

KE DVĚMA INTERPRETAČNÍM PROBLÉMŮM EURONOVEL JEDNACÍHO ŘÁDU POSLANECKÉ SNĚMOVNY (INSTITUT VYJÁDŘENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY, INSTITUT PROJEDNÁNÍ NOMINACÍ)

MARTIN KAVĚNA, EVA TETOUROVÁ*

I. ÚVOD

Jednací řád Poslanecké sněmovny (dále jen jednací řád) byl ve věcech projednávání záležitostí Evropské unie dvakrát novelizován, a to zákonem č. 282/2004 Sb. (tzv. euronovela), který do jednacího řádu vložil novou část patnáctou A „Projednávání záležitostí Evropské unie“ (§ 109a až 109c), a následně zákonem č. 162/2009 Sb. (tzv. Lisabonská novela), který tuto část jednacího řádu komplexně novelizoval (novelizoval § 109a, § 109c a vložil nové ustanovení § 109d až 109l).

Níže uvedený článek se zabývá výkladovou otázkou, zda jednací řád, event. Ústava, umožňuje plénu Poslanecké sněmovny revokovat takové usnesení výboru, u kterého platí právní fikce (v § 109a odst. 4 jednacího řádu), že se usnesení považuje za vyjádření Sněmovny. Vedle toho se uvedený článek zabývá i dalším neméně důležitým výkladovým aspektem ve vztahu k euronovelám, a to otázkou významu a relevance usnesení výboru pro evropské záležitosti při projednávání personálních nominací vlády do orgánů EU (§ 109c jednacího řádu). Konkrétně pak autoři posuzují, zda vláda může personální nominaci schválit dříve, než dojde k úplnému ukončení projednávání nominace ve Sněmovně.

Vzhledem k tomu, že parlamentní právo je natolik specifické, že jeho pramenem není pouze legislativní text jednacího řádu, event. text Ústavy, ale rovněž „ustálená praxe parlamentní komory a jejích orgánů“,¹ je vhodné pro účely výkladu velmi podrobně posoudit i dosavadní aplikační praxi Poslanecké sněmovny. Stejně tak se tento článek zaměřuje i na hledisko unijního práva a zvažuje proto otázku vhodného eurokonformního výkladu předmětných ustanovení.

* Martin Kavěna je odborným konzultantem Parlamentního institutu a lektorem ústavního práva na Anglo-Americké vysoké škole. Eva Tetourová je odbornou konzultantkou Parlamentního institutu a doktorandkou PF UK.

¹ WINTER, J.: *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

II. USNESENÍ VÝBORU PRO EVROPSKÉ ZÁLEŽITOSTI JAKO VYJÁDŘENÍ POSLANECKÉ SNĚMOVNY (§ 109a odst. 4 JEDNACÍHO ŘÁDU)

Výbor pro evropské záležitosti projednává návrhy aktů a jiných dokumentů EU v souladu s ustanovením § 109a odst. 2 jednacího řádu a k těmto věcem přijímá usnesení. Alternativně může výbor pro evropské záležitosti postoupit návrh aktu nebo jiného dokumentu EU jinému věcně příslušnému výboru k projednání a přijetí usnesení. Předseda výboru pro evropské záležitosti, resp. předseda věcně příslušného výboru, kterému byla věc postoupena, postoupí usnesení výboru ve věci návrhu aktů a jiných dokumentů EU předsedovi Sněmovny podle ust. § 109a odst. 2. Do 8 dnů od přijetí tohoto usnesení výborem může předseda výboru požádat předsedu Sněmovny o jeho zařazení na pořad nejbližší plenární schůze Sněmovny; o zařazení usnesení na pořad schůze Sněmovny může požádat i vláda. Ustanovení § 109a odst. 4 pak stanoví, že nebylo-li usnesení výboru, v souladu s odstavcem § 109a odst. 3 nebo § 46 odst. 4 písm. c), zařazeno na pořad nejbližší schůze, nebo jestliže o tomto zařazení nerozhodla Sněmovna v souladu s § 54 odst. 4 až 6, považuje se za vyjádření Sněmovny.

V aplikační praxi vyvstala otázka, zda takové usnesení výboru pro evropské záležitosti, resp. takové usnesení jiného věcně příslušného výboru, u kterého platí právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny (souhrnně dále jen usnesení výboru), může být i následně revokováno usnesením (pléna) Sněmovny. Tato výkladová otázka ve vztahu k ustanovením jednacího řádu, která upravují projednávání záležitostí Evropské unie, má nepochybně dvě dimenze, jednak unijní, jednak ústavněprávní, ze kterých je nutné vycházet při formulaci vhodného výkladu jednacího řádu k této otázce.

1. UNIJNÍ DIMENZE

V unijní rovině platí, že výše uvedené usnesení výboru představuje formu zapojení Poslanecké sněmovny jako komory parlamentu do činnosti Evropské unie, ať už nepřímo prostřednictvím vlády (vláda zohlední usnesení při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech EU – § 109a odst. 5), nebo přímo ve smyslu Protokolu č. 1 a 2 k SEU, SFEU a SESAE (orgány EU přihlížejí k odůvodněnému stanovisku vnitrostátního parlamentu k otázce proporcionality a subsidiarity, event. na základě odůvodněných stanovisek vnitrostátních parlamentů je návrh aktu EU přezkoumán dle procedury pro žlutou či oranžovou kartu, jak je popsáno níže).

