

PŘIJETÍ EURONOVELY A LISABONSKÉ NOVELY JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY (ZDROJE, OKOLNOSTI A ZÁKLADNÍ OBSAH INTEGRAČNÍCH USTANOVENÍ)

JINDŘIŠKA SYLLOVÁ*

I. PRAVOMOCI POSLANECKÉ SNĚMOVNY PODLE čl. 10b ÚSTAVY JAKO NÁHRADA ZA DELEGACI JEJÍCH LEGISLATIVNÍCH FUNKCÍ NA ORGÁNY EVROPSKÉ UNIE

Sněmovní výbor odpovědný za evropské záležitosti se po určitém pocho-pitelném váhání rozhodl ještě před nabytím platnosti vstupu České republiky do Evrop-ské unie iniciovat zákonnou úpravu k provedení čl. 10b Ústavy. Představy o budoucí činnosti výboru byly sice rámcově jasné,¹ propracované ale nebyly některé praktické záležitosti. Neznámým faktorem bylo zejména to, jakým způsobem bude fungovat po vstupu do Unie vláda a jí podřízené útvary, zejména pak Úřad vlády. Rovněž rozdělení pravomocí na ministerské úrovni bylo zpočátku nejasné – především pak rozčlenění koordinačních pravomocí mezi Ministerstvem zahraničních věcí a Úřadem vlády. Ne-jasné bylo rovněž postavení odboru kompatibility, působícího dosud v útvaru Úřadu vlády.

Poslanci integračního výboru² byli doposud zvyklí na výborové úrovni na dvě zá-kladní činnosti.³ Za prvé na kontrolu slučitelnosti kontinuálně podávaných vládních návrhů zákonů z hlediska práva EU (tato činnost vyžadovala spolupráci s odborem kompatibility Úřadu vlády a s příslušným ministerstvem, odpovědným za vládní návrh), za druhé na kontrolu vyjednávání vstupu (v této oblasti spolupracoval výbor zejména s hlavním vyjednavatelem přístupové smlouvy a tedy s Ministerstvem zahraničních věcí jako garantem vyjednávání).

Pro novou situaci po vstupu do Unie si poslanci nedovedli dostatečně představit praktické provedení kontroly politiky vlády na poli EU ve výborech a v plénu Po-slanecké Sněmovny. Panovaly obavy ze zahlcení evropského výboru přicházejícími

* Autorka je ředitelkou Parlamentního institutu PČR a odbornou asistentkou na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Poslanci byli podrobně informováni o komparativně srovnatelných činnostech partnerských výborů „sta-rých“ členů Evropské unie, a to jak prostřednictvím služebních výjezdů, tak prostřednictvím komparativ-ních studií a odborných článků.

² Název Sněmovního výboru byl do vstupu do EU „Výbor pro evropskou integraci“.

³ K parlamentní kontrole vlády v předvstupním období srov. ZRALÁ, M.: Kontrola vlády Poslaneckou Sněmovnou v procesu integrace České republiky do Evropské unie. *Právník*, 2004, č. 7, s. 633–649.

dokumenty EU. Na druhé straně se poslanci obávali nezájmu pléna, pokud by bylo pléna postupováno příliš unijních záležitostí. Dosavadní plenární praxe schvalování mezinárodních smluv, z nichž všechny prezidentské smlouvy procházejí plénem a potýkají se s nezájmem a zejména odsouváním v plenárním programu (a přesouváním na další schůzi), byla dostatečným varováním před zahlcením pléna unijními záležitostmi. Pokud by se evropské záležitosti v plénu odsouvaly, znamenalo by to, že dojde na jejich projednávání až v okamžiku, kdy by už na evropské úrovni mohla být věc rozhodnuta, což by mohlo ještě dále degradovat plenární zájem o unijně významné rozhodování.

Druhým faktorem, který – vedle výše popsaných praktických obav – ovlivnil podobu euronovely jednacího řádu Poslanecké sněmovny, byla politická konstelace v komoře při přijímání euronovely jednacího řádu.⁴ Ta byla příznivá pro vznik silných kontrolních pravomocí nově koncipovaného unijního výboru vůči vládě. Byla polovina volebního období Poslanecké sněmovny, ve kterém vládla středo-levicová vláda s velmi těsnou většinou. Právce v rámci postavení silné opozice mohla lehce usilovat o co nejvšestrannější kontrolu evropského rozhodování v Radě či Evropské radě. Předsedou unijního výboru byl Pavel Svoboda, člen menší vládní strany Unie svobody. Členem výboru byl i pozdější předseda vlády Petr Nečas. Postupu uvažování o pravomocech a intenzitě práce výboru odpovídaly různorodé varianty novelizace jednacího řádu. Novela byla nakonec přijata jako č. 282/2004 Sb.⁵ Po zevrubné analýze západoevropských jednacích řádů vznikla přibližná výborová shoda v tom, že je třeba upravit několik druhů výborových a plenárních pravomocí, které odpovídají ústavnímu rámci zakotvení kontrolních pravomocí Poslanecké sněmovny podle čl. 10b Ústavy.

Prvním prvkem kontrolních pravomocí podle euronovely Ústavy je „*povinnost vlády pravidelně a předem informovat Sněmovnu o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství*“. Tento institut poskytoval pro účely jednacího řádu velkou možnost různorodých interpretací a v jejich rámci různá provedení ústavního ustanovení. Otázkami souvisejícími se závazky vyplývajícími z členství se totiž může rozumět jakákoliv činnost orgánů Unie, prostřednictvím níž se připravují, rozpracovávají, vykládají a zejména přijímají akty, které obsahují závazky (na tomto místě ve smyslu povinnosti) členských států. Vyloučeny nejsou ani informace o povinnostech už existujících – například vzniklých dříve – a rovněž záležitosti spojené s jejich vykonáváním, aplikací, výkladem, sankcionováním atd. Informace související se závazky neznamenaají jen informace o vzniku sekundárních závazků (tj. povinností vznikajících prostřednictvím výkonu pravomocí mezinárodní instituce, tedy Unie). Týkají nebo mohou se týkat i nezávazné či politické přípravy budoucích závazků spočívajících ve změně mezinárodní smlouvy, kterou byly přeneseny pravomocí na mezinárodní entitu a která se připravuje v orgánech mezinárodní entity. Určité vodítko pro zákonné provedení tohoto ustanovení znamenala slova pravidelně a předem. Jejich spojení vytvářelo rámec pro interpretaci, která by znamenala pravidelné informování (například jednou za měsíc) o všem, co se v určitém časovém úseku v Evropské unii stalo i jaké následky budou mít v této době

⁴ Srov. PÍTROVÁ, L. – COXOVÁ, M.: *Parlamentní kontrola agendy EU*. Výbor pro evropské záležitosti, 2005.

⁵ Návrh byl předložen předsedou Výboru pro evropskou integraci Pavlem Svobodou, poslanci Vladimírem Laštůvkou, Liborem Roučkem a Jaroslavem Lobjoviczem, Sněmovní tisk 337, 4. volební období.

připravované závazky pro ČR i jaké následky bude mít případné nesplnění závazků. Informace měla být zároveň podána předem, tedy dříve, než zástupce vlády nebo jiného orgánu ČR o věci rozhodne. Takto zdánlivě jednoduše koncipovanou proceduru není možno vzhledem k šíři unijního rozhodování vytvořit, zejména z toho důvodu, že neexistuje žádný představitel vlády, který by byl schopen docházet do Parlamentu a pravidelně informovat o všem podstatném, co se v orgánech Unie děje.

Z tohoto důvodu bylo třeba ústavní povinnost vlády určitým způsobem strukturovat. V úvahu připadala taková systemizace povinnosti „informovat“, která by určila, který orgán vlády je povinen kterou část ústavně dané povinnosti splnit. Podle této logiky měl jednací řád stanovit, že předseda vlády informuje pravidelně o jednáních Evropské rady, ministři o jednáních Rady (vždy před jednáním příslušné formace Rady) popř. zástupce ČR v COREPERu o své činnosti. Přesto i takto by zbývala řada exekutivních činitelů, kteří by o své pravomoci v Unii informace Sněmovně nepřinesli. Vynechána by byla rovněž informace o činnosti Komise⁶, popř. Evropského parlamentu, jejichž činnost a tedy i jejichž dokumenty rozhodně souvisí se závazky a povinnostmi, vznikajícími pro Českou republiku. Kromě toho by ještě zbývalo informovat o tom, zda Česká republika plní závazky, které na sebe za určitý časový úsek vzala (informace o implementaci sekundárního práva EU a informace o případných řízeních v případě nedostatečné implementace o sankcích za nedostatečnou implementaci). Takto široce koncipované provedení institutu povinnosti „informovat“ nebylo považováno za realizovatelné. Bylo nutno vybrat z ústavně nabízených jen takové informace, které by vláda byla nucena poskytnout, které by byly pro Poslaneckou sněmovnu relevantní a zároveň prakticky obsáhnutelné.

