

ORGÁNY EVROPSKÉ UNIE – PRÁVNÍ ASPEKTY

Evropská unie je „živým organismem“, má svou vlastní vůli, kterou musí nějak formulovat a navenek projevovat a k tomu potřebuje orgány stejně jako tomu např. v případě České republiky nebo kteréhokoliv jiného státu či mezinárodní organizace. Na Evropskou unii, resp. v minulosti na Společenství můžeme též nahlížet jako na obdobu některé z obchodních korporací, jež znáte z českého obchodního práva. I ty jsou právníckými osobami a i ony potřebují určitou vnitřní strukturu, jež zajistí jejich fungování a umožní jim podnikat.

ORGÁNY STÁTŮ A MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ

Každý moderní stát i každá mezinárodní organizace zajišťuje svou činnost prostřednictvím orgánům k tomu určených. Také činnosti Evropské unie a pravomoci, které jí byly členskými státy svěřeny, jsou vykonávány řadou specifických orgánů.

V případě států, alespoň těch moderních a demokratických, je v rámci uspořádání jejich orgánů zohledňována teorie dělby, podle níž se veřejná moc člení na moc zákonodárnou, soudní a výkonnou. Smyslem je vytvořit takový systém, který omezí možnosti zneužití moci státem. Jednotlivé moci jsou pak vykonávány oddělenými orgány, typicky parlamentem, soudy a vládou. Komplikovanější je situace v případě federací, které se vytváří zpravidla dvě úrovně orgánů – federální a státní. V každém státě federace potom působí jak orgány státní, tak ve vymezených oblastech také orgány federální.

Také pro mezinárodní organizace je charakteristické, že je jejich činnost zajišťována prostřednictvím řady orgánů. S ohledem na to, že tyto organizace žádnou veřejnou mocí nedisponují, je ale jejich systém jednodušší a plní jiné úkoly. Mezinárodní organizace typicky disponují orgánem složeným se zástupců členských států na vládní úrovni. Takový orgán zpravidla přijímá veškerá zásadní rozhodnutí spadající do oblasti činnosti dané mezinárodní organizace. Činnosti tohoto shromáždění napomáhá a každodenní chod mezinárodní organizace zajišťuje orgán administrativní povahy. Některé mezinárodní organizace navíc disponují i zvláštními panely pro řešení sporů.

VYSVĚTLENÍ PRINCIPU ROZDĚLENÍ PRAVOMOCÍ V EVROPSKÉ UNII MEZI JEDNOTLIVÉ ORGÁNY

Evropská unie je stále jen mezinárodní organizací. Hlásí se přitom k principům fungování demokratické společnosti. Zároveň je ale její povaha od jiných organizací odlišná, blízká státu. V některých ohledech má konfederativní charakter, najdeme i federativní prvky. To vše se nutně muselo projevit ve způsobu, jakým jsou koncipovány její orgány.

V řadě ohledů orgány Evropské unie připomínají složením a pravomocemi orgány státní. Některá východiska jsou společná - stejně jako je tomu u států, i činnosti Evropské unie musí být rozděleny mezi více orgánů, aby se eliminovalo riziko zneužití svěřené moci. Kritéria rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány jsou však značně odlišná od toho. Je tomu tak proto, že v první řadě musí být reflektována povaha Evropské unie a skutečnost, že je mezinárodní organizací.

Rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány Evropské unie proto nesleduje zájem na striktním oddělení moci výkonné, zákonodárné a soudní, ale spíše zohledňuje dílčí a potencionálně odlišné zájmy:

1. Evropské unie jako svébytného a na členských státech nezávislého celku na straně jedné,
2. členských států na straně druhé a
3. lidu Evropské unie na straně třetí.

Tyto zájmy jsou potom na vrcholné úrovni reprezentovány Evropskou komisí, která hájí zájmy Evropské unie, Radou, která reprezentuje zájmy členských států a Evropským parlamentem, který reprezentuje zájmy občanů Evropské unie. Tyto orgány potom v různé míře disponují legislativními a výkonnými pravomocemi. Výkon moci soudní byl svěřen především Soudnímu dvoru. Vedle toho v rámci Evropské unie působí celá řada dalších orgánů, které plní nejrůznější specifické úkoly.

HORIZONTÁLNÍ A VERTIKÁLNÍ ROZDĚLENÍ ČINNOSTÍ

Takto pojaté rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány můžeme označit za horizontální dělbou činností v Evropské unii. Ta je dále doplněna dělbou vertikální. Určité činnosti Evropské unie totiž nejsou zajišťovány přímo jejími orgány, ale orgány jejích států. Ty pak de facto vystupují jako orgány Evropské unie. Jako příklad lze uvést výkon soudní moci, který je ve stanovených případech zajišťován též soudy členských států, či dozor nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže, který je prováděn nejenom Komisí v rámci jejích výkonných pravomocí, ale též soutěžními orgány členských států. Také dovoz a vývoz zboží z 3. států je zajišťován prostřednictvím celních orgánů členských států, byť se jedná o výlučnou politiku Evropské unie. Všechny tyto orgány zůstávají výhradně součástí institucionální struktury svých států, funkčně jsou však také orgány Evropské unie.

