

# Postup vlády v souvislosti s žádostí o předchozí souhlas Parlamentu ČR s využitím tzv. "evolutivních klauzulí" podle Lisabonské smlouvy

---

## **I. Kontext a obecná charakteristika**

Lisabonská smlouva obsahuje řadu ustanovení, která je možné označit za ustanovení flexibilní a která mají *pro futuro* umožnit dílčí procesní či materiální změny Smluv<sup>1</sup> bez využití klasického postupu pro takové změny, případně dovodit implicitně pravomoci k přijímání unijních opatření na základě cílů Unie v rámci jejích politik. Jedná se o tzv. evolutivní klauzule, které jsou v různých formách k nalezení hned na několika místech Smluv. Možné právní následky jejich aplikace si přitom vyžádaly přijetí přiměřených procedurálních pravidel na vnitrostátní úrovni tak, aby Parlament ČR mohl při využívání taxativně vypočtených klauzulí tohoto druhu vykonávat efektivní kontrolu nad vládními aktivitami prostřednictvím institutu předchozího souhlasu. Takováto forma kontroly přesahuje rámec standardního parlamentního projednávání legislativních aktů EU ve smyslu čl. 10b Ústavy tím, že kompenzuje úbytek mezinárodně-smluvní kapacity národních parlamentů ve vztahu k primárnímu právu EU. (Oprávnění člena vlády resp. jeho zástupce hlasovat jménem ČR pro přijetí návrhu je *vázáno* na předchozí souhlas Parlamentu ČR, proto se někdy též hovoří, byť ne zcela přesně, o tzv. *vázaném mandátu vlády*.) Příslušná právní úprava byla přijata zákonem č. 162/2009 Sb., kterým byly novelizovány jednací řád Poslanecké sněmovny<sup>2</sup> a jednací řád Senátu<sup>3</sup> (tzv. lisabonská novela jednacích řádů).

Tuto otázku bylo navíc nutné legislativně-technicky provázat s otázkou řádného uplatňování tzv. červené karty neboli práva veta vnitrostátních parlamentů vůči některým iniciativám Evropské rady či Rady. Oba uvedené mechanismy totiž sledují totožný účel a slouží naplňování kontrolních funkcí Parlamentu ČR, ačkoliv jejich vlastní právní základ je rozdílný. Zmíněné právo veta vnitrostátní parlamenty čerpají přímo z primárního práva Unie a marné uplynutí šestiměsíční lhůty k jeho uplatnění zakládá fikci konkludentního souhlasu parlamentu s příslušným návrhem. Institucionalizace předchozího souhlasu Parlamentu ČR je naproti tomu vnitrostátní reakcí českého zákonodárce na konkrétní výsledky a vnitřní dynamiku reformního procesu v rámci EU, tj. existenci a další užívání evolutivních klauzulí vypočtených v §109i jednacího řádu Poslanecké sněmovny a v §119k a §119m jednacího řádu Senátu.

## **II. Pojem, účel a věcná působnost jednotlivých evolutivních klauzulí**

- **Zjednodušený postup pro změnu Smluv** (čl. 48 odst. 6 SEU):
  - Na základě tohoto postupu lze prostřednictvím jednomyslně přijatého rozhodnutí Evropské rady<sup>4</sup> měnit ustanovení části třetí SFEU, tedy v oblasti vnitřních politik a činností Unie; tímto postupem však nesmí být rozšířeny pravomoci svěřené Unii

---

<sup>1</sup> Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“) a Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

<sup>2</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> A po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí a též s Evropskou centrální bankou v případě institucionálních změn v měnové oblasti.

Smlouvami. Rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

- Jelikož těmito rozhodnutími dochází ke změně substantivních ustanovení SFEU, bude vláda při naplňování vnitrostátních schvalovacích procedur postupovat analogicky podle zvláštních ustanovení Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání<sup>5</sup> upravujících postupy pro vnitrostátní projednávání změn Smluv.
- Zástupce ČR v Evropské radě je oprávněn hlasovat jménem ČR pro přijetí takového rozhodnutí Evropské rady jen s předchozím výslovným souhlasem obou komor Parlamentu uděleným v souladu s jejich jednacími řády.
- Po jeho přijetí Evropskou radou bude rozhodnutí předmětem ratifikace prezidentem republiky jako v případě mezinárodních smluv tzv. prezidentského typu (smlouvy podle čl. 49 Ústavy); k ratifikaci je zapotřebí souhlasu Parlamentu ČR (Parlament tedy projedná rozhodnutí znovu).
- **Obecná přechodová klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU) a zvláštní přechodové klauzule (čl. 31 odst. 3 SEU a čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU) – tzv. passerelle:**
  - Na základě těchto klauzulí může být rozhodnuto o změně způsobu hlasování v Radě z jednomyslného na hlasování kvalifikovanou většinou nebo o použití řádného legislativního postupu namísto postupu zvláštního.
  - Vláda v tomto případě bude předkládat oběma komorám Parlamentu ČR návrh na vyslovení předchozího souhlasu s návrhem rozhodnutí Evropské rady nebo Rady založeným na přechodovém ustanovení.
  - Smlouvy upravují následující přechodové klauzule:
    - Obecná přechodová klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU)
      - Vztahuje se na celou SFEU s výjimkou vybraných ustanovení<sup>6</sup> a část V SEU, tj. vnější činnost Unie včetně společné zahraniční a bezpečnostní politiky s výjimkou rozhodnutí souvisejících s vojenstvím a obranou.
      - Umožňuje v konkrétní oblasti nebo případě změnit způsob hlasování v Radě z jednomyslného na hlasování kvalifikovanou většinou nebo použití řádného legislativního postupu namísto postupu zvláštního.
      - Rozhoduje Evropská rada jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

<sup>5</sup> Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání, která je přílohou usnesení vlády ze dne 9. ledna 2008 č. 6 (dále jen „Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU“). Subsidiárně budou využita ustanovení obecné Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, která je přílohou usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131.

<sup>6</sup> Podle čl. 353 SFEU se obecná přechodová klauzule nevztahuje na čl. 311 třetí a čtvrtý pododstavec SFEU, čl. 312 odst. 2 první pododstavec SFEU, článek 352 SFEU a článek 354 SFEU.

- Je dána možnost každého vnitrostátního parlamentu návrh vetovat ve lhůtě 6 měsíců od jeho obdržení (tzv. mechanismus červené karty). Toto „parlamentní veto“ působí přímo vůči orgánům EU a nelze jej zaměňovat s předchozím souhlasem zavazujícím pouze vládu ČR. Oba mechanismy se uplatní současně (byť v rámci jediného projednání v Poslanecké sněmovně i v Senátu).
- Přechodová klauzule v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) (čl. 31 odst. 3 SEU)
  - Umožňuje změnit způsob hlasování v Radě z jednomyslného na hlasování kvalifikovanou většinou i v jiných případech v oblasti SZBP než uvedených v čl. 31 odst. 2 SEU, nejde-li o rozhodnutí související s vojenstvím a obranou.
  - O použití této klauzule rozhoduje Evropská rada jednomyslně.
- Přechodová klauzule v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem (čl. 81 odst. 3 SFEU)
  - Umožňuje Radě přijmout rozhodnutí určující ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem namísto postupu zvláštního.
  - Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.
  - Je dána možnost každého vnitrostátního parlamentu návrh vetovat ve lhůtě 6 měsíců od jeho obdržení (tzv. mechanismus červené karty). (O vztahu k mechanismu předchozího souhlasu zde platí totéž, co bylo uvedeno v případě obecné přechodové klauzule.)
- Přechodová klauzule v oblasti sociální politiky (čl. 153 odst. 2 SFEU)
  - Vztahuje se na ochranu pracovníků při skončení pracovního poměru, zastupování a kolektivní obranu zájmů pracovníků a zaměstnavatelů včetně spolurozhodování<sup>7</sup> a na stanovení podmínek zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývajících na území Unie.
  - Umožňuje Radě přijmout opatření týkající se oblastí uvedených výše řádným legislativním postupem namísto postupu zvláštního.
  - O použití této klauzule rozhoduje jednomyslně Rada po konzultaci s Evropským parlamentem.
- Přechodová klauzule v oblasti životního prostředí (čl. 192 odst. 2 druhý pododstavec SFEU)
  - Vztahuje se na předpisy především fiskální povahy a opatření týkající se územního plánování, hospodaření s vodními zdroji nebo dostupnosti vodních zdrojů, využívání půdy (mimo hospodaření s odpady) a opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.
  - Umožňuje Radě přijmout opatření týkající se oblastí uvedených výše řádným legislativním postupem namísto postupu zvláštního.

