


- c) chování a výsledek chování; může spočívat i ve zdržení se chování (např. právní zastoupení advokátem, povinnost předložit doklady, podat zprávu, poskytnout služby). Jsou to činnosti sloužící k uspokojení potřeb občanů. Zvláštností je, že lze těžko oddělit výsledek činnosti od jeho samého výkonu. V těchto právních vztazích se do jisté míry objekt kryje s obsahem, uskutečňování práv a povinností (činnost lékaře, učitele, herce);
- d) hodnoty lidské osobnosti nemajetkové povahy, jako zdraví, čest, důstojnost. Např. předmětem pojistné smlouvy může být zdraví.
- S rozvojem společnosti, zejména vědy a techniky, se základní vymezení objektů upravuje nebo rozšiřuje (např. informace a jejich ochrana či lidské orgány v těle jejich nositele).

 Doporučená literatura:

- Boguszak J., Čapek, J. Gerloch, A.*, Teorie práva, 2. vydání, ASPI Publishing, Praha 2004
- Gerloch, A., Kysela, J. Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.* Teorie a praxe tvorby práva, ASPI, Praha 2008
- Gerloch, A.*, Teorie práva, 6. vydání, Nakladatelství a vyd. A. Čeněk, Plzeň, 2009
- Harvánek Jaromír a kolektiv.* Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008
- Knapp, V.*, Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 1995
- Knapp, V.*, Velké právní systémy, Praha : C. H. Beck, 1996
- Kubů, L. a kol.* Teorie práva. Praha, Linde 2007
- Veverka, V., Boguszak, J., Čapek, J.* Základy teorie práva a právní filozofie, Praha : CODEX, 1994
- Gerloch, A.* Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 2001

Kapitola II.

Základy práva Evropské unie

Evropská unie je právním nástupcem tří Evropských společenství, které byly založeny na základě mezinárodních smluv v letech 1951 – 1957¹. Jedná se o Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO, nazývané též Montánní unie), Evropské společenství pro atomovou energii (ESAE, též Euratom), a Evropské hospodářské společenství (EHS, od roku 1992 pouze Evropské společenství, ES). Takzvanou Slučovací smlouvou (Merger Treaty) z roku 1965 byly orgány těchto oddělených společenství sloučeny do společných orgánů, nazývaných jako orgány Společenství, či též orgány EU (viz dále).

Od roku 1992 tato Evropská společenství tvořila první ze tří pilířů Evropské unie, založené na základě Smlouvy o Evropské unii z roku 1992 (Maastrichtská smlouva). Druhý pilíř EU představovala koncepce společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a třetí pilíř pak policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Evropská unie se vyvíjela jak rozvojem uvedených tří (od roku 2002 dvou) Společenství, tak i posilováním druhého a zejména pak třetího pilíře. Oba tyto pilíře můžeme ve stručnosti charakterizovat jako oblasti, založené na intenzivní spolupráci členských států, vycházející z jiných forem právních aktů, rozvíjejících jejich právní rámec, a přiznávající menší pravomoci orgánům EU, zejména Komisi a ESD (viz dále). Rozvoj právního rámce obou pilířů vycházel z tradiční mezivládní spolupráce států, vyžadující u přijatých právních aktů (v podobě smluv či mezistátních dohod) jejich ratifikaci národními parlamenty jako podmínku nabytí účinnosti. Tím se rozvoj spolupráce členských států EU, uskutečňovaný v rámci druhého a třetího pilíře, zásadně lišil od spolupráce a aktivit, probíhajících v prvním pilíři (Evropská společenství), neboť zde státy již v zakládacích smlouvách delegovaly na orgány EU pravomoc přijímat právní akty společenství, jež jsou bezprostředně platné a žádné ratifikační či jiné recepční procedury pro jejich účinnost v rámci národních právních řádů nepotřebují. Spolu s další vlastností těchto aktů, již je přednost před akty vnitrostátního práva všech členských států při jejich aplikaci, vytvářejí tyto rysy tzv. nadnárodní (supranacionální) povahu práva ES (nazývaného někdy též jako komunitární právo). Nutno ovšem předeslat, že fungování Společenství a jejich právního řádu nevykazuje znaky obdobné uspořádání federálního (či kvazifederálního) státu, neboť uvedené vlastnosti a působení komunitárního práva jsou zaměřeny pouze na zakládací smlouvou definované konkrétní oblasti společných aktivit států EU – tzv. společné politiky EU, a mimo jejich rámec (až na výjimky) komunitární právo do vnitrostátních právních řádů nezasahovalo.

¹ Do roku 2002 se jednalo o tři společenství, avšak Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO, též Montánní unie), založené v roce 1951, bylo roku 2002 spojeno s Evropským (hospodářským) společenstvím.

Tato situace se změnila nabytím účinnosti *Lisabonské smlouvy (2007)*, která přenesla na EU právní subjektivitu a obě Společenství přičlenila k unii. Ve struktuře EU došlo ke zrušení systému tří pilířů. Oblast justiční a policejní spolupráce v trestních věcech přešla pod stejný způsob tvorby a aplikace právních aktů jako komunitární právo (vyznačující se nadnárodní povahou), pouze zahraniční a bezpečnostní politika je nadále ponechána v rozhodovací pravomoci členských států. LS ovšem nově vymezuje povinnost vzájemné pomoci a podpory mezi členskými státy vůči tomu státu, který by se stal cílem ozbrojeného napadení na svém území.

Evropskou unii je třeba odlišovat od jiných mezinárodních institucí, jako např. od Rady Evropy.² EU vychází z rovnoprávnosti států v ní sdružených a je svazkem zvláštního druhu. Jedná podle zásady a v rozsahu jednotlivých konkrétních zmocnění, která dostává od členských států. Musí vyhovovat principům právního státu (viz předchozí kapitola), demokratickým, federálním a sociálním hlediskům.

Členskými státy Evropské unie je v současnosti 27 evropských zemí – Belgie, Bulharsko, ČR, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Kypr (resp. jeho řecká část), Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovinsko, SR, Španělsko, Švédsko a Velká Británie.

Rozsah právní subjektivitu EU vyplývá z jednotlivých konkrétních zmocnění, delegovaných členskými státy. EU může působit jen potud, pokud na ně přenesou členské státy pravomoci. Členské státy odevzdaly Společenstvím část své svrchovanosti. K přechodu svrchovaných práv dochází pouze v přesně vymezených oblastech, které jsou určeny cíli Společenství a věcnou působností. Výše zmiňovaná nadstátnost práva EU se projevuje v tom, že právní akty práva EU jsou přijímány nezávisle na vůli členských států (výrazné je to zejména v případě aktů Evropské komise či soudů EU). Dále se projevuje v rozhodovací pravomoci Rady EU, která – pokud přijímá rozhodnutí kvalifikovanou většinou – zavazuje i ty státy, které hlasovaly proti. Nejvýrazněji se nadstátnost projevuje v již rovněž zmiňované *přímé účinnosti* a přednosti (aplikační priorita) *právních aktů EU* před normami vnitrostátními.

² Rada Evropy byla ustavena v roce 1949 a představuje sdružení 47 evropských demokratických států. Nej důležitější úkoly Rady Evropy jsou ochrana demokracie a lidských práv. Její těžiště leží i v oblasti kultury a vzdělávání. Orgány Rady Evropy jsou Výbor ministrů a Parlamentní shromáždění. Rada Evropy pracuje pomocí konvencí (tj. mezinárodněprávních úmluv) a doporučení adresovaných vládám. Nejznámější je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a s ní spjatý Evropský soudní dvůr pro lidská práva se sídlem ve Strasburku.

1. Základní cíle Evropské unie

- V SEU jsou stanoveny následující úkoly Evropské unie:
- podporovat vyvážený a udržitelný ekonomický a sociální pokrok, zejména vytvořením společného vnitřního trhu,
 - prosazovat svou identitu na mezinárodní scéně prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky,
 - ochraňovat práva jednotlivce zavedením občanství Unie,
 - rozvíjet úzkou spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí,
 - střežit vše pozitivní, čeho Společenství už dosáhla (*acquis communautaire*).