Jak je uvedeno výše, ustanovení § 109a odst. 5 jednacího řádu stanoví, že usnesení je zasláno vládě, která ho **zohlední** při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropské unie. Pokud bylo usnesení výboru zohledněno vládou při jednáních v orgánech Evropské unie a následně by bylo plénum Sněmovny revokováno, bude taková revokace (za předpokladu, že by byla platná) také muset být zohledněna vládou v pozdější fázi vyjednávání, což může působit praktické komplikace v legislativním procesu EU. Jakákoli změna již přijatého usnesení výboru (revokace, nahrazení jiným usnesením – pokud by takový krok byl možný) bude mít **nepřímý dopad** do postupu vyjednávání vlády v orgánech EU, a tedy i do unijního legislativního procesu.

Ustanovení § 109a odst. 6 jednacího řádu stanoví, že pokud usnesení výboru obsahuje včas přijaté a odůvodněné stanovisko uvádějící, že návrh aktu EU porušuje zásadu subsidiarity, postoupí předseda Sněmovny usnesení vládě, předsedovi Senátu, předsedovi Evropského parlamentu, předsedovi Rady a předsedovi Evropské komise. Předmětné ustanovení navazuje na čl. 3 Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii na čl. 6 a 7 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Podle čl. 6 odst. 1 Protokolu č. 2 Evropský parlament, Rada, Komise, event. skupina členských států EU, Soudní dvůr, Evropská centrální banka nebo Evropská investiční banka, pochází-li od nich návrh legislativního aktu, přihlížejí k odůvodněným stanoviskům, která vydaly vnitrostátní parlamenty nebo komora některého z těchto vnitrostátních parlamentů. V případě, že více vnitrostátních parlamentů vydá odůvodněné stanovisko k danému návrhu právního aktu EU, uplatní se zvláštní postupy pro tzv. žlutou a oranžovou kartu dle čl. 6 odst. 2 a 3 Protokolu č. 2. Komise (resp. navrhovatel právního aktu EU), zejména musí návrh přezkoumat a následně rozhodnout o tom, že návrh zachová, změní nebo stáhne. V případě vystavení tzv. oranžové karty vnitrostátními parlamenty platí, že pokud se Komise rozhodne návrh zachovat, může 55 % členů Rady nebo Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů přijmout stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, a v takovém případě není legislativní návrh dále zvažován.

Pokud by usnesení výboru podle § 109a odst. 2 jednacího řádu (kterým by výbor přijal odůvodněné stanovisko uvádějící, že návrh aktu EU porušuje zásadu subsidiarity) bylo považováno za vyjádření Sněmovny jako celek (v souladu s ustanovením § 109a odst. 4), jakákoli jeho pozdější revokace či změna usnesením (pléna) Sněmovny by ve vztahu k unijním orgánům představovala změnu odůvodněného stanoviska komory vnitrostátního parlamentu. Taková změna (pokud by podle vnitrostátního práva byla platná), by měla přímý a zmatečný dopad na unijní legislativní proces ve věci kontroly subsidiarity a proporcionality. Revokace (změna) odůvodněného stanoviska vnitrostátního parlamentu není jakkoli předpokládána v Protokolu č. 1 ani v Protokolu č. 2.

2. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ DIMENZE

Možnost revokace usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu zákona v rámci vnitrostátního legislativního procesu byla dříve posuzována Ústavním soudem v nálezu publikovaném pod č. 476/2002 Sb. V projednávané věci Poslanecká sněmovna argumentovala před Ústavním soudem, že až do ukončení legislativního procesu ve Sněmovně (návrh zákona nebyl postoupen ani Senátu, ani prezidentu republiky k podpisu) „je cesta k revokaci schvalovacího usnesení a k novému projednání zákona otevřena“. Ústavní soud tuto argumentaci odmítl a naopak konstatoval, že v parlamentní demokracii vycházejí politická rozhodnutí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním v orgánech Parlamentu – přičemž ustavené většiny pro přijetí rozhodnutí mohou být proměnlivé v průběhu času. Je nezbytné proto chránit vzniklé většiny, tj. jejich dříve přijatá rozhodnutí, a to s ohledem na hlediska znaků právního státu, mezi které patří i hledisko stálosti právních aktů. Samotná skutečnost, že schválený návrh zákona nebyl postoupen Senátu či prezidentu republiky k podpisu nemůže dle Ústavního soudu odůvodnit revokaci schvalovacího usnesení Poslanecké sněmovny. Naopak dle Ústavního

soudu „*okamžik, kdy rozhodovací proces v dané fázi zákonodárného procesu přijetím rozhodnutí nezvratně skončil, je nejen pro legalitu přijatého rozhodnutí, ale také pro jeho stálost natolik významný, že jím daná hranice je ústavně nepřekročitelná, a jako taková svou podstatou má bránit vzniku potenciálního nebezpečí usurpace moci, která Poslanecké sněmovně nepřísluší*“.

3. VÝKLAD JEDNACÍHO ŘÁDU

V případě usnesení výboru, u kterého nastala právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny (dle ust. § 109a odst. 4), je nutné zkoumat, zda se jedná o ústavně nepřekročitelnou ukončenou fázi zákonodárného procesu.

