

Problémy spojené s aplikací mezinárodního práva na vnitrostátní úrovni

Marek Zukal*

Abstrakt: Článek popisuje roli Ministerstva zahraničních věcí při zajišťování řádné aplikace mezinárodního práva orgány veřejné správy a soudy. Povinnost aplikovat mezinárodní právo plyne všem správním orgánům i soudům z čl. 1 odst. 2 Ústavy. Čas od času se nicméně stává, kvůli nedostatečné znalosti mezinárodního práva, že správní orgány a soudy buďto mezinárodní právo aplikovat opomenou, nebo jej aplikují nesprávně, což může vyústit v porušení mezinárodněprávních závazků České republiky. Je pak úkolem Ministerstva zahraničních věcí pokusit se situaci napravit. Ministerstvo je v různém postavení v závislosti na tom, zda porušení mezinárodněprávního závazku je důsledkem činnosti správního orgánu, nebo důsledkem činnosti soudu. V případě správních orgánů ministerstvo jedná z pozice nadřízenosti (což plyne z výstavby soustavy orgánů veřejné správy na principu subordínace) a může využít svou pravomoc koordinovat činnost orgánů veřejné správy (buďto přímo, nebo – častěji – prostřednictvím jiných příslušných ministerstev). Pozice ministerstva je komplikovanější v případech, kdy je porušení mezinárodněprávního závazku výsledkem činnosti soudu, a to s ohledem na nezávislost soudů, pročež ministerstvo nemůže jejich činnost koordinovat jako v případě správních orgánů. Ministerstvu pak zbývají omezené možnosti k pokusu o nápravu: 1) odmítnutí zprostředkovat doručení diplomatickou cestou, 2) zaslání *amicus curiae* brief s vysvětlením aplikovatelného mezinárodního práva a 3) podnět k jednání soudu *ex officio* tam, kde je to možné.

Klíčová slova: mezinárodněprávní závazek, jurisdikční imunita, doručování diplomatickou cestou, *amicus curiae*

Úvod

Dodržování závazků podle mezinárodního práva je povinnost, která České republice plyne z mezinárodního práva samotného (viz např. čl. 26 a 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu¹ zakotvující zásadu *pacta sunt servanda* a zásadu, že smluvní strana se nemůže dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy). Na ústavní úrovni je tato povinnost připomenuta v ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy:² „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“ I před vložení tohoto ustanovení do čl. 1 při tzv. euronovele Ústavy bylo možné dovodit povinnost dodržování mezinárodněprávních závazků z charakteristiky České republiky jako právního státu.³

Předpokladem dodržování mezinárodněprávních závazků je řádná aplikace *všech* norem mezinárodního práva, bez ohledu na to, zda jde o normy mezinárodního práva

* JUDr. Ing. Marek Zukal. Autor je studentem doktorského studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy (obor mezinárodní právo) v kombinované formě studia. Působí jako právník na mezinárodněprávním odboru Ministerstva zahraničních věcí. E-mail: m.zukal@hotmail.com. Názory vyjádřené v tomto článku jsou výlučně názory autora, nemusí odpovídat oficiálnímu postoji Ministerstva zahraničních věcí a v žádném ohledu Ministerstvo zahraničních věcí nijak nezavazují. Autor děkuje za cenné připomínky JUDr. Petru Válkovi, Ph.D., LL.M.; JUDr. Pavlu Cabanovi, Ph.D., a prof. JUDr. Pavlu Šturmovi, DrSc.

¹ Vyhlášená pod č. 15/1988 Sb.

² Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

³ FILIP, Jan. Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR. *Právní zpravodaj: časopis pro právo a podnikání*. Praha: C. H. Beck, 2001, č. 11., s. 4.

smluvního, či o normy obyčejové povahy. Tuto aplikaci provádějí v konkrétních případech různé orgány státu (stát má povahu právnické osoby, jedná prostřednictvím svých orgánů⁴). Může jít o orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní. Je nepochybné, že ústavní apel k dodržování mezinárodněprávních závazků je adresován všem orgánům České republiky. Jak uvádějí Čepelka a Šturma: „Všechny státní orgány musí postupovat v souladu s mezinárodními závazky ČR při výkonu svých zákonodárných, výkonných a soudních funkcí, a to přinejmenším na nejvyšším stupni hierarchie příslušné moci (např. Parlament, vláda, Ústavní soud atd.). Jen tak může Česká republika dostát své mezinárodní a nyní [tj. po vložení čl. 1 odst. 2 do Ústavy] i ústavní povinnosti.“⁵ Se závazností pokynu k dodržování mezinárodního práva pro „orgány všech tří mocí“ počítá i důvodová zpráva k návrhu tzv. euronovely Ústavy (podle důvodové zprávy jde o „východisko pro činnost orgánů moci výkonné, soudní i zákonodárné“⁶).

Orgány jednotlivých složek státní moci mohou Českou republiku potenciálně postavit do role porušitele mezinárodního práva různými způsoby. Parlament jako reprezentant moci zákonodárné by mohl například přijmout zákon, který bude v rozporu s normami mezinárodního práva,⁷ nebo naopak zákon normami mezinárodního práva vyžadovaný nepřijmout.⁸ Jiným problematickým projevem činnosti Parlamentu může být přijetí usnesení vyzývajícího k porušení mezinárodněprávního závazku – viz např. usnesení Poslanecké sněmovny č. 1675 ze dne 23. května 2017, v němž Poslanecká sněmovna v rozporu s mezinárodněprávními závazky ČR vyzývá vládu, aby zastavila veškeré platby členských příspěvků České republiky UNESCO⁹ (ačkoli zde obdobně platí, co je uvedeno v pozn. č. 7). V zásadě však činnost Parlamentu nemívá povahu aplikace práva v jednotlivých případech, Parlament především právo tvoří. Právo pak aplikují jednak orgány moci výkonné a jednak orgány moci soudní, tedy soudy.

V ideálním světě by všechny orgány aplikující právo veškeré aplikovatelné právo, tedy vedle práva vnitrostátního i právo mezinárodní, dokonale znaly a bezchybně aplikovaly. Ve světě reálném tomu tak ale být nemusí (i proto např. jednotlivé procesní předpisy zavádí opravná řízení a opravné prostředky). Pokud jde o normy mezinárodního práva, důvodem jejich potenciální neznalosti a z ní plynoucí možnosti jejich nesprávné aplikace (či dokonce úplného opomenutí aplikace) může být skutečnost, že na rozdíl od práva vnitrostátního se s ním tyto orgány nesetkávají každodenně. Vedle toho se pak jako komplikující v tomto ohledu může jevit skutečnost, že velká část norem mezinárodního práva je obsažena v pramenech nepsané povahy (obyčejové právo), pročež zjišťování existence

⁴ POTOČNÝ, Miroslav – ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 193.

⁵ ČEPELKA, Čestmír – ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 134.

⁶ Důvodová zpráva k návrhu tzv. euronovely Ústavy, sněmovní tisk č. 884 (Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 2001). Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=884&CT1=0>>.

⁷ Je však otázkou, nakolik norma vnitrostátního práva může být vůbec v rozporu s mezinárodním právem, když z pohledu mezinárodního práva je vnitrostátní norma toliko mimoprávní skutečností (viz např. MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část a poměr k jiným právním systémům*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 345). V rozporu s mezinárodním právem patrně bude teprve jednání státu na základě své vnitrostátní normy, jímž dochází k porušení normy práva mezinárodního.

⁸ Viz např. čl. 4 odst. 1 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, vyhlášené pod č. 143/1988 Sb. („Každý stát, který je smluvní stranou této Úmluvy, zajistí, aby všechny akty mučení byly trestnými činy podle jeho trestního zákona.“).

