

## **PREZIDENT A MEZINÁRODNÍ SMLOUVY**

ZDENĚK KOUDELKA

Nejvyšší státní zastupitelství ČR

### **Abstract in original language**

Text se věnuje vztahům prezidenta a vlády v oblasti uzavírání mezinárodních smluv a rozdílnosti znění ústavy, která upřednostňuje prezidenta, a ústavní praxe, kde je dominantní vláda a především Ministerstvo zahraničních věcí. Uzavírání mezinárodních smluv je oblastí vyžadující součinnost prezidenta a vlády, kdy hlava státu nemůže být z tohoto procesu vynechána.

### **Key words in original language**

Prezident.

### **Abstract**

The article deals with relations between President and Government in area of concluding international agreements. The text tries to find a solution to difference of Constitution which gives priority to President, too. Last but not least it devotes to field of Constitutional law in which Government (especially Ministry of foreign affairs) is dominated. Concluding international agreements demands cooperation between President and Cabinet; Chief of State is unavoidable in this process.

### **Key words**

President.

Vztah prezidenta a vlády

Na území Čech, Moravy a Slezska je forma vlády parlamentní republika, nikoli vláda shromáždění, kdy vrcholným orgánem veškeré státní moci je parlament a vláda jeho výborem. Parlamentní forma vlády je rozdílná od švýcarské formy vlády shromáždění, kdy parlament je nejvyšším orgánem veškeré státní moci a vláda s prezidentem jsou mu podřízeny. V parlamentní republice je parlament vrcholem jen zákonodárné moci a ve výkonné moci má významná práva prezident vedle vlády. V parlamentní republice je dělba moci a jsou-li určité působnosti svěřeny prezidentu, parlamentu či soudu, pak je vykonávají a jiné orgány si je nemohou přisvojit. Ústava nezná pojem politicky neutrálního prezidenta. Prezidentem může být člen politické strany a prezident je politickým činitelem.<sup>1</sup> Ústavnost jeho rozhodnutí je nutno posuzovat zněním ústavy jaká je a nikoliv jaká by měla být z určitého politického chtění.

---

<sup>1</sup> Petr Mlsna: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 194.

Ústava je stavěna na principu dělby moci, a to nejen klasické triády (zákonodárná, výkonná, soudní), ale prakticky v každé základní moci existují dva hlavní orgány - v zákonodárné Poslanecká sněmovna a Senát, ve výkonné prezident a vláda, v soudní Ústavní soud a Nejvyšší soud s Nejvyšším správním soudem. Tedy i výkonná moc je stavěna na principu nikoliv monokracie, ale duality prezidenta a vlády. To samozřejmě může vést ke konfliktům, které jsou však podstatou dělby moci. Rozhodující pro řešení je ústavně daná pravomoc, nikoliv odpovědnost za určité akty. Navíc je obecně hovořeno o neodpovědnosti prezidenta a odpovědnosti vlády. To je však sporné, jelikož prezident má zvláštní právní odpovědnost před Ústavním soudem pro velezradu. Vláda však speciální právní odpovědnost nemá, má jen politickou odpovědnost před Poslaneckou sněmovnou. Zde však uplatnění sankce nezáleží na právním posouzení určitého jednání, ale na soudržnosti vládní většiny. Trestem je vyslovení nedůvěry, které však může být uplatněno kdykoliv bez jakéhokoliv právního deliktu. Dnes je rozdíl od odpovědnosti vlády za první Československé republiky i monarchie, kdy parlament mohl soudit členy vlády a poslat je do vězení.<sup>2</sup> V Dánsku, Finsku, Francii či Rakousku soudí členy vlády zvláštní soudy, v nichž někdy zasedají i poslanci.<sup>3</sup> Jinde parlamenty přímo soudí, například britská dolní komora může soudit ministry a v minulosti některé nechala popravit. Na tuto odpovědnost členů vlády se nevztahuje poslanecká imunita. Jestliže členové vlády mohou být sesazeni či poslání do vězení, jde o skutečnou odpovědnost. Obecnou charakteristiku vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci je nutno vnímat, že je myšlena výkonná moc v užším slova smyslu bez působností vyhrazených prezidentovi.<sup>4</sup>

Ani v oblasti kontrasignovaných pravomocí není předseda vlády nadřazen prezidentovi, protože mu může sice určité jednání znemožnit, ale nikoliv k určitému jednání donutit. Kontrasignace je institut vázající platnost rozhodnutí hlavy státu na spolupodpis předsedy vlády, ne podrobující prezidenta vládě. Kontrasignace je navíc individuálním právem premiéra, nikoliv vlády jako celku, byť ta může svým usnesením zavázat svého člena k určitému jednání. Ústavní soud již nálezem č. 91/1994 Sb. judikoval, že

---

<sup>2</sup> Ministry soudil Senát na obžalobu Poslanecké sněmovny - § 34 a 79 ústavní listiny vyhlášené zákonem č. 121/1920 Sb.

<sup>3</sup> § 16 Ústavy Království Dánska z 5. 6. 1953 (Vysoký soud království na obžalobu krále či parlamentu). § 101, 112, 114-116 Ústavy Republiky Finsko z 11. 6. 1999 (Státní soudní dvůr na obžalobu Parlamentu zastupovanou generálním státním zástupcem). Čl. 68-1 – 68-3 Ústavy Francie z 4. 10. 1958 (Soudní dvůr Republiky na obžalobu generálního prokurátora u Kasačního soudu či zvláštní vyšetřovací komise). Čl. 76 a 142 Ústavy Rakouské republiky z 10. 11. 1920 (Ústavní soud na obžalobu Národní rady). Vladimír Klokočka, Eliška Wagnerová: Ústavy států Evropské unie, 2. vydání Praha 2004.