K dosažení svých cílů vychází Evropská unie z definovaných *zásad* jejich naplňování:

- rozhodnutí musí být přijímána co možná „nejblíže k občanu“; vztahy mezi členskými státy a mezi jejich národy musí být utvářeny solidárně,
- společné politiky členských států musí být navzájem sladovány,
- národní identita členských států musí být respektována.

Základní práva jednotlivce musí být respektována v souladu s Evropskou chartou lidských práv EU (viz dále kap. III)

Výrazem zesílené integrace členských států je úprava *občanství Evropské unie* ve SEU. K *právům občana Unie* patří především právo na svobodu pohybu. Každý občan EU má právo pobývat a volně se pohybovat na území druhých členských států. Toto právo platí ovšem s výhradou podmínek a omezení daných Smlouvou o fungování EU (bývalou SES) a jejími prováděcími předpisy. Už předtím se mohli v kterémkoliv z členských států volně pohybovat ti, kdo se podíleli na výdělečné činnosti, tedy tzv. migrující pracovníci. Směrnicemi ES bylo toto právo postupně rozšířeno i na všechny ty, kdo nejsou v pracovním poměru, tedy na rodinné příslušníky, studenty, důchodce a další nevýdělečné osoby. Musí pouze prokázat, že disponují dostatečnými existenčními prostředky a zdravotním pojištěním kryjícím ve státě jejich pobytu veškerá rizika. Omezení pohybu v rámci EU mohou být dána také důvody veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti státu pobytu.

Rada EU může vydávat předpisy, které využívání práva volného pohybu usnadňují. Pokud není ve Smlouvě o fungování EU (SFEU) uvedeno jinak, vyžadují tyto úpravy vydané na návrh Evropské komise jednomyslné schválení v Radě EU a souhlas Evropského parlamentu.

K občanství Evropské unie patří také *volební právo*. Každý občan EU pobývající v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v komunálních volbách i ve volbách do Evropského parlamentu. Komunální volební právo je jádrem občanství Evropské unie. Vytváří pro občana EU nové politické právo a dává mu příležitost podílet se na výkonu svrchované moci v jiném členském státě. Prosazení tohoto práva vyžadovalo v řadě členských států změny ústavy.

Každý občan EU má na území třetí (nečlenské) země, v níž jeho vlastní stát nemá diplomatické zastoupení, právo na ochranu konzulárními orgány jakéhokoliv členského státu EU, který v dané zemi diplomatické zastoupení má. Na

ochraně práv občana EU se podílí rovněž petiční právo k Evropskému parlamentu. Vedle tohoto práva byl k ochraně občanů Evropské unie dále ustaven evropský ombudsman.

Na základě zpráv Evropské komise a po konzultaci s Evropským parlamentem může Rada EU jednomyslně přijmout pravidla k posílení nebo rozšíření práv občanů Evropské unie. Takovéto usnesení není součástí práva EU; je pro členské státy pouhým doporučením, které musí být následně v souladu s vnitrostátním právem převedeno do právně závazné formy (národního zákona apod.).

2. Prameny práva EU

Fungování EU je vybudováno na pevných institucionálních i procedurálních právních základech. Za více než 50 let své existence orgány EU navrhly a schválily tisíce právních norem, které tvoří systém práva EU. Jedná se o právo, respektované všemi členskými státy, které je nadřazené jejich právním systémům. Pro tento právní systém se užívá v praxi nejčastěji označení *právo Evropské unie*, nebo též *komunitární právo*. Normotvorné pravomoci EU vyplývají ze SFEU (nikoliv však ze SEU).

Často používaným termínem v souvislosti s označováním právního základu fungování EU, dříve pak ES, je též francouzský termín *acquis communautaire*. Zde se ovšem jedná o pojem širší nežli komunitární právo, neboť „*acquis*“ zahrnuje též společné politiky EU (narození od práva EU také politiky druhého a třetího pilíře, kupř. bezpečnostní politiku), jednotnou měnu euro a všechny etapy Hospodářské a měnové unie včetně povinnosti plnit maastrichtská ekonomická kritéria, na nichž je zavedení eura zavedeno. Posledně uvedenou povinnost plnit maastrichtská kritéria není ale možné považovat za součást komunitárního práva. Tato povinnost není totiž vynutitelná žalobou, podanou k SDEU. Nejedná se proto o závazek právní, ale pouze politicko-ekonomický, který je však také nedílnou součástí *acquis communautaire*.

Hovoříme-li o právu EU, je třeba se především zaměřit na jeho prameny ve smyslu formálním. Z hierarchie pramenů práva podle jejich důležitosti, tzv. právní síly, potom tvoříme logický a provázaný systém právních norem, které si nesmějí protičeřit a musí na sebe navazovat. V obecné teorii práva rozeznáváme *primární a sekundární prameny práva*. Primární prameny tvoří základ každého právního systému, od nichž se odvozují (v mezích jejich zmocnění) sekundární prameny práva. Jelikož primární prameny práva mají vyšší právní sílu, sekundární prameny s nimi nesmějí být v rozporu (srov. též výklad v kap. I, subkapitola 4.2).

I v rámci práva EU rozlišujeme mezi primárními a sekundárními prameny. Jejich systematika a účinky, které vyvolávají, se však liší. Základními (a v podstatě jedinými) *primárními prameny práva EU* jsou zřizovací smlouvy ES, EU a některé další mezinárodní smlouvy. Z nich můžeme uvést zejména:

- zřizovací smlouva ESUO (1951)
- zřizovací smlouva EHS (ES) (1957)
- zřizovací smlouva EŠE (1957)
- slučovací smlouva (1965)
- Jednotný evropský akt (1986)
- Maastrichtská smlouva (1992)
- Amsterodamská smlouva (1997)
- Niceská smlouva (2000)
- Lisabonská smlouva (2007)

Kromě toho sem patří všechny smlouvy rozšiřující členskou základnu EU a některé další právní akty. Od roku 1992 zajišťují potřebné úpravy zakládajících smluv ES a EU jejich „novely“, nazývané jako *revize*. O změně tohoto právního rámce EU (tvořícího období „ústavního pořádku“ v ČR – viz dále kapitola III) může rozhodovat jedině mezivládní konference členských států EU. Pouze tento (jednomyslně se usnášející) orgán má právo dohodnout změny ve smlouvě o EU (potažmo v zakládajících smlouvách ES), které potom slavnostně podepisují hlavy států nebo předsedové vlád a formálně je svým usnesením přijímá Rada EU (viz níže subkapitola o orgánech EU). Následně je ratifikují národní parlamenty a schvaluje EP.

Ostatní prameny práva EU jsou *sekundárními prameny*. Jsou to právní předpisy, přijímané Radou EU spolu s EP na návrh Evropské komise. Odvozují se od zmocnění těchto orgánů uvedené normy přijímat, jež jsou obsažena v příslušných člancích zakládacích smluv. Články SFEU poskytují orgánům EU pravomoc vydávat sekundární právní normy k naplnění cílů, stanovených ve smlouvě. Tato pravomoc jim ovšem nepřísluší v rámci společné a zahraniční politiky EU, protože nevyplývá z textu Smlouvy o EU. V této oblasti se uplatňují specifické prameny práva (viz dále). Lisabonská smlouva rozšířila zmocnění SDEU k rozhodování o předběžných otázkách, vyplývající z ustanovení pro právní úpravu policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Orgány EU mohou navrhopvat a přijímat následující sekundární normativní akty:

- a) nařízení,
- b) směrnice,
- c) rozhodnutí.