---

<sup>7</sup> Netýká se však na odměny za práci, práva sdružovat se, práva na stávku a práva na výluku.

- O použití této klauzule rozhoduje jednomyslně Rada po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.
- Přechodová klauzule týkající se víceletého finančního rámce (čl. 312 odst. 2 druhý pododstavec SFEU)
  - Umožňuje Evropské radě jednomyslně rozhodnout o tom, že Rada může při přijímání nařízení o víceletém finančním rámci rozhodovat (po obdržení souhlasu Evropského parlamentu) kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti.
- Přechodová klauzule týkající se posílené spolupráce (čl. 333 odst. 1 a 2 SFEU)
  - Umožňuje Radě jednomyslně rozhodnout o tom, že v rámci posílené spolupráce bude rozhodovat kvalifikovanou většinou tam, kde Smlouvy předvídají jednomyslnost, nebo řádným legislativním postupem tam, kde Smlouvy předvídají zvláštní legislativní postup.
  - Na hlasování Rady se podílejí pouze zástupci členských států zúčastněných na posílené spolupráci. Požadavek jednomyslnosti se tedy uplatní ve vztahu k nim, nikoli k zástupcům nezúčastněných členských států.
  - O změně zvláštního legislativního postupu na řádný rozhoduje Rada po konzultaci s Evropským parlamentem.
  - Klauzule se nepoužije na rozhodnutí související s vojenstvím a obranou.
- **Doložka flexibility** (čl. 352 SFEU):
  - V případech, kdy se k dosažení některého z cílů Smluv ukáže jako nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, avšak Smlouvy Unii nesvěřují nezbytné pravomoci, může být přijato opatření na základě tohoto všeobecného zmocnění, jež je doktrínou označováno za rezervní, resp. subsidiární.
  - Opatření založená na tomto článku nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států v případech, kdy Smlouvy tuto harmonizaci vylučují. Nesmějí rovněž sloužit jako základ pro rozšíření rozsahu pravomocí Unie nad obecný rámec vymezený ustanoveními Smluv jako celku, a zejména ustanoveními, která vymezují úkoly a činnosti Unie. Článek 352 SFEU nemůže být použit pro přijetí opatření, které by znamenaly faktickou změnu Smluv, a tedy obcházení postupů, které pro tyto účely Smlouvy předpokládají.<sup>8</sup>
  - Míra konkrétnosti v úvahu přicházejících aktů přijímaných na základě čl. 352 SFEU je určena pouze mantinely cílů EU a rámcem jejich politik.
  - Vztahuje se na všechny politiky obsažené ve Smlouvách kromě SZBP.
  - Vláda v tomto případě bude předkládat oběma komorám Parlamentu ČR návrh na vyslovení předchozího souhlasu s přijetím příslušného návrhu právního aktu Radou, pouze tehdy, nebude-li se jednat o opatření nezbytné pro fungování vnitřního trhu.

<sup>8</sup> Prohlášení č. 42 připojené k Závěrečnému aktu Mezivládní konference 2007, jež přijala text Lisabonské smlouvy.

- Předchozímu souhlasu Parlamentu ČR rovněž nebudou podléhat návrhy právních aktů, které, ačkoliv uvádějí jako jedno z ustanovení tvořících právní základ čl. 352 SFEU, ve skutečnosti nejsou akty přijímanými na základě doložky flexibility. Jedná se o případy právních aktů, jejichž přijetí se opírá o jiný právní základ obsažený ve Smlouvách, přičemž tento právní základ je doprovázen čl. 352 SFEU z důvodu, že po věcné stránce vychází přijetí těchto právních aktů z aktů sekundární legislativy přijatých na základě doložky flexibility.<sup>9</sup>

Z hlediska „lisabonské novely“ jednacích řádů komor Parlamentu ČR spočívá zásadní rozdíl mezi akty přijímanými na základě čl. 48 odst. 6 SEU a rozhodnutími orgánů EU aplikujícími ostatní tzv. evolutivní klauzule v tom, že u prvních z nich je výslovně stanoveno, že mají být Parlamentem ČR projednány obdobně jako mezinárodní smlouvy, čemuž odpovídají příslušné schvalovací procedury, zatímco u posléze zmíněných se o jejich povaze a podobě jejich schvalovací procedury jednací řády nezmiňují. Jednací řády však ani v jednom případě neupravují – a ani upravovat nemohou – jakou většinou mají komory Parlamentu ČR rozhodovat, neboť to je vyhrazeno pouze Ústavě ČR. Jedině Ústava totiž stanoví, ve kterých případech je možné a současně nezbytné hlasování kvalifikovanou většinou. Při předložení návrhu Parlamentu ČR je vláda v tomto směru Ústavou vázána.

### **III. Postup vlády za účelem získání předchozího souhlasu Parlamentu ČR**

Mělo by být v každém případě v zájmu vlády vyžádat si včas předchozí souhlas Parlamentu ČR tak, aby ČR zbytečně neblokovala projednání a schválení daného návrhu v Radě, příp. v Evropské radě. Jelikož správná identifikace případů, kdy návrh právního aktu EU (v dikci příslušných ustanovení jednacích řádů „návrh rozhodnutí orgánu Evropské unie“<sup>10</sup>) podléhá předchozímu souhlasu Parlamentu ČR, nemusí být vždy jednoduchá, jeví se jako žádoucí nastavit pružný a koordinovaný mechanismus posuzování návrhů potenciálně podléhajících tomuto předchozímu souhlasu. Ten by měl zajistit, aby vláda Parlament ČR o jeho předchozí souhlas požádala v případě každého návrhu podléhajícího tomuto postupu podle jednacích řádů obou parlamentních komor (jinými slovy, že žádný takový návrh vládě „neuteče“) a současně, že předchozí souhlas nebude vyžadován i tam, kde ho není třeba. Hlavní odpovědnost přitom musí spočívat na straně gestora příslušného návrhu právního aktu EU.

