

## Prezident republiky a zastupování státu navenek

Zdeněk Koudelka

Prezident zastupuje stát navenek, sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy a přijímá a pověřuje vyslance. Následující text se nebude věnovat mezinárodním smlouvám, o nichž již bylo publikováno.<sup>1</sup> Rozhodnutí v této oblasti prezidentových pravomocí podléhají spolupodpisu předsedy vlády.

Zastupování státu navenek je tradiční právo hlavy státu, která ve své osobě reprezentuje stát podle norem mezinárodního práva formulovaných původně právním obyčejem. Mezinárodní právo jej však nezabavuje povinnosti, aby veškeré kroky při zastupování státu činil v souladu s vnitrostátním právním řádem.<sup>2</sup> V rámci kodifikace mezinárodního práva stanovila Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 pravidlo, že hlava státu nepotřebuje pro svou reprezentaci žádné plné moci (čl. 7), obdobně i premiér a ministr zahraničí (čl. 8). Zastupování státu navenek je oprávnění činit závazné projevy jménem státu k jiným subjektům mezinárodního práva. Fakticky je prezident omezen tím, že nemůže činit závazek, o němž není přesvědčen, že jej provede vnitrostátní orgán, do jehož působnosti patří.<sup>3</sup>

Do této oblasti můžeme vedle právně závazných aktů zařadit i akty mezinárodní zdvořilosti. Jde například o zaslání blahopřání nově ustavené hlavě státu či naopak vyjádření soustrasti při státním smutku a zastupování státu při účasti na státních pohřbech v jiných státech, zvláště při úmrtí hlavy státu. Prezident Václav Klaus se jako hlava státu účastnil oficiálních pohřbů hlav států, které zemřely ve funkci – papeže bl. Jana Pavla II.<sup>4</sup> 8. 4. 2005 v Římě a polského prezidenta Lecha Aleksandera Kaczyńskiego 19. 4. 2010 v Krakově.

Hlava státu požívá v cizině výsad a imunit, jež se vztahují i na jeho manželku (manžela) a jiné jej doprovázející rodinné příslušníky a další členy doprovodu. **Výsady hlavy státu na území cizího státu** podle mezinárodního práva zahrnují:<sup>5</sup>

- a) právo na počty (čest) – slavnostní přijetí nejvyššími orgány státu, poskytnutí vojenských poct,
- b) ochrana nedotknutelnosti a bezpečnosti osoby i obydlí a dopravních prostředků, právo na užití zvláštního označení obydlí a dopravních prostředků vlastní vlajkou,

<sup>1</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Prezident a mezinárodní smlouvy, *Právník* 9/2009, ISSN 0231-6625, s. 929-939.

<sup>2</sup> Omezenost práva zastupovat stát navenek je dána právními i mimoprávními skutečnostmi. Nelze dnešní hlavu státu srovnávat s postavením suverénního monarchy ve středověku, který vystupoval coby majitel státu, což umožňovalo dokonce zcizit celé státní území, např. prodej Braniborska Zikmundem Lucemburským za 400 000 zlatých Hohenzollernům 1415 (FRANTIŠEK WEYR: *Soustava čs. práva státního*, Brno 1921, s. 22). Na základě pravomoci zastupovat stát navenek dané Ústavní listinou ČSR a mezinárodním právním obyčejem legalizovali nacisté akt odevzdání osudu českého národa do rukou Německé říše prezidentem Emilem Háchou a následné vytvoření Protektorátu Čechy a Morava. Takový postup byl však v rozporu s principem suverenity lidu v Československé republice a ústavními normami podmiňujícími určité důležité mezinárodní akty prezidenta předchozím souhlasem parlamentu. Tento k nim bez pochyby patřil. Zánik státu v moderní demokracii může být legitimní jen na podkladě rozhodnutí občanů. Z hlediska formální legality postačí souhlas parlamentu formou ústavního zákona. VLADIMÍR MIKULE: Zrušení československé federace z hlediska ústavního práva, *Právník* č. 9/1993). Vídeňskou úmluvou o smluvním právu č. 15/1988 Sb. byla zakotvena zásada, že zřejmé porušení vnitrostátního práva vede k neplatnosti mezinárodní smlouvy (čl. 46).

<sup>3</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 324.

<sup>4</sup> Svatá stolice je tradičním subjektem mezinárodního práva a papež má postavení hlavy státu.

<sup>5</sup> MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné*, 2. vydání Praha 1978, 259-260. MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část*, Praha 1996, 125-126. IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN: *Mezinárodní právo veřejné*, reedice 1. vydání Praha 2001, ISBN 80-85963-82-5, s. 275 (marg.č. 1540-1542).

c) svoboda styku s orgány vlastního i jiných států bez cenzury – právo na kurýry, právo výkonu funkce hlavy státu. Ovšem vnitrostátní ústavní úprava může omezit výkon funkce prezidenta v cizině, což může ochromit výkon hlavy státu při okupaci území,<sup>6</sup>

d) vynětí z jurisdikce daného státu, včetně osvobození od cel a daní.

