

PROJEDNÁVÁNÍ ZÁLEŽITOSTÍ EVROPSKÉ UNIE V SENÁTU PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ: ZHODNOCENÍ DOSAVADNÍ PRAXE A PODNĚTY DO BUDOUCNA

JAN GRINC*

I. ÚVOD

Zapojení vnitrostátních parlamentů do záležitostí Evropské unie má v jejich členských státech dva právní základy. Jedním z nich je vnitrostátní právo, zpravidla ústava, druhým potom samo právo EU (obecně zejm. čl. 12 Smlouvy o EU – „SEU“). Právo EU vychází v oblasti své působnosti ze zásady rovného postavení obou komor (postupování dokumentů orgány EU, kontrola dodržování zásady subsidiarity), nebo takovou koncepci svým mlčením přinejmenším umožňuje (např. zjednodušená změna smluv). Také česká ústavní úprava, čl. 10a a čl. 10b Ústavy, vychází podobně jako ve věcech ratifikace mezinárodních smluv z rovnosti obou komor. Pro Senát, jako komoru druhou a slabší, se tím otevírá významné pole působnosti.

Uvedenému odpovídá i úprava obsažená v jednacích řádech, která provádí čl. 10b Ústavy a zároveň navazuje na instituty unijního práva. Pro Senát je to zejména část dvanáctá zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu („JŘS“), která byla do jednacího řádu doplněna při vstupu do EU zákonem č. 172/2004 Sb. Dosud byla jedenkrát novelizována, a to zákonem č. 162/2009 Sb. v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy. Nejednalo se však o zásadní revizi dosavadních procedur, nýbrž spíše o jejich doplnění novými postupy a nástroji navazujícími na změny, které Lisabonská smlouva přinesla.¹

Účelem tohoto příspěvku je přiblížit právní úpravu projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu Parlamentu České republiky a zhodnotit její dosavadní praktickou aplikaci. Nejprve se obecně zamyslí nad faktory, které ovlivňují aktivitu Senátu v záležitostech EU. Poté se bude zabývat praktickými zkušenostmi s jednotlivými proce-

* Autor je doktorandem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a konzultantem Výboru pro záležitosti EU Senátu Parlamentu České republiky. Tento příspěvek neprezentuje oficiální postoje Senátu, jeho orgánů nebo Kanceláře Senátu a vyjadřuje pouze názory autora. Autor děkuje za konzultace a dlouhodobou spolupráci pracovníkům Oddělení pro EU Kanceláře Senátu. Tento článek byl vypracován v rámci programu PRVOUK 06, Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace.

¹ Podrobně ke genezi právní úpravy KYSELA, Jan: Právní a institucionální rámec působení Parlamentu v podmínkách členství ČR v Evropské unii. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2004, č. 2, s. 83–96. KYSELA, Jan: Implementace Lisabonské smlouvy v pravidlech jednání Parlamentu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 1, s. 40–51. Vazbě novely na přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy a vztah mezi Parlamentem a vládou se věnuje ONDŘEJKOVÁ, Jana: Strengthening the Role of National Parliaments by the Constitutional Courts of the Central European Member States. In CZECHOWSKA, Lucyna – OLSZEWSKI, Krzysztof: *Central Europe on the Threshold of the 21st Century: Interdisciplinary Perspectives on Challenges in Politics and Society*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars, 2012.

durami podle unijního nebo vnitrostátního práva a v závěru též podněty k možnému zlepšení nebo změnám. Pozornost bude soustředěna především na právní úpravu a praxi v období po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (1. 12. 2009), neboť předchozí vývoj byl přehledně shrnut ve starších textech.²

II. MÍRA AKTIVITY SENÁTU PŘI PROJEDNÁVÁNÍ ZÁLEŽITOSTÍ EU A FAKTORY, KTERÉ JI OVLIVŇUJÍ

Senát Parlamentu České republiky je obecně považován za jednu z neaktivnějších parlamentních komor, pokud jde o projednávání záležitostí EU.³ Je tomu tak proto, že v počtu usnesení k evropským dokumentům zasílaných každoročně Evropské komisi v rámci předběžné kontroly legislativního procesu se Senát setrvale pohybuje okolo třetího místa mezi všemi parlamentními komorami.⁴ Projednávání návrhů právních aktů a komunikačních dokumentů vydávaných orgány EU, především Komisí, skutečně představuje těžiště činnosti Senátu v záležitostech EU. Uvedená statistika však nemůže být brána za jednoznačný ukazatel aktivity vnitrostátních parlamentů, neboť metody jejich činnosti jsou pestré a ne vždy je lze poměřovat nebo kvantifikovat.⁵ Vypovídající je ale i srovnání evropské a vnitrostátní činnosti Senátu. Evropské tisky představují od vstupu do EU 20–30 % z celkového počtu senátních tisků v jednotlivých funkčních obdobích, přičemž tendence je spíše vzestupná (viz tabulku 1 na konci textu). To je dosti vysoké číslo, vezmeme-li v potaz, že Senát projednává v rámci legislativního procesu veškeré návrhy zákonů, které získají souhlas Poslanecké sněmovny, s výjimkou zákonů o státním rozpočtu.

Zaměření Senátu na evropskou problematiku může být vnímáno především jako příspěvek k hledání (dalšího) smyslu druhé komory, která je stejně jako Poslanecká sněmovna reprezentantem lidu a nikoli územních korporací (členské státy federace, regiony) nebo jiných specifických skupin a zájmů ve státě. Senát takto může kompenzovat své slabší postavení v běžném legislativním procesu, posílit svou politickou autonomii a profilovat se na problematice, na jejíž hlubší a soustavné sledování obvykle dolním komorám nezbývá mnoho času. Může kompenzovat nižší míru aktivity Poslanecké sně-

² Např. ŠUCHMAN, Jaroslav: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem. In GERLOCH, Aleš – KYSELA, Jan: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007; GEORGIEV, Jiří: *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. 4. vyd. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2010.

³ Nejnověji STRELKOV, Alexander: Searching for the right tool in a brand new toolbox: Comparing factors of effective parliamentary scrutiny of EU affairs after the Treaty of Lisbon. *OPAL Online Paper Series* [online], 2012, č. 3 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: <http://www.opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/3.pdf>.

⁴ Srov. výroční zprávy Komise o vztazích s vnitrostátními parlamenty. *Vztahy s parlamenty členských států: Stanoviska parlamentů jednotlivých zemí a vyjádření Komise* [online]. Evropská komise, ©2013 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npoi/index_cs.htm.

⁵ Alternativou projednávání dokumentů a přijímání stanovisek adresovaných Komisi, vládě, popř. jiným orgánům je především projednávání nebo přímo udělování mandátu členům vlády na jednání Rady. V takovém případě se parlament k dokumentu vyjadřuje zpravidla nikoli hned po jeho vydání, ale až ve chvíli, kdy se jím zabývá Rada (zejména ve své legislativní roli). Vyjádření parlamentu pak směřuje pouze vůči vládě, nikoli vůči Komisi. Podrobněji viz rozlišení dokumentového a mandátového posuzování, např. KARLAS, Jan: Národní parlamenty a kontrola záležitostí EU: typologická perspektiva. *Středoevropské politické studie*, 2012, č. 4, s. 300–324.

movny a absenci evropských témat na jejich plenárních schůzích. Tyto možné aspirace, jimž lze aktivitu Senátu přičítat, jsou obdobné situaci některých jiných druhých komor.⁶ Stimuluje je ostatně i již zmiňované zásadně rovné postavení Senátu a Poslanecké sněmovny v evropských záležitostech.⁷

Tam, kde právo EU předpokládá rozhodnutí vnitrostátního parlamentu (souhlas se změnou smluv, právo veta u přechodových klauzulí, odůvodněné stanovisko v rámci kontroly subsidiarity), má hlas Senátu stejnou váhu jako postoj Poslanecké sněmovny. Pro vyjádření komor k připravovaným právním aktům EU platí, že podle § 109a odst. 5 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny („JŘPS“), je vláda povinna zohlednit postoj Poslanecké sněmovny při formulaci svého stanoviska, zatímco jednacím řád Senátu žádné obdobné ustanovení neobsahuje a pouze ukládá předsedovi Senátu povinnost vládu informovat o výsledku projednání (§ 119g odst. 2 JŘS).⁸ Právě je zjevné, že nezohlednění stanoviska Poslanecké sněmovny vládou bude na rozdíl od nezohlednění stanoviska Senátu porušením zákona. Není však zřejmé, co přesně znamená povinnost „zohlednit“. Zda to je bezpodmínečná povinnost uvést stanovisko vlády do souladu se stanoviskem Poslanecké sněmovny, nebo jde spíše o povinnost znovu promyslet vládní stanovisko, vypořádat se s argumenty Sněmovny, v maximální možné míře k nim přihlídnout, být připravena na Radě ustoupit z pozic, které Poslanecká sněmovna nepodpořila apod. V každém případě JŘPS neposkytuje Poslanecké sněmovně žádný prostředek, jak tuto povinnost vynucovat, nad rámec vyslovení nedůvěry, ke kterému ovšem může Poslanecká sněmovna přistoupit kdykoli i bez tohoto právního důvodu a které je v běžných situacích příliš silnou, a proto nepoužitelnou sankcí.⁹ V čl. 6 odst. 8 směrnice vlády o postupu při zasilání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky¹⁰ (směrnice vlády o zasilání dokumentů EU) vláda interně zavázala ministerstva a jiné orgány státní správy jako gestory jednotlivých návrhů právních aktů EU k zohlednění stanovisek obou komor Parlamentu. Tím se přihlásila k výkladu, že povinnost „zohlednit“ je spíše typovým pojmem ponechávajícím vládě značný manév-

⁶ Srov. již KYSELA, Jan: Aktuálně k roli druhých komor v procesu evropské integrace. *Časopis Senát*, 2001, č. 2, s. 24–26. V kontextu kontroly dodržování zásady subsidiarity též NEUHOLD, Christine – STŘELKOV, Alexander: New opportunity structures for the “unusual suspects”? Implications of the Early Warning System for the role of national parliaments within the EU system of governance. *OPAL Online Paper Series* [online], 2012, č. 4 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: <http://www.opal-europe.org/tmp/Opal%20Online%20Paper/4.pdf>.

⁷ Senát oproti Poslanecké sněmovně není zapojen zejm. do projednávání personálních nominací České republiky do některých orgánů a institucí EU. K rozdílu v úpravě pravomocí obou komor viz ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 179.

⁸ Např. KUDRNA, Jan: Lisabonská smlouva a její vliv na dělbu moci v České republice. In GERLOCH, Aleš – WINTNER, Jan: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 74; nebo ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 179 tuto odlišnost akcentují, ale neuvádějí její praktické dopady.

⁹ Na to ostatně upozorňuje KYSELA, Jan: Čl. 10b. In KLÍMA, Karel a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině. I. díl*, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 177–178. MOLEK, Pavel: Čl. 10b. In BAHÝLOVÁ, Lenka – FILIP, Jan – MOLEK, Pavel et al.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 225–227 uvádí též možný odpor Parlamentu při přijímání transpozičních předpisů, při jejichž vyjednávání vláda stanovisko Parlamentu nezohlednila. Domnívám se, že toto nelze vůbec považovat za legitimní sankční nástroj, neboť nečinnost státních orgánů při transpozici je porušením práva EU, za něž mohou být členskému státu ukládány i pokuty, které v konečném důsledku nepostihnou vládu, nýbrž občany.

¹⁰ Příloha 3 k usnesení vlády č. 680 ze dne 7. 6. 2006. Viz *Informační systém pro aproximaci práva: Portál ISAP* [online]. Úřad vlády ČR, ©2011 [cit. 14. 6. 2012]. Dostupné z: [http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/\\$file/zasilani.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/$file/zasilani.pdf).

rovací prostor, neboť v opačném případě by si těžko ukládala potenciálně nesplnitelnou povinnost zohlednit dvě stanoviska, která mohou být zcela protichůdná. Jakkoli je tedy zřejmé, že pozice vlády by se v praxi neměly dostávat do výrazného rozporu zejména s pozicemi Poslanecké sněmovny (získala-li vláda její důvěru), z právního hlediska jsou možnosti obou komor obdobně omezené. Rozpor stanovisek komor pak vládě umožňuje vybrat si to, které jí vyhovuje lépe.¹¹

Aktivité Senátu nepochybně napomáhá i skutečnost, že postoj k Evropské unii a evropská politika nepatří mezi témata, ohledně kterých by panoval konsensus všech silných politických proudů. Tyto štěpící linie v systému politických stran a rovněž převažující postoj občanů k EU také ovlivňují míru parlamentní aktivity v záležitostech EU.¹² V obdobích, kdy jsou v Senátu a v Poslanecké sněmovně opačně naladěné politické většiny, může Senát svými výstupy poskytovat vládě strukturovanou politickou oponenturu k její evropské politice.