#### **A) První kroky po předložení návrhu právního aktu EU**

Současně s přidělením gesce k návrhu právního aktu EU by mělo být **vyhodnoceno, zda tento návrh podléhá předchozímu souhlasu Parlamentu ČR** dle příslušných ustanovení jednacích řádů obou parlamentních komor. Toto posouzení by měl provádět Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR v součinnosti s navrhovaným gestorem (případně též spolugestorem/spolugestory). V případě potřeby může Odbor kompatibility využít konzultací

<sup>9</sup> Tato situace nastala v případě návrhu rozhodnutí Rady o postoji Unie v Radě stabilizace a přidružení EU-Bývalá jugoslávská republika Makedonie k účasti Bývalé jugoslávské republiky Makedonie jako pozorovatele na činnostech Agentury Evropské unie pro základní práva a jejímu způsobu v rámci stanoveném v člancích 4 a 5 nařízení Rady (ES) č. 168/2007, včetně ustanovení o účasti na iniciativách agentury, o finančním příspěvku a o zaměstnancích (KOM(2010) 720).

<sup>10</sup> Ne vždy se však musí jednat typově o rozhodnutí ve smyslu čl. 288 SFEU.

s Odborem koncepčním a institucionálním Úřadu vlády ČR a Odborem komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí. Základním vodítkem pro indikaci, zda daný návrh podléhá předchozímu souhlasu Parlamentu ČR, je citace příslušného ustanovení Smluv tvořícího právní základ návrhu, obsažená v záhlaví tohoto návrhu. Zejména v případech použití čl. 352 SFEU – doložky flexibility – však zahrnutí příslušného ustanovení do právního základu ještě nemusí nutně znamenat, že daný návrh skutečně podléhá předchozímu souhlasu.<sup>11</sup> U doložky flexibility je kromě jiného nutné zkoumat, zda se nejedná o opatření nezbytná pro fungování vnitřního trhu.

Jestliže se bude jednat o návrh podléhající předchozímu souhlasu Parlamentu ČR, **vyznačí Odbor compatibility Úřadu vlády ČR tuto skutečnost v databázi ISAP č. 1C, pokud možno nejpozději současně s přidělením gesce.** Gestor návrhu tuto skutečnost uvede v každé instrukci, případně mandátu pro jednání. Zároveň zajistí, aby zástupce ČR v příslušném pracovním orgánu Rady oznámil na prvním jednání, při kterém bude návrh právního aktu EU projednáván, že souhlas ČR s tímto návrhem je podmíněn předchozím souhlasem obou komor Parlamentu ČR.

K návrhu právního aktu EU, který podléhá předchozímu souhlasu Parlamentu ČR, by měl gestor po konzultaci s Odborem koncepčním a institucionálním Úřadu vlády ČR a Odborem komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí vypracovat **vždy rámcovou pozici** a zařadit ji ke schválení na jednání Výboru pro EU na pracovní úrovni (nebude-li schvalována Výborem pro EU na vládní úrovni).<sup>12</sup> Při zpracování rámcové pozice je gestor vázán lhůtami stanovenými zvláštními předpisy.<sup>13</sup> Schválenou rámcovou pozici gestor vloží do databáze ISAP č. 1C.

Samotnou formální žádost o předchozí souhlas nebude možné z několika důvodů uvedených dále předložit komorám Parlamentu ČR okamžitě. Přitom jednací řád Poslanecké sněmovny stanoví vládě poměrně krátkou lhůtu, v níž má svůj návrh předložit (viz dále). Z tohoto hlediska se proto jeví potřebné, aby gestor již v počáteční fázi, bez zbytečného odkladu **vyrozuměl svým dopisem předsedy obou parlamentních výborů zodpovědných za záležitosti EU** (Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny a Výbor pro záležitosti Evropské unie Senátu). Dopis by měl obsahovat daný návrh právního aktu EU a rámcovou pozici ČR k tomuto návrhu.<sup>14</sup> Součástí tohoto dopisu by měla být i informace o tom, kdy vláda pravděpodobně předloží (formální) návrh na vyslovení předchozího souhlasu (viz dále). Prostřednictvím tohoto vyrozumění obou „evropských“ výborů se zajistí nejen včasná informovanost Parlamentu ČR o návrhu podléhajícímu jeho předchozímu souhlasu, ale současně se oběma komorám umožní, aby se věci začaly ihned zabývat, byť zatím v této fázi pouze v rámci běžného projednávání dokumentů EU a nikoliv na základě formálního vládního návrhu na vyslovení předchozího souhlasu.

<sup>11</sup> To ostatně dokládá výše uvedený příklad návrhu týkající se účasti Bývalé jugoslávské republiky Makedonie jako pozorovatele na činnostech Agentury Evropské unie (viz pozn. č. 9).

<sup>12</sup> Rámcové pozice je třeba vždy zpracovávat k návrhům legislativních aktů ve smyslu Směrnice vlády o postupu při zasilání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky (příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680). Přesto i v případech, kdy návrh právního aktu EU podléhající předchozímu souhlasu Parlamentu ČR nebude návrhem legislativního aktu ve smyslu citované směrnice, je žádoucí, aby rámcová pozice byla zpracována (přínejmenším pro účely stanoviska pro Parlament ČR).

<sup>13</sup> Směrnice vlády cit. v pozn. č. 12.

<sup>14</sup> Rámcové pozice jsou sice Parlamentu ČR přístupné prostřednictvím databáze ISAP, přesto se jejich přímé zaslání v případech návrhů podléhajících předchozímu souhlasu Parlamentu ČR jeví jako žádoucí.

Rámcová pozice<sup>15</sup> se nebude vypracovávat a uvedený dopis předsedům obou parlamentních „evropských“ výborů EU nebude zasílán ve specifickém případě návrhů na změnu Smluv zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU a návrhů na sjednání mezinárodních smluv v rámci EU s využitím tzv. evolutivních klauzulí. Zde se totiž uplatní zvláštní postupy vyplývající z použití (resp. analogického použití u návrhů podle čl. 48 odst. 6 SEU) Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU (viz dále části IV. a V.). Ostatní zde uvedené však platí i pro tyto případy.

## **B) Formální žádost vlády o předchozí souhlas Parlamentu ČR**

### **• Forma a obsahové náležitosti**

Z jednacíh řádu obou komor Parlamentu ČR vyplývá, že o předchozí souhlas žádá vláda jako taková. Po formální stránce by tedy žádost, resp. návrh vlády na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR měl být předložen jako **materiál pro schůzi vlády** se všemi povinnými náležitostmi, který **vláda schválí usnesením**. Takto bude třeba postupovat bez ohledu na význam či důležitost daného návrhu právního aktu EU pro ČR.<sup>16</sup> Nabízí se zde nicméně využití možnosti dané v čl. II odst. 1 Jednacího řádu vlády, kdy u materiálů, které se týkají problematiky Evropské unie a patří do působnosti Výboru pro EU, může být meziresortní připomínkové řízení nahrazeno jejich projednáním ve Výboru pro EU, pokud o předložení materiálu do připomínkového řízení nepožádá některý z členů tohoto výboru. (Ačkoliv to není zřejmé přímo z Jednacího řádu vlády, z platného Statutu Výboru pro Evropskou unii vyplývá, že se jedná o Výbor pro EU na pracovní úrovni.<sup>17</sup>) Materiál pro schůzi vlády vypracuje gestor daného návrhu právního aktu EU. Pokud gestor není členem vlády, bude předkladatelem materiálu pro schůzi vlády příslušný člen vlády v souladu s čl. II odst. 5 Jednacího řádu vlády.

