

APLIKACE VYBRANÝCH PROCEDUR PRIMÁRNÍHO PRÁVA V PRAXI POSLANECKÉ SNĚMOVNY

DANIELA MAZANCOVÁ DUPLÁKOVÁ*

I. APLIKACE SNĚMOVNÍ PROCEDURY PRO ZJEDNODUŠENÝ POSTUP PŘIJÍMANÍ ZMĚN PRIMÁRNÍHO PRÁVA EU

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, jež vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009, obsahuje úpravu několika možností revize primárního práva EU. Základním způsobem je především řádný postup revize primárního práva, jenž je upraven v čl. 48 odst. 2 – odst. 5 SEU. Z titulu zjednodušení a zrychlení revize primárního práva upravuje Lisabonská smlouva také jako jednu z alternativ zjednodušené přijímání změn části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy podle čl. 48 odst. 6 SEU.

Cílem této části není teoreticky pojednávat o možnostech revize primárního práva, ale zabývat se aplikací tohoto ustanovení v praxi Poslanecké sněmovny. V souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost došlo k poměrně rozsáhlé novelizaci jejího jednacího řádu, a to zejména s důrazem na projednávání evropských záležitostí. Pro demonstraci sněmovních procedur při použití zjednodušeného postupu pro přijímání změn poslouží návrh, jehož záměrem byla novelizace čl. 136 SFEU. Impulsem k této změně byla snaha o zajištění finanční stability členských států EU, které jsou zároveň součástí eurozóny a zavedení tzv. Evropského stabilizačního mechanismu.

1. PROCES PROJEDNÁVÁNÍ NÁVRHU NA EVROPSKÉ ÚROVNI

Možnost revize smluvního rámce EU byla poprvé zmíněna v závěrech Evropské rady,¹ jež se konala ve dnech 28. a 29. října 2010. Na tomto zasedání se účastníci shodli na potřebě zavedení stálého krizového mechanismu, jehož cílem bude zajištění finanční stability eurozóny jako celku. Součástí závěrů bylo také pověření předsedy Evropské rady k zahájení konzultací ohledně úpravy Smlouvy s jednotlivými členy Evropské rady. Tato problematika byla dále diskutována na následujícím zasedání Evropské

* Autorka pracuje v Parlamentním institutu.

¹ Závěry Evropské rady, 28. a 29. října 2010. Úplné znění závěrů je dostupné on-line zde: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st00/st00025-re01.cs10.pdf> [cit. 24. 5. 2013].

rady,² konaném ve dnech 16. a 17. prosince 2010, na kterém se členské státy definitivně shodly na potřebě pozměnění SFEU, a to prostřednictvím tzv. zjednodušeného postupu pro přijímání změn dle čl. 48 odst. 6 SEU. Součástí závěrů je také nástin časového harmonogramu, podle něhož by následující konzultace a konkrétní kroky měly probíhat. Podle tohoto harmonogramu mělo do konce roku 2012 dojít k dokončení vnitrostátních schvalovacích postupů navazujících na uvedené rozhodnutí Evropské rady tak, aby rozhodnutí mohlo vstoupit v platnost dne 1. ledna 2013.

2. VYSLOVENÍ PŘEDCHOZÍHO SOUHLASU SNĚMOVNY

Jednací řád Poslanecké sněmovny upravuje dvě fáze kontroly vlády při realizaci zjednodušeného postupu revize primárního práva dle čl. 48 odst. 6 SEU. V prvním případě se jedná o uskutečňování tzv. kontroly *ex ante*, tj. prostřednictvím vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny podle § 109i písm. b) jednacího řádu. Bez vyslovení tohoto souhlasu Sněmovnou nelze za Českou republiku vyslovit při hlasování v Evropské radě souhlas při rozhodování podle čl. 48 odst. 6 SEU. Udělení předchozího souhlasu má zejména vnitrostátní účinky, na evropské úrovni se projeví až zprostředkovaně. Průběh projednávání týkající se vyslovení předchozího souhlasu je upraven § 109j a § 109k jednacího řádu.