I Senát se však potýká s faktory, které lze označit za překážky větší aktivity vnitrostátních parlamentů v záležitostech EU. Při jejich zkoumání se obvykle uvádí jako hlavní problém nízký zájem členů parlamentu. Ten je dán složitostí evropské problematiky, nezájmem veřejnosti a médií ve srovnání s vnitropolitickými tématy, podceněním reálného významu evropské politiky, jakož i nespokojeností až frustrací z nízké účinnosti nástrojů, které mají parlamenty k dispozici.¹³ Domnívám se, že v případě Senátu může navíc sehrávat negativní roli i volební systém. V územně malých jednomandátových obvodech patrně evropská témata nebudou těmi, která jednotlivým kandidátům vyhrájí volby. Oproti poměrnému volebnímu systému, který alespoň teoreticky umožňuje diverzifikovat kandidátní listiny i z hlediska specializace jednotlivých kandidátů, je tak snížena pravděpodobnost, že budou zvoleni kandidáti, kteří se hodlají na evropskou problematiku zaměřit. Odrazem toho může být skutečnost, že Výbor pro záležitosti EU nepatří mezi ty orgány Senátu, které by se potýkaly s přetlakem zájmu o členství. Také krátké dvouleté funkční období Senátu by mohlo vést k problémům, pokud by docházelo k častým a výrazným obměnám ve složení klíčových výborů a k jejich personální diskontinuitě. To však zatím nepozorujeme a šestiletý mandát jednotlivých senátorů naopak napomáhá jejich socializaci v evropských záležitostech a předávání institucionální paměti.

V návaznosti na výše řečené si musíme nutně položit otázku, nakolik je činnost Senátu efektivní a jaký je její reálný dopad. K tomu se vrátíme u popisu jednotlivých procedur.

¹¹ ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 182.

¹² Nejedná se o jev specifický pouze pro ČR. Srov. MAYER, Martina: *Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2012, s. 506 a násl.

¹³ Přehledně např. MAYER, Martina: *cit. dílo*, s. 527–532.

III. JEDNOTLIVÉ PRÁVOMOCI SENÁTU V ZÁLEŽITOSTECH EVROPSKÉ UNIE A JEJICH PRAKTICKÉ UPLATŇOVÁNÍ

Koncepce úpravy projednávání záležitostí EU v jednacím řádu Senátu je založena na významné koordinační a zastřešující roli výboru pověřeného projednáváním návrhů legislativních aktů a závazných opatření orgánů EU, tzv. pověřeného výboru (§ 119a odst. 2 JŘS). Jejím projevem je i skutečnost, že pověřený výbor vede evidenci dokumentů EU, kterou zpřístupňuje ostatním orgánům Senátu a senátorům (§ 119b JŘS), a právo poslanců Evropského parlamentu zvolených v ČR účastnit se schůze pověřeného výboru s poradním hlasem (§ 119c JŘS), které je však využíváno jen sporadicky. Na rozdíl od úpravy v JŘPS se ale až na jednu výjimku (§ 119h JŘS) za usnesení Senátu považuje pouze usnesení jeho pléna, nikoli usnesení pověřeného výboru. Pověřeným výborem je jednak Výbor pro záležitosti EU („VEU“), jehož působnost je zbytková, a jednak Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost („VZVOB“), jehož působnost je omezena na záležitosti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, tedy bývalého druhého pilíře.¹⁴ Ostatní výbory nebo komise Senátu jsou do projednávání záležitostí EU zapojeny zpravidla tak, že na žádost pověřeného výboru zaujímají stanoviska k vybraným evropským tiskům (§ 119d odst. 4 JŘS).

Z pověřených výborů nepochybně hraje výraznější roli VEU. Činnost VZVOB lze z hlediska kvantity i právní a politické závažnosti projednávaných otázek označit za okrajovou. Až do roku 2010 byl přitom VZVOB pověřeným výborem i pro oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (bývalý třetí pilíř). V důsledku změny charakteru integrace v této oblasti ze spíše mezivládní na spíše supranacionální (tzv. komunitarizace třetího pilíře) provedené Lisabonskou smlouvou byla tato agenda svěřena VEU. VZVOB od samého počátku projednával jen jednotky dokumentů orgánů EU ročně a po roce 2010 žádný dokument neprojednal. O činnosti VZVOB se proto v dalším textu zmíníme jen okrajově.

Stejně jako jiné parlamentní komory má i Senát k dispozici vlastní odborné administrativní zázemí, které mu projednávání evropských záležitostí usnadňuje. Oddělení pro EU Kanceláře Senátu („OEU“) má stabilně sedm pracovníků včetně stále zástupkyň Senátu v Bruselu. Vedle toho mají oba pověřené výbory svého konzultanta.

Právomoci Senátu v záležitostech EU je poměrně obtížné strukturovat pro účely přehlednosti výkladu. Další text bude členěn následujícím způsobem: (1) projednávání návrhů legislativních aktů, návrhů závazných opatření a jiných dokumentů orgánů EU a stanovisek vlády k nim, (2) preventivní kontrola dodržování zásady subsidiarity, (3) rozhodování o zjednodušené změně třetí části Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“), (4) předchozí souhlas Senátu s některými rozhodnutími činěnými v orgánech Evropské unie, (5) žaloba týkající se porušení zásady subsidiarity legislativním aktem Evropské unie, (6) zprávy a informace podávané vládou, (7) jednání o jiných vládních dokumentech týkajících se záležitostí EU. Jsem si vědom, že tato struktura neodpovídá systematickému jednacímu řádu ani relativnímu významu jednotlivých pravomocí nebo míře závaznosti usnesení Senátu v jednotlivých procedurách (zde by musely být na prvním

¹⁴ Viz naposledy 11. usnesení Senátu v 9. funkčním období ze dne 21. 11. 2012 k návrhu na zřízení výborů a komisí Senátu.

místě změny primárního práva a předchozí souhlasy, kde Senát v zásadě spolurozhoduje). Vychází z časové posloupnosti uplatňování jednotlivých pravomocí ve vztahu k rozhodovacím procesům na úrovni EU – po předložení návrhu legislativního aktu, popř. vydání jiného dokumentu orgány EU (1, 2), před přijetím konečného rozhodnutí na evropské úrovni (3, 4), po vstupu legislativního aktu v platnost (5) – přičemž na závěr (6, 7) jsou zařazeny pravidelné nebo opakující se informace a zprávy podávané vládou a projednávání jiných vládních dokumentů.

1. PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ LEGISLATIVNÍCH AKTŮ, NÁVRHŮ
ZÁVAZNÝCH OPATŘENÍ A JINÝCH DOKUMENTŮ ORGÁNŮ EU
A STANOVISEK VLÁDY K NIM

1.1 OKRUH PROJEDNÁVANÝCH DOKUMENTŮ

Zdaleka největší část činnosti Senátu v evropských záležitostech se zaměřuje na předběžnou kontrolu evropského legislativního procesu. V 5. až 8. funkčním období (podzim 2004 – podzim 2012) Senát zahájil projednávání celkem 584 evropských dokumentů, což představuje v průměru 73 ročně.

Jednací řád Senátu vychází z toho, že má-li se Senát vyjadřovat k připravovaným rozhodnutím EU (čl. 10b odst. 2 Ústavy), musí jej o nich vláda informovat, tj. postoupit mu návrhy těchto rozhodnutí, a to jak návrhy legislativních aktů¹⁵ [§ 119a odst. 1 písm. e) JŘS], tak i návrhy závazných opatření v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, popř. i jiné dokumenty (§ 119a odst. 2 JŘS). Vzhledem k tomu, že Senát nedisponuje odborným zázemím srovnatelným s ministerstvy a dalšími orgány moci výkonné, má mu vláda k návrhům legislativních aktů předkládat i svá předběžná stanoviska, aby mohl lépe posoudit obsah a dopady připravovaných rozhodnutí [§ 119a odst. 1 písm. f) JŘS], jakož i aktuální informace a stanoviska k těmto návrhům (§ 119a odst. 2 JŘS).

Vedle toho může Senát projednávat i další dokumenty postoupené mu přímo orgány EU (§ 119a odst. 3 JŘS). Jedná se zejména o tzv. komunikační dokumenty, které zpravidla předznamenávají nebo doprovázejí návrhy právních aktů EU (zelené knihy, bílé knihy, sdělení, zprávy, ale též právně nezávazná doporučení a stanoviska podle čl. 288 SFEU). V komunikačních dokumentech se zpravidla Komise pokouší identifikovat problémy v určitých oblastech, zhodnotit dosavadní činnost EU a členských států, shrnout názory zainteresovaných subjektů a nastínit varianty dalšího vývoje. Tím zároveň sonduje postoje členských států včetně jejich případné ochoty přenechat úpravu určitých otázek Unii. Původně se jednalo zejména o dokumenty uvedené v čl. 1 Protokolu o úlo-

¹⁵ Je otázkou, co přesně rozumí JŘS návrhem „legislativního aktu“. Tento pojem nikde nedefinuje. Po Lisabonské smlouvě obsahuje pojem „legislativní akt“ přímo evropské právo, které jím rozumí právní akt přijatý legislativním postupem (čl. 289 odst. 3 SFEU; k tomu podrobněji SVOBODOVÁ, Magdaléna: Čl. 289. In SYLLOVÁ, Jindřiška – PÍTROVÁ, Lenka – PALDUŠOVÁ, Helena a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 289 a násl.). Součástí jednacího řádu byl ale již od roku 2004. Domnívám se, že za legislativní akt ve smyslu části dvanácté JŘS je třeba považovat právně závazný akt EU mimo oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky (tam JŘS hovoří o závazném opatření), jehož přijímání se na úrovni Unie účastní Rada (neboť smyslem projednání návrhu legislativního aktu Senátem je zaujetí stanoviska vůči vládě). Půjde tedy o nařízení, směrnice a rozhodnutí ve smyslu čl. 288 SFEU s výjimkou aktů vydávaných Komisí jako prováděcích nebo v přenesené působnosti na základě čl. 291 a čl. 292 SFEU. Tím tento pojem v podstatě splývá s pojmem legislativního aktu v právu EU.

ze vnitrostátních parlamentů připojeného k Amsterdamské smlouvě, současné vymezení v čl. 1 Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojeného k základacím smlouvám („Protokol č. 1“) je poněkud širší. Také k těmto dokumentům je vláda povinna předložit své stanovisko, avšak pouze na žádost Senátu nebo pověřeného výboru (§ 119a odst. 2 JŘS).

Koncepce jednacího řádu tedy zpočátku vycházela z toho, že Senát bude získávat informace převážně od vlády a jeho usnesení k evropským záležitostem budou adresována vládě, patrně ve formě vyjádření postoje k vládnímu stanovisku. Tento stav však záhy po vstupu do EU modifikovala tzv. Barrosova iniciativa, v níž Komise vyjádřila úmysl „*předkládat nové návrhy a dokumenty ke konzultaci přímo národním parlamentům a vyzývat je k odpovědi s cílem zlepšit proces formulace politiky*“.¹⁶ Komise tedy sama začala zpřístupňovat vnitrostátním parlamentům široký okruh dokumentů a zároveň je vyzvala, aby svá stanoviska k těmto dokumentům zasílaly (také) jí s tím, že na ně bude odpovídat. Toto se označuje jako politický dialog mezi Komisí a vnitrostátními parlamenty. Na iniciativu Komise reagoval Senát nejprve formou autonomního usnesení,¹⁷ v němž stanovil, že se při projednávání dokumentu postoupeného přímo orgány EU postupuje obdobně podle ustanovení o projednávání dokumentů postupovaných vládou, a vyjasnil některé další otázky. Uvedené usnesení se stalo základem pro legislativní úpravu těchto otázek lisabonskou novelou jednacího řádu (§ 119i a § 119j JŘS).

V současnosti má tedy Senát k dispozici dvě oficiální cesty, jimiž k němu putují dokumenty orgánů EU, dva druhy možných adresátů svých usnesení (vláda a orgány EU) a také několik variant procesních pravidel: (1) Základ pro projednávání dokumentů EU, zejména návrhů legislativních aktů, tvoří § 119d, § 119f a § 119g JŘS. (2) Pro urgentní případy lze použít též zkrácené jednání podle § 119h JŘS. (3) Pro jednání výboru pověřeného oblastí společné zahraniční a bezpečnostní politiky platí v rámci výše řečeného speciální úprava § 119e JŘS (vůči § 119d JŘS). (4) Speciální úpravu pro projednávání dokumentů postoupených přímo orgány EU obsahují § 119i a § 119j JŘS (vůči § 119d až § 119h JŘS).

1.2 VÝBĚR DOKUMENTŮ K PROJEDNÁNÍ

Senátu je ročně doručeno okolo 40 000 evropských dokumentů (v prvních letech po přistoupení to bylo jen 25 až 30 000). Z tohoto množství vybírá OEÚ všechny návrhy legislativních aktů plus další dokumenty hodné pozornosti, které pak anotuje v týdenním Přehledu návrhů legislativních aktů, závazných opatření a komunikačních dokumentů Evropské unie.¹⁸ Tento přehled se rozesílá všem senátorům. Ročně do něj bývá zařazeno a anotováno okolo sedmi set dokumentů, z nichž je vybrána k projednání zhruba desetina.

Podle § 119d odst. 1 JŘS má pověřený výbor na návrh svého předsedy rozhodnout, zda návrh legislativního aktu vezme bez projednání na vědomí. Není-li návrh legisla-

¹⁶ Sdělení Komise Evropské radě Program pro občany Dosažení výsledků pro Evropu. KOM (2006) 211, s. 9.

¹⁷ 180. usnesení Senátu v 6. funkčním období ze dne 19. 7. 2007 k návrhu podrobnějších pravidel jednání Senátu o dokumentech postoupených Senátu přímo orgány Evropské unie.

¹⁸ Týdenní přehledy lze vyhledat v databázi senátních tisků (sekce Senátní tisky EU) na internetové stránce Senátu.

tivního aktu vzat bez projednání na vědomí, určí předseda pověřeného výboru z řad jeho členů zpravodaje. Tím je zahájeno projednávání návrhu (stává se z něj senátní evropský tisk).