Co se týče **obsahových náležitostí** návrhu na vyslovení předchozího souhlasu, je třeba vycházet z úpravy v jednacích řádech obou komor Parlamentu ČR, která však není zcela jednotná. Podle § 109j odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny vláda předkládá návrh s platným zněním příslušných ustanovení práva Evropské unie, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění a se svým stanoviskem k nim. Podle § 119l odst. 1 jednacího řádu Senátu vláda předkládá Senátu návrh rozhodnutí orgánu EU spolu se svým stanoviskem. Jelikož návrh na vyslovení předchozího souhlasu musí být vládou předložen oběma komorám, nebylo by žádoucí schvalovat jej ve vládě zvlášť pro Poslaneckou sněmovnu a zvlášť pro Senát, ale najednou jako jeden materiál. Obsahové náležitosti tohoto materiálu proto budou sledovat požadavky „přísnější“ z obou úprav, tedy jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Součástí návrhu na vyslovení předchozího souhlasu a zároveň materiálu pro jednání vlády tak budou:

- i) daný **návrh právního aktu EU** („návrh rozhodnutí orgánu Evropské unie“ podléhající předchozímu souhlasu),

<sup>15</sup> Ve smyslu směrnice vlády cit. v pozn. č. 12.

<sup>16</sup> Teoreticky je možné uvažovat o tom, zda by bylo možné a účelné, aby vláda do budoucna delegovala schvalování návrhů na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR například na Výbor pro EU na vládní úrovni, což by mohlo celý postup podstatně zjednodušit.

<sup>17</sup> Čl. 7 odst. 13 Statutu Výboru pro Evropskou unii.

ii) **platné znění** příslušných ustanovení práva Evropské unie, s **vyznačením navrhovaných změn a doplnění**,<sup>18</sup>

iii) **stanovisko vlády pro Parlament** k navrhovaným změnám.<sup>19</sup>

Návrh na vyslovení předchozího souhlasu by měl vedle shora uvedených součástí obsahovat též **návrh usnesení příslušné komory** (obdobně jako v případě návrhů, kterými se Parlamentu ČR předkládají k vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy prezidentského typu). Návrhy usnesení komor Parlamentu ČR však nejsou součástí materiálu pro jednání vlády.

V případě návrhu rozhodnutí Evropské rady, kterým se zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU mění primární právo, je obsahových náležitostí vládního materiálu více, neboť zde se postupuje obdobně jako v případě mezinárodních smluv prezidentského typu (viz dále).

#### • **Předmět žádosti vlády o předchozí souhlas**

Právní úpravy v jednacím řádu Poslanecké sněmovny a jednacím řádu Senátu vykazují určité odlišnosti také ve vymezení předmětu návrhu vlády. V § 109j odst. 1 jednacím řádu Poslanecké sněmovny se stanoví, že vláda předloží „*návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny*“. Naproti tomu podle § 119l odst. 1 jednacím řádu Senátu vláda předkládá Senátu „*návrh rozhodnutí podle § 119k*“, tzn. vlastní návrh „rozhodnutí orgánu Evropské unie“, resp. dle § 119n odst. 1 jednacím řádu Senátu předkládá vláda horní komoře „*stanovisko k návrhu rozhodnutí podle § 119m*“. Aby byl zachován jednotný postup vůči oběma parlamentním komorám a při respektování obou uvedených úprav, měl by být návrh vlády koncipován jako návrh, kterým se předkládá oběma komorám Parlamentu ČR k vyslovení předchozího souhlasu **daný návrh právního aktu EU**.

Pro ilustraci, v případě návrhu rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 SFEU za účelem vytvoření tzv. Evropského mechanismu stability pro členské státy eurozóny zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU, které představuje prozatím jediný příklad využití institutu předchozího souhlasu Parlamentu ČR, byla v usnesení vlády<sup>20</sup> zvolena tato dikce:

*„Vláda souhlasí s návrhem, kterým se předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky návrh Rozhodnutí k vyslovení předchozího souhlasu Parlamentem České republiky podle § 109i písm. b) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a podle § 119k písm. b) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, který je obsažen v části III až VI materiálu č.j. 92/11 (dále jen „návrh na vyslovení předchozího souhlasu“),“.*

<sup>18</sup> Součástí návrhů sekundárních právních aktů EU ani změn primárního práva platné znění s vyznačením navrhovaných změn typicky nebývá, a proto jej každý gestor připravující návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR bude muset vypracovat sám. V případě dílčích změn v rozsáhlém právním aktu či ve Smlouvách však bude postačovat zpracovat platné znění s vyznačením navrhovaných změn pouze pro dotčené části či ustanovení. Bude-li se jednat o novou právní úpravu (nikoliv tedy změnu platného práva EU), platné znění s vyznačením navrhovaných změn se vypracovávat nebude.

<sup>19</sup> Stanovisko pro Parlament by mělo plně vycházet ze schválené rámcové pozice k danému návrhu právního aktu EU. Jako nejvhodnější se proto jeví využití pro tento účel přímo rámcové pozice (s případnou úpravou některých formálních prvků).

<sup>20</sup> Usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 102.



V návaznosti na to, resp. po schválení usnesení vlády s materiálem obsahujícím návrh na vyslovení předchozího souhlasu, byl tento návrh předložen vládou oběma komorám Parlamentu ČR s návrhem usnesení těchto komor, kde bylo vyslovení předchozího souhlasu formulováno takto:

Poslanecká sněmovna / Senát Parlamentu České republiky „**vyslovuje 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**“.

- **Obligatorní povaha předložení návrhu na vyslovení předchozího souhlasu**

V praxi se mohou vyskytnout případy, kdy pozice vlády k danému návrhu právního aktu EU je odmítavá a vláda tak vlastně o souhlas Parlamentu nemá ve skutečnosti zájem. Vzniká tak otázka, zda má vláda i v takových případech žádat Parlament ČR o předchozí souhlas. Zde je třeba předně uvést, že je vyloučeno, aby vláda žádala Parlament o nesouhlasné stanovisko, neboť takový postup by odporoval koncepci předchozího souhlasu společné pro úpravu v jednacích řádech obou komor.<sup>21</sup> Parlament ČR tedy lze žádat pouze o předchozí souhlas, přičemž z již citovaného § 109j odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ve světle důvodové zprávy k návrhu „lisabonské novely“ jednacích řádů k tomuto ustanovení, lze dovodit, že **vláda by měla o předchozí souhlas požádat Parlament vždy, bez ohledu na svoji pozici k danému návrhu právního aktu EU**. V důvodové zprávě k uvedenému ustanovení se uvádí: „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. 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.“

Návrh vlády na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR je tedy třeba předložit i v případě odmítavé pozice vlády k danému návrhu právního aktu EU. V zájmu vlády totiž zpravidla není zamítnutí její žádosti o předchozí souhlas. Udělením předchozího souhlasu vláda získává pouze možnost hlasovat v Radě či v Evropské radě pro přijetí daného návrhu, není tedy vázána tento návrh skutečně podpořit (nejedná se tedy v pravém slova smyslu o „vázaný mandát“, jak je někdy institut předchozího souhlasu označován). Na druhou stranu zamítnutí žádosti o předchozí souhlas znemožní vládě pro daný návrh právního aktu EU hlasovat (ledaže by vláda, například s ohledem na nový vývoj v projednávání tohoto návrhu, požádala Parlament ČR o předchozí souhlas znovu). **Postoj vlády k danému návrhu právního aktu EU by vždy měl být vysvětlen v příloženém stanovisku pro Parlament, který je nezbytnou součástí vládního návrhu na vyslovení předchozího souhlasu.**

---

<sup>21</sup> Takový postup je třeba odmítnout i v případech návrhů právních aktů založených na obecné přechodové klauzuli podle čl. 48 odst. 7 SEU nebo přechodové klauzuli v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem podle čl. 81 odst. 3 SFEU, kde citovaná ustanovení Smluv dávají vnitrostátním parlamentům právo tyto návrhy vetovat ve lhůtě 6 měsíců. Podle § 119n jednacího řádu Senátu lze sice v případě těchto návrhů podat také návrh na vyslovení nesouhlasu Senátu a vláda by tak teoreticky mohla navrhnout Senátu i přijetí nesouhlasného usnesení, avšak jednací řád Poslanecké sněmovny je v tomto ohledu koncipován odlišně (§ 109k odst. 4) a uvedený postup vlády nepřipouští. Přitom jak již bylo řečeno, vláda by neměla postupovat rozdílně vůči jednotlivým komorám Parlamentu ČR.