Podle těchto ustanovení je vláda České republiky povinna předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny bez zbytečného odkladu, čímž umožní jeho včasné projednání, přičemž tak učiní nejpozději v den oznámení návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie národním parlamentům, a to podle stanoveného postupu. Vláda návrh předloží spolu se současným zněním dotčených ustanovení, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění. Dále je vláda povinna předložit svoje stanovisko k návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie a ke změnám, které takový návrh obsahuje. Návrh na vyslovení předchozího souhlasu k tomuto konkrétnímu návrhu vláda předložila dne 22. února 2011 předsedkyni Poslanecké sněmovny (Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení předchozího souhlasu podle § 109i písm. b) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a § 119k písm. b) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, návrh Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro, sněmovní tisk č. 265-E),³ která jej neprodleně doručila všem poslancům a přikázala výboru pro evropské záležitosti návrh projednat.

Výbor pro evropské záležitosti návrh vlády projednal a přijal usnesení, v němž doporučil, aby Sněmovna vyslovila „*předchozí souhlas s návrhem Rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro*“. Součástí rozhodnutí je doplňující usnesení ukládající vládě, aby „*v případě nutnosti jednat o pozměňovacím*

² Závěry Evropské rady, 16. a 17. prosince 2010. Úplné znění závěrů je dostupné on-line zde: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/10/st00/st00030.cs10.pdf> [cit. 24. 5. 2013].

³ Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013, Sněmovní tisk 265-E, Návrh Rozhodnutí Evropské rady o změně Sml. o fungování EU. Přehled projednávání sněmovního tisku č. 265-E je dostupný on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=265> [cit. 11. 6. 2013].

návrhu usilovala delegace České republiky o nalezení kompromisního řešení, které se nebude podstatným způsobem odchylovat od původně navrhovaného textu rozhodnutí, bude v souladu se základními liniemi pro zřízení mechanismu obsaženými v Prohlášení Euroskupiny ze dne 28. listopadu 2010 a bude v souladu s čl. 48 odst. 6 SEU“.⁴ Projednání návrhu výborem ani přijetí usnesení není pro projednání návrhu v plénu nezbytné, jelikož jednací řád v § 109j odst. 5 výslovně stanovuje, že: „*návrh vlády lze ve Sněmovně projednat i v případě, že výbor ve stanovené lhůtě usnesení nepřijme*“. Předsedkyně Sněmovny zařadila návrh vlády na pořad nejbližší schůze Sněmovny, jež se konala 16. března 2011. Podle jednacího řádu se k projednání návrhu koná pouze jediná rozprava, tj. neprobíhá nejdříve rozprava obecná a následně podrobná jako u ostatních bodů programu. V rozpravě k návrhu je možné podat pouze návrh na zamítnutí nebo na odročení jeho projednávání. Po ukončení rozpravy se Sněmovna usnáší, zda s předloženým návrhem vyslovuje aktivní souhlas, usnesením podle čl. 39 odst. 2 Ústavy. V případě, že by Poslanecká sněmovna nevyslovila s návrhem vlády souhlas, resp. by tento návrh zamítla, vláda by následně nemohla vyslovit souhlas s návrhem rozhodnutí v rámci Evropské rady. Jedná se o koncepci vázaného mandátu.

V případě, že Sněmovna vysloví souhlas s návrhem vlády (tj. udělí vládě tzv. předchozí souhlas před hlasováním v Evropské radě), je poté již jen na rozhodnutí vlády, jestli s návrhem na změnu Smluv na zasedání Evropské rady bude souhlasit, či nikoliv. Ovšem v případě, že by Sněmovna nevyslovila s návrhem vlády souhlas, je vláda tímto rozhodnutím vázána a nemůže vyslovit při hlasování v Evropské radě souhlas. Tento názor je zároveň podpořen ve zvláštní části důvodové zprávy ke sněmovnímu tisku č. 742,^{5,6} jenž obsahuje novelu jednacího řádu v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, která uvádí, že „*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*“.