⁹ Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1675 z 57. schůze (7. volební období) ze dne 23. května 2017. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=109887>>.

a obsahu takových norem je komplikovanější než v případě norem obsažených v právních předpisech či mezinárodních smlouvách.¹⁰

1. Aplikace mezinárodního práva orgány veřejné správy

V činnosti orgánů veřejné správy se ve značné míře projevuje specializace, která je důsledkem relativně častého stanovení dílčí věcné působnosti¹¹ jednotlivých vykonavatelů správy. Naproti tomu např. u soudů ke specializaci v takové míře nedochází; jistou omezenou formu specializace zakotvuje pouze § 9 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu,¹² podle něž ve sporech týkajících se cizího státu nebo osob požívajících diplomatických imunit a výsad rozhoduje jako soud prvního stupně krajský soud, a § 10 odst. 2 trestního řádu,¹³ který stanoví, že v případě pochybnosti o vynětí osoby z pravomoci orgánů činných v trestním řízení rozhoduje o této otázce Nejvyšší soud. Obecně řečeno však neexistují specializované soudy ani jednotlivé soudní senáty zaměřující se jen na aplikaci mezinárodního práva.

Na otázky související s mezinárodním právem se v rámci veřejné správy primárně zaměřuje Ministerstvo zahraničních věcí, zejména jeho mezinárodněprávní odbor.¹⁴ Ministerstvo pak také podle § 6 odst. 3 písm. a) kompetenčního zákona¹⁵ „působí k tomu, aby [...] byly dodržovány závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv“ a za tímto účelem „koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy“.¹⁶ (Je třeba dodat, že v praxi působí Ministerstvo zahraničních věcí nejen k dodržování závazků plynoucích z mezinárodních smluv, ale také závazků plynoucích z jiných pramenů mezinárodního práva, zejména pak z mezinárodního obyčeje.) Koordinace činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů je motivována tím, aby byla činnost všech správních úřadů v souladu se standardy obvyklými v mezinárodních vztazích;¹⁷ za tyto standardy je třeba považovat v první řadě normy mezinárodního práva.

Ministerstvo zahraničních věcí není jediným orgánem, který má v rámci orgánů veřejné správy dohlížet na dodržování mezinárodněprávních závazků. V této souvislosti je třeba

¹⁰ S cílem vyjasnit obyčejové právo proto ČR např. v oblasti jurisdikčních imunit iniciovala v rámci Rady Evropy vznik česko-rakouské Deklarace o jurisdikčních imunitách kulturního majetku států, kterou následně podepsala řada dalších států (Deklarace dostupná z: <https://www.coe.int/en/web/cahdi/news-cahdi/-/asset_publisher/FL6bNvgthkKV/content/declaration-on-jurisdictional-immunities-of-state-owned-cultural-property?inheritRedirect=false>). Blíže k Deklaraci viz např.: VÁLEK, Petr. The Czech-Austrian Declaration on Jurisdictional Immunities of State-owned Cultural Property. In: ŠTURMA, Pavel (ed.). *Czech Yearbook of Public & Private International Law*. Vol. 6. Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo, 2015, s. 387–399.

¹¹ Blíže viz např. HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 117.

¹² Zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Podrobněji k roli mezinárodněprávního odboru a právního poradce MZV viz: VÁLEK, Petr. The Different Roles of the Czech Legal Adviser: From a Watchdog to a Headhunter. In: ZIDAR, Andraž – GAUCI, Jean Pierre (eds). *The Role of Legal Advisers in International Law*. Leiden: Brill, 2016, s. 148–163.

¹⁵ Zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶ Celé znění cit. ustanovení: „[Ministerstvo zahraničních věcí] koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů na jim svěřených úsecích státní správy, působí k tomu, aby na těchto úsecích byly dodržovány závazky vyplývající pro Českou republiku z mezinárodních smluv, jakož i z členství České republiky v mezinárodních organizacích.“

¹⁷ KNĚŽÍNEK, Jan. *Kompetenční zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 92 an.

upozornit na čl. 29 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv,¹⁸ podle něž je gestor smlouvy (tj. ministerstvo, do jehož působnosti zcela nebo převážně náleží otázky upravené danou smlouvou) povinen „zajistit kontrolu plnění závazků České republiky vyplývajících ze smlouvy, jakož i sledovat plnění závazků druhou smluvní stranou, [...] podle potřeby přijímat opatření k odstranění případných nedostatků a informovat ministra zahraničních věcí o zjištěných nedostacích [...]“.

Ze specializace orgánů veřejné správy, ze zmocnění obsaženého v kompetenčním zákoně a obecně z existence vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi orgány veřejné správy¹⁹ pak plyne relativně jednodušší možnost zajistit řádnou aplikaci norem mezinárodního práva, než v situaci, kdy mají být tyto normy aplikovány soudy, které jsou při své činnosti nezávislé (viz především čl. 81 a 82 Ústavy).

Ministerstvo zahraničních věcí podle § 6 odst. 3 písm. c) kompetenčního zákona samo řídí (tj. nikoli pouze koordinuje) zastupitelské úřady ČR v zahraničí (ty pak jsou podle § 4 odst. 1 zákona o zahraniční službě²⁰ jeho organizačními útvary²¹). V případě zastupitelských úřadů je potřeba aplikace mezinárodního práva prakticky každodenní (jde např. o normy obsažené ve Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích²²) a mezinárodněprávní odbor Ministerstva zahraničních věcí ji zajišťuje pomocí instrukcí ústředí zasílaných jednotlivým zastupitelským úřadům k provedení [k této komunikaci se nejčastěji využívá forma tzv. telegramů *in claris (verbis)*²³]. Povinnost dodržovat závazky vyplývající pro ČR z mezinárodního práva při výkonu zahraniční služby (na zastupitelských úřadech ČR i v ústředí Ministerstva zahraničních věcí) je navíc zopakována také v § 3 odst. 1 písm. d) zákona o zahraniční službě: „[p]raktický význam této zásady spočívá v tom, že by mezinárodní právo (a případně též právo EU) mělo být bráno v potaz při každodenním výkonu zahraniční služby, a to zejména při službě v zahraničí. Potenciální škody na majetku či dobrém jménu ČR v zahraničí, které by ignorováním jeho pravidel vznikly, by mohly být značné (např. ztráta jurisdikčních imunit pro budovu diplomatické mise či její bankovní účet v důsledku komerčních transakcí atd.).“²⁴

V případě jiných orgánů veřejné správy nelze hovořit o přímém řízení jako u zastupitelských úřadů. To je dáno tím, že Ministerstvo zahraničních věcí není ve většině případů ostatním orgánům veřejné správy přímo nadřízeno. Ministerstvo zahraničních věcí může na porušení norem mezinárodního práva upozornit jiná ministerstva a vyzvat je, aby v rámci své působnosti a pravomoci zjednala nápravu.²⁵

¹⁸ Příloha k usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131.

¹⁹ Viz např. HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo: Obecná část*, s. 117 an: „[...] organizační struktura jeho [mysleno státu] vykonavatelů veřejné správy je utvářena hierarchicky na principu subordínace“.

²⁰ Zák. č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu (§ 6).

²² Vyhlášená pod č. 157/1964 Sb.

²³ Telegram *in claris (verbis)*, jinak také telegram v řeči jasné (obecně užívaná zkratka TIC) je v diplomatické praxi standardní nástroj komunikace zastupitelského úřadu s ústředím. Název tohoto komunikačního prostředku vychází ze skutečnosti, že tyto zprávy nejsou šifrované (na rozdíl od jiných způsobů komunikace, které pak podléhají utajení podle příslušných právních předpisů). Označení „telegram“ je dáno dobou svého vzniku; v současnosti nemá tato forma komunikace s telegramem v původním smyslu slova nic společného.

²⁴ SMOLEK, Martin – VÁLEK, Petr – KNĚŽÍNEK, Jan et al. *Zákon o zahraniční službě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 18.

