Pavel Uhl, advokát

ÚSTAVNÍ SOUD ČR
Joštova 8, 660 83 Brno
Došlo 5
dne: 23 -10- 2026
krát Přílohy:
Vyřizuje:

Nepředchází

Ústavnímu soudu
Joštova 8
660 83 Brno 2

V Praze dne 23. října 2026

Ke sp. zn.: **Pl. ÚS ___/26**

Věc: návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na zrušení ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká vedoucích stálých misí [§ 6 zákona č. 150/2017 Sb.]

spojený s návrhem na vydání předběžného opatření

Navrhovatelky: **(i.)** skupina nejméně čtyřiceti jednoho poslance a **(ii.)** skupina nejméně sedmnácti senátorů dle ust. čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu

(podpisy a uvedení jmen poslanců a senátorů jakožto náležitost podání dle ust. § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, jsou v závěru podání za jeho textem)

zastoupeny dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem, č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5 – Smíchov, datová schrána *5iza9qd*

Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna, se sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 – Malá Strana, datová schrána *bykaign*

2. Senát, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schrána *44iaeqj*

Vedlejší účastníci řízení (pokud do řízení vstoupí): Nepředchází ·/.

3. vláda, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schrána *trfaa33*

4. (alternativně) ochránce práv dětí, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schrána jz5adky

5. (alternativně) veřejný ochránce práv, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schrána *jz5adky*

elektronicky: do datové schrány ***z2tadw5***

bez příloh

I.

Vylíčení skutkových a právních okolností před podáním návrhu

[1] Parlament přijal zákon vyhlášený jako zákon č. 197/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o právních poměrech státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech (zákon o státních zaměstnancích). Návrh zákona předložila Parlamentu skupina poslanců (Radek Vondráček, Renata Vesecká, Libor Vondráček, Zuzana Ožanová) dne 29. prosince 2025. Sněmovna jej projednala jako sněmovní tisk č. 77/0. Vláda vyjádřila s návrhem zákona souhlas.

[2] Návrh doznal v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně určitých změn. Z hlediska tohoto návrhu je v tomto směru klíčový pozměňovací návrh ústavně-právního výboru, na jehož jednání jej navrhl poslanec Libor Vondráček. Pozměňovací návrh je pak uvedený v tisku 77/4 (pozměňovací a jiné návrhy) v části A7. Pro účely tohoto návrhu je pak důležitý bod 9. Jeho podstatou je zrušení (odebrání či odnětí) pravomoci prezidenta republiky jmenovat (pověřovat) a odvolávat vedoucí stálých misí ve smyslu § 6 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zahraniční službě) a svěření této pravomoci ministru zahraničních věcí.

[3] Technicky vzato tento pozměňovací návrh usiloval o vložení (reformulaci) části projednávaného zákona, konkrétně ustanovení čl. LXXXIV, a to tak, aby bod 9 změny zákona vyvolal následující změnu § 10 zákona o zahraniční službě (zrušená část ustanovení je škrtnuta):

§ 10

Vedoucí zastupitelského úřadu

(1) Vedoucí zastupitelského úřadu, který je velvyslanectvím, je nejvýše postaveným stálým představitelem České republiky v přijímajícím státě.

(2) Vedoucí zastupitelského úřadu, který je velvyslanectvím, může být současně pověřen, aby zastupoval Českou republiku při mezinárodní organizaci. Takovým zástupcem může být pověřen i diplomatický pracovník, který není vedoucím zastupitelského úřadu podle § 5.

(3) Vedoucí zastupitelského úřadu, který je velvyslanectvím, může vykonávat svoji funkci vůči přijímajícímu státu i z velvyslanectví zřízeného v jiném státě nebo z ministerstva. Rozsah činnosti vedoucího zastupitelského úřadu vykonávajícího funkci z ministerstva stanoví ministr.

(4) Vedoucího zastupitelského úřadu podle § 5 ~~a 6~~ pověřuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky. Ostatní vedoucí zastupitelského úřadu pověřuje a odvolává ministr.

[4] Vypuštění odkazu na § 6 zákona o zahraniční službě má za následek, že podle nového znění zákona, které již neobsahuje odkaz na § 6, jenž reguluje zřizování, funkci a obsazení stálých misí, nemá zákonná úprava oporu v tom, aby vedoucího této mise jmenoval prezident republiky (s kontrasignací), ale tato pravomoc touto změnou přechází přímo na ministra zahraničních věcí.

[5] Ve třetím čtení podrobili někteří poslanci tento pozměňovací návrh v diskusi na plénu sněmovny kritice, a to jak z procedurálního hlediska (například poslanec Vít Rakušan), tak z věcného hlediska (například poslanec Karel Dvořák). Sněmovna pozměňovací návrh i návrh zákona poté přijala.

[6] Následně návrh zákona projednal Senát, který návrh svým usnesením č. 512 zamítl dne 19. srpna 2026 na 29. schůzi Senátu. Poslanecká sněmovna setrvala na návrhu zákona. Přijatý zákon vrátil Parlamentu, respektive Poslanecké sněmovně, prezident republiky. Prezident republiky své suspenzivní veto odůvodnil v textu, který byl poté publikován jako sněmovní tisk č. 77/8. Poslanecká sněmovna jeho suspenzivní veto přehlasovala.

[7] V diskusi, která proběhla ve třetím čtení, poté na půdě Senátu, následně znovu na půdě sněmovny, dále v podobě polemického stanoviska prezidenta republiky a také v posledním projednání ve sněmovně při projednávání prezidentského suspenzivního veta, bylo zřejmé, že část pozměňovacího návrhu A7., bodu 9, která je předmětem tohoto návrhu, byla podrobena otevřené kritice pro zřejmý rozpor s ust. čl. 63 odst. 1 písm. e) Ústavy. Tento argument byl, vedle jiných, i důvodem zamítnutí návrhu Senátem a důvodem suspenzivního veta prezidenta republiky.

[8] Poté, co Poslanecká sněmovna přehlasovala dne 14. října 2026 suspenzivní veto prezidenta republiky, vyšel přijatý zákon dne 22. října 2026 ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv pod č. 197/2026 Sb. jako zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o právních poměrech státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech (zákon o státních zaměstnancích).

II.