Pro právo EU však mají rovněž význam další – byť právně nezávazné – akty orgánů EU, jimiž jsou:

- d) doporučení,
- e) stanoviska.

ad a) *Narizení* (regulation) má obecnou závaznost. Je závazné ve všech svých částech a bezprostředně použitelné v každém členském státě. Narizení jsou normativními akty s obecnou závazností. Obsahují právní úpravu, aplikovatelnou

na vymezené vztahy, Z hlediska funkce je nařízení hlavním komunitárním aktem který platí v každém členském státě *jednotně a bezprostředně*, tj. bez prováděcího vnitrostátního aktu. Stává se integrální součástí právních řádů jednotlivých členských států a automaticky potlačuje aplikaci jemu odporujícího vnitrostátního práva. Jednotlivci se ho mohou dovolávat stejným způsobem, jako předpisu práva vnitrostátního.

Nařízení je nejuplnějším a nejbezprostřednějším opatřením v rámci arzenálu nástrojů sblížení práva, který mají orgány Společenství k dispozici. Pro svoji charakteristickou vysokou normativní účinnost je vhodné zvláště k provádění společných politik Společenství (např. společný celní tarif, společná zemědělská politika, společná dopravní politika, společná politika soutěže, zejména skupinové výjimky a kontrola fúzí) a k vytváření právních institutů a organizačních struktur s komunitární působností (např. ochranná známka Společenství spolu se zřízením známkového úřadu Společenství pro administrativní provádění této úpravy).

Nehledě na několik výjimek platí nařízení sama o sobě, aniž by ke své účinnosti vyžadovala dodatečnou obsahovou implementaci v členských státech. Těm však zpravidla náleží administrativní provádění hmotněprávních ustanovení. *Bezprostřední účinnost nařízení* znamená, že výkon z něj vyplývajících subjektivních práv nesmí být omezen jejich vázáním na vydání jiných prováděcích předpisů než případně jen těch, která nařízení samo předpokládá.

ad b) *Směrnice* (directive) je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o *výsledek*, jehož má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Směrnice jsou charakteristické jako nástroj s menší normativní účinností než nařízení. Obsahují sice rovněž abstraktní pravidla pro objektivně určené právní vztahy a abstraktně vyjádřený okruh osob. Odlišují se však od nařízení tím, že mají závazné právní účinky nikoli všeobecně, ale jen pro ty členské státy, jimž jsou určeny. Zavazují jen pokud jde o cíle, jichž má být dosaženo, nikoli pokud jde o prostředky, které mají být použity k uskutečnění daného cíle.

Z hlediska své funkce je směrnice *dvoustupňovým nástrojem*, srovnatelným s rámcovým zákonem. V prvním (komunitárním) stupni se stanoví komunitárně jednotný cíl, tj. jádro dané úpravy, zatímco v druhém (národním) stupni je sledovaný záměr uskutečněn v rámci právních řádů členských států.

Směrnice je tak nástrojem zprostředkovaného působení orgánů Společenství. Je třeba ji v určité, v textu směrnice stanovené lhůtě (nyní většinou do pevně stanoveného data) „převést“ do národního práva a získává plnou účinnost v členských státech teprve implementačním aktem. Tato implementace má dvojitý účinek: na jedné straně transponuje komunitární jádro úpravy do vnitrostátního právního řádu, na druhé straně vyplňuje obsahem prostor pro úpravu ostatních součástí matérie, ponechaný členským státům. Pokud jde o obsah implementačního aktu zdá se být účelné, aby se členské státy podle možnosti doslovně držely textu a tím zabezpečily právní jistotu a vyhnuly se porušení Smlouvy. Převzetí přesného znění směrnice je v jednotlivých případech dáno též povahou věci (např. označování potravin etiketami, varování na tabákových výrobcích).

Potud má směrnice výhodu v tom, že poskytuje možnost brát v úvahu existující národní zvláštnosti a organické začlenění do stávajících vnitrostátních právních struktur a koncepcí. Systematika, kontinuita a srozumitelnost právních řádů členských států zůstávají tak zachovány.³ Díky účinku časového posunu vzhledem ke lhůtě pro implementaci, která se stává fakticky přechodnou lhůtou, je umožněno postupné přizpůsobení a lze se vyhnout převratům v právních, hospodářských a sociálních systémech členských států.

Účinky směrnic se zpravidla dotýkají jednotlivce jen skrze prováděcí (implementační) akt, tedy zprostředkovaně. SDEU nicméně stanovil v této souvislosti, že také obsahově nepodmíněná a dostatečně přesná ustanovení směrnic mohou bezprostředně zakládat práva jednotlivců. Ti se mohou v případě neuskutečnění nebo nedokonalé implementace po uplynutí lhůty k ní určené dovolat textu směrnice vůči liknavému členskému státu⁴.

Směrnice, která vyžaduje implementaci, spočívá tedy na *dvoustupňové koncepci*, která odpovídá decentralizované povaze ES. V první fázi vydává komunitární orgán evropský rámcový zákon, totiž směrnici platnou v celém Společenství. V druhé fázi má pak národní zákonodárce, tj. 27 členských států, vytvořit vnitrostátní právo slučitelné se směrnicí, přičemž smí přijmout detailní dodatečnou úpravu k vyplnění prostoru daného směrnicí.

ad c) *Rozhodnutí* (decision) je závazné ve všech svých částech, ale pouze pro ty subjekty, jimž je určeno. Adresátem rozhodnutí mohou být jak členské státy, tak i jednotlivé právnické nebo fyzické osoby. Podobně jako nařízení, ani rozhodnutí nevyžaduje v členských státech další legislativní úkony (tzv. transpozici rozhodnutí). Je totiž okamžitě závazné v tom znění, v jakém bylo přijato. Rozhodnutí mohou být nařízena jak Radou, tak Komisí, a bývají oznámena adresátům. Pro nabytí platnosti je není třeba vyhlášovat, přestože bývají oznámena stejně tak jako směrnice (viz dále).

ad d), e) Doporučení a stanoviska – *doporučení* (recommendation) jsou *právně nezávazné* projevy vůle orgánů Společenství, které předpokládají dobrovolné plnění ze strany členského státu, popř. hospodářských kruhů (např. doporučení Komise členským státům k tomu, aby nedošlo k narušení hospodářské soutěže). Jelikož postrádají závaznost, nemohou v žádném případě zakládat soudně vynutitelná subjektivní práva jednotlivců.

Může však z nich vyplývat zřetelná opora pro výklad zavazujícího práva EU. Vnitrostátní soudy jsou totiž povinny brát při rozhodování u nich zahájených sporů zřetel na doporučení, zvláště pokud jsou směrodatná pro výklad vnitrostátních právních předpisů vydaných k jejich provedení nebo pokud mají doplňovat závazné komunitární předpisy. Nezřídka předcházejí doporučení vydání

³ To je zvláště důležité v těch oblastech, které se dotýkají podstaty historicky vzniklého práva, jako jsou „klasické“ občanské právo, obchodní právo nebo právo pracovní.

⁴ Smysl bezprostředního účinku směrnice je třeba spatřovat v jeho sankčním charakteru – členskému státu by mělo být znemožněno získat výhodu vůči svým občanům z jakéhokoliv porušení práva EU. Proto působí bezprostřední účinek směrnic vždy jen ve prospěch jednotlivce a k tíži státu, jako třeba ve fiskální oblasti (vertikální bezprostřední účinek).

závazných nařízení nebo jiných předpisů jako indikativní nástroje plánování nebo řízení trhu. Jako taková jsou po všech stránkách právně bezproblémová.

Stanoviska (opinion) jsou *právně nezávazné* projevy vůle orgánů Společenství ke skutkovým nebo právním otázkám.

Doporučení a stanoviska jsou vydávána převážně Komisí z vlastní iniciativy. Většinou jsou adresována členskými státem, zčásti i soukromým subjektům. Komise může vydávat doporučení a stanoviska ve všech oblastech, které spadají do působnosti EU. Nepotřebuje k tomu žádné zvláštní zmocnění.

Co se týče *publikace* sekundárních komunitárních aktů, právní akty EU jsou publikovány v *Úředním věstníku Evropské unie* (Vydání L). V národních sbírkách zákonů existují na ně jen odkazy. Publikuje se zde znění implementované do národního práva.