Dále je třeba v této souvislosti uvést, že odmítavá pozice vlády k danému návrhu právního aktu EU nemusí být vždy absolutně negativní, ale může být například jen více či méně zdrženlivá či odmítavá pouze za daných podmínek s tím, že při změně těchto podmínek by návrh mohl být pro ČR akceptovatelný.

### • Kdy požádat Parlament ČR o předchozí souhlas

V souvislosti s otázkou načasování podání návrhu Parlamentu ČR na vyslovení předchozího souhlasu je třeba upozornit na lhůtu stanovenou v § 109j odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, kdy vláda má povinnost návrh na vyslovení předchozího souhlasu Sněmovny předložit **bez zbytečného odkladu** tak, aby umožnila jeho včasné projednání ve Sněmovně; nejpozději tak musí učinit „v den oznámení návrhu rozhodnutí orgánu Evropské unie parlamentům členských států postupem předepsaným právem Evropské unie.“ Tento požadavek je však prakticky nerealizovatelný. Ve většině případů návrhů podléhajících předchozímu souhlasu Parlamentu ČR se totiž jedná o návrhy legislativních aktů pocházejících od Komise, které podle Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů Komise přímo postupuje parlamentům členských států, a to ve stejný časový okamžik jako Evropskému parlamentu a Radě. Vláda ČR přitom obdrží takový návrh prostřednictvím databáze Extranet EU teprve poté, co byl Komisí postoupen Radě. Kromě toho je zapotřebí, aby vláda k danému návrhu nejprve zaujala své stanovisko (schválením rámcové pozice) a schválila návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR, který musí být připraven jako materiál pro schůzi vlády (viz výše). Uvedenou lhůtu tak vláda nemůže v praxi dodržet, měla by nicméně jednat a předložit svůj návrh Sněmovně (v souladu s první částí cit. ustanovení) „bez zbytečného odkladu“. V případě jednacího řádu Senátu je obdobná lhůta stanovena pouze ve vztahu k aktům EU založeným na obecné přechodové klauzuli nebo na zvláštní přechodové klauzuli v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem (s ohledem na možnost vnitrostátních parlamentů vyslovit s návrhem nesouhlas v šestiměsíční lhůtě).<sup>22</sup>

Vzhledem k rozdílné povaze různých návrhů právních aktů EU podléhajících předchozímu souhlasu Parlamentu ČR může mít shora uvedená lhůta „bez zbytečného odkladu“ různou podobu. Z praktických důvodů je totiž třeba **rozlišovat návrhy, které mohou v průběhu jejich projednávání v orgánech EU doznávat změn, a návrhy, které žádný prostor pro změny neposkytují**. Do první uvedené skupiny budou náležet především všechny návrhy na změnu Smluv zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU a návrhy právních aktů založených na doložce flexibility podle čl. 352 SFEU. Předmětem těchto návrhů je totiž právní úprava předem neurčené materie. Naproti tomu návrhy podle tzv. přechodových klauzulí nebudou obsahovat věcnou (hmotně-právní) úpravu, ale pouze úpravu procesní, spočívající toliko ve změně hlasovacích procedur v Radě, resp. změně typu legislativního postupu. Prostor pro změny u těchto návrhů v průběhu projednávání je proto v podstatě omezený pouze na případné zužování či rozšiřování rozsahu daného návrhu, tzn. vypuštění některých či naopak zahrnutí dalších právních základů Smluv, jejichž procesní aspekty mají být návrhem změněny. V případě přechodové klauzule týkající se víceletého finančního rámce (čl. 312 odst. 2 druhý pododstavec SFEU) dokonce nebudou připadat v úvahu ani uvedené změny v rozsahu návrhu, neboť tato přechodová klauzule se vztahuje pouze k jednomu právnímu základu (čl. 312 odst. 2 první pododstavec SFEU). Návrhy

<sup>22</sup> Viz § 119n odst. 1 jednacího řádu Senátu („bezodkladně po jeho postoupení parlamentům členských států“). V důvodové zprávě k návrhu „lisabonské novely“ jednacího řádu se ve zvláštní části týkající se § 119l uvádí: „Vládě se nestanoví žádné lhůty, neboť je motivována neotálet tím, že bez předchozího souhlasu Senátu nemohou být příslušná rozhodnutí přijata.“

založené na této přechodové klauzuli, představující druhou ze zmíněných skupin, tedy neposkytují žádný prostor pro změny a je možné je pouze schválit či neschválit.

Pokud se bude jednat o **návrh založený na čl. 352 SFEU – tzv. doložce flexibility** (s výjimkou opatření nezbytných pro fungování vnitřního trhu), měla by vláda **vyčkat s předložením žádosti o předchozí souhlas Parlamentu ČR až do doby, kdy bude v rámci projednávání v příslušných pracovních orgánech Rady dosaženo shody na podstatných rysech daného návrhu**. Je totiž možné, že prvotní návrh Komise bude v průběhu projednávání v pracovních orgánech Rady podstatně změněn a pokud by vláda předložila Parlamentu ČR k vyslovení předchozího souhlasu již tento první návrh, nemohla by ČR při konečném schvalování v Radě pozměněný návrh podpořit, i kdyby vláda měla předchozí souhlas obou komor Parlamentu ČR (ten by se totiž vázal k původnímu, již odlišnému návrhu). Z toho důvodu se jeví jako optimální shora navržený postup,<sup>23</sup> přičemž za těchto okolností lze mít za to, že odklad předložení žádosti o předchozí souhlas Parlamentu ČR v uvedených intencích je odůvodněný a nelze jej považovat za nedodržení lhůty „bez zbytečného odkladu“ stanovené v jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Výbory odpovědné za záležitosti EU obou komor Parlamentu ČR budou mít kromě toho příslušný návrh právního aktu EU společně se stanoviskem vlády (v podobě rámcové pozice) k dispozici již od počáteční fáze jeho projednávání (viz výše jeho zaslání gestorem předsedům těchto výborů).