Usnesení výboru nepochybně představuje určitou fázi zákonodárného procesu, byť se primárně jedná o zákonodárný proces unijní, v jehož rámci má vnitrostátní parlament zcela specifickou úlohu vymezenou vnitrostátním právem (jednacím řádem) i unijním právem (Protokolem č. 1 a 2). Vnitrostátní parlament se účastní unijního zákonodárného procesu nepřímo (vláda zohledňuje usnesení při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech EU) i přímo (v případě vydání odůvodněného stanoviska o nerespektování zásady proporcionality a subsidiarity). Citované právní závěry Ústavního soudu lze proto aplikovat na projednávání záležitostí Evropské unie Poslaneckou sněmovnou, neboť se jedná o rozhodování v určité fázi (unijního) zákonodárného procesu.

Takové usnesení výboru rovněž představuje nezvratně ukončenou fázi zákonodárného procesu. Z hlediska vnitrostátního práva se pro výklad jeví být klíčové ustanovení § 109b odst. 3 jednacího řádu, které stanoví, že: „*S výjimkou aktů nebo jiných dokumentů značné naléhavosti vláda nezaujme konečné stanovisko při svém jednání v Radě, dokud nebude dokončen postup ve Sněmovně podle předchozích odstavců*.“ Jestliže tedy výbor přijal takové usnesení, u kterého nastala právní fikce, že se usnesení považuje za vyjádření Sněmovny, pak se nepochybně jedná o „*dokončený postup ve Sněmovně*“ ve smyslu § 109b odst. 3. Z hlediska unijního práva se pak pro výklad jeví být klíčový Protokol č. 2, který mj. vymezuje proceduru aplikovatelnou na tzv. žlutou a oranžovou kartu, přičemž unijní právo vůbec nepředpokládá možnost, že by již sdělené odůvodněné stanovisko vnitrostátního parlamentu mohlo být později revokováno či změněno. Je zřejmé, že pozdější revokace či změna odůvodněného stanoviska vnitrostátního parlamentu či jeho komory by nepochybně vnesla zásadní nejistotu i do navazujícího unijního zákonodárného procesu.

Ústavně konformní výklad ustanovení § 109a odst. 4 jednacího řádu vede ke stejnému závěru, jako případně aplikovaný eurokonformní výklad (který je také relevantní, neboť se jedná o účast vnitrostátního parlamentu na unijním zákonodárném procesu). Takové usnesení výboru, u kterého nastala právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny, představuje ukončenou fázi (unijního) zákonodárného procesu a nemůže být později Sněmovnou ani výborem revokováno či změněno. V opačném případě by se jednalo o porušení ústavně nepřekročitelného požadavku stálosti právních aktů a dříve přijatých rozhodnutí, která odrážejí parlamentní většinu v daném čase, a současně by se jednalo o postup, který není předpokládán unijním právem a který by do dalšího unijního zákonodárného procesu vnesl zásadní prvek nejistoty.

III. INTERPRETACE A PRAXE PROJEDNÁVÁNÍ PERSONÁLNÍCH NOMINACÍ DO ORGÁNŮ EVROPSKÉ UNIE V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ (§ 109c JEDNACÍHO ŘÁDU)

Ustanovení § 109c jednacího řádu upravuje projednávání personálních nominací do orgánů Evropské unie za Českou republiku na půdě Poslanecké sněmovny. Toto ustanovení bylo do jeho textu včleněno euronovelou jednacího řádu v podobě zákona č. 282/2004 Sb., reagujícího na vstup České republiky do Evropské unie. Od té doby bylo znění tohoto ustanovení jednou změněno, a to zákonem č. 162/2009 Sb., který představoval druhou euronovelu jednacího řádu, reagující na přijetí Lisabonské smlouvy. Ustanovení § 109c jednacího řádu stanoví: „(1) *Vláda předkládá výboru pro evropské záležitosti k projednání personální nominace na evropského komisaře, soudce Evropského soudního dvora a nominace do orgánů EIB a EBRD za Českou republiku. (2) Personální nominace do orgánů Evropské unie se ve Sněmovně projednají dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí.*“

Lisabonská novela sněmovního jednacího řádu publikovaná jako zákon č. 162/2009 Sb. pozměnila znění odstavce 2 za účelem zpřesnění dosavadní právní úpravy. Původní znění „*Personální nominace do orgánů Evropské unie výbor pro evropské záležitosti projedná dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí*“ bylo změněno tak, aby reflektovalo skutečnost, že projednání personálních nominací do orgánů Evropské unie se v Poslanecké sněmovně nutně neomezuje pouze na jednání výboru pro evropské záležitosti. Podle důvodové zprávy k této novele může v souladu s § 109a odst. 3 jednacího řádu totiž dojít k tomu, že příslušné usnesení výboru bude zařazeno na pořad nejbližší schůze Poslanecké sněmovny a ve věci tak bude činný nejen výbor pro evropské záležitosti, nýbrž i plénum Poslanecké sněmovny. Z platného znění tohoto ustanovení by tak mělo být více patrné, že personální nominace do orgánů Evropské unie mají být projednány v Poslanecké sněmovně *jako celku dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí*. Toto znění rovněž plně odpovídá fikci obsažené v ustanovení § 109a odst. 4 jednacího řádu, které říká, že není-li usnesení výboru pro evropské záležitosti v souladu s odstavcem 3 tohoto ustanovení zařazeno na pořad nejbližší schůze, považuje se za vyjádření celé Poslanecké sněmovny.