Návrh předsedy VEU se zpravidla zakládá na konzultaci s OEU. Kterýkoli senátor může předsedu VEU neformálně požádat o vybrání určitého návrhu k projednávání a není patrně důvod, proč by mu nemělo být vyhověno. V praxi se to ale neděje. Člen VEU samozřejmě může na jednání výboru podat pozměňovací návrh k návrhu usnesení o výběru legislativních aktů k projednání. I toho je v praxi využíváno jen výjimečně.

J. Šuchman upozorňuje na to, že podle § 119a odst. 1 písm. f) JŘS je vláda povinna předkládat Senátu spolu s návrhy legislativních aktů také svá předběžná stanoviska, avšak nečiní tak.¹⁹ Předběžná stanoviska by dožádanému výboru sloužila jako další podklad pro rozhodování o výběru návrhů k projednání. Například u návrhu legislativního aktu, který by VEU vybíral k projednání spíše z důvodu předběžné opatrnosti než z jasného politického zájmu, by předběžné stanovisko vlády mohlo být argumentem pro vzetí návrhu bez projednání na vědomí, pokud by konstatovalo, že návrh není z hlediska ČR problematický. Význam dokumentu je však zpravidla VEU schopen posoudit sám s pomocí odborného aparátu Kanceláře Senátu a do určité míry je schopen i anticipovat pozici vlády. Na straně Senátu tak nevzniká výrazný informační deficit.

a trvá tzv. parlamentní výhrada podle § 119d odst. 2 JŘS: člen vlády se nemůže až do ukončení projednávání v Senátu účastnit rozhodování Rady o takovém návrhu. To ale neplatí, neukončí-li Senát projednávání návrhu v osmítýdenní lhůtě podle čl. 4 Protokolu č. 1. Úprava obsažená v § 119d odst. 2 JŘS tak v zásadě jen překládá zákaz adresovaný unijním právem Radě do vnitrostátního práva jako zákaz adresovaný vládě. Čl. 4, poslední věta Protokolu č. 1 navíc zakotvuje ještě desetidenní lhůtu, která musí uplynout mezi zařazením návrhu legislativního aktu na pořad jednání Rady a přijetím jejího postoje.

Při rozhodování o výběru dokumentů k projednání je zvažován jednak jejich význam a dopad pro ČR a jednak též specializace a zájem jednotlivých členů pověřeného výboru nebo aktivních senátorů z jiných výborů. Mezi frekventovaná témata tak patří mj. energetika, životní prostředí, doprava, ale též otázky dotýkající se sociální politiky nebo trestního práva. Přinejmenším v posledních dvou letech evropským tématům do značné míry dominují ekonomické otázky (hospodářská a měnová unie, regulace finančního sektoru, daně aj.), které jsou jak významné, tak v mnoha případech i vnitrostátně politicky konfliktní.

Pokud jde o typy dokumentů vybíraných k projednání, lehce převažují dokumenty komunikační (51 %) nad návrhy legislativních aktů (45 %) a mezivládními a jinými dokumenty (4 %). Z hlediska dopadu na občany ČR jsou samozřejmě nejvýznamnější návrhy legislativních aktů. Zaměření VEU na komunikační dokumenty je dáno snahou sledovat nejen konkrétní legislativu, ale i dlouhodobější koncepce evropské politiky, a je-li třeba, vyjádřit postoj ještě v předlegislativní fázi.

Z důvodu racionalizace činnosti Senát svým usnesením přijatým na základě § 1 odst. 2 JŘS umožnil na základě hlasování sloučit rozpravu a hlasování ke dvěma nebo více

¹⁹ ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 186.

věcně souvisejícím dokumentům Evropské unie, a to jak v plénu, tak i ve výborech.²⁰ Senát tak může najednou projednávat soubory legislativních a nelegislativních dokumentů koncipované samotnou Komisí jako „balíčky“ (typicky se jedná o komplexní revize různých politik Unie, nedávno např. 4. železniční balíček). Slučování projednávání a hlasování je příčinou rozdílu mezi počtem dokumentů projednaných plénem a počtem usnesení adresovaných Komisi (viz tabulku 2 na konci textu).

1.3 LHŮTY RELEVANTNÍ PRO PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHŮ LEGISLATIVNÍCH AKTŮ EU

Parlamentní projednávání návrhů legislativních aktů je vázáno lhůtami zakotvenými v právu EU. Projednávání návrhu Radou může podle čl. 4 Protokolu č. 1 začít nejdříve osm týdnů po jeho zpřístupnění vnitrostátním parlamentům v úředních jazycích EU, tj. rozeslání poslední jazykové verze. V tomto časovém úseku by tedy mělo dojít mezi státními orgány k vyjasnění pozice, kterou bude členský stát zastávat. Pouze v téže lhůtě může Senát přijmout tzv. odůvodněné stanovisko o rozporu návrhu se zásadou subsidiarity, což vyplývá z čl. 6 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného k zakládacím smlouvám („Protokol č. 2“).

Rytmus činnosti Senátu a jeho orgánů tuto rámcovou lhůtu nereflektuje. Je navázán na vnitrostátní legislativní proces a je v zásadě diktován třicetidenní lhůtou, kterou má Senát podle čl. 46 odst. 1 Ústavy k projednání návrhu zákona po jeho postoupení Poslaneckou sněmovnou. Termíny schůzí odborných výborů i pléna jsou závislé na výstupech ze schůzí Poslanecké sněmovny a málokdy se přizpůsobují lhůtám u návrhů evropských legislativních aktů, které jsou Senátu doručovány průběžně a do vnitrostátního cyklu nezapadají. To vede k větším či menším zpožděním. Zatímco ve vztahu k zařazení návrhu na pořad jednání Rady nepředstavuje překročení lhůty zásadní problém, neboť evropský legislativní proces bývá poměrně zdoluhavý a je možné do něj vstoupit i s několikaletým zpožděním, pro přijetí odůvodněného stanoviska je dodržení lhůty zcela nezbytné.

Jednací řád Senátu obsahuje samostatný systém lhůt pro projednávání, který je zaměřen na dodržení osmitýdenní lhůty stanovené právem EU.

Podle § 119d odst. 1 JŘS má pověřený výbor rozhodnout o projednání návrhu legislativního aktu do pěti pracovních dnů poté, co mu byl návrh doručen. Ani tato lhůta v praxi není dodržována, neboť VEU se neschází každý týden, nýbrž obvykle jen jednou za dva až tři týdny, přičemž o projednání vybraných dokumentů rozhoduje souhrnným usnesením na začátku každé schůze („usnesení k doporučení předsedy výboru zabývat se návrhy některých legislativních aktů EU“).

Na rozhodnutí VEU o projednání návrhu legislativního aktu navazuje lhůta, kterou má vláda podle § 119d odst. 3 JŘS na poskytnutí informace (stanoviska) k projednávanému návrhu. Tato lhůta je čtrnáctidenní a běží od okamžiku doručení žádosti pověřeného výboru o tuto informaci vládě, tj. od doručení usnesení VEU o výběru dokumentů k projednání. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice vlády o zasilání dokumentů EU má však gestor (ministerstvo nebo jiný správní úřad) zpřístupnit pověřenému výboru stanovisko

²⁰ 477. usnesení Senátu v 7. funkčním období ze dne 22. 4. 2010 k návrhu podrobnějších pravidel jednání Senátu o věcně souvisejících dokumentech Evropské unie.

vlády do 10 pracovních dnů od přijetí gesce, přičemž nehraje roli, zda byl příslušný návrh Senátem vůbec vybrán k projednání. Vzhledem k tomu, že k přijetí gesce stanoví čl. 4 směrnice dvoudenní lhůtu od doručení dokumentu vládě, uplyne lhůta pro dodání vládní informace podle směrnice zpravidla dříve než lhůta zákonná, neboť se na ni nepřenášejí zpoždění vzniklá v Senátu při rozhodování o projednání jednotlivých návrhů. Může ji zdržet nanejvýš spor o gesci v rámci vlády. Lhůtu stanovenou směrnicí lze považovat za dostačující, je-li gestorem dodržena. To se ne vždy podaří, zejména u složitých a rozsáhlých právních úprav. V takovém případě je záhodno vyvarovat se zejména situací, kdy stanovisko vlády podrobí návrh legislativního aktu zdrcující kritice, avšak učiní tak se značným zpožděním, takže Senát, byť by byl argumenty vlády přesvědčen, již nebude schopen včas přijmout např. odůvodněné stanovisko o rozporu návrhu se zásadou subsidiarity.

Zatímco o návrhu legislativního aktu doručeném Senátu musí VEU rozhodnout vždy (buď jej projedná, nebo jej vezme bez projednání na vědomí), z komunikačních dokumentů rozhodne pouze o těch, které chce projednat. Vláda k nim zpracovává stanovisko pouze na základě žádosti pověřeného výboru a podle čl. 6 odst. 1 směrnice vlády o zasílání dokumentů EU na to má lhůtu 14 pracovních dnů od doručení žádosti.²¹ Při projednávání komunikačních dokumentů, na jejichž vydání navazuje nanejvýš konzultace a které zpravidla v řádu měsíců až let předcházejí legislativním návrhům, totiž nehrozí nebezpečí z prodlení.

Pro rozhodování VZVOB o projednání návrhů závazných opatření v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky se použije speciální úprava § 119e JŘS, která je v několika ohledech odlišná: Vláda zde má především povinnost podat informaci k projednávanému návrhu bez zbytečného odkladu po doručení žádosti pověřeného výboru. Úprava § 119d JŘS se použije subsidiárně.²²

1.4 PODKLADY PRO PROJEDNÁVÁNÍ DOKUMENTŮ EU

Podkladem pro jednání Senátu a jeho orgánů o dokumentech orgánů EU je jednak samotný evropský dokument (v případě návrhu legislativního aktu opatřený i důvodovou zprávou), jednak informace (stanovisko/rámcová pozice) vlády k němu a jednak tzv. informace OEU. Ta má tři části: (1) shrnutí obsahu dokumentu a jeho zasazení do kontextu evropské politiky a jiných dokumentů, které Senát projednal, (2) shrnutí postojů zúčastněných aktérů, tedy zejména pozice vlády, předběžných pozic Evropského parlamentu a Rady (tj. ostatních členských států) a stanovisek zaujatých již k dokumentu jinými parlamentními komorami, (3) zhodnocení dokumentu (a vládní pozice k němu) a doporučení týkající se jeho projednávání, tj. možné podněty do diskuze, otázky, k nimž by se Senát mohl vyjádřit v usnesení, popř. varianty vyjádření

²¹ Je otázkou, zda v tomto ohledu není směrnice v rozporu s jednacím řádem Senátu, podle kterého by měla platit spíše lhůta 14 *kalendářních* dní (§ 119j ve spojení s § 119d odst. 3 JŘS).

²² Především to znamená, že i VZVOB může požádat o stanovisko jiný orgán Senátu podle § 119d odst. 4 JŘS. K tomu viz dále. Parlamentní výhrada podle § 119d odst. 3 JŘS zde patrně nepřipadá v úvahu, neboť ji pro oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky nepředpokládá ani samo právo EU (čl. 4 Protokolu č. 1); nepřijímají se v ní totiž legislativní akty.

s možnou argumentací. Na základě těchto podkladů zpravodaj výboru vypracuje svou zprávu a návrh usnesení.

Je přirozené, že nejpodrobnější rozbor dokumentu a jeho ekonomických, politických a právních dopadů na Českou republiku je schopna poskytnout vláda (jednotliví gestři). Ta však zároveň k dokumentu zaujímá určité stanovisko, o jehož správnosti chce Senát přesvědčit. Nelze tedy očekávat, že by nastiňovala všechny možné pohledy na dokument, nebo nabízela protiargumenty ke své pozici. Přidaná hodnota informace OEU má proto dle mého názoru spočívat především v samostatném a nestranném zhodnocení jak dokumentu, tak i pozice vlády a ve vytipování základních otázek, na něž by se mohlo soustředit projednávání dokumentu Senátem. Druhou výraznou předností informace OEU je její jednotný styl ve srovnání s často dosti rozdílně pojatými stanovisky jednotlivých gestrů, pokud jde o jejich hloubku i rozsah.

1.5 DOŽÁDÁNÍ JINÉHO ORGÁNU SENÁTU O STANOVISKO

Podle § 119d odst. 4 JŘS může pověřený výbor požádat orgán Senátu, který by byl věcně příslušný, jednalo-li by se o návrh zákona, o stanovisko k projednávanému návrhu legislativního aktu ve lhůtě dohodnuté předsedou pověřeného výboru s předsedou dožádaného výboru. K tomu dochází zhruba u poloviny dokumentů vybraných k projednání, a to zpravidla u těch nejvýznamnějších nebo politicky kontroverzních. V drtivé většině případů je dokument projednáván pouze jedním dožádaným orgánem (výborem nebo stálou komisí). Ve výrazné většině případů se pověřený výbor obrací s žádostí o stanovisko buď na Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu (byl dožádaným výborem ve 39 % případů), včetně jeho Podvýboru pro dopravu a Podvýboru pro energetiku, nebo na Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí (29 %). Na tom není nic překvapivého. Odpovídá to jak šíři záběru obou uvedených výborů, tak i povaze a intenzitě kompetencí EU v jimi pokrytých oblastech (ve srovnání například se zdravotnictvím a sociální politikou). V posledních dvou letech se podíl těchto výborů na celkovém počtu tisků projednaných dožádanými orgány snižuje, neboť jsou ve větší míře zapojovány další výbory. Podrobněji viz tabulku 3 na konci textu.