Ovšem návštěva hlavy státu může být vnímána i jako nevládný akt. Příkladem je, když maďarský prezident László Sólyom chtěl 21. 8. 2009 navštívit slovenské Komárno na pozvání radnice ovládané tamní maďarskou menšinou a zúčastnit se odhalení sochy prvního uherského krále sv. Štěpána.<sup>7</sup> Slovenská vláda mu diplomatickou nótou odepřela vstup, o čemž jej slovenská policie informovala na státní hranici. Odepření vstupu hlavě státu je akt mezinárodní nevládnosti a ojedinělý případ v rámci Evropské unie.

I když prezident koordinuje své cesty s vládou, může dojít k určitým střetům mezi prezidentem a premiérem. Ovšem již v době první Československé republiky Rudolf Křovák konstatoval:

*„1. Působnost zastupovat stát navenek přísluší zásadně prezidentu republiky celá,  
2. prezident republiky je omezen jejím výkonem potud, pokud to ústavní listina sama stanoví.“<sup>8</sup>*

Naše ústava nedává prezidentovi ani jiným ústavním činitelům bobříka mlčení. Každý veřejný činitel si musí zvážit obsah i formu svých vystoupení a je logické, že dochází k názorovým rozdílům. Stejný názor na určitou věc nemají nejen prezident a všichni členové vlády, ale i předsedové parlamentních komor či předsedové nejvyšších soudů a další představitelé státu, kteří přijímají své partnery ze zahraničí anebo v zahraničí vystupují. Vystoupení prezidenta nepodléhá spolupodpisu předsedy vlády. Ústavní soud již rozhodl, že spolupodpisu podléhá jen ten akt prezidenta, který má povahu rozhodnutí, což ústní projev není. To, že někdy vyvolá prezidentův projev v zahraničí nesouhlasné reakce, není věc nová. I na projevy prezidenta Václava Havla někdy reagovali jiní politici nesouhlasně a chtěli prezidentovi vnutit přednášení jen stanovisek projednaných s vládou - např. na Havlovy úvahy o evropské ústavě a evropském senátu v jeho projevu v Evropském parlamentu 16. února 2000. Obdobně vznikl v roce 2005 konflikt o evropskou integraci mezi prezidentem Václavem Klausem a předsedou vlády Jiřím Paroubkem. Paroubek dokonce hovořil o omezení prezidentových zahraničních cest při nerespektování směrnic vlády, když prohlásil: *„Pokud prezident nebude vystupovat v rámci těchto směrnic, na některé zahraniční cesty prostě nebude moci jezdit.“<sup>9</sup>* I Tomáš Garrigue Masaryk byl znám konfliktními postoji ještě v době, kdy prezidentem nebyl (boj s falešnými rukopisy zelenohorským a královédvorským a s pověrou o rituální vraždě v případě

<sup>6</sup> Některé státy však s prezidentovým pobytem v zahraničí spojují přechod jeho pravomocí na jinou osobu. Čl. 89 Ústavy Republiky Litva z 25. 10. 1992. Bod 52 Ústavy Republiky Lotyšsko z 15. 2. 1922. Řecká ústava spojuje s pobytem prezidenta v cizině delším než 10 dnů přechod jeho pravomocí na předsedu Parlamentu. Čl. 34 ods. 1 Ústavy Řecké republiky z 9. 6. 1976.

<sup>7</sup> <http://tn.nova.cz/zpravy/domaci/slovaci-zakazali-vstup-madarskemu-prezidentovi.html>  
<http://www.velkaepocha.sk/cs/2009082410800/EU-Sporom-medzi-Slovenskom-a-Madarskom-sa-zaobrat-nebude.html>

<sup>8</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 323.

<sup>9</sup> Paroubek nařkl Klause, že překračuje ústavní pravomoci, zpráva *IHNed* 26. 5. 2006, [http://ihned.cz/1-10086660-16213060-000000\\_save-e6](http://ihned.cz/1-10086660-16213060-000000_save-e6),  
[http://zpravy.idnes.cz/domaci.asp?r=domaci&c=A050526\\_092938\\_domaci\\_lkr&t=A050526\\_092938\\_domaci\\_lkr&r2=domaci](http://zpravy.idnes.cz/domaci.asp?r=domaci&c=A050526_092938_domaci_lkr&t=A050526_092938_domaci_lkr&r2=domaci)

Reakce Václava Klause na výtky Jiřího Paroubka dopisem premiérovi z 30. 5. 2005 - <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/2337.shtml>

K tématu viz ZDENĚK KOUDELKA: Prezident nemá bobříka mlčení, *Právo* 22. 8. 2008, s. 6.

Leopolda Hilsnera), i v době prezidentství, kdy měl nesmlouvavý postoj ve věci fašizujícího legionářského generála Radoly Gajdy. Masarykovy projevy k mezinárodním vztuhům nebyly kontrasignovány.<sup>10</sup> Prezidenti jsou ve svých zemích významnými osobami a s tím je velmi často spojena názorová vyhraněnost na různé otázky domácího, ale i světového dění. Svoboda různosti názorů je však podstatou demokracie. Výstižná jsou slova Emila Soboty: „*Naše ústava nikde nenaznačila, že by si přála mít prezidenta republiky němým.*“<sup>11</sup>