Ke koordinaci činnosti orgánů věcně podřízených jiným ministerstvům či jiným ústředním správním úřadům, musí docházet prostřednictvím těchto ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, které jsou ústředními orgány státní správy pro danou oblast působnosti orgánů, jejichž činnost je třeba koordinovat [současně platí, že činnost ostatních ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů Ministerstvo zahraničních věcí může koordinovat na základě již uvedeného § 6 odst. 3 písm. a) kompetenčního zákona]. Má-li být například ovlivněna praxe orgánů Celní správy, mělo by se tak dít prostřednictvím Ministerstva financí (viz § 4 odst. 1 kompetenčního zákona a § 1 odst. 3 zákona o Celní správě České republiky²⁶). Porušují-li normu mezinárodního práva správní orgány při správním trestání, může Ministerstvo zahraničních věcí na toto porušení upozornit a správní orgány při výkonu jejich působnosti v této oblasti koordinovat prostřednictvím Ministerstva vnitra, které plní koordinační úlohu v oblasti správního trestání podle § 12 odst. 2 kompetenčního zákona.

I přes výše uvedené může Ministerstvo zahraničních věcí v některých případech upozornit jiný orgán veřejné správy na nesprávnou aplikaci či opomenutí aplikace normy mezinárodního práva přímo, a to typicky v situacích, kdy jsou prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí doručovány písemnosti ve správním řízení (tzv. doručování diplomatickou cestou, jež vyžadují normy mezinárodního práva²⁷). Při doručování písemností diplomatickou cestou zasílá správní orgán písemnost Ministerstvu zahraničních věcí s žádostí, aby ji diplomatickou cestou (tj. připojením písemnosti k průvodní verbální nótě) doručil adresátovi. Diplomatičtý protokol Ministerstva zahraničních věcí (organizační útvar ministerstva) tak díky tomu může v těchto věcech sloužit jako jakýsi „filtr“ a v případech, že písemnost svým obsahem porušuje normu mezinárodního práva (např. normu zakotvující jurisdikční imunitu státu), může ji správnímu orgánu vrátit, aniž by ji doručil adresátovi, jak správní orgán požadoval (tato „filtrace“ je ostatně samotným smyslem doručování diplomatickou cestou). Současně s tím zpravidla správnímu orgánu vysvětlí, jak obsah dané písemnosti porušuje normy mezinárodního práva a eventuálně doporučí postup, který by v rozporu s těmito normami nebyl, čímž naplní koordinační úlohu ministerstva podle kompetenčního zákona.

Jiným příkladem může být situace, kdy se například diplomatická mise cizího státu na území České republiky obrátí na Ministerstvo zahraničních věcí s informací, že jí bylo doručeno rozhodnutí správního orgánu, které je podle názoru této diplomatické mise v rozporu s normou mezinárodního práva. Diplomatičtá mise zpravidla takové rozhodnutí zašle ministerstvu s žádostí, aby věc vyřídilo. Dospěje-li ministerstvo ke stejnému

²⁵ Stalo se tak např. v roce 2013, kdy vyzvalo Ministerstvo zdravotnictví, aby v souladu se zákonem o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži (zákon č. 126/1992 Sb.) zahájilo správní řízení v souvislosti s umístěním znaku vyvolávajícího zdání znaku červeného kříže na fasádě panelového domu v Českých Budějovicích, čímž došlo k porušení závazku ČR plynoucího z Ženevské úmluvy o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v polí ze dne 12. srpna 1949 (vyhlášená pod č. 65/1954 Sb.). Dalším příkladem může být výzva Ministerstva zahraničních věcí adresovaná Ministerstvu životního prostředí, aby zahájilo řízení o přestupku podle zákona o Antarktídě (zákon č. 276/2003 Sb.) v souvislosti se stavbou a provozem polární stanice na Antarktídě občanem ČR v rozporu se Smlouvou o Antarktídě (vyhlášená pod č. 76/1962 Sb.), podle níž má ČR povinnost vyvinout náležitá úsilí, aby v Antarktídě nebyla vykonávána žádná činnost v rozporu s touto smlouvou.

²⁶ Zák. č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ DENZA, Eileen. *Diplomatic law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 469: „[...] a diplomatic mission is entitled to insist that communications to it from organs of the receiving State and in particular from its courts should be channelled through the Ministry of Foreign Affairs [...]“

závěru jako diplomatická mise, tedy že písemnost svým obsahem skutečně porušuje normu mezinárodního práva, zašle takovou písemnost správnímu orgánu, který ji vyhotovil, a opět poukáže na příslušnou normu mezinárodního práva. V minulosti se tak stalo např. v situaci, kdy správní orgán ustanovil pro účely přestupkového řízení diplomatickou misi cizího státu na základě § 32 odst. 2 správního řádu²⁸ opatrovníkem právnické osoby registrované v tomto cizím státě a usnesení o ustanovení opatrovníka zaslal této diplomatické misi přímo (tedy nikoli prostřednictvím diplomatického protokolu). Diplomatická mise se obrátila na Ministerstvo zahraničních věcí a proti tomuto postupu se bránila poukazem na pravidla o imunitách států (a také na nesprávný způsob doručení, který s tím souvisí). Ministerstvo zahraničních věcí se s názorem diplomatické mise ztotožnilo a usnesení, jež mu diplomatická mise postoupila, odeslalo zpět jeho původci – správnímu orgánu, který je vydal, s vysvětlením příslušných norem mezinárodního práva, jež takovému postupu brání. V tomto a obdobných případech tak Ministerstvo zahraničních věcí může do jisté míry působit jako „strážce“ správné aplikace mezinárodního práva v rámci veřejné správy.

Správní orgány a jiné orgány moci výkonné se v některých případech obracejí na Ministerstvo zahraničních věcí (primárně na mezinárodněprávní odbor) i preventivně s cílem předem vyloučit porušení závazku plynoucího z mezinárodního práva. Tak například se na ministerstvo v minulosti obrátil správní orgán – silniční správní úřad s dotazem ohledně pravidel upravujících vyčleňování parkovacích míst pro diplomatické mise. Útvary Policie ČR se předem obracejí na ministerstvo (Diplomatický protokol) s dotazem ohledně vymezení místností diplomatických misí či vymezení obydlí diplomatických zástupců, a to zejména před provedením prohlídky jiných prostor či před provedením domovní prohlídky, která je vyloučena právě v místnostech diplomatické mise (čl. 22 odst. 1 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích²⁹) a v obydlích diplomatických zástupců (čl. 30 odst. 1 ve spojení s čl. 22 odst. 1 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích³⁰). V některých případech s ministerstvem svůj postup s ohledem na aplikovatelné normy mezinárodního práva konzultují i jiné orgány moci výkonné, např. státní zastupitelství (například jedná-li se o mezinárodněprávní imunitu proti trestní jurisdikci plynoucí z mezinárodního práva). Orgány Finanční správy se na ministerstvo mohou obracet s dotazy ohledně existence vynětí některých osob z daňové povinnosti v důsledku jimi požívaných výsad a imunit apod.

V neposlední řadě je třeba zmínit citlivé případy, v nichž dochází k vážnému porušení výsad a imunit některých osob (nejčastěji členů diplomatických misí), kdy musí Ministerstvo zahraničních věcí jednat rychle a upozornit daný orgán, který se porušení dopouští, na takové porušení. Může se tak dít například v situacích, kdy je v rozporu s čl. 29 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích³¹ zadržán diplomatický zástupce nebo osoba v obdobném postavení. Ani tyto případy nejsou v praxi vyloučeny.

Konečně může ministerstvo za určitých okolností poskytovat obecná vyjádření jiným státním orgánům k různým mezinárodněprávním otázkám bez přímé vazby na správní

²⁸ Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ „Místnosti mise jsou nedotknutelné. Orgány přijímajícího státu do nich nesmí vstoupit, leda se svolením šéfa mise.“

³⁰ „Soukromé obydlí diplomatického zástupce požívá stejné nedotknutelnosti a stejné ochrany jako místnosti mise.“

³¹ „Osoba diplomatického zástupce je nedotknutelná. Diplomatický zástupce nesmí být žádným způsobem zatčen nebo zadržán. Přijímající stát s ním bude jednat s náležitou úctou [...]“

či jiné řízení (např. dotazy ohledně režimu místností diplomatické mise – v tomto případě ministerstvo uvádělo na pravou míru rozšířený mylný názor, že místnosti cizí diplomatické mise se stávají státním územím vysílajícího státu; dále může jít o vyjádření k právnímu postavení mezinárodních organizací, k otázkám mezinárodního smluvního práva apod.).

