

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.02.04>

dr Agnieszka Gloria KAMIŃSKA

<http://www.orcid.org/0000-0002-0762-6829>

Uniwersytet Jagielloński, Kraków

e-mail: akaminska@uj.edu.pl

## Prezydent Republiki Czeskiej w stosunkach zewnętrznych

### Streszczenie

Prezydent Republiki Czeskiej, funkcjonując jako jeden z dwóch konstytucyjnych organów władzy wykonawczej, uzyskał istotne uprawnienia w sferze stosunków zewnętrznych. Obok klasycznych uprawnień w zakresie legacji czynnej (mianowanie szefów czeskich misji dyplomatycznych) i biernej (przyjmowanie przedstawicieli państw obcych i organizacji międzynarodowych) dysponuje konstytucyjnym prawem zawierania umów międzynarodowych (z możliwością jego scedowania na rząd lub członków rządu) oraz monopolem upoważnień do ratyfikacji (i wypowiedziania) umów już zawartych. Z chwilą akcesji Czech do Unii Europejskiej uzyskał – w trybie ustawy nowelizującej konstytucję (ustanowionej 14 listopada 2002 r.) – upoważnienie do zarządzania referendum w sprawie przystąpienia Republiki Czeskiej do UE oraz ogłoszenia wyników tego referendum, co stworzyło precedens trybu podejmowania decyzji w istotnych sprawach członkostwa państwa czeskiego w Unii Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** członkostwo UE, legacja czynna, legacja bierna, prezydent Republiki, ratyfikacja umów międzynarodowych, referendum akcesyjne, rząd, zawieranie umów międzynarodowych.

### 1. Uwagi wprowadzające

Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r. reguluje problematykę wyboru na urząd Prezydenta Republiki, jego pozycję ustrojową oraz kompetencje w art. 54–66 owego tekstu<sup>1</sup>. Stosunkowo lapidarna regulacja konstytucyjna,

---

<sup>1</sup> Tekst pierwotny konstytucji Republiki Czeskiej ogłoszony był w rządowym organie publikacyjnym „Sbírka zákonů České republiky” 1993, nr 1, uzupełniony niżej wymienionymi zmianami:

ukształtowana na dwa tygodnie przed datą „aksamitnego rozvodu”<sup>2</sup>, czyli pokojowego podziału federacji Czesko-Słowackiej na dwie samodzielne republiki: czeską i słowacką, kształtowana była w oparciu o doświadczenia funkcjonowania prezydentury zarówno jednolitego państwa Czechów i Słowaków, jak i funkcjonującej w latach 1969–1992 dwuczłonowej federacji czecho-słowackiej. W okresie funkcjonowania państwa o strukturze federalnej prezydent pełnił dodatkowo nową, istotną rolę ustrojową: był jednym z najistotniejszych zworników i gwarantów spójności złożonego z dwóch republik (czeskiej i słowackiej) państwa czechosłowackiego<sup>3</sup>.

Utrzymanie przez cały powojenny okres funkcjonowania wspólnego państwa Czechów i Słowaków instytucji prezydenta, spowodowało nieobecność – na gruncie czechosłowackim – doświadczeń ustrojowych związanych z adaptacją na tenże grunt wzorowanej na eksperyencjach radzieckich instytucji kolegiального organu prezydialnego państwa, traktowanego jako swoista „emanacja” parlamentu i spełniającego równocześnie funkcję kolegialnej (wieloosobowej) „głowy państwa” i – równolegle – funkcję najwyższego ogniwa w systemie rad – organów przedstawicielskich na poszczególnych szczeblach podziału administracyjnego państwa<sup>4</sup>.

## 2. Prezydent jako „głowa państwa” w Republice Czeskiej

Tradycją systemu rządów Republiki Czechosłowackiej (zarówno przed, jak i po federalizacji państwa) było wyposażenie prezydenta Republiki w „klasyczne” kompetencje „głowy państwa”, wśród których na plan pierwszy wysuwały się kompetencje w sferze reprezentowania (uosabiania) państwa w stosunkach zewnętrznych oraz wewnętrznych<sup>5</sup> oraz kompetencje dotyczące powoływania rządu w nawiązaniu do jego parlamentarnej legitymizacji partyjno-politycznej<sup>6</sup>. Nadto prezydent Republiki dysponował szeregiem kompetencji pochodnych w stosunku do przypisanej mu roli ustrojowej głowy państwa (należały do nich uprawnienia związane z powoływaniem i odwoływaniem przedstawicieli pań-

---

nr 347/1997 Sb., nr 300/2000 Sb., nr 448/2001 Sb., nr 515/2002 Sb., nr 319/2009 Sb. Por. tłumaczenie na język polski i wstęp M. Kruk-Jarosz, Warszawa 2000.