Jako *prameny práva v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky* SEU uvádí čtyři druhy právních aktů Unie. Jsou jimi *rámcová rozhodnutí, rozhodnutí, společné postoje a úmluvy*. Tyto akty jsou *přijímány jednomyslně Radou*, přičemž právo iniciativy má členský stát Unie nebo Evropská komise.

Rámcové rozhodnutí (Framework Decision) může přijímat Rada EU za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členskými státy Unie. Jsou *závazná* pro členské státy Unie *co do výsledku*, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním (národním) orgánům členskými státy. Důležitou vlastností rámcových rozhodnutí je skutečnost, že *nemají přímý účinek*.

Rozhodnutí (Decision) může přijmou Rada EU za jakýmkoli jiným účelem, který je v souladu s cíli hlavy VI. Smlouvy o EU s výjimkou sblížení zákonů a jiných právních předpisů členskými státy, čemuž mají sloužit výše zmiňovaná rámcová rozhodnutí. Rovněž tato rozhodnutí *jsou závazná a nemají přímý účinek*, přičemž lze předpokládat, že mohou mít normativní nebo i individuální právní důsledky. O jejich právních dopadech a vlastnostech by mělo platit to, co bylo řečeno o rámcových rozhodnutích.

Společný postoj (Common Position) vymezuje přístup Unie k určité otázce. Jeho účelem je tudíž definovat přístup Unie ke konkrétním záležitostem či tématům. Novým aspektem společného postoje je *jurisdikce SDEU* k rozhodování sporů mezi členskými státy Unie ohledně interpretace nebo aplikace tohoto právního aktu. Naproti tomu projednání společného postoje nespadá do kompetence Evropského parlamentu.

Rada EU je konečně oprávněna vypracovávat *úmluvy* (Conventions), které pak doporučí členskými státem Unie k přijetí v souladu s jejich příslušnými ústavněprávními předpisy. Členské státy zahájí odpovídající řízení ve lhůtě stanovené Radou. Není-li v takových úmluvách stanoveno jinak, stanou se platnými, jakmile budou přijaty alespoň *polovinou členskými státy*, a to pouze v těchto státech. *Jurisdikce SDEU* ve sporech o interpretaci a aplikaci (obsahu) úmluv *není obligatorní* (povinná), přičemž existuje možnost prohlášení členského státu, že tuto jurisdikci přijímá.

Kromě shora vyjmenovaných čtyř typů právních aktů existují ještě další dva od nich odvozené (doplňující) typy *rozhodnutí Rady*, která vyžadují pro přijetí pouze kvalifikovanou nebo i dvoutřetinovou většinu, a to v případech:

- kdy Rada přijímá opatření, která jsou nutná k provedení rozhodnutí na úrovni Unie, a to váženým hlasováním podle SFEU,
- přijímání opatření k provedení úmluv, která jsou schvalována dvoutřetinovou většinou hlasů smluvních stran. Tato opatření jsou právně závazná a musí být v souladu s úmluvou, kterou provádí.

3. Provádění práva EU – soudní systém EU

Právo EU je na unijní úrovni prováděno Evropskou komisí. Komise má k dispozici jako pomocné orgány výbory, agentury či další útvary. Hlavní úkol při zabezpečení jednotné realizace práva EU na úrovni EU nicméně připadá *soudům*. Soudní systém EU představuje poměrně složitý právní mechanismus. Jeho cílem je zabezpečit pokud možno bezproblémovou aplikaci práva EU v sedmadvaceti členských státech, jejichž vnitřní právní systémy – včetně fungování národního soudnictví – se často podstatně liší, což značně komplikuje práci při řešení sporů, vynášení rozsudků a zabezpečování jednotného výkladu práva EU.

Vytvoření fungujícího soudního systému EU možno označit za jeden z největších úspěchů tvůrců politického a právního systému Evropských společenství. Bez existence tohoto soudního systému, v řadě oblastí nadřazeného soudům národním, by všechna ustanovení zakládajících smluv ES, veškeré právní akty a konkretizující ustanovení, tvořící sekundární právo EU, jakož i veškerá administrativa, provádějící naplňování politik EU a jejich široký na dopad sociální, právní a hospodářskou sféru, byly právně nedokonalým (imperfektním) mechanismem.

Státy jako tvůrci právního řádu EU nevytvořili systém soudnictví, jaký funguje v případě řady mezinárodních soudů (např. Evropský soudní dvůr pro lidská práva ve Štrasburku či Mezinárodní soudní dvůr v Haagu). V EU máme co do činění s „pravými“ soudy – Soudním dvorem EU a Tribunálem (bývalým Soudem prvního stupně). Tyto soudy mají stejnou podstatu rozhodování jako národní soudy ve většině zemí světa, a přitom jejich rozhodnutí jsou závazná stejnou měrou pro občany i národní orgány členskými zeměmi. Čím se SDEU či Tribunál liší od zmíněných mezinárodních soudů? Odlišností je několik:

- mezinárodní veřejné právo je konsenzuální povahy a je založeno na dobrovolném podřízení se států rozhodnutí soudů, ustavených na základě jeho norm. SDEU i Tribunál naproti tomu představují soudnictví závazné a mají výlučné pravomoci v celé oblasti své působnosti;
- mezinárodní soud je často nucen pohybovat se v rámci vágního právního rámce, plného „zadních dveří“, což mu umožňuje rozlišovat mezi těmi soudními případy, ve kterých je právo aplikovatelné, a těmi, ve kterých se omezí pouze na vyjádření svého názoru (tzv. *non liquet*). Naopak SDEU či Tribunál nemohou nikdy odmítnout rozhodování, vzhledem ke svému hlavnímu úkolu;
- k mezinárodnímu soudu se mohou obvykle obracet pouze státy nebo mezinárodní organizace (soukromé osoby jen ojedinele), kdežto soudních sporů

u SDEU a zejména pak Tribunálu se mohou účastnit soukromé osoby (jednotlivci nebo společnosti), stejně jako členské státy a jejich státní orgány.

Rozhodnutí SDEU a Tribunálu jsou závazná a plně vykonatelná v členských státech. Státní orgány členských zemí a všechny soukromé osoby jsou povinny se rozhodnutím obou soudů EU podřídit stejně tak, jako v případě rozsudků národního soudu (bez nutnosti následného akceptování či schválení soudního nálezu příslušným národním státem, jehož příslušníkům se dotýká).

SDEU ve své práci plní mnoho funkcí, které jsou obvykle v rámci státu vykonávány několika druhy soudů. Ve většině členských států je působnost soudů rozdělena z hmotněprávního hlediska (soudy trestní, občanskoprávní, vojenské soudy, správní soudy). V rámci Společenství máme pouze SDEU, resp. Tribunál, které se starají o všechny otázky týkající se práva EU (jejich jediná jurisdikce), i když je jejich práce rozdělena mezi senáty, které se specializují na různé oblasti.

Čtyři hlavní funkce soudů EU zahrnují:

- *Správní soudnictví.* Soudní dvůr kontroluje realizaci pravomocí všech orgánů EU; svým rozhodnutím může zrušit nařízení, které vydala Rada či Komise (důvody zrušení viz dále). Od orgánů EU může vyžadovat odpovědnost za způsobenou škodu, přinutit je změnit nařízení, které škody způsobilo a konečně, řešit spory mezi orgány Společenství a členskými státy.
- *Ústavní soudnictví.* SDEU má pravomoc interpretovat právo EU v rámci řešení sporů, týkajících se dělby pravomocí mezi orgány EU navzájem a mezi orgány EU a členskými státy. Může také zkoumat vzájemnou slučitelnost mezi smlouvami, které podepsala EU s třetími zeměmi, organizacemi nebo členskými státy a primárním právem EU. Má rovněž tzv. „pravomoc pro krizové situace“, což znamená, že může pozastavit provádění jednotlivých ustanovení primárního i sekundárního práva EU.
- *Mezinárodní rozhodčí (arbitrážní) činnost.* Vzhledem k povaze SDEU jako nadnárodní organizace může tento sloužit jako rozhodčí orgán pro spory mezi subjekty mezinárodního veřejného práva – členskými státy ES, pokud je jeho pravomoc sjednána tzv. rozhodčí doložkou a pokud předmět řízení souvisí s předmětem úpravy některé ze zakládacích smluv ES.
- *Civilní soudnictví.* Jako civilní soud rozhodují soudy EU spory vznikající na základě soukromoprávních smluv (popř. rozhodčích doložek soukromoprávního charakteru). Sem patří činnost soudů EU při výkonu soudních rozhodnutí v obchodních a občanských věcech.