2. Aplikace mezinárodního práva soudy

Soudy na rozdíl od orgánů moci výkonné jsou při své rozhodovací činnosti nezávislé. To samozřejmě nic nemění na tom, že při svém rozhodování jsou soudci vázáni právem, přesněji řečeno některými prameny práva – Ústava výslovně uvádí zákony a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy³² (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Z čl. 95 odst. 1 *a contrario* vyplývá, že soudce není při svém rozhodování vázán např. nařízením vlády či vyhláškou ministerstva. Dovodit z tohoto ustanovení nevázanost soudce pravidly mezinárodního práva obsaženými v jiných pramenech než v tzv. prezidentských smlouvách (tedy např. obyčejovými pravidly mezinárodního práva) je však nanejvýš pochybné.

Ministerstvo zahraničních věcí jakožto orgán moci výkonné s ohledem na důležitou zásadu nezávislosti moci soudní nemůže v případě soudů působit obdobně, jako působí vůči jiným orgánům moci výkonné (respektive jejich většině s ohledem na existenci též nezávislých orgánů moci výkonné), tedy jako jakýsi strážce dodržování mezinárodního práva. Současně ale pro soudy stejně jako pro všechny ostatní orgány státní moci platí, že se u nich může projevit neznalost norem mezinárodního práva a z ní plynoucí nesprávná aplikace těchto norem ústící v porušení závazků České republiky, které z tohoto práva plynou. Problém by nastal zejména v případě, kdyby se případná neznalost mezinárodního práva projevila na vrcholném stupni moci soudní – zejména u obou nejvyšších soudů či dokonce u Ústavního soudu. Jak totiž uvádí H. L. A. Hart: „*Poslední slovo, pokud jde o stanovení toho, co je právo, náleží nejvyššímu tribunálu. Pokud tak tribunál učiní, tvrzení, že se tento soud, mýlil, nemá v rámci systému žádné důsledky: práva a povinnosti žádného subjektu se tím nemění.*“³³ Může tak nastat situace, kdy soudy postupují a rozhodují v rozporu s mezinárodním právem, přičemž s ohledem na nutnost respektovat jejich nezávislost existují pouze velmi omezené způsoby, jak je na tento rozpor upozornit, natož pak tento rozpor napravit.

K nedodržení norem mezinárodního práva nemusí docházet pouze v samotných rozhodnutích soudů. Porušení může nastat také postupem soudů v průběhu řízení. Typické případy nedodržení norem mezinárodního práva nastávají v situacích, kdy se řízení před soudem účastní cizí stát požívající jurisdikční imunity. Pravidla jurisdikčních imunit jsou upravena v Úmluvě OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku z roku 2004, která však dosud nevstoupila v platnost z důvodu nízkého počtu ratifikací; pravidla obsažená v Úmluvě jsou nicméně z větší části považována za kodifikaci mezinárodního obyčejového práva, a jsou proto i přes neplatnost Úmluvy závazná právě z titulu obyčeje. Česká republika Úmluvu ratifikovala v roce 2015. Právě v důsledku porušení některého

³² Tzv. prezidentské smlouvy [viz čl. 2 odst. 2 písm. a) Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv].

³³ HART, Herbert L. A. *Pojem práva*. 2. vydání. Praha: Prostor, 2010, s. 144.

z aspektů jurisdikční imunity se cizí státy (respektive jejich diplomatické mise, které je v ČR zastupují) mohou obracet na Ministerstvo zahraničních věcí s žádostí o zjednaní nápravy. Předmětem stížnosti je často nesprávný způsob doručení písemností těmto diplomatickým misím.

2.1 Nesprávné doručování

Cizím státům musejí být písemnosti (při absenci jiného pravidla, jehož existence by byla spíše výjimkou) doručovány diplomatickou cestou, jak plyne z čl. 22 Úmluvy OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku.³⁴ Pravidlo, že doručování písemností cizím státům a osobám požívajícím výsad a imunit zprostředkuje Ministerstvo zahraničních věcí, obsahuje i § 7 odst. 5 zákona o mezinárodním právu soukromém³⁵ a podrobněji pravidla doručování v takových případech upravují i dvě instrukce Ministerstva spravedlnosti.³⁶ Přesto se čas od času stane, že soud tato pravidla opomene a doručí písemnost cizímu státu či osobě požívající výsad a imunit přímo. V takovém případě diplomatické mise zpravidla postupují obdobně jako ve výše popsaném případě, kdy je jim doručeno rozhodnutí správního orgánu: obrátí se na Ministerstvo zahraničních věcí, kterému předmětnou písemnost zašlou spolu se sdělením, že doručení nepovažují za účinné. Diplomatickému protokolu Ministerstva zahraničních věcí pak nezbyvá, než o tom vyrozumět soud, který doručování prováděl, a v případě, že obsah písemnosti nepovažuje za rozporný s mezinárodním právem, doporučí soudu, aby písemnost doručil znovu, tentokrát diplomatickou cestou, tedy prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí, které pak písemnost přiloží k diplomatické nótě a zašle adresátovi touto formou.

Doručování písemností diplomatickou cestou má za cíl právě eliminovat případná porušení mezinárodního práva vůči cizím státům či osobám požívajícím výsad a imunit. I tehdy, je-li písemnost od počátku doručována správně, tj. diplomatickou cestou, odmítne totiž Ministerstvo zahraničních věcí doručit písemnost, která by svým obsahem vedla k porušení mezinárodněprávních závazků České republiky, čímž naplňuje ústavní pokyn k dodržování závazků podle mezinárodního práva obsažený v čl. 1 odst. 2 Ústavy [jak uvádějí V. Šimíček a P. Molek v komentáři k cit. čl. 1 odst. 2 Ústavy: „[první orgán], který si uvědomí možné porušení mezinárodních závazků ČR svým jednáním (vycházejícím třeba i z jinak správné aplikace vnitrostátního práva), musí jednat tak, aby tomuto porušení zabránil (viz rozsudek NSS 9 Azs 23/2007), ať už jde o orgány legislativní [...], exekutivní, či soudní“³⁷]. Kromě toho je doručování diplomatickou cestou důležité také pro zajištění plnění jiného pravidla, a sice pravidla obsaženého v čl. 22 odst. 3 Úmluvy OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku. Podle tohoto pravidla má být k písemnostem, jimiž se zahajuje řízení proti cizímu státu, připojen překlad do úředního jazyka dotčeného státu. Při doručování diplomatickou cestou tak má Diplomatický protokol Ministerstva

³⁴ Viz také DENZA, Eileen. *Diplomatic law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, s. 469 (cit. v pozn. č. 27).

³⁵ Zák. č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 9. dubna 2014, č. j. 37/2013-MOT-J/65, o postupu soudů ve styku s cizinou ve věcech trestních (dále též jen „trestní instrukce“); instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 19. dubna 2018, č. j. 9/2018-MOC-J, kterou se upravuje postup justičních orgánů ve styku s cizinou ve věcech občanskoprávních a obchodněprávních (dále též jen „civilní instrukce“).

³⁷ BAHÝLOVÁ, Lenka – FILIP, Jan et al. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 35.

zahraničních věcí příležitost zkontrolovat, zda jsou doručované písemnosti doprovázeny takovým překladem, popřípadě zjednat v této věci nápravu.

2.2 Exekuce v rozporu s normami mezinárodního práva

K mnohem zásadnějšímu porušení mezinárodněprávních závazků než při doručování písemností pak může dojít v oblasti tzv. exekuční imunity cizího státu. Podle mezinárodního práva totiž platí, že i tehdy, kdy cizí stát nepožívá imunity proti jurisdikci soudů jiného státu, nelze proti tomuto cizímu státu v zásadě provést nucený výkon rozhodnutí (čl. 19 Úmluvy OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku³⁸). Výjimky z tohoto pravidla plynou z čl. 19 cit. Úmluvy (exekuce tak může být za některých okolností vedena proti majetku státu, který je konkrétně užíván nebo určen k užívání státem pro jiné než státní neobchodní účely). Pokud by ale mělo jít o majetek diplomatické mise, upravuje nedotknutelnost takového majetku čl. 22 odst. 3 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích: „*Místnosti mise, jejich zařízení a jiný majetek v nich i dopravní prostředky mise nemohou být předmětem prohlídky, rekvizice, zabavení nebo exekuce*“, exekuci majetku (včetně bankovního účtu) diplomatické mise a konzulárního úřadu také vylučuje čl. 21 odst. 1 písm. a) cit. Úmluvy.