<sup>2</sup> J. Tomaszewski, *Czechy i Słowacja*, Warszawa 2008, s. 299–306.

<sup>3</sup> Z. Kudelka, *Prezident Republiky*, aktualizované a doplněné vydání, Praha, 2018, s. 121–131. Por. też P. Mlsna, J. Kněžínek, *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*, Praha 2009, s. 91–92.

<sup>4</sup> B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 136 i nn.

<sup>5</sup> L. Budinský, *Deset prezidentů*, Praha 2008, s. 161–166; J. Kysela, *Prezident republiky v ústavním systému ČR perspektiva ústavněprávní*, Praha 2008, s. 238 i nn.

<sup>6</sup> V. Adamus, *O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejích členů*, „Správní Právo” 1996, nr 2, s. 73–74.

stwa czechosłowackiego w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, uprawnienia do nadawania orderów i odznaczeń oraz tytułów oficjalnych (honorowych), powoływania na określone konstytucyjnie urzędy (stanowiska), a także funkcja arbitra przy zażegnywaniu potencjalnych konfliktów czy niespójności polityki pomiędzy parlamentem a rządem (w tym: przeciwdziałanie kryzysom rządowym)<sup>7</sup>.

W dualistycznym systemie władzy wykonawczej (*vykonnej moči*) prezydent Republiki funkcjonuje paralelnie z rządem (*vlāda*) określonym – w art. 67 ust. 1 Konstytucji z 1992 r. – jako „naczelný organ vlády vykonawczej” (*vrcholný orgán výkonné moci*).

Konfrontacja lapidarnych unormowań konstytucyjnych dotyczących ról ustrojowych prezydenta Republiki oraz rządu nie daje jednoznacznej odpowiedzi na temat wzajemnych zależności tych organów w sferze kształtowania zewnętrznych relacji oraz polityki zagranicznej Republiki Czeskiej. Warto zwrócić uwagę, że – w przeciwieństwie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Republiki Czeskiej nie formułuje generalnej właściwości rządu w sferze prowadzenia polityki zewnętrznej państwa (w postaci przepisu odpowiadającego treścią art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Nie zawiera też wyraźnego konstytucyjnie domniemania właściwości w sferze władzy wykonawczej w rodzaju regulacji odpowiadającej brzmieniu art. 146 ust. 2 przywołanej Konstytucji RP<sup>8</sup>.

Wprawdzie z konstytucyjnego zagwarantowania rządowi konstytucyjnej (prawnie gwarantowanej) pozycji i roli naczelnego organu władzy wykonawczej można zasadnie wyprowadzić tezę, iż w sferze władzy wykonawczej brak podstaw do przypisania prezydentowi Republiki zwierzchnictwa w stosunkach z rządem, to jest to tylko teza wyinterpretowana prawniczo, nie zaś wyrażona wprost przez ustrojodawcę<sup>9</sup>.

W tym stanie prawnym racjonalna wydaje się interpretacja, by osią rozgraniczenia uprawnień do oddziaływania na politykę zagraniczną Republiki Czeskiej pomiędzy prezydentem Republiki i rządem uczynić granice konstytucyjnych kompetencji prezydenta. Zostały one bowiem bardziej szczegółowo określone w przepisach konstytucji Czech z 1992 r.; można zatem odwołać się do starożymskiej paremii interpretacyjnej: *lex specialis derogat legi generali*.

<sup>7</sup> Funkcja arbitra politycznego – w warunkach zdominowania czeskiej sceny politycznej przez hegemoniczną partię komunistyczną – była ograniczona. Zyskała na znaczeniu dopiero po osłabieniu, a następnie ustaniu tej hegemonii w 1990 r. i w warunkach pluralizacji systemu partyjnego. Por. też V. Pavlíček, *Jimenovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky*, [w:] V. Klaus, M. Loužek, (red.), *Soudokracie v ČR – fikce nebo realita?*, Praha 2006, *passim*.

<sup>8</sup> M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 51–54.

<sup>9</sup> V. Pavlíček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky*, Praha 1994, s. 453.

Główne uprawnienia konstytucyjne prezydenta Republiki, odnoszące się do sfery stosunków zewnętrznych ujęte zostały w art. 63 Konstytucji z 1992 r. Zgodnie z art. 63 ust. 1 lit. „a” tego aktu „prezydent Republiki reprezentuje państwo na zewnątrz”. To typowe uprawnienie piastuna roli „głowy państwa” wymaga – wydaje się – kilku zdań komentarza. Po pierwsze, uprawnienie do reprezentowania państwa na zewnątrz nie zostało ograniczone ani w czasie, ani – określeniu okoliczności faktycznych i miejsca wykonywania przez prezydenta funkcji reprezentowania, ani też – zawężone do określonych form czynnościowych (sposobu) reprezentowania państwa. Chodzi o rodzaj wskazanych onegdaj przez P. Sarneckiego<sup>10</sup> czynności „uosabiania” państwa wobec podmiotów „zewnętrznych”: innych państw, organizacji międzynarodowych czy ponadnarodowych, instytucji (organów) międzynarodowych czy ponadnarodowych.