Pro výběr pravomocí podle článku 10b odst. 1 Ústavy byl použit zejména druhý odstavec téhož ústavního článku, přestože spolu právně tyto stanovené pravomoci ne-souvisejí. Druhý odstavec vyjadřuje pravomoc Poslanecké sněmovny se „vyjadřovat“

⁶ Kromě přípravných dokumentů k budoucí legislativě, tzv. bílých a zelených knih, zpracovává Komise další druhy právně nezávazných dokumentů. Některé z nich jsou upraveny právem, jiné jsou iniciativního charakteru, jiné hodnotí provádění sekundárního práva nebo souhrnně určité politiky včetně souvislosti ze zahraniční politikou. Zde pro názornost uvádíme příklady z dokumentů zaslanych parlamentům v období únor až květen 2013:

- Sdělení Komise – Příprava na evropské volby konané v roce 2014: posílení jejich demokratického a efektivního průběhu COM(2013) 126 final
- Zpráva Komise – O pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2011–2013, COM(2013) 270 final
- Zpráva Komise – Zpráva o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie za rok 2012 COM(2013) 271 final
- Sdělení Komise – Monitorovací zpráva o přípravách Chorvatska na přistoupení, COM(2013) 171 final
- Zpráva Komise o překážkách obchodu a investic (2013) COM(2013) 103 final
- Sdělení Komise – Zlepšování výživy matek a dětí prostřednictvím vnější pomoci: rámec politiky EU, COM(2013) 141
- Sdělení Komise – Srovnávací přehled EU o soudnictví - Nástroj podpory efektivního soudnictví a růstu COM(2013) 160 final
- Zpráva Komise o fungování memoranda o porozumění týkajícího se prodeje padělaného zboží přes internet COM(2013) 209 final
- Sdělení Komise týkající se uplatňování směrnice o nekalých obchodních praktikách – Dosažení vysoké úrovně ochrany spotřebitele, budování důvěry ve vnitřní trh COM(2013) 138 final
- Sdělení Komise – Výsledky hloubkových přezkumů na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy COM(2013) 199 final
- Zpráva Komise o zárukách krytých souhrnným rozpočtem stav k 30. červnu 2012, COM(2013) 211 final
- Zpráva Komise – Zpráva o pokroku v oblasti energie z obnovitelných zdrojů, COM(2013) 175 final

k připravovaným rozhodnutím v orgánech Evropské unie (příčemž rámec předmětu povinnosti vlády „informovat“ je širší než pravomoc komor se „vyjadřovat“). Pro účely jednacího řádu tedy byly vybrány z Ústavou nabízených pravomocí ohledně závazků České republiky jen některé, zejména pak ty, které se týkají preventivní kontroly rozhodovací činnosti orgánů Evropské unie.

První oblastí pozornosti Sněmovny se podle jednacího řádu měly stát dokumenty, které přijímají orgány Evropské unie jako dokumenty sekundární (které provádějí legislativní pravomoci orgánů Evropské unie), a z nich všechny dokumenty právně závazného charakteru. Ustanovení § 109a odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny upravuje „návrhy aktů Evropské unie“, které je vláda povinna předložit („předkládá“) výboru pro evropské záležitosti. Návrhy ostatních („jiných“) dokumentů (ustanovení má na mysli zejména zelené a bílé knihy jako přípravné dokumenty k sekundárnímu právu nebo politické dokumenty nebo prováděcí, zejména hodnotící dokumenty Komise sekundárnímu právu) nemusí, ale mohou být vládou předloženy. Ustanovení § 109a odst. 2 jednacího řádu Sněmovny stanoví, že dokumenty musí být projednány výborem bez zbytečného odkladu. Z formulace není zcela jasné, zda všechny dokumenty, které jsou vládou předloženy, musí být výborem bez zbytečného odkladu projednány. Tato nejasnost úpravy byla záměrná. V době přijímání novely jednacího řádu nebyla známa podoba informačního systému, který poskytne výboru a Sněmovně informace o návrzích aktů nebo o jiných dokumentech. Nevědělo se, zda dokumenty budou distribuovány přes vládu, nebo zda je bude možno ve Sněmovně přijímat přímo z orgánů Evropské unie. Nicméně už při tvorbě novely jednacího řádu bylo zřetelné, že pokud chce Sněmovna zachovat vlastní autonomii při kontrole unijních činností vlády, bude si muset zachovat právo na výběr dokumentů, které bude výbor nebo jiné sněmovní orgány ve skutečnosti projednávat popř. se k nim vyjadřovat.

A na druhou stranu – pokud bude výbor chtít kontrolovat vládu efektivně, bude potřebovat znát předběžné stanovisko vlády k těm dokumentům, které si k projednání vybere. Jinak by nebylo možno uspořádat ve výboru smysluplnou rozpravu k předkládanému dokumentu a zejména její vyústění by nebylo komu bezprostředně předat. Nakonec v minulých letech probíhající výborová praxe poněkud „pozměnila“ zákonou úpravu. Evropský systém doručování dokumentů (extranet EU) byl v době vzniku euronovely zpřístupňován a poté byl a je přístupný přímo pracovníkům a poslancům ze Sněmovny. Z tohoto důvodu se vláda nemusí zabývat doručováním dokumentů do Parlamentu a nemusí pracně rozlišovat ve smyslu jednacího řádu, zda se jedná o „návrh aktů“ EU nebo o jiný dokument (u kterého není podle jednacího řádu zaslání vládou obligatorní). Sněmovní výbor sám provádí výběr z dokumentů,⁷ který oznámí vládě, a ta zpracuje informaci o svém předběžném stanovisku.⁸ Výbor přitom v praxi příliš nerozlišoval a dodnes nerozlišuje, zda se jedná o dokument spočívající v „návrhu aktu“ nebo zda se jedná o dokument jiného charakteru, tedy dokument, který není zatížen ze strany vlády obligatorní povinností (podle současného znění Směrnice vlády, která

⁷ Odborná literatura si všímá toho, že pro výběr dokumentů je důležitá pozice předsedy výboru, který má téměř neomezenou předběžnou diskreci. KRÁL, D.: Český parlament a evropská agenda: Od Šípkové Růženky k Popelce? In *Český a slovenský parlament po lisabonské smlouvě*. Praha: Europeum, 2010, s. 20.

⁸ Čl. 5 Směrnice vlády.

reaguje na jednacím řádu PS, „vláda poskytuje předběžné stanovisko k návrhu každého legislativního aktu“).⁹

Výbor stanoví zpravodaje, vyslechne vyjádření zástupce vlády,¹⁰ zpracuje a usnesením schválí své stanovisko. Výbor může doporučit projednání dokumentu plénu popř. postoupit dokument věcně příslušnému výboru.¹¹ Oba posledně jmenované instituty výbor dosud používá velmi skromně, v omezeném počtu případů, k podrobnostem těchto procedur viz níže.¹²

Formulace jednacím řádu dále stanoví, že pokud není dokument, přesněji výborové usnesení k němu, zařazeno do jednání nejbližšího pléna Sněmovny,¹³ je usnesení výboru pro evropské záležitosti považováno ze zákona (§ 109a odst. 4) za stanovisko, tedy za usnesení (dle zákona o jednacím řádu za „vyjádření“) Sněmovny ve smyslu čl. 10a Ústavy. Tato zákonná fikce ve skutečnosti umožňuje plynulé projednávání evropských dokumentů. Pokud by tato úprava nebyla přijata nebo nebyla akceptována,¹⁴ bylo by prakticky nemožné ze strany orgánů Poslanecké sněmovny pravidelně a včas usnesením reagovat na větší množství dokumentů, které jsou do Sněmovny dodány.¹⁵

Jednacím řádu stanoví, že usnesení Sněmovny k návrhu Unie je zasíláno vládě, „*kteřá je zohlední při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropské unie*“. Výklad zákonné povinnosti vlády „zohlednit“ usnesení výboru nebo Sněmovny, která je formulována v § 109a odst. 5 jednacím řádu, je obtížný. Je třeba jej přinejmenším vykládat tak, že vláda vezme stanovisko komory na vědomí a jedná při rozhodování o předmětném aktu se znalostí a s přihlédnutím¹⁶ k obsahu usnesení Sněmovny. Povinnost zohlednit však neznamená povinnost vlády rozhodovat tak, že nijak neporuší

⁹ V některých případech je pro výbor efektivnější jednat co nejdříve o přípravných dokumentech a zaměřit svou pozornost na ovlivnění vlády v časných fázích předpřípravy legislativního aktu popř. mezinárodní smlouvy. Rovněž významně může být projednání přípravných dokumentů pro změny primárního práva včetně přístupu nových kandidátských států nebo pro rozhodnutí Evropské rady.