Vzhledem k obrovskému objemu evropské agendy není reálné, aby se jí VEU při projednávání návrhů legislativních aktů a komunikačních dokumentů EU zabýval zcela sám. Pro skutečně efektivní a odbornou parlamentní kontrolu evropského legislativního procesu je nezbytné zapojení sektorových výborů.²³ To by mělo být založeno na uvědomění si, že evropská politika není totéž jako zahraniční politika, neboť bezprostředně a zásadně ovlivňuje občany členských států a ostatně i vnitrostátní legislativu. Evropský výbor pak může plnit spíše zastřešující či koordinační úlohu. Naplnění těchto tezí však naráží na několik překážek.

Především je to opět problém nezájmu či neaktivity v tomto případě sektorových výborů. Jakkoli VEU svým usnesením v zásadě ukládá dožádanému výboru povinnost dokument projednat, bez skutečného zájmu ze strany dožádaného výboru a jeho zpravodaje hrozí, že se z projednání stane formalita, která nemá pro formulaci stanoviska

²³ Alternativou je vytvoření velkého evropského výboru s několika sektorovými podvýbory (britská Sněmovna lordů). To by však v Senátu vzhledem k nízkému počtu jeho členů bylo dosti nepraktické.

Senátu velkou přidanou hodnotu a pouze prodlouží celý proces. V praxi se proto předseda VEU nejprve neformálně dotáže dotčeného orgánu, zda by měl zájem dokument projednat, a v případě kladné reakce jej na své nejbližší schůzi v rámci usnesení o výběru dokumentů k projednání požádá o stanovisko. Někdy je dožádání prováděno zpětně až na další schůzi, není-li stanovisko potenciálně dožádaného orgánu známo v okamžiku, kdy VEU vybírá dokument k projednání.

Problémem je také čas. Požádá-li pověřený výbor o stanovisko jiný orgán Senátu, je téměř jisté, že za běžného chodu věcí nebude projednávání dokumentu dokončeno v osmítýdenní lhůtě pro kontrolu subsidiarity. Praxe VEU od počátku rezignovala na stanovování (domlouvání) lhůt k projednání dožádaným orgánům, neboť v okamžiku rozhodnutí o zabývání se dokumentem zpravidla není zřejmé, kdy bude dodána informace vlády a vypracována informace OEU a v jakém časovém horizontu by mohlo dokument projednat plénium Senátu. Aby projednání dožádaným orgánem vůbec mohlo mít smysl, nemůže být stanovená lhůta šibeniční. Dle mého názoru by lhůty pro stanoviska dožádaných orgánů měly smysl pouze v případě, že by v Senátu patrně v rámci organizačního výboru probíhala plánovitá koordinace projednávání návrhů legislativních aktů od jejich výběru až po usnesení pléna s cílem dodržovat osmítýdenní lhůtu.

Efekt zapojení dožádaných orgánů konečně limituje i to, že nemají svůj vlastní odborný aparát. Při projednávání evropských tisků využívají tytéž interní podklady jako pověřený výbor (informaci OEU) a nedostává se jim tedy zásadně jiného expertního pohledu zaměřeného čistě na agendu daného orgánu. To samozřejmě klade vyšší nároky na zpravodaje dožádaného orgánu.

Jednání dožádaného orgánu se účastní zástupce vlády. Výstupem z jednání je stanovisko adresované pověřenému výboru. Může samozřejmě nastat i situace, že dožádaný orgán žádné stanovisko nezaujme nebo se usnese na tom, že dokument by měl být pouze vzat na vědomí.

1.6 JEDNÁNÍ POVĚŘENÉHO VÝBORU

Jednání o evropském dokumentu v pověřeném výboru upravuje § 119f a § 119j JŘS. Projednání je založeno na komunikaci mezi výborem a zástupcem vlády, avšak výbor může přizvat i jakékoli další osoby, uzná-li to za vhodné, včetně představitelů orgánů EU. Zástupce vlády (zpravidla náměstek ministra nebo vrchní ředitel) má dokument „odůvodnit“, či spíše představit, neboť samozřejmě není jeho původcem, a shrnout vládní pozici k němu. V ostatním je úprava projednávání standardní.

Výstupem z jednání pověřeného výboru může být buď usnesení o vzetí dokumentu na vědomí, čímž jeho projednávání končí, nebo přijetí doporučení pro vyjádření Senátu (pléna) k dokumentu. Stanoviska dožádaných orgánů nejsou pro pověřený výbor v žádném smyslu závazná. V praxi však nepochybně mají svou politickou váhu a pověřený výbor z nich v drtivé většině případů vychází při formulaci svého doporučení, nebo je dokonce doslovně či jen s drobnými úpravami přejímá. Vzhledem k tomu, že o zaujetí stanoviska je zpravidla požádán jen jeden orgán Senátu, nedochází k situacím, kdy by se pověřený výbor musel vypořádat se dvěma nebo více protichůdnými stanovisky dožádaných orgánů.

Projednávání evropských dokumentů na VEU se přinejmenším v posledních letech vyznačuje snahou o zaujímání vyvážených a spíše kompromisních postojů, které budou vycházet z pozic zastávaných Senátem dlouhodoběji a budou akceptovány plénem. Platí to i u některých politicky kontroverzních předloh.²⁴ Pozměňovací návrhy k návrhům usnesení předkládaným zpravodajem nejsou příliš časté a obvykle bývají spíše technického či stylistického charakteru (tento aspekt je u usnesení k evropským dokumentům zcela zásadní, viz dále). Hlasování výboru je zpravidla jednomyslné.

Statistika ukazuje, že pověřené výbory postupují plénu s doporučením pro vyjádření Senátu zhruba 60 % projednaných návrhů legislativních aktů, ale jen 40 % projednaných komunikačních dokumentů (viz tabulku 4 na konci textu). Komunikační dokumenty jsou častěji projednávány spíše pro informaci členů výboru a udržení přehledu o oblastech, jimž výbor věnuje dlouhodobě pozornost, a ne vždy je potřebné se k nim vyjadřovat. Projednávání evropských dokumentů ostatně plní pro Parlament také informační funkci. Počet dokumentů postoupených plénu v poměru k celkovému počtu projednaných dokumentů se postupně zvyšuje (viz tabulku 2 na konci textu).

1.7 JEDNÁNÍ PLÉNA SENÁTU

Jednací řád pamatuje na to, aby projednání dokumentu plénem následovalo co nejdříve po projednání v pověřeném výboru. Podle § 119f odst. 3 JŘS předseda Senátu zařadí dokument, k němuž pověřený výbor přijal doporučení k vyjádření Senátu, na pořad nejbližší schůze a jde-li o návrh legislativního aktu, který je projednáván se zřetelem k osmítýdenní lhůtě, po kterou trvá parlamentní výhrada, je předseda Senátu povinen schůzi svolat tak, aby byla zahájena nejpozději třetího dne před uplynutím této lhůty.

Zařazení projednaného dokumentu na pořad nejbližší schůze pléna zpravidla není problém. Nebrání ale následnému vyřazení evropských tisků z pořadu schůze v jejím průběhu (z důvodu časového skluzu), což je bohužel poměrně častou praxí. Ke svolávání schůzí pléna tak, aby byly dodrženy lhůty stanovené právem EU, však nikdy nedocházelo. To znemožňuje zejména přijímání odůvodněných stanovisek v rámci kontroly subsidiarity.

Zařazení některého evropského dokumentu na pořad schůze pléna může předsedovi Senátu podle § 119g odst. 1 JŘS navrhnout také skupina 17 senátorů. Může tak ale učinit jen před přijetím závěrečného usnesení pověřeného výboru. Pokud tedy pověřený výbor vezme dokument na vědomí, není možné toto rozhodnutí zvrátit a Senát se k dokumentu již nemůže vyjádřit. Toto oprávnění umožňuje skupině senátorů značně urychlit proces projednávání dokumentu, neboť počítá s přeskočením projednání v pověřeném výboru. I zde přitom platí povinnost předsedy Senátu svolat schůzi tak, aby byla dodržena lhůta podle evropského práva. Jedná se tedy o mechanismus využitelný

²⁴ Srov. např. stenozáznamy z projednávání senátních tisků N 006/09 (návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních) a N 019/09 (návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků) na 6. schůzi Senátu v 9. funkčním období dostupné na internetové stránce Senátu.

u prioritních návrhů, zejména pokud by senátní většina uvažovala o přijetí odůvodněného stanoviska. Zároveň umožňuje překlenout situaci, kdy pověřený výbor z důvodu názorových rozporů nepřijme k dokumentu žádné usnesení. Domnívám se, že v takovém případě je stále možné zařadit tisk na pořad schůze pléna na základě návrhu skupiny 17 senátorů, neboť pověřený výbor zkrátka nepřijal k dokumentu žádné závěrečné usnesení, ačkoli jeho projednávání již ukončil.²⁵ Toto právo skupiny senátorů zatím není v praxi vůbec využíváno.

Obecně lze říci, že projednání dokumentu plénem Senátu má v praxi význam spíše jako kontrola výstupů pověřených výborů. S výjimkou několika málo politicky kontroverzních tisků se do rozpravy přihlásí nanejvýš jeden či dva senátoři. Zpravidla zde nedochází k podrobné debatě o obsahu návrhu a nezasahuje se do usnesení přijatých pověřeným výborem. Stanoviska dožádaných výborů sama o sobě nejsou předmětem jednání či hlasování pléna. Pokud se ale liší od doporučení VEU, mohou se stát základem alternativního návrhu vyjádření Senátu. I ve fázi projednání plénem může Senát vzít dokument na vědomí, neučinil-li tak již pověřený výbor.

1.8 ZKRÁCENÉ JEDNÁNÍ O NÁVRZÍCH LEGISLATIVNÍCH AKTŮ

Ustanovení § 119h JŘS umožňuje zkrácené jednání o návrzích legislativních aktů.²⁶ Použije se v případě, že je návrh legislativního aktu označen za naléhavý a zároveň vláda požádá o jeho o zkrácené projednání. V tomto režimu neplatí parlamentní výhrada a veškeré úkony se provádějí bez zbytečného odkladu. Přijme-li pověřený výbor doporučení pro vyjádření pléna, zašle jej přímo vládě. Usnesení výboru se tak považuje za vyjádření Senátu. Zároveň s ním jsou seznámeni všichni senátoři. Plénum však nemůže usnesení výboru zbavit účinků či revokovat.²⁷

Zásadní otázkou je, kým má/může být návrh legislativního aktu označen za naléhavý. Domnívám se, že se v případě § 119h odst. 1 JŘS jedná o odkaz na čl. 4 větu druhou Protokolu č. 1 (a obdobné ustanovení předchozího protokolu připojeného k Amsterdamské smlouvě), která umožňuje předkladateli legislativního návrhu (tj. nejčastěji Komisi) nebo Radě označit určitý návrh za naléhavý a zkrátit tak osmítýdenní moratorium pro projednání návrhu v parlamentech. Sama vláda tedy podle mého názoru nemůže o naléhavosti návrhu rozhodnout.²⁸ Pokud tak ale učiní Komise nebo Rada, musí vláda uvážít,

²⁵ Uvedené situaci je snad možno předejít i tím, že při nejisté podpoře navrhovaného doporučení bude na pověřeném výboru podán návrh, aby výbor nezaulal k dokumentu věcné stanovisko, ale přesto jej doporučil plénu k vyjádření (o tomto návrhu by se muselo hlasovat jako o posledním).

²⁶ Vztahením tohoto postupu i na nelegislativní dokumenty na základě § 119j JŘS považují za vyloučené, neboť tyto dokumenty nemají mít žádné právní účinky a na jejich projednání v parlamentech nenavazuje žádný další rozhodovací postup. Proto lze stěží hovořit o jejich případné „naléhavosti“. Některé komunikační dokumenty se však mohou stát předmětem jednání Evropské rady, která na jejich základě může přijmout závazná politická rozhodnutí. K tomu viz část III.6 tohoto textu.

²⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 172/2004 Sb. k tomu uvádí: „*Jelikož jsou ... o stanovisku pověřeného výboru informováni prostřednictvím předsedy Senátu všichni senátoři, mohou se proti jeho usnesení ohradit zařazením zvláštního bodu na pořad nejbližší schůze Senátu. To sice již nebude mít bezprostřední dopad na jednání vlády, může však jít o vážný podnět k důkladnějším konzultacím s dalšími orgány Senátu, senátorskými kluby atd.*“

²⁸ GEORGIEV, Jiří: Působnost Parlamentu v otázkách zahraniční a bezpečnostní politiky, Evropská agenda. In SYLLOVÁ, Jindřiška – KOLÁŘ, Petr – KYSELA, Jan et al.: *Parlament České republiky*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 331–332 odlišně uvádí, že jde o návrhy označené jako naléhavé vládou.

zda bude požadovat zrychlené projednání návrhu Senátem. Vzhledem k tomu, že orgány EU možnost danou Protokolem č. 1 nevyužívají, nebyla dosud využita ani procedura podle § 119h JŘS.

Velmi významnou otázkou je forma senátních usnesení k evropským dokumentům. Přístupy vnitrostátních parlamentů jsou různé – od podrobných zpráv shrnujících souvislým textem obsah návrhu, průběh a výsledek projednání až po klasická usnesení v bodech vyjadřujících teze jejich stanoviska. Tuto posledně zmíněnou variantu praktikuje i Senát. Při formulaci svých usnesení musí mít na paměti, kdo je jejich adresátem a jaký je jejich účel.

Primárním adresátem všech usnesení Senátu je vláda (§ 119g odst. 2 JŘS). Na základě Barrosovy iniciativy jím však může být i Komise, popř. i další orgány, zejména Evropský parlament (§ 119i odst. 1 JŘS). Senát přijímá k jednotlivým dokumentům vždy pouze jedno usnesení určené pro vnitrostátní i evropskou úroveň. Téměř všechna svá usnesení tak adresuje jak vládě, tak i Komisi.