<sup>4</sup> Aleš Gerloch, Jiří Hřebejk, Vladimír Zoubek: *Ústavní systém ČR*, Praha 1993, s. 107.

spolupodpis prezidenta vyžadují jen rozhodnutí<sup>5</sup> učiněná v oblasti kontrasignovaných pravomocí dle čl. 63 Ústavy, nikoliv jakýkoli jiný akt výkonu této pravomoci. Proto může např. prezident podávat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení zákona bez kontrasignace, byť dané právo není uvedeno v nekondasignovaném čl. 62 Ústavy a je dáno obyčejným zákonem<sup>6</sup> a tedy dle kontrasignovaného čl. 63 ods. 2 Ústavy. Ústavní soud stanovil, že návrh na zahájení řízení není rozhodnutím ve věci, které přijímá Ústavní soud nálezem, a tedy nepodléhá kontrasignaci. To je rozdíl od československé ústavní úpravy kontrasignace, které podléhaly všechny úkony prezidenta moci vládní a výkonné, tedy nejen rozhodnutí.<sup>7</sup> Je v rozporu s ústavním textem, ale i judikaturou Ústavního soudu tvrdit, že kontrasignaci mají podléhat např. ústní projevy prezidenta, které nejsou rozhodnutími.<sup>8</sup> Navíc lze materiálně uplatnit kontrasignaci – spolupodpis jen u psaných rozhodnutí, spolupodepsat nelze ústní projev.

Jiří Malenovský uvádí, že hlava státu není vládě nadřazena a je ústavně povinna loajálně spolupracovat s vládou.<sup>9</sup> S tím lze souhlasit, ovšem platí to i naopak. Vláda není nadřazena prezidentovi a má povinnost s ním loajálně spolupracovat v oblasti mezinárodních vztahů, kde ústava dala prezidentovi významná práva.<sup>10</sup> Zde můžeme poukázat na judikaturu slovenského Ústavního soudu, který v době, kdy ještě slovenský prezident byl volen parlamentem, konstatoval, že prezident má k vládě relativně dominantní vztah.<sup>11</sup> Přičemž ústavní úprava hlavy státu na Slovensku a u nás je blízká a vychází ze společných československých tradic. I slovenský Ústavní soud nikde netvrdí, že vláda je prezidentu podřízena, byť označuje prezidenta za dominantního, ale zároveň přívlastkem toto označení relativizuje. Jistě však z toho plyne, že ani na Slovensku není prezident vládě podřízen a už vůbec ne při výkonu pravomocí, které ústava svěřuje jemu a ne vládě.

---

<sup>5</sup> Rozhodnutím se myslí individuální právní akt orgánu veřejné moci (hlavy státu), kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti (konstitutivní rozhodnutí) či se autoritativně ověřují (deklaratorní rozhodnutí).

<sup>6</sup> § 64 ods. 1 pís. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>7</sup> § 10 prozatímní ústavy, § 68 Ústavní listiny, § 77 Ústavy č. 150/1948 Sb.

<sup>8</sup> Stejně Petr Mlsna: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 194.

<sup>9</sup> Jiří Malenovský: Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009 s. 123.

<sup>10</sup> Určující postavení prezidenta při ratifikaci uvádí i Brigita Chrastilová, Petr Mikeš: *Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád*, Praha 2003, s. 228.

<sup>11</sup> Usnesení č. 5/93 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu 1993-94, s. 30.

## Sjednávání mezinárodních smluv

V Čechách, na Moravě a ve Slezsku ústava stanoví, že prezident sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Tato prezidentova pravomoc je podmíněna kontrasignací předsedou vlády. Sjednávání může přenést na vládu či její členy.<sup>12</sup> Postavení prezidenta je z hlediska ústavního textu při sjednávání mezinárodních smluv určující.<sup>13</sup> Prezident obecným rozhodnutím přenesl na vládu právo sjednávat a schvalovat smlouvy, které nepotřebují souhlas Parlamentu.<sup>14</sup> Již zde je určitý nesoulad, když ústava umožňuje přenášet jen sjednávání, zatímco samotné rozhodnutí prezidenta hovoří o sjednávání a schvalování. Ovšem schválení mezinárodní smlouvy na straně jednoho účastníka smlouvy lze vyložit za poslední součást sjednávání smlouvy. Pak by však neměly být oba pojmy spojeny souřadnou spojkou „a“, ale spíš předložkou - „sjednávání včetně schvalování“. Současný text rozhodnutí prezidenta je výsledkem převzetí textu předchozího.<sup>15</sup> Jinak lze však schvalování vyložit i jako náhradu ratifikace. Kdy v praxi prezident neratifikuje smlouvy, které na základě obecného rozhodnutí o přenesení sjednávání sjednala a schválila vláda či její člen. Ovšem ústava neumožňuje přenesení práva ratifikace a je tedy otázkou, zda praxe neratifikování vládních a rezortních mezinárodních smluv je ústavně správná.

Podle sjednávání se mezinárodní smlouvy dělí na

prezidentské, které vyžadují souhlas Parlamentu a jejich sjednávání prezident obecným rozhodnutím nepřenesl. Jsou to prakticky všechny významné smlouvy,

vládní, které nevyžadují souhlas Parlamentu a může je dle prezidentova rozhodnutí sjednat vláda,

rezortní (ministerské), které nevyžadují souhlas Parlamentu a týkají se jen jednoho rezortu, kde sjednává a schvaluje smlouvu dle prezidentova rozhodnutí člen vlády, jenž je pověřen řízením příslušného ústředního správního úřadu (ústředního orgánu státní správy). I když o tom výslovně

---

<sup>12</sup> Čl. 63 ods. 1 písm. b) Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb. (dále jen Ústava).

<sup>13</sup> Vít Šťastný: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 217.