¹⁰ Jednacím řádu stanoví pouze, že dokumenty předkládá Sněmovně vláda. Z toho se nedá dovodit, že při projednání dokumentu ve výboru musí být přítomen člen vlády, a dokonce ani že při projednání dokumentu musí být nějaký zástupce vlády přítomen. Pokud výbor nepožaduje ad hoc přítomnost člena vlády podle § 109b jednacím řádu Sněmovny, postačí přítomnost jiného zástupce vlády. Praxe výboru pro evropské záležitosti si obvykle vystačí s pověřeným zástupcem vlády, kterým je obvykle zástupce ministerstva, které je gestorem návrhu sekundárního předpisu, ve smyslu směrnice vlády.

¹¹ Jiný výbor může dokument EU projednat z vlastní iniciativy i tehdy, když mu nebyl výborem pro evropské záležitosti doporučen.

¹² K praxi srov. SYLLOVÁ, J. et al.: *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 330. Dále také KO-LAŘ, P. – KYSELA, J. – SYLLOVÁ, J. a kol.: *Parlament České republiky*. Praha: Leges, 2013.

¹³ Za nezařazení na plénum se považuje i skutečnost, pokud je dokument vyřazen z programu nejbližší schůze, podle § 109a odst. 4 jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Návrh na zařazení do pléna může učinit kdokoli, kdo má právo dávat návrhy na projednání věci, výslovně je tato možnost svěřena jednacím řádem i vládě.

¹⁴ V praxi je zákonná fikce vládou akceptována, i když je z hlediska ústavněprávního problematická, formálně neslučitelná s čl. 10b Ústavy, který stanoví, že se k připravovaným rozhodnutím vyjadřují „komory“. K podrobnostem viz části publikace výše. Obdobnou právní konstrukci neobsahuje euronovela Senátu, proto není usnesení senátního výboru formálně považováno za usnesení Senátu. V praxi se však rozdíly stírají, neboť vláda bere v úvahu usnesení obou komor i usnesení obou evropských výborů, a pokud je to závažné, i usnesení jiných výborů.

¹⁵ Časové potíže s projednáváním evropských dokumentů popř. dalších evropských otázek v plénu souvisí nejen s nedostatečným zájmem pléna, ale zejména s harmonogramem jednání pléna Sněmovny. Plenární schůze se konají vždy po dva týdny, poté následuje třítydenní plenární přestávka, kdy se konají jiné sněmovní aktivity. Tato přetržitost způsobu sněmovního jednání způsobuje, že není možno zajistit včasné (tedy podle primárního práva EU v k tomu vyhrazené době) přijetí plenárního stanoviska.

¹⁶ Míra „přihlédnutí“ není předepsána, neměla by však být nulová, zejména pokud ustanovení používá slovo formulace.

stanovisko výboru. Pokud je tedy usnesení Sněmovny či výboru tak přísné a jasné (což se nestává často), že nedoporučí přijetí navrhovaného aktu nebo že doporučí určitou definovanou změnu navrhovaného aktu, nemá vláda přímou povinnost usnesení splnit, má pouze povinnost vzít usnesení komory v úvahu při svém rozhodování o znění mandátu, který uděluje zástupci České republiky pro jednání unijního orgánu a přímo při rozhodování v unijním orgánu.

Povinnost vlády „zohlednit“ usnesení komory byla zvolena jako kompromis vzhledem k pravomocem, které mají parlamentní komory vůči vládě v různých členských státech Evropské unie. Jen výjimečně mají v členských státech některé parlamenty pravomoc rozhodovací, což znamená, že usnesení parlamentu musí být vládou prosazováno; vláda nesmí v Radě hlasovat proti němu (tzv. vázaný či závazný mandát – případ Dánska a Finska). V některých státech mají parlamenty pravomoc vůči vládě jen konzultační a v jiných pouze informativní. Český přístup zvolil metodu konzultační, nicméně slovo „zohlednit“ dává určité možnosti volat případně vládu k ústavní odpovědnosti, pokud by žádným způsobem při vyjednávání nereflekovala stanovisko komory a způsobila by přijetí aktu, který je podle přijatého stanoviska Poslanecké sněmovny nesprávné.

K pravomocem výboru ohledně unijních dokumentů je třeba přidat i pravomoci stanovené v ustanovení § 109b jednacího řádu Sněmovny. V uvedeném ustanovení se nejlépe odráží částečná bezradnost při přípravě euronovely. Poslanci stáli o to, aby je ministři informovali o jednání Rady, ale zároveň se obávali přílišné kvantity práce, která by na výboru spočívala. Proto bylo stanoveno, že výbor může požádat, aby se ministr dostavil do výboru před jednáním Rady, které se účastní. Mohlo by se tak stát například vždy, pokud bude na jednání Rady projednáván dokument, k němuž výbor přijal usnesení. Pak by ale muselo být jednání výboru pro evropské záležitosti příliš časté. Kromě toho u návrhů, u kterých je uzavřena v pracovních skupinách Rady shoda, nemá český ministr už žádnou možnost aktuální znění návrhu v Radě ovlivnit. Proto by nebylo efektivní jej do sněmovního výboru před jednáním Rady přivolávat. Ve skutečnosti se povinnost ministra nebo jeho zástupce¹⁷ dostavit se do výboru „před jednáním Rady“ spojuje v jeden institut s projednáváním dokumentů, které výbor projednává ve smyslu § 109a jednacího řádu, což pravděpodobně nebylo původně zamýšleno. Pokud se výbor hodlá určitým dokumentem zabývat, je pozván zástupce exekutivy na jeho výborové projednání. S určitou dávkou právní nejistoty je možno poté na tutéž aktivitu aplikovat ustanovení § 109b odst. 3, podle kterého „vláda nezaujme konečné stanovisko při svém jednání v Radě, dokud nebude dokončen“¹⁸ postup informování o svém konečném postoji.¹⁹ Toto ustanovení je třeba považovat za významnou možnost, jak ovlivnit ze strany Sněmovny rozhodnutí ministra, který je povinen informovat o konečném

¹⁷ Jednací řád v souladu s citační povinností členů vlády podle čl. 38 odst. 2 Ústavy umožňuje vyžádat si účast přímo člena vlády, nicméně v praxi se tato pravomoc výboru uplatňuje spíše výjimečně, výbor je obvykle srozuměn s vystoupením pověřeného zástupce vlády.

¹⁸ S výjimkou urgentních návrhů podle § 109b odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Podle protokolu o úloze národních parlamentů SEU/SES ve znění v době přístupu byl umožněn čas na parlamentní výhradu ustanovením, které stanovilo, že není možné zařadit návrh legislativního aktu na pořad jednání Rady, dokud neuplyne šestitýdenní lhůta od jeho postoupení Radě a vládám členských států.

¹⁹ Tomuto institutu se někdy říká parlamentní výhrada, což je pojem srozumitelný i pro další členské státy, které mají rozdílné vztahy mezi vládou a parlamentem, a znamená, že zástupce členského státu nemůže v příslušném orgánu EU rozhodnout, než parlamentní výhrada pomine.