Vymezení návrhu

[9] Navrhovatelky tímto podávají

návrh na zrušení § 10 odst. 4 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká vedoucích stálých misí dle § 6 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů, a to ke dni vyhlášení příslušného nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

[10] Navrhovatelky zde konstatují, že navrhují zrušení výsledné právní úpravy. Jejich návrh tedy nepolemizuje s procedurou přijímání zákona, ale pouze s výslednou podobou práva.

[11] Po technické stránce navrhují zrušení celého ustanovení § 10 odst. 4 zákona o zahraniční službě s omezením derogačního účinku na určitou skupinu osob. Navrhovatelky stály před otázkou, jak vymezit derogační návrh, protože současný stav je z legislativně technického hlediska důsledkem vypuštění výjimky ve vztahu ke kompetenci dané podle navrhovatelek Ústavou.

[12] Současné a nyní napadené ustanovení zákona má dvě věty. Ústavněprávní deficit té první podle navrhovatelek spočívá v tom, že neobsahuje výjimku z obecného režimu, která by respektovala Ústavu. To samo o sobě protiústavní není, protože nikde není dáno, kde tato výjimka či pravidlo mají být stanoveny. Druhá věta, která nedoznala žádné změny, pak sama o sobě také na první pohled není v rozporu s Ústavou, ale její protiústavní deficit zakládá to, že do jejího obecného režimu nyní nově spadá i dříve zrušená výjimka, což vytváří ve svém celku protiústavní normu.

[13] Obecně mají navrhovatelky za to, že protiústavní je norma plynoucí z kombinace obou vět zmíněného ustanovení, tedy pravidlo, že vedoucí stálých misí jmenuje (pověřuje) a odvolává ministr zahraničních věcí. Protiústavnost této normy je ale relativní pouze ve vztahu k vedoucím stálých misí. Navrhovatelky samozřejmě nemají za to, že by pravomoc prezidenta jmenovat vedoucí zastupitelských úřadů (dle § 5 zákona o zahraniční službě) nebo pravomoc ministra jmenovat vedoucí konzulárních úřadů (dle § 7 zákona o zahraniční službě), kteréžto pravomoci plynou rovněž z napadeného ustanovení jako celku, byly v rozporu s ústavním pořádkem.

[14] Navrhovatelky zvažovaly, jak tento protiústavní aspekt normativního důsledku kombinace obou norem od zbytku normy rozumně oddělit. Dospěly k závěru, že budou respektovat již opakovaně zvolené řešení, které Ústavní soud zvolil ve vztahu k soudcům, jejichž platové restrikce rušil izolovaně od jiných ústavních činitelů (představitelů veřejné moci) vyslovením derogační klauzule, která se vztahovala pouze na určitou skupinu osob, aniž by se derogace dotýkala jiných osob, jejichž poměry byly regulovány týmž ustanovením.

[15] Ústavní soud v nálezu vydaném dne 14. července 2005 pod sp. zn. Pl. ÚS 34/04 (paralelní citace 355/2005 Sb., N 138/38 SbNU 31, populární název: *Platy soudců V - snížení tzv. dalších platů v roce 2003*) zrušil ustanovení § 2 zákona č. 425/2002 Sb. s dovětkem, který zněl: „*pokud se týká soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu [§ 1 písm. b) zákona č. 425/2002 Sb.]*." Ve vztahu k jiným osobám toto „výběrově zrušené" ustanovení platilo nadále.

[16] Ústavní soud pak v části VI. tohoto nálezu odůvodnil svůj postup takto:

„Ratio decidendi předmětného nálezu dopadá tudíž na vymezený okruh osob (soudce), jehož se týká ustanovení § 2 předmětného zákona, přičemž tento okruh osob je upraven odkazem na jiné ustanovení téhož zákona, jež pro tyto osoby stanoví jiná práva, příp. povinnosti. Daný odkaz je přitom formulován obecně, tj. nejen ve vztahu k soudcům, nýbrž i dalším přesně vymezených subjektům.

Zrušení odkazující normy v její úplnosti, tj. ustanovení vyjádřeného v § 2 zákona č. 425/2002 Sb. slovy "§ 1", by tudíž dopadalo i na osoby, pro které derogační důvody nevypovídají. Zrušení ustanovení vyjádřeného v § 1 zákona č. 425/2002 Sb. slovy "b) soudce okresního, krajského a vrchního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu" by ale vybočilo z rámce předmětu řízení, představovalo by totiž pro soudce zrušení úpravy platové základny.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/94 (Sbírka rozhodnutí, svazek 3, nález č. 19; vyhlášen pod č. 80/1995 Sb.), jenž byl pak následován judikaturou v řízení o kontrole norem, Ústavní soud vymezil pojem zákonného ustanovení tak, že jím rozumí jakoukoli část textu právního předpisu s normativním obsahem, tedy výraz, obsahující jakékoli jazykové prostředky, jehož smyslem je vyjádření právní normy nebo některého z komponentů její skutkové podstaty (např. okruhu subjektů nebo situací), resp. právního následku (tj. právní povinnosti nebo sankce)."

[17] Uvedený postup pak Ústavní soud volil i v nálezu vydaném dne 14. července 2005 pod sp. zn. Pl. ÚS 43/04 (paralelní citace: 354/2005 Sb., N 139/38 SbNU 59, populární název: *Platy soudců VI - snížení tzv. dalšího platu za 1. pololetí 2004*) a v nálezu vydaném dne 7. září 2010 pod sp. zn. Pl. ÚS 12/10 (paralelní citace: 269/2010 Sb., N 188/58 SbNU 663, populární název: *Platy soudců XI - snížení platu o 4 % v roce 2010*), vždy skrze klauzuli uvozenou slovy „*pokud se týká [*skupina osob*]*".

[18] Navrhovatelky mají tento postup, který respektuje materiální definici normy, jak ji předestřel soud v nálezu Pl. ÚS 24/94, za optimální způsob, jak respektovat dosavadní procesní tradice a současně oddělit protiústavní prvky normy od těch souladných s ústavním pořádkem. Výhodou tohoto postupu je i to, že pokud by návrh byl úspěšný, není nezbytná bezprostřední aktivita zákonodárce, protože kompetence, která je v rámci tohoto řízení sporná, by nebyla upravena obyčejným zákonem, ale byla by upravena přímo Ústavou, která je rovněž zákonem. Ostatně, do přijetí zákona o zahraniční službě nebyla tato kompetence vůbec regulována obyčejným zákonem a praxe si v období od roku 1993 do roku 2017 s pokynem Ústavy poradila bez problémů. Nadále by tomu mohlo být stejně.