STRUČNÝ PŘEHLED ORGÁNŮ

Nejdůležitějšími orgány Evropské unie jsou:

- Evropský parlament,

- Evropská rada,
- Rada,
- Evropská komise (dále jen „Komise“),
- Soudní dvůr Evropské unie,
- Evropská centrální banka a
- Účetní dvůr.

Unie dále disponuje orgány, které fungují jako pomocné vůči výše uvedeným. Příkladem může být Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor. Vedle těchto orgánů má Unie řadu dalších, které zabezpečují její dílčí a specifické činnosti. Zmínit lze např. Europol a Eurojust.

LEGISLATIVNÍ ČINNOST EVROPSKÉ UNIE

Unikátní povaha orgánů Evropské unie, která ji odlišuje od států a jiných mezinárodních organizací, se plně projevuje v rovině tvorby práva. Na rozdíl od států, kde je legislativní proces svěřen zpravidla jednomu orgánu – parlamentu, se na přijímání předpisů v Unii podílí orgánů více. Legislativní návrhy předkládá Evropská komise, o jejich přijetí či nepřijetí potom rozhoduje Rada, nebo dnes již častěji Rada společně s Evropským parlamentem. Srovnání s jinými mezinárodními organizacemi v tomto případě není na místě, neboť ty vlastní legislativu v tom pravém slova smyslu nepřijímají. Výsledkem jejich činnosti jsou mezinárodní smlouvy, nikoliv obdoba vnitrostátních zákonů (nařízení), či předpisy harmonizující vnitrostátní právo (směrnice).

EVROPSKÝ PARLAMENT

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA

Evropský parlament je složen ze 751 zástupců občanů Evropské unie. Je to jediný hlavní orgán, jehož složení je občany Unie určováno přímo. Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci, dále pak funkci politické kontroly a konzultace. Důležitou roli hraje při ustavování Komise. Evropský parlament také určuje, kdo bude Evropským ombudsmanem. Na rozdíl od českého parlamentu Evropský parlament není vrcholným mocenským a legislativním orgánem Unie.

VOLBY DO PARLAMENTU

Členové Parlamentu jsou voleni na dobu pěti let ve všeobecných a přímých volbách svobodným a tajným hlasováním. Pouze volební postup se v jednotlivých členských státech liší, členské

státy se dosud neshodly na jednotných pravidlech. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, malé státy jsou přitom zvýhodněny na úkor států velkých.

Občané členských států Evropské unie mohou volit ve volbách do Evropského parlamentu buď v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, nebo ve státě jiném, pokud v něm mají své bydliště. Totéž platí i o možnosti kandidovat. Právní úprava výkonu volebního práva v jiném státě je obsažena ve směrnici Rady 93/109/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky. Tento právní předpis stanoví základní požadavky na voliče/kandidáta a příslušný členský stát, které mají zajistit nerušený výkon volebních práv a zároveň zajistit určitou míru kontroly.

V českém právu je výkon volebního práva do Evropského parlamentu zakotven v zákonu č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů. Dle tohoto zákona může volit na území České republiky každý občan České republiky nebo občan jiného členského státu, za předpokladu, že alespoň druhý den voleb dosáhnou věku 18 let, a zároveň mají po dobu nejméně 45 dnů trvalé bydliště v místě, kde budou volit.

Obdobně je výše uvedeným zákonem upraveno právo být volen. Požadavek trvalého bydliště je stejný, liší se pouze minimální věk, když kandidát musí dosáhnout druhého dne voleb alespoň 21 let věku. Podmínky kandidatury jsou samozřejmě v případě tuzemců i cizinců zcela rovné.

SLOŽENÍ PARLAMENTU

Evropský parlament na rozdíl od českého má pouze jednu komoru. Jak ale naznačuje již dříve popsaný proces tvorby legislativy, funkčně plní roli druhé komory Parlamentu Rada, byť je samozřejmě institucionálně zcela samostatným orgánem.

Rozdělení mandátů mezi členské státy ukazuje níže uvedená tabulka. O počtu rozdělení mandátů rozhoduje z podnětu Evropského parlamentu a po obdržení jeho souhlasu jednomyslně Evropská rada. Je přitom vázána Smlouvou o Evropské unii, která stanoví maximální počet členů Evropského parlamentu celkem a maximální počet na jeden členský stát. Současné počty mandátů rozdělené mezi jednotlivé země ukazuje následující tabulka. Složení se ale může změnit v případě, že se Evropská unie rozšíří o nové členské státy. Obdobně se ale v opačném směru projeví snížení počtu členských států v důsledku vystoupení Velké Británie (dojde-li k němu). V takovém případě by do budoucna došlo k novému přerozdělení počtu mandátů rozdělených mezi jednotlivé členské státy. Horní hranice 751 členů Evropského parlamentu (včetně jeho předsedy) by ale nejbližších následujících voleb zůstala zachována.