V Evropě nezvyklý je příkaz irské ústavy, která váže opuštění státu prezidentem na souhlas vlády.<sup>12</sup> Obdobně tak činí portugalská ústava, která váže opuštění státu prezidentem na souhlas parlamentu a to pod sankcí ztráty prezidentského úřadu s výjimkou předem oznámených neoficiálních cest kratších 5 dnů.<sup>13</sup>

## 1 Vyhlášení a ukončení války

Právo tradičně upravuje i vyhlášení války. Zatímco dříve bylo započetí války bez jejího oficiálního vyhlášení považováno za nečestné. Japonský císař považoval za špatné, že vinou prodlení v překladu bylo vyhlášení války USA 7. 12. 1941 doručeno japonským vyslancem až po útoku na Pearl Harbor. Dnes je vedena řada válek, aniž jsou oficiálně vyhlášeny. Nikdo totiž nechce přiznat, že vede jako útočník válku. Proto se vytváří nový pacifistický slovník, který již nezná válku, ale jen exekuce, sankce, trestné expedice, pacifikace, ochranu mezinárodního práva, mezinárodní policii a opatření pro zajištění míru.<sup>14</sup> Tento nový slovník pro staré děje výmluvně symbolizuje název ministerstva pro věci válečné. V době Rakousko-Uherska jsme měli Ministerstvo války a naši vojáci se dostali nejdále na Ukrajinu a Balkán. Nyní máme Ministerstvo obrany a účastnili jsme se války nebo následné okupace Iráku a Afghánistánu. Vskutku předsunutá obrana.

Ústava výslovně nehovoří o vyhlášení války. Upravuje jen vyhlášení válečného stavu usnesením obou sněmoven Parlamentu.<sup>15</sup> Nicméně v tomto případě jde o vyhlášení válečného stavu jako vnitrostátního právního institutu. Přijetím usnesení v Parlamentu se automaticky cizímu státu nevyhlašuje válka s účinky dle práva mezinárodního. Navíc obsah válečného stavu naše vnitrostátní právo neupravuje. Tedy vyhlášení války je samostatný mezinárodněprávní akt následující po vyhlášení válečného stavu. Za první Československé republiky se válečný stav považoval za deklaratorní vyhlášení stavu války, pokud byl náš stát napaden, ať již s vyhlášením války nám státem cizím anebo zahájením faktických nepřátelských válečných operací bez vyhlášení války.<sup>16</sup>

Naše ústava o vyhlášení války mlčí. Je však obvyklé, že jde o právo dané hlavě státu, byť podmíněné určitým vnitrostátním souhlasem jiných orgánů.<sup>17</sup> Vyhlášení války je jednostranné

<sup>10</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 325.

<sup>11</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 95.

<sup>12</sup> Čl. 12 ods. 9 Ústavy Irské republiky.

<sup>13</sup> Čl. 132 Ústavy Republiky Portugalsko z 2. 4. 1976.

<sup>14</sup> Na to poukázal Carl Schmidt ve svém díle *Der Begriff des Politischen* (1. vydání 1927, 2. rozšířené vydání 1932). CARL SCHMITT: *Pojem politična*, Brno-Praha 2007, ISSN 978-80-7325-107-9, 8. část Depolitizace skrze polaritu etiky a ekonomiky s. 77, Korolárium 2 s. 101, 103-108.

<sup>15</sup> Čl. 39 ods. 3 a 43 ods. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>16</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 413-418, 420.

<sup>17</sup> Za Československa vyhlášoval válku prezident na základě usnesení parlamentu (jeho Předsednictva) a obvykle se rozlišoval pojem válečného stavu a války - § 6 a 10 pís. d) Prozatímní ústavy č. 37/1918 Sb. § 33, 54 ods. 8 pís. d), § 64 ods. 1 bod 3 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. § 54 ods. 2, § 66 ods. 4 pís. d), § 74 ods. 1 bod 12 Ústavy č. 150/1948 Sb. Čl. 49, 51 ods. 3, čl. 60 ods. 2, čl. 62 ods. 1 bod 12 Ústavy č. 100/1960 Sb. Čl. 36 ods. 2, čl. 41, 58 ods. 1, 61 ods. 1 pís. l) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

právní jednání státu a je podmnožinou obecného práva prezidenta republiky zastupovat stát navenek.<sup>18</sup> Může tak však učinit jen po předchozím usnesení o vyhlášení válečného stavu Parlamentem. Ale fakticky může nastat válka útokem jiného státu, jenž může být tak rychlý a razantní, že znemožní činnost Parlamentu. Půjde o obdobu situace, v níž byl prezident Edvard Beneš za druhé světové války, kde celá legitimita exilového československého státního zřízení stála jen na něm a kdy vládl bez parlamentu.

Obdobně je nutné přistoupit i k otázce ukončení války, kde je zase prezident republiky rozhodující. Konec války znamená ukončení bojů, nespadá v jedno s ukončením válečného stavu. Zde můžeme připomenout, že Československo bylo ve válečném stavu ještě dlouho po skončení druhé světové války a to s Německem do 3. 2. 1955<sup>19</sup> (válka skončila kapitulací účinnou 1 minutu po půlnoci 9. 5. 1945) a s Japonskem až do 8. 5. 1957<sup>20</sup> (válka skončila kapitulací 2. 9. 1945).