<sup>14</sup> Rozhodnutí č. 144/1993 Sb. vydal prezident Václav Havel. Platnost rozhodnutí hlavy státu se neváže jen na jeho funkční období, ale je vydáváno na dobu neurčitou. Samozřejmě může být kdykoliv změněno či zrušeno novým rozhodnutím prezidenta. Shodou okolností toto rozhodnutí spolupodepsal tehdejší premiér Václav Klaus, nástupce Václava Havla v úřadě prezidenta.

<sup>15</sup> Již rozhodnutím prezidenta č. 31/1969 Sb. je přeneseno i schvalování vedle sjednávání, přičemž tehdejší čl. 61 ods. 1 písm. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci znal jen pojem sjednávání.

nehovoří rozhodnutí prezidenta, člen vlády je tak oprávněn činit jen se souhlasem vlády, jelikož to je ústavní podmínka přenesení. Z textu prezidentova rozhodnutí plyne, že tak nemohou činit ministři bez portfeje, místopředsedové a předseda vlády, kteří neřídí ministerstvo.<sup>16</sup> Ve skutečnosti člen vlády nemůže řídit jiný ústřední správní úřad než ministerstvo, neboť v jejich čele nestojí ministři, ale předsedové jmenovaní prezidentem nebo vládou.<sup>17</sup> Výjimkou je možnost, že vedoucí Úřadu vlády, což je nyní též ústřední správní úřad,<sup>18</sup> by zároveň působil jako ministr bez portfeje, což se však u nás neuplatňuje. Ústava možnost přenesení neomezuje jen na členy vlády stojící v čele ministerstva. Je však věcí prezidenta, zda využije možnosti přenesení dané ústavou plně, či jej omezí na některé osoby.

Obdobný ústavní text i přenesení prezidentem byl za existence Československa, kde však přenesení nemohlo být na smlouvy vyžadující souhlas parlamentu. Prezident si vždy v přenesení vyhradil možnost pro přímé sjednávání smluv v jednotlivém případě i v oblastech přenesených.<sup>19</sup> Rozhodnutí prezidenta z roku 1993 obsahově vychází z bývalé československé ústavní úpravy, která neumožňovala přenést na vládu sjednávání mezinárodních smluv vyžadujících souhlas československého parlamentu. Nijak nezareagovalo na novou Ústavu s možností přenést sjednávání i v této oblasti smluv.

Prvotní sjednávání smluv prezidentem vychází z tradičního chápání, že dle mezinárodního práva za stát jedná hlava státu, ať přímo či skrze obecné či zvláštní zástupce (premiéři, ministři zahraničí, vyslanci). I základní smlouva o Evropském hospodářském společenství hovoří, že je uzavřena nikoliv státy (Francie, Německo), ale hlavami státu (prezident Francie, velkovévodkyně lucemburská, král Belgičanů aj.). To vychází z dřívější tradice personifikace státu v osobě hlavy státu, kdy jednání hlavy státu se

---

<sup>16</sup> Vít Šťastný: *Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv*, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 219.

<sup>17</sup> Čl. 79 Ústavy hovoří o správních úřadech. § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy používá termín orgán státní správy. Pouze v čele Úřadu vlády nestojí předseda, ale jeho vedoucí.

<sup>18</sup> § 2 ods. 1 bod 10 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Úřad vlády byl mezi ústřední správní úřady zařazen zákonem č. 219/2002 Sb. Zákon používá ještě termín orgán státní správy, čl. 79 ods. 1 Ústavy již termín správní úřad.

<sup>19</sup> Do roku 1948 ještě ústava výslovně o možnosti přenesení nehovořila, tak tomu bylo až od 1948. § 10 pís a) prozatímní ústavy č. 37/1918 Sb. § 64 ods. 1 bod 1 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. § 74 Ústavy č. 150/1948 Sb., čl. 62 ods. 1 bod 1 Ústavy č. 100/1960 Sb., čl. 61 ods. 1 pís. a) ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Rozhodnutí prezidenta republiky č. 63/1967 Sb. a č. 31/1969 Sb. Obsah rozhodnutí prezidenta byl prakticky totožný a změny vyplývaly jen z jiného označení parlamentu a formálně jiného ústavního zmocnění (Národní shromáždění dle Ústavy z 1960, Federální shromáždění dle ústavního zákona o československé federaci).

přičítá státu samotnému. Rovněž mezinárodní smlouva pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropského společenství z 13. 12. 2007 (Lisabonská smlouva) vyžaduje souhlas Parlamentu a jde tedy o smlouvu prezidentskou, jejichž sjednávání obecně na vládu prezident nepřenesl, přesto byla sjednána především Ministerstvem zahraničí a podepsána na základě prezidentského individuálního zmocnění premiérem a ministrem zahraničí po souhlasu vlády z 4. 12. 2007. Ústavní text neodpovídá dlouhé dřívější československé i dnešní ústavní zvyklosti, kdy fakticky přípravu prezidentských smluv zajišťuje Ministerstvo zahraničí.

Jiří Malenovský přirovnal sjednávání mezinárodní smlouvy ke štafetovému běhu, kde si jednotliví aktéři předávají smlouvu jako kolík.<sup>20</sup> Toto přirovnání je plně akceptovatelné. Ovšem Malenovský za prvního nositele štafetového kolíku považuje vládu a prezidenta dává až na konec procesu jen k ratifikaci smlouvy případně již odsouhlasené Parlamentem, pokud je to nutné. Tím zcela popírá ústavní úpravu, která výslovně prezidentovi, nikoliv vládě, dává právo sjednávat mezinárodní smlouvy. Vláda se k sjednávání mezinárodních smluv dostane až na základě zmocnění prezidenta. Tedy prezident je prvním i posledním běžcem v takovém štafetovém běhu, kterého se samozřejmě účastní vláda a podle povahy smlouvy i Parlament.

