

Právo Evropské unie

Distanční studijní opora

David Sehnálek

OBSAH

I. OBSAH

II. DATABÁZE A ZDROJE INFORMACÍ O PRÁVU EVROPSKÉ UNIE.....	6
Cíl kapitoly.....	6
III. HISTORIE A SOUČASNOST EVROPSKÉ INTEGRACE	8
Cíl kapitoly.....	8
III.1. Počátky a výchozí předpoklady evropské integrace.....	8
III.2. Přehled nejvýznamnějších evropských mezinárodních organizací XX. století	9
NATO	9
Rada Evropy.....	9
OBSE	9
RVHP	10
Varšavská smlouva	10
ESVO	10
III.3. Evropská společenství - nová metoda integrace	10
III.4. 1.4 Vývoj Evropských společenství směrem k Evropské unii – přehled z pohledu práva	12
III.5. Závěr	16
IV. PRAVOMOCI EVROPSKÉ UNIE.....	18
IV.1. Členění pravomocí podle míry svěřeni	19
Výlučné pravomoci	19
Sdílené (nevýlučné) pravomoci.....	19
IV.2. Členění pravomocí dle zakotvení	19
IV.3. Limity výkonu pravomocí	20
V. INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURA EVROPSKÉ UNIE.....	21
V.1. Cíl kapitoly	21
V.2. Orgány států a mezinárodních organizací	21
V.3. Oddělení moci v Evropské unii.....	22
V.4. Stručný přehled orgánů	23
V.5. Legislativní činnost Evropské unie	23
V.6. Evropský parlament.....	23
Stručná charakteristika.....	23
Volby do Parlamentu	24
Složení Parlamentu	24
Pravomoci Evropského parlamentu.....	27
V.7. Evropská rada	28
Stručná charakteristika.....	28
Složení Evropské rady	28
Pravomoci Evropské Rady.....	29
V.8. Rada.....	29
Stručná charakteristika	29
Složení rady.....	29
Rozhodování v Radě.....	31
Pravomoci Rady	33
V.9. Komise	33
Stručná charakteristika.....	33
Složení Komise	34
Rozhodování v Komisi	35
Pravomoci Komise	35
V.10. Soudní dvůr Evropské unie.....	36
Stručná charakteristika.....	36
Organizace Soudního dvora Evropské unie	37
Složení Soudního dvora.....	37
Složení Tribunálu	38
Složení Soudu pro veřejnou službu	39

Pravomoci Soudního dvora Evropské unie	39
V.11. Účetní dvůr	39
Stučná charakteristika	39
Složení Účetního dvora	39
Pravomoci Účetního dvora	40
V.12. Hospodářský a sociální výbor	40
Charakteristika, složení	40
V.13. Výbor regionů	41
Charakteristika, složení	41
V.14. Evropská investiční banka	41
Charakteristika, složení	41
V.15. Evropská centrální banka	41
Charakteristika, složení	41
VI. LEGISLATIVNÍ PROCES	43
VI.1. Fáze iniciace legislativního procesu	43
VI.2. Fáze vydávání aktů Unie	43
VI.3. Legislativní procedury	43
Spolurozhodovací postup	44
konzultační procedura	45
Postup spolupráce	45
Postup spolupráce	46
rozhodování v Radě bez účasti Evropského parlamentu:	46
VII. PRÁVO	47
VII.1. Vnitrostátní právo, mezinárodní právo veřejné a unijní právo	47
Vnitrostátní právo	47
Mezinárodní právo veřejné	47
Unijní (dříve komunitární) právo	48
Shrnutí	48
VII.2. Prameny unijního práva	48
VII.3. Akty členských států (primární právo)	49
VII.4. Akty Evropské Unie (sekundární právo)	50
Nařízení	51
Směrnice	53
Rozhodnutí	56
Doporučení	56
stanoviska	57
Jiné akty Unie	57
VII.5. Akty bývalého II. a III. pilíře Evropské unie	57
VII.6. Rozhodnutí Evropského soudního dvora	58
VII.7. Úřední věstník evropské unie	58
VIII. APLIKACE UNIJNIHO PRÁVA V ČLENSKÝCH STÁTECH	59
VIII.1. Princip přímého účinku unijního práva – obecný výklad	59
VIII.2. Přímý účinek primárního práva	60
VIII.3. Předpoklady přímého účinku primárního práva	61
VIII.4. Přímý účinek směrnic	62
VIII.5. Nepřímý účinek směrnic	65
VIII.6. Odpovědnost státu za škodu typu Francovich	65
VIII.7. Přednost unijního práva	66
VIII.8. Závěrečné poznámky k aplikaci práva v členských státech	67
IX. PROSAZOVÁNÍ UNIJNIHO PRÁVA A NĚKTERÉ ZVLÁŠTNÍ DRUHY ŘÍZENÍ.68	
IX.1. Obecné poznámky k prosazování práva	68
Prosazování vnitrostátního práva	68
Prosazování mezinárodního práva veřejného	68
Prosazování unijního práva vůči členským státům	68

Soudy odpovědné za prosazování unijního práva	69
Rozdělení pravomoci mezi Evropský soudní dvůr a Tribunál	70
IX.2. Řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU	70
Prvotní porušení povinnosti	70
Vymáhání splnění rozsudků	71
IX.3. Řízení v případě rozpočtové nekázně.....	71
IX.4. Řízení v případě závažného porušování základních lidských práv a svobod	72
IX.5. některé zvláštní druhy řízení.....	72
Žaloba na neplatnost	72
Žaloba pro nečinnost	73
X. ZAJIŠŤOVÁNÍ JEDNOTNÉ INTERPRETACE A APLIKACE UNIJNÍHO PRÁVA	
.....	74
X.1. Řízení o předběžné otázce	74
X.2. Jazykový režim a autonomní interpretace	75

II. DATABÁZE A ZDROJE INFORMACÍ O PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

CÍL KAPITOLY

Cílem této kapitole je seznámit čtenáře s veřejně dostupnými zdroji informací o právu Evropské unie a upozornit na možná úskalí práce s nimi.

Legislativa Evropské unie je vyhlášována v [Úředním věstníku Evropské unie](#). Ten obsahuje několik řad, jednu pro právní předpisy (je označena písmenem L) druhou pro informace a oznámení (je označena písmenem C) a další pro veřejná nabídková řízení (doplňková řada S).

V **řadě L** jsou vyhlášována nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. **Řada C** obsahuje přehled soudních rozhodnutí, memorand z parlamentních setkání, zpráv Účetního dvora; písemných otázek Parlamentu a odpovědí Rady nebo Komise; apod. V **řadě S** jsou informace o veřejných zakázkách, projektech financovaných Evropskou investiční bankou či Evropskou centrální bankou a Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj aj.

Úřední věstník je publikován také v elektronické formě. Veřejnost se tak může s jednotlivými předpisy Unie zdarma seznámit prostřednictvím Internetu na stránce <http://eur-lex.europa.eu>. V EUR-Lex jsou vedle pramenů práva Evropské unie zveřejněny další dokumenty institucí Evropské unie, mezinárodní smlouvy, konsolidované právní předpisy a rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství. Je nutné mít na paměti, že elektronická databáze dostupná v EUR-Lexu pouze zprostředkovává informace o obsahu evropského práva. Vždy je proto rozhodné pouze znění právního předpisu v podobě, ve které byl vyhlášen v Úředním věstníku Evropské unie.

EUR-Lex umožňuje full-textové vyhledávání, např. podle čísla předpisů či rozsudků, klíčových slov či tematických oblastí. Dokumenty lze otevřít v běžném internetovém prohlížeči, zpravidla jsou dostupné v HTML kódu případně ve formátech PDF, DOC a TIF.

Při vyhledávání je nutné pamatovat na to, že často bývá zobrazený pouze původní text příslušného právního předpisu. Od jeho vydání však mohlo dojít k řadě změn. Původní obsah daného předpisu se tak může lišit od toho současného. Žádoucí je proto vždy na tento problém myslet a zkontrolovat, zda není dostupné také „konsolidované znění“ (tj. takové, do něhož byly následné změny zapracovány).

Praktické informace jsou obsaženy na Internetu v sekci Shrnutí právních předpisů EU dostupné zde: http://europa.eu/legislation_summaries/index_en.htm. Výhodou této databáze je, že obsahuje shrnutí (tj. popis) obsahu právních předpisů. Shrnutí jsou roztríděna tematicky.

Zobrazeny jsou také odkazy na příslušnou legislativu. Nevýhodou je fakt, že tyto stránky nejsou dostupné v českém jazyce.

Soudní dvůr Evropské unie zveřejňuje svá rozhodnutí navíc na vlastních webových stránkách. Dostupné jsou z webové adresy <http://curia.europa.eu>. Zde jsou k dispozici všechna rozhodnutí Soudního dvora (tj. Evropského soudního dvora), tribunálu a Soudu pro veřejnou službu od roku 1953 do současnosti. Rozsudky jsou k dispozici též v češtině, platí to ale pouze u těch rozhodnutí, která byla vydána po roce 2004. S ohledem na vliv judikatury Soudního dvora na vývoj komunitárního práva bylo z popudu Komise vytipováno a do češtiny přeloženo cca 136 „historických“ rozsudků z doby před 1.5.2004. Na stránkách Soudního dvora lze dále nalézt předpisy upravující soudní řízení.

Řada dalších důležitých materiálů a dokumentů je k nalezení na webových stránkách jednotlivých orgánů Evropské unie. Mnoho z nich ale bohužel dosud nebylo, a v nejbližší době pravděpodobně ani nebude, přeloženo do češtiny. Oficiální portál a rozcestník Evropské unie má webovou adresu <http://europa.eu/>.

Z českých databází stojí za zmínku Informační systém pro aproximaci práva (tzv. ISAP) Úřadu vlády ČR - odboru kompatibility s právem ES. Ten je dostupný z internetové adresy <http://isap.vlada.cz>. Veřejnost bohužel nemá přístup do všech jeho částí. K dispozici ale jsou neoficiální překlady některých historických rozsudků Evropského soudního dvora, databáze včas neimplementovaných směrnic a informace o gesci a závazné české ekvivalenty termínů, vyskytujících se v unijním právu aj.

III. HISTORIE A SOUČASNOST EVROPSKÉ INTEGRACE

CÍL KAPITOLY

Úvodní kapitola je zaměřena na historii evropské integrace se zaměřením na Evropskou unii a jejího předchůdce Evropské společenství. Jejím cílem je vysvětlit podstatu obou projektů, jejich charakter. Umožní Vám to pochopit fungování současné Evropské unie a zároveň si uvědomíte charakter, který je i v globálním srovnání s jinými mezinárodními organizacemi jedinečný.

III.1. POČÁTKY A VÝCHOZÍ PŘEDPOKLADY EVROPSKÉ INTEGRACE

Zrod současné Evropské unie je nutné hledat v první polovině XX. století. Zejména období po II. světové válce bylo v evropském prostoru mimořádně příznivé pro realizaci integračních cílů. Důvodů pro spolupráci evropských států bylo více. Integrace měla zajistit naplnění ekonomických, politických a bezpečnostních cílů. Snahou bylo vytvořit mechanismus zajišťující vzájemné hospodářské propojení států a spolupráci i v dalších oblastech jejich zájmů.

Hospodářsky silné Spojené státy americké a jejich velký trh bez vnitřních překážek byly zejména pro západoevropské státy vzorem. Snahou bylo dále připoutat Německo k ostatním státům tak, aby ztratilo jakýkoliv zájem na opakování agrese. Nemalou roli mohla hrát též obava ze síly a vlivu Sovětského svazu. Proces integrace však probíhal i v prostoru střední a východní Evropy, byť se ubíral jiným směrem pod vlivem dominantního Sovětského svazu.

Právním nástrojem realizace procesu spolupráce států byla a je především mezinárodní smlouva. Prostředkem uskutečňování cílů se staly mezinárodní organizace, které byly na základě mezinárodních smluv zakládány.

Mezinárodní smlouvy tvoří pramen mezinárodního práva veřejného a slouží především k úpravě vztahů mezi státy navzájem. Při jejich uzavírání mají státy právně rovné postavení. Sjednání mezinárodní smlouvy je projevem jejich dobrovolné vůle být takovou smlouvou vázán. Totéž platí i pro členství v mezinárodní organizaci na základě mezinárodní smlouvy vzniklé. Myšlenky spolupráce tak byly realizovány státy dobrovolně, prostřednictvím práva a nikoliv donucení či přímo násilí.

Poválečné integrační tendence vyústily ve vznik řady mezinárodních organizací, z nichž některé se neomezovaly jen na evropský prostor. Členství v nich nebylo pro žádný ze států povinné. Naopak, státy si samy si určovaly míru a rozsah svého zapojení. Tyto mezinárodní

organizace vytvořily platformu, kde se zástupci členských států mohli setkávat, vyměňovat si zkušenosti a názory a domlouvat vzájemnou spolupráci.

III.2. PŘEHLED NEJVÝZNAMNĚJŠÍCH EVROPSKÝCH MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ XX. STOLETÍ

Mezinárodních organizací vznikla po II. světové válce celá řada. Každá plnila různé cíle v odlišných oblastech zájmů svých členských států. Rovněž zaměření těchto mezinárodních organizací nebylo jednotné. Také členská základna nebyla jednotná, neboť státy se začleňovaly pouze do těch projektů, které byly v souladu s jejich zájmy.

NATO

Prostředkem zajištění kolektivní ochrany svých členů se měla stát Organizace Severoatlantické smlouvy jako vojenský pakt původně západoevropských zemí a USA. Není tedy ryze evropskou mezinárodní organizací, neboť zahrnuje i státy další. Vznikla již v roce 1949 a jejím cíle bylo zachovávat mír a bránit svobodu a bezpečnost svých členských států v případě napadení některého z nich i za použití vojenské síly. NATO má v současné době 28 členských států včetně České republiky.

RADA EVROPY

Další organizací, jež v poválečné době vzniká, je Rada Evropy. Založena byla stejně jako NATO v roce 1949 jako organizace, jejímž cílem je hospodářská, sociální a kulturní spolupráce jejích členských států. V současné době sdružuje 47 států, tedy v podstatě všechny evropské státy. Nejvýznamnější a patrně také nejznámější smlouvou, která byla na půdě Rady Evropy sjednána, je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (tzv. Evropská úmluva).

V rámci Rady Evropy působí Evropský soud pro lidská práva. Tento soud se sídlem ve Štrasburku prosazuje Evropskou úmluvu vůči jejím smluvním státům. Slouží tak jako poslední prostředek ochrany práv občanů evropských států v situacích, kdy došlo k neoprávněnému zásahu do jejich základních práv a svobod chráněných Evropskou úmluvou. Rozhodnutí tohoto soudu mají deklaratorní povahu, s výjimkou rozhodnutí o náhradě škody.

OBSE

Další organizací, kterou je nutné v souvislosti s evropskou integrací zmínit je Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (dále jen „OBSE“). Tato organizace vznikla roku 1995 transformací z Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE, nazývané též

Helsinská konference). OBSE je organizací sdružující převážně evropské státy, nicméně neomezuje se jen na ně. Členy jsou i státy z oblasti střední Asie, kavkazského regionu a severní Ameriky. V současné době má OBSE 56 členů, Česká republika je jedním z nich. Cílem této organizace je především předcházet diplomatickou cestou vzniku konfliktů a podílet se tak na zachování míru.

RVHP

Rovněž socialistické evropské státy se v poválečné době integrují. Jejich nejvýznamnější organizací byla Rada vzájemné hospodářské pomoci (dále jen „RVHP“, statut ke stažení zde). K založení této mezinárodní organizace došlo v roce 1949 v Moskvě, a kromě středo a východoevropských států sdružovala i Mongolsko, Kubu a Vietnam. Cílem byla hospodářská spolupráce členských států, technická pomoc a výměna surovin a zboží. V současné době již nepůsobí.

VARŠAVSKÁ SMLOUVA

Východní alternativou vůči NATO a zároveň odpovědí na rostoucí nebezpečí ze strany západních států zvýšené začleněním Západního Německa do NATO byla Varšavská smlouva sjednaná v roce 1955. I ona, stejně jako NATO, obsahovala závazek kolektivní obrany napadeného členu. V současné době již nepůsobí.

ESVO

Evropské sdružení volného obchodu (dále jen „ESVO“) představovalo alternativu vůči Evropským společenstvím (viz. níže). Vůdčím státem byla Velká Británie. Bohužel pro tuto organizaci z ní postupem času většina jejích členů vystoupila právě za účelem členství v Evropských společenstvích. V současné době zůstaly posledními členy Švýcarsko, Lichtenštejnsko, Island a Norsko. Evropské sdružení volného obchodu je ekonomicky i právně úzce provázáno s Evropskou unií. V roce 1994, totiž vstoupila v účinnost smlouva z roku 1992, jíž byl vytvořen Evropský hospodářský prostor (dále jen „EHP“). V rámci EHP jsou členské státy ESVO široce hospodářsky propojeny s členskými státy Evropské unie. Švýcarsko součástí EHP není.