Válku lze ukončit kapitulací, přijetím kapitulace anebo uzavřením trvalého příměří. Ke kapitulaci našich ozbrojených sil jako celku, tedy ne pouze některých vojenských jednotek, je příslušný prezident republiky v rámci kombinace svých práv zastupovat stát navenek a vrchního velitele ozbrojených sil. Válečný stav se pak mezinárodněprávně ukončuje mírovou smlouvou anebo jednostranným prohlášením vítězného státu. Mírová smlouva je prezidentská mezinárodní smlouva ratifikovaná prezidentem s předchozím souhlasem Parlamentu. Jednostranné prohlášení o ukončení válečného stavu v rámci mezinárodního práva je opět realizací prezidentova práva zastupovat stát navenek, pokud není speciální ústavní úprava.

## 2 Uznání státu a vlády<sup>21</sup>

**Uznání státu** má dva stupně – de facto a de iure. Uznáním státu se vyjadřuje připravenost jednat s jiným státem jako účastníkem mezinárodních vztahů. Uznání se může stát výslovně nebo konkludentně navázáním diplomatických styků. Obdobně má dva stupně de iure a de facto **uznání vlády**. Jde o uznání nových držitelů moci ve státě, který je již námi uznáván, ale kde došlo k převratu. Jde o uznání vlády v širším slova smyslu, tedy nejen složení konkrétního orgánu, který se nazývá vláda, ale o uznání mocenských poměrů ve státě tj. hlavy státu, vlády ve vlastním slova smyslu atd.

**Uznání de facto** je prozatímní, omezené a odvolatelné. Spočívá v tom, že s daným státem (vládou, hlavou státu) fakticky jednáme. V takovém případě jde o jednání některého orgánu, který je k tomu oprávněn. Může jít o prezidenta, ale i o jiný orgán (vládu, Ministerstvo zahraničních věcí). Prezident může například pozvat na návštěvu hlavu státu, který zatím neuznáváme de iure, a poskytnout ji pocty příslušející přijetí zahraniční hlavy státu anebo se státem sjednat mezinárodní smlouvu. **Uznání de iure** je plné, konečné a neodvolatelné. Patří do práva hlavy státu zastupovat stát navenek. Žádná jiná ústavní norma totiž výslovně neupravuje pro jiný orgán kompetenci uznat jiný stát. Nicméně faktický stav je u nás jiný.

---

<sup>18</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 322-323, 325, 330.

<sup>19</sup> Válečný stav ukončen prohlášením prezidenta Antonína Zápotockého. *Československé dějiny v datech*, Praha 1986, s. 511.

<sup>20</sup> Čl. 1 a 6 protokolu o obnovení normálních styků mezi Československou republikou a Japonskem č. 26/1958 Sb.

<sup>21</sup> MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné*, 2. vydání Praha 1978, s. 166-170. MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část*, Praha 1996, 20-24. VÍTĚZSLAV DAVID, PAVEL SLADKÝ, FRANTIŠEK ZBOŘIL: *Mezinárodní právo veřejné*, Praha 2004, ISBN 80-7201-473-0, s. 151-153. Někdy se zpochybňuje význam uznání státu tím, že stát vznikne jako faktický jev s územím, obyvatelstvem a suverénní mocí a automaticky se stane subjektem mezinárodního práva. Nicméně akceptace nového státu druhými je zahraničněpoliticky velmi důležitá. IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN: *Mezinárodní právo veřejné*, reedice 1. vydání Praha 2001, ISBN 80-85963-82-5, s. 135-139.

Při zániku Československa získala plnou suverenitu Česká republika, která do té doby byla členským státem československé federace. V rámci tohoto procesu si jednorázově přisvojil právo uznat jiné státy parlament – Česká národní rada. Ta formou ústavního zákona uznala za Českou republiku všechny státy, které ke dni svého zániku 31. 12. 1992 uznávalo Československo.<sup>22</sup>

V tomto světle je zajímavý náš postoj ke Státu Palestina. Stát Palestina byl vyhlášen 15. 11. 1988 Jasirem Arafatem na zasedání Palestinské národní rady v Alžíru a dosud jej uznalo přes 110 států. Tento stát uznává i Česká republika. Československo totiž uznalo Stát Palestinu krátce po jeho vyhlášení a navázalo s ním diplomatické vztahy na úrovni velvyslanectví. Při rozdělení Československa uznala Česká republika všechny státy, které uznávalo Československo. Jednou dané uznání de iure je neodvolatelné. Česká republika tedy uznává Stát Palestinu, byť se to v politice neprojevuje. Protože však toto uznání je dáno ústavním zákonem, musí jej vláda respektovat. V běžné politice dosud vláda podporuje americké stanovisko a prezentuje postavení Palestiny jako zvláštní samosprávy na okupovaných územích, nikoli samostatného státu. Tato dvojakost se projevuje i v tom, že v Praze působí velvyslanectví Státu Palestina, zatímco Česká republika provozuje jen styčný úřad v Ramalláhu pro kontakt s palestinskými orgány, který nemá postavení velvyslanectví.