Snaha o zabezpečení plné funkčnosti soudního systému Společenství při aplikaci práva EU bez ovlivňování národních soudů (a rozdílnými národními soudními systémy) členských států, vedla k dvojímu rozdělení pravomocí.

Na hmotněprávní úrovni je právo EU aplikováno obecnými národními soudy, které je musí znát a přímo aplikovat podle potřeby. Autentický výklad (funkční úroveň) práva EU je plně v pravomoci SDEU (o činnosti SDEU viz též dále v kap. IV).

3.1 Hmotná aplikace

Jak uvedeno, aplikací práva EU na hmotné úrovni (tj. v oblasti přiznávání nároků a ukládání povinností plynoucích z jeho norem) jsou pověřeny řádné vnitrostátní soudy. Toto pověření bylo zavedeno proto, aby se předešlo stížnostem na svrchovanost soudnictví, odbornost národních soudů, a vzhledem k pravidlům, vyplývajícím z principu právního státu v členských zemích. Praktickým aspektem bylo rovněž poznání, že vytvoření jednotné soudní organizace, která by měla své soudy ve všech členských státech, by bylo nesmírně náročné z finančního i administrativního hlediska.

Nicméně v případě určitých soudních žalob, vedených proti orgánům EU, je vnitrostátní soud ve stejné pozici jako SDEU nebo Tribunál. Národní soud musí znát a správně aplikovat použitelné právo tak, aby národní právo nebylo v rozporu s právem EU, a pokud k tomu dojde, přizpůsobit národní právo tak, aby bylo s právem EU ve shodě (kupř. tak, že některá vnitrostátní ustanovení nepoužije). Kterákoliv soukromá osoba je oprávněna dovolávat se práva EU (a nároků z jeho ustanovení pro ni plynoucích) v řádném soudním řízení. Pokud si vnitrostátní soud není jistý, jak určitý aspekt práva EU vyložit, může v tomto smyslu vznést dotaz přímo na SDEU nebo, pokud národní soud uzná, že není schopen určitou věc rozsoudit, může sám sebe z procesu eliminovat a věc postoupit přímo soudu EU.

3.2 Funkční aplikace

Uvedli jsme již výše, že kdyby každý členský stát (resp. jeho vnitrostátní soudy) měly funkční příslušnost k autentickému výkladu práva EU, měli bychom přesně tolik „jedinečných správných“ výkladů práva EU, kolik by bylo soudů, jež by se o výklad pokusily. Proto zakládací smlouvy ES daly pravomoc k výkladu práva EU pouze SDEU. Soudní dvůr však neplní funkci nejvyššího soudu, který by byl nucen rozhodnout až poté, co by mu národní soudy postupně postoupily určitý nerozhodnutý soudní případ, což by vedlo ke značným průtahům v soudním rozhodování. Tento problém byl vyřešen zavedením institutu „předběžné otázky“, kdy může národní soud své řízení přerušit a konzultovat další postup (případně nevyjasněné otázky) vyslovením žádosti o názor SDEU.

Národní soud tedy přerušuje projednávání případu a požádá SDEU o výklad určitého ustanovení práva EU. SDEU ve svém rozhodnutí odpoví a příslušný národní soud je povinen tento výklad aplikovat na daný (přerušený) případ.

4. Poměr práva EU k vnitrostátnímu právnímu řádu

EU a její orgány mohou – na základě jednotlivých konkrétních zmocnění – působit pouze potud, pokud jsou na něj členskými státy přenesena svrchovaná práva. Dojde-li k tomu, stává se právo EU nadřazené právu národnímu. Při tvorbě práva EU je však třeba respektovat zásadu *subsidiarity* (viz dále subkapitola 4).

Zakládací smlouvy Společenství a další, tzv. subsidiární smlouvy (smlouvy o přistoupení nových členských států, smlouvy o schválení rozpočtu na příslušné časové období) včetně změn v těchto smlouvách prováděných jsou jako celek nazývány jako primární právo EU. Orgány EU mají v rámci své působnosti (přenesené na ně členskými státy) pravomoc vydávat tzv. komunitární právní akty (nařízení, směrnice, rozhodnutí). Tato legislativa Evropské unie se označuje jako sekundární právo EU. Ze základních ustanovení SFEU vyplývá – potvrdil to výslovně i Evropský soudní dvůr v jednom ze svých prvních rozsudků v 60. letech, že komunitární právní řád je nadřazen zákonům vydaným členskými státy: „Smlouva o Evropském hospodářském společenství vytvořila, na rozdíl od konvenčních mezinárodních smluv, vlastní právní řád, který – jakmile nabyl účinnosti – vstoupil do právního řádu členských států a musí být jejich soudy aplikován. Neboť tím, že bylo na neomezenou dobu vytvořeno Společenství vybavené vlastními orgány, právní způsobilostí, způsobilostí k mezinárodnímu jednání a zejména svrchovanými právy, která vyplývají z omezení pravomocí členských států nebo z přenesení svrchovaných práv členských států na Společenství, omezily členské státy byť i jen v určitých oblastech svá svrchovaná práva a vytvořily tím právní těleso, které je pro jejich občany a je samotné závazné“⁵. Tímto má právo EU pro občana členských států EU bezprostřední účinek. Může se na ně před národními soudy odvolat. Toto právo představuje nový právní řád, v jehož zájmu členské státy byť i v omezeném rámci svá svrchovaná práva omezily. Jeho existenci nemůže nyní přehlížet žádný správní úřad, žádný soudce, žádný ústavní soud. Přibyl k těm právům, kterých se občan v jeho členském státě dostává.

To znamená, že:

- právo EU je nadřazeno každému národnímu právu (včetně ústav členských států),
- právo EU nemůže pozbyt účinnosti ani následnými akty národního zákonodárství,
- nejen soudy, ale i správní úřady musí právo EU respektovat a provádět.

Důvody přednostní aplikace práva EU můžeme hledat v souhlasu národního zákonodárce se zakládacími smlouvami. Odporuje-li národní právo právu EU, pak nenabývá účinnosti, nestává se však neplatným. Neplatí zásada, že právo EU ruší národní právo. Spíše jde o to, které z nich má primát v aplikaci. Kde existuje protichůdné právo EU, nelze národní právo pouze aplikovat.

Logickým důsledkem zásady nadřazenosti práva EU je, že SFEU ukládá členským státům provádět veškerá opatření, která z ní nebo ze sekundárního práva EU vyplývají. Všichni nositelé veřejné moci ať již v zákonodárství, správě nebo soudnictví musí tudíž uznávat nadřazenost práva EU. V rámci své působnosti musí také upustit od jakýchkoliv opatření, která by mohla cíle komunitární smlouvy ohrožovat. Tímto jsou členské státy zavázány k „vládnému chování vůči Společenství“ (Unii).

⁵ Rozsudek ve věci *Costa*, č. 6/64 z 15. 7. 1964, Úřední věstník 1964. str. 1251

Pravomoc provádět právo EU, a to prostřednictvím Komise, má sice také samotná EU, avšak bezprostřední správní výkon Unii (jak je tomu především při zajišťování práva hospodářské soutěže) má jen výjimečný charakter. SFEU vychází především z toho, že komunitární právní normy jsou základnou pro aktivity vnitrostátních orgánů (včetně orgánů či spolkových zemí ve federálních státech) míst včetně komun (srv. dále 5.8).

Veškerá zákonodárská činnost EU se děje ve znamení *zásady subsidiarity*. Tato zásada byla zahrnutá výslovně do Maastrichtské smlouvy (1992): „V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí Evropská unie činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy unií“ (čl. 5 SFEU).