I přes výše uvedené normy mezinárodního práva se může stát, že soud exekuci proti majetku diplomatické mise nařídí. Doručí-li navíc rozhodnutí o tomto diplomatické misi přímo, nemá Ministerstvo zahraničních věcí příležitost zasáhnout preventivně (tj. nedoručit rozhodnutí, jehož doručení diplomatickou cestou mělo podle žádosti soudu zprostředkovat). V takovém případě se diplomatická mise po doručení rozhodnutí soudem opět zpravidla obrátí na Ministerstvo zahraničních věcí s žádostí o zjednání nápravy. Prakticky jedinou možností, jak se může ministerstvo pokusit nápravu zjednat, je zaslání vyjádření v pozici tzv. *amici curiae* (viz dále).³⁹

V této souvislosti bývá někdy Ministerstvu zahraničních věcí vytýkáno, že se upozorněním na existenci exekuční imunity staví na stranu cizích států a nedbá ochrany oprávněných zájmů vlastních občanů (kteří jsou v dané situaci v pozici věřitelů). Tuto výtku je třeba odmítnout. Pokud by ministerstvo pasivně přihlíželo porušení exekuční imunity cizího státu, je téměř jisté, že tento cizí stát by ve vztahu k ČR provedl protiopatření. Takovým protiopatřením by nejspíše byla reciproční blokáce bankovního účtu diplomatické mise ČR v tomto státě, což by vedlo k paralyzaci činnosti diplomatické mise, a to včetně znemožnění poskytování konzulární ochrany občanům ČR. Ministerstvo tak poukazem na exekuční imunitu nesleduje jen zajištění dodržování mezinárodního práva, ale také zajištění funkčnosti svých zastupitelských úřadů, což je ku prospěchu občanům ČR.

³⁸ „*Účí majetku státu nelze v souvislosti s řízením před soudem jiného státu uplatnit žádná donucovací opatření přijímaná po vynesení rozsudku, například obstavení, zabavení či exekuci majetku, s výjimkou případů [...]*“

³⁹ Stalo se tak např. v případě exekuce vedené soudním exekutorem proti Velvyslanectví Indické republiky v Praze, jak vyplývá z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. března 2018 (sp. zn. 21 Cdo 43/2018). Z tohoto rozhodnutí, kterým bylo odmítnuto dovolání oprávněné, je zřejmé, že Obvodní soud pro Prahu 7 rozhodl o zastavení exekuce proti Velvyslanectví na základě podnětu Ministerstva zahraničních věcí (odvolací i dovolací soud toto rozhodnutí potvrdil). V textu cit. usnesení Nejvyššího soudu se uvádí: „*Obvodní soud pro Prahu 7 usnesením [...] rozhodl (na základě podnětu Ministerstva zahraničních věcí České republiky ze dne 9. 6. 2017), že exekuce se co do způsobu jejího provedení přikázáním pohledávky z účtu povinné [Velvyslanectví Indické republiky v Praze – pozn. autora] [...] zastavuje.*“ [Zvraznění – autor].

2.3 Dotazy soudů adresované Ministerstvu zahraničních věcí

Kromě případů, kdy se Ministerstvo zahraničních věcí nějakou formou obrací na soudy s poukazem na aplikovatelné normy mezinárodního práva, mohou nastávat i situace, kdy se samy soudy aktivně obracejí na ministerstvo s dotazy souvisejícími s aplikací mezinárodního práva. V oblasti exekucí se může jednat o případy, kdy má soud nařídít exekuci proti cizí diplomatické misi. V takovém případě by se soud měl obrátit na ministerstvo s dotazem ohledně charakteru majetku, který má být exekucí stížen, aby se předešlo porušení příslušných ustanovení Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích či pravidel obsažených v Úmluvě OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku (eventuálně též Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích,⁴⁰ Úmluvě o zvláštních misích⁴¹ aj.).

Lze si také představit, že se soudy budou obracet na ministerstvo např. v souvislosti s aplikací ustanovení § 321 trestního zákoníku,⁴² který upravuje skutkovou podstatu trestného činu služby v cizích ozbrojených silách.⁴³ Podle tohoto ustanovení „[o]bčan České republiky, který v rozporu s jiným právním předpisem koná službu ve vojsku nebo ozbrojených silách jiného státu, bude potrestán odnětím svobody až na pět let.“ Skutková podstata tohoto trestného činu obsahuje pojem „jiný stát“, přičemž otázka státnosti je otázkou mezinárodního práva. Soudy (nebo i jiné orgány činné v trestním řízení) se tak mohou obracet na mezinárodněprávní odbor Ministerstva zahraničních věcí s dotazy, zda některé konkrétní entity lze považovat za stát, či nikoli, jaké jsou důsledky uznání či neuznání Českou republikou takové entity za stát apod. Takové dotazy si lze představit zejména u entit, jako jsou tzv. Doněcká lidová republika, tzv. Luhanská lidová republika, tzv. Severokyperská turecká republika, Náhorní Karabach, Čínská republika (Tchaj-wan) a další. Případnou odpověď ministerstva by soud samozřejmě nebyl vázán s ohledem na ustanovení § 9 odst. 1 trestního řádu („Orgány činné v trestním řízení posuzují předběžné otázky, které se v řízení vyskytnou, samostatně; je-li tu však o takové otázce pravomocné rozhodnutí soudu nebo jiného státního orgánu, jsou orgány činné v trestním řízení takovým rozhodnutím vázány, pokud nejde o posouzení viny obviněného.“). Nejde totiž ani o rozhodnutí ministerstva (tím spíše nemůže jít o rozhodnutí pravomocné) a navíc jde o posouzení viny obviněného.

2.4 Jiná vyjádření soudů k mezinárodněprávním otázkám

Soudy se mohou při výkonu své působnosti k mezinárodněprávním otázkám vyjadřovat i bez toho, aniž by v dané věci normy mezinárodního práva aplikovaly a aniž by je také aplikovat měly. Jedná se o situace, kdy se soud k otázkám mezinárodního práva vyjádří v rámci odůvodnění svého rozhodnutí jako *obiter dictum*. I taková *obiter dicta* mohou představovat nesprávný výklad norem mezinárodního práva, jakkoli v tomto případě nicméně nemohou vést k porušení mezinárodněprávního závazku.

⁴⁰ Vyhlášená pod č. 32/1969 Sb.

⁴¹ Vyhlášená pod č. 40/1987 Sb.

⁴² Zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Ačkoli název skutkové podstaty naznačuje, že kriminalizována je služba v ozbrojených silách obecně (tedy nejen v ozbrojených silách cizího státu, ale i např. v ozbrojených silách nestátních aktérů), objektivní stránka skutkové podstaty vyžaduje, aby jednání spočívalo ve službě ve vojsku nebo ozbrojených silách *jiného státu*.