Ve vztahu k vládě je zřejmé, že účelem usnesení je kontrolovat její pozici a buď se pokusit ji usměrnit, nebo v případě věcné shody poskytnout vládě podporu pro jednání v Radě. Ve vztahu ke Komisi by mělo být smyslem především poskytnutí zpětné vazby a překonání určitého odtržení Komise od vnitrostátních parlamentů, které vede na straně Komise k izolované tvorbě její politiky a na straně parlamentů a jejich občanů k pocitu, že politiku Komise nemohou nijak ovlivnit.²⁹

Senát v usneseních vyjadřuje svůj postoj k projednávanému dokumentu, který může a nemusí být v jednotlivých bodech shodný s postojem vlády. Zejména v posledních letech zpravidla neformuluje body usnesení tak, že by komentovaly přímo vládní pozici, neboť tu Komise pochopitelně nemá k dispozici. Podoba senátních usnesení musí být podřízena zejména jejich maximální sdělnosti a srozumitelnosti pro supranacionální orgán, který se procesu jejich přijímání neúčastní a nemusí být obeznámen ani s relevantním vnitrostátním právním a společenským kontextem (byť to by mělo být při jakékoli legislativní činnosti Komise jejím prvním úkolem). Kvalita odezvy ze strany Komise je závislá také na úrovni formulace příspěvku Senátu – to, co může být ve vztahu k vládě zjevné z kontextu, může být pro Komisi těžko pochopitelné a na neurčitá vyjádření Senátu lze očekávat spíše neurčitou odpověď. Proto je nezbytné vedle tezí, zejména polemických („Senát nesouhlasí...“), uvést i důvody a argumenty, které k nim Senát vedou („... neboť...“), klást Komisi konkrétní dotazy, požadovat vyjasnění konkrétních prvků návrhu apod. Možný je i popis změn, které by podle názoru Senátu měly být v návrhu legislativního aktu učiněny.

1.9 DOPADY USNESENÍ SENÁTU NA POSTOJE VLÁDY

Pokud jde o dopady usnesení Senátu na pozice vlády, ty jsou pravidelně vyhodnocovány Oddělením pro EU ve zvláštních výročních zprávách.³⁰ Pokud jde

²⁹ LINDSETH, Peter: *Power and Legitimacy. Reconciling Europe and the Nation State*. New York: Oxford University Press, 2009, zejm. s. 233 a násl., hovoří o rozpojení demokratické legitimacy a kompetenci (*democratic disconnect*).

³⁰ *Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády* [online]. Senát PČR: ©2013 [cit. 14. 6. 2012], dostupné z: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenate/web/dopady_usneseni.

o obecné trendy, lze souhlasit s poslední výroční zprávou, podle které lze pozorovat relativní soulad pozic Senátu a vlády k celé řadě dokumentů pokrývajících různé sektorové politiky EU (energetika, životní prostředí, věda, výzkum a inovace, rozšiřování EU, obchodní politika, kohezní politika či společná zemědělská politika), který může „svědčit o schopnosti nalézt shodu ohledně zastávaných priorit s ohledem na zájmy České republiky v EU, kdy pozice Senátu jako jedné z neaktivnějších parlamentních komor v EU může vládě ČR sloužit jako podpůrný argument při vyjednávání na Radě či Evropské radě“. Na druhou stranu však Senát vzhledem k současnému politickému složení obou orgánů vyjadřuje jasně nesouhlasná stanoviska k některým koncepčním otázkám zapojení České republiky do evropského integračního procesu (zapojení ČR do daně z finančních transakcí, víceletý finanční rámec, fiskální pakt aj.).³¹

Důležitým aspektem komunikace Senátu s vládou je její časové rozložení.³² Senát se k návrhům legislativních aktů vyjadřuje na počátku evropského legislativního procesu, v jehož průběhu může návrh doznat významných změn a vyvolat i nutnost zaujetí nového postoje vlády. To otevírá otázku dalšího zapojení parlamentu.

Proto pověřený výbor ve vybraných případech v souladu s § 119a odst. 2 JŘS žádá vládu o informace o aktuálním stavu projednávání některých závažných dokumentů. V poslední době tak učinil u návrhů týkajících se systémů pojištění vkladů a řešení úpadku úvěrových institucí, o nichž se vedou intenzivní jednání a které mohou mít výrazné dopady na veřejné rozpočty. Nic přitom nebrání Senátu zaujmout v dalším průběhu evropského legislativního procesu nové stanovisko adresované vládě. Smysl by to mělo zejména na podporu její vyjednávací pozice.

1.10 DOPADY USNESENÍ SENÁTU NA POSTOJE EVROPSKÉ KOMISE

Vliv usnesení Senátu na Komisi lze odhadovat ještě obtížněji než v případě vlády. Zde je třeba si uvědomit, že Senát je pouze jednou ze čtyřiceti parlamentních komor v členských státech EU, byť je ve srovnání s jinými velmi aktivní. J. Šuchman však stejně jako jiní autoři správně poukazuje, že má-li komunikace mezi parlamenty a Komisí překročit pouhý symbolický význam, musí Komise ukázat, že stanoviska parlamentů bere v potaz a zohledňuje je při své činnosti.³³

Komise v rámci politického dialogu zasílá Senátu reakce na jeho usnesení, a to zpravidla několik měsíců poté, co je od Senátu obdrží. Reakce jsou zveřejňovány i na internetové stránce Senátu u jednotlivých evropských tisků. Tyto reakce jsou projednávány pověřeným výborem, což je v poslední době zpravidla doprovázeno výrazy frustrace senátorů nad formálností až bezobsažností reakcí Komise.

Tento stav má mnoho i objektivních a neodstranitelných příčin, například již zmiňovaný vysoký počet parlamentních komor, které se mohou k dokumentu vyjádřit,

³¹ ODDĚLENÍ PRO EVROPSKOU UNII: Usnesení Senátu k návrhům legislativních aktů a komunikačním dokumentům EU v roce 2012: Předběžné vyhodnocení jejich dopadu na postoje vlády [online], s. 4 a násl. In *Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády* [online], 23. 4. 2013 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: http://senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/web/dopady_usneseni.

³² Srov. ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 186.

³³ ŠUCHMAN, Jaroslav: *cit. dílo*, s. 184. Srov. též JANČÍČ, Davor: The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review*, 2012, No. 1, s. 78–91.

a z toho plynoucí nemožnost zavděčit se všem rozdílným názorům. To však nečiní neuspokojivou praxi Komise méně problematickou. Komise zřejmě vychází z toho, že v případě komunikačního dokumentu nastiňujícího možné budoucí legislativní kroky je skutečnou odpovědí Komise na vyjádření vnitrostátních parlamentů až samotný návrh legislativního aktu, neboť teprve jím Komise s konečnou platností rozhodne o tom, kterou z uvažovaných cest se vydá. Na vyjádření parlamentů k návrhům legislativních aktů pak Komise reaguje spíše zdrženlivě proto, že v okamžiku, kdy tyto reakce zasílá, již probíhá evropský legislativní proces a Komise se obává, že by podkopávala svou vyjednávací pozici vůči Evropskému parlamentu a Radě, pokud by v reakci na některý vnitrostátní parlament uvedla něco jiného, než co bylo v zásadě již obsahem důvodové zprávy.³⁴

Domnívám se, že takový přístup není vhodný. Komise by měla hledat přinejmenším kompromis mezi prosazením svých cílů a reflexí námitek ze strany vnitrostátních parlamentů. V každém případě by měla být schopna věcně reagovat na argumenty vznesené parlamenty nad rámec často velmi obecných a neverifikovatelných tezí v důvodové zprávě.³⁵

Je zjevné, že v případě návrhů legislativních aktů Komise nemá mnoho možností, jak zohlednit stanoviska vnitrostátních parlamentů (to je v této fázi už spíše na Radě, případně na Evropském parlamentu). Může se samozřejmě rozhodnout, že návrh stáhne a přepracuje, ale to nebývá obvyklé. Nabízí se tedy úvaha, že vstup vnitrostátních parlamentů může mít vůči Komisi největší efekt ještě v předlegislativní fázi, tedy při projednávání komunikačních dokumentů.³⁶ I to je důvodem pro zvýšenou pozornost Senátu vůči takovým koncepčním materiálům. I vyjádření parlamentu k návrhu legislativního aktu ale může mít vliv na budoucí legislativní činnost Komise v téže nebo související oblasti.

Jako pozitivní příklad, kdy Komise promítla stanovisko obsažené v usnesení Senátu (a podporující vládní pozici) do konečné podoby legislativního návrhu, může sloužit návrh nařízení Rady na společnou organizaci obchodu s vínem a o změně některých nařízení.³⁷

1.11 PROJEKTOVÁNÍ NĚKTERÝCH PRAVIDELNÝCH KOMUNIKAČNÍCH DOKUMENTŮ

Zvláštní pozornost věnuje Senát některým každoročně vydávaným komunikačním dokumentům Komise obecného charakteru. Především je to pracovní program Komise, který obsahuje seznam a stručný popis legislativních a nelegislativních iniciativ, jež hodlá Komise v nadcházejícím roce vydat. Senát k tomuto dokumentu

³⁴ Rozhovor s pracovníkem Evropské komise zabývajícím se vztahy s vnitrostátními parlamenty, Praha, 20. 3. 2013.

³⁵ Tak již 488. usnesení Senátu v 6. funkčním období ze dne 18. 9. 2008.

³⁶ V tomto duchu se neoficiálně vyjadřují i někteří pracovníci Evropské komise; rozhovor, Trevír, 10. 5. 2012.

³⁷ Senátní tisk N 042/06, 233. usnesení Senátu v 6. funkčním období ze dne 31. 10. 2007. K průběhu procesu viz ODDĚLENÍ PRO EVROPSKOU UNII: Usnesení Senátu k návrhům legislativních aktů a komunikačním dokumentům EU v roce 2007: Předběžné vyhodnocení jejich dopadu na postoje vlády [online], s. 68 a násl. In *Senát PČR: Studie dopadů usnesení Senátu na postoje vlády* [online], 23. 4. 2008 [cit. 14. 6. 2013], dostupné z: http://senat.cz/xqw/xerv/let/pssenat/web/dopady_usneseni.

pravidelně přijímá usnesení, v němž se pokouší pro svou interní potřebu identifikovat předlohy hodné zvláštní pozornosti, a to i s ohledem na zásadu subsidiarity. Tato usnesení jsou neformálně postupována ostatním parlamentům. Abstraktnost anotací, které seznam připravovaných návrhů legislativních aktů doprovázejí, však znemožňuje činit v tomto směru dalekosáhlé závěry.

Senát také projednává výroční zprávy Komise o vztazích s vnitrostátními parlamenty a přijímá k nim rozsáhlejší usnesení, v nichž se k těmto otázkám vyslovuje ze svého pohledu, reaguje na podněty uvedené Komisí ve zprávách a případně též přináší vlastní podněty ke zlepšení stávající praxe (včetně koordinace mezi vnitrostátními parlamenty prostřednictvím meziparlamentních konferencí). Ani u těchto dokumentů však bohužel od Komise nepřicházejí obšírnější reakce.

2. PŘEDCHOZÍ KONTROLA DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY

Na rozdíl od některých jiných parlamentů neupravuje jednací řád Senátu žádnou zvláštní proceduru pro projednání návrhu legislativního aktu EU z hlediska jeho souladu se zásadou subsidiarity. Je tedy třeba postupovat podle běžných procedur, jejichž časová omezení byla popsána výše. Odůvodněné stanovisko musí být přijato v osmitýdenní lhůtě podle čl. 6 Protokolu č. 2. Otázka času je zde tedy klíčová.

Samotný obsah zásady subsidiarity v právu EU a způsob posuzování návrhů z tohoto hlediska je poměrně složitou problematikou, která přesahuje rámec tohoto textu.³⁸ Posouzení souladu návrh legislativního aktu se zásadou subsidiarity, resp. upozornění na jeho možný nesoulad s touto zásadou, je (tam, kde je to relevantní) součástí informace OEU nebo samostatného dokumentu vypracovávaného na samotném počátku projednávání dokumentu Senátem, někdy i před obdržení stanoviska vlády, které také může na rozpor se zásadou subsidiarity upozornit. Vzhledem k dosavadní senátní praxi se však týká jen minimálního počtu návrhů.

Přestože se však kontrola subsidiarity do značné míry soustředí na predikci dopadů a právní aspekty, rozhodnutí o přijetí odůvodněného stanoviska je rozhodnutím politickým. Odůvodněné stanovisko Senátu nemá zvláštní formu. Jedná se o běžné usnesení, které však konstatuje, že Senát přijímá odůvodněné stanovisko, a uvádí též důvody, proč je dle názoru Senátu předmětný návrh legislativního aktu v rozporu se zásadou subsidiarity.

Senát doposud přijal jediné odůvodněné stanovisko, a to k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání.³⁹ V této postupně se rozvíjející formě kontroly evropského legislativního procesu tak patří mezi nejméně aktivní parlamentní komory.

³⁸ K tomu viz např. GEORGIEV, Jiří: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtstheorie und Praxis*. Praha: CEVRO, 2007; PIEPER, Ulrich: *Subsidiarität. Ein Beitrag zur Begrenzung von Gemeinschaftskompetenzen*. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann, 1994; MELLEIN, Christine: *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente. Eine Untersuchung zur Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas*. Baden Baden: Nomos, 2007. KILVER, Philipp: *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*. London, New York: Routledge, 2012.