Po drugie, prezydent Republiki uzyskał prawo reprezentowania Republiki Czeskiej *ex lege fundamentale* (z mocy samej konstytucji). Nie jest przeto konieczne – do podjęcia przez niego czynności reprezentowania – wydanie upoważnień ujętych w formę ustawową (a tym samym: zależnych od woli izb parlamentu: Izby Poselskiej i Senatu).

Po trzecie: w gestii (polu właściwości decyzyjnej) prezydenta Republiki pozostaje swoboda wyboru form i intensywności, z jaką prezydent podejmuje czynności reprezentowania państwa, w tym – przykładowo: wyboru kierunku i częstotliwości odbywanych wizyt w państwach obcych, wyboru partnerów do spotkań i rozmów, wyboru form i treści wystąpień na forach międzynarodowych. Jest sprawą otwartą na gruncie uregulowań konstytucyjnych, czy kwestie swego legitymowanego konstytucyjnie wyboru prezydent podda uzgodnieniu z rządem jako naczelnym organem władzy wykonawczej. Kto w ramach rządu jest upoważniony do poczynienia uzgodnień z prezydentem: przewodniczący rządu (*předseda vlády*), minister spraw zagranicznych czy też inni ministrowie (np. minister obrony w sprawach z zakresu obronności czy uczestnictwa w organizacjach polityczno-wojskowych typu NATO)?

Zwraca uwagę okoliczność, iż Konstytucja Republiki Czeskiej z 1992 r. nie zawiera odpowiednika art. 133 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r. obligującego prezydenta RP (ale także Prezesa Rady Ministrów i ministra właściwego do spraw zagranicznych) do współdziałania w zakresie polityki zagranicznej<sup>11</sup>. Powinność współdziałania prezydenta Republiki Czeskiej z rządem w zakresie polityki zagra-

<sup>10</sup> P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (uwagi do art. 126 Konstytucji RP)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999, s. 1–16. Por. też: A. Szmyt, *Relacje między organami władzy*, [w:] A. Szmyt, *W kręgu prawa konstytucyjnego. Z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, (opr.) P. Kierończyk, Gdańsk 2019, s. 273–274; w kręgu autorów czeskich por. K. Klima, *Constitutional Law of the Czech Republic*, Plzeň 2008, s. 308, 310, 311–313.

<sup>11</sup> Szerzej por. J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6.

nicznej wynika przeto z ogólnego powierzenia rządowi kierowania bieżącą polityką państwa (przy odpowiedzialności rządu i jego członków przed parlamentem) oraz z pragmatycznie rozumianej potrzeby spójności działań organów państwa adresowanych do podmiotów zewnętrznych.

Nieco inaczej niż w Polsce ujęty został podział konstytucyjnych kompetencji w zakresie zawierania oraz ratyfikowania umów międzynarodowych. W ujęciu konstytucji RP z 1997 r. uprawnienie do zawierania umów międzynarodowych przypisane zostało Radzie Ministrów (rządowi) Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>. Natomiast wedle art. 63 ust. 1 lit. „b” Konstytucji Republiki Czeskiej, Prezydentowi Republiki Czeskiej ustrojodawca konstytucyjny zagwarantował zarówno prawo zawierania, jak i ratyfikowania tego typu umów. Jednocześnie ten sam przepis konstytucyjny upoważnia prezydenta Republiki Czeskiej do przeniesienia upoważnień do zawierania umów międzynarodowych na rząd lub – za zgodą rządu – na poszczególnych członków rządu. Przypomniane tu unormowanie konstytucyjne wymaga pewnego komentarza.

W pierwszej kolejności zwraca uwagę znacznie silniejsze – w porównaniu z regulacją polską – konstytucyjne umocowanie kompetencji prezydenta w odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych. Konstytucja czeska ustanawia jako zasadę (założenie) skupienie pełnomocnictw do zawierania umów międzynarodowych w gestii prezydenta. Od decyzji prezydenta Republiki zależy to, w jakim zakresie z tego konstytucyjnego umocowania prezydent korzystał będzie *in personam*, w jakim natomiast zakresie (i w odniesieniu do jakich kategorii umów) przeniesie prawo ich zawierania na rząd bądź nawet – za zgodą rządu – na poszczególnych członków rządu. W obu przypadkach przeniesienie kompetencji, decyzja o „przesunięciu” upoważnień z gestii prezydenta Republiki w gestię rządu lub – za zgodą rządu – konkretnego członka rządu, pozostaje w ujęciu konstytucyjnym decyzją prezydenta. Tym samym dysponentem rozwiązań w sferze decydowania o organach zawierających umowy międzynarodowe spoczywa niepodzielnie w gestii piastuna funkcji głowy państwa. Upoważnienia rządu w tym obszarze winny być postrzegane jako zależne.