Ustanovení § 109c jednacího řádu dává výboru pro evropské záležitosti pravomoc projednávat personální nominace vlády na některé funkce v orgánech EU. Jedná se o funkci evropského komisaře za Českou republiku, funkci soudce Soudního dvora a Tribunálu za Českou republiku a funkce v orgánech Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj. Vybrané kandidáty nominuje v případě České republiky vláda. Následuje příslušná schvalovací procedura v orgánech EU, která se řídí procesními předpisy pro funkci, která je momentálně obsazována. Kandidát nominovaný členským státem může být ze strany EU ve všech uvedených případech odmítnut.

Jaká je konkrétní role výboru pro evropské záležitosti v celém procesu a jakou relevanci má usnesení, které k nominaci daných kandidátů přijme, jednací řád dále neupřesňuje. V případě projednávání návrhů aktů a jiných dokumentů EU stanoví jednací řád v ustanovení § 109a odst. 5, že vláda *zohlední* usnesení Sněmovny nebo usnesení výborů při formulaci svého stanoviska pro jednání v orgánech Evropské unie. V pří-

padě projednávání personálních nominací podle § 109c však jednací řád vládě žádnou podobnou povinnost nestanoví. Z formulace odstavce 2 tohoto ustanovení „... se ve Sněmovně projednají dříve, než o nich vláda přijme konečné rozhodnutí“ lze dovodit, že i v tomto případě by měla vláda ke stanovisku výboru pro evropské záležitosti či pléna Poslanecké sněmovny určitým způsobem přihlédnout. Neznamená to však, že je jím vázána. Definitivní rozhodnutí za Českou republiku činí vláda. V případě, že nebude akceptovat usnesení výboru či pléna Poslanecké sněmovny, musí však počítat s tím, že se vystavuje nástrojům odpovědnosti vůči Poslanecké sněmovně, zejména nebezpečí vyslovení nedůvěry.²

Interpretační otázkou rovněž je, co znamená pojem „projednání“. Podle jazykového výkladu by mohlo stačit, aby se o nominaci v Poslanecké sněmovně jednalo, a pokud se tak stalo, mohla by vláda o nominaci definitivně rozhodnout, ať už toto jednání dopadlo jakkoli – tedy například i v případě odročení věci či jejího postoupení na plénum. Podíváme-li se však na ustanovení § 109c z komplexnějšího pohledu, dojdeme spíše k závěru, že vláda může o nominaci rozhodnout až tehdy, když je její projednávání Poslaneckou sněmovnou ukončeno.³ Tohoto výkladu se drží také praxe.

Zaměříme-li se na aplikaci tohoto ustanovení v praxi, lze v minulosti vysledovat některé případy, kdy bylo nutné se otázkou jeho výkladu zabývat podrobněji. Typicky například v případě nominace na soudce Tribunálu EU za Českou republiku, jejíž projednávání proběhlo v Poslanecké sněmovně v roce 2013. V následujícím textu bude popsána celá procedura, která předcházela finální nominaci příslušného kandidáta ze strany České republiky, včetně reakce EU a dalšího vývoje.

Pravidla pro výběr kandidátů na funkci soudce Soudního dvora Evropské unie jsou upravena vnitřním předpisem vlády – *usnesením vlády č. 525 z 13. července 2011*. Podle tohoto dokumentu vyhlašuje výběrové řízení na kandidáta na funkci soudce ministerstvo spravedlnosti, a to nejpozději 15 měsíců před předpokládaným koncem funkčního období stávajícího soudce. Výběrové řízení je zahájeno veřejnou výzvou k předkládání kandidatur, která se uveřejňuje na internetových stránkách ministerstva a oznamuje se soudům, státním zastupitelstvím a děkanům právnických fakult vysokých škol v České republice. Jednotliví kandidáti pak předkládají své kandidatury ministerstvu ve lhůtě stanovené ve výzvě. Tato lhůta musí činit minimálně 1 měsíc.

Podle čl. 3 usnesení vlády musí být kandidát na funkci soudce státním občanem České republiky, musí být bezúhonný, musí mít vysoký morální charakter, ukončené vysokoškolské magisterské vzdělání a právní praxi po dobu nejméně deseti let, musí skýtat záruky nezávislosti a nestrannosti při výkonu funkce soudce po případném jmenování a pochopitelně musí mít také dostatečné znalosti práva Evropské unie, zejména judikatury Soudního dvora Evropské unie, aktivně ovládat francouzský jazyk a další z úředních jazyků Evropské unie mimo svůj mateřský jazyk. Způsob prokázání splnění těchto požadavků by mělo ministerstvo upřesnit ve výše zmíněné výzvě.

² SYLLOVÁ, J. a kol.: *Proces sestavování Evropské komise – Informační podklad pro VEZ* [online]. Praha: Parlamentní institut, 2009 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=58542>.

³ Tamtéž.

Po skončení lhůty k předkládání kandidatur je svolána speciální devítičlenná výběrová komise, která má povinnost do dvou měsíců z předložených žádostí vybrat vhodného kandidáta. Členy této komise jsou podle usnesení vlády následující funkcionáři: ministr spravedlnosti, který je současně také předsedou komise, ministr zahraničních věcí, vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie, předseda Ústavního soudu, předseda Nejvyššího soudu, předseda Nejvyššího správního soudu. Dále pak jeden člen jmenovaný ministrem spravedlnosti, jeden člen jmenovaný předsedou České advokátní komory a jeden člen jmenovaný děkanem právnických fakult v České republice. Jednání komise svolává její předseda, který ještě předtím přezkoumá předložené kandidatury a navrhne vyřazení těch uchazečů, kteří podle jeho názoru zjevně nesplňují výše popsané požadavky. Pokud žádný člen komise nevznesl v určené lhůtě proti vyřazení těchto kandidatur námitky, komise k nim dále nepřihlíží. Zbylí kandidáti se účastní pohovoru s komisí, během něhož mají být komplexně prověřeny předpoklady pro výkon funkce soudce a zjištěna jejich motivace. Komise si v rámci tohoto pohovoru může od kandidátů vyžádat doplňující dokumenty a může rovněž rozhodnout o dodatečném ověření jejich jazykových předpokladů pro výkon funkce. Na základě toho pak vybere nejvhodnějšího kandidáta a prvního a druhého náhradníka. O svém postupu sepíše zápis, ve kterém uvede důvody svého rozhodnutí.