Dle tohoto principu je tedy nejprve třeba zkoumat, zda je možno provést určitou úpravu právní normou na úrovni členských států. V této souvislosti se zkoumá, zda by Unie mohla jednat efektivněji. Okolnost, že určité opatření by na úrovni EU mohlo být provedeno lépe, potom nastoluje otázku, jaké druhy opatření má Unie zvolit. K dispozici má různé právní akty. Různé mohou být nezávazná opatření, na straně druhé závazné právní akty. Různé mohou být úpravy i co do svého rozsahu: mohou být rozsáhlejší a intenzivnější, anebo mohou ponechávat členským státům více volného prostoru.

Princip subsidiarity je třeba uplatňovat i při provádění práva EU a unijních opatření. Vlastní prováděcí předpisy by měla Unie vydávat jen tehdy, je-li jednotné regulace nezbytně zapotřebí.

Tam, kde je právo EU prováděno členskými státy, by jim měl být ponechán dostatečně velký prostor, aby mohly provádět předpisy Unie v souladu se svým právním systémem.

5. Orgány EU

K plnění svých úkolů má EU k dispozici *soustavu orgánů*, která se vyvíjela postupně a doznala řady změn. Mezi hlavní orgány, nazývané též někdy instituce, patří:

- a) Evropský parlament (EP),
- b) Evropská Rada (ER),
- c) Rada (dříve Rada ministrů),
- d) Evropská komise (EK),
- e) soudy EU: Soudní dvůr EU (SDEU, dříve Evropský soudní dvůr, ESD), Tribunál (dříve Soud prvního stupně SPS),
- f) Evropská centrální banka,
- g) Účetní dvůr.

Budování jednotné soustavy započalo již Slučovací smlouvou z roku 1965, díky níž získala všechna tři Společenství společné orgány – Komisi a Radu ministrů (ESD a EP byly společné již od počátku existence tří Společenství). V procesu rozšiřování EU v letech 1973, 1981 a 1986 byly orgány postupně

zvětšování, aby do nich bylo možno pojmout zástupce nových členských států. Evropská rada, tj. sdružení hlav států a šéfů vlád členských států, existuje oficiálně od roku 1974 od roku 1992 je zakotvena v SEU. Evropský účetní dvůr (zkráceně Účetní dvůr), vznikl na základě Bruselské smlouvy, uzavřené mezi státy Evropských společenství roku 1975, mezi hlavní orgány EU byl však oficiálně zařazen až nabytím účinnosti Maastrichtské smlouvy (1. listopadu 1993). A konečně Evropská centrální banka (ECB) byla založena v roce 1998 doplněním SEU.

Rozčlenění úkolů a funkcí státních orgánů podle zásad dělby moci, jak je pojímáno všeobecnou naukou o státu, nelze beze zbytku aplikovat na EU. Podle těchto zásad spočívá legislativa na parlamentu, exekutiva na vládě a judikatura na nezávislých soudech. Tomuto rozčlenění, jak dále uvidíme, však odpovídají orgány EU jen částečně. Do jejich struktury se totiž promítá i další *kritérium členění*, jímž je rozlišování mezi orgány hájící především zájmy členských států a orgány hájící zájmy celoevropské.

5.1 Evropský parlament

Původně byl tento zastupitelský sbor nazýván „Shromážděním“, formálně byl tento orgán přejmenován na Evropský parlament až na základě revize základajících smluv ES Jednotným evropským aktem (1986), který již výslovně tento název orgánu uvádí. EP sídlí ve Štrasburku, kde se měsíčně konají plenární schůze včetně schůze k otázkám rozpočtu. Dodatečná plenární zasedání se konají v Bruselu, kde se schází dvacet parlamentních výborů. Generální sekretariát EP a jeho služebny se nacházejí v Lucemburku. Toto poněkud nepraktické rozdělení sídel je dáno rozhodnutím Evropské rady z roku 1992 (Edinburk).

Pravomoci EP nelze srovnávat s pravomocemi národních zastupitelských orgánů. V EU přísluší právo zákonodárné iniciativy zásadně Komisi. Zákonodárná pravomoc náleží Radě. Maastrichtskou a Amsterodamskou smlouvou však byla práva EP spolupůsobit v zákonodárném procesu významně posílena.

Význam Evropského parlamentu začal narůstat po prvních přímých volbách v roce 1979. Přímá volba posílila jeho legitimitu a původně poradní shromáždění postupně získávalo větší vliv. Maastrichtská a Amsterodamská smlouva jej v 90. letech přeměnily na *společný legislativní orgán*, který na úrovni EU vykonává pravomoci podobné těm, kterými disponují národní parlamenty členských zemí (ačkoli primární zákonodárnou pravomoc stále má Rada EU). Na základě *procedury spolurozhodování* získal parlament právo rozhodovat společně s Radou EU o většině legislativních návrhů Evropské komise v mnoha oblastech (např. vnitřní trh, volný pohyb pracovních sil). Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice a nejnověji i Lisabonská smlouva *proceduru spolurozhodování* zjednodušily, rozšířily do nových oblastí a pojmenovaly jako *řádný legislativní proces*.

Důležité jsou pravomoci EP v *rozpočtovém řízení*. Schválení rozpočtu vyžaduje souhlas EP, jehož se dosahuje podle zvláštní procedury. U výdajů, kte-

ré ustanovení práva EU závazně neukládají – tzv. nepovinných výdajů – má EP „poslední slovo“. Jde o administrativní výdaje orgánů a především o tzv. *operativní výdaje*, tj. o prostředky Evropského sociálního fondu, Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského vyrovnávacího a garančního fondu pro zemědělství, o prostředky pro výzkum, energii, průmyslovou politiku atd. Těmito prostředky udává EU politické akcenty. EP má nadto pravomoc odmítnout rozpočtový plán jako celek, čehož už také využil. Lisabonská smlouva postavila EP při schvalování evropského rozpočtu na roveň Radě EU.

V řadě oblastí má EP dále *kontrolní pravomoci*. EP dohlíží nad aktivitami Unie, činností Komise a dalších orgánů. Pro výkon této pravomoci *zřizuje* dočasné vyšetřovací výbory. Ve vztahu ke Komisi má pravomoc schvalovat jmenovaného předsedu Evropské komise a vyslovovat důvěru Komisi jako celku. Parlament má právo Komisi nebo její jednotlivé členy odvolat. Evropský parlament (respektive parlamentní výbor či politická frakce) může interpelovat Radu a Komisi. Rada také musí předložit Parlamentu svůj program.

Od Maastrichtské smlouvy má EP právo zřizovat vyšetřovací výbory, které mají přezkoumávat porušení práva EU nebo nesprávný postup při jeho implementaci. Platí to pouze v případě, že se danou záležitostí nezabývá SDEU. Žádost o ustavení takového vyšetřovacího výboru musí být podána čtvrtinou poslanců EP.

Smlouva o EU obsahuje samostatné ustanovení o *petičním právu*. Každý občan EU a každá fyzická či právnická osoba s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v členském státě má právo předložit EP petici.

SEU v roce 1992 nově zavedla instituci veřejného ochránce lidských práv, tzv. *ombudsmana*. Ombudsman volený EP je zmocněn přijímat stížnosti od kteréhokoliv občana Unie nebo od kterékoliv fyzické či právnické osoby s bydlištěm nebo registrovaným sídlem v členském státě. Jedná se o stížnosti, které se týkají případů závad v činnosti orgánů EU s výjimkou SDEU a Tribunálu při jejich soudní činnosti. Shledá-li ombudsman pro podané stížnosti důvody, může provést šetření. Na závěr předá zprávu EP a dotyčnému orgánu. Osoba podávající stížnost musí být vyrozuměna o výsledku šetření.