Tradycyjnym upoważnieniem „głów państw” w sferze stosunków zewnętrznych państwa, pozostaje – także w skali porównawczej – prawo legacji czynnej oraz biernej, tj. prawo wysyłania (i odwoływania) szefów misji dyplomatycznych do państw trzecich i organizacji międzynarodowych (i ponadnarodowych), jak też – w zakresie legacji biernej – przyjmowania szefów misji dyplomatycznych państw obcych oraz organizacji międzynarodowych. Oba rodzaje prawa legacji uzyskały swą podstawę konstytucyjną (w art. 63 ust. 1 lit. „d” oraz „e”). Konstytucja nie określa natomiast trybu selekcji wysyłanych szefów czeskich misji dyplomatycznych. Nie precyzuje czasokresu pełnienia misji ani też kryteriów doboru osób do

<sup>12</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Rady Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 37 i nn.

pełnienia wskazanych tu funkcji (stanowisk), kryteriów i trybu oceny ich pracy, ani też kryteriów rozstrzygających o odwołaniu z zajętych stanowisk.

Kwestie te nie zostały objęte *expressis verbis* sformułowaną w konstytucji z 1992 r. zasadą większości ustawowej (tj. wymogiem uregulowania ich tylko w drodze ustaw). Tym nie mniej przyjąć należy, że jako istotne zagadnienia ustrojowe znajdują się w „polu legislacyjnego widzenia” dwuizbowego parlamentu Republiki Czeskiej (Izby Poselskiej i Senatu) i mogą być – bez przeszkód natury ustrojowej, bądź ściśle kompetencyjnej – objęte regulacją w formie ustaw. Można się natomiast zastanawiać nad uzasadnieniem wyboru „najwłaściwszego” ustrojowo podmiotu inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie.

W świetle art. 41 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej prezydent Republiki – inaczej niż w Polsce – nie dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej. Służy ona: posłom (indywidualnie lub grupowo), Senatowi (izbie drugiej parlamentu), rządowi oraz organom przedstawicielskim jednostek samorządu terytorialnego wyższego szczebla<sup>13</sup>. Tym samym inicjatywa prezydenta, merytorycznie zasadna, jest wykluczona ze względów formalno-kompetencyjnych. Właściwa wydaje się, w pierwszej kolejności, inicjatywa rządowa – w interesie bieżącego rządzenia państwem leży właściwy dobór osób na funkcje kierowania w służbie dyplomatycznej, która „na co dzień” realizuje politykę prowadzoną przez rząd i resort (państwa) spraw zagranicznych w obrębie rządu. Tym niemniej, nie można – w świetle werbalnego ujęcia art. 41 ust. 2 – wykluczyć dopuszczalności w tym zakresie tak poselskiej, jak i senackiej inicjatywy ustawodawczej<sup>14</sup>.

Uwagi wymagają – przy analizie konstytucyjnych uprawnień prezydenta Republiki Czeskiej w dziedzinie stosunków zewnętrznych – jednoczesne konstytucyjne uprawnienia prezydenta do zawierania i do ratyfikowania umów międzynarodowych. Ustrojodawca czeski nie przyjął zatem modelu właściwego innym systemom konstytucyjno-ustrojowym (w tym: rozwiązaniom Konstytucji RP z 1997 r.), o rozdzieleniu względem siebie pomiędzy różne organy władzy wykonawczej upoważnienia do zawierania umów międzynarodowych, przypisanego rządowi (lub członkom rządów), oraz upoważnienia do ratyfikacji zawartych już umów międzynarodowych, pozostawionej w polu upoważnień konstytucyjnych prezydenta (jako piastuna urzędu „głowy państwa”)<sup>15</sup>.

Co prawda, pozostawiona w gestii prezydenta Republiki możliwość przeniesienia prawa zawierania umów międzynarodowych na rząd lub – za zgodą rządu – na członków rządu stanowi potencjalny krok w kierunku wspomnianego dopiero co odmiennego modelu repartycji upoważnień, ale nadal – w ujęciu konstytucyj-

<sup>13</sup> J. Wintr, *Principy českého ústavního práva*, Plzeň 2018, s. 78–79.

<sup>14</sup> A. Gerloch, J. Hřebejk, V. Zoubek, *Ústavní systém České republiky*, Plzeň 2013, s. 161. Por. też K. Vodička, L. Cabada, *Politický systém České republiky. Historie a současnost*, Praha 2003, s. 249–250.