III.3. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ - NOVÁ METODA INTEGRACE

V předchozí kapitole jsme zmínili a stručně charakterizovali řadu významných mezinárodních organizací, které v poválečném období v evropském prostoru vznikly. Záměrně jsme ale nezmínili tři organizace, jež jsou z pohledu této učební pomůcky nejvýznamnější – Evropská

společenství. Tento pojem ve skutečnosti označoval tři relativně samostatné mezinárodní organizace:

- Evropské společenství uhlí a oceli (tzv. ESUO)
- Evropské hospodářské společenství (tzv. EHS)
- Evropské společenství pro atomovou energii (tzv. EURATOM)

I tato společenství byly mezinárodními organizacemi založenými na základě mezinárodních smluv. Od ostatních se ale lišily ve dvou aspektech:

1. šíří své působnosti, tedy otázek, jež řešily, to ale platilo pouze v případě EHS;
2. tou největší odlišností byla metoda, která byla použita pro zajištění naplňování cílů těchto Společenství. Všechna tři společenství byla totiž postavena na nadstátním principu integrace.

První mezinárodní organizací, která vybočila z řady a od všech ostatních se odlišovala metodou integrace, bylo **Evropské společenství uhlí a oceli**. Založeno bylo v roce 1951 tzv. Pařížskou smlouvou, jež vstoupila v platnost v následujícím roce. Jeho cílem bylo vytvořit platformu pro úzkou spolupráci v oblasti uhelného a ocelářského průmyslu, přičemž spolupráce byla postavena na zcela novém nadstátním principu.

Ten spočíval v tom, že členské státy ESUO dobrovolně na toto Společenství přenesly některé své pravomoci. Důsledkem bylo, že o většině otázek týkajících se produkce a odbytu uhlí či oceli se napříště rozhodovalo na úrovni tohoto Společenství, namísto členských států. V některých případech se rozhodovalo dokonce většinovým hlasováním, kdy k přijetí rozhodnutí nebyl nutný souhlas všech členských států. Veškerá Společenstvím přijatá rozhodnutí přitom byla pro všechny členské státy závazná, tzn. i pro ty státy, které hlasovaly proti přijetí takového opatření.

Musíme si uvědomit, že takto pojatý způsob integrace byl ve své podstatě výjimečný. Tradiční mezinárodní organizace totiž fungují na zcela odlišných principech a zmiňovaná nadstátnost se v nich neuplatňuje. V tradičních mezinárodních organizacích totiž nedochází k přenosu pravomocí. Státy o všech otázkách spadajících do působnosti takové organizace rozhodují státy samy prostřednictvím orgánů, v nichž jsou zastoupeny na úrovni zástupců vlád a při hlasování jsou si státy rovny bez ohledu na svou velikost. Výsledné rozhodnutí má zpravidla podobu mezinárodní smlouvy, jež zavazuje pouze ty státy, které výslovně hlasovaly pro její přijetí. ESUO naproti tomu mělo svou vlastní vůli, na členských státech relativně nezávislou, mohlo tak samo činit rozhodnutí, závazná pro všechny jeho členy.

Myšlenka nadstátní mezinárodní organizace, která bude sama a často většinově rozhodovat o klíčových hospodářských otázkách, našla své pokračování v dalších dvou evropských společenstvích. Znamenala totiž možnost realizovat proces integrace s takovou účinností, která v případě tradičních mezinárodních organizací, kde každé rozhodnutí bylo výsledkem kompromisu vyhovujícího všem, nebyla uskutečnitelná.

V roce 1957 byly uzavřeny další dvě mezinárodní smlouvy, tzv. Římské smlouvy, na jejichž základě vznikají v roce 1958 **Evropské hospodářské společenství** a **Evropské společenství pro atomovou energii**. Ukázalo se totiž, že koncept nadstátní organizace je realizovatelný a životaschopný. Ze všech tří Společenství mělo největší význam Evropské hospodářské společenství.

Evropské hospodářské společenství bylo důležité proto, že pokrývalo hospodářskou spolupráci ve všech oblastech, které nespádaly pod EURATOM a ESUO. Jeho cílem bylo zajištění nepřetržitého a vyváženého hospodářského růstu, vyšší stability, rychlejšího zvyšování životní úrovně a užších kontaktů mezi členskými státy. Prostředkem k dosažení toho široce pojatého cíle měl být společný trh. Společný trh představoval prostor, v němž byl umožněn volný oběh zboží, osob, služeb a kapitálu. Spolupráce dále zahrnovala zemědělskou politiku, dopravní politiku, jednotný systém ochrany hospodářské soutěže, vytvoření celní unie a zavedení společné obchodní politiky vůči třetím zemím.

III.4. 1.4 VÝVOJ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ SMĚREM K EVROPSKÉ UNII – PŘEHLED Z POHLEDU PRÁVA

Systém vytvořený v 50. letech byl zakládajícími členy Evropských společenství a následně také státy, které k nim přistoupily a staly se členy novými, dále zdokonalován ruku v ruce s prohlubováním míry integrace. K ní přispěla také řada aktivistických rozsudků Soudního dvora, jimiž byly zakládací smlouvy a na jejich základě vydané právní předpisy vykládány co možná nejvíce ve prospěch evropské myšlenky. V dalším textu se ale zaměříme pouze na proces změn zakládacích smluv (které tvoří součást masy práva Evropské unie, jež je označováno jako právo primární).

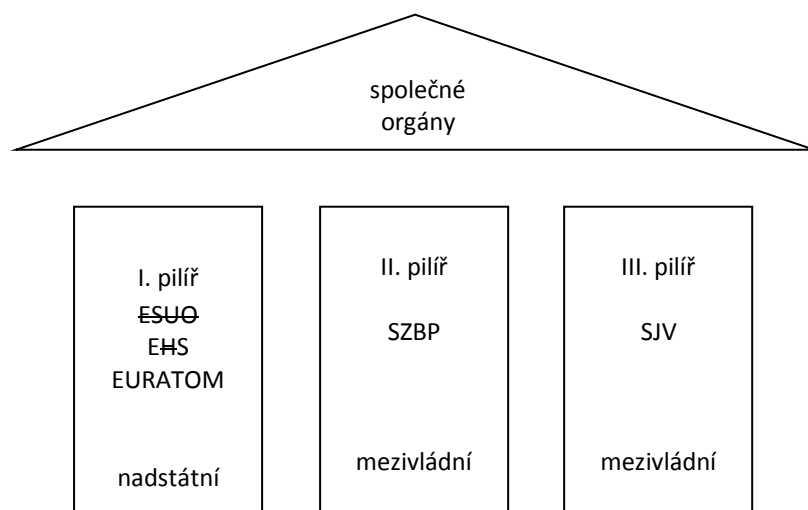
K první velké revizi zakládacích smluv Společenství, a tím i ke změně jejich obsahu, rozšíření pravomocí a oblastí spolupráce došlo až v roce 1987. Členské státy uzavřely tzv. **Jednotný evropský akt** (což byla další mezinárodní smlouva), který posílil nadstátní charakter Společenství rozšířením oblastí hlasování kvalifikovanou většinou v Radě a zavedením nových politik zajišťovaných Evropským hospodářským společenstvím. Jednotný evropský akt zároveň odstartoval proces přerodu Společenství z čistě hospodářsky orientované mezinárodní organizace na organizaci s širší působností.

Zcela zásadní zlom v historii Společenství přinesla **Maastrichtská smlouva** uzavřená dne 24. prosince 2002. Založila totiž k 1.11.1993 Evropskou unii. Ta ve své původní podobě (v současnosti je situace již odlišná) nebyla další mezinárodní organizací. Představovala pouhou, samozřejmě ale závaznou, dohodu o tom, že členské státy Společenství budou spolupracovat také v dalších oblastech, a to na platformě stávajících Evropských společenství.

Evropská unie tak zahrnula původní tři Společenství, aniž by je nahradila či dokonce zrušila. Navíc ale přidala spolupráci v oblastech ne hospodářské agendy, konkrétně se jednalo o problematiku společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráci ve věcech justičních a vnitřních, tedy otázky spíše bezpečnostně-politického charakteru.

Maastrichtská smlouva se dotkla významnou měrou také Evropských společenství. Přejmenovala Evropské hospodářské společenství tak, že byl vypuštěn přívlastek „hospodářské“. Zároveň byly stávající politiky spravované tímto společenstvím rozšířeny o nové, jako např. o politiku vzdělávání, kultury, zdravotnictví, ochrany spotřebitele, hospodářskou a měnovou unii atd. Posílen byl rovněž vliv a význam Evropského parlamentu v legislativním procesu, neboť až dosud se tento orgán přijímání legislativy vůbec neúčastnil, nebo jen v omezené míře.

Evropská unie byla poměrně komplikovanou strukturou. Pro snazší pochopení poměru Unie ke Společenstvím proto byla znázorňována jako pomyslný antický chrám o třech pilířích. První pilíř měl znázorňovat stávající Společenství, druhý pilíř spolupráci ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a třetí pilíř spolupráci ve věcech justičních a vnitřních. Pouze v prvním komunitárním pilíři se uplatňoval princip nadstátnosti. Druhý a třetí pilíř, s ohledem na charakter jejich působnosti a národní zájmy členských států byl i nadále pod jejich plnou kontrolou. K přenosu pravomocí na Unii ve věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky a ve věcech justičních a vnitřních tedy na základě Maastrichtské smlouvy nedošlo. Veškeré rozhodování tak zajišťovaly členské státy, a nikoliv jim nadřizený celek. Maastrichtská smlouva pouze upravila procesy a mechanismy tohoto rozhodování a formalizovala je. Nic víc.



společné hodnoty a ideje

Vývoj Společenství a Unie pokračoval i v druhé půli 90. let. V roce 1997 byla uzavřena **Amsterodamská smlouva**, která dále posílila postavení Společenství vůči členským státům. Vízová a azylová politika, dosud spadající do třetího pilíře, se staly novými politikami Společenství. Nově byl zakotven mechanismus flexibility umožňující různou míru integrace v rámci Unie (tzv. vícerychlostní Evropa). Amsterodamská smlouva si dala za cíl vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a práva, který skutečně umožní jednotlivcům pohyb a pobyt v rámci celé Unie a zároveň prostřednictvím kooperace orgánů činných v trestním řízení eliminuje negativní průvodní jevy s pohybem osob spojené a tím zajistí efektivnější postih pachatelů trestné činnosti. Amsterodamská smlouva dále včlenila do rámce Unie do té doby samostatně existující Schengenský systém. Z řady dalších změn je nutné zmínit ještě skutečnost, že tato smlouva přečíslila Smlouvu o založení Evropského společenství a Smlouvu o Evropské unii.

Další smlouvou byla **Niceská smlouva**, která byla přijata na mezivládní konferenci v Nice dne 11. prosince 2000. Niceská smlouva modifikovala strukturu orgánů unie tak, aby zůstaly akceschopné i po rozšíření o množství států střední a východní Evropy. Rozšířila zejména možnosti použití rozhodování kvalifikovanou většinou, čímž byla dále omezena suverenita členských států a posílena možnost evropské spolupráce. V platnost vstoupila Niceská smlouva až v roce 2003.

Zatím poslední mezinárodní smlouvou, která pozměňuje Unii a Společenství je tzv. **Lisabonská smlouva** sjednaná dne 13.12.2007 a v platnost vstoupila 1.12.2009. Tato smlouva nahrazuje neúspěšnou Smlouvu o Ústavě pro Evropu z roku 2004, která nikdy nevstoupila v platnost pro odpor Francie a Nizozemí a v podstatě přejímá většinu jejích ustanovení. Vypuštěny naopak byly všechny ty ustanovení, v nichž Smlouva o Ústavě pro Evropu přespříliš posilovala identitu Unie (hymna, heslo, označení některých funkcí apod.).

V důsledku přijetí Lisabonské smlouvy došlo k zániku Evropského společenství. Jeho agenda přešla na Evropskou unii, která se tak stala jeho právním nástupcem. Zároveň se z ní konečně

stala mezinárodní organizace s právní subjektivitou. Často se hovoří o tom, že Lisabonská smlouva vedla k zániku pilířové struktury Evropské unie. To je ale pravdou pouze částečně. Ve skutečnosti zanikl pouze třetí pilíř, protože politika vnitřních věcí a justice získala obdobné postavení, jako jiné politiky Evropské unie. Zahraniční politika a obrana je však i nadále vyčleněna a upravena velmi specificky s potlačením všech rysů nadstátnosti. Zároveň zůstala z praktických důvodů zachována i existence EURATOMu.

Změn, které provedla Lisabonská smlouva je mnoho. Projevily se v institucionální struktuře Unie dalším posílením postavení Evropského parlamentu, zakotvením občanské iniciativy, zřízením funkce Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, Stálého předsedy Evropské rady a další). Lisabonská smlouva též začlenila do unijního práva Listinu základních práv Evropské unie. Nově se upravuje též postup vystoupení státu z Unie.

V oblasti zakládacích smluv se přijetí Lisabonské smlouvy projevilo přejmenováním Smlouvy o založení Evropského společenství na Smlouvu o fungování Evropské unie. Tento krok byl logický, když toto Společenství zaniklo. Zároveň byl z pohledu právního nešťastný, protože v současné době je chod Evropské unie regulován dvěma mezinárodními smlouvami, z nichž každá upravuje pouze část určité problematiky a s nimiž musí být pracováno zároveň. Stála za tím zřejmě snaha nevyvolat dojem velkých změn a zabránit představě existence jediného „ústavního“ dokumentu Evropské unie.

Tabulka 1: Evropská unie a Společenství přehledně v datech

Událost/smlouva	Sjednání	Vstup v platnost
Založení ESUO - Pařížská smlouva	1951	1952
zánik v roce		2002
Založení EHS a EURATOM - Římské smlouvy	1957	1958
Jednotný evropský akt	1986	1987
Vznik EU - Maastrichtská smlouva	1992	1993
Amsterodamská smlouva	1997	1999
Niceská smlouva	2000	2003

Událost/smlouva	Sjednání	Vstup v platnost
Smlouva o Ústavě pro Evropu	2004	---
Lisabonská smlouva	2007	2009

Tabulka 2: Členská základna a její rozšiřování

Zakládající/přistupující státy	Datum
Belgie, Německo, Francie, Itálie, Lucembursko a Nizozemsko	1952/1958
Dánsko¹, Irsko a Spojené království	1973
Řecko	1981
Portugalsko a Španělsko	1986
Rakousko, Finsko a Švédsko	1995
Česká republika, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovinsko a Slovensko	2004
Rumunsko a Bulharsko	2007

III.5. ZÁVĚR

Evropská integrace prodělala v posledních letech značný vývoj. Z původních tří mezinárodních organizací, které byly založeny v 50. letech XX. století, zůstal v současné době již jen EURATOM. ESUO zaniklo v roce 2002 a veškerá jeho agenda přešla na ES (dřívější EHS) jako jeho právního nástupce. Evropská unie vzniklá v roce 2003 jako nadstavba těchto tří společenství pak v roce 2009 pohltila i samotné ES.

¹ V roce 1984 byla přijata Smlouva pozměňující Smlouvy o založení Evropských společenství s ohledem na Grónsko, v jejímž důsledku došlo k „vystoupení“ Grónska z ES.

Jak dříve tři evropská společenství, tak i současná Evropská unie představovaly a představují ve světě ojedinělou platformu pro spolupráci mezi státy. V mnohém svým fungováním připomínají státy. Přesto ani dnes nelze Evropskou unii za stát, ať federativní či konfederativní, považovat. I nadále zůstává mezinárodní organizací, byť s velmi silným postavením vůči svým členským státům s řadou pravomocí, kterými normálně, disponují jen státy a ne mezinárodní organizace.

IV. PRAVOMOCI EVROPSKÉ UNIE

V oblast pravomocí a jejich dělby mezi Evropskou unií a členské státy se před Lisabonskou smlouvou plně projevoval problém s pilířovou strukturou Evropské unie. Náhled na Evropská společenství a na II. a III. pilíř musel být odlišný a musel reflektovat odlišnou povahu integrace v těchto oblastech. V současné době je situace o mnoho jednodušší. Rozlišování již ve své podstatě ztratilo na významu. Abychom ale nepředbíhali, projdeme se pravomoci Evropské unie postupně, jak se v průběhu času vyvíjely.