„postoji“ vlády. Podle něj je možné ministři rozhodování v Radě zcela zablokovat.²⁰ Tato pravomoc však nebyla dosud nikdy takto ostře (tedy jako tzv. výhrada) vládou ani výborem interpretována ani aplikována. V praxi výbor přijímá stanovisko tak, aby zbyl dostatek času na přípravu postoje vlády před tím, než je příslušný návrh EU projednáván v Radě.²¹ Z hlediska praxe vlády je třeba osvětlit některé pojmy. Pojem, který vláda používá, je pojem „rámcová pozice“. Tento pojem je synonymem stanoviska pro Parlament. Jiným pojmem je „mandát vlády pro zasedání formací Rady“. Zatímco „rámcová pozice“ je určena Parlamentu, „mandát“ je určen přímo pro jednání zástupce vlády ČR v unijním orgánu a zohledňuje například i předchozí usnesení komor.²²

Aby bylo učiněno zadost formulaci jednacního řádu Poslanecké sněmovny o tom, že se člen vlády účastní jednání výboru před a po jednání Rady, pokud o to výbor požádá, obsahuje Směrnice vlády pokyn členu vlády k účasti výboru na jeho žádost. Člen vlády má v tomto případě povinnost podat informaci o „mandátu“ vlády, který dostal pro jednání Rady (rozumí se zejména mandátu vlády k dokumentům, které výbor projednával a k nimž se usnesl). Nicméně žádosti výboru jsou v tomto směru řídké, kontrola ministrů se většinou vyčerpává přijetím usnesení výboru. Pokud má výbor mimořádný zájem o výsledek jednání Rady a o to, jak zní konečný návrh legislativního aktu, který před tím výbor projednával a k němuž se usnesl, popřípadě jak se vyvíjí zpracování přípravných dokumentů při přípravě nějakého legislativního aktu, usnází se výbor na výzvě vůči zástupci vlády, aby nadále informovala výbor o vývoji návrhu v unijních orgánech.

Kromě dokumentů EU a přípravy jednání Rady se euronovela jednacního řádu Poslanecké sněmovny zabývala rovněž projednáním „*personálních nominací na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace do orgánů EIB a EBRD za Českou republiku*“. Pro tuto kontrolní pravomoc ze strany Sněmovny neexistuje specifický podklad v Ústavě. Nicméně stejně jako ostatní části euronovely patří tato parlamentní činnost rovněž do sněmovní pravomoci spočívající v parlamentní kontrole vlády, která vyplývá z jiných ustanovení Ústavy²³ a z celkové parlamentní formy vlády v České republice. Vláda má návrhy na jmenování uvedených funkcionářů EU a uvedených bank (které jsou samostatnými právníckými osobami) ve své pravomoci jako

²⁰ Směrnice vlády o postupu při zaslání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké Sněmovně, příloha č. 3 usnesení vlády, 680/2006. Dále jen Směrnice vlády. Tato směrnice stanoví, že „*pokud gestor obdrží rozhodnutí některé z komor Parlamentu, že se příslušným dokumentem bude zabývat, uplatní při jednání v rámci Rady parlamentní výhradu. Obdržené stanovisko Parlamentu gestor zohlední ve všech následujících podkladech a stanoviscích pro jednání v rámci EU, včetně mandátů pro zasedání formací Rady.*“

²¹ Významným vládou zavedeným institutem, který jednacím řádem ani žádný jiný právní předpis nezmiňuje, je „rámcová pozice“ vlády České republiky. Jak bylo uvedeno výše, jednacím řádem Sněmovny obsahuje pouze pojem „postoj“. Ustanovení jednacního řádu zavádí povinnost ministra pozvaného do výboru před jednáním Rady na požádání výboru vysvětlit „postoj“ vlády, tedy to, jaké stanovisko k unijnímu návrhu hodlá vláda v Radě zastávat. Termín „rámcová pozice“ je široce používán v praxi, není obsažen ani v jednacím řádu, ani ve Směrnici vlády. Pravděpodobně je třeba považovat pojem „postoj“ z jednacního řádu Poslanecké Sněmovny za synonymum pro „stanovisko vlády k návrhu legislativního aktu“ podle Směrnice vlády. Jednacím řádem přitom umožňuje projednat „postoj“ v uzavřeném jednání. K pojmem srovnání publikaci výboru pro evropské záležitosti: *Parlamentní kontrola agendy EU*. Praha: Kancelář Poslanecké Sněmovny PČR, 2005.

²² Ztotožnění pojmů rámcová pozice, postoj a mandát má právní význam pro to, které informace má výbor právo od vlády získat, zda informace o pozici, či o mandátu. V praxi však k žádným sporům nedochází, vzhledem k tomu, že se vládní zástupce snaží informovat poslance na základě jejich dotazů a k potřebám usnesení výboru.

²³ Čl. 68 odst. 1 Ústavy: „*Vláda je odpovědná Poslanecké Sněmovně.*“

zástupce státu v Radě. Výbor má právo projednat návrhy na nominace dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí. To znamená, že pokud výbor věc neprojedná, nesmí vláda přijmout konečné rozhodnutí ani předložit návrh nebo o něm hlasovat v Radě. Věcné usnesení výboru nemusí vláda ani zohlednit, pokud by však došlo k rozporu mezi usnesením výboru a vládou, mohl by výbor iniciovat volání vlády k odpovědnosti (interpelace, vyslovení nedůvěry nebo odmítnutí vyslovení důvěry).²⁴

II. CO V EURONOVELE JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY CHYBĚLO

Přípravy euronovely nereflekovaly všechny sněmovní činnosti nebo pravomoci, které ustanovení čl. 10b Ústavy teoreticky zahrnovalo. Tvůrci sněmovního návrhu se soustředili jen na z jejich hlediska nejdůležitější pravomoci – tedy na předprojednání primárního a sekundárního práva Unie. Druhou oblastí byla možnost kontroly jednání ministrů v Radě. Jednací řád neobsahuje pravomoc Sněmovny kontrolovat, jak celkově vláda implementuje závazky, které už na sebe Česká republika vzala, zejména pak prostřednictvím sekundárního práva EU. Alternativa jednacího řádu (kterou se výbor pro evropskou integraci z počátku při vzniku euronovely jednacího řádu rovněž zabýval) obsahovala ustanovení, podle kterého je vláda povinna předložit Sněmovně každý rok „zprávu vlády o plnění závazků vzniklých na základě členství České republiky v Evropské unii“. Tato zpráva měla umožnit Poslanecké sněmovně zjišťovat, nakolik byla vláda schopna evropské právo začlenit do našeho právního řádu včas a řádně, jak to požadují jednotlivé sekundární předpisy. Navržené ustanovení předpokládalo plenární rozpravu o zpožděních v implementaci sekundárního práva (zpoždění pravidelně pečlivě kontroluje Komise), což by zahrnovalo i rozpravu o řízeních, která jsou proti České republice z důvodu neimplementace nebo nesprávné implementace vedena. Na rozdíl od Senátu však poslanci jako navrhovatelé tuto případnou sněmovní kontrolní činnost do návrhu euronovely nezařadili. V praxi tyto informace výbor pro evropské záležitosti má, vláda na základě Směrnice tyto informace poskytuje.

Dále alternativa euronovely jednacího řádu obsahovala podrobnější ustanovení o tom, jak a kdy se mají projednávat „akty, významné pro budoucí celkové fungování institucí zajišťujících evropskou integraci“. Tím se mohly rozumět zejména připravované změny základacích smluv nebo otázky přistoupení nových členských států nebo otázky kontroly porušení demokratických základů ze strany členských států. Problematikou, kterou nemělo jistě toto ustanovení na mysli, ale kterou by bývalo pokrylo, by byla i vedlejší smluvní úprava pravomocí Unie jinými smlouvami (dnes např. tzv. fiskální pakt), otázky nedodržení a nestandardní interpretace základacích smluv orgány EU apod. Je ovšem zřejmé, že tyto záležitosti je možno projednat ve sněmovně i na základě ustanovení § 109a jednacího řádu, záležitost je možno kdykoliv postoupit plénu a tímto

²⁴ Podrobněji a k novele formulace viz níže.

způsobem se s jejich významem na půdě Sněmovny vyrovnat včetně případných sněmovních pokynů, které je možno směřovat vůči vládě.²⁵

Euronovely jednacího řádu dále neobsahovaly²⁶ kontrolu vystupování nebo přesněji řečeno zastupování České republiky v řízeních u Soudního dvora Evropské unie, popř. projednávání případné pravidelné souhrnné zprávy zástupce České republiky u Soudního dvora. Tyto pravomoci teoreticky bezprostředně vyplývají z čl. 10b Ústavy, tedy ze „vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách, souvisejících se závazky vyplývajícími z členství“. Jde o to, že řízení u Soudního dvora je obrazem toho, nakolik se Česká republika s unijními závazky vyrovnala a rovněž jak zástupce České republiky brání zájmy České republiky.²⁷ V praxi však zástupce České republiky jednou ročně informuje výbor pro evropské záležitosti o své činnosti a o řízeních, v nichž je Česká republika účastníkem.