Dne 21. 5. 2008 uznala vláda albánskou Republiku Kosovo rozhodnutím o navázání diplomatických styků.<sup>23</sup> Učinila tak dokonce přes nesouhlas prezidenta Václava Klause. Prezident republiky komentoval uvažované uznání Kosova slovy: „*nespěchejme, nedělejme to, není to potřeba*“, avšak proti tomuto aktu vlády výslovně neprotestoval a uvedl, že „*zahraniční politiku dělá vláda*“.<sup>24</sup> Je pravda, že vláda dělá zahraniční i vnitrostátní politiku. Nicméně právně relevantní rozhodnutí může dělat jen, pokud k tomu má ústavní či zákonnou kompetenci. Žádný právní předpis nedává vládě pravomoc pro uznávání států. Nezbyvá jí tedy podřadit jako jednostranné právní jednání pod pravomoc prezidenta republiky zastupovat stát navenek. Byť toto právo podléhá kontrasignaci a prezident by je měl činit na návrh vlády z hlediska jejího postavení jako vrcholného, ne však nejvyššího, orgánu výkonné moci. Uznání Kosova bylo učiněno z hlediska vnitrostátního práva nekompetentním orgánem a tedy právně vadným způsobem. To však nic nemění na jeho mezinárodněprávní závaznosti, neboť předseda vlády i ministr zahraničí mohou platně zastupovat stát bez speciálních plných mocí a nelze se dovolávat vnitrostátní neplatnosti jako důvod neplatnosti mezinárodněprávního jednání státu, pokud není zcela zjevná,<sup>25</sup> což v daném případě není. Prezident republiky na takový vládní krok může reagovat nejmenováním našeho velvyslance v dané zemi a nepřijetím velvyslance dané země u nás. To se také stalo, když vláda sice zřídila v kosovské Prištině velvyslanectví, ale post velvyslance není obsazen. Rovněž žádný kosovský velvyslanec pro ČR nebyl prezidentem přijat. Vedoucí diplomatických misí jsou jen chargé d'affaires (správci velvyslanectví), kteří nejsou akreditováni u hlavy státu, ale jen u ministra zahraničních věcí.<sup>26</sup>

### **3 Prezident přijímá, pověřuje a jmenuje vedoucí zastupitelských misí.**

Tato pravomoc v rámci legačního práva států je tradičně spojena s funkcí hlavy státu. Dříve bylo v československých ústavách výslovně uvedeno, že prezident jmenuje a přijímá

<sup>22</sup> Čl. 5 ods. 1 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem Československa.

<sup>23</sup> Usnesení vlády z 21. 5. 2008 č. 635. [http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/3996AA9DDE0132FFC12574D000203539/\\$FILE/635%20uv080521.0635.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/3996AA9DDE0132FFC12574D000203539/$FILE/635%20uv080521.0635.pdf)

<sup>24</sup> Partie, televize Prima, 17. 2. 2008. <http://www.novinky.cz/domaci/133389-klaus-nepodporuje-uznani-kosova.html>

<sup>25</sup> Analogicky zde lze použít čl. 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu č. 15/1988 Sb.

<sup>26</sup> Čl. 14 ods. 1 pís. c) Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích č. 157/1964 Sb.

vyslance,<sup>27</sup> čímž se mysleli i velvyslanci. Mise a úřady státu zastupující jeho zájmy a hájící zájmy jeho občanů se totiž dělí na diplomatické mise (velvyslanectví, vyslanectví) a konzulární úřady (generální konzuláty, konzuláty, vicekonzuláty, konzulární jednatelství - v kariérní či honorární formě). Na základě úmluvy o konzulárních stycích jsou vedoucí konzulárních úřadů oznamováni vládě (Ministerstvu zahraničních věcí) a mohou působit po získání souhlasu přijímajícího státu - exekvatur (exequatur).<sup>28</sup> Akceptací této mezinárodněprávní úpravy v ústavním právu je zvykově uznáván takový ústavní výklad, že prezident republiky nepůsobí vůči vedoucím konzulárním úřadům našeho ani cizích států.

Při výkladu tohoto práva prezidenta se používá zúžený výklad pojmu zastupitelská mise ve smyslu diplomatické mise. Jde o příklad, kdy ústava není naplněna, aniž by to bylo motivováno neloajálním úmyslem držitelů moci, ale historickou praxí. Příkladem obdobného nedodržování ústavy motivovaného praktickou nemožností dodržení ústavy byla ústava třetí Francouzské republiky, kde prezident měl jmenovat **všechny** státní zaměstnance civilní a vojenské, což bylo při velikosti francouzského správního a vojenského aparátu, včetně koloniálního, fakticky nemožné, proto bylo zákony a nařízeními upraveno jmenování nižších funkcionářů odlišně bez změny ústavy.<sup>29</sup>

Jmenovací právo prezidenta se vztahuje na vedoucí zastupitelských misí. Podle mezinárodního práva se však omezuje na vedoucí diplomatických misí 1. (velvyslanci) a 2. třídy (vyslanci). Vedoucí diplomatické mise 3. třídy s titulem chargé d'affaires (správce mise) jsou pověřováni u ministra zahraničních věcí.<sup>30</sup> Tak i tato norma mezinárodního práva modifikovala a dlouhodobou zvyklostí zúžila obecný pojem vedoucího zastupitelské mise podle naší Ústavy.

