

## Mezinárodní smlouva a zdvořilost při spolupráci orgánů veřejné žaloby

### Zdeněk Koudelka

Mezinárodní smlouva je ujednání dvou nebo více subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účiny a řídí se mezinárodním právem. Mezinárodní smlouva musí splňovat uvedené pojmové znaky.<sup>1</sup> Přitom za stát může uzavírat mezinárodní smlouvu podle mezinárodního práva prezident, předseda vlády, ministra zahraničí a dále jen osoba, která prokáže řádnou plnou moc pro uzavření mezinárodní smlouvy.<sup>2</sup> Za náš stát může mezinárodní smlouvy sjednávat prezident přímo nebo na základě jeho zmocnění vláda a ministři.<sup>3</sup>

Mezinárodními smlouvami nejsou různé slavnostní zápisy z jednání, ať již se nazývají jakkoli (pamětní spis, memorandum, protokol), kdy při vzájemném styku představitelů veřejných orgánů různých států je určitou zvyklostí a zdvořilostí takové slavnostní zápisy podepisovat, ale je zřejmé, že nejde o zástupce státu vybavené plnou mocí pro uzavření mezinárodní smlouvy. Pro určení mezinárodní smlouvy není rozhodující název, ale obsah a náležitosti dokumentu. To dokazuje příklad protokolu, který může, ale nemusí být mezinárodní smlouvou, pokud nemá právně závazný charakter.<sup>4</sup> Z hlediska naší interní úpravy se v češtině zpravidla pro mnohostranné smlouvy užívá termín úmluva, dvoustranné prezidentské smlouvy termín smlouva, u dvoustranných vládních smluv pojem dohoda či protokol, u dvoustranných rezortních smluv ujednání či protokol.<sup>5</sup>

Nicméně je znám případ využití takového slavnostního zápisu (protokolu) jako důvodu pro návrh na odvolání veřejného funkcionáře s odůvodněním, že neústavně uzavřel mezinárodní smlouvu. Nejvyšší státní zástupce Pavel Zeman 9. 3. 2011 navrhl odvolání vrchního státního zástupce v Praze Vlastimila Rampuly z důvodu podpisu protokolu o vzájemném porozumění mezi kazašským Státním zastupitelstvím v Astaně a Vrchním státním zastupitelstvím v Praze. Ministr spravedlnosti sice odvolal Vlastimila Rampulu, ale z jiných důvodů. Tento konkrétní důvod neakceptoval.<sup>6</sup>

Nejvyšší státní zástupce považoval tento protokol za mezinárodní smlouvu a spatřoval v něm porušení ústavního práva prezidenta republiky uzavírat mezinárodní smlouvy.<sup>7</sup> Nejvyšší státní zástupce si spletl mezinárodní smlouvu, jakožto dvoustranný či vícestranný právní úkon mezi státy se slavnostním zápisem, který se označuje jako protokol<sup>8</sup> o vzájemném porozumění či memorandum<sup>9</sup> (pamětní spis). Je možné, že i mezinárodní smlouva bude nazvána jako protokol, ale neplatí, že každý protokol je mezinárodní smlouvou. Listiny je nutné posuzovat podle jejich obsahu. Mezi mezinárodní smlouvou a zápisem, ať již označeným jako protokol

<sup>1</sup> JIŘÍ MALENOVSKÝ: *Mezinárodní právo veřejné*, 5. vydání Brno 2008, ISBN 978-80-210-4474-6, s. 180-181, 184.

<sup>2</sup> ČESTMÍR ČEPELKA, PAVEL ŠTURMA: *Mezinárodní právo veřejné*, Praha 2003. ISBN 80-86432-57-2, s. 153.

<sup>3</sup> Čl. 63 ods. 1 pís. b) Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>4</sup> VÍTĚZSLAV DAVID, PAVEL SLADKÝ, FRANTIŠEK ZBOŘIL: *Mezinárodní právo veřejné*, 3. vydání Praha 2006, ISBN 80-7201-628-8, s. 93.

<sup>5</sup> Čl. II Metodické instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv z 16. 3. 2004.

<sup>6</sup> Část IIIc, body 119-123 odůvodnění rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání vrchního státního zástupce v Praze z 21. 7. 2011, čj. 138/2011-OJ-SZ/42. Odvolání původně zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze 17. 2. 2012, 5A 310/2011-99-113, ale ten byl později zrušen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu z 12. 6. 2012, 1As 51/2012-242, takže odvolání vrchního státního zástupce bylo platné.

<sup>7</sup> Dopis nejvyššího státního zástupce ministru spravedlnosti z 9. 3. 2011, 7Spr 66/2011.

<sup>8</sup> Protokol - zápis o úředním jednání. LADISLAV REJMAN: *Slovník cizích slov*, Praha 1966, s. 305.

<sup>9</sup> Memorandum – pamětní zápis. LADISLAV REJMAN: *Slovník cizích slov*, Praha 1966, s. 225.