III. POZNÁMKY K PRAXI VÝBORU PRO EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI PO PŘIJETÍ EURONOVELY JEDNACÍHO ŘÁDU

Praxe výboru po přijetí euronovely demonstrovala, že kontrolu vlády je třeba směřovat oboustranným směrem, pokud jedním směrem rozumíme kontrolu specifických aktů a druhým kontrolu všeobecné politiky Unie. Ukázalo se, že je třeba kontrolovat jak připravovanou sekundární legislativu, tak přípravu významných politických změn, které nejsou sice zatím legislativně reflektovány, ale přinášejí impulzy pro budoucí směřování Unie i sekundární legislativy.

Výborovým nástrojem, který nebyl výslovně ustaven v euronovele jednacího řádu, byla kontrola nebo reflexe (následné seznámení) výboru s jednáním Evropské rady. Ačkoliv nebylo slovo „Evropská rada“ uvedeno ani v euronovele, ani v alternativních návrzích, které euronovelu doprovázely, ukázala se tato činnost – tedy činnost výboru spočívající v kontrole připravovaných závěrů Evropské rady a v kontrole činnosti předsedy vlády v Evropské radě – jako jeden z neúčinnějších způsobů zapojení Poslanecké sněmovny do všeobecného proudu unijního rozhodování.

Výbor pro evropské záležitosti se ve své činnosti v období od vstupu do EU do konce desátých let třetího tisíciletí soustředil na projednávání sekundárních legislativních dokumentů včetně dokumentů nezávazných či přípravných a na celkovou politiku EU. Komplikovaný přístup měl sněmovní výbor pro evropské záležitosti k dokumentům, které jsou součástí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Unie. Euronovela jednacího řádu Sněmovny dokumenty z tohoto oboru žádným zvláštním způsobem neupravovala. Předstih legislativní změny jednacího řádu Sněmovny před skutečnou výborovou praxí způsobil, že nebyla včas rozpoznána specifika dokumentů ze zahraniční a bezpečnostní oblasti. Jejich zvláštnosti spočívají (zejména) v tom, že zahraniční a bezpečnostní

²⁵ Euronovela jednacího řádu Senátu byla v tomto směru podstatně podrobnější, srov. § 119a jednacího řádu Senátu a jiná místa této publikace.

²⁶ A dosud neobsahují.

²⁷ Viz Statut vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie ve znění usnesení vlády č. 113 ze dne 4. února 2004 a usnesení č. 382 ze dne 24. května 2010.

politika je tvořena nikoliv dlouho připravovanými akty legislativního charakteru, ale spíše činnostmi založenými na praktických opatřeních s rychlou až okamžitou účinností. Z tohoto důvodu nebyly sněmovní způsoby, vyvinuté pro kontrolu vládních postojů v Radě ve spolupráci s vládou, dostatečně přizpůsobeny rychlému sledu zahraničních nebo bezpečnostních akcí, které jsou navíc často připravovány v utajeném režimu. Výbor pro evropské záležitosti také nebyl věcně připraven na zahraničněpolitickou problematiku.

Z tohoto důvodu se soustředila kontrola Společné zahraniční a bezpečnostní politiky spíše do jednání zahraničního výboru, i když ani tam jí nebyl věnován dostatek pozornosti.²⁸ To, že se příprava návrhu v oblasti SZBP v čase rychle mění a finalizuje, reflektuje vláda ve výše citované Směrnici vlády tím, že se poskytuje výboru jen první postoj vlády.²⁹

IV. ZDROJE ZPŮSOBU TRANSPOZICE LISABONSKÉ SMLOUVY DO JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Lisabonská smlouva přispěla ve svém textu ke vzniku detailizovaných možností kontroly unijní politiky ze strany národních parlamentů. Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii připojený k Lisabonské smlouvě se stal základem pro vznik zvláštních procedur, které mohou národní parlamenty využít. Jím uvedené parlamentní nástroje je možno klasifikovat do dvou základních skupin.

První skupina nástrojů národních parlamentů patří do skupiny původních kontrolních pravomocí národních parlamentů vůči dokumentům připravovaným v orgánech Evropské unie. Tato skupina nástrojů vyvěrala původně teoreticky jednak z toho, že národní parlamenty musí mít kontrolní pravomoc vůči vlastní vládě, jednak z toho, že parlamentům musí zůstat alespoň částečná kontrola vůči legislativním aktivitám, které byly zakládajícími smlouvami delegovány na orgány Unie. Protokol č. 1 v polisabonském znění dává povinnost postupovat návrhy legislativních aktů národním parlamentům, stejně tak jako zelené a bílé knihy a další legislativní dokumenty. Až do přijetí Lisabonské smlouvy nebyla kontrola unijních návrhů ze strany národních parlamentů nijak strukturována, z čehož vyplýval vznik různorodých námitek vůči návrhům, které nebylo možno nějakým způsobem mezi parlamenty sjednotit, a následně nebylo nemožné legislativu jen ze strany parlamentů zabrzdit (pokud nebyla národním parlamentem ovlivněna přímo vládou členského státu). Podle Lisabonské smlouvy se mají národní parlamenty možnost sjednotit na námitkách určitého druhu proti unijnímu návrhu; poté je mohou uplatnit přímo vůči orgánům EU. Základní verifikace oprávněnosti pravomocí mezi Unií a národními státy v oblasti sdílených pravomocí závisí podle primárního práva EU na tom, zda je určitá pravomoc vykonávaná na úrovni Unie přínosná pro tu kterou věcnou oblast, tedy zda její regulace na celounijní úrovni je z hlediska účinnosti optimální. Pokud tomu tak není, je nezbytné podle primárního práva nechat regulaci na

²⁸ Výběr dokumentů SZBP měl k dispozici zahraniční výbor v pravidelných intervalech, jeho zájem byl co do frekvence střídavý.

²⁹ Směrnice vlády o postupu zasilání..., tj. příloha č. 3 k usnesení vlády 680/2006.

národní nebo nižší úrovni, a to podle čl. 5 Smlouvy o Evropské unii.³⁰ Podle Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality v lisabonském znění se mohou všechny národní parlamenty nebo jejich komory obrátit na orgány EU se stanoviskem, že předložený legislativní návrh je v rozporu s principem subsidiarity. Lhůta na předložení stanoviska je 8 týdnů od postoupení návrhu.³¹

Druhá skupina nástrojů národních parlamentů vyvěrá rovněž z kontroly sekundárního práva, ale její využití nesměřuje do fáze přípravy právního aktu na půdě Unie, ale do fáze implementace, popř. aplikace unijního aktu. Podle Protokolu o používání zásad subsidiarity je zajištěna možnost národních parlamentů iniciovat žalobu pro nedodržení subsidiarity poté, kdy akt vstoupí v platnost. Žalobu pak má předat Soudnímu dvoru EU členský stát.³²

Kromě Protokolu o úloze národních parlamentů nabídla Lisabonská smlouva některé další možnosti, které mohou národní parlamenty při předběžné kontrole unijních aktivit využít.³³ Lisabonská smlouva obsahuje větší počet tzv. sebenovelizačních (evolutivních) a přechodových klauzulí, jimiž se rozumí ustanovení primárního práva, která dávají pravomoc rozšířit funkce nebo ulehčit rozhodovací proceduru³⁴ orgánů Evropské unie v určité omezené věcné nebo procesní oblasti jinak než prostřednictvím řádné změny primárního práva doprovázenou ratifikací všemi členskými státy. Klauzule obsahují vzájemně od sebe odlišné procedury, do nichž jsou národní parlamenty zapojeny.³⁵ Tím se zmírňuje „nedodržení“ složité procedury změny primárního práva, v níž hrají národní parlamenty nezastupitelnou roli, často prostřednictvím rozhodování kvalifikovanými většinami (nebo dokonce s použitím referenda). Obecně lze stanovenou účast národních parlamentů při aplikaci těchto klauzulí zjednodušeně popsat jako účast ve formě potenciálního vyjádření nesouhlasu (veta), které zabrání použití klauzule orgány Unie. Příkladem je z hlediska závažnosti uplatnění nejvýznamnější klauzule podle čl. 47 odst. 7 SEU, spočívající v iniciativě k přijetí většinového hlasování v Radě místo hlasování jednomyslného. O iniciativě i posléze o jejím přijetí rozhoduje jednomyslně Evropská rada. Podle primárního práva se iniciativní rozhodnutí Evropské rady musí oznámit národním parlamentům. Vysloví-li aspoň jedna z komor národních parlamentů nesouhlas, rozhodnutí o přijetí iniciativy o změně procedury hlasování v Radě se v Evropské radě nesmí přijmout.