Jako první Společenství bylo založeno Evropské společenství uhlí a oceli. Jednalo se o **nadstátní mezinárodní** organizaci, na kterou byly přeneseny z členských států pravomoci v oblastech výroby a obchodu s ocelí a uhlím. Namísto členských států byly orgány tohoto Společenství oprávněny rozhodovat o výrobních kvótách, rozdělení zdrojů uhlí a oceli mezi průmyslová odvětví ve Společenství, zavádět omezení vývozu do jiných států, stanovovat minimální a maximální nákupní ceny, ukládat pokuty podnikům apod. To vše v úzce vymezených oblastech hospodářství členských států. Rozhodování probíhalo v řadě případů většinově, tj. nebylo třeba souhlasu všech států k přijetí určitého rozhodnutí. I tato rozhodnutí Společenství vydaná v jeho pravomoci ale byla pro členské státy a jejich podniky závazná. Společenství ve stanovených oblastech disponovalo pravomocí soudní, legislativní a výkonnou.

K dalšímu přenosu pravomocí z členských států na nadstátní subjekt došlo o několik let později se vznikem EURATOMu a EHS. Okruh činností svěřených k rozhodování Společenstvím se rozšířil o nové politiky, systém fungoval na podobných principech jako ESUO. Přeneseny byly opět pravomoci soudní, výkonné i legislativní.

Okruh oblastí, kde Společenství mohlo vykonávat své pravomoci, byl dále rozšiřován novelizačními smlouvami, které byly přijaty v dalších desetiletích (např. Jednotný evropský akt či Maastrichtská smlouva). Právě Maastrichtská smlouva ale přinesla v tomto procesu obrat zpět, když zakotvila princip subsidiarity omezující ES při výkonu jeho pravomocí a Amsterodamská smlouva, která podrobněji tento princip upravila ve svém protokolu.

Zdálo by se, že se vznikem Evropské unie v roce 1993 byl okruh přenesených pravomocí rozšířen též o oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky a spolupráce ve věcech trestní justice a policie. Nebylo tomu tak. Tyto neehospodářské politiky byly pro členské státy natolik citlivé a důležité, že zamýšlený přenos pravomocí plně neuskutečnily. Namísto toho legislativní, výkonné a soudní pravomoci v této oblasti vykonávaly samy, byť prostřednictvím organizačních struktur Evropské unie. II. a III. pilíř Unie tak fungovaly na zcela jiných principech než pilíř komunitární. Změnu do systému vnesla Lisabonská smlouva. Zánikem

Evropského společenství vznikla jednolitá struktura (EURATOM není pro zjednodušení uvažován). Společná zahraniční a bezpečnostní politika má však i nadále zvláštní postavení bez reálných pravomocí Evropské unie. Přestože tedy pilířová struktura zanikla, specifické charakteristiky bývalého druhého pilíře zůstaly zachovány.

I v současné době platí, že Evropská unie na rozdíl od států nedisponuje pravomocí o pravomocí. Nemůže tedy samo rozhodnout o tom, že má nějakou pravomoc v určité oblasti. Veškeré pravomoci byly Evropské unii členskými státy pouze svěřeny.

IV.1. ČLENĚNÍ PRAVOMOCÍ PODLE MÍRY SVĚŘENÍ

Pravomoci Evropské unie mohou být členěny podle různých kritérií. Jedním z nich je míra svěřením (přenosu) pravomocí z členských států na Unii. Rozlišujeme výlučné a sdílené (nevýlučné) pravomoci.

VÝLUČNÉ PRAVOMOCI

V případě výlučných pravomocí může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unii zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Do výlučných pravomocí spadá oblast celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika. Unie má dále v některých případech výlučnou pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy, kde je to nezbytné k tomu vykonána nějaká vnitřní pravomoc Unie týkající se fungování jednotného vnitřního trhu.

SDÍLENÉ (NEVÝLUČNÉ) PRAVOMOCI

V oblastech pravomocí sdílených s členskými státy mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty jak Unie, tak i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy mohou dále opět vykonat svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat. Unie má sdílenou pravomoc např. v oblasti vnitřního trhu, sociální politiky, zemědělství a rybolovu, životního prostředí, ochrany spotřebitele, dopravy, prostoru svobody, bezpečnosti a práva, energetiky aj.

IV.2. ČLENĚNÍ PRAVOMOCÍ DLE ZAKOTVENÍ

Většina pravomocí Unie je ve Smlouvě výslovně uvedena. Takové pravomoci označujeme jako explicitní pravomoci. Z judikatury Soudního dvora ale vyplývá, že Evropská unie může disponovat pravomocemi i tam, kde to Smlouvy výslovně nestanoví, pokud je jejich výkon

nezbytný k realizaci jiné vnitřní výslovně uvedené pravomoci. Tyto pravomoci označujeme jako implicitní. Kromě toho může Evropská unie jednat i tam, kde Smlouvy výslovně pravomoci nezakládají, pokud je činnost nezbytná k dosažení cílů Unie. Tyto pravomoci označujeme jako subsidiární a aby je Unie nemohla zneužít k rozšiřování své působnosti na úkor členských států, mohou být vykonány jen Radou, která v takovém případě hlasuje jednomyslně.

IV.3. LIMITY VÝKONU PRAVOMOCÍ

Členské státy měly obavy, že s tím jak bude narůstat počet politik, kde byl Unie svěřen výkon pravomocí, bude se zvyšovat též riziko jek překročení či nadužití. Zakotvili proto do Smlouvy o fungování EU zabezpečovací mechanismus v podobě principu proporcionality a subsidiarity. Podle principu proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Unie. Jinými slovy, Unie je povinna k dosahování svých cílů volit ty metody, které lze z pohledu členských států považovat za nejliberálnější. Princip subsidiarity požaduje, aby v oblasti sdílených pravomocí Unie jednala pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Princip subsidiarity se tedy snaží přiblížit výkon veřejné moci co nejblíže občanovi.

V. INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURA EVROPSKÉ UNIE

V.1. CÍL KAPITOLY

Evropská unie je živým organismem, má svou vlastní vůli, kterou musí nějak formulovat a navenek projevat a k tomu potřebuje orgány. Na Evropskou unii, resp. na Společenství můžeme též nahlížet jako na obdobu některé z obchodních společností, 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. V této kapitole se proto seznámíte s orgány Evropské unie a Evropských společenství. Popíšeme postupně jejich složení, způsob ustavení, jejich vzájemné vztahy a pravomoci. Pro lepší pochopení si je srovnáme s orgány jiných mezinárodních organizací a s orgány České republiky.

V.2. 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.

V.3. ODDĚLENÍ MOCI V EVROPSKÉ UNII

Již bylo na jiném místě této učební pomůcky konstatováno, že 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 zcela odlišná.

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 Evropské unie jako svébytného a na členských státech nezávislého celku na straně jedné, jejích členských států na straně druhé a 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.

Takto pojaté rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány můžeme označit za horizontální dělbu 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.

V.4. 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.

V.5. 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. Podrobněji bude legislativní proces probraný v samostatné kapitole.

V.6. 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 popsany 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, skutečný počet poslanců je ovšem odlišný. Je tomu tak proto, že poslední volby se konaly podle předlisabonského systému. Po přijetí Lisabonské smlouvy ale z popudu Španělska rozhodly členské státy o přechod na nový systém. Bylo proto kooptováno 18 nových poslanců, které tato smlouva přiznávala členským státům navíc ve srovnání s předchozí úpravou. Německo naopak mělo o tři místa přijít, již zvolení poslanci za tuto zemi ale zůstali ve funkci, takže současný počet poslanců činí 754.

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.

Jednotlivé sloupce v tabulce ukazují současný stav, podle něž bylo postupováno v zatím posledních volbách konaných v roce 2009. Druhý sloupec ukazuje změny navrhované Lisabonskou smlouvou. Složení nicméně není konečné a může se změnit v případě, že se Evropská unie rozšíří a nové členské státy. V takovém případě by do budoucna došlo k 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 3: Složení Evropského parlamentu

Členský stát	Počet mandátů	Počet mandátů
	(volby 2009)	(Lisabonská smlouva)
Německo	99	96
Francie	72	74
Spojené království, Itálie	72	73
Španělsko	50	54
Polsko	50	51
Rumunsko	33	33
Nizozemsko	25	26
Belgie, Česká republika, Maďarsko, Portugalsko, Řecko	22	22
Švédsko	18	20

Rakousko	17	19
Bulharsko	17	18
Slovensko, Finsko, Dánsko	13	13
Irsko, Litva	12	12
Lotyšsko	8	9
Slovinsko	7	8
Estonsko, Kypr, Lucembursko	6	6
Malta	5	6

Evropský parlament je typicky nadstátním orgánem. 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 jejích 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.

V.7. 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. Jeho jednání se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Rozhodnutí, zda bude stát zastoupen v Evropské radě předsedou vlády nebo předsedou Komise, 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 povinnostem 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.

V.8. RADA

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA

Radu musíme odlišovat od shora popsané Evropské rady. Odlišuje se od ní svým složením i úkoly, které plní. Radu, a platí to i o Evropské radě, dále nesmíme zaměňovat s Radou Evropy. Rada Evropy je mezinárodní organizací, která byla zřízena v roce 1949 ochráně a prosazování základní lidských, kulturních a sociálních práva. Její členská základna čítající takřka všechny evropské státy je širší, než členská základna Evropské unie.

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 nepřimo 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 4: 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 jí 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;

jednomyslné;

Hlasování prostou většinou se používá při hlasování o procedurálních otázkách. Celkový počet hlasů odpovídá počtu členských států, činí tedy 27 hlasů. Rozhodnutí je přijato, vyslovili se pro alespoň 14 států.

Hlasování kvalifikovanou většinou je obecným způsobem hlasování a používá se zejména v případech, kdy je přijímána legislativa k regulaci jednotného vnitřního trhu. Kvalifikovaná většina je v současné době definována dvojím způsobem. Do 30. října 2014 se používá předlisabonský systém, který na žádost členského státu bude moci být použit i po tomto datu, až do 31. března 2017. Lisabonská smlouva dále zavedla nový způsob určení kvalifikované většiny, který ten původní předlisabonský nahradí.

Stávající předlisabonský systém se vyznačuje tím, že váha hlasu každého státu je různá v závislosti na velikosti jeho populace. Státy si tak při tomto způsobu nejsou rovny, což je věc, se kterou se v mezinárodních organizacích obecně nesetkáváme. V tomto případě je tak popřena základní zásada mezinárodního práva veřejného, kterou je zásada svrchované rovnosti států. Počty hlasů rozdělené mezi členské státy naleznete v níže uvedené tabulce. Patrné je, že sice s početnější populací roste také počet hlasů, nikoliv ale úměrně. Je to důsledkem snahy zvýhodnit malé státy ve srovnání s těmi velkými.

Členský stát	Váha hlasu
Německo, Francie, Itálie, Velká Británie	29
Polsko, Španělsko	27
Rumunsko	14
Nizozemsko	13
Belgie, Česko, Maďarsko, Portugalsko, Řecko	12
Rakousko, Švédsko, Bulharsko	10
Dánsko, Finsko, Irsko, Litva, Slovensko	7
Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko	4
Malta	3

Při předlisabonském způsobu hlasování činí počet hlasů v Radě celkem 345. Tyto hlasy jsou rozděleny mezi jednotlivé členské státy tak, aby při reflexi jejich velikosti nemohlo dojít k situaci, že by skupina několika lidnatých států přehlasovala sama většinu ostatních států, kterých je sice mnoho, ale mají každý jen malou populaci, a naopak. Ukazuje se totiž, že se zájmy „malých“ (v tabulce níže bez barvy) a „velkých“ států (v tabulce níže šedě) dosti často diametrálně liší. Velké státy disponují celkem 170 hlasy, malé státy 175 hlasy. Rozhodnutí může být přijato jen tehdy, pokud se sejdou pro hlasy z těch států, které dohromady disponují alespoň 255 hlasy. Ani pak ale rozhodnutí nemusí být přijato. Uplatňují se totiž ještě další dvě kritéria. Jedno z nich povinně, druhé fakultativně. Povinně musí být hlasy pro odevzdány prostou většinou členských států. Fakultativně může být některých členským státem navrhnuo, aby se přezkoumalo, zda hlasy, které se sešly pro přijetí určitého rozhodnutí, pocházejí ze zemí, které zastupují alespoň 62% celkového počtu obyvatel Evropské unie.

Polisabonský systém výše zmíněné zvýhodnění malých států v podstatě ruší. Kvalifikovaná většina podle tohoto systému je nově 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 vyslovalo 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**.

V.9. 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 výsadním 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. Ode dne 1. listopadu 2014 by se dle lisabonské smlouvy 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. Snížení počtu komisařů však nemusí být definitivní, neboť zejména malým členským státům se jeví jako nepřijatelné.

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 popsáný 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 podzákoné 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.

V.10. SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE

STRUČNÁ CHARAKTERISTIKA

Evropská unie se profiluje jako demokratická mezinárodní organizace, která respektuje právo. Právo je proto v Unii prosazováno autonomními orgány, které nedisponují výkonnou či legislativní pravomocí. V této oblasti, jako jediné, se tak plně projevuje oddělení mocí v duchu Montesquieovy teorie. Právo Evropské unie je ve stanovených případech prosazováno Soudním dvorem Evropské unie.

Úkolem Soudního dvora Evropské unie je zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Zdůrazňujeme, že Soudní dvůr Evropské unie není nadřízeným orgánem vůči soudům členských států a přezkum rozsudků vnitrostátních soudů je vyloučen. Není tedy možné odvolávat se k němu proti jejich rozhodnutím.

ORGANIZACE SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE

Soudní dvůr Evropské unie je souhrnné označení pro několik soudních orgánů. Zahrnuje Soudní dvůr, který je v literatuře často označován jako Evropský soudní dvůr, dále Tribunál (dřívější označení bylo Soud prvního stupně) a specializované soudy. Do současné doby byl zřízen pouze jeden specializovaný soud, jímž je Soud pro veřejnou službu. Jakkoliv to není zcela přesné, zjednodušeně lze konstatovat, že vrcholem soudní soustavy Evropské unie je Soudní dvůr, zatímco Tribunál resp. ve stanovených věcech Soud pro veřejnou službu jsou soudy prvoinstančními.

Soudní soustava Evropské unie se uvedenými soudy vyčerpává. Funkčně působí jako soudy Evropské unie také soudy členských států. Nejsou nicméně součástí soudní soustavy Evropské unie, pouze pomáhají prosazovat její právo. Soudní soustava Evropské unie tak nemá federální charakter, kdy by v členských státech působily vedle sebe soudy státní a zároveň soudy unijní, jako je tomu obvyklé ve federacích.

SLOŽENÍ SOUDNÍHO DVORA

Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého členského státu. Smysl stanovení takového počtu je nejen politický, ale i praktický. Prostřednictvím uplatňování tohoto pravidla jsou totiž u Soudního dvora zastoupeny všechny právní systémy a všechny způsoby právního myšlení členských států. Soudnímu dvoru, nikoliv ale soudcům, je v činnosti nápomocno osm generálních advokátů.

Soudci a generální advokáti Evropského soudního dvora jsou vybíráni vzájemnou dohodou vlád členských států z těch osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a které splňují všechny požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí v jejich zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva. Jejich funkční období je šestileté, každé tři roky je obměněna jedna polovina z nich, což pozitivně přispívá k uchování vnitřní paměti této instituce a kontinuitě jejího rozhodování. Soudci a generální advokáti, jejichž funkční období skončilo, mohou být jmenováni do své funkce opakovaně. Nově do procesu jmenování soudců zasahuje konzultační orgán složený z bývalých soudců.

Soudní dvůr rozhoduje spory v senátech. Čím důležitější či politicky citlivější věc je řešena, tím početnější senát je určen k jejímu řešení. Standardně Soudní dvůr zřizuje senáty složené

ze **tří a pěti soudců**, kteří volí ze svého středu předsedy senátů. Soudní dvůr může zasedat též ve **velkém senátu**, který je složen z třinácti soudců a předsedá mu předseda Soudního dvora. Členy velkého senátu jsou rovněž předsedové senátů složených z pěti soudců a jiní soudci určení za podmínek stanovených jednacím řádem. Soudní dvůr zasedá ve velkém senátu tehdy, požádá-li o to členský stát nebo orgán Unie, který je účastníkem řízení což je pravidlem tehdy, je-li řešena nová, z pohledu daného státu mimořádně důležitá věc. Ve výjimečných případech stanovených zakládacími smlouvami může Soudní dvůr zasedat v **plénu**. Rozhodování se tedy účastní všichni soudci. Tento způsob je vyhrazen např. pro rozhodování o odvolání člena Komise z jeho úřadu.