Tabulka 2: Složení Evropského parlamentu

Členský stát	Počet mandátů (Lisabonská smlouva)
Německo	96
Francie	74
Spojené království, Itálie	73
Španělsko	54
Polsko	51
Rumunsko	32
Nizozemsko	26
Belgie, Česká republika, Maďarsko, Portugalsko, Řecko	21
Švédsko	20
Rakousko	18
Bulharsko	17
Slovensko, Finsko, Dánsko	13
Chorvatsko, Irsko, Litva	11
Lotyšsko, Slovinsko	8
Estonsko, Kypr, Lucembursko, Malta	6

Evropský parlament je typicky nadstátním orgánem, nezastupuje tedy členské státy a národní vlády na jeho fungování a rozhodování nemají žádný přímý vliv. Tomu odpovídá i skutečnost, že jeho členové se sdružují v politických skupinách, ne na základě své národnosti, ale dle své

politické příslušnosti. Tyto politické skupiny jsou analogií vnitrostátních politických stran. Jsou významným faktorem integrace uvnitř Unie a přispívají k vytváření evropského povědomí a k vyjadřování politické vůle občanů Unie.

Poslanci si volí ze svého středu **předsedu a místopředsedy**, kteří zastupují Evropský parlament navenek, pořádají schůze a dohlížejí nad dodržováním Jednacího řádu Evropského parlamentu. Činnost Evropského parlamentu se neodehrává jen v plénu. Poslanci jsou organizováni do oborově zaměřených parlamentních výborů, které projednávají přijímané legislativní akty či připravují vlastní pozměňovací návrhy. Za účelem zvyšování vlivu Unie v zahraničí Evropský parlament zřizuje stálá zastoupení (**delegace**) při státních parlamentech ve třetích zemích.

Fungování Evropského parlamentu po administrativně-technické stránce je zajištěno úřednickým aparátem. Tím je **generální sekretariát** zaměstnávající cca 4.000 úředníků vedený generálním tajemníkem. Nemalá část těchto úředníků je zaměstnána v tlumočnické a překladatelské službě. Každý poslanec Evropského parlamentu totiž může při jednání používat svůj vlastní úřední jazyk veškerou komunikaci v rámci této instituce. To přirozeně klade značné nároky na zajištění těchto překladů, který často musí být uskutečňován v reálném čase.

PRAVOMOCI EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament byl původně zřízen jako orgán především s **kontrolními pravomocemi**. Ty vykonává zejména vůči Komisi, kterou může interpelovat a v případě zjištění závažných pochybení odvolat. Interpelována může být i Rada, odvolání tohoto orgánu ale samozřejmě není možné. Je to dáno faktem, že Rada je orgánem složeným se zástupců členských států na ministerské úrovni a má také prosazovat jejich zájmy. Případná možnost odvolání tohoto orgánu Evropským parlamentem by nastolila těžko řešitelnou otázku, kdo a jak by příslušného ministra nahradil, což by znamenalo zásah do politického systému členských států. Zároveň by to znamenalo nastolení podřízeného postavení členských států vůči Evropské unii v rámci jejich institucí, což je nemyslitelné.

Všichni občané unie se mohou na Evropský parlament obracet s peticemi. Parlament dále jmenuje veřejného ochránce práv oprávněného přijímat stížnosti od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Společenství, s výjimkou Soudního dvora a Soudu prvního stupně při výkonu jejich soudních pravomocí. Evropský parlament může též zřizovat vyšetřovací výbory ve vztahu ke členským státům v případě porušení práva Evropské unie. Evropský parlament se může obracet na Soudní dvůr se žalobami o neplatnost aktu Evropské unie, případně se žalobou na nečinnost, pokud některý orgán Unie nejednal, kde jednat měl.

Na rozdíl od národních parlamentů, Evropský parlament v současné době nemá výlučnou legislativní pravomoc. Legislativního procesu se účastní pouze společně s Radou, jako její rovnocenný partner. V rámci této sdílené **legislativní pravomoci** může parlament přijímat evropskou legislativu, např. směrnice či nařízení. Nemá však právo iniciovat legislativní proces. Návrhy legislativních aktů předkládá Komise. Legislativního procesu se Evropský parlament účastní formou legislativních procedur.

Evropský parlament dále disponuje **rozpočtovou pravomocí**, opět společně s Radou. Evropský parlament tak spolurozhoduje o příjmech a výdajích Unie. Zároveň uděluje Evropské komisi absolutorium za plnění rozpočtu Evropské unie. Jinými slovy potvrzuje, že bylo plněno řádně. Důsledkem případného neudělení absolutoria by patrně bylo odstoupení Evropské komise ze své funkce.