V souladu s § 109c jednacího řádu pak ministr spravedlnosti předloží seznam se jmény vybraného kandidáta a jeho náhradníků sněmovnímu výboru pro evropské záležitosti k projednání. Pro informaci se tento seznam předkládá také senátnímu výboru pro záležitosti Evropské unie, který však personální nominace na tyto funkce neprojednává. Po projednání navržených kandidátů Poslaneckou sněmovnou⁴ předloží ministr spravedlnosti vládě ke schválení návrh na nominaci kandidáta vybraného komisí. Usnesení vlády je v případě projednávání nominací na funkce soudců Soudního dvora Evropské unie poněkud konkrétnější než samotný jednací řád,⁵ když stanoví, že by vláda při posuzování návrhu vybraného kandidáta měla *zohlednit* výsledky projednání v Poslanecké sněmovně. Přesto však platí, že definitivní rozhodnutí je na vládě. Pokud vláda vybraného kandidáta neschválí, výběrové řízení by se dle čl. 8 usnesení vlády mělo opakovat. Schválenou nominací oznámí ministr zahraničních věcí Generálnímu sekretariátu Rady.

V srpnu 2013 měl skončit šestiletý mandát dosavadní soudkyně Tribunálu EU za Českou republiku prof. Ireně Pelikánové. V souladu s výše popsanými pravidly vládního usnesení tak ministr spravedlnosti 16. května 2012 vyhlásil výběrové řízení na tuto pozici s termínem pro podání kandidatur do 15. srpna 2012. Ministerstvo spravedlnosti obdrželo celkem dvě přihlášky kandidátů, kteří splnili veškeré formální požadavky – *prof. JUDr. Ireny Pelikánové, Dr.Sc.*, stávající soudkyně Tribunálu, a *JUDr. PhDr. Petra Mlsny, Ph.D.* Tito kandidáti byli pozváni k pohovoru před výše popsanou výběrovou komisí, jejíž zasedání proběhlo 1. října 2012. Jejimi členy byli ministr spravedlnosti a předseda komise JUDr. Pavel Blažek, náměstek ministra zahraničních věcí JUDr. Vladimír Galuška, vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU JUDr. Martin Smolek, Ph.D., LL.M., předseda Ústavního soudu JUDr. Pavel Rychetský, předsedkyně Nejvyššího soudu JUDr. Iva Brožová, předseda Nejvyššího

⁴ Viz výklad k ustanovení § 109c jednacího řádu uvedený výše.

⁵ Viz výklad k ustanovení § 109c jednacího řádu uvedený výše.

správního soudu JUDr. Josef Baxa, náměstek ministra spravedlnosti Mgr. František Korbel, Ph.D., předseda České advokátní komory JUDr. Martin Vychopeň a děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. Během pohovoru uvedli kandidáti svou motivaci pro zastávání této funkce a odpovídali na dotazy jednotlivých členů komise, které se týkaly judikatury Tribunálu a role českého soudce v této instituci. V návaznosti na to komise většinou svých hlasů (7 : 2) rozhodla, že kandidátkou na funkci soudce Tribunálu v rámci Soudního dvora Evropské unie bude navržena stávající soudkyně Tribunálu prof. Pelikánová a jejím prvním náhradníkem pak dr. Mlsna.

Tento návrh byl v souladu s čl. 7 usnesení vlády a § 109c jednacího řádu předložen k projednání sněmovnímu výboru pro evropské záležitosti a pro informaci byl zaslán také senátnímu výboru pro záležitosti Evropské unie. Sněmovní výbor zařadil projednávání tohoto bodu na program 37. schůze, která se konala 22. listopadu 2012. Po vyslechnutí souhrnné informace o provedeném výběrovém řízení z úst zástupkyně ministerstva spravedlnosti Mgr. et Mgr. Zuzany Fišerové dostali oba kandidáti prostor, aby prezentovali své představy o potenciálním budoucím působení ve funkci soudce Tribunálu. Následně byl dán prostor přítomným poslancům, kteří se dotazovali například na kritéria výběrového řízení na funkci soudce Soudního dvora EU, na jazykový režim Tribunálu a problémy s délkou řízení, na názor obou kandidátů na případnou federalizaci Evropské unie, na členství prof. Pelikánové v politických stranách a na její postoj k novému občanskému zákoníku či na to, jak by oba kandidáti chtěli v rámci limitů této funkce prosazovat zájmy České republiky.⁶

Po skončení rozpravy byl místopředsedou výboru přednesen návrh, aby se členové výboru vyjádřili k oběma kandidátům prostřednictvím tajné „volby“. Tento návrh byl přítomnými poslanci schválen. V tajném hlasování výbor jednomyslně vyjádřil podporu dr. Mlsnovi. Předseda výboru následně konstatoval, že výsledek tajné volby znamená přijetí usnesení, kterým výbor pro evropské záležitosti doporučuje vládě ČR nominovat na funkci soudce Tribunálu dr. Mlsnu.⁷