Vlastní výběr kandidátů provádí Ministerstvo zahraničí, které musí zohlednit mezinárodně právní obyčej agrémentu<sup>31</sup> – předchozího souhlasu přijímajícího státu, bez něhož nelze jmenovat vedoucího diplomatické mise, a kodifikovanou mezinárodně právní úpravu danou Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích, ministerský návrh je rovněž projednán ve vládě. Poslední slovo má prezident. A to jak v případě jmenování našeho vyslance v cizině, tak i přijetí cizího. Nelze spravedlivě požadovat po prezidentovi, aby přijal zástupce cizího státu, který například jej nebo jeho manželku urazil. Aby nebyly zatěžovány vztahy mezi státy, mělo by se toto odmítnutí odehrát v rámci neveřejného udělování agrémentu, kde je

<sup>27</sup> § 10 pís. c) Prozatímní ústavy č. 37/1918 Sb. (do novely zákonem č. 271/1919 Sb. bylo ustanovení jen o přijímání vyslanců, jmenování bylo odvozeno z jeho práva jmenovat vyšší státní úředníky). § 64 ods. 1 bod 2 Ústavní listiny vyhlášené zákonem č. 121/1920 Sb. § 74 ods. 1 bod 2 Ústavy č. 150/1948 Sb. Čl. 6 ods. 1 bod 2 Ústavy č. 100/1960 Sb. Čl. 61 ods. 1 pís. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci v původním znění. Teprve v závěru existence Československa byl pojem velvyslanec nahrazen obecnějším pojmem vedoucí diplomatické mise ústavním zákonem č. 493/1992 Sb.

<sup>28</sup> Čl. 9, 11, 12 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích č. 32/1969 Sb. Podle dřívějších norem mezinárodního práva za účinnosti Ústavní listiny z roku 1920 jmenoval vedoucí konzulárních úřadů prezident republiky vydáním konzulského patentu. Vnitrostátně nebyla tato pravomoc prezidenta v ústavě uvedena výslovně, ale pokryta obecnou pravomocí zastupovat stát navenek. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 410.

<sup>29</sup> Čl. 3 zákona o organizaci veřejných moci z 25. 2. 1875. JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v moderní demokracii*, Praha 1935, s. 9.

<sup>30</sup> Vedoucí diplomatické mise 1. třídy jsou velvyslanci a nunciové Svatého stolce a 2. třídy vyslanci, ministři (nemyslí se tím ministři z pohledu vnitrostátního práva), internunciové Svatého stolce. Chargé d'affaires jsou pověřováni u ministra zahraničí bez ohledu na trvalost či dočasnost vedení mise (nemoc vyslance). Čl. 14 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích č. 157/1964 Sb. Rovněž, i když Ústava SR č. 460/1992 Sb. uvádí v čl. 102 pís. b) výslovně prezidentovo právo přijímat a pověřovat vyslance, nutno zde toto označení zobecnit na všechny vedoucí diplomatických misí pověřovaných u hlav států. MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné*, Praha 1978, s. 270-276. MIROSLAV POTOČNÝ: *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část*, Praha 1996, 128-129. ZBYNĚK ŠÍN: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 2, *Právní rádce* č. 4/1995 s. 8.

<sup>31</sup> Čl. 4 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích č. 157/1964 Sb.

negativní stanovisko prezidenta určující, a ne až v oficiálním nepřijetí pověřovacích listin přicestovavšího vyslance. I zde by se k tak závažné zahraničněpolitické otázce mohla vyslovit vláda.<sup>32</sup> Nicméně může se stát, že i po získání agrémentu není kandidát nakonec vyslán či přijat z různých důvodů. V roce 1925 získal od Nizozemí agrément navržený vyslanec Gustav Haberman, který však nakonec nemohl nastoupit misi, protože byl poslanec a podle Ústavní listiny mohl poslanec nastoupit místo státního úředníka až rok po ukončení mandátu.<sup>33</sup>

Prezident své stanovisko ve věci agrément a jiných úkonů spojených s přijetím vyslance nevyjadřuje přímo, ani skrze svou kancelář, ale navenek je sděluje v rámci mezinárodněprávních norem Ministerstvo zahraničních věcí. Pokud však Ministerstvo zahraničních věcí sděluje cizímu státu skutečnosti, které jsou spojeny s prezidentovým právem jmenovat a přijímat velvyslance a vyslance, je vázáno jeho názorem. Stejně tak je prezidentův názor nepominutelný a rozhodující při žádosti o odvolání či dokonce vypovězení vyslance.<sup>34</sup>

V roce 2010 prezident Václav Klaus odmítl vyhovět návrhu na pověření osmi velvyslanců pro nesouhlas s jednou osobu.<sup>35</sup> Již roku 1996 odmítl slovenský prezident Michal Kováč návrh vlády na jmenování velvyslankyně u OSN.<sup>36</sup> Vláda se obrátila v této věci neúspěšně na Ústavní soud.<sup>37</sup>