EVROPSKÁ RADA

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA

Evropská rada je vrcholným politickým orgánem Evropské unie. Jejím úkolem je rozhodovat o všech zásadních otázkách, které mohou být na straně členských států realizovány jen na té nejvyšší politické úrovni. Jedná se tedy o problémy, které jsou zpravidla řešeny v závislosti na způsobu rozdělení moci státě buď předsedy vlád či prezidenty. Evropská rada má za úkol poskytovat Evropské unii a jejím dalším orgánům podněty pro její rozvoj a vymezuje v obecné rovině její politické směřování a priority. Legislativní funkci nevykonává.

SLOŽENÍ EVROPSKÉ RADY

Evropskou radu tvoří hlavy států nebo předsedové vlád členských států společně s jejím předsedou a předsedou Komise. Jejího jednání se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. V současné době je diskutována otázka sloučení postu předsedy Evropské rady a předsedy Komise. K tomu by ale byla nutná revize primárního práva.

V Evropské radě jsou členské státy zasotupeny na vrcholné politické úrovni. Rozhodnutí, zda bude stát zastoupen předsedou své vlády nebo prezidentem, je vnitřní věcí každého státu. Vychází se přitom ze vzájemného postavení a pravomocí dotčených osob v rámci daného státu. Zpravidla jsou státy zastupovány předsedy vlád, nicméně v tzv. prezidentských demokraciích, jako je třeba Francie, jsou to právě jejich prezidenti. Česká republika je, přes určité neshody dané relativně krátkým členstvím v Evropské unii a problémy dané absencí odpovídající právní úpravy, v Evropské radě zastupována předsedou vlády.

Složení Evropské rady napovídá, že se nejedná o orgán jednající kontinuálně. Vzhledem k povinností vrcholných zástupců členských států na vnitrostátní úrovni a omezeným

potřebám jejího jednání na úrovni unijní (řeší jen nejdůležitější otázky, nikoliv každodenní agendu), zasedá Evropská rada zásadně dvakrát za půl roku. Možná jsou i mimořádná jednání. Vždy jsou svolávána předsedou Evropské rady.

Politicky významnou novinkou zavedenou Lisabonskou smlouvou, která do určité míry zmenšila vliv členských států na chod Evropské rady, je nový institut předsedy Evropské rady. Jeho úkolem je Evropské radě předsedat, vést její jednání a přičiňovat se o to, aby jednání tohoto orgánu bylo kontinuální. Jeho úkolem je rovněž napomáhat dosažení kompromisu mezi zástupci členských států, kdy se jejich pohledy na věc liší způsobem neumožňujícím přijetí nezbytného rozhodnutí. Předseda Evropské rady rovněž zastupuje Evropskou unii ve vnějších záležitostech, které se týkají společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jeho role je zde ale limitovaná pravomocemi vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

PRAVOMOCI EVROPSKÉ RADY

Evropská rada je orgánem, který činí zásadní politická rozhodnutí klíčová pro další vývoj a směřování Evropské unie. Na rozdíl od Rady Evropská rada nedisponuje legislativní pravomocí. Přijímá pouze na základě konsenzu obecné závěry, které slouží jako vodítko pro další činnost ostatních orgánů Evropské unie (zejména Komise a Rady) v oblasti realizace politik Unie. Může, opět na základě konsenzu, přijímat též deklarace a rezoluce, které vyjadřují pohled vrcholných politiků členských států na určitou věc.

Významné postavení má Evropská rada v procesu provádění změn smluv, kterými byla Evropská unie založena. Pokud jde o změny zásadní, je to Evropská rada, kdo dává souhlas nezbytný pro to, aby o změnách bylo vůbec jednáno. V případě změn, které se týkají vnitřních politik a činností Unie, může konkrétní řešení přímo navrhnout.

RADA

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA

Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci, vymezuje politiky a koordinuje činnosti v Evropské unii. Je klíčovým orgánem, jehož smyslem je reprezentovat v institucionální struktuře Evropské unie zájmy členských států.

SLOŽENÍ RADY

Podstatu Rady nejlépe vystihuje její zažité označení „Rada ministrů“. Rada se totiž skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu toho členského státu, který zastupuje, a vykonávat jeho jménem hlasovací právo. Volba

ministrů byla záměrná, pouze oni mají ty nejlepší prostředky pro to zajistit, aby na národní úrovni bylo dosaženo to, co je v Radě rozhodnuto.

Z výše uvedeného nepřímo vyplývá, že oproti jiným orgánům Unie Rada nemá pevné složení. Schází se v různých formacích v závislosti na tom, jaká věc je Radě v dané chvíli rozhodována. Formací je v současné době, po přijetí Lisabonské smlouvy, deset.

Tabulka 3: Formace Rady

Formace Rady
Obecné záležitosti
Zahraniční věci
Hospodářství a finance (tzv. ECOFIN)
Spravedlnost a vnitřní věci
Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele
Konkurenceschopnost
Doprava, telekomunikace a energie
Zemědělství a rybolov
Životní prostředí
Vzdělávání, mládež a kultura

Příslušný ministr rozhodující v Radě je zplnomocněn svou vládou k jednání jejím jménem, a tedy i jménem daného státu. Rozhodnutí tohoto ministra je zároveň rozhodnutím členského státu a je pro něj závazné. Za svá rozhodnutí jsou ministři odpovědní pouze vnitrostátně vůči národním parlamentům či občanům daného státu.