[19] Pokud by navzdory této argumentaci Ústavní soud měl za to, že takový postup není možný, nic mu nebrání vyhovět pouze části návrhu a neaplikovat klauzuli „*pokud se týká [skupina osob]*", a zrušit prostě celý § 10 odst. 4 zákona o zahraniční službě s tím, že zákonodárce bude nucen přijmout novou úpravu, která bude ústavně konformní. Ze stejných důvodů pak může Ústavní soud vyjít vstříc ještě menší části návrhu a zrušit pouze první větu, popřípadě pouze slova „*podle § 5*". I tato řešení by dosáhla stejného účinku s tím, že by předpokládala navazující součinnost zákonodárce. Tato řešení neformulují navrhovatelky jako alternaci návrhu, byť jsou s těmito alternativami řešení srozuměny, protože se jedná po technické stránce o vyhovění části návrhu a případné rozhodnutí Ústavního soudu by se stále pohybovalo v rámci petitu výroku.

III.

Odůvodnění návrhu

[20] Navrhovatelky mají za to, že napadená norma, tedy ust. § 10 odst. 4 zákona o zahraniční službě, pokud se týká vedoucích stálých misí ve smyslu § 6 zákona č. 150/2017 Sb., je v rozporu s ust. čl. 63 odst. 1 písm. e) Ústavy. Zmíněné ustanovení Ústavy stanoví, že prezident republiky „*pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí*". Podle navrhovatelek je přitom zcela nade vší pochybnost, že pojem stálá mise, jak jej zná § 6 zákona o zahraniční službě, je podřaditelný pod pojem zastupitelská mise, který současně běžné zákony (až na výjimky)[1] neznají, ale používá jej Ústava.

[1] Těmi výjimkami jsou situace, kdy obyčejné zákony doslova odkazují na Ústavu a použití pojmu nemá reálný definiční význam, například v ust. § 28 odst. 1 písm. b) zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění

[21] Pojem zastupitelská mise, jak jej používá Ústava, je pojem, který nezná, až na naprosté výjimky, běžné právo, nepoužívalo jej ani v minulosti a nelze jej nalézt ani v pojmovém aparátu českého jazyka pro označení pojmů mezinárodního práva. Použití zcela nepřevzatého a plně originálního pojmu pak vede k nepochybnému závěru, že se jedná o pojem zcela autonomní, kterému chtěl ústavodárce dát zcela autonomní obsah. Při hledání jeho obsahu je možné přihlížet k hlediskům historickým, k vůli ústavodárce seznatelné z projevů aktérů při projednávání, ke gramatickému výkladu, k ústavním zvyklostem, konsensu doktríny a k teleologickému výkladu práva. Navrhovatelky tyto aspekty nyní rozvádějí.

III. 1. Historický kontext a vůle ústavodárce

[22] Před přijetím současné ústavy používal ústavní řád Československa jiný způsob vymezení kompetence, a to v podobě popisu *„přijímá a pověřuje vyslance"*. Takto byla prezidentská kompetence upravena od přijetí poslední československé ústavy v roce 1960 až do 29. října 1992. Ke změně došlo přijetím ústavního zákona č. 493/1992 Sb., kterým se mění a doplňují ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a některé další ústavní zákony. Ten redefinoval kompetenci takto: *„přijímá vedoucí diplomatických misí; s přihlédnutím ke stanoviskům vlády České a Slovenské Federativní Republiky, vlády České republiky a vlády Slovenské republiky pověřuje vedoucí diplomatických misí tak, aby v těchto funkcích byli rovnoměrně zastoupeni občané České republiky a občané Slovenské republiky,"*.

[23] Důvodová zpráva a parlamentní diskuse nedávají odpověď na důvod této změny. Kromě zjevné a z dnešního hlediska bezpředmětné snahy o rovnoměrné zastoupení obou subjektů federace lze z textu implicitně dovodit snahu o posun od statusového pojetí k organizačnímu uchopení kompetence.

[24] Při projednávání textu současné Ústavy pak nahradil pojem *„diplomatická mise"* pojem *„zastupitelská mise"*, který je nepochybně pojmově širší a zahrnuje jak mise diplomatické, tak i mise jiné, které plní roli reprezentace jakýchkoliv zájmů v zahraničí. Pro tento fakt svědčí i fakt, že v diskusích nad textem byla tato otázka výslovně tematizována. Poslanec Vítězslav Sochor na zasedání komise předsednictva České národní rady pro přípravu Ústavy dne 27. listopadu 1992, které se věnovalo připomínkování jednotlivých ustanovení vládního návrhu Ústavy, výslovně navrhl nahrazení pojmu *„zastupitelských misí"* pojmem *„diplomatických misí"*, přičemž výslovně uvedl, že *„zastupitelské mise mohou mít i obchodní charakter"*[2]. Jeho návrh na návrat k původnímu pojmu platnému v té době od 29. října 1992 však nebyl přijat.

[25] Rozhodnutí použít tento nyní platný a vykládaný pojem je tedy zcela vědomé a lze mít za to, že ústavodárce zcela vědomě hodlal použít pojem, který je širší než pojem diplomatická mise. O vůli historického ústavodárce směrem k zakotvení širšího rozsahu pojmu zastupitelské mise, tudíž i příslušné kompetence prezidenta republiky, svědčí i výše uvedené odchýlení se od naposledy platné československé ústavní úpravy. Vzhledem k tomu, že použití tohoto pojmu se konsensuálně ustálilo v rámci legislativních prací v listopadu roku 1992, tak ústavodárce musel mít zřejmě pádné důvody nahrazovat pojem, který byl v platném československém ústavním právu teprve od 29. října 1992, tedy necelý měsíc.

pozdějších předpisů: *„(1) Hradní stráž [...] b) organizuje a zajišťuje vojenské pocty, zejména při oficiálních návštěvách představitelů jiných států a při přijetí vedoucích zastupitelských misí u prezidenta."*

(2) **Jindřiška Syllová a Miroslav Sylla**: *Ústava České republiky 1992: Dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 353.

[26] O vůli ústavodárce zahrnout do pojmu zastupitelské mise jakékoliv Českou republiku zastupující entity, které nejsou podřízeny jiné české zahraniční entitě nebo její složce, tak nelze mít pochyby.