Moment, kdy je mezi členskými státy dosaženo shody na podstatných rysech návrhu, by měl vyhodnotit gestor dle konkrétních okolností. Není zřejmě nutné striktně trvat na tom, že po předložení žádosti o předchozí souhlas Parlamentu ČR se návrh již nesmí žádným způsobem změnit. Na druhou stranu případné následné změny návrhu po jeho předložení Parlamentu ČR by měly být pouze nepodstatné. Rovněž je třeba mít na zřeteli, že návrhy na základě doložky flexibility jsou Radou přijímány jednomyslně. Shody na podstatných rysech tedy nemůže být dosaženo, pokud by i jediný členský stát držel k určitému nikoliv nepodstatnému prvku návrhu výhradu. V praxi tak může nastat situace, že bude-li takovou výhradu na základě své pozice uplatňovat ČR, nebude vláda žádat Parlament ČR o předchozí souhlas až do doby, kdy by se ČR rozhodla na základě vývoje projednávání návrhu v pracovních orgánech Rady svoji výhradu stáhnout (např. při nalezení kompromisního řešení či ustoupení od výhrady na základě politického tlaku).

V případě návrhů právních aktů EU na základě **přechodových klauzulí, které připouštějí změnu v jejich rozsahu** (viz výše), jsou dány tytéž důvody pro odklad předložení formální žádosti na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR jako v případě doložky flexibility. I zde tak bude třeba **vyčkat s jejím předložením, a to do doby, kdy bude v rámci projednávání v příslušných pracovních orgánech Rady daný návrh „finalizován“, pokud jde o jeho rozsah**.<sup>24</sup> Jinak zde platí přiměřeně to, co bylo řečeno k návrhům právních aktů na základě doložky flexibility.

---

<sup>23</sup> Do procedury přijímání právních aktů na základě doložky flexibility je rovněž zapojen Evropský parlament, a to formou souhlasu. V rámci této procedury může být návrh Radou přijat pouze po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Ten však může pouze svůj souhlas udělit či nikoliv, nemůže navrhopvat změny návrhu. Z tohoto hlediska by po projednání v rámci Rady neměly připadat v úvahu ještě další změny návrhu ze strany Evropského parlamentu.

<sup>24</sup> Tento okamžik by měl vyhodnotit gestor dle konkrétních okolností. Nelze přitom vyloučit případné pozměňovací návrhy i v pozdějších fázích projednávání (např. až na Radě). „Finalizace“ návrhu by tak pro tyto účely neměla být chápána tak, že žádné pozměňovací návrhy již nejsou možné, ale pouze že již nejsou pravděpodobné. Tento moment bude nejspíš většinou nastávat relativně dříve než dosažení shody na podstatných rysech u návrhů na základě doložky flexibility obsahujících substantivní úpravu určité materie. U návrhů na základě obecné přechodové klauzule (čl. 48 odst. 7 SEU) nebo přechodové klauzule v oblasti rodinného práva

V případě návrhu na základě **přechodové klauzule, která změnu jeho rozsahu nepřipouští** (čl. 312 odst. 2 druhý pododstavec SFEU), tzn. že návrh bude možné pouze schválit či neschválit, uvedený důvod pro odklad předložení formální žádosti na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR není. Přesto se i zde jeví důvodné, aby vláda předložila svou formální žádost až **poté, co proběhne alespoň první projednání daného návrhu právního aktu EU v příslušných pracovních orgánech Rady**. O návrzích na základě přechodových klauzulí totiž Rada rozhoduje jednomyslně, a proto není vyloučeno, že při projednání v příslušných pracovních orgánech Rady se ukáže, že potřebné jednomyslné shody nebude dosaženo.

V případě návrhů na změnu Smluv zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU je situace poněkud specifická, neboť zde se jedná o návrhy rozhodnutí Evropské rady, které jsou nejprve mezi členy Evropské rady dojednány a mezi tímto okamžikem a formálním schválením rozhodnutí na některém z následujících zasedání Evropské rady je dán časový prostor pro konzultaci Evropského parlamentu, Komise a případně též Evropské centrální banky, jenž vláda musí využít pro vyžádání si předchozího souhlasu Parlamentu ČR. O postupu vlády v případech návrhů podle čl. 48 odst. 6 SEU bude podrobněji pojednáno v části IV.

#### • **Předložení návrhu vlády na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR**

Po schválení vládou by návrh na vyslovení předchozího souhlasu měl být předložen **předsedovi Poslanecké sněmovny** (vyplývá přímo z § 109j odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny) **a předsedovi Senátu** (lze nepřímo dovodit z § 119l odst. 2 jednacího řádu Senátu). V usnesení vlády by měl být předložením návrhu pověřen ten člen vlády, který předložil vládě materiál obsahující návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR.<sup>25</sup> Pouze v případě návrhů na změnu Smluv zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU by měla být v tomto směru zachována praxe běžná u mezinárodních smluv, tj. že předložením návrhu na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR by měl být pověřen předseda vlády.<sup>26</sup> Odůvodnění návrhu na vyslovení předchozího souhlasu v Parlamentu ČR by mělo být vždy uloženo tomu členovi vlády, jenž předložil vládě materiál obsahující návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR. Jak již bylo uvedeno výše, návrh na vyslovení předchozího souhlasu předkládaný předsedům parlamentních komor by měl vedle shora uvedených součástí obsahovat též návrh usnesení příslušné komory (obdobně jako v případě návrhů, kterými se Parlamentu ČR předkládají k vyslovení souhlasu k ratifikaci mezinárodní smlouvy prezidentského typu).

---

s mezinárodním prvkem (čl. 81 odst. 3 SFEU) je třeba mít na zřeteli Smlouvami stanovenou šestiměsíční lhůtu od oznámení těchto návrhů, v níž mohou vnitrostátní parlamenty tyto návrhy odmítnout (vetovat). V těchto případech bude třeba žádost o předchozí souhlas předložit tak, aby měl Parlament ČR dostatečný čas k projednání daného návrhu v uvedené lhůtě pro vyslovení případného nesouhlasu (zejména v případě Poslanecké sněmovny totiž jednání o tomto nesouhlasu nelze oddělit od projednání žádosti vlády o předchozí souhlas).

<sup>25</sup> Jestliže byli předkladatelé vládního materiálu dva, postačí pověřit předložením návrhu Parlamentu ČR hlavního gestora, resp. příslušného člena vlády v souladu s čl. II odst. 5 Jednacího řádu vlády, není-li hlavní gestor členem vlády.

<sup>26</sup> Na základě materiálu předloženého vládě Ministerstvem zahraničních věcí ve spolupráci s Úřadem vlády ČR – Sekcí pro evropské záležitosti.

- **Postup po projednání žádosti o předchozí souhlas v Parlamentu ČR**

Jakmile obě komory Parlamentu ČR projednají návrh vlády na vyslovení předchozího souhlasu s návrhem právního aktu EU, vyrozumí gestor o výsledku tohoto projednání Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR. Odbor kompatibility **vyznačí výsledek projednání návrhu na vyslovení předchozího souhlasu v Parlamentu ČR v databázi ISAP č. 1C** ihned poté, co tuto informaci obdrží (od gestora či jiným způsobem). Do databáze ISAP č. 1C vkládá Odbor kompatibility též příslušná usnesení komor Parlamentu ČR k vládnímu návrhu na vyslovení předchozího souhlasu. Výsledek projednání vládního návrhu v Parlamentu ČR uvede gestor v každé instrukci a mandátu pro jednání; zástupce ČR v příslušném pracovním orgánu Rady, příp. v Radě jej oznámí na prvním následujícím jednání, při kterém bude daný návrh právního aktu EU projednáván.