Volba poslanců EP je přímá. Členové EP jsou ve většině členských států voleni podle systému poměrného zastoupení. Ve Velké Británii se volí jednokolově, podle většinového systému. Volby mají proběhnout v rozmezí čtyř dnů ve všech členských zemích současně. Smlouva z Nice (2000) posílila úlohu EP při vytváření legislativy. Vytváří nový právní rámec, který umožňuje Radě vydávat předpisy týkající se politických stran na evropské úrovni, zejména v souvislosti s jejich financováním.

V současné době se EP skládá z 735 poslanců, zvolených podle předem dohodnutých národních kvót v příslušných členských státech Unie, v rámci samostatných voleb do EP. Základní sídlo Evropského parlamentu je ve francouzském Štrasburku, kde se konají každý měsíc plenární zasedání trvající týden.

Schůzky stálých výborů EP se konají obvykle v Bruselu s ohledem na snazší kontakt s Radou EU a Komisí. Aktivita výborů je mimořádně významná zejména s ohledem na politický vliv doporučení, se kterými výbory přicházejí. Výborů je kolem dvaceti a jsou mezi nimi např. výbor pro vnější vztahy pro hospodářství, měnové otázky a průmyslovou politiku, výbor pro vnější vztahy a bezpečnost, zemědělský výbor, rozpočtový výbor, výbor pro hospodářství, měnové otázky a průmyslovou politiku, výbor pro vnější hospodářské vztahy, výbor pro právo a občanská práva, výbor pro sociální záležitosti, zaměstnanost a pracovní prostředí, výbor pro regionální politiky a vztahy ke komunálním orgánům, výbor pro dopravu a turistiku, výbor pro otázky životního prostředí, výbor pro občanské svobody a vnitřní záležitosti, výbor pro rozpočtovou kontrolu, institucionální výbor či pětičlenný výbor. V Evropském parlamentu jsou zastoupeny všechny hlavní proudy evropské politiky. V širokém spektru od ultra levice po ultra pravici je zde zastoupeno kolem sta politických stran. V Parlamentu jsou organizovány v omezeném počtu politických skupin – frakcí (v současnosti jich je osm).

Činnost Parlamentu řídí Předsednictvo (Bureau), která se skládá z předsedy Parlamentu a jeho čtrnácti místopředsedů. Členové Předsednictva jsou voleni a jejich volební období trvá dva a půl roku. Předsedové politických skupin – frakcí se společně s předsedou Parlamentu účastní Konference předsedů, která má v kompetenci vlastní organizaci práce Parlamentu, například se zde připravuje program jednání jeho plenárního zasedání.

Většina skutečné práce Parlamentu se ale odehrává v jeho dvaceti výborech, které se zabývají všemi oblastmi aktivit Unie, od zemědělství po společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, od právních záležitostí a práv občanů až po zahraniční spolupráci a rozvoj. Evropský parlament udržuje přátelské vztahy s volenými zastupitelskými sbory na celém světě. Evropští poslanci se pravidelně setkávají s reprezentanty ostatních parlamentů v meziparlamentních výborech a delegacích. Legislativní období trvá pět let.

5.2 Rada EU

Rada EU, nazývaná někdy jako Rada ministrů EU, je orgán, tvořený zástupci vlád všech 27 členských států. Jejím sídlem je Brusel. V měsících dubnu, červnu a říjnu však zasedá Rada v Lucemburku. Pro zabezpečení své činnosti disponuje Rada generálním sekretariátem s několika generálními ředitelstvími.

Rada je vlastním zákonodárným orgánem ES. Na Komisi může přenášet provádění jí přijatých právních aktů; může si však také vyhradit právo vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo sama. K tomu může vydat pravidla a zásady, na nichž se předtím na návrh Komise a po obdržení stanoviska EP jednomyslně usnesla.

Rada se skládá ze zástupců členských států, které jejím prostřednictvím uplatňují v EU svůj národní vliv. Jestliže státy mohou ovlivňovat obsah práva EU prostřednictvím Rady, mohou být tyto národní zájmy vnášeny bezprostředněji, než by tomu bylo při vydávání právních předpisů přímo voleným Parlamentem. Rada je sice orgánem EU a nikoliv prodlouženou rukou členských států, nicméně je přirozené, že v ní národní zájmy hrají velkou úlohu. Zasedání Rady jsou často svědectvím toho, jak těžké je nalézt kompromis v případě vzájemně si odporujících národních zájmů.

Z výše uvedeného vyplývá, že Rada nemá stálé osobní složení. Podle okruhu projednávaných záležitostí zasedá v různých sestavách (např. ministři zemědělství v Radě ministrů pro zemědělství; ministři hospodářství a ministři financí v tzv. Radě ECOFIN, ministři hospodářství v Radě ministrů pro vnitřní trh, ministři pro věci výzkumu v Radě ministrů pro výzkum; ministři zodpovědní za vzdělání v Radě ministrů pro vzdělání atd.). Zvláštní postavení zde má tzv. „Rada pro všeobecné záležitosti“, složená z ministrů zahraničních věcí členských států. O zřízení nových odborných ministerských rad rozhodují nejvyšší představitelé členských států.

Předsednictví v Radě trvá půl roku. Předsedové se střídají po šesti měsících podle předem určeného pořadí členských států. Předsednictví v Radě je významné postavení umožňující státům ovlivňovat obsah a průběh jejího jednání.

Rozhodování Rady probíhá jednomyslně, kvalifikovanou většinou, anebo prostou většinou – vždy podle toho, jak to určují jednotlivá ustanovení SFEU. Jednomyslnost vyžaduje SFEU zpravidla v záležitostech dotýkajících se důležitých zájmů členských států. Je tomu tak např. při rozhodování o daních, o svobodě pohybu a o právech a zájmech pracovníků. Obvykle se však v Radě rozhoduje kvalifikovanou většinou.

Je značně obtížné přijímat jednomyslná rozhodnutí v Unii, která má téměř třicet členů. Existuje nebezpečí ochromení při rozhodování, které by znemožňovalo EU jednat. Revize primárního práva EU proto postupně snižovala počet případů, kdy je vyžadována jednomyslnost členů Rady k přijetí rozhodnutí (jejímž rubem je možnost každého státu použít právo veta). Na základě LS je v případě naplňování společné politiky EU rozhodování kvalifikovanou většinou pravidlem, a tvoří součást tzv. *rádné legislativní procedury*.

Od 1. 1. 2007 je kvalifikované většiny dosaženo splněním dvou podmínek: – Pro návrh se vysloví nadpoloviční většina členských států (t. j. 14), u návrhů nepředložených Komisí (méně často) jsou nutné 2/3 členských států (t. j. 18), – součet počtu obyvatel zemí, které s návrhem souhlasí, musí představovat minimálně 62% celkové populace EU.

Ke schválení návrhu je nutno získat podporu stanoveného minimálního počtu hlasů, tj. 255 hlasů z 345 (73,9 %), přičemž hlasy jsou státům přiděleny takto:

Německo, Francie, Itálie, Spojené království...	29
Španělsko, Polsko...	27

Rumunsko...	14
Nizozemsko...	13
Belgie, Česká republika, Řecko, Maďarsko, Portugalsko...	12
Rakousko, Švédsko, Bulharsko...	10
Dánsko, Irsko, Litva, Slovensko, Finsko...	7
Kypr, Estonsko, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko...	4
Malta...	3

Práci Rady podporuje mnoho stálých nebo ad hoc zřízených pracovních skupin, jakož i *Výbor stálých zástupců* (známý pod francouzskou zkratkou COREPER), složený z velvyslanců členských států u Evropské unie a jejich zástupců (čl. 167 SFEU). Při různých radách existuje více než sto přípravných pracovních skupin. U Rady ministrů pro vzdělání a u Rady ministrů pro kulturu se tyto skupiny nazývají výbory. Pracovní skupiny, resp. výbory, jsou obsazeny úředníky národních vlád. Přípravují podklady tak, aby byly v podstatě „zralé“ pro přijetí příslušného rozhodnutí. Jestliže se nemohou dohodnout, ujímá se věci Výbor stálých zástupců. Tento výbor prověřuje nadto veškeré předlohy, které má Rada schvalovat.