Příkladem situace, kdy se soud jako *obiter dictum* zabýval normami mezinárodního práva, je nález Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 2860/19 ze dne 22. dubna 2020. V tomto případě se Ústavní soud zabýval ústavní stížností Jana Adama II., knížete z a na Lichtenštejnu, a nadace *Fürst von Liechtenstein Stiftung*, kteří se domáhali zrušení usnesení Vrchního soudu v Praze, jímž byla určena věcná příslušnost okresních soudů pro projednání žalob stěžovatelů v prvním stupni. V odst. 15 usnesení Ústavního soudu se uvádí:

„15. Smyslem jurisdikční imunity je obvykle ochrana státu, ať už jde o imunitu státu, imunitu hlavy státu či imunitu diplomatickou. Je tedy zásadně přímo na státu, nikoli na konkrétní imunitou chráněné osobě, zda se imunity vzdá. U hlav států je však situace specifická tím, že obvykle představuje nejvyšší autoritu v zemi, z čehož bývá někdy dovozováno, že hlava státu je oprávněna se imunity vlastním jednáním vzdát (viz např. rozbor názorů zachycený ve třetí zprávě k imunitě státních představitelů vůči zahraničnímu trestnímu řízení připravenou zvláštním zpravodajem Komise pro mezinárodní právo R. A. Kolodkinem ze dne 24. 5. 2011, UN Doc. A/CN.4/646, odst. 34 a násl.). Ústavní soud se s tímto názorem zásadně ztotožňuje s tím, že závěr o vzdání se imunity by mohl být přehodnocen, pokud by se Lichtenštejnské knížectví imunity dovolalo k tomu oprávněnou autoritou.“

Při izolovaném čtení jednotlivých vět odst. 15 zdánlivě nelze Ústavnímu soudu nic vytknout, žádná z těchto vět sama o sobě nevykládá platné mezinárodní právo nesprávně. Avšak při posouzení odstavce jako celku (a s přihlédnutím ke skutkovým okolnostem případu) se vyjádření Ústavního soudu jeví přinejmenším jako zavádějící. Předně: zpráva zvláštního zpravodaje Komise OSN pro mezinárodní právo R. A. Kolodkina se zabývá úplně jiným typem imunity, než jaká případně přicházela v úvahu v daném případě (v daném případě přicházela v úvahu aplikace jurisdikční imunity proti *civilní* jurisdikci, zpráva se však zabývá imunitou proti cizí *trestní* jurisdikci; názor zvláštního zpravodaje ohledně způsobů vzdání se imunity proti trestní jurisdikci nelze bez dalšího aplikovat v oblasti vzdání se imunity proti jurisdikci civilní). Nehledě na to, že k dané otázce existuje také jiná – aktuálnější – zpráva zvláštní zpravodajky Komise OSN pro mezinárodní právo C. Escobar Hernández, na jejímž základě dokonce Komise předběžně přijala i návrhy článků upravujících pravidla trestní imunity.⁴⁴ Dále by čtenář z usnesení Ústavního soudu mohl nabýt nesprávného dojmu, že existuje na jedné straně imunita státu a na straně druhé pak na ní nezávislá imunita hlavy státu a diplomatická imunita. Tak tomu ale není. Ve všech případech jde o imunitu státu a pokrývá-li tato i hlavu státu či některé členy diplomatických misí státu (v různém rozsahu), je to proto, že v daných situacích jednají v postavení orgánů státu (to však nevylučuje existenci různých souborů pravidel upravujících jednotlivé druhy této imunity). Obdobně lze k citované pasáži nálezu Ústavního soudu vznést řadu dalších námitek.

Ačkoli *obiter dicta* podávající nesprávný výklad platného mezinárodního práva nemožou vést k porušení mezinárodněprávních závazků, jak je uvedeno výše, neznamená to, že nemají žádný negativní dopad. Taková vyjádření soudů mohou v účastnících řízení vyvolat nesprávný dojem o aplikovatelnosti mezinárodního práva na daný případ a tím vést např. k nedůvodnému podávání opravných prostředků.

⁴⁴ Přijetí uceleného návrhu článků Komise OSN pro mezinárodní právo v prvním čtení se očekává nejdříve v roce 2021.

3. Porušování mezinárodního práva soudy cizích států vůči České republice

K porušení norem mezinárodního práva v rámci soudního řízení samozřejmě nemusí docházet pouze před českými soudy. Ministerstva zahraničních věcí jiných států řeší, pokud jde o aplikaci norem mezinárodního práva jejich soudy, obdobné problémy jako české ministerstvo. Některá z těchto porušení se mohou týkat také mezinárodních závazků cizích států vůči České republice.⁴⁵

V oblasti doručování lze jako příklad uvést doručení žaloby proti České republice v pracovněprávním sporu (o neplatnost výpovědi z pracovního poměru uzavřeného podle cizího práva). Cizí stát se dopouští porušení svých mezinárodněprávních závazků, jestliže takto doručovaná žaloba (ačkoli doručena diplomatickou cestou prostřednictvím ministerstva zahraničních věcí příslušného státu) nebyla doprovázena překladem do češtiny, jak vyžaduje čl. 22 odst. 3 Úmluvy OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku.⁴⁶ V takovém případě orgán České republiky, jemuž byla taková žaloba bez překladu doručena (zastupitelský úřad České republiky), upozorní, že Česká republika považuje normu obsaženou v citovaném článku za platnou z titulu mezinárodního obyčeje a vyžádá od ministerstva zahraničních věcí přijímajícího státu překlad dodatečně s tím, že do doby doručení překladu nebude považovat doručení žaloby za účinné. Ministerstvo zahraničních věcí přijímajícího státu pak musí vyzvat soud, aby žalobu doplnil o vyžádaný překlad, popřípadě zajistit překlad samo.

Dále lze jako příklad zmínit relativně aktuální případ, kdy soud jednoho členského státu EU nařídil inhibitorium (obstavení) účtu dvou generálních konzulátů České republiky na území daného státu, ačkoli je to v rozporu s obyčejovým mezinárodním právem, jak je zachyceno v Úmluvě OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku.⁴⁷ Tato situace vyžadovala četné intervence adresované soudu z různých míst za účelem poukázání na platné mezinárodní právo, což nakonec vedlo ke zrušení protiprávního inhibitoria.

⁴⁵ Tak například soud jednoho z členských států Evropské unie předvolal jako svědka v rámci trestního řízení bývalého diplomata České republiky, který v době, kdy mělo dojít ke spáchání trestného činu, působil ve státě tohoto soudu. Přitom čl. 31 odst. 2 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích stanoví, že diplomatický zástupce není povinen vypovídat jako svědek a podle čl. 39 odst. 2 toto vynětí z povinnosti vypovídat jako svědek platí i po skončení funkce. Nadto pak příslušný soud doručil předvolání adresované dané osobě přímo zastupitelskému úřadu České republiky v onom státě, tj. nikoli diplomatickou cestou prostřednictvím svého ministerstva zahraničních věcí. Zastupitelský úřad, který je organizačním útvarům Ministerstva zahraničních věcí, se obrátil na „ústředí“ a následně na základě instrukce mezinárodněprávního odboru předal velvyslanec České republiky v příslušném státě na diplomatickém protokolu tamního ministerstva zahraničních věcí protestní notu poukazující na porušení příslušných ustanovení Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích; spolu s ní předal i dotčené předvolání. Ministerstvo zahraničních věcí státu soudu pak musí vhodným způsobem zajistit, aby soud zohlednil normy mezinárodního práva.

⁴⁶ „K těmto písemnostem musí být v případě potřeby připojen překlad do úředního jazyka nebo do jednoho z úředních jazyků dotčeného státu.“ K výkladu spojení „v případě potřeby“ viz O'KEEFE, Roger – TAMS, Christian – TZANAKOPOULOS, Antonios. *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 354: „The most obvious and convincing meaning of 'if necessary' in this context is 'if the language used in the writ or other document instituting the proceeding against that State is not official language or one of the official languages of the State concerned.'“

⁴⁷ Obecně imunitu majetku státu užívaného pro státní neobchodní účely zakotvují čl. 18 a 19, z čl. 21 odst. 1 písm. a) pak plyne, že majetek, včetně jakéhokoli bankovního účtu, který je užívaný nebo určený k užívání při výkonu funkcí diplomatické mise nebo konzulárního úřadu, je třeba považovat právě za majetek užívaný pro státní neobchodní účely.