Obecně za problematický bod úpravy týkající se vyslovení předchozího souhlasu může být považováno vymezení případů, kdy je vláda povinna žádat Poslaneckou sněmovnu o vyslovení předchozího souhlasu. V případě striktního úzkého gramatického výkladu § 109i jednacího řádu, by vláda měla předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu pouze tehdy, kdy s návrhem plánuje na jednání Evropské rady vyslovit souhlas. V případě, že vláda má v plánu vyjádřit nesouhlas na jednání Evropské rady, tak nemusí při použití úzkého gramatického výkladu žádat o vyslovení předchozího souhlasu Poslaneckou sněmovnu. Tento postup by se uplatnil rovněž tehdy, pokud by se vláda hodlala hlasování v Evropské radě zdržet. Pokud vláda s návrhem nesouhlasí nebo se hlasování zdrží, nevyplývá při úzkém gramatickém výkladu jednacího řádu její explicitní povinnost žádat o předchozí souhlas. Tento striktní gramatický výklad, podle něhož je

⁴ Poslanecká sněmovna, usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 75 z 11. schůze konané dne 24. února 2011. Usnesení výboru pro evropské záležitosti je dostupné on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=265&ct1=1> [cit. 27. 5. 2013].

⁵ Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013, Sněmovní tisk 742, Novela z. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Přehled projednávání sněmovního tisku č. 742 je dostupný on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=742> [cit. 11. 6. 2013].

⁶ Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 742, Novela z. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Důvodová zpráva k tisku č. 742 je dostupná on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=742&CT1=0> [cit. 13. 6. 2013].

vláda povinna žádat Poslaneckou sněmovnu pouze v případě jejího aktivního souhlasu na jednání Evropské rady, však není jediný možný. Ze zvláštní části důvodové zprávy je možné vyčíst také jiný účel komentovaného ustanovení, a to, že vláda obligatorně předkládá návrh na vyslovení předchozího souhlasu Poslanecké sněmovně. Ze zvláštní části důvodové zprávy: „*obecně ve vztahu ke všem návrhům rozhodnutí podle § 109i platí, že návrh na vyslovení předchozího souhlasu by vláda měla Sněmovně předkládat vždy – není ponecháno na uvážení vlády, zda takový návrh předložit*“. Z uvedeného lze usoudit, že záměrem tvůrce zákona bylo, aby vláda předkládala návrh na vyslovení předchozího souhlasu povinně, a to i v případě, že s návrhem rozhodnutí o změně všech nebo části ustanovení části třetí SFEU nesouhlasí, nebo se hlasování zdrží. V případě použití účelového výkladu existují dvě možnosti. První možností je, že vláda musí návrh o vyslovení předchozího souhlasu předkládat Poslanecké sněmovně jen tehdy, když hodlá vyslovit s návrhem na zasedání Evropské rady souhlas, nebo když se hodlá hlasování zdržet. Druhou možností je, že vláda musí návrh předkládat obligatorně vždy, i když nechce pro změnu hlasovat.

Evropská rada přijala definitivní rozhodnutí o přijetí návrhu na zasedání, které se uskutečnilo ve dnech 24.–26. března 2011,⁷ tzn. pouze 10 dnů poté, co Sněmovna vyslovila předchozí souhlas s tímto návrhem. Jedná se o rozhodnutí Evropské rady č. 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro. Jednací řád Poslanecké sněmovny neupravuje možnost, která nastane v případě, že Sněmovna by se návrhem na vyslovení předchozího souhlasu vůbec nezabývala, resp. projednávání návrhu přerušila. V tomto případě by vláda nemohla „souhlas“ na jednání Evropské rady vyslovit, a tím by došlo k zablokování projednání dotčeného návrhu na evropské úrovni, jelikož znění čl. 48 odst. 6 SEU předpokládá k přijetí rozhodnutí jednomyslnost Evropské rady. Z uvedeného vyplývá, že Poslanecká sněmovna disponuje možností zablokovat rozhodnutí Evropské rady na neomezenou dobu, přičemž jednací řád neobsahuje úpravu, jež by takovému postupu mohla zamezit. Ovšem v rámci hlasování Evropské rady se dle čl. 235 SFEU uplatňuje institut tzv. konstruktivní absence, tzn. zdržení se hlasování přítomných členů Evropské rady není překážkou přijetí jejího usnesení vyžadujícího jednomyslnost. Z uvedeného lze dovodit, že zdržení se hlasování vlády v případě absence předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny by tedy nemuselo mít za následek nemožnost přijetí rozhodnutí na evropské úrovni, ale spíše by mělo vnitrostátní politický rozměr. Z vnitrostátního hlediska se však nedá očekávat, že by vláda nehlasovala v Evropské radě v případě, pokud by bylo zablokování věci v Poslanecké sněmovně příznakem odporu Sněmovny proti rozhodnutí Evropské rady. V tomto případě by vláda mohla čelit vyvození odpovědnosti vůči Sněmovně. Vláda by se pravděpodobně zdržela jen v tom případě, pokud by s tímto postupem byla Sněmovna srozuměna.