Úlohou generálních advokátů je předkládat veřejně, zcela nestranně a nezávisle **odůvodněná stanoviska** ve věcech, které podle statutu Soudního dvora vyžadují jeho účast. Odůvodněné stanovisko obsahuje zpravidla velmi detailní analýzu řešeného sporu a návrh možného rozhodnutí. Není pro strany sporu ani pro soudce právně závazné. Je předkládáno v té fázi řízení, kdy se k němu již strany nemohou vyjadřovat a slouží k tomu, aby věc řešená Soudním dvorem byla nahlédnuta dvakrát. Jednou v odůvodněném stanovisku generálního advokáta a podruhé v samotném rozhodnutí Soudního dvora. Soudci jsou totiž s odůvodněným stanoviskem rovněž obeznámeni. Mají tak možnost zjistit, jaký právní názor na řešenou věc má jiný odborník na evropské právo, jehož znalosti jsou ekvivalentní jejich. Kvalifikační požadavky kladené na soudce Soudního dvora a na generální advokáty jsou totiž stejné. Z uvedeného vyplývá, že generální advokáti nejsou ekvivalentem vnitrostátních advokátů a to proto, že nezastupují žádnou ze stran řízení. S obdobným institutem se v našem vnitrostátním právu nesetkáváme. Důvod, proč generální advokáti u Soudního dvora působí, je nutné hledat v historii této instituce. Až do roku 1989 totiž byla jedinou soudní instancí Společenství. Její rozhodnutí byla konečná a v zásadě až na výjimky nepřezkoumatelná. Generální advokát a jeho stanovisko do jisté míry suploval chybějící druhou instanci a nemalou měrou tak přispíval ke zkvalitnění rozhodovací činnosti Soudního dvora. Skutečností je, že odborná literatura se stanovisky generálních advokátů pracuje, neboť jsou často komplexnější a propracovanější, než samotné rozsudky v dané věci.

SLOŽENÍ TRIBUNÁLU

V současné době se tribunál stejně jako Soudní dvůr skládá z jednoho soudce za každý členský stát. Smlouvy nicméně umožňují i odlišnou úpravu, té však zatím nebylo využito. Soudci Tribunálu jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a jsou způsobilé k výkonu vysokých soudních funkcí. Nároky kladené na ně jsou tedy formálně vzato nižší, než jsou nároky kladené na soudce Soudního dvora. Mechanismus jmenování soudců je totožný. Generální advokáti u Tribunálu nepůsobí.

Tribunál může zasedá buď v tří či pěti členných senátech, ve velkém senátu složeném ze 13 soudců nebo v plénu. Na rozdíl od Soudního dvora mohou být věci rozhodovány též samosoudcem.

SLOŽENÍ SOUDU PRO VEŘEJNOU SLUŽBU

Soud pro veřejnou službu je relativně samostatnou komorou zřízenou při Soudu prvního stupně. Je složen ze sedmi soudců jmenovaných Radou. Generální advokáti při Soudu pro veřejnou službu nepůsobí. Rozhoduje spory buď v senátech, nebo samosoudci.

PRAVOMOCI SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE

Soudní dvůr Evropské unie disponuje **soudní pravomocí**. Řeší vybrané spory, které se týkají unijního práva. Plní přitom úkoly civilního, správního a ústavního soudnictví. Zajišťuje prosazování a dodržování práva Evropské unie ze strany orgánů Unie, členských států a jednotlivců. Jednotlivé typy soudních řízení, které mohou být před Soudním dvorem Evropské unie popsány, budou řešeny v samostatné kapitole.

Významnou pravomocí Soudního dvora Evropské unie je zajišťovat jednotný a správný výklad unijního práva, který je následně závazný pro soudy všech členských států. Jsou tím omezeny v možnosti interpretace unijního práva, kdy před vlastní úvahou musí dát přednost výkladu poskytnutému Soudním dvorem v jeho interpretačních rozsudcích.

V.11. 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.

V.12. 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.

V.13. 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.

V.14. 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.

V.15. 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.

VI. LEGISLATIVNÍ PROCES

Proces přijímání legislativy Evropské unie je stejně komplikovaný, jako Unie sama. Složitost unijního legislativního procesu je dále zdůrazněna požadavkem zapojení orgánů reprezentujících též zájmy členských států. Jen tak může být zajištěno, aby legislativa Unie byla v souladu se zájmy a cíli vždy alespoň většiny členských států.

Postup vydávání právních předpisů Evropské unie se zároveň zásadním způsobem odlišuje od vnitrostátních legislativních procedur. Z principu právního státu vyplývá požadavek přijímat právní předpisy a rozhodovat na úrovni co možná nejbližší občanovi. V praxi to znamená, že vnitrostátní legislativa je obecně přijímána orgány, které jsou voleny přímo občany členských států. Některé státy potom dokonce připouští, aby o nejdůležitějších otázkách dotýkajících se zájmu celé společnosti rozhodovali občané přímo v referendu. Je to důležitý projev demokracie, skutečná vláda lidu.

Evropská unie, přestože se profiluje jako demokratická mezinárodní organizace, v podstatě obdoba demokratického právního státu, v tomto ohledu poněkud zaostává. Legislativa je totiž primárně navrhována a přijímána orgány, které nejsou voleny občany přímo. Evropský parlament, na rozdíl od národních parlamentů, tedy není rozhodujícím mocenským orgánem s vrcholnou legislativní pravomocí.

VI.1. FÁZE INICIACE LEGISLATIVNÍHO PROCESU

Legislativní proces Evropské unie je charakterizován přísným oddělováním fáze iniciace legislativního procesu od fáze jeho samotného vydávání. V první fázi je rozhodujícím orgánem Komise. Přísluší jí v podstatě monopolní právo předkládat návrhy právních aktů (výjimečně tuto pravomoc má i Evropská centrální banka, dočasně do 1. 5. 2004 ji měly ve věcech azylové a imigrační politiky též členské státy).

VI.2. FÁZE VYDÁVÁNÍ AKTŮ UNIE

Komise sice právní akty navrhuje, nemůže ale sama rozhodovat o jejich přijetí. Touto pravomocí disponuje především Rada, vlivem postupující demokratizace Evropské unie pak též často Evropský parlament společně s Radou.

VI.3. LEGISLATIVNÍ PROCEDURY

Akty Evropské unie mohou být přijímány prostřednictvím několika legislativních procedur. Tyto procedury se od sebe liší mírou zapojení tří hlavních orgánů Unie, a to Komise, Rady a Evropského parlamentu. Základní schéma ale zůstává zachováno – Komise navrhuje přijetí právních aktů, Rada, nebo Rada a Evropský parlament je přijímají.

Jednotlivé procedury nelze vzájemně libovolně zaměňovat. Smlouva o založení Evropského společenství velmi přesně stanoví okruh oblastí kde má Společenství pravomoc vydávat právní akty. Zároveň vymezuje, která legislativní procedura má být použita k vydávání aktů z dané oblasti. Příklad uvidíte v tabulce, která cituje odst. 1 čl. 95 Smlouvy o založení Evropského společenství:

Tabulka 5: Legislativní procedury - využití

Článek 114 SFEU
1. [... <i>ustanovení Smlouvy vypuštěna ...</i>] Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem přijímají opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.

Komentář k tabulce: ustanovení v tabulce říká, že v oblasti jednotného vnitřního trhu může Rada přijímat právní akty a regulovat tak volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Použití přitom musí legislativní proceduru upravenou v čl. 294 Smlouvy o fungování EU, tedy spolumozhodovací postup. Odlišný postup nepřichází v úvahu, ledaže by jiné ustanovení Smlouvy stanovilo výslovně jinak.

V následujícím textu si některé významnější legislativní procedury stručně popíšeme.

SPOLUROZHODOVACÍ POSTUP

Tato legislativní procedura byla zavedena Maastrichtskou smlouvou a dále upravena Amsterodamskou smlouvou, která navíc rozšířila okruh oblastí, kde jsou akty evropského práva přijímány touto legislativní procedurou. Postup při této proceduře je následující. Komise vypracuje návrh a ten předloží Radě a Evropskému parlamentu. Každá z těchto institucí následně návrh Komise projednává, každá z nich jej může pozměnit. Konzultovány jsou též poradní orgány, tj. Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které sice návrh nemohou pozměnit, ale mohou navrhnout svá doporučení. K tomu, aby návrh mohl být přijat, je nezbytné, aby se Rada i Evropský parlament shodli na identickém znění textu. Pokud shoda není dosažena, jde návrh do druhého čtení, ve kterém obě instituce projednávají vzájemně navržené změny. V případě, že dohoda není dosažena ani zde, jde návrh do třetího čtení, kde hraje důležitou úlohu tzv. Dohodovací výbor. Ten je složen ze zástupců Rady a stejného počtu zástupců Evropského parlamentu a má za úkol vyjednat kompromisní řešení. Pokud Rada a

Evropský parlament nenalezne společnou řeč ani zde, návrh se považuje za nepřijatý. Návrh by dále nemohl být přijat tehdy, kdy by Komise vzala svůj návrh zpět.

Spolurozhodovací procedura je tedy charakteristická v podstatě rovným postavením Rady a Evropského parlamentu. V současné době je používána k přijímání většiny právních aktů Společenství. Komunitární právo předpokládá její použití při vydávání právních aktů zejména v těchto oblastech:

- celní politika;
- doprava;
- jednotný vnitřní trh;
- ochrana spotřebitele;
- ochrana životního prostředí;
- vízová, azylová a imigrační politika;
- volný pohyb a pobyt občanů Evropské unie;
- a další...

Jak už bylo dříve naznačeno, spolurozhodovací procedura není jediným legislativním postupem přijímání aktů Unie. V praxi může být používána ještě tzv. **zvláštní legislativní postupy**, v praxi označované jako procedury konzultace, spolupráce a souhlasu.

KONZULTAČNÍ PROCEDURA

Konzultační postup je v podstatě původní procedurou, je charakteristická tím, že Komise právní akty navrhuje Radě, Rada následně konzultuje Evropský parlament a následně příslušné opatření Rada přijímá, a to buď většinově, nebo jednomyslným hlasováním v závislosti na řešené otázce. Případně negativní stanovisko Evropského parlamentu nemůže samo o sobě zabránit přijetí dané právního aktu. Konzultace parlamentu je ale vždy nezbytná, její absence by mohla být důvodem pro zrušení daného aktu Evropským soudním dvorem pro závažné porušení pravidel legislativního procesu.

POSTUP SPOLUPRÁCE

Donedávna často používaná procedura zavedená Jednotným evropským aktem. Umožňuje Evropskému parlamentu aktivně zasáhnout do legislativního procesu, pozměňovat obsah přijímaného právního aktu či jej zcela zamítnout. Konečné slovo má však vždy Rada, která

může svým hlasováním zamítnout případné změny navrhované Evropským parlamentem, případně zvrátit jeho negativní stanovisko. V takovém případě ale Rada musí hlasovat jednomyslně, standardně postačí kvalifikovaná většina. Využití této legislativní procedury v současné době je minimální. V současné době jej žádná ze Smluv neupravuje a tedy se už nepoužívá.

POSTUP SPOLUPRÁCE

Je charakteristický tím, že rozhoduje Rada na návrh Komise. Rada může ovlivňovat obsah přijímaného aktu a tím jej měnit, ale před přijetím konečného textu musí být tento text předložen Evropskému parlamentu, který jej buď schválí, nebo odmítne. Nemůže tedy nijak zasahovat do obsahu textu, jeho stanovisko má jen význam pro to, zda Rada bude moci schválit text, či nikoliv.

ROZHODOVÁNÍ V RADĚ BEZ ÚČASTI EVROPSKÉHO PARLAMENTU:

V některých výjimečných případech může Rada přijímat legislativu samostatně bez účasti Evropského parlamentu. Komise tedy navrhne přijetí právního aktu a Rada hlasující zpravidla kvalifikovanou většinou jej buď přijme či odmítne. Tímto způsobem mohou být přijímána např. ochranná opatření v oblasti pohybu kapitálu.

VII. PRÁVO

Evropská unie byla založena mezinárodními smlouvami uzavřenými dobrovolně členskými státy. Na rozdíl od minulých pokusů integrovat evropské státy spíše silou, je tedy tato forma integrace založena na právu. Jistou zajímavostí těchto smluv je skutečnost, že členské státy umožnili Unii, aby sama vytvářela své právo v mezích a na základě zakládacích smluv, tedy jak Smlouvy o Evropské unii, tak i Smlouvy o fungování EU.

VII.1. VNITROSTÁTNÍ PRÁVO, MEZINÁRODNÍ PRÁVO VEŘEJNÉ A UNIJNÍ PRÁVO

VNITROSTÁTNÍ PRÁVO

Vnitrostátní právo je právo, které vytváří státy jednostranně pro své orgány a své obyvatele. Platí na jejich území a je závazné pro všechny subjekty v jejich moci. Jednotlivci vnitrostátní právo nevytvářejí, jsou ale povinni se jím řídit a státy disponují mocenskými prostředky, kterými mohou dodržování práva vůči jednotlivcům vynucovat a jeho případné porušení účinně sankcionovat.

MEZINÁRODNÍ PRÁVO VEŘEJNÉ

Mezinárodní právo veřejné upravuje vztahy mezi státy navzájem. Na rozdíl od vnitrostátního, mezinárodní právo veřejné nevzniká jednostranně, ale zpravidla společnou dohodou dvou a více států. Jeho pramenem jsou tedy především mezinárodní smlouvy. Tyto mezinárodní smlouvy jsou závazné pouze pro ty státy, které je uzavřely. Vynucování mezinárodního práva veřejného (povinností s mezinárodních smluv) si musí státy zajišťovat samy. Žádná globální síla, stojící nad státy, s donucovací a sankční pravomocí neexistuje. Státy tedy mezinárodní právo veřejné samy tvoří, jsou jeho adresáty a zároveň jej i samy vynucují.

Adresátem mezinárodního práva veřejného jsou tedy státy, odvozeně od nich též mezinárodní organizace. Pouze jim, a nikoliv jednotlivcům může mezinárodní právo veřejné zakládat práva či ukládat povinnosti. Současným trendem je ale přiznávat v určitých případech i mezinárodním smlouvám vnitrostátní účinky. Znamená to, že některé mezinárodní smlouvy mohou společně s vnitrostátním právem působit vůči jednotlivcům. Typické je to zejména pro ty mezinárodní smlouvy, které byly uzavřeny za účelem ochrany základních lidských práv a svobod. Pro jednotlivce to znamená, že se mohou u národních soudů dovolávat v případě zásahu do některého z jejich základních práv či svobod vedle vnitrostátních předpisů k jejich ochraně (v Česku např. Listina základních práv a svobod), též takových mezinárodních smluv (např. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod).

UNIJNÍ (DŘÍVE KOMUNITÁRNÍ) PRÁVO

Unijní (dříve komunitární) právo tvoří třetí a relativně samostatný systém práva vedle práva vnitrostátního a mezinárodního veřejného. Evropský soudní dvůr v historicky velmi důležitém rozhodnutí COSTA vs. E.N.E.L. konstatoval: „*Na rozdíl od obvyklých mezinárodních smluv vytvořila Smlouva o EHS vlastní právní řád, který ... se stal součástí právního řádu členských států a který jsou jejich soudy povinné aplikovat. Tím, že bylo na neomezenou dobu založeno Společenství, jež je vybaveno vlastními institucemi, právní subjektivitou, pravomocí vytvářet vlastní legislativu a schopností rozvíjet vlastní aktivity na mezinárodním poli a zejména skutečnými pravomocemi vyplývajícími z omezení kompetencí nebo přenosem pravomocí ze států na Společenství, tyto státy omezily svá suverénní práva..., a vytvořily tak soubor práva závazného pro jejich příslušníky i pro ně samotné.*“ V jiném svém rozhodnutí pak Evropský soudní dvůr potvrdil bezprostřední použitelnost komunitárního (dnes unijního) práva, když konstatoval „*každý vnitrostátní soudce, který rozhoduje v rámci své pravomoci, má povinnost plně používat právo Společenství a chránit práva, která toto právo poskytuje jednotlivcům....*“ (případ Simmenthal).

SHRNUTÍ

Unijní právo tvoří samostatný systém práva odlišný od vnitrostátního i mezinárodního veřejného práva. Jeho subjektem jsou státy i jednotlivci. Působí v členských státech Evropské unie vedle vnitrostátního práva a bezprostředně tak může právně ovlivňovat postavení jednotlivců. Vnitrostátní soudní a správní orgány jej mají považovat za vlastní právo a jako takové jej aplikovat společně s právem vnitrostátním.