či memorandum, je zásadní rozdíl. Zmiňovaný protokol není mezinárodní smlouvou, jelikož jeho strany nejsou státy. Z protokolu nevznikly žádné závazky České republice.

Protokol byl podepsán při jednání zástupců Nejvyššího státního zastupitelství a pražského Vrchního státního zastupitelství v kazašské Astaně se souhlasem Nejvyššího státního zastupitelství a po konzultaci s ním, byť za předchozího vedení. Státní orgány působí kontinuálně a nelze se změnou personálního obsazení měnit jednání instituce navenek tak, že by to mohlo vést k tíži jiných subjektů. Pokud vrchní státní zástupce jednal ve shodě s dřívějším názorem Nejvyššího státního zastupitelství, nelze ho za takové jednání trestat jen proto, že nový funkcionář má na věc jiný názor. Nový funkcionář je v rámci kontinuity činnosti státních orgánů vázán jednáním svých předchůdců. Jinak dojde k libovůli a nulové právní jistoty při výměně držitelů funkcí.

Text protokolu má slavnostní a zdvořilostní charakter. Je totiž obvyklé v souladu s tradicí určitých zemí při vzájemných návštěvách podobné texty podepisovat. Činí tak i Nejvyšší státní zastupitelství za různých nejvyšších státních zástupců, které mimo jiné uzavřelo následující pamětní zápisy (memoranda):

1. Memorandum o dohodě generálních prokurátorů z 11 evropských zemí z 9. 12. 1999 v Čatej-Papierničke o postoji k postavení prokuratury,<sup>10</sup>
2. Memorandum o spolupráci v boji proti organizovanému zločinu mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím České republiky a Národním ředitelstvím Italské republiky pro boj s mafií z 15. 2. 2000,
3. Memorandum o spolupráci mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím České republiky a Generální prokuraturou Slovenské republiky ze 7. 9. 2000,
4. Memorandum o spolupráci mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím České republiky, Generální prokuraturou Maďarské republiky, Generální prokuraturou Polské republiky a Generální prokuraturou Slovenské republiky z 28. 4. 2004,
5. Memorandum o spolupráci mezi Generální prokuraturou Ruské federace a Nejvyšším státním zastupitelstvím České republiky z 6. 7. 2006.
6. Memorandum mezi Nejvyšším státním zastupitelstvím ČR a Generální prokuraturou Kazachstánu z 26. 10. 2009.

Tradici v podpisování slavnostních zápisů při zahraničních cestách lze vysledovat nejen v činnosti Nejvyššího státního zastupitelství, ale i přímo v osobě nejvyššího státního zástupce Pavla Zemana, který se účastnil jako státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství vyjednávání a pařížské konference 6. 2. 2009, na které byla ustavena **Sít' generálních prokurátorů nebo ekvivalentních institucí při Nejvyšších soudech členských států Evropské unie.**<sup>11</sup> Po celou dobu vyjednávání nezazněla žádná připomínka od jakéhokoliv člena delegace Nejvyššího státního zastupitelství o údajné neústavnosti takového počínání. Ovšem tyto zápisy, včetně pařížského vzniku Sítě generálních prokurátorů, stejně jako protokol z Kazachstánu nejsou mezinárodními smlouvami, jejich účastníky nejsou státy. Potvrzují jen slavnostním způsobem připravenost příslušných institucí vykonávat své povinnosti v rámci mezinárodní justiční spolupráce. Rozsah těchto povinností je však dán skutečnými mezinárodními smlouvami a vnitrostátním právem, což v těchto zápisech bývá

<sup>10</sup> Jednání se za Nejvyšší státní zastupitelství účastnila nejvyšší státní zástupkyně Marie Benešová.

<sup>11</sup> Nejde o mezinárodní organizaci, nemá mezinárodní ani vnitrostátní právní subjektivitu. Jde o volné sdružení evropských generálních prokurátorů bez právní subjektivity. Autor se na vyjednávání tohoto dokumentu spolu s Pavlem Zemanem účastnil. ZDENĚK KOUDELKA: Sít' generálních prokurátorů států Evropské unie, *Státní zastupitelství* 3/2009, ISSN 1214-3758, s. 37-38.

zdůrazněno. Je správné v mezinárodním styku dodržovat zvyklosti včetně podpisu slavnostních zápisů z jednání (protokol, memorandum), které nejsou mezinárodní smlouvou a nevytváří nové právní závazky státu. Obdobně podepsala Justiční akademie v Kroměříži, což je organizační složka státu v rezortu Ministerstva spravedlnosti, s Justiční akademií ve slovenském Pezinku mezinárodní rámcovou dohodou z 24. 7. 2008.<sup>12</sup> Dohodu podepsali ředitelé obou akademií. Přestože jsou v názvu dokumentu slova „mezinárodní dohoda“, nejedná se o mezinárodní smlouvu. I zde platí, že je nutné právní význam úkonu vyvozovat z obsahu a ne názvu.

---

<sup>12</sup> <http://www.ja-sr.sk/files/JA-CR%20ces.0001.pdf>