4. Prostředky nápravy při porušení norem mezinárodního práva soudy

Již z jednotlivých výše uvedených příkladů vyplynuly prostředky, které má Ministerstvo zahraničních věcí k dispozici v případech, kdy dochází k porušování mezinárodněprávních závazků činností soudů. Vyplynula z nich také skutečnost, že tyto prostředky jsou omezené a musí být využívány jen opatrně a zdrženlivě, aby nedocházelo k zasahování do nezávislosti soudů.⁴⁸ Těmito prostředky jsou především využití postavení ministerstva při zprostředkování doručení písemností a dále možnost vyjádřit se k soudem projednávané věci jako tzv. *amicus curiae*. V některých případech pak může ministerstvo podat podnět k tomu, aby soud jednal *ex officio*.

4.1 Odmítnutí zprostředkování doručení diplomatickou cestou

Pokud jde o doručování diplomatickou cestou, jeho podrobnosti upravují již zmíněné dvě instrukce Ministerstva spravedlnosti [navazující na ustanovení § 62 odst. 1 věta pátá trestního řádu⁴⁹ a na § 48 odst. 2 písm. f) občanského soudního řádu]. Podle trestní instrukce soud písemnost zašle Ministerstvu spravedlnosti (*sic!*) s žádostí o doručení na zvláštním listu (Ministerstvo spravedlnosti se následně musí obrátit s žádostí o zprostředkování doručení diplomatickou cestou na Ministerstvo zahraničních věcí⁵⁰). Pokud má soud pochybnosti o nezbytnosti tohoto postupu, má si podle § 12 odst. 2 trestní instrukce vyžádat stanovisko Diplomatického protokolu Ministerstva zahraničních věcí. Ve věcech občanskoprávních a obchodněprávních pak platí obdobně, že soudy zasílají písemnosti adresované osobám požívajícím výsad a imunit Ministerstvu spravedlnosti, které následně požádá o jejich doručení Ministerstvo zahraničních věcí (právní základ je v § 7 odst. 5 zákona o mezinárodním právu soukromém). Pokud má soud pochybnosti, zda je třeba doručovat diplomatickou cestou, má si opět vyžádat stanovisko Ministerstva zahraničních věcí, tentokrát tak však má učinit prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti (§ 12 odst. 2 civilní instrukce).

Platí, jak bylo uvedeno výše, že je-li obsah doručované písemnosti v rozporu s normami mezinárodního práva (takže by doručením takové písemnosti došlo k porušení závazků vyplývajících pro ČR z mezinárodního práva), musí Ministerstvo zahraničních věcí autora písemnosti na tuto skutečnost upozornit. V takovém případě mu písemnost vrátí, aniž by ji doručil podle požadavku (plní tím apel ústavodárce na dodržování závazků plynoucích z mezinárodního práva). V této souvislosti může vyvstat otázka ohledně právního základu takového případného kroku ministerstva, respektive zda tím neporušuje své povinnosti. Při zodpovězení této otázky je třeba vyjít z toho, že ministerstvo nemá nikde stanovenou *povinnost* doručení diplomatickou cestou zprostředkovat. Už z toho důvodu

⁴⁸ V úvahu snad nepřichází naplnění skutkové podstaty trestného činu zasahování do nezávislosti soudu podle § 335 trestního zákoníku, neboť znakem této skutkové podstaty je působení na soudce, aby *porušil* své povinnosti v řízení před soudem. V daných případech je však na soudce působeno opačně, tj. aby *dodržel* své povinnosti v řízení před soudem a řádně aplikoval nejen právo vnitrostátní, ale také právo mezinárodní. Pro podporu tohoto závěru viz též DRAŠTÍK, Antonín et al. *Trestní zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2638 an.

⁴⁹ „V případech stanovených zvláštními předpisy doručuje orgán činný v trestním řízení prostřednictvím Ministerstva spravedlnosti nebo jiného stanoveného orgánu.“

⁵⁰ V minulosti se objevily pokusy Ministerstva spravedlnosti komunikovat „diplomatickou cestou“, tj. prostřednictvím diplomatických nót. Takové excesy je třeba odmítnout, doručování diplomatickou cestou (jakož i zasílání diplomatických nót) přísluší pouze Ministerstvu zahraničních věcí.

nelze hovořit o porušení povinnosti. Krom toho má ministerstvo naopak povinnost, stejně jako každý jiný orgán, zamezit všem hrozícím porušením závazků z mezinárodního práva vyplývajících. Odmítnutí zprostředkovat doručení písemnosti, jejíž obsah je v rozporu s mezinárodním právem, je proto legální a legitimní prostředek, který může ministerstvo využít.

4.2 Amicus curiae

V situacích, kdy byla cizím státům nebo osobám požívajícím výsad a imunit (zpravidla v rozporu s mezinárodním právem) doručena písemnost soudem přímo, zbývá ministerstvu často jediný způsob, jak na rozpor s mezinárodním právem upozornit: vyjádření jako tzv. *amicus curiae*.

Institut *amicus curiae* má svůj původ v právu zemí spadajících do angloamerické právní kultury a označují se tak „osoby či instituce, které sdělují soudu svůj názor na projednávanou věc, ačkoliv samy nejsou stranou procesu (účastníkem řízení) a nemají v soudním řízení žádná práva ani povinnosti“.⁵¹ Podání *amici curiae* se zpravidla označuje jako „*amicus curiae brief*“. Institut *amicus curiae brief* se objevuje i v oblasti mezinárodního soudnictví – počítá s ním např. čl. 103 Jednacího a důkazního řádu Mezinárodního trestního soudu.⁵² Česká republika má zkušenosti se zasláním *amicus curiae brief*, viz podání ČR (a řady dalších států) v řízení vedeném před Mezinárodním trestním soudem ohledně situace v Palestině⁵³ nebo vyjádření ČR v rámci řízení před Mezinárodním soudním dvorem ohledně souladu jednostranného vyhlášení nezávislosti Kosova s mezinárodním právem.⁵⁴

České právo postavení *amici curiae* ani *amicus curiae brief* neupravuje (do jisté míry se mu však blíží instituty upravené v § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu⁵⁵ či § 128 občanského soudního řádu). České soudy však čas od času *amicus curiae brief* v rámci řízení připustí a při rozhodování k jeho obsahu mohou přihlédnout. Například Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl.ÚS 32/17 uvedl, že „*nevyžádaná vyjádření od odlišných subjektů než účastníků či vedlejších účastníků řízení se opakovaně v praxi Ústavního soudu vyskytují [...], přičemž Ústavní soud k takovým vyjádřením, a to i podaným jinou osobu než právním zástupcem, jednoduše přihlédne, anebo nepřihlédne*“. Svůj závěr pak zopakoval v nálezu sp. zn. II.ÚS 4235/18, kde uvedl: „*je na uvážení Ústavního soudu, zda k vyjádření amici curiae přihlédne, či nikoliv*“. Přípustnost *amicus curiae brief* nevyloučil ani Nejvyšší správní soud, když ve svém rozsudku sp. zn. 5 As 65/2015 uvedl, že „*[i bez formálního zakotvení stanoviska amici curiae v soudním řádu správním by] soudu nic nebránilo k vyjádření amici curiae přihlédnout, pokud by se omezovalo pouze na vyjádření právního názoru;*

⁵¹ ABBASI, Kamila – JEDLIČKA, Petr. *Amicus curiae* v české a americké judikatuře. In: *Právo21* [online]. 19. 12. 2018 [cit. 2021-01-13]. Dostupné z: <<https://pravo21.cz/pravo/amicus-curiae-v-ceske-a-americke-judikature>>.

⁵² „*At any stage of the proceedings, a Chamber may, if it considers it desirable for the proper determination of the case, invite or grant leave to a State, organization or person to submit, in writing or orally, any observation on any issue that the Chamber deems appropriate.*“

⁵³ Dokument ICC-01/18-69 13/03/2020 10/10 NM PT (dostupné zde: <https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020_00996.PDF>).

⁵⁴ Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo, Written Statement of the Czech Republic. Dostupné z: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/15605.pdf>>.

⁵⁵ Zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

naopak skutková tvrzení, která jsou v jeho vyjádření uvedena, by bylo namíště provést leda jako listinný důkaz“.