Velvyslanec předává hlavě státu při své první audienci pověřovací listiny, což je akt oficiálního uznání a počátku oprávnění vykonávat svou činnost v přijímajícím státě, pokud již dříve úředně nenotifikoval svůj příjezd Ministerstvu zahraničí.<sup>38</sup> Při této audienci je zvykem přednášet ze strany velvyslance a hlavy státu zdvořilostní a všeobecné proslovy, které zdůrazňují pozitivní prvky z historie vzájemných vztahů a vyhýbají se sporným otázkám. V československé prvorepublikové praxi se vyvinula praxe předběžné, převážně ústní konzultace o obsahu prezidentova projevu při nástupní audienci vyslanců s ministrem zahraničí.<sup>39</sup>

Prezident také přijímá sbor vedoucích zastupitelských misí při příležitosti Nového roku, státního svátku a své inaugurace, a to buď jako kolektiv anebo v osobě doyena (děkana) diplomatického sboru, což je papežský nuncius nebo služebně nejstarší zástupce 1. třídy (nuncius, velvyslanec). U nás je to papežský nuncius. Papežský nuncius jako doyen diplomatického sboru byl již za meziválečného Československa, ovšem nikoliv z titulu samotného nuncia, ale protože nuncius jako diplomatický zástupce 1. třídy na úrovni velvyslance byl jediný zástupce 1. třídy u nás. Ostatní byli vyslanci.<sup>40</sup> V roce 1950 byly diplomatické styky Československa se Svatým stolcem fakticky přerušeny vypovězením

<sup>32</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 366, 368-369, 378, 380-381, 388,

<sup>33</sup> § 20 ods. 3 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 394.

<sup>34</sup> § 6 ods. 3 písm. d) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Odborový rada Kanceláře prezidenta republiky Antonín Schenk - EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 374-375, 379-380, 388, 404-5.

<sup>35</sup> Klaus a Schwarzenberg ve sporu o velvyslance, *Právo* 27. 9. 2010, ISSN 1211-2119, s. 3.

<sup>36</sup> Dopis slovenského prezidenta předsedovi vlády z 26. 3. 1996, č. 20-142/1996).

<sup>37</sup> Usnesení č. 13/1996 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu (I.ÚS51/96).

<sup>38</sup> Čl. 13 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích. ZBYNĚK ŠÍN: Jmenovací a pověřovací oprávnění prezidenta 2, *Právní rádce* č. 4/1995 s. 8.

<sup>39</sup> FRANTIŠEK WEYR: *Soustava československého práva státního*, 2. vydání Brno 1924, s. 247n. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 381, 382-383.

<sup>40</sup> EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 384.

vedoucího vatikánské mise z Československa dne 16. 3 1950, aniž byly přerušeny formálně. Opět navázány byly v dubnu 1990. V roce 1990 předal nový nuncius pověřovací listiny prezidentu republiky a i pod silnými dojmy z návštěvy papeže Jana Pavla II. byl uznán nunciův primát a pozice doyena diplomatického sboru.<sup>41</sup> Tuto praxi převzala i Česká republika.

Prezident není nijak činný ve zřizování či rušení diplomatických misí a konzulárních úřadů. Zde rozhoduje vláda. Nicméně je sporné, zda tato praxe odpovídá ústavnímu příkazu, že správní úřady jsou zřizovány zákonem.<sup>42</sup> Velvyslanectví či konzuláty patří mezi naše státní orgány v oblasti exekutivy – správní úřady, byť působí v zahraničí. Jsou sice řízeny Ministerstvem zahraničních věcí, ale nejsou jeho organizační součástí.<sup>43</sup> Nicméně tuto praxi nechceme kritizovat, protože stálé bobtnání věcí, které nově upravuje zákon a tedy rostoucí moc Parlamentu v exekutivní oblasti, jakou je zahraniční politika, nepovažujeme za dobrou.

#### 4 Řešení vztahu prezidenta a vlády

Boj vlády a prezidenta je možný, ale nevede k dobru pro stát a nemá jednoznačného vítěze (boj prezidenta Michala Kováče a premiéra Vladimíra Mečiara na Slovensku). Je nutné poučit se v praxi francouzské z let 1986-88, kdy bylo první soužití prezidenta socialisty Françoise Mitterranda a premiéra gaullisty Jacquese Chiraca. Zde se domluvil v Ministerské radě za přítomnosti prezidenta nejprve základní francouzský mandát a následně se účastnil mezinárodního jednání např. v Evropské radě prezident i premiér. Rovněž u rakouského prezidenta je předpoklad součinnosti vlády a prezidenta v zahraniční politice, když se na jedné straně nevyvozuje z prezidentova práva zastupovat stát navenek možností, aby prováděl zahraniční politiku na vlastní pěst, avšak není ani pouhým vládním poslem.<sup>44</sup> I u nás je nutné spor nepřenášet na mezinárodní úroveň, ale předem vnitrostátně dohodnout politický mandát.

Jiří Malenovský uvádí, že hlava státu není vládě nadřazena a je ústavně povinna loajálně spolupracovat s vládou.<sup>45</sup> S tím lze souhlasit, ovšem platí to i naopak. Vláda není nadřazena prezidentovi a má povinnost s ním loajálně spolupracovat např. v oblasti mezinárodních vztahů, kde Ústava dala prezidentovi významná práva.<sup>46</sup> Z postavení prezidenta jako hlavy státu a z naší historické zkušenosti plyne, že prezident republiky zajišťuje řádný chod státu a jeho kontinuit v dobách těžkých krizí, aniž to ústava výslovně upravuje. Příkladem je jednání Edvarda Beneše za druhé světové války, kdy celá legitimita československého prozatímního státního zřízení<sup>47</sup> se odvozovala od jeho úřadu, když činnost jiných ústavních orgánů byla

<sup>41</sup> Informace poskytl v květnu 2011 Pavel Vošahlík, který je od roku 2008 velvyslancem u Svatého stolce.