<sup>15</sup> Z. Kudelka, op. cit. Por. też P. Mlsna, J. Kněžínek, *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*, Praha 2009, s. 91–92.

nym – to prezydent decyduje, czy krok ten zostanie podjęty. W zależności od jego decyzji albo trwa konstytucyjna kumulacja prawa zawierania umów i prawa ich ratyfikowania w gestii prezydenta Republiki (głowy państwa), albo też występuje zainicjowany przez prezydenta rozdział (odseparowanie) prawa zawierania umów od prawa do ich ratyfikowania.

Elastyczność ujęcia kompetencji do zawierania umów międzynarodowych w art. 63 ust. 1 lit. „b” Konstytucji Czeskiej z 1992 r. świadczy o co najmniej dwóch elementach podejścia ustrojodawcy konstytucyjnego do tej kwestii. Z jednej strony zaważyła tradycja i ciągłość funkcjonowania (najpierw w Czechosłowacji, a następnie w Republice Czeskiej instytucji prezydenta jako jednoosobowego (a zatem „funkcjonalnego” decyzyjnie) organu, działającego w imieniu państwa (w latach 1969–1992 federalnego). Tradycja ta i ciągłość (oraz – z reguły – silna polityczna pozycja piastuna stanowiska prezydenta) odcisnęły swe piętno na kompetencyjnym zagwarantowaniu prezydentowi państwa realnego udziału w kształtowaniu relacji zewnętrznych państwa i zawierania umów międzynarodowych<sup>16</sup>. Z drugiej strony – i jest to kolejny czynnik wart uwagi – ustrojodawca czeski dopuszczając możliwość przeniesienia aktami prezydenta Republiki upoważnień do zawierania umów międzynarodowych na rząd lub (za zgodą rządu) na poszczególnych ministrów, pragmatycznie otworzył drogę dla dokonania przez prezydenta swoistej gradacji znaczenia zawieranych umów międzynarodowych. Prezydent uzyskał konstytucyjną możliwość zatrzymania w swej gestii zawierania umów o zasadniczym znaczeniu dla państwa lub pozostających w merytorycznym związku z funkcjami prezydenta w czeskim systemie ustrojowym i jednocześnie przekazania rządowi lub (za zgodą rządu *in corpore*) poszczególnym jego członkom (ministrom) zawierania umów związanych z konkretnymi uprawnieniami rządu (np. w sferze wykonywania budżetu państwa) bądź też – w przypadku członków rządu – ministrów – umów międzynarodowych o zakresie resortowym. Dysponując nadal pełnią uprawnień do ratyfikacji (lub: jej odmowy) zawartych umów międzynarodowych, prezydent Republiki Czeskiej zachował pełną kontrolę instytucjonalną nad wprowadzeniem w życie zawartych umów międzynarodowych i to niezależnie od upoważnień *in casu* do zawarcia konkretnej kategorii umów lub – konkretnej umowy. Takie ujęcie kompetencji prezydenta Republiki Czeskiej oznacza zachowanie pełnej kontroli nad realizowaną przez państwo polityką traktatową (uczestnictwem w międzynarodowych relacjach umownych). Zastanawia natomiast (*in minus*) brak konstytucyjnego uregulowania kwestii wypowiedzania umów zawartych i ratyfikowanych. Traktując wypowiedzenie umowy ratyfikowanej jako *actus contrarius* w relacji do ratyfikacji umowy, wolno domniemywać, że uprawnienie do wypowiedzenia umów ratyfikowanych winno być przypisane organowi upoważnionemu do ratyfikacji, tj. prezydentowi Republiki. Jest to konkluzja wynikająca z wykładni systemowej, przy braku wyrażonych wprost uregulowań konstytucyjnych.

<sup>16</sup> K. Vodička, L. Cabada, op. cit., s. 256–258.

Na marginesie rozwiązań konstytucyjnych ujętych w formę art. 63 ust. 1 lit. „a”, „b”, „d” oraz „e” Konstytucji Republiki Czeskiej 1992 roku warto poddać analizie relacje między czynnością zawarcia umowy międzynarodowej a czynnością ratyfikacji umowy międzynarodowej.

Przypisanie tych czynności – jako kompetencji konstytucyjnych – różnym organom stwarza sytuacje, w których organ uprawniony do ratyfikacji umów międzynarodowych weryfikuje – w sensie politycznym – zarówno celowość zawarcia danej umowy, jak i jej treść. W sytuacji gdy organem uprawnionym do ratyfikacji jest piastun funkcji „głowy państwa” (prezydent), zaś organem upoważnionym do zawierania umów międzynarodowych jest rząd lub członek rządu (a zatem organy działające w oparciu o zaufanie większości parlamentarnej, w wielu przypadkach „chybotliwe”, mniej trwałe), ratyfikacja spełnia funkcję selekcyjno-stabilizującą.