V praxi bude třeba využít *amicus curiae brief* například v situacích, kdy se cizí stát nebo osoba požívající výsad a imunit nemůže proti uloženým povinnostem bránit sama podáním opravných prostředků s odkladným účinkem (např. v případech předběžných opatření, v případech rozsudků v tzv. bagatelních věcech⁵⁶ atp.), nebo když svou procesní obranu zanedbá, neboť například považuje doručené písemnosti za irelevantní (neučinně doručené) s ohledem na jejich přímé doručení, přičemž se ani neobrátil na Ministerstvo zahraničních věcí, které by soud na neučinnost doručení upozornilo. Důsledkem zanedbání může být nezučastnění se jednání vedoucí k vydání rozsudku pro zmeškání a následné nařízení exekuce. V tu chvíli se diplomatická mise obrátí na Ministerstvo zahraničních věcí s žádostí, aby zjednálo nápravu. Ministerstvo zahraničních věcí potom může přistoupit k zaslání podnětu soudu, v němž na aplikovatelné normy mezinárodního práva, které zvolenému postupu soudu brání, poukáže. V případech, kdy porušení mezinárodního práva směřuje vůči cizímu státu (zastoupenému typicky svou diplomatickou misí) tak ministerstvo bude plnit mj. povinnost plynoucí z čl. 25 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích, kde se stanoví, že „[p]řijímající stát všemožně usnadní výkon funkcí mise“. Obsahem *amicus curiae brief* by měl být pouze poukaz na existenci norem a objasnění jejich obsahu, závěr z nich plynoucí pro daný případ by měl učinit soud sám.

Praxe států ohledně toho, zda jsou ochotny zasílat v krajních případech soudu podněty v postavení *amici curiae*, se různí. Ministerstvo zahraničních věcí České republiky tak v některých případech činí, jak vyplývá z výše citovaného rozsudku Nejvyššího soudu (sp. zn. 21 Cdo 43/2018). Některé jiné státy (např. Německo, Švédsko) v praxi zcela odmítají možnost, že by jejich ministerstvo zahraničních věcí či jiný orgán zaslal soudu jakékoli vyjádření, v němž by jej měl upozornit na případný rozpor jeho postupu s mezinárodním právem (a to i když je o to jiné státy či diplomatické mise je zastupující výslovně požádají). Odmítnutí činí s odkazem na nezávislost moci soudní, přičemž zaslání *amicus curiae brief* by mohlo být vnímáno jako zásah do této nezávislosti ze strany moci výkonné. Podle přesvědčení autora tohoto textu bude sice vždy záležet na konkrétním obsahu vyjádření (např. by nemělo obsahovat doporučení či návrhy dalšího postupu), ale obecně zaslání vyjádření samo o sobě nelze za narušení nezávislosti soudu považovat. Navíc v situaci, kdy ministerstvo zahraničních věcí nemá k dispozici jiné způsoby, znamená takové odmítnutí rezignaci na snahu zajistit dodržování mezinárodněprávních závazků a koncenců také nedodržování povinnosti uvedené v čl. 25 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích (citováno výše).

4.3 Podnět k jednání *ex officio*

V některých situacích, kdy právní úprava předvídá možnost soudu jednat *ex officio*, může Ministerstvo zahraničních věcí působit k odstranění rozporu s normami mezinárodního práva podáním takového podnětu. Příkladem je situace, kdy soud v minulosti zaspal do spolkového rejstříku spolek s názvem „Zastupitelské centrum DNR, z. s.“, přičemž písmena „DNR“ jsou ruskou zkratkou pro tzv. Doněckou lidovou republiku. Předsedkyně

⁵⁶ Viz § 202 odst. 2 občanského soudního řádu.

tohoto spolku se pak sama titulovala jako „honorární konzul Doněcké lidové republiky v České republice“. Občanský zákoník⁵⁷ ve svém § 268 předvídá možnost soudu zrušit spolek i bez návrhu, pokud vyvíjí činnost zakázanou v § 145 (mj. výkon veřejné správy bez zákonného zmocnění).

Ministerstvo zahraničních věcí ve svém podnětu k jednání soudu *ex officio* zdůraznilo, že předsedkyně spolku není konzulárním úředníkem ve smyslu Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích, že Česká republika v daném případě nedala souhlas se zřízením konzulárního úřadu na svém území (jak předvídá čl. 4 odst. 1 cit. úmluvy) a že z názvu i činnosti spolku lze usuzovat, že jeho účelem je mj. výkon veřejné správy, neboť diplomatické mise i konzulární úřady veřejnou správu vykonávají. Název spolku byl způsobilý vyvolat mylný dojem, že spolek bude vykonávat veřejnou správu, přičemž toto nelze připustit s ohledem na skutečnost, že tzv. Doněcká lidová republika není státem dle mezinárodního práva a Česká republika ji jako stát neuznává. Podle ministerstva založení spolku představuje postup *in fraudem legis* ve vztahu k Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích. Soud argumentaci ministerstva akceptoval a na základě podnětu jednal *ex officio* v souladu se zákonem.⁵⁸

Závěr

Prostředky, jimiž může Ministerstvo zahraničních věcí zajistit dodržování závazků podle mezinárodního práva (jakožto orgán za toto primárně odpovědný), se výrazně liší podle toho, zda mají normy mezinárodního práva aplikovat orgány veřejné správy, nebo soudy. V případě orgánů veřejné správy (s výjimkami v podobě nezávislých orgánů moci výkonné) může ministerstvo v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti činnost takových orgánů koordinovat. Naproti tomu dochází-li k porušení norem mezinárodního práva v řízení před soudem, má ministerstvo jen velmi omezené prostředky, jak mu zabránit. Jsou jimi především odmítnutí doručení písemnosti, o zprostředkování jejíhož doručení diplomatickou cestou bylo požádáno, dále zaslání *amicus curiae brief*, v němž vyloží obsah relevantních norem mezinárodního práva, nebo podání podnětu k jednání *ex officio* tam, kde to právní úprava předvídá. Ačkoli tak musí ministerstvo ve všech případech činit opatrně a zdrženlivě, nemůže se těchto prostředků zcela zříci, protože by se tím potenciálně mohlo postavit do pozice pasivního přihlížitele porušování mezinárodněprávních závazků, čímž by jednalo v rozporu s apelem ústavodárce obsaženým v čl. 1 odst. 2 Ústavy.

⁵⁷ Zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Viz usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. června 2017, sp. zn. 29 Cm 46/2017-38 (zrušení spolku s likvidací a jmenování likvidátora – informace dostupné ve spolkovém rejstříku: <<https://or.justice.cz/ias/ui/rejstrik-firma.vysledky?subjektId=936377&typ=UPLNY>>).

Some Difficulties Associated with Application of International Law at the National Level

Marek Zúkal

Abstract: The article describes the role of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic in ensuring correct application of the international law by administrative bodies and courts of the Czech Republic. The duty for all administrative bodies and courts to apply the international law results from article 1 paragraph 2 of the Constitution of the Czech Republic. However, it may sometimes happen, due to lack of knowledge of the international law, that these bodies or courts either omit to apply the international law, or they apply it incorrectly, which may result in breach of international obligation by the Czech Republic. It is then duty of the Ministry of Foreign Affairs to remedy the situation. The Ministry is in different position depending on whether the breach of international obligation results from the conduct of an administrative body or of a court. In case of administrative bodies, the Ministry acts in its superordinate capacity (resulting from the principle of subordination within public administration) and it can use its power to co-ordinate the conduct of administrative bodies (either directly, or – more often – through other competent ministries). The position of the Ministry is more complex in cases, where the breach of obligation results from activity of courts, since these are independent of executive branch and, therefore, the Ministry cannot co-ordinate their conduct as in case of administrative bodies. The Ministry is left with limited measures that can be taken: 1) refusal to carry out the service of process through diplomatic channels, 2) sending an *amicus curiae* brief explaining applicable international law and 3) sending motion to the court inviting it to act *ex officio*, where possible.

Key words: international obligation, jurisdictional immunity, service of process through diplomatic channels, *amicus curiae*