VII.2. PRAMENY UNIJNÍHO PRÁVA

Prameny práva obecně mohou být členěny podle různých kritérií. Podle původu a zakotvení tak rozlišujeme formální a materiální prameny práva, můžeme je členit podle jejich právní síly apod. Tato členění, obvykle používaná pro systematizaci vnitrostátního práva ale plně nevyhovují našim potřebám. Unijní právo si proto roztřídíme podle odlišného kritéria, a to podle jeho zdroje.

Podle zdroje, respektive původce unijního práva odlišujeme:

1. právo vytvářené členskými státy, tzv. akty členských států, resp. primární právo;
2. právo vytvářené Unií, tzv. akty Unie, resp. sekundární právo;
3. právo vytvářené společně Unií a třetím státem (tj. nečlenským státem)
4. právo, které není vytvářeno činností čl. států či Unie, ale vzniká spontánně jako projev respektu k určitým společenským zájmům a hodnotám, tzv. obecné právní zásady;

Specifickou povahu vykazují rozhodnutí Evropského soudního dvora. Zde můžeme rozlišovat dvě situace:

1. rozhodnutí Evropského soudního dvora, kterými jsou rušeny akty Unie pro neplatnost (ESD zde vystupuje jako negativní zákonodárce);
2. výkladová rozhodnutí Evropského soudního dvora. Ty sice nejsou formálně vzato pramenem práva, fakticky tak ale působí (vysvětleno bude níže).

Tabulka 6: Členění pramenů českého a komunitárního práva dle jejich právní síly

Komunitární právo	České právo
primární právo	Ústava a Listina základních práv a svobod
mezinárodní smlouvy	ústavní zákony
nařízení a směrnice	zákony
	podzákonné právní akty (vyhlášky, nařízení atd.)

VII.3. AKTY ČLENSKÝCH STÁTŮ (PRIMÁRNÍ PRÁVO)

Primární právo je tvořeno z aktů členských států. Ty mají povahu mezinárodních smluv, které mezi sebou členské státy Evropské unie uzavřely. Pramenem primárního práva jsou tzv. zakládací smlouvy tedy Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování EU, a dále též všechny smlouvy doplňující či měnící původní Římské smlouvy (Jednotný evropský akt, Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva, Niceská smlouva, Lisabonská smlouva).

Za pramen primárního práva dále považujeme přístupové smlouvy. Z pohledu ČR je významná zejména:

1. **Smlouva** mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku

(členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyprskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou **o přistoupení České republiky**, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky **k Evropské unii** a dále

2. **Akt o podmínkách přistoupení České republiky**, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie;

Shora uvedené dokumenty jsou mezinárodními smlouvami. Jejich zvláštní povaha je ale neumožňuje považovat za běžný pramen mezinárodního práva veřejného. Pokud o nich uvažujeme, pak v podstatě pouze jako o prameni komunitárního práva. S ohledem na to, že obsahují úpravu základních otázek existence Společenství a Unie, jejich orgánů, pravomocí, rozhodovací postupy, legislativní proces, politiky apod., považujeme tyto dokumenty za „ústavu“ Unie. Důvod tohoto označení vynikne, když si srovnáme obsah Smlouvy o fungování EU s obsahem české ústavy.

Odlišnost smluv, kterými byla Unie založena je dána i omezenou možností jejich změny. Na rozdíl od běžných mezinárodních smluv je není možné změnit prostou společnou dohodou všech zúčastněných států, ale je nezbytná účast též orgánů Unie. Návrh na změnu může podat buď některá z vlád členských států, nebo Komise. Návrh se podává Radě. O případné změně rozhoduje konference zástupců vlád členských států následně svolaná Radou. Otázku potřebnosti svolání konference je Rada povinna konzultovat s Evropským parlamentem a případně s Komisí po podání návrhu.

VII.4. AKTY EVROPSKÉ UNIE (SEKUNDÁRNÍ PRÁVO)

Evropská unie se od jiných mezinárodních organizací zásadním způsobem odlišuje tím, že je oprávněna vytvářet vlastní legislativu, a to specifickým, na členských státech relativně nezávislým, způsobem. Ke splnění svých úkolů a za podmínek stanovených zakládacích (tj. Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie) mohou orgány Společenství vydávat:

1. nařízení;
2. směrnice;
3. rozhodnutí;

4. doporučení; a
5. stanoviska.

Z uvedených aktů společenství pouze nařízení, směrnice a některá rozhodnutí mají povahu pramene práva. Doporučení a stanoviska nejsou právně závazná a proto je za pramen práva nepovažujeme.

Shora vyjmenované akty Unie jsou stručně charakterizovány v čl. 288 Smlouvy o fungování EU. Jiná ustanovení Smlouvy pak stanoví, které orgány, jakou legislativní procedurou a za jakým účelem mohou tyto akty vydávat. Jako příklad lze uvést např.:

- čl. 53 odst. 1 Smlouvy o fungování EU stanoví: *Za účelem usnadnění přístupu osob k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu přijmou **Evropský parlament a Rada** řádným legislativním postupem **směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, jakož i koordinaci právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu.***
- Čl. 108 odst. 2 Smlouvy o fungování EU stanoví: *Zjistí-li **Komise** poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, že podpora poskytovaná některým státem nebo ze státních prostředků není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107 nebo že je zneužívána, **rozhodne**, že dotyčný stát ve lhůtě stanovené Komisí takovou podporu zruší nebo upraví.*

NAŘÍZENÍ

Z čl. 288 Smlouvy o fungování EU vyplývá, že nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Nařízení je obdobou vnitrostátních zákonů. Z hlediska jeho povahy a účinků se od běžných zákonů nijak neodlišuje. Je rovněž všeobecně závazným právním aktem, který dopadá na blíže neurčený okruh subjektů a upravuje situace, které nastanou v budoucnosti. Pro jednotlivce nemá za normálních okolností význam mezi vnitrostátními předpisy a unijními nařízeními rozlišovat. Jednotlivec totiž může být adresátem obou jak zákonů, tak nařízení, je povinen se řídit tím, co stanoví a může uplatňovat práva, která mu přiznávají.

Nařízení vykazuje následující charakteristiky:

- unijní charakter
- přímá použitelnost

Nařízení se používá tam, kde je vhodné určitou otázku regulovat jednotně pro celou Evropskou unii. Tato jednotná unijní právní úprava následně nahrazuje případnou dosavadní vnitrostátní právní úpravu a používá se namísto ní. Nařízení je proto označováno jako nástroj viditelné unifikace práva.

Nařízení mohou být přijímány Radou, Radou společně s Evropským parlamentem, Komisí a Evropskou centrální bankou.

Tabulka 7: Příklad nařízení (zkráceno)

Nařízení Rady (EHS) č. 684/92 ze dne 16. března 1992 o společných pravidlech pro mezinárodní přepravu cestujících autokary a autobusy

RADA EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,
s ohledem na [... *následuje preambule* ...]
PŘIJALA TOTO NAŘÍZENÍ:

[... *ustanovení nařízení vypuštěna* ...]

KONTROLY A SANKCE

Článek 14

Jízdenky

1. Cestující v linkové dopravě nebo kyvadlové dopravě, s výjimkou zvláštní linkové dopravy, musí mít během jízdy jednotlivou nebo souhrnnou jízdenku, která uvádí tyto údaje:

- výchozí a cílové místo, případně i zpáteční jízdy,
- dobu platnosti jízdenky,
- cenu přepravy, a pokud cestující zaplatili rovněž za ubytování, tak též celkovou cenu za přepravu včetně ubytování a údajů o ubytování.

2. Jízdenka ve smyslu odstavce 1 musí být předložena na žádost oprávněného kontrolora.

Článek 15

Silniční kontroly a kontroly v provozovnách dopravců

1. Povolení nebo kontrolní doklad musí být ve vozidle a musí být předloženy na žádost oprávněného kontrolora.

U dopravy uvedené v čl. 4 odst. 2 zastupuje kontrolní doklad smlouva nebo její ověřený opis.

2. Provozovatelé mezinárodní přepravy cestujících autokary a autobusy umožní všechny kontroly, které mají zajistit řádné provozování této přepravy, zejména pokud jde o dobu řízení a odpočinku. Při uplatňování tohoto nařízení jsou oprávnění kontroloři zmocněni:

- a) prověřovat účetní knihy a jiné podklady o činnosti dopravce;
- b) na místě vyhotovovat kopie nebo výtahy z účetních knih a jiných podkladů;

- c) mít přístup do všech provozoven dopravce, na jeho pozemky a do jeho vozidel;
- d) požadovat zpřístupnění všech informací obsažených v účetních knihách, podkladech a databázích.

[... ustanovení nařízení vypuštěna ...]

Článek 22

Platnost a použitelnost

Toto nařízení vstupuje v platnost třetím dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropských společenství.

Použije se ode dne 1. června 1992.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

V Bruselu dne 16. března 1992.

Za Radu

předseda

Jorge Braga De Macedo

SMĚRNICE

Směrnice je ve Smlouvě o fungování EU definovaná právní akt, který je závazný pro členské státy, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Charakteristika směrnic nejlépe vynikne, když si je srovnáme s nařízeními.

S nařízeními mají směrnice společné to, že jsou rovněž všeobecně závaznými normativními právními akty. Liší se naopak tím, že adresátem nařízení mohou být jak členské státy, tak i jednotlivci. Adresáty směrnic jsou naproti tomu výhradně členské státy. Další důležitá odlišnost pak spočívá ve skutečnosti, že nařízení zpravidla obsahují konkrétní a použitelnou právní úpravu. Jednotlivci se jimi mohou, resp. musí řídit. Soudy a správní orgány jsou povinny je aplikovat. Směrnice, jsou konstruovány odlišně. Můžeme si je představit spíše jako **závazný** „pokyn“ určený státu, v němž je vyzýván ke změně vnitrostátního práva, a v němž se zároveň uvádí standard, který má být dosažen. Státu je přitom ponechána tzv. implementační lhůta pro to, aby potřebné změny provedl. Pokud by se tak nestalo a potřebný standard by ve vnitrostátním právu nebyl dosažen, mohl by být tento stát žalován Komisí k Evropskému soudnímu dvoru.

Důvod proč unijní právo obsahuje nástroj, jako je směrnice musíme hledat v rozdílnostech mezi členskými státy. Může se jednat o odlišnosti právní, historické, kulturní aj. Ty jsou mezi jednotlivými státy natolik zásadní, že vyžadují specifický přístup, mají-li být překonávány. Integrace je z tohoto pohledu zajišťována dvojím způsobem:

1. unifikací práva, tj. „tvrdým způsobem“ prostřednictvím nařízení, kdy je určitá otázka upravena výlučně komunitárním právem, které nahradí případnou vnitrostátní legislativu. V každodenní praxi je pak používáno komunitární právo;
2. sblížením práva, tj. „měkkým“ způsobem prostřednictvím směrnic. Ty stanoví právní rámec a cíl, který má být dosažen. Účel směrnice je naplněn její následnou implementací do vnitrostátního práva. V praxi je pak používáno vnitrostátní právo, jež bylo pozměněno k obrazu směrnice.

Obdobu směrnic v českém vnitrostátním právu nenalezneme. V členských státech obecně není rámcová legislativa zpravidla potřebná. Česká republika je unitárním státem s jednotným právem.

Z uvedených charakteristik směrnic vyplývají následující důležité skutečnosti:

1. adresátem směrnic jsou pouze státy – jednotlivec tedy nemůže směrnicí porušit. Porušení může být pouze členským státem, a to tehdy, pokud není do vnitrostátního práva implementována;
2. implementací směrnice rozumíme její zapracování do vnitrostátního práva. Není potřebná tehdy, pokud vnitrostátní právo již před přijetím směrnice vyhovuje jejímu standardu;
3. k tomu aby směrnice mohla ovlivňovat právní postavení jednotlivců, je nezbytná činnost na straně státu. Dokud stát směrnicí nezpracuje, je uplatňováno dosavadní vnitrostátní právo. Standard je potom v různých státech různý, což není žádoucí;
4. i po implementaci směrnic ve vnitrostátních právních řádech nejsou jednotlivé národní právní úpravy přesně stejné. Dochází pouze k jejich sblížení dosažením stanoveného standardu;
5. právní úprava otázek řešených směrnicemi je tedy dvojkolejná. Jednak je obsažena v komunitárním právu a jednak v právu vnitrostátním. Vůči jednotlivcům je obecně používáno jen právo vnitrostátní;
6. státy mohou bránit v dosahování cílů Společenství vyjádřených ve směrnicích tím, že směrnice neimplementují do vnitrostátního práva. To představuje problém, který musel být řešen. Popis řešení naleznete v kapitole.

V níže uvedené tabulce naleznete příklad směrnice. Povšimněte si prosím specifického jazyku, který tato směrnice používá, zejména se zaměřte na podtržený text. Tyto formulace

jsou pro směrnice charakteristické a plně odráží jejich povahu a skutečnost, že nemají být aplikovány přímo jako nařízení.

Tabulka 8: Příklad směrnice (zkráceno, podtržení doplněno autorem této učebnice)

<p style="text-align: center;">Směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy ...</p> <p>vzhledem k tomu, že [... <i>následuje preambule</i> ...] PŘIJALA TUTO SMĚRNICI:</p> <p style="text-align: center;">Článek 1 [... <i>ustanovení směrnice vypuštěny</i> ...]</p> <p style="text-align: center;">Článek 6 <u>Členské státy zavedou</u> do svého právního řádu nezbytná opatření, aby umožnily každé osobě, která se cítí poškozena nedodržením zásady rovného zacházení ve smyslu článků 3, 4 a 5, domáhat se nápravy soudní cestou případně poté, co se obrátila na jiné příslušné orgány.</p> <p style="text-align: center;">Článek 7 <u>Členské státy přijmou</u> veškerá nezbytná opatření na ochranu pracovníků před propouštěním, které je reakcí zaměstnavatele na stížnost podanou na úrovni podniku nebo soudní žalobu usilující o dodržování zásady rovného zacházení.</p> <p style="text-align: center;">Článek 8 <u>Členské státy zajistí, aby</u> předpisy přijaté k provedení této směrnice a odpovídající předpisy, které jsou již platné, byly oznámeny zaměstnancům všemi odpovídajícími prostředky, například oznámením na jejich pracovišti.</p> <p style="text-align: center;">Článek 9 1. <u>Členské státy uvedou</u> v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do třiceti měsíců po jejím oznámení a neprodleně o nich uvědomí Komisi. [... <i>ustanovení směrnice vypuštěna</i> ...]</p> <p style="text-align: center;">Článek 11 Tato směrnice je určena členskými státy.</p>

V další tabulce uvidíte příklad implementace směrnice do českého práva.

Tabulka 9: Příklad implementace směrnice do českého práva

Směrnice 7/97/ES: Článek 6 - Právo odstoupit od smlouvy	český občanský zákoník: § 53
<p>1. V případě jakékoli smlouvy uzavřené na dálku musí být spotřebiteli poskytnuta lhůta alespoň sedmi pracovních dnů, v rámci které může od smlouvy odstoupit bez sankcí a bez uvedení důvodu. Jedinou platbou, která může být po spotřebiteli požadována, jsou skutečně vynaložené náklady spojené s vrácením zboží.</p>	<p>(7) Byla-li smlouva uzavřena při použití prostředků komunikace na dálku, má spotřebitel právo od smlouvy odstoupit bez uvedení důvodu a bez jakékoliv sankce do 14 dnů od převzetí plnění.</p> <p>(10) Uplatní-li spotřebitel právo na odstoupení od smlouvy podle odstavce 7, má dodavatel právo pouze na náhradu skutečně vynaložených nákladů spojených s vrácením zboží. Dodavatel je zároveň povinen vrátit spotřebiteli zaplacené finanční částky nejpozději do 30 dnů od odstoupení.</p>

ROZHODNUTÍ

Rozhodnutí jsou individuální právní akty zpravidla určené konkrétní osobě/osobám nebo státu/státům. Ti jsou v rozhodnutí jmenovitě uvedeni a rozhodnutí je závazné jen pro ně. Rozhodnutí tedy postrádají na rozdíl od nařízení všeobecnou právní závaznost a nelze je tak považovat za skutečný pramen práva. Představují akt jeho aplikace.

Od směrnic se rozhodnutí liší tím, že jsou přímo použitelným konkrétním řešením určité situace. Směrnice naopak zakotvují jen standard, jehož má být dosaženo.

DOPORUČENÍ

Nejsou právně závazné, a proto je nepovažujeme za pramen práva. Mají nicméně velkou politickou váhu a v praxi bývají zohledňována. Doporučení lze chápat jako svého druhu návody k určitému žádoucímu či preferovanému chování. Adresátem doporučení mohou být jak členské státy, tak i jednotlivci.

STANOVISKA

Také stanoviska nejsou právně závazné. Důležitá jsou proto, že přispívají k právní jistotě členských států i jednotlivců tím, že právně nezávazně vymezují názory a postoje orgánů Evropské unie, které je vydaly, k určité věci.