³⁰ Čl. 5 odst. 3 SEU: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální a místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“ Odst. 4: „Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“

³¹ Podrobnosti na jiném místě této publikace. Rovněž viz SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 36.

³² Není unijním právem určeno, zda vláda musí parlamentem navrženou žalobu SD podat.

³³ Nové pravomoci národních parlamentů podle protokolů Lisabonské smlouvy není možno považovat za absolutní zvýšení jejich role při tvorbě unijního práva. Je třeba je posuzovat jen jako vyrovnání toho, že zjednodušením změny určitých ustanovení přišly o svou roli jako subjektu rozhodujícím o vzniku (a změnu) mezinárodní smlouvy.

³⁴ Jedná se o přechod z rigidnější rozhodovací procedury do flexibilnější, typicky z jednomyslného hlasování v Radě k většinovému hlasování v Radě.

³⁵ Rovněž předlisabonské znění SEU/SES obsahovalo určité velmi omezené množství sebenovelizačních klauzulí.

Dalším nástrojem, kterým byly národní parlamenty „aktivizovány“ prostřednictvím Lisabonské smlouvy, byla procedura obecné zjednodušené změny základacích smluv. Čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že je možno zjednodušeně novelizovat část třetí SFEU, pokud se nerozšiřují pravomoci svěřené Unii základacími smlouvami. Zjednodušená procedura změny musí být schválena členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Z uvedeného je zřejmé, že toto ustanovení je pouze zdánlivým „aktivizováním“ národních parlamentů, protože při případné řádné změně základacích smluv je jejich účast při ratifikaci stejně nezbytná. Primární právo umožňuje, aby národní právní řád sám upravil, jakým způsobem budou národní parlament a jeho komory do zjednodušené změny Smluv zapojeny, z toho vyplývá, že je možno zvolit méně rigidní proceduru, než která je upravena pro schvalování klasických změn integračních smluv.

Problematika sebenovelizačních a přechodových klauzulí a problematika zjednodušené změny smluv byla před schválením Lisabonské smlouvy velmi živě probírána zejména ve Velké Británii. Britský parlament vytvořil prostřednictvím zákona interní parlamentní procedurální systém, kterým hodlal zabránit tomu, že by některá z klauzulí nebo zjednodušená změna smluv byla použita, aniž by o tom byla Dolní sněmovna zpravena, resp. aniž by byla dostatečně upozorněna. Z tohoto důvodu bylo přijato ustanovení, které zavazovalo britskou vládu k povinnosti získat si pro použití každé klauzule v Evropské radě nebo Radě aktivní preventivní souhlas Dolní sněmovny. Tím bylo dosaženo, že k souhlasu Velké Británie je třeba aktivního souhlasu Dolní sněmovny, nestačí tedy (pasivní) neschválení nesouhlasu. Zákon European Union (Amendment) Act z r. 2008 stanoví: „*Ministr Koruny nesmí hlasovat pro nebo jinak podpořit rozhodnutí z těch, které jsou následně uvedeny, pokud nebyl dán souhlas parlamentu ve smyslu těchto ustanovení.*“³⁶ Vedle evolutivních a přechodových klauzulí podmínil zákon

³⁶ Z uvedeného zákona, čl. 6: „*Parliamentary control of decisions (1) A Minister of the Crown may not vote in favour of or otherwise support a decision under any of the following unless Parliamentary approval has been given in accordance with this section—*

(a) *Article 48(6) of the Treaty on European Union (simplified revision procedure),*

(b) *Article 48(7) of that Treaty (adopting qualified majority voting or applying ordinary legislative procedure: general),*

(c) *the provision of Article 31(3) of that Treaty (Common and Foreign Security Policy) that permits the adoption of qualified majority voting,*

(d) *the provision of Article 81(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (family law) that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure,*

(e) *the provision of Article 153(2) of that Treaty (social policy) that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure,*

(f) *the provision of Article 192(2) of that Treaty (environment) that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure,*

(g) *the provision of Article 312(2) of that Treaty (EU finance) that permits the adoption of qualified majority voting,*

(h) *the provision of Article 333(1) of that Treaty (enhanced cooperation) that permits the adoption of qualified majority voting, or*

(i) *the provision of Article 333(2) of that Treaty that permits the application of ordinary legislative procedure in place of special legislative procedure.*

(2) *Parliamentary approval is given if—*

(a) *in each House of Parliament a Minister of the Crown moves a motion that the House approves Her Majesty's Government's intention to support the adoption of a specified draft decision, and*

(b) *each House agrees to the motion without amendment.*

(3) *The motions under subsection (2) in respect of a draft decision ('Draft Decision 1') may include provision ('disapplication provision') disapplying subsection (1) in respect of any later draft decision which a Minister of the Crown may certify as an amended version of Draft Decision 1; and—*

souhlas zástupce Velké Británie parlamentním souhlasem i v případě hlasování v Radě o sekundárním předpisu přijatém na právním základě článku 352 SFEU, tedy podle tzv. klauzule flexibility.³⁷ (Tato klauzule byla podle Lisabonské smlouvy rozšířena i mimo politiky vnitřního trhu.) Nově je podrobena kontrole ze strany národních parlamentů – Komise má vůči nim upozorňovací povinnost (čl. 352 odst. 2 SFEU).³⁸

Rovněž Německo bylo nedůvěřivé vůči výše uvedeným klauzulím základních smluv. Jednací řád Spolkového sněmu³⁹ přistoupil podobně jako Velká Británie k posílení kontrolních pravomocí Spolkového sněmu a Spolkové rady, aby odpověděl na lisabonské pokusy o zjednodušení integračních procedur. Nicméně konečné vyřešení pochybností ohledně vztahu mezi zákonodárnou mocí Německa a evropskými záležitostmi určil až v r. 2009 Spolkový ústavní soud. Formuloval právní věty, které podmínily aplikaci klauzulí zvýšením pravomocí Spolkového sněmu. Základní věta zní takto:

Pokud členské státy utvářejí smluvní právo tak, že při zásadním zachování platnosti principu svěření pravomocí může dojít ke změně smluvního práva bez procesu ratifikace, náleží vedle spolkové vlády i zákonodárným sborům při jejich spolupůsobení zvláštní odpovědnost, která musí v Německu vnitrostátně dostát požadavkům čl. 23 odst. 1 Základního zákona (odpovědnost za integraci) a která může být popřípadě vymáhána v řízení před ústavním soudem.⁴⁰

Pokud se týká České republiky, lisabonská novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny vycházela z euronovely; dodala k ní některé nové sněmovní procedury v návaznosti na kontext dosavadních institutů. Její základní inspirací byly právě předpisy a východiska, uplatněné v normách Velké Británie a Německa.

(a) if Parliamentary approval is given in accordance with subsection (2), any disapplication provision agreed to by both Houses shall have effect, and

(b) an amendment to omit the disapplication provision shall be ignored for the purposes of deciding under subsection (2) whether a motion has been agreed to without amendment.“

³⁷ Tažení britského parlamentu proti zvyšování pravomocí EU vyvrcholilo v r. 2011 za konzervativní vlády přijetím zákona European Union Act 2011, jehož hlavním předmětem je povinnost referenda při každém transferu pravomocí na EU. Kromě toho pro účel použití každé zjednodušené změny nebo přechodové klauzule primárního práva EU požaduje tento zákon použití aktu britského parlamentu. Tím se zpřísnila procedura souhlasu podle výše citovaného aktu 2008. European Union Act 2011 obsahuje kromě toho v čl. 18 ještě novou klauzuli suverenity, která (teoreticky) zabraňuje rozšíření přímé použitelnosti unijního práva: „Directly applicable or directly effective EU law (that is, the rights, powers, liabilities, obligations, restrictions, remedies and procedures referred to in the section 2 (1) of the European Communities Act 1972) falls to be recognized and available in law by virtue of that Act or where it is required to be recognized and available in law by virtue of any other Act.“

³⁸ Vnitrostátní parlamenty pak mohou reagovat postupem upraveným pro aplikaci principů subsidiarity, tedy mají možnost uplatnit postupy stejné jako při přijímání jiných návrhů legislativních aktů, zejména se mohou usnést o porušení principu subsidiarity ohledně sekundárního aktu včetně aplikace klauzule flexibility. Pojistkou proti zneužití klauzule flexibility je zákaz harmonizačního předpisu přijatého na právním základě této klauzule.