III. 2. Gramatický (jazykový) výklad

[27] O významu pojmu vedoucí patrně nemůže být sporu. Pojem mise má nepochybně význam označení samostatné organizační jednotky, která plní úkoly v prostředí odlišném od původu mise. Pojem „zastupitelský" vyjadřuje jakýkoliv typ zastoupení či obrany zájmů. Jedná se o nejobecnější označení reprezentační funkcionality.

[28] Právo pak zná pojmy zastupitelský úřad a stálá mise, přičemž první spadá do oblasti bilaterálních vztahů, kdežto druhý do oblasti multilaterálních vztahů. Už jen prostým intuitivním vnímáním autonomního pojmu Ústavy zastupitelská mise lze dojít k závěru, že se jedná o označení maximálně obecné, které se neomezuje pouze na jednu oblast reprezentace (bilaterální nebo multilaterální), ale označuje jakýkoliv funkční celek s určitou mírou funkční autonomie, který je v prostředí, ve kterém působí, nepodřízen jiné entitě, ale má trvalou vazbu a je podřízen státu, který zastupuje.

III. 3. Doktrinální interpretace

[29] Pro tento závěr pak svědčí i komentářová literatura (*opinio iuris doctorum*), u níž lze zaznamenat vývoj od explicitního vyjádření této myšlenky až do současné doby, kdy už tuto otázku nikdo ani neřeší. Patrně první „pražský" komentář Ústavy (**Václav Pavlíček a Jiří Hřebejk**: *Ústava a ústavní řád České republiky – komentář*. Linde Praha a. s., Praha 1998) na straně 233 výslovně uvádí: „*Kromě diplomatických zástupců akreditovaných v jiných státech, se tyto úkony vztahují i na vedoucí misí u mezinárodních organizací – OSN, UNESCO, Rada Evropy*". Komentář pak nezmiňuje možnost jiného výkladu nebo oponentní názor a v tehdejší literatuře jej nelze ani identifikovat. Je tedy zřejmé, že dobová literatura, minimálně 90. let, neměla o této otázce žádné pochyby. Od té doby pak nenastala skutečnost, která by tento výklad zpochybnila.

[30] Další pozdější komentáře Ústavy tuto otázku vůbec neřeší[3], aniž by podávaly jiný implicitní výklad. Komentář **Lenka Bahýľová, Jan Filip, Pavel Molek, Milan Podhrázký, Radovan Suchánek, Vojtěch Šimíček, Ladislav Vyhnánek**: *Ústava České republiky: komentář*. Linde, Praha 2010 ISBN 978-80-7201-814-7, str. 763 zmiňuje, že se tato kompetence týká pouze osob v hodnosti dle čl. 14 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích. Shodně pak **Vladimír Sládeček, Vladimír Mikule, Radovan Suchánek, Jindřiška Syllová**: *Ústava České republiky. 2. vydání*. C. H. Beck, Praha 2016, s. 632. Tato myšlenka, která vytváří určitý typ kompetenční exkluzivity, se ale míjí s podstatou problému, protože zmíněná úmluva reguluje pouze dvoustranné vztahy.

[31] Vztahy mezi státy a mezinárodními organizacemi by měla regulovat *Vídeňská úmluva o zastoupení států v jejich vztazích s mezinárodními organizacemi univerzální povahy z roku 1975*, která ještě nevstoupila v platnost, protože ji neratifikoval potřebný počet států. Z textu Ústavy nelze jakkoliv dovodit zaměření pouze na bilaterální vztahy a zmíněné komentáře to ani netvrdí. Skutečnost, že pozdější komentáře tuto otázku neřeší, stejně jako nerozlišují sféru bilaterálních a multilaterálních vztahů, je pak projevem

[3] Tuto otázku vůbec neřeší **Pavel Rychetský, Tomáš Langášek, Tomáš Herc, Petr Mlsna aj.**: *Ústava České republiky. Komentář*, Wolters Kluwer (ČR), Praha 2015, ISBN: 978-80-7478-809-3, dále **Karel Klíma a kol.**: *Komentář k Ústavě a Listině*. Aleš Čeněk, s. r. o., Plzeň 2005, ISBN: 80-86898-44-X.

absence spornosti a nikoliv náhledu odlišného od prvního „*pražského*" komentáře z pera Václava Pavlíčka a Jiřího Hřebejka.

III. 4. Otázka ústavních zvyklostí

[32] Vedle nepochybného úmyslu ústavodárce a doktrinální shody nad touto otázkou či snad bezrozpornosti nelze pomíjet ani fakticitu praxe, která má v tomto případě význam a sílu ústavní zvyklosti. Jmenování vedoucích stálých misí nebylo od počátku účinnosti Ústavy (a ani předtím) upraveno na úrovni zákona. Zákonná právní úprava od 1. ledna 1993 do přijetí zákona o zahraniční službě v roce 2017 neznala právní úpravu této kompetence. Všichni aktéři všech procesů souvisejících se jmenováním vedoucích stálých misí předpokládali, že tuto kompetenci má prezident republiky, chovali se podle toho a prezident tuto pravomoc vykonával.

[33] Po dobu delší než 24 let tak zde panovala nepochybná ústavní shoda, že prezident republiky má právo jmenovat (pověřovat) vedoucí stálých misí u mezinárodních organizací, přičemž k dovození této kompetence postačil pouze text Ústavy. Během této doby jmenoval a odvolal všechny vedoucí stálých misí prezident republiky. Přijetí zákona v roce 2017 pak pouze fixovalo tento konsensus na zákonné úrovni a nepředstavovalo žádnou změnu ve vnímání normy jako takové[4].