³⁹ Senátní tisk N 126/07 a 562. usnesení Senátu v 7. funkčním období ze dne 22. 9. 2010.

Přijetí odůvodněného stanoviska bylo zvažováno i v jiných případech. Bylo tomu tak zejména u návrhu nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb,⁴⁰ který vedl k zatím jediné aktivaci mechanismu tzv. žluté karty podle Protokolu č. 2. V tomto případě Senát nedokončil projednání návrhu v osmítýdenní lhůtě. Své usnesení sice označil za odůvodněné stanovisko, ale zároveň konstatoval, že jej přijímá opožděně. Komise ve své reakci paradoxně hovořila o odůvodněném stanovisku Senátu, ačkoli se z hlediska Protokolu č. 2 vzhledem k nedodržení stanovené lhůty o odůvodněné stanovisko jednat nemohlo. Naposledy pak VEU doporučoval Senátu přijetí odůvodněného stanoviska k návrhu směrnice o řešení problémů úvěrových institucí. Tento tisk však následně přes návrh podaný předsedou VEU nebyl zařazen na pořad nejbližší schůze Senátu a v okamžiku, kdy byl plénem projednán, již lhůta pro kontrolu subsidiarity vypršela.⁴¹

Důvodem výše shrnutého přístupu Senátu ke kontrole subsidiarity může být vedle obecných překážek (nízký zájem, celková slabost procedury kontroly subsidiarity) i vnímání tohoto nástroje jako euroskeptického či negativistického, nekonstruktivního. Záleží ale pouze na způsobu, jakým je používán. Kontrola subsidiarity se zaměřuje na otázku řádného výkonu pravomocí svěřených členskými státy Evropské unii. Ta by měla být v popředí zájmu vnitrostátních parlamentů, neboť především jejich pravomoci byly na Evropskou unii i jejich rozhodnutím přeneseny a členské státy vůči svým občanům odpovídají za to, jak jsou tyto pravomoci vykonávány. Odůvodněné stanovisko pak vůbec nemusí být vnímáno jako pouhá blokáce nebo odmítání evropské politiky či integrace. Odůvodněná stanoviska musí obsahovat argumenty, o nichž se postoj parlamentu opírá. Zásadní je proto jejich přesvědčivost, což by mělo minimalizovat přijímání odůvodněných stanovisek, ale i jejich praktické dopady tam, kde o porušení zásady subsidiarity nelze uvažovat. Odůvodněná stanoviska nepochybně mohou obsahovat i konstruktivní návrhy změn, které by připravovaný právní akt uvedly se zásadou subsidiarity do souladu. Konečně je třeba mít na paměti, že procedura kontroly subsidiarity z právního hlediska není konstruována jako kolektivní parlamentní veto legislativního návrhu, ale představuje spíše určitý strukturovaný dialog mezi parlamenty a Komisí, resp. v další fázi i Radou a Evropským parlamentem.

3. ROZHODOVÁNÍ O ZJEDNODUŠENÉ ZMĚNĚ TŘETÍ ČÁSTI SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE

Rozhodování o změnách smluvního základu evropské integrace, zejména pak o svěření pravomocí Evropské unii, je jistě jádrem působnosti vnitrostátních parlamentů v evropských záležitostech. Není však věcí každodenní praxe a v případě změny základacích smluv řádným způsobem, tj. novou mezinárodní smlouvou, spadá pod ústavní procedury projednávání mezinárodních smluv. Proto se v této části zaměříme pouze na novinku, kterou přinesla Lisabonská smlouva, na tzv. zjednodušený postup pro

⁴⁰ Senátní tisk N 160/08.

⁴¹ Senátní tisk N 167/08 (návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se zakládá rámec pro ozdravení a řešení problémů úvěrových institucí a investičních společností a kterou se mění směrnice Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnice 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010).

přijímání změn základacích smluv, přesněji jen části třetí SFEU (čl. 48 odst. 6 SEU). Při tomto postupu je svolání mezivládní konference za účelem vypracování a přijetí změny nahrazeno rozhodnutím Evropské rady, ovšem při zachování požadavku následné vnitrostátní ratifikace.

Jednací řád Senátu na tento mechanismus reaguje dvěma ustanoveními. Jednak podmiňuje hlasování vlády v Evropské radě pro přijetí takového rozhodnutí předchozím souhlasem Senátu [§ 119k písm. b) JŘS] a jednak stanoví, že přijaté rozhodnutí Senát projedná jako mezinárodní smlouvu (§ 119o JŘS). Tato dvoufázovost⁴² projednávání zjednodušené změny smluv se může jevit jako nadbytečná a nesystematická.⁴³ Dává totiž Senátu mnohem silnější postavení, než jaké má při projednávání mezinárodních smluv.⁴⁴ Senát si může podmiňováním svého souhlasu vynutit změnu rozhodnutí ještě ve fázi jeho přípravy, což může být účinnější než následné nevyslovení souhlasu s ratifikací tohoto rozhodnutí.

Uvedená procedura skýtá určité úskalí, neboť zatímco předchází souhlas podle § 119k písm. b) JŘS Senát vyslovuje většinou přítomných senátorů, pro vyslovení souhlasu s ratifikací rozhodnutí může být podle čl. 10a Ústavy potřebná třipětinová většina přítomných senátorů. Udělení předchozího souhlasu tedy ještě nemusí být zárukou následné hladké ratifikace.

Zajímavá je také otázka, jakými většinami má Parlament vyslovovat souhlas s ratifikací zjednodušené změny smluv – zda podle čl. 49, nebo podle čl. 10a Ústavy. Možná odpověď by se podávala přímo z čl. 48 odst. 6 SEU, podle kterého zjednodušenou změnou smluv nelze rozšířit pravomoci svěřené Unii smlouvami. Výklad tohoto ustanovení orgány EU je však otevřený⁴⁵ a o vnitrostátní klasifikaci těchto aktů by měly rozhodovat ústavní orgány. Proto by nebylo vhodné přistupovat na tezi, že zjednodušená změna smluv nemůže nikdy znamenat přenos pravomocí orgánů České republiky. Nabízejí se tak dvě hlavní výkladové varianty: materiální pojetí, podle kterého se u každé změny smluv posoudí, zda dochází k přenosu (dalších) pravomocí orgánů ČR na Evropskou unii, nebo formální pojetí založené na pravidle, že změnu mezinárodní smlouvy ratifikované podle čl. 10a Ústavy lze ratifikovat opět jen podle čl. 10a Ústavy.⁴⁶ Formální pojetí umožňuje zohlednit skutečnost, že i bez přenosu dalších pravomocí může dojít k podstatné změně podmínek výkonu těch stávajících (přistoupení nového členského státu, změna způsobu hlasování v Radě, změna v počtu poslanců Evropského parlamentu, rozšíření okruhu nástrojů v rámci již přenesených např. i výlučných pravomocí). Vláda doposud předkládala Parlamentu všechny změny základacích smluv k odsouhlasení po-

⁴² Ve skutečnosti se potenciálně jedná o třífázovost, neboť návrh rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU může Senát projednat také ihned po jeho předložení v rámci běžného projednávání dokumentů EU.

⁴³ K okolnostem jejího přijetí KYSELA, Jan: Implementace..., s. 47.

⁴⁴ Do sjednávání mezinárodních smluv obecně není Parlament zapojen. Vyjadřuje se až ve fázi ratifikace. V případě řádné změny základacích smluv by se jeho zástupci účastnili konventu, byl-li by svolán (čl. 48 odst. 3 SEU).

⁴⁵ Rozsudkem ve věci C-370/12 *Pringle v. Irsko* Soudní dvůr potvrdil, že je oprávněn posuzovat soulad rozhodnutí Evropské rady o zjednodušené změně smluv s tímto ustanovením.

⁴⁶ Srov. příslušnou část důvodové zprávy k zákonu č. 162/2009 Sb. a KYSELA, Jan: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In GERLOCH, Aleš – WINTR, Jan: *cit. dílo*, s. 51–52. Nastíněná otázka je mnohem složitější, avšak přesahuje téma tohoto příspěvku.

dle čl. 10a Ústavy,⁴⁷ byť s různou argumentací. Tento postoj nebyl Senátem zpochybňován.

4. PŘEDCHOZÍ SOUHLAS SENÁTU S NĚKTERÝMI ROZHODNUTÍMI ČINĚNÝMI V ORGÁNECH EVROPSKÉ UNIE

4.1 VÝZNAM PRÁVNÍ ÚPRAVY

Ustanovení § 119k až § 119n JŘS představují reakci na některá tzv. evolutivní, přechodová či sebenovelizační (self-amending) ustanovení Lisabonské smlouvy. Ta umožňují orgánům EU změnit podmínky výkonu kompetencí na evropské úrovni ve smyslu posílení supranacionálních prvků, aniž by muselo dojít k formální změně smluv. Evropská rada či Rada tak může jednomyslně rozhodnout, že při výkonu určité kompetence Unie se v budoucnu namísto smlouvami předepsané jednomyslnosti bude v Radě rozhodovat kvalifikovanou většinou, nebo se namísto legislativní procedury, v níž je Evropský parlament pouze konzultován, použije procedura, v níž spolurozhoduje. Odlišným případem, zařazeným však jednacím řádem do stejné kategorie, je tzv. doložka flexibility (čl. 352 SFEU), která umožňuje Unii v jednotlivých případech obejít nedostatek kompetence k přijetí určitého právního aktu.

Jedná se o průlomový do běžného postupu změny základních smluv, který vyžaduje sjednání a ratifikaci nové mezinárodní smlouvy členskými státy, a tím i souhlas parlamentu, jenž je takto obejít. Jakékoli formy zapojení vnitrostátních parlamentů do těchto procedur tak pouze kompenzují oslabení jejich kontroly nad základními smlouvami. Uplatnění těchto procedur je pak plně závislé na využívání evolutivních klauzulí Unii.

Kompenzační ustanovení obsahuje i právo EU, které ve dvou případech svěřuje vnitrostátním parlamentům právo veta proti rozhodnutím o využití přechodových klauzulí (čl. 48 odst. 7 SEU, resp. čl. 81 odst. 3 SFEU), které je třeba uplatnit v šestiměsíční lhůtě od postoupení návrhu rozhodnutí vnitrostátním parlamentům (poté může Evropská rada, resp. Rada rozhodnutí přijmout). Úprava obsažená v JŘS zachází z hlediska intenzity i rozsahu této kompenzace ještě dále. K právu veta (kde mlčení znamená souhlas parlamentu) doplňuje podmínku předchozího souhlasu Senátu s hlasováním zástupce ČR pro přijetí tohoto rozhodnutí v Evropské radě či Radě (kde mlčení znamená nesouhlas parlamentu). Tuto podmínku klade i u některých dalších evolutivních ustanovení základních smluv, kde smlouvy samy zapojení vnitrostátního parlamentu neupravují (čl. 31 odst. 3 SEU, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU). Umožňuje tak Senátu na tyto mechanismy dohlédnout. Smyslem právní úpravy je, aby Senát

⁴⁷ Jednalo se o dvě řádné změny (senátní tisk č. 312 ze 7. funkčního období, vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Protokol, kterým se mění Protokol o přechodných ustanoveních, připojený ke Smlouvě o Evropské unii, ke Smlouvě o fungování Evropské unie a ke Smlouvě o založení Evropského společenství pro atomovou energii, podepsaný dne 23. června 2010 v Bruselu, a senátní tisk č. 89 z 9. funkčního období, vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Protokol o obavách irského lidu týkajících se Lisabonské smlouvy) a jednu zjednodušenou (senátní tisk č. 82 z 8. funkčního období, vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro).

vyslovil souhlas s konečnou podobou rozhodnutí, které má být přijato. Proto v případě, že by ještě po udělení souhlasu došlo ke změně návrhu rozhodnutí (např. přímo na jednání Rady), by nezbylo vládě než před konečným hlasováním získat souhlas znovu.

4.2 VYSLOVOVÁNÍ PŘEDCHOZÍHO SOUHLASU S NÁVRHY PRÁVNÍCH AKTŮ ZALOŽENÝMI NA TZV. DOLOŽCE FLEXIBILITY

Kromě již zmíněné zjednodušené změny smluv (čl. 48 odst. 6 SEU) byla procedura předchozího souhlasu využita zatím jen v souvislosti s doložkou flexibility [§ 119k písm. d) JŘS].⁴⁸ Ta umožňuje Unii přijmout opatření nezbytná k dosažení některého z cílů stanovených smlouvami i v případě, že k tomu Unie nemá nezbytné pravomoci. Součástí evropského práva byla již před Lisabonskou smlouvou, která jen rozšířila její působnost. Úprava předchozího souhlasu Senátu s návrhem právního aktu založeným na doložce flexibility je zvláštní v tom, že se z aktů přijímaných na základě čl. 352 SFEU nevztahuje na ty, které jsou opatřeními nezbytnými pro fungování vnitřního trhu. Smyslem této výjimky je, aby předchozímu souhlasu nepodléhaly akty, které bylo možné na základě doložky flexibility přijímat již v jejím znění před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, kdy se vztahovala právě jen na oblast vnitřního trhu.⁴⁹ Toto rozlišení má dnes již jen vnitrostátní význam. Komise nemá žádný důvod u návrhů podle čl. 352 SFEU uvádět, zda se jedná o návrhy nezbytné pro fungování vnitřního trhu.