Prezydent ratyfikuje umowy wprowadzające element ciągłości preferowanej linii polityki zagranicznej państwa; powstrzymuje natomiast (lub – co najmniej – spowalnia) inicjatywy służące zmianom tej polityki, dokonywanym pod wpływem „potrzeb chwili” powiązanych z perturbacjami w polityce wewnętrznej bądź wynikających z bieżących żądań niektórych uczestników aktualnej koalicji rządowej.

Z tego punktu widzenia zespolenie uprawnień do zawierania i do ratyfikacji umów międzynarodowych w gestii prezydenta Republiki Czeskiej (co wynika z ujęcia art. 63 ust. 1 lit. „b” *ab initio* Konstytucji z 1992 r.) sprzyja ujednoczeniu polityki traktatowej Republiki Czeskiej. Może natomiast rodzić konflikty w warunkach częstej koabitacji prezydenta i rządu o zróżnicowanym profilu politycznym i preferencjach w polityce zagranicznej: prezydent może bowiem odmawiać rządowi zawarcia (i późniejszej ratyfikacji) umów międzynarodowych, jakie rząd uzna za niezbędne dla realizacji polityki rządu. W warunkach *koabitacji* zróżnicowanych profilem politycznym prezydenta i rządu newralgiczną kwestią staje się zakres, w jakim prezydent przeniesie swe uprawnienia do zawierania umów na rząd lub na członków rządu, otwierając w ten sposób rządowi szanse realizowania „własnej” polityki traktatowej. Nawet w tych warunkach prezydent Republiki Czeskiej zachowuje istotny wpływ na tę część polityki zewnętrznej, która determinowana jest treścią zawieranych umów międzynarodowych. W każdej bowiem sytuacji może odmówić ratyfikacji umów zawartych przez rząd (lub część rządu) nie dopuszczając do ich wejścia w życie i stosowania (ryzykując – co najwyżej – zaostrenie konfliktu politycznego z rządem i wspierającym rząd jego zapleczem parlamentarnym). Tym samym – przynajmniej w sferze relacji zewnętrznych ujmowanych w ryzy zawieranych umów z państwami zewnętrznymi – prezydent Republiki Czeskiej zachował realny wpływ na kształt wspomnianych relacji w stopniu – porównawczo – wyższym niż jego odpowiednicy w szeregu państw Europy Centralnej (w tym Rzeczypospolitej Polskiej, Słowacji czy Węgier)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> J. Osiński, *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2000, s. 71 i nn.; W. Brodziński, *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003, s. 47–48; K. Skotnicki, Wstęp, [w:] *Konstytucja Republiki Słowackiej*, (tłum.) K. Skotnicki, Warszawa 2003, s. 20, 23, 30–31.



### 3. Prezydent Republiki Czeskiej a członkostwo Republiki w Unii Europejskiej

Republika Czeska była – na równi z Rzeczpospolitą Polską, Słowacją i Węgrami (a zatem państwami tzw. Grupy Wyszehradzkiej) – sygnatariuszem traktatu ateńskiego i jednym z beneficjentów procesu rozszerzenia Unii o „nowe demokracje” Europy Środkowo-Wschodniej. Członkostwo Republiki Czeskiej w UE i uczestnictwo w jej strukturach wygenerowało dodatkowe kwestie ustrojowe związane z uczestnictwem Republiki w funkcjonowaniu organów Unii oraz reprezentacją Republiki Czeskiej na unijnych forach decyzyjnych.

Konstytucja Republiki Czeskiej, ustanowiona w grudniu 1992 r., nie uwzględniła w swym tekście pierwotnym perspektyw uczestnictwa w Unii tak w ujęciu konkretnym, jak i nawet w postaci dość ogólnej (widocznej choćby w postanowieniach ustanowionej pięć lat później Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>18</sup>). Perspektywa członkostwa w UE, skonkretyzowana u progu XXI stulecia, skłoniła czeskiego ustrojodawcę do uzupełnienia postanowień Konstytucji z 16 grudnia 1992 r. Ustawą Konstytucyjną z 14 listopada 2002 r.<sup>19</sup> Konstytucja została znowelizowana (po raz kolejny) przez uzupełnienie wyjściowego katalogu kompetencji prezydenta Republiki o postanowienie oznaczone jako lit. „l” w art. 62 tekstu ustawy zasadniczej z 1992 r. Zgodnie z dodanym unormowaniem prezydent Republiki Czeskiej uzyskał kompetencję do „zarządzenia referendum o przystąpieniu Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej”, a nadto – do ogłoszenia wyników wspomnianego tu referendum.