[34] Ústavní soud v nálezu vydaném dne 20. června 2001 pod sp. zn. Pl. ÚS 14/01 (paralelní citace: 285/2001 Sb., N 91/22 SbNU 267; populární název: *Spor o kontrasignaci rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB*) dospěl k závěru, že v situaci, kdy je otázka pravomoci nejasná, je kritériem k identifikaci odpovědi předchozí bezrozporná praxe respektovaná všemi aktéry. Ústavní soud k tomu uvedl: „*Podstatné na této skutečnosti není však ověřování, do jaké míry jsou naplněny formální náležitosti "ústavní zvyklosti", ale prostá okolnost, že po dobu více než osmi let na základě hodnotového a institucionálního konsensu v ústavní rovině, byl praktikován postup, který bez odporu kterékoli z ústavních orgánů, opakovaně a jednoznačně potvrzoval interpretaci článku 62 písm. k) Ústavy ve smyslu výlučné pravomoci prezidenta republiky při jmenování guvernéra a viceguvernérů ČNB, tedy pravomoci, jež nepodléhá kontrasignaci předsedy vlády.*"

[35] Napadená norma tedy čelí opačné praxi, která bezrozporně a bez zákonné úpravy fungovala **déle než 24 let** a následně takto v režimu zákonné úpravy fungovala **déle než 9 let**, tedy **celkem 33**

(4) Namátkou lze poukázat na pověření Vladimíra Galušky vedoucím zastupitelského úřadu ČR při Organizaci spojených národů v New Yorku ze dne 21. března 1997 (které je dostupné v archivu Kanceláře prezidenta republiky pod čj. 200/97) a jeho odvolání ze dne 2. července 2001 (tamtéž pod čj. 200.091/2002), pověření Karla Kovandy do funkce vedoucího mise ČR při Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO) a delegace ČR při Západoevropské unii (ZEU) ze dne 17. prosince 1997 (tamtéž pod čj. 200.220/97), pověření Marie Košťálové funkcí vedoucí zastupitelského úřadu ČR u Úřadovny spojených národů, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a dalších mezinárodních organizací ve Vídni ze dne 4. února 1998 (tamtéž pod čj. 200.018/98) a její odvolání ze dne 13. září 1999 (tamtéž pod čj. 200.197/99), pověření Jiřího Muchy funkcí stálého představitele ČR u Rady Evropy ze dne 25. února 1998 (tamtéž pod čj. 200.041/98), odvolání Jiřího Malenovského z funkce stálého představitele ČR u Rady Evropy ze dne 25. února 1998 (tamtéž pod čj. 200.040/98), pověření Pavla Vacka funkcí vedoucího mise u Úřadovny spojených národů, Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě a dalších mezinárodních organizací ve Vídni ze dne 13. září 1999 (tamtéž pod čj. 200.187/99), odvolání Josefa Kreutera z funkce vedoucího stálé mise ČR při Evropských společenstvích ze dne 29. února 2000 (tamtéž pod čj. 200.092/2002), odvolání Petra Janyšky z funkce stálého představitele ČR při Organizaci Spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu (UNESCO) ze dne 25. května 2000 (tamtéž pod čj. 200.092/2002), pověření Libora Sečky funkcí vedoucího stálé mise ČR při Evropských společenstvích ze dne 29. února 2000 (tamtéž pod čj. 200.092/2002), pověření Hynka Kmoníčka funkcí stálého představitele ČR při Organizaci spojených národů (OSN) v New Yorku ze dne 2. července 2001 (tamtéž pod čj. 200.091/2002), odvolání Jaromíra Přívratského z funkce vedoucího stálé mise ČR při Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) ze dne 5. března 2002 (tamtéž pod čj. 200.089/2002), pověření Jiřího Macešky funkcí vedoucího stálé mise ČR při Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) ze dne 5. března 2002 (tamtéž pod čj. 200.89/2002) nebo odvolání Pavla Svobody z funkce stálého představitele ČR u Rady Evropy ze dne 21. ledna 2009 (tamtéž pod čj. KPR 665/2009).

let. Za této situace nelze než uzavřít, že to potvrzuje, pro případ, že by text Ústavy byl nejasný, existenci ústavní zvyklosti. Navrhovatelky pak dodávají, že tento argument považují částečně za nadbytečný, byť platný, protože text Ústavy považují za zcela zřejmý i bez této zvyklosti, kterou netřeba k odstranění nejasností.

III. 5. Otázka teleologického výkladu

[36] Závěrem pak navrhovatelky poukazují na to, že při interpretaci Ústavy je nezbytné hledět i k jejímu kontextu a k úpravě obecných kompetencí a pravomocí. Jestliže ústavodárce vytvořil pravidlo, že prezident republiky pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí, mělo to nepochybně nějaké důvody. Při jejich interpretaci je pak třeba brát v úvahu, že se jedná o pravomoc kontrasignovanou.

[37] Jestliže ústavodárce vytvořil pravidlo, podle kterého se na výběru osob, které vrcholně v zahraničí zastupují stát, musí shodnout prezident republiky a předseda vlády nebo jím pověřený člen vlády, tak činil zřejmě ze dvou důvodů. Předně chtěl nepochybně upevnit jiné pravidlo, jehož podstatou je, že prezident zastupuje republiku navenek, a promítnout je i do procesu ustanovování špiček diplomatického sboru. Druhým důvodem je pak vytvoření předpokladu pro širší konsensus ohledně personálních otázek reprezentace a posílení principu dělby moci a vzájemného vyvažování.

[38] Je pojmovým znakem komplexnějších demokracií, že tyto obsahují zdánlivě komplikované procesy, které nicméně ověřují širší shodu na některých otázkách, činí systém stabilnější oproti okamžitým změnám a tím jej činí odolnějším. Otázky zahraniční politiky patří přitom k oblastem, kde je zvýšený zájem na kontinuitě, stabilitě a širším konsensu. Z těchto důvodů pak ústavodárce vytváří mechanizmy, u kterých je určitá forma kooperace, byť se někomu může zdát zbytečná a zatěžující, naopak nezbytná a žádoucí.

[39] To neplatí jen o zastupování republiky navenek či jmenování vedoucích zastupitelských misí, ale platí to i o účasti jiných ústavních orgánů na důležitých otázkách zahraniční politiky, kterých je více, než se zdá. V procesu ratifikace mezinárodních smluv je zaangažována jak vláda, tak prezident, tak obě komory Parlamentu, ale někdy i Ústavní soud, pokud mu jsou předloženy. Čl. 10b Ústavy zakládá rámec pro účast obou komor Parlamentu na praktických otázkách zahraniční a integrační politiky. Parlament hraje v zahraniční politice nezastupitelnou roli i v otázkách neformální komunikace a vyjadřování některých postojů.

[40] Obecně lze konstatovat, že sdílení úkolů a pravomocí, nezbytnost spolupráce a komunikace a související procesy vyjednávání o těchto otázkách v dlouhodobém horizontu činí demokracii odolnější a funkčnější.