JINÉ AKTY UNIE

Společenství může vydávat i jiné akty, než které dosud byly uvedeny. Zmíníme si alespoň specifické dokumenty přijímané Komisí, tzv.:

1. zelené knihy a
2. bílé knihy

V obou případech se nejedná o právně závazné dokumenty. Tedy, ani zelené, ani bílé knihy nemůžeme považovat za pramen práva. Přesto jsou velmi významné a zásadní měrou mohou ovlivňovat budoucí legislativu. Zelené knihy slouží především k tomu, aby Komise nastartovala proces úvah a konzultací k určité problematice, která se jeví být pro Unii důležitá a kde by bylo vhodné přijmout určitá legislativní opatření. Bílé knihy mohou na zelené knihy navazovat. Obsahují zpravidla konkrétní návrh možných řešení dané problematiky na úrovni Společenství.

Důležitou bílou knihou byla Delorsova Bílá kniha o vnitřním trhu z roku 1985, která obsahovala seznam téměř tří stovek nejrůznějších legislativních opatření, a která byla základem pro pozdější přijetí Jednotného evropského aktu, jenž uvedená opatření implementoval. Příkladem zelené knihy může být Zelená kniha o přezkumu spotřebitelského práva v níž Komise vyzývá všechny zúčastněné osoby, aby vyjádřily svá stanoviska k problémům zjištěným v souvislosti s přezkumem komunitárního práva na ochranu spotřebitele a navrhly možná zlepšení stávající roztržité právní úpravy.

Zelené a bílé knihy jsou stejně jako právo Evropské unie veřejně přístupné na webových stránkách Evropské unie.

VII.5. AKTY BÝVALÉHO II. A III. PILÍŘE EVROPSKÉ UNIE

Akty druhého pilíře, a platí to i o aktech pilíře třetího, nebyly součástí dřívějšího komunitárního práva a nevytvářely ani samostatný a právním řádům členských států aplikačně nadřazený systém práva. Zavazovaly pouze členské státy, ne však jednotlivce. Přijímala je buď Rada Evropské unie na návrh Komise, nebo některého z členských států, v některých případech též Evropská Rada. Lisabonská smlouva, ale zrušila pilířovou strukturu Evropské

unie a tím zanikly i tyto specifické prameny evropského práva. Již přijaté právní předpisy zejména z oblasti trestního práva ale zůstaly dočasně zachovány.

VII.6. ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA

Někdy bývají nesprávně mezi prameny práva Evropské unie řazeny i rozsudky Evropského soudního dvora. Evropský soudní dvůr sice sehrál zcela zásadní úlohu ve vývoji komunitárního práva, pravomoc vytvářet právo ale nemá. Jeho rozsudky jsou závazné pouze pro své adresáty a nejsou tak precedenty jako rozhodnutí anglo-amerických soudů.

Rozsudky Evropského soudního dvora přesto musí být soudy a správními orgány obecně sledovány a respektovány a to tehdy, pokud tyto rozsudky vykládají komunitární právo. Je tomu tak proto, že jedině Evropský soudní dvůr podává závazný a správný výklad unijního práva. Smlouva o EU výslovně stanoví, že Evropský soudní dvůr zajišťuje v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění obou zakládacích Smluv a všech právních aktů na jejím základě přijatých. A jelikož jsou vnitrostátní soudní a správní orgány povinny aplikovat komunitární právo jednotně a správně, musí se fakticky řídit předchozími rozsudky Evropského soudního dvora, které tento správný způsob výkladu obsahují.

VII.7. ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK EVROPSKÉ UNIE

Moderní demokratický a právní stát je povinen zajistit, aby se adresáti právních norem měli možnost s těmito normami náležitým způsobem seznámit. Právo je proto vyhlášováno ve všech 23 úředních jazycích v oficiálních sbírkách a zpravidla nabývá účinnosti až uplynutím určité doby od vyhlášení. V České republice je takovou sbírkou např. Sbirka zákonů České republiky. Rovněž Evropská unie si uvědomuje důležitost náležité publikace právních předpisů, a proto jsou veškeré právní akty Evropské unie vyhlášovány v Úředním věstníku Evropské unie.

V případě nařízení, směrnic a rozhodnutí je nezbytné, aby je před vyhlášením v Úředním věstníku Evropské unie podepsal předseda Evropského parlamentu a předseda Rady. V platnost vstupují dnem, který je v nich stanoven, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.

Úřední věstník Evropské unie je závazným zdrojem práva Evropské unie a vychází každý pracovní den ve všech úředních jazycích Evropské unie, tedy i v češtině. Dostupný je v tištěné verzi případně elektronicky na hmotných nosičích dat. Nahlížet do něj je možné i dálkově přes Internet prostřednictvím databáze EUR-Lex.

VIII. APLIKACE UNIJNÍHO PRÁVA V ČLENSKÝCH STÁTECH

Prosazování komunitárního práva vůči členským státům je zajišťováno prostřednictvím řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU. Evropský soudní dvůr však vedle toho ve své judikatuře vyvinul ještě jeden systém prosazování unijního práva, a to prostřednictvím vnitrostátních soudů a principu přímého účinku, nepřímého účinku a odpovědnosti státu za škody typu Francovich. V řadě případů může být tento způsob prosazování unijního práva mnohem efektivnější, než zdoluhavé a mnoho let trvající řízení před Evropským soudním dvorem. S uvedenými principy dále úzce souvisí princip přednostní aplikace unijního práva, který je, stejně jako předchozí, také důsledkem jeho nadstátní povahy.

VIII.1. PRINCIP PŘÍMÉHO ÚČINKU UNIJNÍHO PRÁVA – OBECNÝ VÝKLAD

Výlučnost moci a svrchovaná suverenita států mimo jiné způsobuje, že na jejich území platí pouze jejich vnitrostátní právo. Aplikace práva jiného státu je zde principiálně vyloučena. Státy nicméně připouští, aby za určitých okolností na jejich teritoriu působily ve vztahu k jednotlivcům i normy, které nemají původ ve vnitrostátním právu daného státu. Jako příklad může posloužit např. Česká republika, jejíž Ústava ve svém ustanovení čl. 10 připouští vnitrostátní aplikaci mezinárodních smluv. Dle české Ústavy vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu a stanoví-li taková mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se přednostně mezinárodní smlouva před tímto zákonem. Pokud by obdobné ustanovení v Ústavě chybělo, mohlo by to znamenat, že mezinárodní smlouvy bez ohledu na svůj obsah zavazují pouze Českou republiku a jednotlivci, by se byli povinni řídit vždy českým právem i tehdy, pokud by mezinárodní smlouva uzavřená Českou republikou stanovila něco jiného.

Unijní právo rovněž působí na území členských států. Přidává se k právu vnitrostátnímu a působí vedle něho a společně s ním. Výslovně je to stanoveno v případě nařízení, o nichž Smlouva o fungování EU stanoví, že jsou přímo použitelné ve všech členských státech. Zjednodušeně řečeno, mají přímý účinek a mohou ovlivňovat právní postavení jednotlivců stejně, jako vnitrostátní zákony. Výčet pramenů unijního práva je však širší a nezahrnuje jen nařízení. Smlouva o fungování EU však v jejich případě o možném přímém účinku nic nestanoví. Podrobněji si jejich možný přímý účinek rozebereme v následujících kapitolách.

Normy unijního práva mohou vyvolávat účinek ve vztahu k jednotlivcům různým způsobem. Je přitom nutné rozlišovat působení unijního práva mezi subjekty na rovné úrovni – tedy mezi jednotlivci, takové vztahy označujeme jako horizontální vztahy. Vztahy mezi jednotlivcem,

jako subjektem podřízeným moci státu, a státem označujeme jako vertikální vztahy, kdy vertikální rovina těchto vztahů symbolicky postihuje skutečnost, že stát je jednotlivci nadřazen a může jednostranně ovlivňovat jeho právní postavení. V zásadě přichází v úvahu následující situace:

1. norma unijního práva působí mezi jednotlivcem a státem, kdy stát prosazuje normu po jednotlivci, ta mu stanoví povinnost a stát vynucuje její splnění, pak hovoříme o vertikálním sestupném přímém účinku;
2. norma unijního práva působí mezi jednotlivcem a státem, kdy norma zakládá jednotlivci určitou možnost chování (právo) a jednotlivec se tohoto práva dovolává na státu, pak hovoříme o vertikálním vzestupném přímém účinku;
3. norma unijního práva působí mezi jednotlivci, kdy na straně jednoho zakládá určité právo a na straně druhé tomuto právu odpovídající povinnost, v tomto případě hovoříme o horizontálním přímém účinku.

VIII.2. PŘÍMÝ ÚČINEK PRIMÁRNÍHO PRÁVA

V předchozí kapitole jsme konstatovali, že Smlouva o fungování EU předpokládá přímý účinek pouze v případě nařízení. O případném svém působení ve vztahu k jednotlivcům však mlčí. Tato skutečnost se ukázala být problém již záhy po vzniku Evropského hospodářského společenství. Je tomu tak proto, že Smlouva o fungování EU zásadním způsobem odlišuje od jiných mezinárodních smluv, které zpravidla upravují především vztahy mezi státy navzájem, zatímco Smlouva o fungování EU na mnoha místech upravuje práva či povinnosti jednotlivců či je alespoň činí beneficiary svých norem.

První důležitý případ, kde otázka možného působení Římské smlouvy (tj. dnešní Smlouvy o fungování EU – původní terminologie je použita vzhledem k historickému kontextu) byla řešena, je případ Van Gend en Loos. Nizozemská speditérská společnost Van Gend en Loos (dále jen „VGL“) se dostala do soudního sporu s nizozemskou vládou kvůli zvýšenému clu za dovoz formaldehydu z Německa. Smlouva zvyšování cel a zavádění nových členským státům po dobu přechodného období zakazovala. Nizozemsko tento zákaz nerespektovalo a formaldehyd přeřadilo z jedné kategorie zboží do druhé, cly více zatížené. Nové clo sice nebylo zavedeno, fakticky však bylo zvýšeno. Ve sporu se před nizozemským soudem VGL dovolávala Římské smlouvy a trvala na možnosti dovážet zboží stále za nižší cla.

Již jsme na jiném místě této učebnice uváděli, že standardně je otázka působení mezinárodních smluv vůči jednotlivci řešena ústavním právem státu, v ČR článkem 10 Ústavy. Toto řešení ale v sobě skrývá riziko, že by Římská smlouva vyvolávala v různých

členských státech různý účinek vzhledem k rozdílné právní úpravě této problematiky. Evropský soudní dvůr, který o dané věci rozhodoval v řízení o předběžné otázce, proto zvolil jiné řešení. V zájmu jednotného působení komunitárního práva formuloval zásadu přímého účinku Římské smlouvy. Konstatoval, že Společenství vytváří zcela nový právní řád, v jehož prospěch členské státy, byť jen v přesně vymezených oblastech, omezily svá suverénní práva. Subjekty tohoto nového právního řádu nejsou jen členské státy, ale i jejich příslušníci, tedy fyzické a právnické osoby. Ustanovení Římské smlouvy, jako jednoho z pramenů unijního práva, proto mohou mít přímý účinek a zakládat těmto jednotlivcům individuální práva, kterým vnitrostátní soudy musí poskytovat ochranu.

V čem spočívá výhoda Evropským soudním dvorem přijatého řešení? Přímý účinek umožňuje jednotlivcům, kteří jsou bdělí a chrání si svá práva efektivně vyloučit důsledky porušení unijního práva ze strany členského státu a spolehnout se přímo na komunitární právo. Navíc, přímý účinek umožňuje unijnímu právu působit jednotně ve všech členských státech.

VIII.3. PŘEDPOKLADY PŘÍMÉHO ÚČINKU PRIMÁRNÍHO PRÁVA

Ne každé ustanovení zakládacích smluv (tj. Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU) je způsobilé mít přímý účinek. Aby určitá norma mohla mít přímý účinek, musí dle Evropského soudního dvora splňovat určité podmínky. Tyto podmínky byly rovněž vymezeny v rozhodnutí Van Gend en Loos. Taková norma musí být dostatečně konkrétní, jasná a bezpodmínečná. K provedení takové normy nesmí být nutné ani přípustné přijetí dalšího ustanovení a zároveň nesmí ponechávat žádnou volnost odlišné právní úpravy vnitrostátním právem.

Ne každé ustanovení zakládacích smluv splňuje shora uvedené podmínky. Řada ustanovení je příliš obecná na to, aby takto mohla vůči jednotlivci působit. U těch, které shora vymezené podmínky splňují, zase musíme odlišovat, ve které rovině mohou mít přímý účinek.

1. Příklad ustanovení Smlouvy o fungování EU pouze s vertikálně vzestupným přímým účinkem:

Článek 30 Zákaz cel: *Dovozní nebo vývozní cla a poplatky s rovnocenným účinkem jsou mezi členskými státy zakázány. Tento zákaz se vztahuje také na cla fiskální povahy.*

- ustanovení je adresováno jen členským státům, jen jim stanoví povinnosti, jen ony mohou přijímat cla.

2. Příklad ustanovení Smlouvy o založení ES s plným přímým účinkem ve všech rovinách:

Článek 45 Volný pohyb pracovníků:

1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků v Unii.
2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.
3. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:
 - a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;
 - b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států;
 - c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků;
 - d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem nařízení vydaných Komisí.
4. Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.

- zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v pracovněprávních vztazích dopadá jak na stát, tak na jednotlivce a musí být jimi respektován.

3. Příklad ustanovení bez přímého účinku:

Článek 3 odst. 3 Smlouvy o EU: *Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok.*

- citované ustanovení je příliš obecné a neobsahuje nic, co by mohlo jednotlivcům zakládat nějaká konkrétní práva či povinnosti.

VIII.4. PŘÍMÝ ÚČINEK SMĚRNIC

Směrnice je právní akt adresovaný pouze členským státům, kterým stanoví povinnost dosáhnout předpokládaného standardu. Jako taková není určena k tomu, aby působila přímo ve vztahu k jednotlivci. Na rozdíl od nařízení proto směrnice obecně přímý účinek nemá. Členské státy však, ať už záměrně či nikoliv, často selhávaly v implementaci směrnic do vnitrostátního práva. Důsledkem byla skutečnost, že právní standard byl různý ve státech, které povinnosti implementovat směrnici dostály a ve státech, které tak neučinily. Evropský soudní dvůr v reakci na tuto skutečnost přiznal i směrnicím **tzv. oslabený přímý účinek**.

Poprvé byl přímý účinek směrnice konstatován v rozhodnutí Van Duyn. Komunitární právo umožňuje omezit volný pohyb pracovníků z důvodu ochrany veřejného pořádku. Aby státy této možnosti nezneužívaly, byla přijata směrnice 64/221/EHS, která uvedenou možnost limitovala tím, že stanovila, že „opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku musí být

založena výlučně na osobním jednání dotčeného jednotlivce“. Tato směrnice ale nebyla jedním z členských států – Velkou Británií řádně implementována do vnitrostátního práva, v důsledku čehož byl odepřen vstup paní Van Duyn do Velké Británie. Evropský soudní dvůr v tomto případě konstatoval, že požadavek právní jistoty jednotlivce požaduje, aby se mohl spolehnout na ustanovení komunitárního práva, i když jsou obsažena ve směrnici, tedy v právním aktu, který jako celek přímý účinek nemá.

Doktrína přímého účinku směrnice byla Evropským soudním dvorem dále konkretizována. Je zřejmé, že aby směrnice mohla mít přímý účinek, musí splňovat tytéž podmínky, jako byly uvedeny v rozhodnutí Van Gend en Loos. Evropský soudní dvůr ale ve svých dalších rozsudcích přidal další podmínky, které zohledňují specifickou povahu směrnic.

Jedním z těchto rozhodnutí byl rozsudek **Ratti**. Toto rozhodnutí se týkalo dvou směrnic, které upravovaly označování a balení laků. První byla Společenstvím přijata v roce 1973 a měla být členskými státy implementována do 8.12.1974. Druhá byla přijata v roce 1977 a implementována měla být do 9.11.1979. V roce 1978 nebyla ani jedna z těchto směrnic do italského práva řádně provedena a italská vnitrostátní právní úprava se v řadě požadavků značně odlišovala. Pan Ratti byl ve vedení stejnojmenné italské společnosti vyrábějící rozpouštědla a laky. Tato společnost podstatnou část své produkce exportovala do jiných členských států. Pan Ratti proto rozhodl, že se způsob balení a označování produktů této společnosti změní tak, aby byl v souladu s oběma dotčenými směrnicemi. Tím se však dopustil jednání s trestněprávními důsledky, neboť nerespektoval platnou italskou právní úpravu. Italské úřady proto zareagovaly zahájením trestního stíhání jeho osoby pro porušení vnitrostátního práva.