Jeden z členských států vykonává vždy po dobu 6 měsíců **předsednictví Rady**. Předseda (kterým je ministr daného státu) odpovídá za program jednání Rady, pořádá a řídí pracovní schůze, zprostředkovává kompromisy mezi členskými státy, podepisuje jménem Evropské unie mezinárodní smlouvy. Jeho postavení je do určité míry srovnatelné s postavením předsedy

Evropské rady. Jedinou výjimkou je v tomto ohledu rada pro zahraniční věci, která je předsedána Vysokým představitelem Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Činností Rady je nápomocna stálá úřednická struktura. Ta je představována **generálním sekretariátem**, v jehož čele stojí **generální tajemník Rady**. Generální sekretariát má na starosti administrativní záležitosti chodu Rady. Zajišťuje tlumočení, překlady dokumentů, doručování apod.

Přípravu činností Rady zajišťuje **Výbor stálých zástupců** (COREPER). COREPER Je složen z diplomatických zástupců členských států, kteří pro svou práci dostávají stejné instrukce od vlád svých států, jako jsou udělovány ministrům pro jednání v Radě. Na základě těchto instrukcí zástupci předjednáávají záležitosti, které mají být řešeny Radou. Věci, kde dosáhnou konsenzu, Rada jen formálně odsouhlasí. To ji umožňuje zrychlit práci a soustředit se na věci důležité, které nemohou být na nižší úrovni COREPERU uspokojivě projednány.

ROZHODOVÁNÍ V RADĚ

Ministři v Radě rozhodují různými způsoby podle toho, o jaké věci jednají. Uplatňují se tři způsoby hlasování:

prostou většinou;

kvalifikovanou většinou;

jednomyslně;

Hlasování prostou většinou se používá při hlasování o procedurálních otázkách.

Hlasování kvalifikovanou většinou je obecným způsobem hlasování a používá se zejména v případech, kdy je přijímána legislativa k regulaci jednotného vnitřního trhu. Lisabonská smlouva zavedla nový způsob určení kvalifikované většiny, který původní předlisabonský nahradil. Nový mechanismus je demokratičtější (bráno perspektivou panevropskou), ovšem méně výhodný pro malé státy ve srovnání s mechanismem dřívějším. Při hlasování kvalifikovanou většinou je popřena základní zásada mezinárodního práva veřejného, kterou je zásada svrchované rovnosti států. Váha hlasu každého státu totiž odpovídá velikosti jeho populace. Naproti tomu v mezinárodním právu si státy jsou zcela rovní.

Kvalifikovaná většina je podle postlisabonského systému vymezena, a tedy rozhodnutí bude přijato, pokud se pro vysloví nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně patnácti z nich a zastupujících členské státy, které představují nejméně 65 % obyvatelstva Unie. Pojistkou

malých států je zakotvení tzv. blokační menšiny tvořené alespoň čtyřmi členy Rady. Pokud by se totiž takové množství států vyslovilo proti přijetí rozhodnutí, toto nebude přijato.

Jednomyslné hlasování se používá zásadně (existují výjimky) při rozhodování ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Jednomyslně se hlasuje také o daňových věcech, případně v otázkách, kde Evropská unie dosud nemá pravomoci, ale které jsou nezbytné k dosažení některého z jejích cílů, tedy v otázkách tzv. subsidiárních pravomocí.

PRAVOMOCI RADY

Rada je hlavním legislativním orgánem Evropské unie. Pokud je legislativa přijímána řádným legislativním postupem, pak se na výkonu této pravomoci spoluúčastní také Evropský parlament. V případě zvláštních postupů Rada legislativu přijímá sama. Legislativní pravomoc se projevuje i ve vztazích vůči jiným subjektům mezinárodního práva, když je to právě Rada, kdo uzavírá jménem Evropské unie mezinárodní smlouvy.

V oblastech společné zahraniční a bezpečnostní spolupráce má Rada **výkonné pravomoci**. Rada je dále odpovědná za koordinaci hospodářských politik členských států.

Rada disponuje též **kontrolními pravomocemi** vůči členským státům v oblasti fiskální disciplíny. Za závažné porušení rozpočtových pravidel může být členský stát Radou dokonce pokutován. Tento mechanismus však dosud (do roku 2012) nebyl plně využíván. Jsou proto plánovány změny, které mají zajistit lepší prosazování pravidel fiskální disciplíny.

Již ve výkladu o Evropském parlamentu bylo uvedeno, že se Rada účastní procesu přijímání rozpočtu Evropských společenství. Náleží jí proto také **rozpočtová pravomoc**.