³⁹ Srov. jinou část této publikace, analyzující případ Německa.

⁴⁰ Právní věty Spolkového ústavního soudu pokračují: „Zákona ve smyslu čl. 234 odst. 1 věty druhé Základního zákona není třeba, pokud se dílčí přechodové klauzule omezují na oblasti, které jsou již dostatečně určeny Lisabonskou smlouvou a předem nestanoví právo národních parlamentů tyto změny odmítnout. I v těchto případech je ovšem povinností Spolkového Sněmu, a pokud jsou dotčena zákonodárná oprávnění zemí, i Spolkové rady jiným vhodným způsobem dbát odpovědnosti za integraci...“ In Rozsudek Spolkového ústavního soudu „Lisabon“, sp. zn. 2 BvE 2/08 ze dne 30. 6. 2009. Citováno podle překladu v publikaci *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: OEZ Úřadu vlády ČR, 2009, s. 63.

V. OBSAH LISABONSKÉ NOVELY JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY

Lisabonská novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny byla navržena jako poslanecký návrh poslanců Marka Bendy, Zdeňka Jičínského, Stanislava Grospiče, Jana Kasala, Kateřiny Jacques, Evy Dundáčkové, Jana Hamáčka a Václava Exnera.⁴¹ Jednalo se o návrh zákona, který obsahoval jak novelu jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tak novelu jednacího řádu Senátu. Z toho vyplývalo, že se návrh zákona musel projednávat procedurou podle čl. 40 Ústavy, která vylučuje přehlasování Senátu a umožňuje překročit libovolně třicetidenní lhůtu při projednávání v Senátu. Návrh byl podán na jaře v r. 2009, tedy ještě před ratifikací Lisabonské smlouvy ze strany prezidenta republiky, ale po schválení Lisabonské smlouvy v Poslanecké sněmovně, nikoliv však v Senátu. Návrh obou jednacích řádů byl schválen Parlamentem 6. 5. 2009.⁴² V Poslanecké sněmovně byl návrh projednán zrychlenou procedurou podle § 90 odst. 4 a byl s ním vysloven souhlas už v prvním čtení. Důvod urychlené přípravy návrhu i zrychlené procedury byl podobný. Poslanecká sněmovna si chtěla – podobně jako to učinil parlament ve Velké Británii – zajistit dostatek pravomocí ještě před tím, než nabyde Lisabonská smlouva platnost. Na druhou stranu se snažila podpořit ratifikaci Lisabonské smlouvy. Návrh novely obou jednacích řádů také reagoval na první nález Ústavního soudu ohledně Lisabonské smlouvy. Úvod do situace právní i faktické prezentoval v obecné rozpravě pléna jeden z navrhovatelů poslanec Marek Benda:

Tak jak bylo v této Sněmovně již opakovaně upozorněno, v průběhu projednávání Lisabonské smlouvy došlo k situaci, že za prvé Lisabonská smlouva upravuje některé kompetence vnitrostátních parlamentů přímo ve vztahu k EU, ať už je to veto u některých rozhodnutí, žaloba k Evropskému soudnímu dvoru či přímá komunikace s politickými orgány EU. Toto jsou věci, které přímo bezprostředně vyplývají z Lisabonské smlouvy a musí být v obou jednacích řádech upraveny. Pokusili jsme se ve shodě se Senátem a se senátní ústavní komisí, která návrh projednala a vzala na vědomí, dojít k řešení, které bude symetrické. Obě komory budou mít stejné postavení, protože se de facto jedná o mezinárodní smlouvy, u kterých by v každé situaci měly mít komory rovnocenné postavení.⁴³

K ratifikaci Lisabonské smlouvy posledním členským státem došlo podpisem ratifikačních listin prezidentem České republiky Václavem Klausem dne 3. 11. 2009. V tento den (znovu) o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s Ústavou České republiky rozhodl ve svém druhém nálezu Ústavní soud.⁴⁴

⁴¹ Sněmovní tisk č. 742 v V. volební období. Navrhovatelé byli symbolicky zástupci všech parlamentních politických stran. Zákon vyhlášen jako č. 169/2009 Sb.

⁴² Prezident Václav Klaus zákon ani nepodepsal, ani nevrátil. Z tohoto důvodu není znění zákona prezidentem republiky podepsáno. Nabylo platnosti bez jeho podpisu vyhlášením ve Sbírce zákona jako č. 169/2009 Sb.

⁴³ Stenografický zápis 19. 3. 2009 pokračuje: „*Současně bych chtěl odůvodnit, že režim podle § 90 jsme zvolili právě proto, aby nedocházelo k zásahům do návrhu novel obou jednacích řádů, protože jsou vyváženy tak, aby obě komory byly připraveny s nimi souhlasit, a protože vzhledem k tomu, že v Poslanecké Sněmovně už Lisabonská smlouva prošla, Senát naopak dal najevo, že dokud nebudou novely jednacích řádů, Lisabonskou smlouvu neschválí. Kvůli urychlení možnosti schválit Lisabonskou smlouvu se domníváme, že by mělo být urychleno i projednávání tohoto tisku a měl by být schválen v jednom čtení.*“

⁴⁴ V platnost vstoupila Lisabonská smlouva dne 1. 12. 2009.

Prvním bodem novelizace jednacího řádu bylo výslovné začlenění kontroly subsidiarity do dosavadní činnosti sněmovního výboru pro evropské záležitosti. Zatímco dosavadní znění neurčovalo, jakou formu a obsah může nebo má mít usnesení výboru nebo Sněmovny, v novele byla upravena zvláštní procedura pro přijetí „odůvodněného stanoviska“ ve smyslu, že návrh aktu Evropské unie porušuje zásadu subsidiarity. Z Protokolu č. 2 je zřejmé, že posuzování subsidiarity ze strany národních parlamentů se může týkat jen návrhů legislativních aktů, přesněji řečeno, jen posouzení těchto aktů jako porušujících zásadu subsidiarity může mít právní následky, které předpokládá protokol. Novela v § 109a odst. 6 stanoví, že pokud usnesení výboru „obsahuje včas přijaté a odůvodněné stanovisko uvádějící, že návrh aktu EU porušuje zásadu subsidiarity, postoupí předseda Sněmovny usnesení neprodleně vládě, předsedovi Senátu“ a orgánům Evropské unie. Lhůta pro „včas“ přijaté odůvodněné stanovisko se řídí podle přímo závazného primárního práva EU, tedy podle protokolu č. 2. Ten v čl. 6 uvádí, že lhůta pro stanovisko je osm týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu v úředních jazycích Unie. Hlasování o stanovisku subsidiarity nemá ve výboru ani v plénu žádné zvláštní většiny, rozhoduje se tedy nadpoloviční většinou přítomných poslanců. I pro usnesení o porušení subsidiarity platí, že pokud se včas neusnese plénum, považuje se usnesení výboru za vyjádření pléna (tedy usnesení celé) Sněmovny.