Podstatné znaky případu jsou: Stát je v prodlení s implementací jedné ze směrnic. Jednotlivec, občan členského státu, jedná v souladu s touto neprovedenou směrnicí. Avšak toto jeho jednání je v rozporu s právem vnitrostátním, které se od komunitární úpravy podstatně odlišuje. U druhé ze směrnic je situace podobná, rozdíl je v tom, že implementační lhůta ještě neuplynula. Může být tento jednotlivec postihnut pro porušení vnitrostátního práva, když vlastně jedná v souladu s komunitární směrnicí? Ne zcela. Je to stát, kdo porušuje svůj závazek vůči Unii tím, že je v prodlení s implementací první ze směrnic. Tato směrnice obsahuje pravidla, která jsou určitá, konkrétní a nepodmíněná. Pan Ratti se tedy první ze směrnic může dovolat u vnitrostátního soudu. Ten je povinen bez dalšího směrnicí aplikovat a nebrat v potaz vnitrostátní rozpornou úpravu. Pan Ratti tedy nemůže být sankcionován pro porušení vnitrostátního práva. Dovoláním se směrnice se mu podařilo vyloučit nepříznivé důsledky porušení komunitárního práva ze strany členského státu, ke kterému došlo tím, že směrnice nebyla řádně a včas provedena.

Itálie však nebyla v prodlení s implementací druhé směrnice. Tato směrnice proto nemůže mít přímý účinek (stát se zatím nedopustil porušení práva EU - neporušil povinnost provést směrnici řádně a včas do vnitrostátního práva). Pan Ratti byl tedy v případě druhé směrnice zbytečně horlivý a Itálie může plně uplatňovat své vnitrostátní právo včetně sankcí za jeho nedodržování.

Z rozhodnutí Ratti vyplývá, že k tomu, aby směrnice mohla získat přímý účinek, je nezbytné, aby marně uplynula její implementační doba. Pokud se tak stane a směrnice není provedena do vnitrostátního práva, nebo provedena je, ale nesprávně, či pouze částečně, může získat přímý účinek.

Přímý účinek směrnice je omezen pouze na rovinu vertikálně-vzestupnou. Směrnice tedy nemůže ukládat přímo povinnosti jednotlivcům, čímž se odlišuje od nařízení. Evropský soudní dvůr tuto skutečnost potvrdil v několika rozhodnutích. Stalo se tak např. ve věci **Dori**. Slečna Dori uzavřela dne 19.1.1989 na milánském nádraží smlouvu s jazykovou školou, na základě které se měla zúčastnit korespondenčního kurzu angličtiny. O 4 dny později od smlouvy písemně odstoupila, spoléhajíc se přitom na směrnici o ochraně spotřebitele, která to umožňuje. Jazyková škola však na zaplacení trvala, neboť italské právo tuto možnost spotřebitele odstoupit od smlouvy neznalo, protože Itálie směrnici o ochraně spotřebitele neprovedla, přestože již lhůta k její implementaci uplynula.

Může slečna Dori odstoupit od smlouvy a dovolat se tak ustanovení neprovedené směrnice? Nikoliv. Směrnice sice splňuje podmínky pro to, aby mohla mít přímý účinek. Slečna Dori se však této směrnice (práva odstoupit) dovolává vůči jinému jednotlivci. Jedná se tedy o horizontální vztah. Tento jednatel (jazyková škola) jedná v souladu s italským vnitrostátním právem, žádného pochybení se nedopustil. Na základě neprovedené směrnice mu nesmí být uložena žádná povinnost. Je to totiž Itálie, kdo porušuje unijní právo, a kdo by měl být sankcionován. Slečna Dori tedy odstoupit od smlouvy na základě směrnice ochrany spotřebitele v daném případě nemohla.

Proč je odmítán horizontální přímý účinek směrnice? Je nutné si uvědomit, že pokud by směrnice měla získat horizontální přímý účinek, pak by se po uplynutí implementační doby zcela setřel rozdíl mezi tímto nástrojem a nařízeními. Přitom, nařízení nemohou být přijímány všude tam, kde lze přijmout směrnice. Unie jimi může regulovat pouze ty otázky, které nelze uspokojivě regulovat směrnicemi. Vyplývá to z principu proporcionality, který Unii ukládá povinnost volit vždy tu cestu k požadovanému cíli, která je z pohledu členského státu liberálnější.

VIII.5. NEPŘÍMÝ ÚČINEK SMĚRNIC

Jen velmi stručně si zmíníme zásadu nepřímého účinku směrnice. Odlišnost od přímého účinku spočívá v tom, že směrnice není aplikována přímo, ale je zohledněna při interpretaci vnitrostátního práva. Může totiž nastat situace, kdy směrnice není členským státem řádně a včas provedena do vnitrostátního práva a přímý účinek není možný, jelikož není splněna některá z obligatorních podmínek. V takovém případě mají soudy členských států povinnost zohlednit směrnici alespoň nepřímo a použít ji jako výkladové vodítko. Jinými slovy, soud aplikuje vnitrostátní právo, ale interpretuje jej eurokonformně, tedy trochu odlišným způsobem než jak tomu bylo doposud, ale v souladu s neprovedenou směrnicí. Nepřímý účinek směrnice není možný vždy, ale pouze tam, kde je příslušná vnitrostátní právní úprava flexibilní a umožňuje více různých výkladů, z nichž jeden z nich je v souladu se směrnicí. Nepřímý účinek je naopak vyloučen tam, kde by eurokonformní interpretací měl být zcela popřen dosavadní text vnitrostátního předpisu.

VIII.6. ODPOVĚDNOST STÁTU ZA ŠKODU TYPU FRANCOVICH

V rozhodnutí Dori jsme konstatovali, že směrnice nikdy nemůže získat horizontální přímý účinek. Může se ale stát, že v důsledku neimplementace směrnice a nemožnosti její přímé aplikace vznikne jednotlivci škoda. Tak tomu bylo i v případě Francovich. Zde měly členské státy povinnost implementovat do svého práva směrnici, která jim ukládala povinnost zřídit fond, z něhož měla být poskytována náhrada nevyplacené mzdy zaměstnancům, jejichž zaměstnavatel se ocitl v insolventi. Itálie tuto směrnici neimplementovala a fond nezřídila ani neurčila odpovědnou instituci. Skupina zaměstnanců, jejichž zaměstnavatel jim nebyl schopen vyplatit mzdu, se dožadovala náhrady od státu, ale ta jim nebyla vyplacena, s odůvodněním, že potřebné vnitrostátní prováděcí předpisy nebyly přijaty. Evropský soudní dvůr v této věci konstatoval, že předmětná směrnice skutečně nemůže získat přímý účinek, a to proto, že není dostatečně konkrétní, protože neurčuje, která instituce státu by měla náhradu mzdy vyplatit. Navíc ale stanovil, že stát by měl být odpovědný vůči jednotlivci za škodu, kterou mu způsobí porušením komunitárního práva, jež spočívá v neprovedení směrnice řádně a včas.

Podmínkou pro vznik odpovědnosti státu za škodu je skutečnost, že směrnice zakládá práva jednotlivce, tyto práva lze na základě této směrnice specifikovat a konečně, že existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti a utrpěnou škodou.

V rozhodnutí Brasserie du Pêcheur/Factortame Evropský soudní dvůr rozšířil odpovědnost za škodu na jakékoliv porušení unijního práva ze strany členského státu. K tomu, aby stát byl odpovědný je ale třeba, aby porušení komunitárního práva bylo zjevné a závažné. Škoda se potom hradí podle vnitrostátních pravidel (v ČR by se postupovalo podle zákona č. 82/1998

Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, subsidiárně podle zákona č. 40/1964 Sb. Občanského zákoníku).

V rozhodnutí Köbler Evropský soudní dvůr potvrdil svou předchozí judikaturu týkající se odpovědnosti státu za škodu a dodal, že stát je odpovědný za veškeré porušení, ať už bylo způsobeno orgány moci výkonné, zákonodárné či soudní. Tedy i v případě, že ke vzniku škody dojde činností orgánů moci soudní tam, kde již příslušný rozsudek nelze podle vnitrostátního práva přezkoumat, lze požadovat náhradu utrpěné škody. Samotné vnitrostátní soudní rozhodnutí, kterým škoda byla způsobena, ale není z pohledu unijního práva jakkoliv měněno a zůstává platným.

Trochu paradoxní je, že o porušení unijního práva a náhradě škody v těchto případech nerozhodují unijní soudy! Jednotlivci jsou povinni v těchto věcech žalovat u místně a věcně příslušných vnitrostátních soudů toho státu, který škodu způsobil.

VIII.7. PŘEDNOST UNIJNÍHO PRÁVA

Další důležitou zásadou unijního práva je jeho aplikační přednost před vnitrostátním právem. V důsledku této zásady členské státy a jejich orgány nesmí aplikovat vnitrostátní právo tam, kde je v rozporu s právem unijním. Je nutné si uvědomit, že v důsledku skutečnosti, že unijní právo působí v členských státech společně s vnitrostátním, mohou vznikat situace, kdy určitá otázka bude řešena oběma systémy práva právně odlišně. Přednost unijního práva opět přispívá k jeho jednotné aplikaci ve všech členských státech, a tím k efektivnějšímu dosahování cílů Unie.

Zásada přednosti znamená pouze přednostní aplikaci unijního práva před právem vnitrostátním, nevede ale k neplatnosti vnitrostátního předpisu. Ten zůstává i nadále platnou součástí vnitrostátního práva, jen není v konkrétním případě pro svůj rozpor s unijním právem aplikován.

Zásada přednosti se uplatňuje vůči všem předpisům vnitrostátního práva. Soudy některých států tuto skutečnost sice občas zpochybňují, ale Evropský soudní dvůr dlouhodobě vychází z toho, že unijní právo má přednost nejen před běžnými vnitrostátními zákony, ale i před ústavami členských států.

Z rozhodnutí **Simmenthal** vyplývá, že povinnost přednostně aplikovat unijní právo před rozdílnými vnitrostátními předpisy dopadá na všechny správní i soudní orgány členských států. Nevyžaduje se dokonce ani předchozí zrušení rozporného vnitrostátního aktu. Společnost Simmenthal byla povinna za dovoz masa do Itálie zaplatit poplatek za veterinární

prohlídku masa. Takovéto poplatky však představují dávku s obdobným účinkem a jsou komunitárním právem zakázány. Simmenthal se proto u italského vnitrostátního prvoinstančního soudu domáhala vrácení zaplaceného poplatku. Vnitrostátní soud se obrátil na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou a ten konstatoval, že poplatek skutečně je v rozporu s unijním právem. Společnost Simmenthal tak měla nárok na vrácení již zaplacených poplatků.

Finanční úřad se však proti tomuto rozsudku odvolal, neboť dle jeho názoru to byl pouze italský ústavní soud, kdo má pravomoc prohlásit určitý vnitrostátní právní akt – zde předpis stanovící povinné prohlídky, za neplatný. Dle finančního úřadu tak prvoinstanční soud postupoval v rozporu s italskou ústavou. Jak už ale bylo řečeno, orgány členských států nemohou podmiňovat použití unijního práva právem vnitrostátním, které s ním není v souladu. Jednoznačný požadavek velí, aby unijní právo bylo aplikováno úplně a jednotně na celém území Unie. To by ale bez přednosti nebylo možné. Aplikovat unijní právo přednostně jsou povinny všechny vnitrostátní soudy, a to na každé úrovni bez výjimky. Každý vnitrostátní soud je povinen používat unijní normy, a jednotlivé státy, případně soudy vyššího stupně, je nesmí jakkoliv při plnění této povinnosti omezovat.

VIII.8. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY K APLIKACI PRÁVA V ČLENSKÝCH STÁTECH

Shrneme-li, pak můžeme konstatovat, že každý vnitrostátní soudce, který rozhoduje v rámci své pravomoci, má povinnost plně používat právo Unie a chránit práva, která toto právo poskytuje jednotlivcům (viz. případ Simmenthal). Unijní právo přitom musí aplikovat tam, kde to lze přímo, a případně i přednostně před vnitrostátním právem. Při interpretaci a aplikaci musí postupovat stejně, jakoby postupoval dané věci samotný Evropský soudní dvůr. Nesmí dále zapomínat na skutečnost, že interpretace a aplikace unijního práva musí být ve všech členských státech jednotná, a že unijní právo používá vlastní terminologii. V rámci své činnosti by soudy ale i správní orgány měly dále zohledňovat i jiné jazykové verze právních předpisů (což je v praxi v řadě případů jen těžko uskutečnitelné). V případě pochybností o výkladu unijního práva mohou orgány členských států využít předchozí výkladová rozhodnutí Evropského soudního dvůru. V případě otázek nových, dosud neřešených, mohou soudy předběžnou otázku k Evropskému soudnímu dvůru samy položit.

IX. PROSAZOVÁNÍ UNIJNÍHO PRÁVA A NĚKTERÉ ZVLÁŠTNÍ DRUHY ŘÍZENÍ

IX.1. OBECNÉ POZNÁMKY K PROSAZOVÁNÍ PRÁVA

Situace, kdy je právo soustavně a dobrovolně dodržováno je ideálním stavem každé společnosti. Realita je však zpravidla odlišná. Právo proto musí být mocensky prosazováno, přičemž mechanismus jeho vynucování a instituty se liší v případě práva vnitrostátního, mezinárodního veřejného a unijního.

PROSAZOVÁNÍ VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Dodržování vnitrostátního práva za ze strany jednotlivců si státy zajišťují samy. Za tím účelem disponují mocenským aparátem a ozbrojenými složkami. Případné porušení vnitrostátního práva může být sankcionováno a k nápravě může být použita i síla.

PROSAZOVÁNÍ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA VEŘEJNÉHO

Výrazně komplikovanější je prosazování mezinárodního práva veřejného vůči státům. Nad státy totiž neexistuje žádná globální síla, která by je mohla donutit k dodržování mezinárodního práva veřejného a sankcionovat jeho porušení. Ani mezinárodní organizace takové postavení nemají a mocenskými prostředky zpravidla nedisponují. Prosazování mezinárodního práva veřejného proto není v praxi příliš efektivní. K řešení sporů a konfliktů jsou využívány především politické prostředky (jednání, diplomatický nátlak, omezení diplomatických styků) nebo ekonomické (embarga), výjimečně vojenská síla.

PROSAZOVÁNÍ UNIJNÍHO PRÁVA VŮČI ČLENSKÝM STÁTŮM

Evropská unie se ve věci prosazování práva od jiných mezinárodních organizací odlišuje. Donucovací mechanismus je nezbytný k tomu, aby integrační úsilí bylo úspěšné. Spoléhat se na dobrovolné podřízení se unijnímu právu by bylo krátkozraké. Státy mohou mít řadu důvodů, proč porušovat unijní právo. I s ohledem na možnost většinového přijímání rozhodnutí Unie je totiž pravděpodobný vznik situací, kdy je stát zavázán učinit něco, co je v rozporu s jeho zájmy.

Porušení unijního práva členským státem může být předmětem několika různých řízení v závislosti na tom, v jaké oblasti k porušení došlo. Nejdůležitější jsou tato řízení:

1. řízení po porušení povinnosti podle čl. 226 a násl. Smlouvy o založení ES;
2. řízení v případě rozpočtové nekázně;

3. řízení v případě závažného porušování základních lidských práv a svobod;

Mechanismus prosazování unijního práva se liší od mechanismů, které jsou obvykle uplatňovány k vynucování mezinárodního práva veřejného. Hlavní odlišnost spočívá v tom, že o porušení unijního práva ze strany členského státu nerozhodují státy jiné, ale přímo Unie, resp. jeho nezávislé soudní orgány. Odlišnost můžeme spatřovat i ve vztahu k právu vnitrostátnímu. Na rozdíl od členských států Unie nedisponuje mocenským aparátem. Výkon rozhodnutí Unie proto musí být zajišťován členskými státy a celý systém je založen na tom, že státy akceptují sankce ukládané Unií.

Porušení unijního práva jednotlivci je zpravidla řešeno soudy členských států. Pouze v některých zvláštních případech (např. ochrana hospodářské soutěže) může být založena pravomoc Komise s tím, že soudní přezkum jejích rozhodnutí určeným jednotlivcům je zajišťován soudy Unie.