KOMISE

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA

Komise je orgánem, který si s Evropskou unií spojujeme patrně nejvíce. Nadstátní povaha této mezinárodní organizace se ve fungování a pravomocích tohoto orgánu projevuje patrně nejvíce. Komise je monitoruje dodržování unijního práva členskými státy, plní rozpočet, realizuje unijní politiky. Je to orgán výkonný s řadou dalších pravomocí, které jí umožňují fungovat nejen jako obdoba národních vlád, ale i úřadů pro ochranu hospodářské soutěže či finančních úřadů. Disponuje výsadem právem iniciovat legislativní proces.

SLOŽENÍ KOMISE

Komise se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu. Do tohoto počtu jsou zahrnuti také její předseda a vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Funkční období Komise je pětileté a na rozdíl od Rady tedy není variabilní. Opakovaný výkon funkce je možný. Členové Komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti. Požadavek evropanství výslovně zakotvila lisabonská smlouva a má zjevně zabránit jmenovat komisaři osoby, které by nebyly pro své předchozí chování schopni prosazovat zájmy celé Evropské unie i proti zájmům členských států. Na straně druhé, identifikace s prací komisaře patrně nebude příliš náročná vzhledem ke skutečnosti, že členové Komise jsou poměrně velkoryse placeni právě Evropskou unií.

Nejenom jednotlivé komisaři, ale i Komise jako celek je povinna vykonávat své funkce zcela nezávisle. Členové Komise nesmí vyžadovat či přijímat pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu. Jsou povinni postupovat pouze se zřetelem na zájmy Evropské unie a zdržet se jakéhokoli jednání neslučitelného s povahou své funkce nebo plněním svých úkolů.

Dlouho diskutovaným problémem je množství komisařů, které se zdá být, vzhledem k agendě, kterou Evropská komise zajišťuje, v současné době nadbytečné. Dle lisabonské smlouvy se měla Komise včetně předsedy a vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku skládat jen z takového počtu členů, který odpovídá dvěma třetinám počtu členských států. Ke skutečnému snížení počtu komisařů však nikdy nedošlo.

Proces ustavení Komise je poměrně komplikovaný a připomíná ustavování české vlády. Zároveň je navázán časově i politicky na volby do Evropského parlamentu. S ohledem na výsledky voleb do tohoto orgánu totiž Evropská rada kvalifikovanou většinou navrhuje Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise, který jej musí většinou svých členů zvolit. Následně Rada vzájemnou dohodou se zvoleným předsedou přijme seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy Komise. Tyto osoby jsou vybírány na základě návrhů členských států. Takto sestavený sbor členů Komise musí být opět schválen Evropským parlamentem, a to včetně vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Teprve poté je Komise kvalifikovanou většinou jmenována Evropskou radou.

Přestože Evropský parlament nemůže přímo ovlivnit složení Evropské komise, fakticky tuto možnost svým jednáním získal tím, že kandidáty zve na slyšení (tzv. grilling), v rámci nichž posuzuje jejich vhodnost pro výkon funkce komisaře. Jakkoliv tato procedura není právně upravena, prosadila a významně ovlivňuje budoucí složení Evropské komise.

Předseda Komise je obdobou předsedy vlády. Vymezuje směry, v jejichž rámci Komise plní své úkoly, rozhoduje o vnitřní organizaci Komise, aby zajistil soudržnost, výkonnost a kolegiální její činnosti, vymezuje působnost jednotlivých Komisařů a jmenuje její místopředsedy z řad členů Komise.

Komise je analogií vlády státu. Podobný je nejenom shora popsán způsob jejího ustavování, ale též její pravomoci a její vnitřní členění. Jednotlivé činnosti Komise jsou rozděleny mezi tzv. generální ředitelství a útvary (služby). Ty jsou obdobou ministerstev. Jsou odpovědné vždy za určitou oblast politik Evropské unie. Jsou řízeny generálními řediteli, politicky zpravidla podléhají vždy jednomu z Komisařů (např. generální ředitelství pro daně a cla, generální ředitelství pro regionální politiku a další). Komisaři pracují samostatně, případně dochází k vytváření oborově zaměřených skupin.

Funkce Komise jako celku končí uplynutím jejího funkčního období, případně odstoupením poté, co ji Evropský parlament vyslovil stanoveným způsobem nedůvěru. Přestože to není stanoveno přímo v zakládacích smlouvách, funkce Komise může skončit též jejím odstoupením jako celku bez předchozího rozhodování Evropského parlamentu. Individuálně končí funkce Komisaře jeho smrtí, odstoupením nebo odvoláním Evropským soudním dvorem. Členské státy ani Rada nemohou samy přímo způsobit zánik funkce Komisaře či Komise jako celku. Tím je zdůrazněna její nezávislost a podpořen její nadstátní charakter.