⁷ Rozhodnutí č. 2011/199/EU ze dne 25. března 2011, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro. Rozhodnutí je dostupné on-line zde: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:01:CS:HTML> [cit. 27. 5. 2013].

3. VYSLOVENÍ SOUHLASU SNĚMOVNY S ROZHODNUTÍM EVROPSKÉ RADY

Jak je již výše uvedeno, rozhodnutí o zjednodušené změně přijaté podle čl. 48 odst. 6 SEU může vstoupit v platnost až po ukončení vnitrostátního schvalovacího procesu ve všech členských státech EU. Pro Poslaneckou sněmovnu je tento schvalovací proces upraven v § 109l jednacího řádu, jenž upravuje vyslovení souhlasu Sněmovny s rozhodnutím Evropské rady o změně ustanovení části třetí SFEU. Jedná se tedy o tzv. *ex post* kontrolu vlády při realizaci čl. 48 odst. 6 SEU, která následuje po rozhodnutí Evropské rady. Návrh na vyslovení souhlasu s rozhodnutím Evropské rady předložila Poslanecká sněmovně vláda (konkrétně ministerstvo zahraničních věcí) dne 18. května 2011 (sněmovní tisk č. 348-E⁸). Dle § 109l odst. 2 věta třetí jednacího řádu se pro projednání návrhu vlády ve Sněmovně „obdobně“ použijí ustanovení určená k projednávání mezinárodních smluv, jelikož se jedná o atypicky sjednanou mezinárodní smlouvu.

Právnímatikým bodem tohoto ustanovení bylo stanovení hlasovací procedury, resp. určení hlasovací většiny potřebné ke schválení předloženého rozhodnutí Evropské rady. Pro projednávání návrhu ve Sněmovně byly zvažovány dvě varianty. Dle první varianty by tento návrh měl být schvalován jako při schvalování běžných mezinárodních smluv (čl. 10 a čl. 49 Ústavy), tj. podle čl. 39 odst. 2 Ústavy (k ratifikaci je potřeba prosté většiny). Ve prospěch této varianty svědčilo i znění čl. 48 odst. 6 SEU, jež stanovuje, že „*rozhodnutí podle druhého pododstavce nesmí rozšířit pravomoci svěřené Unii Smlouvami*“, což vylučuje aplikaci úpravy obsažené v čl. 10a odst. 1 Ústavy, která pojednává o transferu pravomocí (tj. případ, kdy změnou Smluv dochází k přesunu pravomocí mezi Českou republikou a Evropskou unií), a tudíž by v takovém případě k ratifikaci byla nezbytná třípětinová většina všech poslanců podle čl. 39 odst. 4 Ústavy. Z primárního práva tedy vyplývá, že pokud jsou změny uskutečňovány zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU, nemělo by se z hlediska interpretace primárního práva jednat o změny rozšiřující pravomoci EU. Předkladatel ve své předkládací zprávě pro Parlament⁹ uvádí: „*Rozhodnutím nedochází k rozšíření pravomocí (resp. působnosti) svěřené Unii zakládacími smlouvami EU. ... Vláda nicméně v tomto specifickém případě shledává potřebu hledat širší politický konsensus, a proto se domnívá, že obě komory Parlamentu by měly rozhodovat o souhlasu ke schválení rozhodnutí prezidentem tzv. kvalifikovanou většinou...*“ Z tohoto důvodu byl předmětný návrh rozhodnutí schvalován Sněmovnou na základě druhé varianty, tzn. třípětinovou většinou všech poslanců. Pravděpodobně se jedná o jeden z důvodů, proč byl tento návrh ve Sněmovně projednáván déle než rok. Rozhodnutí Evropské rady bylo Sněmovnou schváleno až 5. června 2012, což bylo však ještě v souladu s harmonogramem Evropské rady, který byl obsažen v jejím rozhodnutí.