SOUDY ODPOVĚDNÉ ZA PROSAZOVÁNÍ UNIJNIHO PRÁVA

Unijní právo v současné době představuje rozsáhlý systém práva, který upravuje řadu nejrůznějších právních vztahů mezi jednotlivci z členských i nečlenských států, dopadá ale i na členské státy a Unii samotnou. V souvislosti s prosazováním unijního práva mohou vznikat následující okruhy problémů:

1. spory o dělbu pravomocí mezi Unií a členské státy;
2. spory týkající se unijního práva mezi Unií a členskými státy;
3. spory týkající se unijního práva mezi Unií a jednotlivci;
4. potřeba jednotné interpretace a aplikace unijního práva;
5. přezkum platnosti sekundárního práva;
6. spory týkající se unijního práva členským státem a jednotlivcem;
7. spory týkající se unijního práva mezi jednotlivci;

Otázkami, které jsou ve shora uvedeném přehledu uvedeny pod body 1 až 5 se zabývá Soudní dvůr Evropské unie. Řešení sporů uvedených v bodech 6 a 7 zajišťují soudy členských států, pravomoc Soudního dvora k jejich rozhodování není založena. I vnitrostátní soudy jsou tak ve funkčním smyslu soudy Společenství. Obě soustavy, tedy vnitrostátní i unijní, jsou ale institucionálně zcela odděleny, tvoří samostatné soustavy soudů. Prakticky se tato skutečnost projevuje tím, že rozhodnutí vnitrostátních nejsou přezkoumatelné u soudů unijních a naopak.

Jediná situace, kdy se řešení jednoho a téhož sporu mohou účastnit jak soudy vnitrostátní, tak i Evropský soudní dvůr je řízení o předběžné otázce. Postup je potom takový, že vnitrostátní soud, který případ rozhoduje, v okamžiku pochybností o interpretaci unijního práva vnitrostátní řízení přerušuje, formuluje předběžnou otázku týkající se interpretace unijního práva, tu Evropský soudní dvůr vyloží, a následně na základě tohoto rozhodnutí Evropského soudního dvora a po zvážení skutkových okolností národní soud rozhodne ve věci samé. Podrobněji bude řízení o předběžné otázce popsáno v další části této učebnice.

ROZDĚLENÍ PRAVOMOCI MEZI EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR A TRIBUNÁL

Obecně platí, že Evropský soudní dvůr rozhoduje ty nejzávažnější a politicky nejdůležitější věci. Rozhoduje zpravidla tam, kde jsou žalovány členské státy pro porušení unijního práva, zajišťuje jednotnou interpretaci unijního práva, přezkum sekundárního práva a rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutím Tribunálu.

Tribunál rozhoduje zejména o žalobách podaných jednotlivci proti aktům orgánů Unie, o žalobách podaných členskými státy proti Komisi a o žalobách týkajících se ochranné známky Unie. Jeho rozhodnutí mohou být po právní stránce napadnuta odvoláním u Evropského soudního dvora.

Soud pro veřejnou službu řeší jako specializovaná komora pracovněprávní spory mezi zaměstnanci Unie a Unii, jeho rozhodnutí mohou být přezkoumána Tribunálem.

IX.2. ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ POVINNOSTI PODLE ČL. 258 SFEU

PRVOTNÍ PORUŠENÍ POVINNOSTI

Toto řízení představuje obecný způsob prosazování unijního práva vůči členským státům, který se používá vždy, pokud zakládací smlouvy neupravují výslovně způsob odlišný. O porušení unijního práva rozhoduje Evropský soudní dvůr, jako orgán nezávislé soudní moci. Řízení pro porušení povinnosti se zahajuje vždy na návrh, který může být podán buď Komisí (což je pravidlem) nebo jiným členským státem (to se děje jen velmi výjimečně). K tomu, aby takhle procedura mohla vůbec proběhnout, je nezbytné, aby členský stát porušoval právo závažným způsobem nebo dlouhodobě a opakovaně.

Předtím, než je podán návrh k Evropskému soudnímu dvoru, je ale nutné, aby proběhlo řízení před Komisí. V tomto řízení Komise zpravidla nejdříve neformálně komunikuje s členským státem za účelem objasnění situace. Může se totiž stát, že informace, které Komise má o domnělém porušení nejsou přesné či důvodné.

Po úvodní neformální a také nepovinné fázi může Komise přistoupit k fázi druhé. Ta začíná zasláním dopisu členskému státu, ve kterém Komise daný stát vyzývá k tomu, aby v určené lhůtě předložil své vyjádření. Pokud se situace tímto způsobem nevyřeší a Komise je i nadále přesvědčena, že členský stát porušuje unijní právo, může vydat tzv. odůvodněné stanovisko. V něm Komise identifikuje předmět sporu a zároveň vyzve členský stát k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověl tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

Teprve poté, kdy stát ve stanovené lhůtě stanovisku nevyhoví, může Komise přistoupit k podání žaloby k Evropskému soudnímu dvoru. V řízení před ním mají Komise a žalovaný členský stát postavení sporných stran. Věc je na základě předložených důkazů a tvrzení stran Evropským soudním dvorem posouzena a rozhodnuta. Rozsudek Evropského soudního dvora má deklaratorní povahu, pouze se v něm konstatuje, zda členský stát porušil unijní právo a v případě, že ano, čím.

Česká republika byla vůbec poprvé tímto způsobem odsouzena v řízeních ve věcech 203/06 a 204/06 dne 18. ledna 2007 proto, že nezajistila řádně a včas implementaci směrnic o volném pohybu lékařů a stomatologů.

VYMÁHÁNÍ SPLNĚNÍ ROZSUDKŮ

Má-li Komise, která dozírá nad plněním rozsudků Evropského soudního dvora, za to, že dotyčný členský stát potřebná opatření nepřijal, dá státu opět prostor pro vyjádření se k dané věci. Není-li spokojena, vydá opět odůvodněné stanovisko, v němž upřesní body, v nichž dotyčný členský stát nevyhověl rozsudku Evropského soudního dvora. Pokud stát ani poté ve stanovené lhůtě nevyhoví, může se Komise obrátit k Evropskému soudnímu dvoru, tentokrát již s návrhem na uložení pokuty členskému státu.

V tomto druhém řízení již Evropský soudní dvůr může členskému státu uložit povinnost zaplatit pokutu. Ta má vždy finanční podobu, a to buď penále, nebo jednorázové sankce, případně kombinace penále a jednorázové sankce. Účelem jednorázové sankce je stát potrestat a při stanovování její výše se zohledňuje zejména závažnost porušení, délka trvání a ekonomická síla daného státu. Účelem penále je přimět stát, aby porušení unijního práva odstranil v co možná nejkratší době.

IX.3. ŘÍZENÍ V PŘÍPADĚ ROZPOČTOVÉ NEKÁZNĚ

Členské státy mají povinnost vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí. Pokud tuto povinnost poruší, mohou být ze strany Evropské unie sankcionovány. Především z politických důvodů je nedodržování rozpočtové disciplíny řešeno formou specifického řízení odlišného od obecného řízení pro porušení povinnosti.

Rozpočtovou situaci a výši veřejného dluhu v členských státech monitoruje Komise. Pokud Komise dojde k závěru, že stát porušuje pravidla fiskální disciplíny, může se obrátit se stanoviskem na Radu, která v těchto věcech rozhoduje namísto Evropského soudního dvora. Rada může použít řadu prostředků, které mohou donutit členské státy k nápravě situace. Členský stát, který má nadměrné schodky veřejných financí, může být v krajním případě potrestán i pokutou.

Rovněž Česká republika má povinnost vyvarovat se nadměrných schodků. Mechanismus vynucování fiskální disciplíny však byl vůči novým členským státům, které přistoupily k Evropské unii 1. května 2005 zmírněn, a finanční sankce vůči nim nemohou být v případě nadměrných schodků uplatňovány.

Dlužno dodat, že tato procedura není tak efektivní jako obecné řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU. Na rozdíl od ní totiž ve věcech rozpočtové nekázně nerozhoduje nezávislý soudní orgán, ale Rada (tedy samotné členské státy) jako orgán ryze politický, který navíc slouží k prosazování zájmů členských států.

IX.4. ŘÍZENÍ V PŘÍPADĚ ZÁVAŽNÉHO PORUŠOVÁNÍ ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV A SVOBOD

Pokud by některý z členských států závažným způsobem porušoval základní lidská práva a svobody, může jedna třetina členských států nebo Komise podat návrh na to, aby Rada složená z hlav států nebo předsedů vlád po obdržení souhlasu Evropského parlamentu jednomyslně rozhodla, že k takovému závažnému a trvajícimu porušení dochází. Následně může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva, včetně hlasovacích zástupců daného státu v Radě, budou pozastavena. Povinnosti dotyčného členského státu vyplývající z jeho členství v Evropské unii jsou pro něj v každém případě i nadále závazné. Tato procedura dosud nikdy nebyla využita.

IX.5. NĚKTERÉ ZVLÁŠTNÍ DRUHY ŘÍZENÍ

Evropský soudní dvůr může rozhodovat v řadě dalších specifických řízení. S ohledem na limitovaný prostor této učebnice zmíníme jen některé z nich. V samostatné kapitole bude probráno řízení o předběžné otázce.

ŽALOBA NA NEPLATNOST

Toto řízení je upraveno v čl. 263 Smlouvy o fungování EU a jeho smyslem je zajistit přezkum legality aktů sekundárního práva. Tuto žalobu mohou podat členské státy, některé orgány EU (Evropský parlament, Rada nebo Komise). Rovněž fyzické a právnické osoby mohou

iniciovat toto řízení, a to proti opatřením, která jsou jim určena nebo která se jich bezprostředně dotýkají. Žaloba může být podána tehdy, pokud orgány Unie neměly pravomoc přijmout takový akt, nebo když porušily podstatné formální náležitosti legislativního procesu, zneužily svou pravomoc, případně také tehdy, porušuje-li přijatý předpis primární právo.

Žaloba na neplatnost může být využita jako prostředek správního soudnictví např. k přezkumu rozhodnutí Komise ve věcech ochrany hospodářské soutěže, ale také jako prostředek ústavního soudnictví při přezkumu souladu sekundárního práva s právem primárním.

ŽALOBA PRO NEČINNOST

Tato žaloba může být podána členskými státy, některými orgány Unie a v určitých případech i jednotlivci a jejím smyslem je přinutit orgán Společenství jednat tehdy, když jednat mohl a měl a přesto tak neučinil a nezbytné opatření nevydal. Evropský soudní dvůr sice nemůže přímo donutit dotčenou instituci k akci, ale jeho rozsudek v tomto řízení může být podkladem pro případnou náhradu škody.

X. ZAJIŠŤOVÁNÍ JEDNOTNÉ INTERPRETACE A APLIKACE UNIJNÍHO PRÁVA

X.1. ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE

Důležitým prostředkem zajišťování jednotné interpretace a aplikace unijního práva je řízení o předběžné otázce. V důsledku zásad přímého a nepřímého účinku a aplikační přednosti unijního práva jsou soudy členských států oprávněny resp. povinny bez další přímo aplikovat unijní právo při řešení vnitrostátních sporů. Aby bylo zajištěno, že unijní právo bude skutečně používáno ve všech členských státech stejně, umožňuje Smlouva o fungování EU národním soudům přerušit za určitých vnitrostátní soudní řízení a obrátit se na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou. Tento typ řízení je ve Smlouvě o fungování EU upraven v čl. 267 a může být využit zejména tehdy, pokud ve vnitrostátním řízení vyvstane pochybnost o výkladu unijního práva, nebo o platnosti aktu Společenství (sekundárního práva).

V řízení o předběžné otázce tedy Evropský soudní dvůr nerozhoduje ve věci samé. Pouze interpretuje unijní právo. Soud, který předběžnou otázku položil je ale výsledkem interpretace Evropského soudního dvora vázán a je povinen věcně rozhodnout jím řešený spor na základě a v mezích výkladového rozhodnutí Evropského soudního dvora.

Soudy členských států mají obecně právo položit předběžnou otázku tehdy, pokud se v řízení objeví pochybnost o výkladu unijního práva, jejíž odstranění je nezbytné pro to, aby daný soud mohl rozhodnout ve věci samé. Povinnost položit předběžnou otázku mají vnitrostátní soudy členských států tehdy, pokud vyvstane problém s interpretací či platností komunitárního práva v řízení před soudem, proti jehož rozhodnutí již není přípustný žádný opravný prostředek. Ani tato povinnost ale není absolutní, a to za podmínky, že:

1. odpověď na otázku není podstatná pro rozhodnutí ve věci samé nebo
2. odpověď na otázku je zcela zjevně a objektivně zřejmá nebo
3. odpověď na otázku již byla poskytnuta Evropským soudním dvorem v jeho dřívější judikatuře.

Řízení o předběžné otázce sehrálo významnou roli ve vývoji unijního práva. Evropský soudní dvůr ve svých výkladových rozhodnutích formuloval řadu zásad a principů, bez kterých bychom si dnes nedovedli unijní právo a Unii samotnou vůbec představit (např. zásadu přednosti unijního práva, jeho přímého účinku, odpovědnosti státu za škodu apod.).

V omezené míře mohou být předběžné otázky vnitrostátními soudy vznášeny i v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

X.2. JAZYKOVÝ REŽIM A AUTONOMNÍ INTERPRETACE

Evropská unie se profiluje jako demokratická mezinárodní organizace. Snaží se zajistit, aby se všichni občané Evropské unie měli možnost seznámit se s právními předpisy, které jim jsou určeny. S ohledem na množství členských států a jazyků, kterými se v evropském prostoru hovoří, není přirozeně možné zajistit překlady práva Evropské unie do všech používaných jazyků. Uplatňuje se proto pravidlo, že každý stát může při vstupu do Evropské unie určit právě jeden jazyk, který se tím stane jedním z úředních jazyků Evropské unie.

Právní akty Evropské unie pak jsou překládány do všech úředních jazyků Evropské unie (k 1. 12. 2008 má Evropská unie 23 úředních jazyků) a každý občan Evropské unie má právo v těchto jazycích s orgány Evropské unie komunikovat. Právní úprava jazykové otázky je obsažena v nařízení Rady č. 1 z roku 1958 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství. Toto nařízení obsahuje seznam všech úředních jazyků Evropské unie a upřesňuje, kdy a za jaké situace se mají tyto jazyky použít.

Právní postavení všech úředních jazyků je rovné. Žádný není preferován oproti ostatním. Pouze v rámci vnitřní komunikace v orgánech Evropské unie se z praktických důvodů se nepoužívají všechny úřední jazyky, ale jen některé z nich. Těmito tzv. pracovními jazyky jsou zpravidla francouzština, angličtina a němčina.

Pokud by určitý akt Unie nebyl vyhlášen v některém z úředních jazyků, pak by dle judikatury Evropského soudního dvora (český případ *Skoma-Lux*), pak by nemohl být v daném státě uplatňován vůči jednotlivcům. Na základě takového právního aktu by nemohly být v tomto státě jednotlivcům uloženy povinnosti, a to ani tehdy, pokud by se tyto osoby mohly s danou právní úpravou seznámit jinak, např. z neoficiálních překladů nebo z jiných jazykových verzí.

V praxi může docházet k situacím, kdy se překlady téhož právního aktu Unie v různých jazycích vzájemně liší. Rovnost úředních jazyků se projevuje i ve způsobu řešení tohoto problému. V případě rozporu se totiž neuchylujeme k některému konkrétnímu jazyku, jako jazyku referenčnímu, ale musíme srovnávat všechny jazykové verze dané předpisu a zohlednit účel dané právní úpravy a záměr zákonodárce tak, abychom dosáhli jednotné interpretace. Z různých v úvahu přicházejících výkladů se volí ten, který vede k cíli z pohledu jednotlivce co možná nejliberálnější cestou (případ *Stauder*).

Dále je nutné pamatovat, že i v případě naprosté shody všech jazykových verzí může docházet k problémům ve vztahu k právním řádům členských států. Unijní právo totiž používá vlastní

terminologii. Právní pojmy používané právem Unie proto nemusí mít nutně stejný význam v právu Unie a v různých vnitrostátních právech (případ CILFIT). Jako příklad můžeme uvést pojem podnik, který v unijním právu označuje účastníka hospodářské soutěže (v českém právu označen jako „soutěžitel“), zatímco v českém právu je tento pojem vyhrazen pro hromadnou věc, která je souborem hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání a k níž náleží věci, práva a jiné majetkové hodnoty, které patří podnikateli a slouží k provozování podniku nebo vzhledem k své povaze mají tomuto účelu sloužit.

Náklady na překlady a tlumočení značnou měrou zatěžují rozpočet Unie. V roce 2005 vydala Evropská unie na tlumočnické a překladatelské služby částku ve výši 1.123 milionů EUR. Náklady patrně dále vzrostly, už proto, že se členská základna Unie rozrostla o další dva členy. Přesto se ani do budoucna nepočítá s tím, že by počet úředních jazyků měl klesnout.