Podřazení návrhu pod § 119k písm. d) JŘS se stalo sporným v případě návrhu nařízení Rady, kterým se pro období 2014–2020 zakládá program „Evropa pro občany“.⁵⁰ Tento návrh upravoval program financování aktivit občanské společnosti na podporu evropského povědomí formou grantů a veřejných zakázek. Jednalo se tedy o opatření ryze podpůrného charakteru, které se vnitřního trhu zvláště netýkalo a nepochybně nebylo nezbytné pro jeho fungování. Vláda zprvu ve stanovisku pro Parlament zastávala názor, že tento návrh předchozímu souhlasu nepodléhá, neboť navazuje na úpravu, která byla přijata na základě doložky flexibility před Lisabonskou smlouvou. Nakonec však v návaznosti na usnesení přijaté při projednání tohoto tisku senátním VEU⁵¹ přistoupila na opačný výklad. VEU v uvedeném usnesení uvedl, že otázku, zda se ve smyslu § 119k písm. d) JŘS jedná o opatření nezbytné pro fungování vnitřního trhu, je třeba posuzovat vždy podle obsahu navrhovaného opatření, bez ohledu na právní základ aktu, na který navrhované opatření případně navazuje. Příčiny tohoto postoje tkví v tom, že předlissabonská doložka flexibility byla unijními orgány vykládána velmi volně, právě co se

⁴⁸ Jednalo se o senátní tisky z 8. funkčního období č. 121, návrh nařízení Rady o elektronickém zveřejňování Úředního věstníku Evropské unie, č. 365, návrh nařízení Rady kterým se na období 2014–2020 zavádí program „Evropa pro občany“, č. 379, návrh rozhodnutí Rady, kterým se stanovuje víceletý rámec pro Agenturu Evropské unie pro základní práva na období 2013–2017, a č. 436, návrh nařízení Rady, kterým se rozšiřuje použitelnost nařízení Rady (EU) č. .../2012 o programu výměny, pomoci a odborného vzdělávání za účelem ochrany eura proti padělání („program Pericles 2020“) na nezúčastněné členské státy. Senát projednal i další návrhy legislativních aktů založené na čl. 352 SFEU, žádný z nich však zatím nedospěl do stádia, kdy by vláda žádala Senát o předchozí souhlas.

⁴⁹ Viz bývalý čl. 308 Smlouvy o založení Evropského společenství a příslušnou pasáž důvodové zprávy k zákonu č. 162/2009 Sb.

⁵⁰ Senátní tisk N 132/08.

⁵¹ Viz 216. usnesení VEU v 8. funkčním období ze dne 22. 2. 2012.

týče podmínky, že se musí jednat o opatření nezbytné v rámci společného trhu.⁵² Dokonce i Soudní dvůr podmínku souvislosti se společným trhem v některých případech zcela otevřeně pomíjel.⁵³ V praxi tak byla na jejím základě přijímána i opatření, která se společným trhem v zásadě nesouvisela.⁵⁴ Rozšíření působnosti doložky flexibility provedené Lisabonskou smlouvou proto může být vnímáno i jako přizpůsobení právní úpravy faktickému stavu. To však neznamená, že dosavadní spornou praxi je třeba bez dalšího aprobovat a přenést do vnitrostátního práva a že předlohy obsahově navazující na ty nebo obdobné těm, které již byly v minulosti pomocí doložky flexibility přijaty a u nichž se zjevně nejednalo o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu, nemohou nyní podléhat předchozímu souhlasu Senátu. Význam předchozího souhlasu Senátu podle § 119k písm. d) JŘS spočívá v kontrole nad unijními akty, k jejichž přijetí nebyla Unii svěřena výslovná pravomoc (ve smyslu vymezení povahy a věcné působnosti možné regulace) a jejichž přijetí tak nemohl Senát při ratifikaci Lisabonské smlouvy předpokládat, s výjimkou těch, které jsou skutečně nezbytné pro fungování vnitřního trhu.

Na podporu výkladu zastávaného VEU lze uvést i další argumenty: pravidlo restriktivního výkladu výjimky [v tomto případě dovětku § 119k písm. d) JŘS], preferenci výkladu, který umožňuje uplatnění kompetence dotčeného orgánu (v tomto případě Senátu) před výkladem, který její uplatnění vylučuje,⁵⁵ a také povahu předchozího souhlasu jako kontrolního nástroje Senátu vůči vládě, u kterého by měla být při výkladových nejasnostech upřednostněna spíše širší působnost.

Spíše zužující výklad požadavku předběžného souhlasu lze založit prakticky jen odkazem na předlisabonskou praxi Komise, již však z výše uvedených důvodů nepovažuji za dostatečný argument. Z praktického hlediska by mohlo při širokém výkladu pravomoci Senátu hrozit jeho přetížení projednáváním velkého množství nedůležitých předloh. Toto riziko se ale vzhledem k nízkému počtu návrhů podle čl. 352 SFEU vydaných Komisí neukazuje jako reálné, a to ani do budoucna. Lisabonská smlouva vytvořila pro celou řadu otázek řešených v minulosti pomocí doložky flexibility samostatné právní základy. Komise navíc vykládá kompetenční ustanovení smluv velmi extenzivně, a to i tak, aby se u potenciálně problematických návrhů vyhnula požadavku jednomyslného rozhodování Rady, který je obsažen i v čl. 352 SFEU. I kdyby však k nárůstu agendy Senátu v této oblasti došlo, nebylo by možné řešit jej kreativním výkladem jednacího řádu přisuzujícím slovům „opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu“ význam „opatření nepodstatná, nezajímavá či nekonfliktní“, a to případně jen po úřednické linii.

⁵² Srov. např. STREINZ, Rudolf: Art. 308 EGV. In STREINZ, Rudolf: *EU/EGV, Kommentar: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaft*. München: C. H. Beck, 2003, s. 2546. CRAIG, Paul – DE BURCA, Grainne: *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 226.

⁵³ Viz např. stanovisko 2/94 k otázce možnosti přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod na základě stavu zakládacích smluv v roce 1994, bod 29.

⁵⁴ Okruh právních aktů přijatých doposud na základě doložky flexibility je obsahově značně rozmanitý a zahrnuje i některé velmi významné předpisy, např. nařízení Rady (ES) č. 6/2002 ze dne 12. prosince 2001 o (průmyslových) vzorech Společenství, nařízení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. října 2001 o statutu evropské společnosti (SE), nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků, soubor právních aktů týkajících se civilní ochrany, ale i sankční a protiteroristická opatření zasahující do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

⁵⁵ „V situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, již se dané ustanovení týká...“ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997.

Lze si však patrně představit novelu jednacího řádu, která by stanovila, že podmínka předchozího souhlasu se neuplatní, pokud s tím Senát vysloví souhlas při projednávání návrhu právního aktu v běžné proceduře podle § 119d a násl. JŘS (viz část III.1). Právě projednání návrhu právního aktu po jeho vydání by ostatně mělo sloužit k tomu, aby Senát případně vládě vymezil, za jakých podmínek je ochoten předchozí souhlas udělit (což samozřejmě nevylučuje udělení souhlasu i v případě, že Senátem stanovené podmínky splněny nebudou). Také proto VEU vybírá k projednání podle § 119d JŘS všechny návrhy založené na čl. 352 SFEU.

4.3 PROCESNÍ ÚPRAVA

Navazující procesní pravidla ke všem případům vyslovování předchozího souhlasu stanoví § 119l a § 119n JŘS.

Za pozornost stojí, že podle § 119n JŘS může Senát blokovat využití přechodové klauzule i nad rámec šestiměsíční lhůty stanovené čl. 48 odst. 7 SEU a čl. 81 odst. 3 SFEU pro uplatnění parlamentního veta, a to dokud neudělí vládě souhlas s kladným hlasováním v Evropské radě či Radě (kde se vyžaduje jednomyslnost). Lze si klást otázku, zda taková vnitrostátní úprava není v rozporu s právem EU. Jestliže evropské právo stanoví, jakým způsobem a v jaké lhůtě mohou parlamenty přijetí určitého rozhodnutí zabránit, je možné k této úpravě doplňovat ještě další mechanismy, které umožní parlamentu rozhodnutí blokovat i po uplynutí takové lhůty? Domnívám se, že to možné je. Marné uplynutí lhůty pro parlamentní veto totiž ještě neznamená, že zástupci vlád členských států musí rozhodnutí přijmout (popř. že by rozhodnutí bylo přijato automaticky),⁵⁶ což otevírá prostor pro vnitrostátní úpravu s jakýmkoli obsahem.

Již zmíněna byla možná dvoufázovost projednávání návrhů založených na doložce flexibility (po vydání návrhu běžné projednání podle § 119d JŘS, po dosažení shody na konečném znění návrhu rozhodování o předchozím souhlasu podle § 119k JŘS).⁵⁷

Problematická je dosavadní senátní praxe projednávání vládních návrhů na vyslovení předchozího souhlasu. Dosud se ve všech případech postupovalo tak, že návrh byl přikázán několika výborům (přičemž VEU byl určen za garanční výbor), jako by se jednalo o běžný senátní tisk. Z § 119l odst. 2 JŘS ovšem jednoznačně plyne, že vládní návrh na vyslovení předchozího souhlasu má být projednán pověřeným výborem⁵⁸ a odborné výbory mají být do projednání zapojeny jen na základě dožádání pověřeným výborem. V praxi používaný postup umožňuje paralelní projednání tisku více výbory

⁵⁶ Tento argument může být poněkud oslaben v případě rozhodování podle čl. 48 odst. 7 SEU, kde je iniciátorem využití přechodové klauzule Evropská rada (pododstavec třetí), která by se na něm tedy zřejmě měla jednomyslně shodnout již na počátku procesu. S výhradou nesouhlasu některého parlamentu nebo změny poměrů (ovšem včetně změny politických poměrů v členském státě) tak zřejmě není důvod, proč by při konečném rozhodování Evropské rady některý stát svůj souhlas odpiral. (Jiná je situace podle čl. 81 odst. 3 SFEU, kdy Rada rozhoduje na návrh Komise.) To však konečné rozhodování zástupce členského státu v Evropské radě z právního hlediska nijak nelimituje.

⁵⁷ Toto dvoufázové projednání je samozřejmě možné i u návrhů rozhodnutí podle jiných evolutivních ustanovení. Obsah těchto rozhodnutí je ale poměrně jednoznačně determinován již příslušnou evolutivní klauzulí. Nanejvýš se tedy vymezí oblast, v níž dojde k přechodu z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu apod. Není zde tedy v zásadě o čem jednat.

⁵⁸ Tím je podle již citovaného 11. usnesení Senátu z 9. funkčního období VEU s výjimkou souhlasu s rozhodnutím podle čl. 31 odst. 3 SEU [§ 119k písm. a) JŘS], které spadá do oblasti svěřené VZVOB.

namísto sériového (dožádaný výbor a poté pověřený výbor), což může celou proceduru urychlit, avšak je to v rozporu s jednacím řádem. Jinou otázkou je reálný význam projednávání předchozího souhlasu podle § 119k písm. d) JŘS v odborných výborech v případě, kdy v návrhu legislativního aktu již jednou Senátem projednaném nebyly provedeny žádné věcné změny (a Senát ani žádné změny nepožadoval). V takových případech se projednání předchozího souhlasu ve výborech stává pouhou formalitou.

5. ŽALOBA TÝKAJÍCÍ SE PORUŠENÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY LEGISLATIVNÍM AKTEM EVROPSKÉ UNIE

Úprava obsažená v § 119p až § 119s JŘS navazuje na čl. 8 Protokolu č. 2, který umožňuje členským státům jménem svého parlamentu podávat žaloby na neplatnost právního aktu Unie z důvodu porušení zásady subsidiarity. Přístup k tomuto institutu se v členských státech různí. Základním rozdílem je, zda je iniciace žaloby chápána jako rozhodnutí parlamentní většiny, nebo jako kontrolní právo parlamentní menšiny (Francie, německý Spolkový sněm). Některé státy chápou žalobu jako závazné rozhodnutí parlamentu, které je vláda povinná vykonat, jiné spíše jako politický podnět vůči vládě (Portugalsko). Některé stanoví přímou účast zástupců parlamentu v řízení, jiné počítají se zastupováním stanoviska parlamentu vládou.

Jednací řád umožňuje Senátu iniciovat tuto žalobu zcela samostatně rozhodnutím většiny a nepřiznává vládě v tomto procesu žádné spolurozhodovací oprávnění. Do konce předpokládá účast zástupce Senátu na řízení před Soudním dvorem, v němž však může samostatně (a to i nesouhlasně s žalobou) vystupovat i vláda. To může být poněkud problematické, neboť členský stát pak v řízení hovoří dvojím hlasem. Je však třeba mít na vědomí, že se zde jedná o soudní přezkum právního aktu, nikoli o kontradiktorní spor.

Senát doposud žalobu o porušení zásady subsidiarity neinicioval a neučinila tak ani žádná jiná parlamentní komora. Je tomu tak patrně i proto, že tato žaloba není vzhledem k velmi zdrženlivému postoji Soudního dvora EU k zásadě subsidiarity a stylu jeho rozhodování *in dubio pro communitate*⁵⁹ považována za prostředek, který by měl zvláštní přidanou hodnotu oproti již zavedeným žalobám na neplatnost podávaným členskými státy.