⁸ Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013, Sněmovní tisk 348-E, Rozhodnutí Evropské rady – změna čl. 136 Sml. o fungování EU. Přehled projednávání sněmovního tisku č. 348-E je dostupný on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=348> [cit. 11. 6. 2013].

⁹ Předkládací zpráva pro Parlament je dostupná on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=348&ct1=0> [cit. 27. 5. 2013].

II. APLIKACE SNĚMOVNÍ PROCEDURY PŘEDBĚŽNÉHO SOUHLASU V PŘÍPADĚ čl. 352 SFEU

Doložka flexibility tedy čl. 352 SFEU představuje všeobecné zmocnění, jež se použije v případech, kdy se EU nedostává ve Smlouvách nezbytných pravomocí k dosažení některého z cílů stanovených smluvním rámcem. Případnou aplikaci této úpravy SFEU podmiňuje splněním různých podmínek a omezení, mezi které se řadí také například povinnost Komise upozornit vnitrostátní parlamenty na všechny návrhy, jejichž právním základem bude čl. 352 SFEU.

Přijetí návrhu právního aktu, jenž je založen na doložce flexibility, Radou je v České republice podmíněno vyslovením předchozího souhlasu Parlamentem. Prostřednictvím aplikace tohoto institutu dochází k efektivní parlamentní kontrole nad vládními aktivitami, na základě které musí vláda před jednáním Rady, na jejímž zasedání má dojít k přijetí daného návrhu, předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu (§ 109i písm. f) jednacího řádu).

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost vydala Komise osm návrhů legislativních aktů, jejichž jediným právním základem je čl. 352 SFEU. Z toho vyplývá, že i Poslanecká sněmovna by se měla zabývat stejným počtem vládních žádostí o vyslovení předchozího souhlasu. To, však neodpovídá skutečnosti. Současnou praxi vyslovování tohoto souhlasu je možné rozdělit do tří skupin, které v rámci dosavadní praxe vyvstaly.

První skupinu představují návrhy, kdy výbor pro evropské záležitosti a plénum návrh vlády na vyslovení předchozího souhlasu projedná a žádosti vyhoví. Tento postup standardně proběhl prozatím u pěti dokumentů.¹⁰ Pokud se týká projednávání těchto návrhů v rámci výboru pro evropské záležitosti, lze konstatovat, že tyto návrhy se nacházely pouze v okrajovém zájmu členů výboru a jejich projednání nezbudilo zvláštní zájem. K některým dokumentům nebyla vedena žádná rozprava, nebo jen velmi omezená. Bylo tomu tak proto, že ve většině případů se věcně jednalo o technické záležitosti. Největší zájem vzbudil návrh nařízení týkající se zavedení programu „Evropa pro občany“. V rámci jednání pléna nebyla k žádnému z těchto dokumentů vedena diskuse a vládně byl vysloven předchozí souhlas bez jakéhokoliv bližšího nebo hlubšího projednání možných dopadů nebo důsledků předmětných dokumentů. Pokud se týká konkrétně hlasování v plénu, pouze ve dvou případech hlasoval jeden z poslanců proti vyslovení tohoto souhlasu (v případě sněmovního tisku č. 705 a č. 828), zatímco zbývající přítomní poslanci hlasovali pro (nikdo se hlasování nezdržel). Z uvedeného je zřejmé, že zájem