### **C) Shrnutí jednotlivých kroků**

Jednotlivé kroky, jež je zapotřebí učinit v případě každého návrhu právního aktu EU podléhajícího předchozímu souhlasu Parlamentu ČR, lze popsat následovně:<sup>27</sup>

1. **V okamžiku přidělení gesce k návrhu právního aktu EU vyznačí Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR v databázi ISAP č. 1C skutečnost, že vláda nemůže hlasovat v orgánech EU pro přijetí návrhu právního aktu EU bez předchozího souhlasu obou komor Parlamentu ČR.**
2. **Rámcová pozice k návrhu bude následně vždy po konzultaci s Odborem koncepčním a institucionálním Úřadu vlády ČR a Odborem komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí zařazena ke schválení na jednání Výboru pro EU na pracovní úrovni (nebude-li schvalována Výborem pro EU na vládní úrovni).<sup>28</sup>**
3. **Gestor poté zašle dopis předsedům „evropských“ výborů Poslanecké sněmovny a Senátu s informací o návrhu právního aktu EU, k němuž přiloží samotný návrh a schválenou rámcovou pozici ČR k němu.**
4. **Po „finalizaci“<sup>29</sup> návrhu právního aktu EU připraví gestor materiál pro schůzi vlády s tím, že meziresortní připomínkové řízení může být nahrazeno projednáním ve Výboru pro EU na pracovní úrovni; následně gestor, resp. příslušný člen vlády předloží materiál vládě ke schválení.**

---

<sup>27</sup> Kroky 2 a 3 se neuplatní ve specifickém případě návrhů na změnu Smluv zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU (viz dále část IV.) a návrhů na sjednání mezinárodních smluv v rámci EU s využitím tzv. evolutivních klauzulí (viz dále část V.).

<sup>28</sup> Při zpracování rámcové pozice je gestor vázán lhůtami stanovenými ve Směrnici vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky (příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680). Schválenou rámcovou pozici vkládá gestor do databáze ISAP č. 1C.

<sup>29</sup> V případě návrhů na základě tzv. doložky flexibility po dosažení shody na podstatných rysech návrhu v rámci příslušných pracovních orgánů Rady; v případě návrhů na základě tzv. přechodových klauzulí po projednání návrhu v pracovních orgánech Rady co do jeho rozsahu, přinejmenším však alespoň po prvním projednání návrhu v příslušném pracovním orgánu Rady.

5. Návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR bude po schválení vládou zaslán dopisem příslušného člena vlády<sup>30</sup> předsedům Poslanecké sněmovny a Senátu.
6. Po projednání návrhu v obou komorách Parlamentu ČR vyznačí Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR výsledek tohoto projednání v databázi ISAP č. 1C. Výsledek projednání v Parlamentu ČR uvede gestor také v každé instrukci a mandátu pro jednání.

**IV. Zvláštní postup při aplikaci zjednodušeného postupu pro změnu Smluv (čl. 48 odst. 6 SEU)**

Jak již bylo ve zkratce předznamenáno výše, rozhodnutí Evropské rady přijímaná postupem dle čl. 48 odst. 6 SEU slouží k omezené novelizaci Smluv a podléhají následnému schválení všemi členskými státy Unie. Vláda proto bude v daném případě *mutatis mutandis* postupovat podle norem upravujících schvalování mezinárodních smluv měnících primární právo EU. Tento způsob České republiky kromě jiného umožní, aby se připravila na zasedání Evropské rady podobně jako na mezivládní konferenci svolanou za účelem přijetí mezinárodní smlouvy měnící primární právo.<sup>31</sup>

Poté, co je text návrhu rozhodnutí Evropské rady dojednán, gestor (MZV) ve spolupráci se spolugestorem (ÚV-SEZ) a případně s dalšími zúčastněnými orgány připraví materiál pro schůzi vlády obsahující návrh na přijetí a ratifikaci rozhodnutí Evropské rady. Všechny potřebné kroky vláda provede na základě jediného usnesení vlády. Materiál pro schůzi vlády se bude skládat z následujících částí:

- I. Návrh usnesení
- II. Předkládací zpráva
- III. Návrh rozhodnutí Evropské rady
- IV. Platné znění příslušných ustanovení práva Evropské unie, s vyznačením navrhovaných změn a doplnění
- V. Stanovisko pro Parlament
- VI. Směrnice pro jednání delegace České republiky na zasedání Evropské rady, pokud jde o přijetí rozhodnutí (dále jen „směrnice pro jednání delegace ČR“)
- VII. Předkládací zpráva pro Parlament
- VIII. Výsledky připomínkového řízení

Části III. - VI. se přiloží k dopisu, jímž vláda předloží Parlamentu ČR návrh na vyslovení předchozího souhlasu s přijetím rozhodnutí Evropské rady. Pro případ, že k návrhu rozhodnutí budou před jeho schválením Evropskou radou uplatněny ještě nějaké pozměňovací návrhy, měla by vláda usilovat o to, aby jí předchozí souhlas Parlamentu ČR umožňoval takovou případnou (nikoliv podstatnou) změnu podpořit. V ideálním případě by měl předchozí souhlas Parlamentu ČR dávat vládě pro jednání o případných změnách rozhodnutí stejný prostor, jaký vládě poskytuje schválená směrnice pro jednání delegace ČR. Vláda by proto měla Parlamentu navrhnout vedle vyslovení souhlasu se samotným návrhem rozhodnutí Evropské rady současně též stanovení „mantinelů“ v přiměřené míře obecnosti, které vládě

<sup>30</sup> Člen vlády, který předložil vládě materiál obsahující návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR. V případě návrhů na změnu Smluv zjednodušeným postupem podle čl. 48 odst. 6 SEU však bude návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR předkládat předsedům obou komor vždy předseda vlády.

<sup>31</sup> Postupuje se zejména podle *lex specialis* obsaženého v čl. 11 Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU; rámcová pozice ve smyslu čl. 10 této směrnice se proto nevypracovává.

v případě nutnosti umožní jednat o pozměňovacích návrzích rozhodnutí Evropské rady. Návrh těchto mezí pro jednání na Evropské radě vláda formuluje a schvaluje v rámci směrnice pro jednání delegace ČR. Takto schválené „mantinely“ vláda následně vtělí do návrhů usnesení komor Parlamentu ČR.<sup>32</sup>

Část VII. bude využita ve fázi po přijetí rozhodnutí Evropskou radou jako základ vládního návrhu na ratifikaci rozhodnutí (vládní návrh kompletuje gestor bez nutnosti opětovného předložení vládě).

#### **V. Zvláštní postup při sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU s využitím tzv. evolutivních klauzulí**

Pro praxi sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU je z taxativně vypočtených evolutivních klauzulí relevantní zejména využití tzv. doložky flexibility (čl. 352 SFEU).

Sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU je specifické mimo jiné v tom, že probíhá zpravidla ve dvou fázích. V prvním kroku Rada přijme na návrh vyjednavatele rozhodnutí, kterým dá zmocnění k podpisu dohody. Teprve ve druhém kroku přijme Rada na návrh vyjednavatele (ve stanovených případech po obdržení souhlasu Evropského parlamentu anebo po konzultaci s ním) rozhodnutí o uzavření dohody. Obě dvě rozhodnutí Rady mají povahu nelegislativního aktu EU. Právní základ pro podpis a uzavření dohody se neuvádí v dohodě samé, nýbrž v záhlaví příslušného rozhodnutí. Čl. 352 SFEU coby materiálně právní základ by byl uveden jak v rozhodnutí Rady o podpisu dohody, tak v pozdějším rozhodnutí Rady o uzavření dohody. S ohledem na tento právní základ by Rada v obou případech rozhodovala jednomyslně.