#### Slovenský exkurz

Na Slovensku mají stejnou ústavní úpravu pocházející z československé tradice a původně bylo i obdobné prezidentské rozhodnutí prezidenta Michala Kováče č. 205/1993 Z.z o přenesení práva uzavírat mezinárodní smlouvy.<sup>21</sup> Rozpor mezi ústavní úpravou a ústavní zvyklostí pak na Slovensku řešilo nové rozhodnutí prezidenta Rudolfa Schustera č. 250/2001 Z.z., které výslovně přeneslo na vládu i přípravu a projednávání, nikoliv však sjednávání (schvalování), prezidentských mezinárodních smluv vyžadujících souhlas parlamentu. Rozdíl je v tom, že právo prezidenta Slovenské republiky v oblasti uzavírání mezinárodních smluv není podrobena kontrasignaci ze strany premiéra.

#### Ministerstvo zahraničních věcí

Ústavní úprava dává právo sjednávat mezinárodní smlouvu prezidentu republiky pod podmínkou spolupodpisu předsedy vlády. Praxe přípravy

---

<sup>20</sup> Jiří Malenovský: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009 s. 115. Malenovský rozebírá případ Římského statutu o Mezinárodním trestním soudu, kde výslovně uvádí, že „vláda hlasovala pro dojednaný návrh Římského statutu, který také záhy 13. 4. 1999 podepsala“. Nicméně vláda nepodepsala statut, ze své vlastní primární pravomoci, ale v zastoupení hlavy státu, jelikož jde o prezidentskou smlouvu, jejíž sjednávání vládou není pokryto obecným zmocněním prezidenta daným jeho rozhodnutím č. 144/1993 Sb., ale vláda musí mít individuální pověření prezidenta k uzavření takové smlouvy.

<sup>21</sup> Čl. 102 ods. 1 pís. a) Ústavy SR č. 460/1992 Sb.

prezidentských smluv Ministerstvem zahraničních věcí se lze dovolávat jen omezeně, protože jde o ústavní zvyklost při chápání Ministerstva zahraničních věcí jako ústředního orgánu státní správy v dané oblasti<sup>22</sup>, nikoliv však závazný ústavní obyčej. V případě rozporu zvyklosti a pozitivní (psané) ústavní úpravy je nutné dát přednost psané ústavní úpravě před zvyklostí. Zvyklost lze užít tam, kde psaný právní předpis mlčí či nabízí možnost více výkladů, zvyklost nemůže být *contra legem*.

Zákon o ministerstvech sice zmiňuje působnost Ministerstva zahraničí koordinovat a zabezpečovat přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod.<sup>23</sup> Ovšem působnost Ministerstva zahraničí lze uplatnit jen v případě přenesení práva sjednávat smlouvu prezidentem. Obyčejný zákon totiž nemůže dát jinému orgánu působnost, kterou ústava svěřuje prezidentu republiky. Právní úprava se rozchází se skutečností, když Ministerstvo zahraničních věcí v praxi sjednává převážnou většinu mezinárodních smluv přímo či skrze jemu podřízené státní orgány – diplomatická zastoupení v zahraničí. Naproti tomu prezident republiky nemá vybudovaný odborný aparát k realizaci sjednávání mezinárodních smluv, i když v zahraničí by jeho vůli mohli realizovat vedoucí diplomatických zastoupení, které jmenuje a odvolává s kontrasignací premiéra.

#### Boj prezidenta a vlády

Prezident nemůže z vnitrostátního práva platně podepsat smlouvu, kterou předseda vlády nekontrasignuje.<sup>24</sup> Vláda však nemá právní mechanismus jak donutit prezidenta k podpisu smlouvy, kterou podepsat nechce. Z hlediska mezinárodního práva veřejného může bez prokázání zvláštních plných mocí zastupovat stát vždy hlava státu (prezident), hlava vlády (předseda) a ministr zahraničí.<sup>25</sup> Je věcí každého státu, aby jeho zástupci podepisovali smlouvy

---

<sup>22</sup> § 6 ods. 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

<sup>23</sup> § 6 ods. 3 pís. f) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ve znění zákona č. 21/1993 Sb. K naplnění této funkce byla vydána Metodická instrukce ministra zahraničních věcí ke sjednávání, vnitrostátnímu projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv z 16. 3. 2004. Instrukce navazuje na směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání a ukončování platnosti mezinárodních smluv schválenou usnesením vlády 11. 2. 2004 č. 131.

<sup>24</sup> To je rozdíl od států, kde sjednávání mezinárodních smluv hlavou státu není podmíněno součinností předsedy vlády. V roce 2008 vznikl spor mezi srbským prezidentem Borisem Tadičem a premiérem Vojislavem Koštunicou o sjednání asociační smlouvy s Evropskou unií, s kterou premiér nesouhlasil a na protest proti pokračování ve sjednávání podal předseda vlády Vojislava Koštunice demisi 8. 3. 2008. Následně prezident 13. 3. 2008 rozpustil parlament. Prezident pak v Lucemburku 29. 4. 2009 asociační smlouvu s Evropskou unií podepsal, byť s ní nesouhlasil Koštunica, který byl až do 7. 6. 2008 předsedou vlády.

<sup>25</sup> Čl. 7 ods. 2 Vídeňské úmluvy o smluvním právu č. 15/1988 Sb.

v souladu se svým vnitrostátním právem. V případě sjednání mezinárodní smlouvy, s níž prezident nebude souhlasit, by mohl odmítnout konečnou ratifikaci smlouvy. Mezinárodní smlouvy ratifikuje prezident,<sup>26</sup> nikoliv Parlament, který dává jen souhlas k ratifikaci prezidentem.<sup>27</sup>

Prezident smlouvu neratifikuje konkludentně nepodepsáním ratifikační listiny. Může samozřejmě ratifikaci odmítnout i výslovně. Pokud ji neratifikuje mlčky, může ji ratifikovat později a může tak učinit i jeho nástupce ve funkci, jestliže je i po delším čase ratifikace smlouvy mezinárodně právně možná. Souhlas Poslanecké sněmovny platí i po skončení jejího funkčního období, neboť z jejího hlediska je projednávání jejího souhlasu skončeno. Nicméně nově zvolená Poslanecká sněmovna může zrušit svůj souhlas s ratifikací, pokud prezident ještě smlouvu neratifikoval.