<sup>42</sup> Čl. 70 ods. 1 Ústavy. Tato otázka již byla nastolena za první Československé republiky, kde však byla stejná praxe čistě exekutivního zřizování diplomatických misí a konzulátů. EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 413 p. 57.

<sup>43</sup> Např. § 7 ods. 1 pís. c) a j) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu výslovně odlišuje Ministerstvo zahraničních věcí a zastupitelské úřady.

<sup>44</sup> JAN GRINC: Spolkový prezident v rakouském ústavním systému, *Právník* 12/2008, ISSN 0231-6625, s. 1363.

<sup>45</sup> JIŘÍ MALENOVSKÝ: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009, s. 123.

<sup>46</sup> Určující postavení prezidenta při ratifikaci mezinárodní smlouvy uvádí i BRIGITA CHRASTILOVÁ, PETR MIKEŠ: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, Praha 2003, s. 228. Též mezinárodněprávní nauka pokládá ratifikaci mezinárodní smlouvy za skutečné právo hlavy státu. Ignaz Seidl-Hohenveldern k ratifikaci uvádí: „Podle převládající nauky zde není hlava státu pouhým „státním notářem“. *Souhlas parlamentu ji opravňuje smlouvu ratifikovat, ale nezavazuje ji k tomu.* IGNAZ SEIDL-HOHENVELDERN: *Mezinárodní právo veřejné*, reedice 1. vydání Praha 2001, ISBN 80-85963-82-5, s. 63 (marg. č. 266).

<sup>47</sup> Ústavní dekret prezidenta republiky č. 1/1940 Úředního věstníku československého, o ustavení Státní rady jako poradního sboru zatímního státního zřízení, změněn ústavními dekrety č. 3/1941 a 12/1942 Úředního věstníku čs. Ústavní dekret č. 2/1940 Úředního věstníku čs., o prozatímním výkonu moci zákonodárné (republika 20/1945 Sb.).



znemožněna nepřátelskou okupací státního území. Rovněž při okupaci Československa v srpnu 1968 zabránil okamžitému přímému nástupu osob spolupracujících s okupační mocí prezident Ludvík Svoboda, když odmítl odvolat stávající vládu Oldřicha Černíka a jmenovat novou tzv. dělnicko-rolnickou vládu Aloise Indry.

Spor o prezidentské pravomoci při ratifikaci Lisabonské smlouvy se stal fakticky sporem o dělbu moci. Zdeněk Jičínský<sup>48</sup> uvedl, že Parlament je u nás nejvyšším státním orgánem. Vycházel z formy vlády shromáždění a koncepce Jeana-Jacques Rouseaua o jednotě státní moci, jež byla uplatňována marxistickou teorií státu a u nás ústavně zavedena roku 1960. Dosud funguje v Rousseauově vlasti - Švýcarsku. Ovšem od roku 1993 u nás platí forma vlády parlamentní republiky s dělbou moci, kdy Parlament je nejvyšším orgánem zákonodárné, ne veškeré státní moci. Parlament je významným, nikoliv svrchovaným držitelem moci, tím je lid. Moc je dělena mezi řadu státních orgánů. To je nutné respektovat i v rámci mezinárodních vztahů, kde má významné postavení prezident republiky.

---

<sup>48</sup> ZDENĚK JIČÍNSKÝ: Prezident Klaus jedná protiústavně, *Právo* 13. 10. 2009 s. 6.

## Shrnutí

Text se zabývá právy hlavy státu v oblasti zastupování státu navenek a přijímání a jmenování vyslanců s výjimkou sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv. Článek vychází z toho, že prezidentova práva v této oblasti jsou dána Ústavou. Ústava stejná práva nesvěřuje nikomu jinému, proto je zde postavení prezidenta významné. I když jde o kontrasignované pravomoci, což předpokládá součinnost premiéra, nemůže si je výlučně přivlastnit premiér ani vláda proti vůli prezidenta. Článek se věnuje speciálně ústavně neupravenému vyhlášení války a považuje tento akt za právo prezidenta v rámci jeho obecné působnosti zastupovat stát navenek. Vyhlášení válečného stavu Parlamentem je totiž akt vnitrostátního práva, který je předpokladem pro následné vyhlášení války prezidentem, ale sám o sobě není vyhlášením války. Dále se text věnuje uznání státu, kde je současná praxe uznání nového státu vládou hodnocena jako neústavní zásah do práv prezidenta republiky v rámci zastupování státu navenek. V závěrečné části věnované přijímání a jmenování vyslanců se na základě historické komparace kritizuje dnešní ústavní text, který obecně hovoří o vedoucích zastupitelských misích, když prezident jmenuje jen vedoucí diplomatických misí 1. a 2. třídy – velvyslance a vyslance, nikoliv vedoucí diplomatických misí 3. třídy ani vedoucí konzulárních úřadů.