ROZHODOVÁNÍ V KOMISI

Evropská komise je usnášeníschopná, sejde-li se většina jejích členů. Svá rozhodnutí, za která nese odpovědnost jako celek, přijímá několika různými postupy. Může tak rozhodovat hlasováním prostou většinou hlasů svých členů na neveřejném zasedání, případně zjednodušenými formami. Alternativně tak připadá v úvahu písemný postup, v rámci něž dochází k rozeslání návrhu rozhodnutí v písemné podobě všem členům Komise s určením lhůty, během níž musí komisaři vyjádřit jakékoli výhrady nebo změny, k nimž by tento návrh mohl být podnětem. Nedojde-li k předložení žádných výhrad, je návrh přijatý. Druhou alternativou je pověření jednoho či více komisařů k přijetí vymezeného opatření.

PRAVOMOCI KOMISE

Úkolem Komise je dbát na provádění zakládacích smluv, jakož i aktů přijatých orgány Unie na jejich základě. Komise má tedy **kontrolní pravomoci** vůči členským státům. Vykonává nad nimi dozor, aby nedocházelo z jejich strany k porušování unijního práva. Komise je proto označována jako „strážkyně zakládacích smluv“ nebo též „hlídací pes“. V případě zjištěných závažných nedostatků má Komise prostředky, kterými může přimět členský stát k nápravě v řízení, které označujeme jako řízení pro porušení povinnosti ze Smlouvy.

Komise disponuje dále **výkonnou pravomocí**. Realizuje jednotlivé politiky Evropské unie (např. společnou zemědělskou politiku a další). V tomto ohledu je její funkce velmi podobná funkci vlády státu. Komise dále odpovídá za správu a plnění rozpočtu Evropské unie. Dohlíží nad tím, zda je s výdaji nakládáno účelně a správně, neboť praktická realizace, a tedy i plnění rozpočtu, je nakonec většinou věcí vnitrostátních orgánů. Důležitou výkonnou pravomocí Komise disponuje v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Vystupuje zde jako obdoba českého Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Komise dále disponuje omezenou **legislativní pravomocí**. Stejně jako česká vláda, která je oprávněna přijímat podzákonné právní akty k provedení zákonů, i Komise disponuje delegovanou legislativní pravomocí. Tam, kde byla dříve zmocněna Radou, může Komise přijímat nelegislativní akty k provedení nepodstatných prvků právních předpisů Evropské unie.

Komise je, až na několik v zakládacích smlouvách vymezených výjimek, orgánem s výlučnou pravomocí předkládat návrhy legislativních aktů a zahajovat tak legislativní proces (výjimky jsou řídké, např. Evropská centrální banka je oprávněna přijímat nařízení k provádění měnové politiky a návrh Komise není potřeba). Rada ani Evropský parlament pravomocí iniciovat legislativní proces nedisponují, mohou pouze Komisi motivovat k podniknutí příslušných kroků.

Rovněž v oblasti vztahů ke třetím státům a jiným mezinárodním organizacím hraje Komise významnou roli. **Pravomoci v oblasti vnějších vztahů** umožňují Komisi vystupovat jménem Evropské unie zejména ve věcech společné obchodní politiky. Komise vyjadřuje na mezinárodních fórech stanovisko Unie, zastupuje ji a případně vykonává hlasovací práva. Komise dále sjednává mezinárodní smlouvy jménem Evropské unie.

ÚČETNÍ DVŮR

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA

Účetní dvůr provádí kontrolu účetnictví Evropské unie. Sleduje, jakým způsobem je nakládáno s finančními prostředky Unie ze strany jejích orgánů, členských států i fyzických a právnických osob.

SLOŽENÍ ÚČETNÍHO DVORA

Účetní dvůr se skládá z jednoho státního příslušníka každého členského státu jmenovaného Radou po konzultaci Evropského parlamentu na dobu šesti let. Jeho členové vykonávají své funkce naprosto nezávisle v obecném zájmu Unie. Členové Účetního dvora jsou vybíráni z osob, které ve svých zemích pracují nebo pracovaly v orgánech vnější kontroly účetnictví, nebo které mají pro tuto funkci zvláštní kvalifikaci.

PRAVOMOCI ÚČETNÍHO DVORA

Účetní dvůr přezkoumává účetnictví všech příjmů a výdajů Unie. Přezkoumává rovněž účetnictví všech příjmů a výdajů každého ze subjektů zřízeného Unie, ledaže by to jeho zřizovací akt vylučoval. Účetní dvůr dále přezkoumává legalitu a řádnost příjmů a výdajů a přesvědčuje se o řádnosti finančního řízení. Podává přitom zprávy zejména o jakýchkoli nesrovnalostech. Kontrola se provádí na základě účetních dokladů a podle potřeby na místě v ostatních orgánech Unie, v prostorách jakéhokoli subjektu, který spravuje příjmy a výdaje jménem Unie, včetně prostor fyzických a právnických osob, které přijímají platby z rozpočtu, a v členských státech. V členských státech se kontrola provádí v součinnosti s vnitrostátními orgány kontroly účetnictví, a nemají-li tyto orgány potřebné pravomoci, v součinnosti s příslušnými vnitrostátními orgány.