Ovšem taková situace by bez změny v mezinárodních politických podmínkách měla nastat jen v případě, že prezident „zdědil“ k ratifikaci smlouvu sjednanou jeho předchůdcem, s níž nesouhlasí. Například Václav Klaus původně vyhlášoval, že nebude ratifikovat smlouvu se Svatým stolicem sjednanou za prezidentství Václava Havla. Pak však toto stanovisko opustil, ovšem za situace, kdy souhlas k ratifikaci nedala Poslanecká sněmovna. Zajímavý z tohoto hlediska byl Klausův nesouhlas se smlouvou o Ústavě pro Evropu, kterou formálně právně sjednal on (v prezidentově zastoupení podepsána premiérem), neboť šlo o smlouvu prezidentskou, jejíž sjednání na vládu obecným rozhodnutím nepřenesl. Fakticky však byla při jejím sjednávání činná vláda a Ministerstvo zahraničních věcí.<sup>28</sup> Pokud prezident nesouhlasí, má znemožnit odepřením pověření podpis smlouvy. Zde však spíše šlo o vyjádření ideového nesouhlasu s tím, že Václav Klaus nikdy neřekl, že smlouvu nakonec nebude ratifikovat. Pokud jde o smlouvu o přistoupení ČR k Evropské unii, tak tu přímo Václav Klaus jako prezident podepsal 16. 4. 2003 v Aténách.

Jiří Malenovský uvádí, že od prezidenta se ratifikace mezinárodní smlouvy vyjednané vládou očekává a kdyby ústavodárce chtěl trvat na tom, že hlava státu disponuje právem ratifikovat, mohl to do Ústavy výslovně vepsat.<sup>29</sup> Malenovský však nedůvodně rozdílně přistupuje k jinému výkladu vůči hlavě státu než vůči jiným orgánům. Proč by ústava měla výslovně u prezidenta uvádět, že jestliže má určitou pravomoc, tak má i pravomoc

---

<sup>26</sup> Čl. 63 ods. 1 pís. b) Ústavy.

<sup>27</sup> Čl. 49 Ústavy.

<sup>28</sup> Vít Šťastný: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 223.

<sup>29</sup> Jiří Malenovský: Kulečnick namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009 s. 122.



určitý úkon neučinit? Vždyť nikdo nezpochybňuje právo Parlamentu nezvolit prezidenta, byť v ústavě je upravena jeho volba, ne nezvolení. Rovněž na zákonné úrovni nikdo nezpochybňuje právo vlády nejmenovat nejvyššího státního zástupce na návrh ministra spravedlnosti. Podle Malenovského logiky by vláda musela návrhu vyhovět, jelikož ústava ani zákon výslovně neupravují právo vlády návrh ministra na jmenování nejvyššího státního zástupce zamítnout. To je však postup, který se u žádného orgánu neuplatňuje a není důvod jej uplatňovat u hlavy státu. Sám Malenovský uvádí případ belgického krále a lucemburského velkovévody, kteří odmítli udělit panovnický souhlas se zákonem.<sup>30</sup> Právě tyto příklady vedou k tomu, že jestliže ústava dává nějaké právo hlavě státu, tak proto, aby jej vykonávala a ne nevykonávala. V Belgii i Lucembursku hlavy státu jednaly v rámci svých ústavních práv a protože s jejich jednáním byl politický nesouhlas, vedlo to v Belgii k prohlášení o dočasné neschopnosti krále vládnout a v Lucembursku ke změně ústavy a zmenšení práv hlavy státu.<sup>31</sup> Kdyby panovníci jednali neústavně, pak nebylo třeba měnit ústavu (Lucembursko) či využívat jiné ústavní možnosti (Belgie), ale panovníka pro porušení ústavy sesadit. Využití ústavních práv hlavou státu však je naplněním ústavy, nikoliv jejím porušením. Pakliže je nespokojenost s ústavními pravidly, je nutné je ústavním způsobem měnit, nikoliv mrzačit podivnými výklady.

Jiří Malenovský dále uvádí, že středobodem celého republikánského uspořádání je parlament, jenž je volen lidem jako suverénem v demokratickém státě. I to je pochybné, neboť britský parlament je v monarchickém systému silnější než mnohé republikánské parlamenty. Nicméně i při významné roli parlamentu v našem ústavním systému nelze vyvozovat převod ústavních práv prezidenta v oblasti mezinárodních smluv na vládu. Vždyť prezidentskou volbu provádí obě komory Parlamentu, zatímco o vládě hlasuje pouze jedna. Ovšem odvození legitimacy státního orgánu jen dle vazby na parlament či lid je v zastupitelské demokracii sporné. Neb jakou legitimitu by z tohoto pohledu měly soudy, včetně Evropského soudního dvora, jejichž vazba na přímo volené parlamenty je vzdálená, rozhodně vzdálenější než u orgánů výkonné moci. Přesto nelze říci, že jsou v demokracii nelegitimní.

Případy neratifikace prezidentem či sporů o ratifikaci

---

<sup>30</sup> Jiří Malenovský: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009 s. 123.

<sup>31</sup> Oba katolíci tak učinili z náboženských důvodů. Král Belgičanů Balduin I. odmítl 1990 podepsat zákon povolující interrupci a 4. -5. 1990 byl dočasně prohlášen za neschopna vládnout, zákon byl vyhlášen bez jeho podpisu. Velkovévoda lucemburský Jindřich odmítl 2008 podepsat zákon povolující euthanasii. Zákon byl vyhlášen až po ústavní změně rušící právo velkovévody zákony potvrzovat, nadále je bude vyhlášovat. Čl. 34 Ústavy Velkovévodství lucemburského.