Druhým bodem novelizace je řízení o podání žaloby Soudnímu dvoru Evropské unie týkající se porušení subsidiarity některým legislativním aktem. Podle primárního práva je možno zvolit dva základní způsoby právní úpravy. Prvním je podání žaloby, o kterém rozhodne přímo zákonodárná komora nebo celý parlament, druhý způsob spočívá v rozhodnutí komory (nebo parlamentu) o předání žaloby jiným státním orgánům (typicky vládě), které za členský stát rozhodnou o podání nebo nepodání žaloby Soudnímu dvoru EU. Česká republika koncipovala možnost podání žaloby tak, že ji může podat každá parlamentní komora (plénum komory) sama, při běžné hlasovací proceduře v komoře. Vláda je podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny povinna předat žalobu na neplatnost podle čl. 263 SFEU („vláda předloží žalobu bez zbytečného odkladu Evropskému soudnímu dvoru“). Česká vnitrostátní úprava tímto učinila a z parlamentní komory aktivně legitimovaného žalobce vůči Soudnímu dvoru EU. O podání žaloby se hlasuje v plénu Sněmovny běžnou většinou,⁴⁵ omezena je pouze iniciativa k podání žaloby – návrh může v komoře iniciovat nejméně 41 poslanců. Iniciativa musí být provázena konečným zněním žaloby. Tato právní úprava dává Poslanecké sněmovně značnou pravomoc, nicméně obsahuje i některé více či méně skryté brzdy. Kromě vysokého počtu poslanců k iniciativě je brzdou proti zaházení řízení u Soudního dvora i ustanovení, které neumožňuje žalobu po jejím podání do Poslanecké sněmovny při projednávání ve Sněmově změnit. Pokud by se Sněmovna chtěla usnést na změně formulace žaloby, je možno ustanovení jednacího řádu vykládat tak, že by musela být podána žaloba nová (§ 109d a § 109e). Formulace jednacího řádu není zcela jasná, za určitých podmínek by

⁴⁵ Protokol nijak neupravuje to, že musí o žalobě národní parlamentní komory rozhodnout většina komory, ani jaká většina či menšina to může být. Rovněž je otevřena možnost, že členský stát upraví jiným způsobem vzájemné vztahy komor, například tak, že žalobu navrhuje jen dolní komora. Například německý Spolkový Sněm rozhoduje o podání žaloby menšinou. Viz jiná pasáž publikace.

bylo možno pravomoc komory na změnu žaloby z textu extenzivním výkladem vyvodit a dovolit v plénu o změně hlasovat.⁴⁶

Třetím bodem jednacího řádu je zavedení institutu předchozího souhlasu Sněmovny s výše uvedenými rozhodnutími týkajícími se evolutivních a přechodových klauzulí a klauzule flexibility podle Lisabonské smlouvy. Jednací řád proceduru v podstatě sjednotil pro všechny v úvahu přicházející případy (podle britského vzoru z r. 2008), i když na unijní úrovni jde o proceduru rozdílnou. Pouze pokud se týká lhůty na projednání, přizpůsobil se jednací řád primárnímu právu EU (§ 109j odst. 7), jinak musí Sněmovna rozhodnout bez zbytečného odkladu. Sjednocení procedury spočívá v tom, že vláda je povinna vždy návrh na předchozí souhlas sama předložit, Sněmovna musí na její návrh věc obligatorně projednat a hlasovat.⁴⁷ Před jednáním pléna musí o věci jednat rovněž obligatorně výbor pro evropské záležitosti, v usnesení by měl doporučit, zda má Sněmovna předchozí souhlas vyslovit, či nikoli.⁴⁸ Předseda Sněmovny je povinen věc předložit na nejbližším plénu od podání vlády. Pokud by ani takto nebylo možno usnést se včas, je předseda Sněmovny povinen svolat plenární schůzi tak, aby bylo možno přijmout usnesení včas. Hlasuje se jen o předchozím souhlasu nebo o zamítnutí návrhu na předchozí souhlas.⁴⁹ Pokud má zamítnutí souhlasu následky předpokládané primárním právem EU, je třeba informovat neodkladně uvedené orgány EU. Pokud nikoliv, je informován jen Senát a vláda. Pro vládu má zamítnutí souhlasu takto formulované následky: „*Bez předchozího souhlasu nelze za Českou republiku vyslovit při hlasování souhlas...*“⁵⁰ Podrobnosti výkladu jsou obsaženy v následujících částech této publikace.

Čtvrtým bodem jednacího řádu Poslanecké sněmovny je vyslovení předchozího souhlasu v proceduře zjednodušené změny primárního práva (čl. 48 odst. 6 SEU). V tomto případě vychází logika předchozího souhlasu z myšlenky, že se má zabránit tomu, aby nebyl Parlament postaven před hotovou věc. Jinak zjednodušená změna primárního práva vstoupí sice v platnost až „*po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy*“, což v České republice znamená (zatím)⁵¹ se souhlasem Parlamentu a po ratifikaci prezidenta republiky,⁵² ovšem do Parlamentu se zjednodušená změna dostává až

⁴⁶ Důvodová zpráva k příslušnému ustanovení: „*Výslovně se stanoví, že v příslušném usnesení Sněmovny má být obsah žaloby uveden. V praxi by se například mohlo jednat o nedílnou přílohu usnesení.*“ Jednací řád Sněmovny upravuje i pověření svého zástupce pro jednání u Soudního dvora, včetně toho, že jeho mandát stejně jako návrh trvá, i pokud uplyne volební období Poslanecké Sněmovny.

⁴⁷ Z důvodové zprávy: „*Přestože vláda předkládá návrh na vyslovení předchozího souhlasu obligatorně, neznamená to, že by vždy musela mít k příslušnému návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie kladné stanovisko. I v případě, že obě komory předchozí souhlas udělí, není tím založena povinnost vlády (exekutivy) vyslovit při hlasování v orgánech Evropské unie s návrhy rozhodnutí souhlas. Může nastat i situace, kdy bude v době hlasování o návrhu rozhodnutí v orgánech Evropské unie v České republice vládnout již jiná vláda (s jiným stanoviskem), než byla ta, která návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovně předložila.*“

⁴⁸ I když výbor věc neprojedná nebo nepřijme usnesení, je třeba věc zařadit do programu pléna.

⁴⁹ Je možno dát ze strany poslanců návrh na odročení. Obligatorní hlasování jen o souhlasu neznamená, že Sněmovna nesmí přijmout doprovodné usnesení.

⁵⁰ § 109i sněmovního jednacího řádu.

⁵¹ Není vyloučeno, že v budoucnu bude tato procedura upravena zákonem zvláštním způsobem, jak to primární právo EU umožňuje.

⁵² Lisabonská novela sněmovního jednacího řádu uvádí: „*Při projednání návrhu vlády ve Sněmovně se užijí ustanovení upravující projednávání mezinárodních smluv obdobně.*“ § 109l odst. 1. Důvodová zpráva k tomuž: „*Vychází se ze skutečnosti, že při absenci jiné výslovné úpravy v Ústavě se rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 Smlouvy o Evropské unii o změně ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie z vnitrostátního hlediska pojímá jako atypicky sjednaná mezinárodní smlouva. Předpokládá se proto*

v momentu, kdy ji jednomyslně odsouhlasila Evropská rada. Tím je Parlament postaven do nevýhodného postavení. Z tohoto důvodu Sněmovní jednací řád vyžaduje předchozí souhlas před jednáním Evropské rady, aby bylo možno názor Poslanecké Sněmovny přenést na jednání Evropské rady.

Pokud je zjednodušená změna primárního práva v Evropské radě přijata, hlasuje o ní Poslanecká Sněmovna ve skutečnosti znovu, jako o mezinárodní smlouvě před prezidentskou ratifikací.

ADOPTION OF THE EURO-AMENDMENT AND LISBON-AMENDMENT
OF THE RULES OF PROCEDURE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES
(SOURCES, CIRCUMSTANCES AND BASIC CONTENT OF THE PROVISIONS
ON INTEGRATION)

Summary

European Affairs Committee of the Czech Chamber of Deputies focused its activities during the period from entry into the EU on the debates of secondary legislative documents, including preliminary or non-binding papers and on the overall EU policy. The similar practice in all the national parliaments dispersed into various objections to drafts, which could not be united and validly reflected in the EU institutions. After the Lisbon, national parliaments may unite on the objection of subsidiarity. All national parliaments have the power to turn to the EU institutions with their view that a legislative proposal contravenes the principle of subsidiarity. The (so called Lisbon) amendment of the Rules of Procedure of the Czech Chamber of Deputies adopted the specific procedure for the adoption of a “reasoned opinion” on subsidiarity. The opinion must be accepted by the plenary, or by the committee (if the draft does not go to the plenary). Other parts of the Rules of Procedure amendment include other procedures, provided by the Protocol of subsidiarity. The most important part of the amendment was the implementation of procedures according to “evolutionary clauses”. Similar as according to the British Act the Czech Chamber of Deputies (and also the Senate) must give explicit prior consent of evolutionary clauses, *simplified revision procedures*, and in addition, the flexibility clause.

Key words: simplified revision, flexibility clause, reasoned opinion, evolutionary clause

Klíčová slova: zjednodušená změna, ustanovení o flexibilitě, odůvodněné stanovisko, ustanovení o budoucí změně

zcela analogická vnitrostátní schvalovací procedura, jako při vyslovování souhlasu s ratifikací běžných mezinárodních smluv.“