6. PROJEDNÁVÁNÍ PRAVIDELNÝCH ZPRÁV A INFORMACÍ VLÁDY

Podle čl. 119 odst. 1 je vláda vedle již zmíněných informací ke konkrétním dokumentům orgánů EU povinná pravidelně předkládat Senátu některé další zprávy a informace: zprávu o vývoji EU v uplynulém období a o jejím dalším rozvoji [písm. a)], zprávu o přejímání závazků vyplývajících z členství v EU do právního řádu [písm. b)], předběžnou informaci vlády o pořadu jednání Evropské rady a následnou informaci

⁵⁹ Srov. zejm. TLAMYCHA, Jan: Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In GEORGIEV, Jiří: Princip subsidiarity..., s. 91–105. ESTELLA, Antonio: *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2002, s. 151 a násl. V poslední době však ze strany některých vnitrostátních parlamentů úvahy o využití této pravomoci zaznívají, především v souvislosti s někdy zcela formálním a panelově sestaveným odůvodněním souladu se zásadou subsidiarity v návrzích Komise.

o jeho výsledcích [písm. c)] a konečně informaci o zahájení a průběhu jednání o změně smluv, na nichž je založena Evropská unie [písm. d)].

Z těchto dokumentů, které projednává plénum, jsou patrně nejvýznamnější informace vlády o pořadu jednání a o výsledcích Evropské rady. Právě při těchto příležitostech se na plénu Senátu odehrávají obecnější diskuze o evropské politice vlády. Přestože to není jednacím řádem výslovně řečeno, vláda při informacích před Evropskou radu neprezentuje pouze pořad jednání, ale i pozici (mandát) se kterou její předseda na jednání vyráží.

Vzhledem k tomu, že Senát si nemůže vynutit účast člena vlády na své schůzi (čl. 38 Ústavy), dochází často k tomu, že informaci prezentuje jakýkoli ministr, který je právě k dispozici, avšak jednání Evropské rady se vůbec neúčastní, takže jeho informace jsou zprostředkované a nepříliš podrobné, což následně ztěžuje vedení věcné debaty se Senátem.

Dalším problémem je, že Evropská rada někdy zveřejňuje zásadní podklady svého jednání až na poslední chvíli, na což navazuje formulace vládních pozic. Aby bylo projednání informace vlády před Evropskou radou skutečně efektivní, muselo by se konat ideálně den před jednáním Evropské rady.

Předběžným a následným informacím o schůzích Evropské rady začal v poslední době věnovat vyšší pozornost i VEU a zahájil jejich systematictější projednávání s cílem připravovat jejich projednání na plénu, nebo v případě informací předběžných vyslechnout aktuálnější zprávu vlády těsně před konáním Evropské rady. V této souvislosti stojí za pozornost usnesení VEU, které se kriticky vyjádřilo k tomu, že některé zásadní koncepční dokumenty jsou projednávány Evropskou radou jenom několik málo dní po jejich zveřejnění, což znemožňuje vést o nich na vnitrostátní úrovni důkladnou debatu se zapojením parlamentu, dříve než k nim Evropská rada přijme politicky závazné závěry.⁶⁰

Nad rámec výše uvedeného může Senát samozřejmě požadovat po vládě jakékoli další informace o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství ČR v EU (§ 119a odst. 1 JŘS). Na tomto základě se Senát může zabývat také jednáním Rady EU. Tak činí především VZVOB, který v posledních dvou letech projednal několik informací vlády (Ministerstva zahraničních věcí) o jejich pozicích k aktuálním otázkám zařazeným na pořad jednání Rady EU pro zahraniční věci (FAC).

7. EVROPSKÝ SEMESTR

Specifickým každoročním procesem sloužícím ke koordinaci hospodářských politik členských států EU je tzv. evropský semestr, který je součástí tzv. paktu stability a růstu⁶¹ a probíhá od roku 2011. Komise vydá na přelomu roku roční analýzu růstu, v níž vymezí hlavní směry hospodářské politiky EU a eurozóny. Následuje projednání v Evropské radě a Evropském parlamentu včetně akcí pořádaných orgány EU i pro členy vnitrostátních parlamentů. Na jaře pak vlády členských států přijmou (na

⁶⁰ 25. usnesení VEU v 9. funkčním období ze dne 12. 12. 2012.

⁶¹ Konkrétně je upraven v nařízení Rady č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. Vychází ze současného čl. 121 SFEU.

vládní úrovni) národní programy reforem a aktualizované konvergenční programy. Na jejich základě Komise vypracuje doporučení pro doporučení Rady určená jednotlivým státům a vyjadřující se k oběma programům. Tato doporučení pak v červnu a červenci politicky schválí Evropská rada a přijme Rada EU. Doporučení by se následně měla na podzim promítnout do rozpočtového procesu v členských státech a do legislativních reforem navrhovaných jejich vládami. Ačkoli je evropský semestr pouze nezávaznou koordinací otázek, které jsou v kompetenci členských států, začínají mu vnitrostátní parlamenty věnovat zaslouženou pozornost.

Senát začal v rámci evropského semestru projednávat postupně roční analýzu růstu (evropský tisk), konvergenční program a národní program reforem (běžné tisky) a také doporučení pro doporučení Rady určená České republice (evropský tisk). Zatímco dokumenty EU spíše jen komentuje, popř. uvádí, která doporučení z nich považuje za prioritní pro ČR, k vládním programům se i v důsledku rozdílného politického složení vlády a Senátu staví dosti kriticky a zpravidla je svým usnesením odmítá (byť takové usnesení nemá žádné právní ani politické důsledky) a přijímá k nim obsáhlejší kritický komentář.⁶²

Vzhledem k tomu, že v roce 2013 probíhá teprve třetí evropský semestr, vnitrostátní procedury teprve krystalizují, a to zejména v neformální rovině komunikací mezi vládou a Senátem. V roce 2013 například senátní výbory projednaly informaci Ministerstva financí o přípravě aktualizace konvergenčního programu na VEU ještě před jeho schválením vládou, je zde možnost účasti senátorů na politických a expertních jednáních při přípravě obou programů aj. Evropský semestr, zejména příprava vládních programů, je do značné míry věcí vnitrostátních politických rozhodnutí, a proto by do něj měly být rozhodujícím způsobem zapojeny hospodářské a další relevantní výbory. Charakteristickým rysem evropského semestru je jeho poměrně podrobný časový rozvrh stanovený z evropské úrovně. To sice znamená, že parlamenty mají na projednání jednotlivých dokumentů poměrně málo času, na druhou stranu však mohou projednávání těchto dokumentů poměrně spolehlivě naplánovat. Lze tedy uvažovat o vytvoření určitého standardizovaného postupu projednávání na vnitrostátní úrovni (takto k evropskému semestru přistoupil například dánský parlament) a případně i o zvláštní legislativní úpravě.

Procesům v rámci evropského semestru však bude třeba věnovat větší pozornost i proto, že se zejména v posledním roce objevují úvahy o posilování jejich závaznosti a vynutitelnosti.

IV. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

Senát věnuje projednávání evropských záležitostí poměrně velkou pozornost. Ačkoli nelze říci, že by evropské agendě v ČR dominoval, a na rozdíl od jiných parlamentních komor členských států EU z pochopitelných důvodů nelze hovořit ani o jeho politické převaze nad vládou při utváření evropské politiky, nepochybně zde nalezl významné pole působnosti. Nerezignoval na parlamentní kontrolu evropských

⁶² Viz usnesení k senátním tiskům v rámci evropského semestru 2011: K 032/08, 79 a 83 z 8. funkčního období; a evropského semestru 2012: K 132/08, 339, 369 a J 172/08 z 8. funkčního období.

záležitostí a snaží se vůči vládě i vůči orgánům EU prosazovat to, co považuje za zájem České republiky a jejích občanů.

Přesto je z výše uvedeného zřejmé, že je co zlepšovat. Většina nedostatků či problémů naznačených v tomto příspěvku má svá řešení, ke kterým by vedla buď změna senátní praxe, nebo změna jednacího řádu Senátu. Vždy však záleží především na tom, kolik senátorů se reálně hodlá evropskou problematikou zabývat a do jaké hloubky. V této souvislosti se otevírá významný prostor i ve spolupráci s ostatními vnitrostátními parlamenty, neboť spojenými silami mohou parlamenty dosáhnout i úprav praxe, popř. i právní úpravy na evropské úrovni. Otázka aktivit Senátu v meziparlamentní spolupráci však přesahuje zaměření tohoto textu.

Základním faktorem, s nímž je třeba pro činnost Senátu do budoucna počítat, je narůstající objem a význam evropské normotvorby.⁶³ Nemá-li proto dojít k přetížení VEU, je třeba dále racionalizovat proces výběru a projednávání evropských dokumentů. Nabízí se například prioritní projednávání těch nejzávažnějších návrhů legislativních aktů namísto v zásadě postupného projednávání všech dokumentů podle toho, kdy byly Senátu doručeny. Pozitivní by bylo i větší zapojení dožádaných orgánů, jejichž stanoviska by mohl VEU pouze schvalovat. Z hlediska změn jednacího řádu lze uvažovat o vynechání často jen formálního projednání evropských tisků plénem Senátu. Bylo by možné jednací řád novelizovat v tom smyslu, že za stanovisko Senátu by se v zásadě považovalo stanovisko pověřeného výboru, ledaže by sám pověřený výbor doporučil projednání dokumentu plénem (zejména z důvodu jeho politického významu, věcného rozporu názoru VEU s názorem dožádaného orgánu, nebo výraznějšího rozporu v rámci VEU), nebo by to v určité době navrhla skupina senátorů. Tím by byla zajištěna kontrola činnosti pověřeného výboru a v případech vnitropoliticky nekonfliktních by se zároveň výrazně zkrátila doba projednávání dokumentu.

K uvážení je dále standardizace postupu projednávání dokumentů v rámci evropského semestru, a to zejména za účelem časové koordinace, aby Senát do tohoto procesu vstupoval v okamžiku, kdy může jeho jednotlivé fáze ovlivnit. Toho lze dosáhnout i nastavením vhodné praxe. Pokud by mělo dojít na legislativní změny, byla by nezbytná koordinace s Poslaneckou sněmovnou.

V souvislosti s dalším postupem evropské integrace mohou přijít i zcela nové skutečnosti, které si vynutí další úpravy projednávání záležitostí EU v Senátu, a to zejména v souvislosti s různými návrhy na užší a závaznější koordinaci hospodářských politik členských států. V poslední době se takovým podnětem pro hlubší reflexi úlohy vnitrostátních parlamentů v EU stalo například sdělení Komise Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse.⁶⁴

⁶³ V roce 2014 by však přece jen mohlo dojít k určitému poklesu legislativní aktivity, neboť se budou konat volby do Evropského parlamentu a bude se ustavovat nová Komise.

⁶⁴ Dokument KOM(2012) 777, senátní tisk K 011/09.

Tabulka 1: Počty evropských a jiných senátních tisků v jednotlivých funkčních obdobích Senátu

	5. FO (2004–2006)	6. FO (2006–2008)	7. FO (2008–2010)	8. FO (2010–2012)	celkem
evropské tisky	103	138	141	202	584
ostatní tisky	405	363	383	449	1600
celkem	508	501	524	651	2184

Tabulka 2: Počet dokumentů orgánů EU projednaných jednotlivými orgány a plénem Senátu a počet usnesení postoupených Senátem Komisi v jednotlivých letech

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	celkem
dok. projednané dožádanými orgány	20	5	29	36	60	32	43	44	269
dok. projednané pověř. výbory	57	42	52	62	87	62	87	106	553
dok. projednané plénem	12	16	24	28	34	32	54	69	269
usnesení postoupená Komisi	0	3	9	13	30	30	43	45	177

Tabulka 3: Počty evropských dokumentů, k nimž jednotlivé dožádané orgány Senátu zaujaly stanovisko podle § 119d odst. 4 JŘS

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	celkem
VHZD	4	1	12	18	18	18	17	21	109
VÚZP	6	4	4	13	29	9	7	10	82
ÚPV	6		1	4		1	9	4	25
VZSP	1		2	1	3	1	4	4	16
VVVK	3		1		1	1	1	9	16
jiné orgány	1		3	3	10	5	7	4	33
celkem	21	5	23	39	61	35	45	52	281

Tabulka 4: Druhy evropských senátních tisků projednané pověřenými výbory/plénem v jednotlivých letech

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	celkem
návrhy legislativních aktů	27/7	18/9	12/7	26/20	33/17	27/14	32/23	73/50	238/147
komunikační dokumenty	28/5	22/7	35/15	32/6	46/14	34/17	54/31	31/18	284/113
mezivládní dokumenty	2/0	2/0	3/2	4/2	7/3	1/1			19/6
jiné			2/0		1/0		1/0	2/1	6/1

EUROPEAN UNION AFFAIRS SCRUTINY IN THE SENATE
AFTER THE LISBON TREATY: AN EVALUATION OF THE PRESENT PRACTICE
AND SUGGESTIONS FOR THE FUTURE

Summary

Senate of Parliament of the Czech Republic counts among the most active parliamentary chambers in the scrutiny of European affairs. This article first shortly presents possible reasons why. Main part of the article then concentrates on the various procedures of European affairs scrutiny in the Senate. It describes the relevant legal provisions in the Rules of Procedure of the Senate, as amended following the entry into force of the Lisbon Treaty, and Senate's practice in their interpretation and application. Among the problems identified stand out the delays in delivering Senate's opinions caused by a complicated scrutiny procedure and a low priority of EU scrutiny in the Senate's schedule. Last part of the article summarises practices and rules the change of which may be considered in order to improve the effectiveness of the scrutiny.

Key words: national parliaments, European Union, Lisbon Treaty, parliamentary scrutiny, subsidiarity, political dialogue, flexibility clause, Senate, rules of procedure, standing orders

Klíčová slova: vnitrostátní parlamenty, Evropská unie, Lisabonská smlouva, parlamentní kontrola, subsidiarita, politický dialog, doložka flexibility, Senát, jednací řád