Tento postup byl ve srovnání s předchozími zkušenostmi poměrně nestandardní, nikoli však v přímém rozporu s jednacím řádem. Srovnáme-li ho s postupem při posledním projednávání nominace kandidáta na funkci soudce Soudního dvora, lze zde spatřovat určité rozdíly. Projednávání tohoto bodu proběhlo na 22. schůzi výboru pro evropské záležitosti dne 16. listopadu 2011. V prvé řadě si lze povšimnout skutečnosti, že při projednávání této nominace byl na schůzi výboru pro evropské záležitosti pozván pouze vítězný kandidát, kterého doporučila devítičlenná výběrová komise, nikoli také jeho náhradník. Tímto kandidátem byl dosavadní soudce Soudního dvora prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc. Projednávání jeho nominace proběhlo ve výboru o poznání pružněji, než v případě popsaném výše.⁸ Prof. Malenovský v několika bodech shrnul svou dosavadní profesní kariéru a nastínil své představy o dalším působení ve funkci soudce Soudního dvora EU. Vzhledem k tomu, že ze strany poslanců nebyly na tohoto kandidáta žádné dotazy, navrhl předseda výboru usnesení, kterým výbor pro evropské zále-

⁶ Zápis z jednání výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 37 (2012).

⁷ Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 258 (2012), hlasování 14-0-0.

⁸ Zápis z jednání výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 22 (2011).

žitosti schvaluje návrh na jmenování prof. Malenovského kandidátem na funkci soudce Soudního dvora EU. Tento návrh byl veřejným hlasováním jednomyslně přijat a výbor tak doporučil tohoto kandidáta ke schválení vládou ČR, k čemuž také následně došlo.⁹

Vrátíme-li se zpět k výše popsanému případu nominace kandidáta na funkci soudce Tribunálu, v návaznosti na přijetí usnesení výboru pro evropské záležitosti byl návrh na schválení nominace vybrané kandidátky zaslán ministerstvem spravedlnosti vládě ČR k přijetí konečného rozhodnutí. Součástí tohoto návrhu bylo také protichůdné stanovisko výboru pro evropské záležitosti přijaté na základě § 109c jednacího řádu. Vláda ČR nominaci projednala na svém zasedání 9. ledna 2013, avšak, pro někoho možná překvapivě, návrh na nominování stávající soudkyně Tribunálu prof. Pelikánové neschválila.

Jak bylo uvedeno výše, pro tento případ stanoví čl. 8 odst. 3 usnesení vlády, že pokud vláda návrh kandidáta vybraného odbornou komisí neschválí, výběrové řízení se opakuje. Skutečnost však byla jiná. Ministerstvo spravedlnosti v reakci na rozhodnutí vlády předložilo nový návrh, ve kterém doporučilo upustit od vyhlášení nového výběrového řízení a schválit nominaci náhradního kandidáta dr. Mlsny. Tento krok odůvodnilo ministerstvo časovou tísni a potřebou urychlené notifikace nominovaného kandidáta Generálnímu sekretariátu Rady, stejně jako odkazem na výsledek projednání kandidatury ve výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny. K tomuto je ovšem nutno dodat, že mandát dosavadní soudkyně prof. Pelikánové sice měl skončit 31. srpna 2013, avšak podle čl. 5 statutu Soudního dvora EU¹⁰ „... zastává každý soudce svou funkci, dokud se jí neujme jeho nástupce“. Prof. Pelikánová by tak mohla v Tribunálu prozatímně působit i po uplynutí svého mandátu, a to až do doby, než by z řádného výběrového řízení vzešel její nástupce a ujal se této funkce. Kromě toho odporoval tento postup výše popsaným vládním pravidlům pro výběr kandidáta na funkci soudce Soudního dvora EU, podle nichž mělo být vyhlášeno nové výběrové řízení. Postavení prvního náhradníka měl mít podle interního usnesení vlády dr. Mlsna pouze pro případ, že by se prof. Pelikánová do okamžiku jejího schválení vládou z nějakého důvodu kandidatury vzdala, případně by přestala splňovat požadavky uvedené v čl. 3 usnesení vlády.¹¹ Žádná z těchto skutečností ovšem nenastala. Přesto byl zmíněný návrh vládou ČR dne 27. února 2013 schválen¹² a kandidátem na funkci soudce Tribunálu za Českou republiku se tak stal dr. Mlsna.

Co se týče schvalovací procedury v orgánech EU, návržení soudci jsou jmenováni do funkce na základě společné dohody vlád členských států.¹³ Ještě předtím se však podle čl. 255 SFEU k vhodnosti kandidáta na tuto funkci musí vyjádřit speciální výbor složený ze sedmi osob vybraných z bývalých členů Soudního dvora a Tribunálu, členů nejvyšších vnitrostátních soudů a obecně uznávaných právníků. Jednu z nich pak navrhuje Evropský parlament. Složení výboru musí být vyvážené jak po stránce geografické, tak po stránce různorodého zastoupení odlišných právních systémů členských států. Cílem čl. 255 SFEU bylo zvýšit tlak na kvalitní výběr kandidátů ze strany členských států

⁹ Usnesení výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny č. 155 (2012), hlasování 6-0-0.