Prezident Václav Klaus neratifikoval Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivních stížností z 9. 11. 1995, s jehož podpisem souhlasil ještě předchozí prezident Václav Havel dne 26. 2. 2002. S ratifikací protokolu obě komory Parlamentu souhlasily.<sup>32</sup> Václav Klaus neratifikoval protokol v podstatě z důvodu politického nesouhlasu.<sup>33</sup>

Prezident Václav Klaus ratifikoval 8. 7. 2009 Římský statut Mezinárodního trestního soudu z 17. 7. 1998, s jehož podpisem 13. 4. 1999 souhlasil předchozí prezident Václav Havel. S ratifikací Římského statutu obě komory Parlamentu souhlasily jako se smlouvu podle čl. 10a a 39 ods. 4 Ústavy třípětinovou většinou.<sup>34</sup> Sporné bylo, že vláda jako předkladatel v Parlamentu v důvodové zprávě uvedla, že mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy může doplňovat a nahrazovat ústavní pořádek, byť není formálně jeho součástí. S tímto prezident Václav Klaus nesouhlasil i s odkazem na první náleží Ústavního soudu ve věci ústavnosti Lisabonské smlouvy o Evropské unii.<sup>35</sup> Rovněž dříve bylo stanovisko předchozích vlád takové, že před ratifikací Římského statutu musí být provedena změna ústavy v oblasti imunit některých veřejných činitelů, pravomoci prezidenta udělovat milost a amnestii a v zákazu nucení občanů opustit státní území.<sup>36</sup> Proto prezident Václav Klaus původně ratifikaci odkládal a po určitém tlaku k ní přistoupil až po více než 8 měsících. Přitom bylo zároveň zveřejněno stanovisko Odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky

---

<sup>32</sup> Vláda předložila protokol Poslanecké sněmovně 31. 3. 2003, která s jeho ratifikací vyslovila souhlas 21. 5. 2003 (tisk Poslanecké sněmovny 198, 4. volební období), a Senátu 22. 7. 2003, který s ním vyslovil souhlas 11. 9. 2003 (tisk Senátu 148, 4. funkční období). Smlouva byla doručena prezidentu 19. 9. 2003 k ratifikaci.

<sup>33</sup> Jiří Malenovský: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009 s. 121.

<sup>34</sup> Vláda předložila Římský statut 18. 2. 2008 oběma komorám Parlamentu. Senát s ním vyslovil souhlas 16. 7. 2008 (tisk Senátu 188, 6. funkční období) a Poslanecká sněmovna 29. 10. 2008 (tisk Poslanecké sněmovny 423, 5. volební období).

<sup>35</sup> Nález Ústavního soudu č. 446/2008 Sb. K věci blíže Jiří Malenovský: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009 s. 115-124. Jiří Malenovský považuje mezinárodní smlouvy dle čl. 10a za akty, které mají ústavní právní sílu. S tímto nesouhlasíme, neboť mezinárodní smlouvy bez ohledu na proces vnitrostátního schvalování mají přednost jen před zákonem, nemají však ústavní sílu. Nejsou součástí ústavního pořádku. Pokud by mezinárodní smlouvy měly ústavněprávní sílu, pak by byl zbytečný jejich přezkum z hlediska ústavnosti Ústavním soudem podle čl. 87 ods. 2 Ústavy, neboť smlouva se silou ústavní by vnitrostátně ústavu nepřímou novelizovala a žádný rozpor by nebyl. Důvodem přezkumu je však vyloučit ratifikaci mezinárodní smlouvy, která by byla v rozporu s ústavou. Tento ústavní nesoulad může být upraven jen výslovnou změnou Ústavy, alternativou je adaptace mezinárodní smlouvy transformací do ústavního pořádku formou zvláštního ústavního zákona.

<sup>36</sup> Vládní návrh ústavních změn nebyl opakovaně schválen – tisky Poslanecké sněmovny č. 541 a 1112, 3. volební období Poslanecké sněmovny.

k ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu,<sup>37</sup> v němž jsou shrnuty právní výhrady pro něž prezident ratifikaci odkládal.

Prezident Václav Klaus neratifikoval automaticky Lisabonskou smlouvu o Evropské unii z 13. 12. 2007 po té, co s ní vyslovily souhlas třípětinovou většinou obě komory Parlamentu.<sup>38</sup> Původně spolu s polským prezidentem Lechem Kaczyńskim<sup>39</sup> vyčkával výsledku referenda v Irsku o této smlouvě. Po kladném výsledku irského referenda<sup>40</sup> podmínil V. Klaus ratifikaci opatřením, aby se Listina základních práv Evropské unie, jež je obsažena v Lisabonské smlouvě, nemohla vztahovat na řešení majetkových věcí plynoucích z Benešových dekretů.<sup>41</sup> Smlouvu ratifikoval 3. 11. 2009<sup>42</sup> po té, co na zasedání Evropské rady v Bruselu 29. 10. 2009 bylo jeho požadavku vyhověno a pro Českou republiku rozšířena výjimka Polska a Velké Británie k Listině základních práv Evropské unie s tím, že bude právně závazně zapracována do smlouvy o přistoupení Chorvatska.