Ujęcie tej kompetencji zasługuje na krótki komentarz. Warto podnieść, iż pozyskane w 2002 r. upoważnienia konstytucyjne są dwuskładnikowe: w części pierwszej obejmują uprawnienie prezydenta do zarządzenia referendum „akcesyjnego”<sup>20</sup>, w części drugiej – upoważnienie do ogłoszenia wyniku zarządzonego referendum. Oznacza to – pośrednio – że prezydent Republiki jest jedynym upoważnionym konstytucyjnie inicjatorem przeprowadzenia referendum, a zarazem swoistym gospodarzem jego przeprowadzenia, o czym świadczy upoważnienie prezydenta do ogłoszenia oficjalnych wyników referendum.

<sup>18</sup> Taka perspektywa, zakreślona tylko ogólnie, towarzyszyła polskiemu ustrojodawcy konstytucyjnemu przy kształtowaniu treści art. 90 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3, dopuszczających przekazanie umową międzynarodową kompetencji organów władzy państwowej RP „w niektórych sprawach”. Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 51 i nn.

<sup>19</sup> *Sbírka zákonů*, nr 515/2002 Sb.

<sup>20</sup> J. Menkes, *Konstytucja, suwerenność, integracja – spóźniona? polemika*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 103–107; W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011, s. 17–32.

W kontekście zasad podstawowych Konstytucji z 16 grudnia 1992 r. stwierdzić można, iż kwestia zarządzenia referendum „o przystąpieniu Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej” oraz kwestia ogłoszenia wyników takiego referendum została rozstrzygnięta w formie ustawy konstytucyjnej z 14 listopada 2002 r. nowelizującej art. 62 Konstytucji. Zachowana została zatem ogólniejsza reguła z art. 2 ust. 2 Konstytucji, iż „ustawa konstytucyjna może określić, kiedy lud wykonuje władzę państwową bezpośrednio”. Jednocześnie, nowelizując dopełniającą art. 62 ustawy zasadniczej, ustrojodawca czeski zastrzegł „uruchomienie” tej formy bezpośredniej na rzecz prezydenta Republiki, konstruuując w ten sposób rodzaj odcinkowej bezpośredniej relacji: prezydent Republiki—ogół uprawnionych do udziału w referendum obywateli.

Powstaje jednak wątpliwość, czy sposób upoważnienia wskazanych kompetencji prezydenta Republiki do zarządzenia referendum (ogólnokrajowego) „o przystąpieniu Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej oraz do ogłoszenia wyników tego właśnie referendum” ma wymiar regulacji incydentalnej” (jednostkowej, konkretno-indywidualnej), czy też – nieco wbrew jego wystąpieniu w tekście art. 62 lit. „l” czeskiej Konstytucji – ma znaczenie rodzajowe.

Interpretacja pierwsza, „literalna” skłania do uznania wskazanego unormowania za „incydentalne” („jednorazowego użycia” w praktyce ustrojowej). Rodzi to jednak pytania: kto miałby zarządzić referendum (i ogłosić wyniki referendum) w sprawie (potencjalnego) wystąpienia z Unii Europejskiej lub istotnych zmian uwarunkowań członkostwa w Unii (i czy taka kwestia wymagałaby – w myśl art. 2 ust. 2 Konstytucji – ustanowienia nowej ustawy konstytucyjnej).

Interpretacja druga, bliższa wykładni teleologicznej („celowościowej”), prowadzi do wniosku, że *ratio legis* analizowanego uregulowania sprowadza się do dwóch powiązanych kwestii ustrojowo-konstytucyjnych: merytorycznej i proceduralno-kompetencyjnej. W części merytorycznej ustrojodawca postanowił – realizując imperatyw z art. 2 ust. 2 Konstytucji – że kwestie podstawowe członkostwa Republiki Czeskiej w UE są „materią referendalną” i wskutek tego wymagają każdorazowo decydowania w trybie referendum ogólnonarodowego. W części proceduralno-kompetencyjnej ustrojodawca, inkorporując uwarunkowanie oznaczone literą „l” do katalogu stałych uprawnień (kompetencji) prezydenta Republiki Czeskiej ujętego w art. 62 (i odstępując od możliwego rozstrzygnięcia przypadku podjęcia decyzji o przystąpieniu Republiki Czeskiej do UE odrębną, „incydentalną” ustawą konstytucyjną), opowiedział się za trwałym konstytucyjnym upoważnieniem prezydenta Republiki do inicjowania referendów „w sprawach unijnych” (dotyczących istotnych elementów członkostwa Republiki w UE), wzbogacając tym samym katalog konstytucyjnych upoważnień prezydenta o dodatkowy („unijny”) segment, niezależnie od upoważnień z art. 63 ust. 1 lit. „a”, „b”, „d” oraz „e”. Interpretacja ta, zgodna z art. 2 ust. 2 Konstytucji z 16 grudnia 1992 r., wydaje się zasadna i relatywnie przekonująca.