[41] Jestliže je oprávnění prezidenta republiky jmenovat vedoucí zastupitelských misí součástí tohoto komplexnějšího katalogu nástrojů sdílené odpovědnosti, bylo by zcela nelogické, aby z důsledků tohoto pravidla byli vyňati vedoucí (zastupitelských – stálých) misí, které jsou akreditovány u mezinárodních organizací. Jejich role je neméně důležitá, ba mnohdy je zcela klíčová. Bylo by to popřením účelu daného pravidla a současně hrubou degradací multilaterálního prvku v zahraniční politice.

[42] K tomu je třeba zdůraznit, že napadené ustanovení není jen ohrožením postavení prezidenta republiky, ale i ohrožením předsedy vlády. Jestliže doposud platilo, že se jedná o kontrasignovanou pravomoc, tak na jejím výkonu se musel shodnout předseda vlády nebo jím pověřený člen vlády a prezident republiky. Napadené ustanovení ovšem tuto pravomoc nevyvádí pouze z kompetence prezidenta republiky, ale z katalogu pravomocí upravených Ústavou. Napadené ustanovení tak v

podstatě značnou část zahraniční personální politiky dekonstitucionalizuje a staví ji naroveň personální úvahy ministra.

[43] Nejde tedy jen o útok na konkrétní osoby, tedy předsedu vlády a prezidenta, ale i o útok na komplexní garanci složitého systému koordinace zahraniční politiky v režimu ústavního provozu.

III. 6. Závěrem

[44] Ze všech těchto důvodů tedy navrhovatelky dovozují, že stálé mise ve smyslu § 6 zákona o zahraniční službě jsou zastupitelskými misemi ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. e) Ústavy a napadené ustanovení je tedy v rozporu s Ústavou.

IV.

Návrh na vydání předběžného opatření a návrh na přednostní projednání věci

[45] Napadené ustanovení je svým způsobem bezprecedentní, protože je výslovným popřením doposud nepochybné pravomoci prezidenta republiky dané Ústavou. Navrhovatelky mají přitom své pochyby o tom, že faktická účinnost napadené normy, která bude nějakou dobu nepochybně trvat, nemůže vyvolat neodstranitelné následky.

[46] Zákon o Ústavním soudu nezná pro účely abstraktního přezkumu zákonů nástroj odložení vykonatelnosti (zde účinnosti) napadeného aktu (zde normy). Navrhovatelky tedy navrhují, aby Ústavní soud v rámci subsidiární aplikace občanského soudního řádu vydal předběžné opatření, kterým zabrání vzniku neodstranitelných následků případného působení napadené normy. Navrhovatelky současně volí takový návrh předběžného opatření, které minimalizuje jeho dopady na míru nezbytně nutnou.

[47] Napadená norma v sobě skýtá dvě dílčí kompetence, a to pověřit (ve smyslu jmenovat) a odvolat. Navrhovatelky pak nehodlají svým návrhem omezovat možnost odvolávat vedoucí zastupitelských misí, protože tento akt není ohrožením systému jako celku, nehledě na to, že značná část odvolání je dána se souhlasem nebo s předchozím srozuměním dané osoby, pokud není dokonce dána rezignací na funkci.

[48] Skutečnost, že navrhovatelky nenavrhují tuto kompetenci předběžně omezovat, ovlivňuje i to, že dané osoby, pokud by odvolání vnímaly jako protiprávní, se mohou proti němu bránit prostředky obrany práva, přičemž mohou uplatnit i ten argument, že byly odvolány osobou, která k tomu nemá oprávnění. Vzhledem k tomu, že procesy soudní obrany v těchto a podobných otázkách před obecnými soudy trvají zpravidla delší dobu než proces abstraktní kontroly ústavnosti zákonů, je velmi pravděpodobné, že případný žalobce v takové věci se dočká odpovědi na otázku položenou v tomto řízení před právní mocí svého sporu.

[49] Jiná je ovšem otázka jmenování do této funkce, tedy pověření. Pověření je akt, který na nějakou dobu obsazuje definitivně toto místo. Z hlediska národního práva není tato doba omezena, ale diplomatické zvyklosti předpokládají výkon takové funkce zhruba čtyři roky. Ukončit takový mandát pak za účinnosti práva v souladu s Ústavou, jak ji vykládají navrhovatelky, je možné pouze skrze kontrasignaci, tedy v součinnosti obou větví exekutivy. Pokud by tedy platilo napadené ustanovení nějakou, byť relativně krátkou dobu, otevřel by se prostor pro úplnou obměnu špiček multilaterálního segmentu diplomatického sboru s důsledky, které by přetrvaly mandát současné vlády, současné Poslanecké sněmovny i současného prezidenta republiky, aniž by bylo možné tuto situaci zhojit po skončení tohoto řízení, ať už by skončilo jakkoliv.

[50] Takový postup by zcela vyprázdnil značnou část kompetence prezidenta republiky po zbytek jeho mandátu a kompetence prezidenta republiky, který bude zvolen v roce 2028 (pravděpodobně), zkraje jeho mandátu. Byť je otázka ústavnosti formálně v tomto řízení spornou, nelze takové riziko podle navrhovatelek připustit ani jako hypotetické.

[51] Z těchto důvodů tedy formulují navrhovatelky svůj návrh předběžného opatření tak, že se domáhají zákazu pověřování, tedy jmenování do těchto funkcí. Činí tak nicméně s vědomím skutečnosti, že strukturu stálých misí někdo musí personálně udržovat. Vycházejí nicméně z toho, že vedením této mise může být dočasně pověřen *chargé d'affaires ad interim*, k čemuž ministr nepotřebuje žádnou součinnost a tato osoba má po tuto dobu veškeré kompetence jako pověřený vedoucí mise. Pokud tedy soud návrhu na vydání předběžného opatření vyhoví, nebude to mít vliv na udržování personálního obsazení vedení misí, byť nově jmenované osoby v čele těchto misí budou jmenovány dočasně.

[52] Návrh je také motivován tím, že po případném zrušení napadené normy by vyvstaly otázky, jak hledět na mandát osob jmenovaných ministrem, na jejich akty. Nelze v této souvislosti přehlížet i fakt, že tyto osoby mohou někdy i podepisovat mezinárodní smlouvy.