¹⁰ Jedná se o tyto dokumenty:

- návrh NAŘÍZENÍ RADY, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 354/83 o otevření historických archivů Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii veřejnosti, KOM/2012/0456, sněmovní tisk č. 901-E;
- návrh NAŘÍZENÍ RADY, kterým se rozšiřuje použitelnost nařízení Rady (EU) č. .../2012 o programu výměny, pomoci a odborného vzdělávání za účelem ochrany eura proti padělání („program Pericles 2020“) na neúčastněné členské státy, KOM/2011/0910, sněmovní tisk č. 828-E;
- návrh NAŘÍZENÍ RADY, kterým se na období 2014–2020 zavádí program „Evropa pro občany“, KOM/2011/0884, sněmovní tisk č. 705-E;
- návrh ROZHODNUTÍ RADY, kterým se stanovuje víceletý rámec pro Agenturu Evropské unie pro základní práva na období 2013–2017, KOM/2011/0880, sněmovní tisk č. 726-E;
- návrh NAŘÍZENÍ RADY o elektronickém zveřejňování Úředního věstníku Evropské unie, KOM/2011/0162, sněmovní tisk č. 385-E.

poslanců vykonávat kontrolu vlády prostřednictvím institutu předchozího souhlasu je malý, resp. v praxi zatím téměř není tato kontrola ani prováděna.

Druhou skupinu představují návrhy, kdy vláda dlouhodobě nepožádala o vyslovení předchozího souhlasu, přičemž k této skutečnosti dojít pravděpodobně mělo. Tato situace nastala v rámci projednávání dvou dokumentů, a to návrhu nařízení Rady, kterým se zavádí systém finanční pomoci členským státům, jejichž měnou není euro (KOM/2012/0336) a návrhu nařízení Rady o statutu evropské nadace (KOM/2012/035). Jedná se o návrhy, které byly Komisí vydány 8. února 2012, resp. 22. června 2012, tzn. u obou dokumentů se jedná o dobu minimálně jednoho roku,¹¹ přičemž dle § 109j jednacího řádu je vláda povinna předložit návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny „*bez zbytečného odkladu tak, aby umožnila jeho včasné projednání ve Sněmovně; nejpozději tak učiní v den oznámení návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie parlamentům členských států postupem předepsaným právem Evropské unie*“. Je zřejmé, že takto formulovaný požadavek je prakticky nerealizovatelný, jelikož ve většině případů se jedná o návrhy legislativních aktů pocházejících od Komise, které podle Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů postupuje Komise přímo parlamentům členských států, a to ve stejný časový okamžik jako Evropskému parlamentu a Radě, přičemž vláda je obdrží teprve po jejich postoupení Radě. Kromě toho je nezbytné, aby vláda zaujala k návrhu své stanovisko, které je nedílnou součástí návrhu na vyslovení předchozího souhlasu dle § 109j odst. 2 jednacího řádu. Nicméně v tomto případě je nezbytné zdůraznit, že jednací řád operuje také s termínem *bez zbytečného odkladu*, přičemž skutečně stojí za uvážení, zda doba jednoho roku může být považována za naplňující význam tohoto slovního spojení.

Na druhou stranu je také nezbytné zmínit, že návrhy, jejichž právním základem je čl. 352 SFEU, mohou v rámci projednávání v evropských orgánech ještě doznat změn a praktičtější se může jevit vyčkat s předložením žádosti o předchozí souhlas. Je tedy možné konstatovat, že při aplikaci této úpravy dochází k rozporu mezi tím, co je možné považovat za praktické, a tím, co stanovuje jednací řád. S ohledem na toto konstatování je nutné vyvarovat se situace, kdy by otázka praktičnosti měla sloužit jako záminka k nepředložení žádosti o vyslovení předchozího souhlasu z jiného důvodu.