¹⁰ Protokol č. 3 ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

¹¹ Usnesení vlády České republiky č. 525/2011, čl. 6 odst. 8.

¹² Usnesení vlády České republiky č. 150/2013.

¹³ Viz čl. 253 a 254 Smlouvy o fungování Evropské unie.

a eliminovat politické vlivy, které celý proces provázejí.¹⁴ Výbor by měl být jakousi pojistkou, že soudci budou v jednotlivých členských státech vybíráni pečlivě a v souladu se všemi procedurálními pravidly a že jejich kandidáti opravdu budou splňovat všechny nezbytné předpoklady pro výkon této funkce.

Konkrétní složení výboru stanoví rozhodnutí Rady 6177/10 z 24. února 2010 přijaté na základě čl. 255 SFEU.¹⁵ Rozhodnutí Rady 6176/10 z téhož dne pak upravuje pravidla pro jeho fungování. Tento dokument je však poměrně stručný a o jeho fungování v praxi toho tudíž víme velmi málo. Jednání výboru jsou totiž neveřejná. Z pravidel vyplývá, že jakmile vláda členského státu navrhne svého kandidáta, Generální sekretariát Rady postoupí nominaci předsedovi výboru, který si může od členského státu vyžádat poskytnutí dodatečných informací. V případě, že je navržen kandidát, který neobhájí svůj mandát, uspořádá výbor neveřejné slyšení, v rámci něhož dostane kandidát prostor se výboru představit. Výbor pak kandidátovi pokládá otázky, na základě kterých ověřuje, zda splňuje požadavky pro výkon této funkce. V návaznosti na toto slyšení pak výbor zaujme k navrženému kandidátovi stanovisko, které rozešle všem vládám členských států (výhradně jim).¹⁶ Ve stanovisku výbor uvede veškeré důvody, které ho vedly k výslednému rozhodnutí. Vlády členských států pak mohou, ale nemusí toto stanovisko zohlednit při svém rozhodování.

Vzhledem k tomu, že stanovisko výboru je neveřejné, můžeme pouze spekulovat o tom, co je hlavním předmětem pozornosti výboru a jaká jsou jeho kritéria pro výběr soudce Soudního dvora EU. Určitá vodítka lze však vysledovat z jeho zpráv o dosavadní činnosti, které byly publikovány začátkem roku 2011¹⁷ a začátkem roku letošního¹⁸ či z některých veřejných vyjádření jeho členů.¹⁹ Obě zprávy uvádí výčet základních kritérií, ke kterým výbor během uplynulých tří let přihlížel. Patří sem zejména odbornost kandidáta, profesní zkušenosti, schopnost vykonávat funkci soudce, záruky nezávislosti a nestrannosti kandidáta a jazykové schopnosti včetně schopnosti pracovat v mezinárodním prostředí. Z hlediska nominace dr. Mlsny je vzhledem k jeho relativně nízkému věku pro nás zajímavé zejména kritérium profesních zkušeností. Výbor ve své první zprávě totiž uvádí, že v případě nominací na funkci soudce Tribunálu se vyžaduje odborná praxe v délce minimálně 12 až 15 let, což je ještě více, než požadují vládní

¹⁴ SYLLOVÁ J. – PÍTROVÁ L. – PALDUSOVÁ H. a kol.: *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.

¹⁵ Výbor byl jmenován na dobu 4 let ve složení: Jean-Marc Sauvé (předseda), Peter Jann, Lord Mance, Torben Melchior, Péter Paczolay, Ana Palacio Vallelersundi a Virpi Tiili.

¹⁶ Na žádost předsednictví může rovněž předseda výboru toto stanovisko prezentovat zástupcům vlád členských států na jejich setkání v rámci Rady. Dopusud však k tomuto postupu nedošlo.

¹⁷ *Activity Report of the Panel Provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union (6509/11)* [online]. 2011 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06509.en11.pdf>.

¹⁸ *Activity Report of the Panel Provided for by Article 255 of the Treaty on the Functioning of the European Union (5091/13)* [online]. 2011 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st05/st05091.en13.pdf>.

¹⁹ MANCE, L.: The Nomination of Judges to the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights. *Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union* [online]. 2013 [cit. 6. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.network-presidents.eu/news/newsletter-march-2013>. Seznam některých dalších publikací členů výboru je součástí přílohy ke druhé zprávě o jeho činnosti.

pravidla pro výběr kandidáta (tj. 10 let).²⁰ Na tomto požadavku výbor trvá, ledaže by kandidát, který požadovanou délku odborné praxe nesplňuje, výbor přesvědčil svými mimořádnými odbornými znalostmi. Co se týče jazykových schopností, vyžaduje se výborná znalost francouzštiny, která je pracovním jazykem Tribunálu.

