění daného soudního rozhodnutí. Obecně však lze uznat, že byť je mezinárodní *soft law* jako koncept používáno v různorodých situacích a s rozdílnými výsledky, lze v praxi českých správních soudů vysledovat určitou logiku, která má oporu v mezinárodněprávní doktríně.

50 Rozsudek SDEU z 13. 12. 1989, *Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles* (322/88, EU:C:1989:646).
51 Rozsudek NSS z 31. 7. 2009, č. j. 5 As 60/2008-164, *Sanofi-Aventis proti ÚPV*.
52 Rozsudek NSS z 15. 5. 2012, č. j. 2 Ao 5/2011-204, *Londa a další proti ČTÚ*.
53 Rozsudek NSS z 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 151/2016-59, *VD proti Jihočeskému kraji a dalším*.