Třetí skupinu představují návrhy, kdy došlo k nepředložení žádosti o vyslovení předchozího souhlasu vládou, i když se jednalo o návrh, jehož jediným právním základem byl čl. 352 SFEU. Konkrétně se jedná o návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (KOM/2012/0130). V tomto případě vláda jednala ve zjevném rozporu se zákonnou úpravou obsaženou v jednacím řádu, který vládě neposkytuje možnost výběru, zda návrh předloží Poslanecké sněmovně či nikoliv. I důvodová zpráva k návrhu novely jednacího řádu v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (sněmovní tisk č. 742) ve své zvláštní části uvádí, že „*obecně ve vztahu ke všem návrhům rozhodnutí podle § 109i platí, že návrh na vyslovení předchozího souhlasu by vláda měla Sněmovně předkládat vždy – není ponecháno na uvážení vlády, zda takový návrh předloží*“.¹² Tato skutečnost nezůstala bez povšimnutí ani v rámci projednávání předmětného návrhu nařízení výborem pro

¹¹ Aktuálně ke dni 13. června 2013.

¹² Viz poznámka č. 6.

evropské záležitosti, jenž ve svém usnesení zdůraznil, že návrhu nelze bez předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny podle § 109i jednacího řádu za Českou republiku vyslovit při hlasování v Radě souhlas.¹³ V rámci této skutečnosti se naskytá také otázka možnosti blokování projednávání návrhu na evropské úrovni vládou, i když konkrétně se již nejedná o předmětný návrh, jelikož ten byl Komisí stažen, ale z obecného pohledu lze uvést, že vláda by nepředložením žádosti o vyslovení předchozího souhlasu mohla blokovat jeho schválení na evropské úrovni a argumentovat nutností obdržení předchozího souhlasu od Parlamentu, což je možné považovat svým způsobem za období parlamentní výhrady (čl. 109b odst. 3 jednacího řádu).

Rozlišení mezi druhým a třetím bodem spočívá v současné době ve skutečnosti, že u dokumentů obsažených ve druhém bodě lze ještě očekávat předložení žádosti vlády o vyslovení předchozího souhlasu, zatímco u dokumentu obsaženého v bodě třetím k předložení žádosti ze strany vlády vůbec nedošlo, i když časový prostor k tomu nesporně byl (návrh byl Komisí zveřejněn dne 23. března 2012 a výborem pro evropské záležitosti projednán dne 11. července 2012). Nicméně jednací řád nestanovuje pro toto jednání žádný prostředek nebo opatření, které by cílilo na zamezení obcházení této povinnosti vládou. Jediný možný „vynucovací“ krok je založen na odpovědnostním vztahu vlády vůči Poslanecké sněmovně podle čl. 68 odst. 1 Ústavy.

THE APPLICATION OF SELECTED PROCEDURES IN THE PRACTISE OF THE HOUSE OF DEPUTIES

Summary

This article describes the simplified revision procedure (Article 48 paragraph (6) TEU) and its application by the Chamber of Deputies. For a better understanding of this process, the article applies this procedure to the amendment of Article 136 of the TFEU regarding the European Stability Mechanism. The second part of this article deals with the flexibility clause (Article 352 TFEU) and deliberation of drafts based on this legal regulation. The Chamber of Deputies is involved in the both of these processes, as it needs to express prior consent. Without the consent of the Chamber, the Czech Republic may not vote on a decision in the European Council when deciding on the amendment of the provisions pursuant to Article 48 paragraph (6) of the TFEU and in the Council when deciding on appropriate measures to attain the objectives laid down in the founding treaties of the European Union pursuant to Article 352 of the TFEU.

Key words: national parliaments, European Union, simplified revision procedure, flexibility clause, prior consent, Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, Committee for European Affairs

Klíčová slova: vnitrostátní parlamenty, Evropská unie, zjednodušený postup pro přijímání změn, doložka flexibility, předchozí souhlas, jednací řád Poslanecké sněmovny, výbor pro evropské záležitosti

¹³ Poslanecká sněmovna, usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 234 z 32. schůze konané dne 11. července 2012. Usnesení výboru pro evropské záležitosti je dostupné on-line zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=122840> [cit. 11. 6. 2013].