Ústavní soud uznal zvyklost za pramen práva, včetně práva ústavního.<sup>43</sup> Použil tak i při rozhodování, zda pravomoc prezidenta jmenovat guvernéra České národní banky podléhá spolupodpisu předsedy vlády či nikoliv. Ústavní soud konstatoval, že ne a to i na základě ústavní zvyklosti, kdy byly jmenování guvernéři banky bez kontrasignace, aniž by to předsedovi vlády vadilo. Přičemž před jmenováním Zdeňka Tůmy guvernérem v roce 2000, které se stalo předmětem sporu premiéra a prezidenta, byl jmenován guvernéř České národní banky jen dvakrát<sup>44</sup> a to 20. 1. 1993 a 22. 7. 1998, když jen druhé jmenování bylo provedeno prezidentem. V prvním případě jmenoval guvernéra předseda Poslanecké sněmovny, jelikož úřad prezidenta

---

<sup>37</sup> <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/informace-soudnim-sporum/5.shtml>

<sup>38</sup> Poslanecká sněmovna dne 18. 2. 2009 usnesením č. 1072 a Senát 6. 5. 2009 usnesením č. 154. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=407>

<sup>39</sup> Polský Sejm vyslovil se smlouvou souhlas 1. 4. 2008 a Senát 2. 4. 2008. Polský prezident původně 1. 7. 2008 odmítl ratifikovat smlouvu, byť se přímo v Lisabonu účastnil jejího sjednávání, i když ji nepodepsal a jeho jménem tak učinili premiér Donald Tusk a ministr zahraničí Radosław Sikorski. Polský prezident ratifikoval smlouvu až 10. 10. 2009 po kladném výsledku irského referenda.

<sup>40</sup> První referendum odmítající smlouvu se konalo 12. 6. 2008. Opakované referendum, které smlouvu přijalo, bylo 2. 10. 2009.

<sup>41</sup> Prezident ohrozil Lisabon kvůli odsunutým Němcům, *Právo* 10. 10. 2009 s. 1 a 2.

<sup>42</sup> V tento den také Ústavní soud konstatoval, že Lisabonská smlouva jako celek není v rozporu s ústavním pořádkem. Nález z 3. 11. 2009 č. 387/2009 Sb. (Pl.ÚS 29/09).

<sup>43</sup> Nálezy Ústavního soudu č. 30/1998 Sb. a 285/2001 Sb.

<sup>44</sup> Ovšem obdobně byli jmenováni viceguvernéři.

nebyl obsazen.<sup>45</sup> Ústavní soud tedy mluví o zvyklosti již na základě jednoho jmenovacího aktu. Jestliže již v roce 2003 došlo k neratifikaci mezinárodní smlouvy prezidentem (dodatkový protokol o kolektivních stížnostech), byť byl dán souhlas Parlamentu a ani vláda či Parlament se právně relevantním způsobem nedomáhaly po prezidentovi ratifikace jako výkonu jeho povinnosti, tak lze hovořit o vytvoření zvyklosti, která plně odpovídá ústavnímu textu, že ratifikace je pravomocí prezidenta a v rámci výkonu této pravomoci je i jeho možnost neratifikovat mezinárodní smlouvu.

Vláda nemá právní nástroj donutit prezidenta ratifikovat smlouvu, kterou prezident nechce sjednat. Prezident bude argumentovat tím, že daná smlouva nebyla sjednána ústavně konformně, jelikož ji sjednala vláda proti jeho vůli, aniž by na ni přenesl takovéto právo. Prezident může však odmítnout i ratifikaci smlouvy, která byla sjednána ústavně konformně se souhlasem jeho předchůdce, ale on jako nový prezident s ní nesouhlasí. Rovněž praxe, že se ratifikují jen prezidentské smlouvy, nikoliv vládní a rezortní nemá ústavní oporu.<sup>46</sup> Naopak logická by byla jejich ratifikace prezidentem jako součást kontroly, že vláda či ministr nepřekročil rozsah rozhodnutí prezidenta o přenesení práva takovou smlouvu sjednat.

Mezinárodní smlouva je nástroj zahraniční politiky, kde rozhoduje nejen pohled právní. Nelze ratifikovat mezinárodní smlouvu, která je neústavní. Dále může být neratifikována i smlouva, jež neodpovídá zájmům státu. A co je zájem státu vykládá orgán, který ve věci rozhoduje. Důvodem může být změněná vnitropolitická situace na obou stranách. Např. je sjednána smlouva se státem, kde dojde k politickému převratu a náš stát se k nové vládě staví chladně. Změna však může nastat i u nás, kdy např. nová vláda nechce realizovat mezinárodně politická rozhodnutí předchozí vlády.<sup>47</sup> Ovšem stát se má chovat v mezinárodních vztazích předvídatelně, není správné měnit bez vážného důvodu postoj mezi podepsáním a ratifikací

---

<sup>45</sup> Předseda Poslanecké sněmovny jmenoval prvním guvernérem Josefa Tošovského a tedy vnímal tuto pravomoc jako nekontrasignovanou, jinak by přešla na předsedu vlády. Václav Havel se ujal úřadu prvního prezidenta Čech, Moravy a Slezska až 2. 2. 1993 a 17. 2. 1993 jmenoval šest členů Bankovní rady ČNB včetně Josefa Tošovského, který měl tedy zvlášť jmenovací dekret na pozici guvernéra a zvlášť na pozici člena Bankovní rady. Čl. 62 pís. k) a čl. 66 Ústavy. Tošovský guvernérem ČNB, *Právo* 21. 1. 1993 s. 3. Prezident jmenoval bankovní radu, MF Dnes 18. 2. 1993 s. 2.

<sup>46</sup> Jan Kysela: Parlamentní projednávání mezinárodních smluv po novele Ústavy, *Parlamentní zpravodaj* 4/2002, s. 15. Vít Šťastný: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, sborník *Postavení prezidenta v ústavním systému ČR*, Brno 2008, s. 228.

<sup>47</sup> Příkladem je neratifikace Dodatkového protokolu k Evropské sociální chartě zakládající systém kolektivních stížností z 9. 11. 1995, k němuž náš stát přistoupil za sociálně demokratických vlád z iniciativy Vladimíra Špidly, jež byl 1998-2002 ministrem práce a sociálních věcí a 2002-04 premiér. Po jeho odchodu z funkce premiéra již další sociálně demokratické vlády a zvláště následující pravicové vlády premiéra Miroslava Topolánka na ratifikaci neměly zájem.

smlouvy. Pokud prezident nesouhlasí s obsahem smlouvy, nemá pověřit premiéra k jejímu podpisu.