Přestože jde o dva samostatné právní akty, jejich osud je věcně svázán. Normativní substance, k níž se má Parlament ČR vyjádřit, není v rozhodnutích Rady, ale v dohodě, jejíž sjednání mají rozhodnutí umožnit. Bylo by proto bezpředmětné žádat Parlament ČR o předchozí souhlas před přijetím každého z uvedených rozhodnutí. Parlament ČR je nutno žádat o předchozí souhlas s dohodou samou, a to v okamžik, kdy je její obsah již plně seznatelný a hodnotitelný.<sup>33</sup>

Na rozdíl od vnitrounijních právních aktů je text dohody výsledkem vyjednávání se třetími zeměmi a definitivně fixován je teprve po podpisu dohody všemi smluvními stranami. V souladu se smyslem a účelem dotčené právní úpravy proto budou pravidla upravující předchozí souhlas Parlamentu ČR při sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU

<sup>32</sup> V případě návrhu rozhodnutí Evropské rady o změně čl. 136 SFEU za účelem vytvoření tzv. Evropského mechanismu stability pro členské státy eurozóny vláda původně navrhovala Parlamentu ČR vyslovit vedle souhlasu s návrhem rozhodnutí Evropské rady také souhlas se směrnicí pro jednání delegace ČR. Tento postup však obě komory odmítly a přistoupily pouze na uvedené řešení s tím, že s ohledem na rozdílné postavení obou komor vůči vládě bylo stanovení „mantinelů“ dle dikce převzaté ze směrnice pro jednání delegace ČR uvozeno v případě Poslanecké sněmovny slovem „ukládá vládě“ a v případě Senátu slovy „vyslovuje souhlas s“.

<sup>33</sup> Je zapotřebí si uvědomit, že Parlament ČR sleduje přípravu dohody již od samého počátku. Bezprostředně po schválení rámcové pozice ve smyslu čl. 10 Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU je gestor povinen k připravované dohodě vypracovat Stanovisko pro Parlament ČR ve smyslu čl. 12 odst. 2 této směrnice. Prostřednictvím tohoto stanoviska gestor seznámí Parlament ČR s tím, že se připravuje dohoda o určitém předmětu, a taktéž mu dává prostor již poukázat na skutečnost, že za účelem sjednání dohody bude velmi pravděpodobně nutné využít doložku flexibility. Přijme-li některá z komor v reakci na toto stanovisko usnesení, je vláda povinna jej při přípravě vlastní vyjednávací pozice zohlednit (viz. čl. 12 odst. 6 resp. 7 Směrnice ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU). Oproti tomu předchozí souhlas Parlamentu ČR již představuje formu kvalifikovaného souhlasu, který se musí vztahovat k již dojednanému textu dohody.

aplikována tak, že předchozí souhlas nebude vyžadován již pro hlasování o rozhodnutí Rady, kterým Rada dává zmocnění k podpisu dohody (první krok), ale **až pro uskutečnění druhého kroku, tj. pro hlasování o přijetí rozhodnutí o uzavření předmětné smlouvy**. Protože rozhodnutí o uzavření dohody zpravidla postrádá vlastní normativní obsah a předmětem předchozího souhlasu Parlamentu ČR je sama dohoda, **může vláda předložit Parlamentu ČR návrh na vyslovení předchozího souhlasu bez zbytečného odkladu po podpisu dohody**, aniž by musela nutně vyčkávat na vydání návrhu rozhodnutí Rady o uzavření dohody.

Zvolený postup skýtá následující výhody: (i) vylučuje nutnost zatěžovat Parlament ČR opakovanými žádostmi o předchozí souhlas v případě, že třetí stát, s nímž je dohoda sjednávána, přijde v mezidobí mezi přijetím rozhodnutí Rady o podpisu a plánovaným podpisem dohody s dalšími požadavky; (ii) plně odpovídá logice schvalování mezinárodních smluv v ČR; (iii) Parlament ČR takto získá dostatek prostoru k seznámení se s obsahem dohody a k jejímu řádnému projednání.

Tento postup se uplatní u unijních dohod a u smíšených smluv vládní a resortní povahy.

**V případě smíšených smluv prezidentského typu bude vláda předkládat Parlamentu ČR žádost o předchozí souhlas pro hlasování v Radě o uzavření dohody společně s návrhem na vyslovení souhlasu k ratifikaci dohody prezidentem republiky.**<sup>34</sup> Části vládního návrhu na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR budou za těchto okolností součástí materiálu pro schůzi vlády *k návrhu na sjednání dohody*. Všechny potřebné kroky vláda provede na základě jediného usnesení vlády. Materiál pro schůzi vlády se bude skládat z následujících částí:

- I. Návrh usnesení
- II. Předkládací zpráva
- III. Návrh rozhodnutí Rady o podpisu dohody<sup>35</sup>
- IV. Návrh dohody (za předpokladu, že jde o samostatný dokument a text dohody není již přílohou rozhodnutí Rady o podpisu dohody)
- V. Návrh rozhodnutí Rady o uzavření dohody (je-li již k dispozici)
- VI. Platné znění příslušných ustanovení práva Evropské unie s vyznačením navrhovaných změn a doplnění (pouze pokud je dohodou měněna předchozí mezinárodní smlouva sjednaná v rámci EU)
- VII. Stanovisko pro Parlament
- VIII. Předkládací zpráva pro Parlament
- IX. Výsledky připomínkového řízení

Za této situace by část VII. (Stanovisko pro Parlament) měla být koncipována čistě jako poziční dokument vlády ČR. Popisné pasáže by měly být přesunuty do části VIII. (Předkládací zpráva pro Parlament).

Ve výjimečném případě, kdy bude sjednávána unijní dohoda, ke které se nevyjadřuje Evropský parlament a její podpis i uzavření jsou z toho důvodu v Radě schvalovány jediným rozhodnutím, bude vláda žádat Parlament ČR o jeho předchozí souhlas se sjednáním dohody před přijetím tohoto jediného rozhodnutí.

<sup>34</sup> V praxi bývá časté, že k uzavření dohody jménem Unie dochází v případě smíšených smluv až poté, co členské státy dohodu schválily v souladu s jejich ústavními předpisy (v ČR jde u smluv prezidentského typu o ratifikaci prezidentem republiky).

<sup>35</sup> Je nutné předkládat zásadně originální dokumenty Rady (tj. s původní hlavičkou a uspořádáním), neboť jen z nich lze vyčíst verzi dokumentu i informace ohledně postupu projednávání dokumentu v rámci struktur Rady.



Za situace, kdy bude sjednávána (i) unijní dohoda (ať už se souhlasem Evropského parlamentu či bez) nebo (ii) smíšená smlouva vládní či resortní povahy, se bude materiál pro schůzi vlády skládat ze stejných částí jako v případě smíšené smlouvy prezidentské kategorie, vyjma části VIII. (Předkládací zpráva pro Parlament), která nemá v těchto případech uplatnění, neboť tyto dohody nejsou předmětem následných vnitrostátních schvalovacích procedur. Zde tedy půjde pouze o návrh na vyslovení předchozího souhlasu Parlamentu ČR. V případě unijních dohod sjednávaných bez souhlasu Evropského parlamentu budou části III., IV. a V. velmi pravděpodobně sloučeny do jediné části obsahující návrh rozhodnutí Rady o podpisu a uzavření dohody s připojeným textem dohody v příloze dokumentu.