Možná právě z těchto důvodů bylo k nominaci dr. Mlsny nakonec vydáno stanovisko negativní. Výbor tak doporučil vládám členských států jeho kandidaturu zamítnout. Výboru však mohla vadit také poměrně nestandardní procedura, na základě které byl vládou ČR nominován, či jeho přílišné politické angažmá. Na riziko neschválení tohoto kandidáta výborem upozorňovalo také ministerstvo spravedlnosti ve své předkládací zprávě týkající se jeho nominace, kde zdůraznilo, že s ohledem na praxi výboru²¹ nelze vyloučit možnost, že nebude vydáno kladné stanovisko. Určitým signálem k tomuto výsledku mohl být také dopis předsedy Tribunálu Marca Jaegera adresovaný vládám členských států, ve kterém žádal členské státy o to, aby své zástupce v Tribunálu měnily jen výjimečně, protože každé střídání na místě soudce mimo jiné přináší průtahy v rozhodovací činnosti soudu.²²

Co se týče dalšího vývoje, vláda ČR měla v této fázi dvě možnosti. Buď mohla i nadále prosazovat dr. Mlsnu jako svého kandidáta a přesvědčit o jeho kvalitách vlády ostatních členských států, které by jeho kandidaturu i přes nesouhlasné stanovisko výboru podle čl. 255 SFEU mohly schválit,²³ nebo mohla prostřednictvím ministerstva spravedlnosti vypsát nové výběrové řízení a nominovat kandidáta jiného. Celá výše popsaná procedura by se tak v tomto případě musela opakovat. Otázkou však zůstávalo, zda by vůbec bylo možné nové výběrové řízení uskutečnit vzhledem k rozhořčení některých členů komise z nerespektování interních procedurálních pravidel pro nominaci soudců Soudního dvora EU vládou (předsedové Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu dokonce napsali vládě dopis, ve kterém žádali o vysvětlení jejího postupu).

Vláda ČR tak nakonec vyčkala na rozhodnutí Konference zástupců vlád členských států, která se na jmenování navrženého kandidáta podle očekávání rovněž neshodla. Na místě tedy bylo nominovat kandidáta nového. Vzhledem k tomu, že se v uplynulém čase zcela změnilo personální a potažmo i politické složení vlády ČR,²⁴ vypořádalo se ministerstvo spravedlnosti s tímto problémem překvapivě velmi jednoduše. S odkazem na dříve vydané rozhodnutí výběrové komise totiž opětovně předložilo vládě ČR návrh na schválení původně navržené kandidátky prof. Pelikánové. Nová vláda navzdory původnímu negativnímu stanovisku tento návrh svým usnesením ze dne 24. července 2013 schválila.²⁵ Vzhledem k dlouholetému působení prof. Pelikánové ve funkci soudkyně Tribunálu proběhl následný schvalovací proces na úrovni EU bez jakýchkoli problémů a prof. Pelikánová tak nakonec bude Českou republiku v Tribunálu reprezentovat i v dalším funkčním období.

²⁰ V případě nominací na funkci soudce Soudního dvora požaduje výbor odbornou praxi v délce minimálně 20 let.

²¹ K lednu 2013 výbor posoudil celkem 43 nominací, z nichž 5 skončilo vydáním negativního stanoviska.

²² BROLÍK, T.: Konec soudce Mlsny: Evropa nechce, koho jí nabízíme, a co teď s tím. *Respekt*, 2013, č. 21, s. 21.

²³ Dosud se však něco takového ještě žádnému členskému státu nepodařilo.

²⁴ V červenci 2013 vystřídala Nečasovu vládu vláda Jiřího Rusnoka.

²⁵ Usnesení vlády České republiky č. 554/2013.

IV. ZÁVĚR

Na základě posouzení relevantních vnitrostátních i unijních výkladových hledisek, včetně ustálené praxe Poslanecké sněmovny, lze konstatovat následující závěry k posuzovaným aspektům obou euronovel jednacího řádu.

Usnesení výboru, u kterého nastala právní fikce, že se považuje za vyjádření Sněmovny (§ 109a odst. 4 jednacího řádu), představuje ukončenou fázi vnitrostátního i unijního zákonodárského procesu a nemůže být později Sněmovnou ani výborem revokováno či změněno. Toto usnesení musí vláda „zohlednit“.

U projednávání personálních nominací podle § 109c jednacího řádu nemá vláda povinnost zohlednit usnesení výboru, resp. Sněmovny jako celku. Lze však konstatovat, že vláda nesmí o nominaci definitivně rozhodnout, dokud nebylo její projednávání Sněmovnou definitivně ukončeno.

THE EU AMENDMENTS TO THE RULES OF PROCEDURE OF THE CHAMBER OF DEPUTIES AND TWO ISSUES FOR INTERPRETATION (THE NOTION OF “A REPRESENTATION OF THE CHAMBER OF DEPUTIES” AND THE QUESTION OF DELIBERATION OF EU STAFF NOMINATIONS)

Summary

The first part of the article deals with the theoretical question of whether the Constitution of the Czech Republic and the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies allow the plenary of the Chamber of Deputies to revoke a resolution of the Committee for European Affairs which had been adopted in relation to proposed EU legislation (where the Rules of Procedure provide for the existence of a legal fiction that such a committee resolution is, under certain circumstances, considered to be a representation of the Chamber of Deputies as a whole). This is particularly important in relation to the yellow and orange flag procedures in EU law in relation to alleged breaches of the principle of subsidiarity. The second part of the article deals with the powers of the Chamber of Deputies to deliberate staff nominations to European Union bodies. The theoretical part is devoted to the interpretation of the relevant provisions of the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies and problematic issues. Following this, the article describes the application of these provisions using the example of the deliberation of the nomination of the candidate for General Court judge by the Committee for European Affairs, which took place in November 2012. The article further describes the procedure preceding the discussion in the Chamber of Deputies and the procedure which follows, including the response of the European Union and future prospects.

Key words: Constitution, Rules of Procedure, Subsidiarity, Staff nominations, European Union, Constitutional Court, art. 255 TFEU

Klíčová slova: Ústava, jednací řád, subsidiarita, personální nominace, Evropská unie, Ústavní soud, čl. 255 SFEU