Všechny orgány Unie, subjekty spravující příjmy a výdaje jménem Unie, fyzické nebo právnické osoby přijímající platby z rozpočtu a vnitrostátní orgány kontroly účetnictví, nebo nemají-li potřebné pravomoci, příslušná vnitrostátní místa, mají povinnost předat Účetnímu dvoru na jeho žádost veškeré podklady a informace nezbytné pro splnění jeho úkolů.

Výsledkem činnosti Účetního dvora jsou výroční zprávy, zvláštní zprávy nebo stanoviska. Tyto dokumenty přijímá Účetní dvůr většinou hlasů všech svých členů. Po skončení rozpočtového roku Účetní dvůr vypracovává výroční zprávu. Tato zpráva se předkládá ostatním orgánům Unie a zveřejňuje se v Úředním věstníku Evropské unie spolu s odpověďmi orgánů na připomínky Účetního dvora.

Role Účetního dvora se omezuje pouze na přezkum. Důsledky zjištěných nesrovnalostí musí být vyvozeny jinými orgány Unie, které k tomu disponují potřebnými pravomocemi. Tak např. Evropský parlament může zřizovat ad hoc vyšetřovací výbory k prošetření zjištěných nesrovnalostí. Účetní dvůr nemalou měrou přispěl např. k tomu, že Evropský parlament vyšetřoval tzv. Santerovou komisi, která pod vlivem okolností v roce 1999 sama ze své funkce odstoupila.

HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

CHARAKTERISTIKA, SLOŽENÍ

Hospodářský a sociální výbor se skládá ze zástupců organizací zaměstnavatelů, zaměstnanců a dalších subjektů zastupujících občanskou společnost, zejména v sociálně-hospodářské, občanské, profesní a kulturní oblasti. Členové výboru jsou jmenováni na návrh členských států na dobu čtyř let. Seznam členů hospodářského a sociálního výboru přijímá Rada kvalifikovanou většinou.

Hospodářský a sociální výbor slouží k tomu, aby se budoucí adresáti právních norem přijímaných Společenstvím mohli ještě v průběhu legislativního procesu k těmto normám vyjádřit. Zakládací smlouvy výslovně stanoví případy, kdy Komise a Rada musí povinně tento orgán konzultovat.

VÝBOR REGIONŮ

CHARAKTERISTIKA, SLOŽENÍ

Výbor regionů je dalším poradním orgánem Evropské unie. Skládá ze zástupců regionálních a místních samosprávných celků, kteří buď mají volební mandát v některém regionálním nebo místním samosprávném celku, nebo jsou politicky odpovědní volenému shromáždění. Povinně je Výbor regionů konzultován v oblasti vzdělání, kultury, zdravotnictví, budování transevropských sítí, dopravní, telekomunikační a energetické infrastruktury, hospodářské a sociální soudržnosti, politiky zaměstnanosti a sociální legislativy. Fakultativně může být konzultován i v případě jiných legislativních závěrů.

EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA

CHARAKTERISTIKA, SLOŽENÍ

Evropská investiční banka byla zřízena za účelem podpory rozvoje jednotného vnitřního trhu. Využívá k tomu jak kapitálového trhu, tak vlastních zdrojů. Poskytuje neziskové půjčky a záruky a tím usnadňuje financování důležitých rozvojových projektů ve všech odvětvích hospodářství členských států. Peníze mohou směřovat na rozvoj méně rozvinutých oblastí, na modernizaci nebo konverzi podniků anebo na vytvoření nových činností vyplývajících z vytvoření nebo fungování vnitřního trhu, které pro svůj rozsah nebo pro svou povahu nemohou být plně kryty dostupnými finančními prostředky v jednotlivých členských státech, případně na projekty společného zájmu více členských států, které pro svůj rozsah nebo povahu nemohou být plně kryty dostupnými finančními prostředky v jednotlivých členských státech. Evropská investiční banka má právní subjektivitu a jejími členy jsou členské státy.

EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA

CHARAKTERISTIKA, SLOŽENÍ

Evropská centrální banka a národní centrální banky tvoří Evropský systém centrálních bank (ESCB). Evropská centrální banka a národní centrální banky členských států, jejichž měnou je euro, tvoří Eurosystem a řídí měnovou politiku Unie. Prvořadým cílem Evropského systému

centrálních bank je udržovat cenovou stabilitu. Vedle toho ESCB podporuje obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení jejích cílů.

Evropská centrální banka má právní subjektivitu. Pouze ona může povolovat vydávání eura. Je nezávislá při výkonu svých pravomocí a správě svých financí, a to nejen na členských státech, ale i na jiných orgánech Evropské unie.

Evropská centrální banka přijímá opatření nezbytná k plnění svých úkolů. Členské státy, jejichž měnou není euro, a jejich centrální banky si však ponechávají své pravomoci v měnové oblasti. Evropská centrální banka může přijímat nařízení a rozhodnutí, jakož i právně nezávazná doporučení a stanoviska. V oblastech, které spadají do její působnosti, musí být Evropská centrální banka konzultována ke každému návrhu aktu Unie a ke každému návrhu úpravy na vnitrostátní úrovni a může předkládat svá stanoviska.