Pokud prezident neratifikuje mezinárodní smlouvu, nelze jeho akt nahradit. Úvahy, že to může učinit Ústavní soud,<sup>48</sup> popírají dělbu moci. Ústavní soud je orgánem moci soudní s ústavou danými působnostmi, není nejvyšším orgánem veškeré státní moci. Těžko si lze představit situaci, kdy Ústavní soud nahrazuje rozhodnutí jiných orgánů státu. Když si uzurpuje pravomoci prezidenta, jistě jiné napadne, aby rozhodl místo jiných orgánů. Pak by se na Ústavní soud např. mohla obrátit vláda, aby nahradil rozhodnutí Parlamentu a to je konec dělby moci. Ústavní soud by rozhodoval o všem. Ožila by absolutistická zásada francouzského krále Ludvíka XIV. – stát jsem já, tedy Ústavní soud.

Rovněž úvahy o trvalém či dočasném sesazení prezidenta,<sup>49</sup> protože realizuje svá ústavní práva a nejedná dle pokynů parlamentu, připomínají hrdelní proces s francouzským králem Ludvíkem XVI., kterému parlament vyčítal, že vetoval některé proticírkevní zákony, byť mu to umožňovala francouzská revoluční ústava. Existuje-li dělba moci, nelze sesazovat státní orgány za to, že vykonávají svá ústavní práva jen proto, že se to jinému orgánu nelíbí. Pokud chce Parlament rozhodovat o mezinárodních smlouvách, ať zruší dělbu moci, definuje se po vzoru ústavy Antonína Novotného z roku 1960 za nejvyšší státní orgán<sup>50</sup> a přisvojí si právo ratifikovat mezinárodní smlouvy. Dokud platí současná ústava, je ratifikace smluv právem hlavy státu.

Ústavní soud v nálezů o souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem vyslovil názor, že prezident má ratifikovat mezinárodní smlouvu bez zbytečného odkladu,<sup>51</sup> ovšem tento názor není závazný. Ústavní soud je totiž vázán návrhem, může rozhodnout jen to, co je předmětem sporu, jenž vymezuje navrhovatel. Ústavní soud však mimochodem v odůvodnění nálezů o ústavnosti mezinárodní smlouvy vyjádřil názor, že prezident má ratifikovat mezinárodní smlouvu bez zbytečného odkladu. Každý státní orgán má rozhodovat bez zbytečného odkladu, což se některým orgánům nedaří. Ovšem žádaný orgán nemůže vstupovat do ústavní pravomoci jiných orgánů. Proto je nutné odmítnout závaznost názoru o povinnosti prezidenta automaticky ratifikovat mezinárodní smlouvy vysloveného Ústavním soudem ve věci, která se netýká předmětu řízení, neboť navrhovatel

---

<sup>48</sup> Zaskočí za Klause ÚS? Rychetský to připouští, *Právo* 19. 2. 2009, s. 2.

<sup>49</sup> Zelení zvažují možnost vypudit Klause z Hradu. Ale jsou sami, *Právo* 10. 10. 2009 s. 2. Senátorka: Vzít Klausovi pravomoce, *Právo* 15. 10. 2009 s. 2.

<sup>50</sup> Čl. 39 ods. 1 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

<sup>51</sup> Body 116, 119 odůvodnění nálezů č. 387/2009 Sb. (Pl.ÚS 29/09).

(skupina senátorů) chtěl po Ústavním soudu posouzení ústavnosti mezinárodní smlouvy, nikoli výklad pravomocí prezidenta republiky. Prezident musí návrh na výkon své pravomoci bez zbytečného odkladu posoudit, nikoli každému vyhovět. Ústavní soud není nad ústavou a je nutné odmítnout snahy Ústavního soudu o posílení vlastní mocenské pozice formou vyjadřování k otázkám, které nejsou předmětem řízení, bez toho, aby mu tuto možnost dál ústavodárce změnou ústavy či alespoň zákona o Ústavním soudu.

#### Závěr

Prvotní sjednání i konečná ratifikace mezinárodních smluv je ústavním právem prezidenta. Ústava v oblasti uzavírání mezinárodních smluv předpokládá spolupráci prezidenta a předsedy vlády, praxe pak i Ministerstva zahraničí. Proti vůli prezidenta nelze ústavně konformně uzavřít mezinárodní smlouvu, kdy prezident bude moci odmítnout ratifikaci či v případě smlouvy podle čl. 10a Ústavy může být dán návrh Ústavnímu soudu na konstatování rozporu smlouvy s ústavním pořádkem z hlediska procesu přijetí. 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 vzniklé v letech 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. I u nás je nutné spor nepřenášet na mezinárodní úroveň, ale předem vnitrostátně dohodnout politický mandát. Právním řešením by bylo i to, že by prezident vydal nové rozhodnutí, které by po slovenském vzoru dalo vládě právo na přípravu sjednání všech mezinárodních smluv s výhradou jiného postupu v konkrétních případech, což by legalizovalo současný faktický stav.

#### **Literature:**

- Mlsna, P.: Ústavní aspekty zastupování ČR navenek prezidentem republiky, sborník Postavení prezidenta v ústavním systému ČR, Brno 2008.
- Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.: Ústavní systém ČR, Praha 1993.
- Kysela, J.: Parlamentní projednávání mezinárodních smluv po novele Ústavy, Parlamentní zpravodaj 4/2002,
- Malenovský, J.: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, Právní rozhledy 4/2009 s. 123.
- Šťastný, V.: Prezident republiky a sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, sborník Postavení prezidenta v ústavním systému ČR, Brno 2008.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.  
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

**Contact – email**

*koudelka@nsz.brn.justice.cz*