[53] Navrhovatelky se tedy domáhají takového předběžného opatření, kterým se ministrovi zahraničních věcí zakazuje pověřovat podle § 10 odst. 4 zákona o zahraniční službě vedoucí stálých misí. Takové opatření nevyčerpává nijak předmět řízení, protože ministr má jiný organizační nástroj, jak udržovat personální obsazení vedení těchto misí skrze *chargés d'affaires ad interim*. Pro případ neúspěchu tohoto návrhu pak může případně dočasně jmenované *chargés d'affaires ad interim* pověřit vedením misí ve smyslu § 10 odst. 4 zákona o zahraniční službě. V případě úspěchu tohoto návrhu se otevře prostor pro postupy v režimu kontrasignace.

[54] Návrh tedy nevyčerpává předmět sporu a je šetrný vůči oběma variantám řešení sporu. Předchází současně dopadům, které by v případě úspěchu návrhu v tomto sporu byly neřešitelné.

[55] Navrhovatelky současně mají za to, že s tímto návrhem na vydání předběžného opatření by měl být vedle účastníků řízení (obou komor Parlamentu) seznámen i ministr zahraničních věcí a vláda, aby se mohli k této otázce vydání předběžného opatření vyjádřit. Navrhovatelky jsou si vědomy toho, že ministr zahraničních věcí není účastníkem kmenového řízení v této věci, ale podle ustanovení § 76e odst. 2 občanského soudního řádu, jehož subsidiární aplikace se navrhovatelky dovolávají, jsou předběžná opatření závazná i pro jiné osoby a též pro všechny orgány.

[56] Bez ohledu na to, jak soud o předběžném opatření rozhodne, navrhují navrhovatelky, aby soud tuto věc projednal přednostně. Důvodem je skutečnost, že právní nejistota v tak významné otázce, která vstupuje do multilaterální zahraniční politiky, jež je součástí i bezpečnostní politiky státu, by měla trvat, pokud možno, co nejkratší dobu.

V.

Návrhy rozhodnutí

[57] S ohledem na uvedené navrhují navrhovatelky, aby Ústavní soud vydal před provedením řízení toto usnesení:

Ministru zahraničních věcí se ukládá, aby se po dobu řízení zdržel pověřování vedoucích stálých misí ve smyslu ust. § 6 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů, podle § 10 odst. 4 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů.

[58] S ohledem na uvedené navrhují navrhovatelky, aby Ústavní soud vydal po provedeném řízení tento nález:

Ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů, pokud se týká vedoucích stálých misí dle § 6 zákona č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

skupina poslanců a skupina senátorů

(poslanci a senátoři svými podpisy současně zmocňují advokáta Pavla Uhla k zastupování skupiny před Ústavním soudem v tomto řízení):

*/.