## 4. Uwagi końcowe

Analiza unormowań art. 62 lit. „l” oraz art. 63 ust. 1 Konstytucji Republiki Czeskiej (w brzmieniu aktualnie obowiązującym) prowadzi do wniosku o wyposażeńiu prezydenta Republiki Czeskiej w istotne i efektywne upoważnienie konstytucyjne w sferze stosunków zewnętrznych. Obok „klasycznych” upoważnień w sferze legacji czynnej i biernej prezydent Republiki Czeskiej dysponuje prawem zawierania umów międzynarodowych (z możliwością cedowania upoważnień w tym obszarze na rząd i – za zgodą rządu – na jego członków), ratyfikowania umów i – domniemywać należy – prawo ich wypowiedzenia. W okresie poprzedzającym akcesję Republiki Czeskiej do UE uzyskał dodatkowe uprawnienia do poddania pod głosowanie referendalne kwestii przystąpienia Republiki do Unii Europejskiej i ogłoszenia wyników tego referendum, co stworzyło precedens uznania go za organ właściwy do uruchomienia analogicznego trybu decydowania w kwestiach istotnych, będących konsekwencją członkostwa w Unii Europejskiej. Nie można jednakowoż wykluczyć, iż inne rozwiązania proceduralno-kompetencyjne mogłyby przynieść – *in casu* – specjalna (uchwalona w danym przypadku) ustawa konstytucyjna, ustanowiona w oparciu o uregulowania art. 2 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.

## Bibliografia

### Literatura

- Adamus V., *O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů*, „Správní Právo” 1996, nr 2.
- Brodziński W., *System konstytucyjny Węgier*, Warszawa 2003.
- Budinský L., *Deset prezidentů*, Praha 2008.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Gerloch A., Hřebek J., Zoubek V., *Ústavní systém České republiky*, Plzeň 2013.
- Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Jaskiernia J., *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6.
- Klima K., *Constitutional Law of the Czech Republic*, Plzeň 2008.
- Kudelka Z., *Prezident Republiky*, aktualizované a doplněné vydání, Praha 2018.
- Kysela J., *Prezident republiky v ústavním systému ČR perspektiva ústavněprávní*, Praha 2008.

- Menkes J., *Konstytucja, suwerenność, integracja – spóźniona? polemika*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Mlsna P., Kněžínek J., *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*, Praha 2009.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Rady Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Orłowski W., *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011.
- Osiński J., *Prezydent w państwach współczesnych*, Warszawa 2000.
- Pavlíček V., *Jimennovací a odvolací pravomoci prezidenta republiky*, [w:] V. Klaus, M. Loužek (red.), *Soudokracie v ČR – fikce nebo realita?*, Praha 2006.
- Pavlíček V., Hřebejk J., *Ústava a ústavní řád České republiky*, Praha 1994.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (uwagi do art. 126 Konstytucji RP)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1999.
- Skotnicki K., *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Republiki Słowackiej*, (tłum.) K. Skotnicki, Warszawa 2003.
- Szmyt A., *Relacje między organami władzy*, [w:] A. Szmyt, *W kręgu prawa konstytucyjnego. Z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, (opr.) P. Kierończyk, Gdańsk 2019.
- Vodička K., Cabada L., *Politický systém České republiky. Historie a současnost*, Praha 2003.
- Wintr J., *Principy českého ústavního práva*, Plzeň 2018.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.

### **Akty normatywne**

Konstytucja Republiki Czeskiej, „Sbírka zákonů České republiky”, nr 1/1993, uzupełniony wskazanymi tu ustawami nowelizacyjnymi: nr 347/1997 Sb., nr 300/2000 Sb., nr 448/2001 Sb., nr 515/2002 Sb., nr 319/2009 Sb.

## **President of the Czech Republic in external relations**

### **Abstract**

The President of the Czech Republic, functioning as one of the two constitutional organs of the executive power, has acquired significant powers in the sphere of external relations. In addition to the classical powers in the field of active legation (appointing heads of Czech diplomatic missions) and passive legation (receiving representatives of foreign states and international organi-

zations), he has the constitutional right to conclude international agreements (with the possibility of ceding it to the government or government members) and a monopoly on authorization to ratify (and denounce) agreements already concluded. With the accession of the Czech Republic to the European Union, he acquired – in the procedure of a constitutional amendment act (established on 14 November 2002) – the authorization to hold a referendum on the accession of the Czech Republic to the EU and to announce the results of this referendum, which created a precedent for the procedure for making decisions on important issues of the Czech state's membership in the European Union.

**Keywords:** EU membership, active legation, passive legation, President of the Republic, ratification of international agreements, accession referendum, government, conclusion of international agreements.