skupina poslanců

Karel Dvořák VÍT RAKUŠAN MICHAELA ŠEBELOVÁ VERA KOVÁŘOVÁ

JULIE SMEJKALOVÁ ESTERA WEINEROVÁ

JAN BUREŠ KATEŘINA KASPAROVÁ ELIŠKA OPLATKOVÁ JANA KRUTÁKOVÁ MAREK BENDA

HANA ONDRÁČKOVÁ ANETA ANDROVÁ GABRIELA ŠVARCOVSKÁ BARBORA PÁRKOVÁ ANDREA HOFMANNOVÁ

IRENA FERENCOVÁ KOVEČNÁ MARKÉTA BUSTÁNOVÁ MICHAL ŠMÍD PAVLA IVONA VANKOVÁ

MAREK VÝBORNÝ MARTIN BAXA

ŠTĚPÁN SLOVÁK ZDENĚK IRA

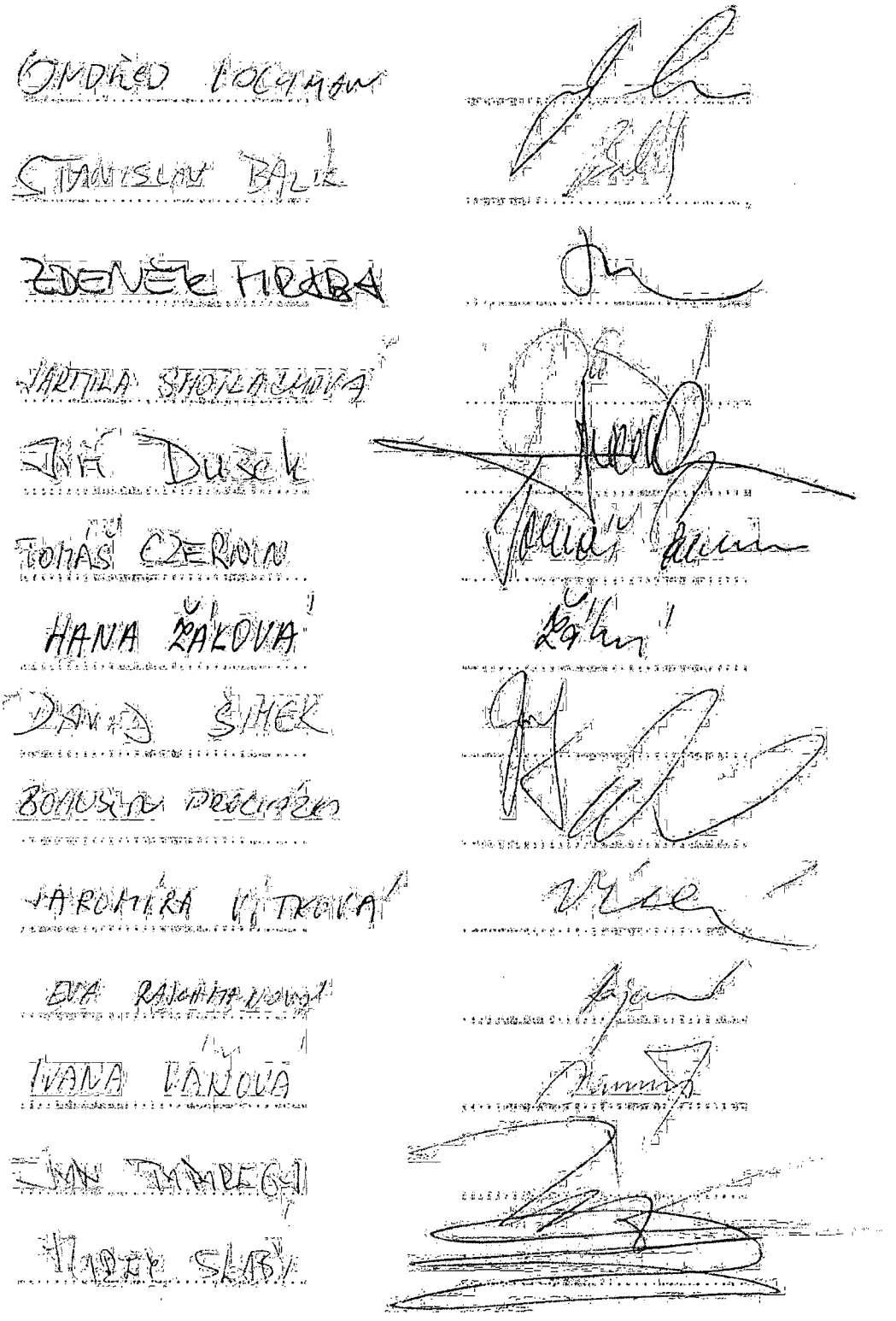
ALENA DVOŘÁKOVÁ BARBORA DRVOTOVÁ OLGA RICHTEROVÁ

ERIK MELICHAR VENDULA HOFMANOVÁ VERONIKA KOVÁŘOVÁ HOPPE LIBON

BARBORA URBANOVÁ JAN JAKOBS VLASTIMIL TAČEL JAN POSPÍŠIL TOM PHILIPP

MARIE KAŠÍKOVÁ MONIKA OBŘENOVÁ JANI LIPAVSKÝ

a skupina senátorů



VLADIMÍRA LUDÍKOVÁ

TOMÁŠ JIRSA

JAVEL FISCHER

PETR FIALA

JAN TECL

PŘEMYSL RÁDR

MARTIN KUSÝ

JIŘÍ PÍŽICH

HANA MARVANOVÁ

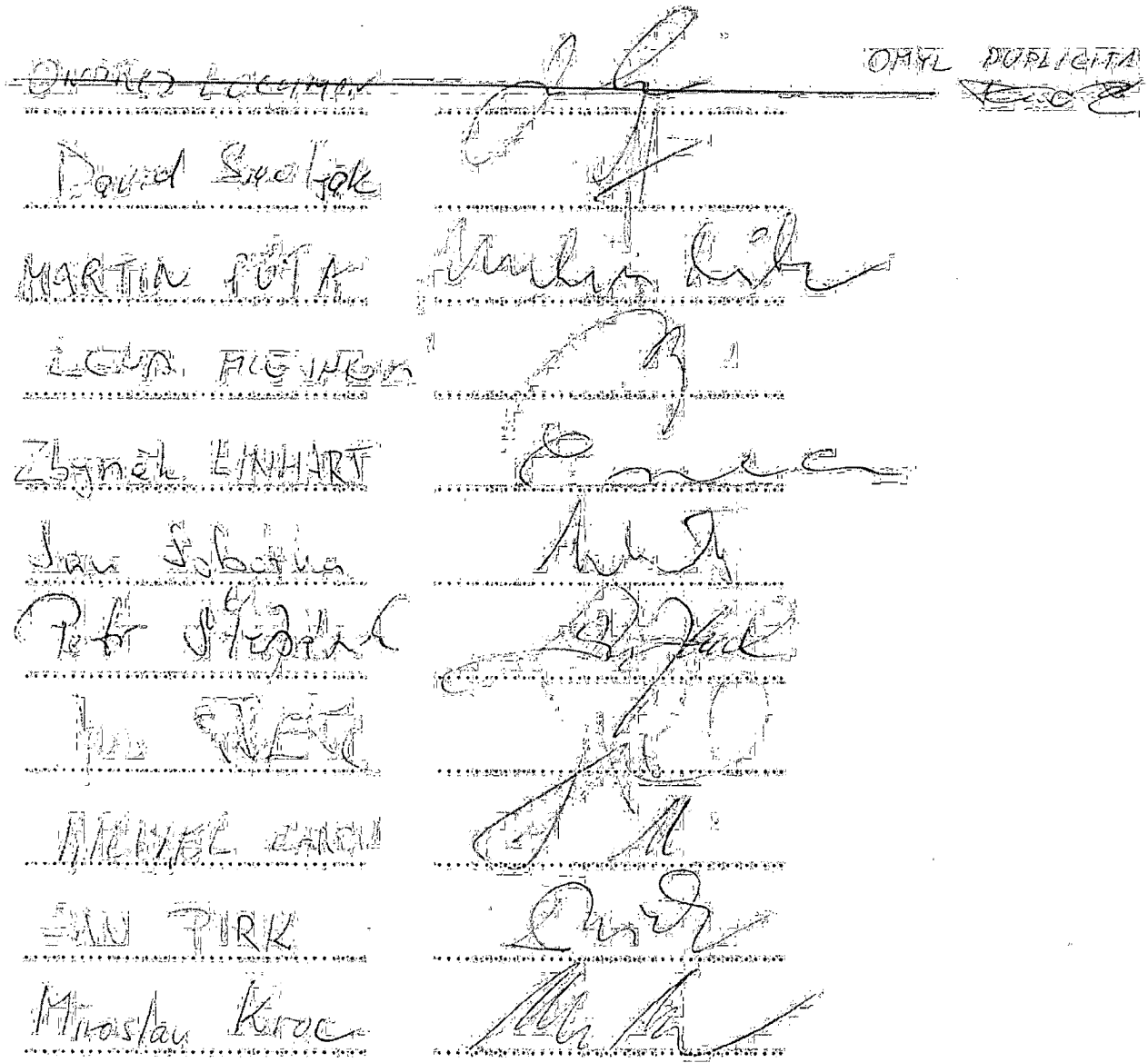
TOMÁŠ BOHÁČ

MILOŠ VETRÖLL

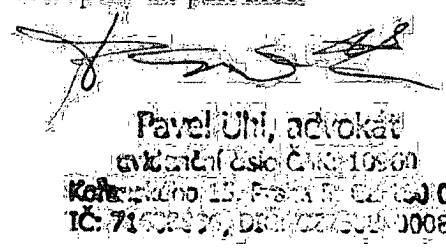
ZDENĚK HÝTRA

ZBYNĚK SVÍKORA

TOMÁŠ TĚŠITEL



skupiny jako navrhovatelky
zastoupeny dle plné moci



Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10900
Kaprova 15, Praha 1, PSČ 110 00
IČ: 71[illegible], DIČ: CZ7[illegible]0083

Pavel Uhl, advokát
(advokát současně přijímá zmocnění udělené skupinami v tomto řízení)