Připravené předlohy, které už splňují všechny předpoklady k rozhodnutí, jsou zařazovány na jednání Rady jako tzv. *položky „A“* a „B“. Položky „A“ jsou Radou (ministrů) přijímány bez rozpravy, a to i tehdy, jedná-li se o záležitosti nespádající do jejich oboru. U sporných bodů, zařazených jako body „B“, jsou tyto projednávány a může dojít k tomu, že Rada vrátí předlohu Výboru stálých zástupců k novému projednání.

5.3 Evropská rada

Evropská rada není orgánem EU od jejího samotného počátku. Od roku 1974 se hlavy států a vlád Společenství scházejí nejméně dvakrát ročně k vrcholným schůzkám jako Evropská rada neboli „Evropský summit“. Setkání se účastní také předseda Komise. Předseda EP je zván, aby prezentoval práci Parlamentu v úvodu zasedání.

Evropská rada se stává stále významnějším prvkem Evropské unie. Stanovuje priority dalšího vývoje Unie, určuje její politický směr, dává impulsy k dalšímu vývoji a řeší sporné otázky, které se nepodařilo vyřešit na úrovni Rady ministrů. Významnými podněty, s nimiž Evropská rada přišla, byly kupř. přímá volba do EP, evropský měnový systém, financování Společenství, reforma agrární politiky, svolání vládní konference ke změně komunitárních smluv s cílem vytvoření Politické unie i Hospodářské a měnové unie, a mnohé další. Zasedáním Evropské rady zpravidla končí předsednictví jednotlivých států v Radě EU.

Evropská rada předkládá EP zprávu po každém zasedání a dále pro Parlament jednou ročně vypracovává zprávu o pokroku, kterého Unie za daný rok dosáhla.

5.4 Evropská komise

Evropská komise (EK), původně Komise ES, nese pozměněný název od roku 1993 na základě Maastrichtské smlouvy a rozhodnutí Rady EU pro všeobecné záležitosti roku. Sídlem Komise je Brusel. Některé služebny jsou z rozhodnutí Evropské rady umístěny v Lucemburku.

Komise je orgán EU, na národních vládách *nezávislý*. Zavázána je výlučně obecnému zájmu EU a jednotlivým zakládajícím smlouvám.

Základní postavení EK možno přiblížit na jejích hlavních úkolech. Komise je:

- iniciátorkou politiky EU,
- výkonným orgánem EU,
- zástupkyní zájmů EU vůči Radě,
- strážkyní zakládajících smluv.

EK má výlučnou pravomoc předkládat Radě EU návrhy sekundárních komunitárních aktů. SFEU dále v obecné rovině stanoví, že Komise má vlastní rozhodovací pravomoc a podílí se na tvorbě aktů Rady a EP za podmínek Smlouvou stanovených.

Právním výlučně iniciativy vůči legislativním orgánům EU se Komise výrazně odlišuje od národních vlád. V jednotlivých státech mají vlády rovněž iniciativní právo, avšak iniciativa může vycházet i od zákonodárných sborů. Rada může ovšem Komisi pověřit vypracováním návrhů společné politiky nebo určitých právních aktů. Totéž platí i pro EP.

EK předkládá každoročně *pracovní program*. Dává podněty a orientaci pro své další politické působení. K tomu dochází často v podobě *Sdělení, Memorand* nebo tzv. *Bílých či Zelených knih*⁶. Kromě toho je úkolem EK poskytovat doporučení nebo stanoviska týkající se oblastí, které jsou předmětem Smlouvy, pokud tak SFEU výslovně stanoví nebo jestliže to Komise považuje za nutné.

Zvláštní oblastí úkolů EK jsou perspektivy a zaměření *dlouhodobého rozpočtu a finančních reforem*. Protože tyto úkoly nelze řešit, aniž by byly dotčeny majetkové zájmy a politické záměry národních vlád, dochází zde často k tzv. „svazování balíků“, které zahrnují rozsáhlá kompromisní řešení. Ve známost vešel tzv. „Delorsův balík č. 1“ – úspěšný kompromis nazvaný po tehdejšími předsedovi Komise. Obsahoval návrhy Komise na omezení agrárních výdajů a na zvýšení strukturálních fondů. Stal se základem usnesení Evropské rady z roku 1988, jímž byla ukončena dlouholetá finanční krize Společenství. Koncem roku 1992 byl předložen tzv. „Delorsův balík č. 2“, který se týkal financování cílů Maastrichtské smlouvy. V prvním pololetí roku 1999 byl významný „balík“ kompromisů přijat v podobě rozpočtu EU na období 2000–2005.

Jako *výkonný orgán* EU vykonává EK pravomoci, které jí Rada udělí k pro-

⁶ Zvláště významná byla Bílá kniha k dobudování vnitřního trhu z června 1985, která vtiskla pečeť Jednotnému evropskému aktu z roku 1987 (JEA) a která obsahovala „scénář“ realizace vnitřního trhu do konce roku 1992.

vádění směrnic Radou stanovených. Prováděcí pravomoci Společenství lze rozdělit do čtyř hlavních skupin:

- vypracovávat *prováděcí nařízení* pro jednotlivé předpisy Smlouvy, nebo pro právní akty vydané Radou – toto se týká zvláště agrární politiky (např. během jediného roku 1987 vydala Komise zhruba 3.630 nařízení, z toho většinu ke společné zemědělské politice),
- *aplikovat smluvní ustanovení* na jednotlivé případy, např. při opatření týkajících se národních vlád nebo některých podniků. Zde jde především o kontrolu dodržování podmínek volné soutěže, o kontrolu podniků s dominantním postavením na trhu, o kontrolu či odstraňování státních dotací, o odstraňování daňové diskriminace a další. Dále jde o pravomoci, jež Rada Komisi udělila pro společné politiky, např. v oblasti zemědělství, rybolovu, obchodu či ochrany životního prostředí, jakož i pro dobudování vnitřního trhu.
- *aplikovat ochranné klauzule smluv*. Jde o doložky, které ve výjimečných případech dovolují odchýlení od smluvních ustanovení. Zde musí Komise rozhodovat podle kritérií jednotných pro všechny členské státy. Tím jí připadá velká odpovědnost: musí se snažit o to, aby byly v maximální míře omezeny negativní účinky na vnitřní trh,
- k *exekutivním úkolům* v širším slova smyslu patří i úkol *spravovat* komunitární prostředky, tj. tzv. *strukturální fondy* (Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský vyrovnávací a garanční fond pro zemědělství, Fond soudržnosti). Patří sem také spravování prostředků pro výzkum společně s výzkumným a vzdělávacím programem pro Euratom.

Jako „*strážkyně smluv*“ dbá Komise na *dodržování práva EU* všemi členskými státy, jejich vládami a administrativou. Zjistí-li, že se členský stát dopustil porušení práva EU, má pravomoc podat na něj žalobu k SDEU. Tato funkce „hlídacího psa“ vytváří mezi členskými státy atmosféru důvěry. Každý členský stát je efektivně ochoten plnit své závazky z práva EU jen tehdy, pokud ví, že porušení tohoto práva jiným členským státem bude SDEU stíháno. Tato důvěra může ovšem být zpochybněna, jestliže ty či ony členské státy z rozsudků vynesených SDEU nevyvozuji příslušné důsledky. Dle současné úpravy proto může EK za určitých okolností jednotlivce, firmy a organizace za porušení práva EU pokutovat. Postižení se proti tomu mohou odvolat k SDEU.⁷

Pokud se týče členství v Komisi, EK má 27 členů, po jednom za každý členský stát. Členové jsou jmenováni členskými státy (nikoliv tedy Radou). Všichni členové Komise včetně jejího předsedy se musí jako kolegium vystavit souhlasnému vótu EP. Poté jsou společnou dohodou vlád členských států jmenováni. Funkční období trvá pět let (od přijetí Smlouvy o EU je stejně dlouhé jako u Parlamentu).

Každý člen Komise má k dispozici *úřednický kabinet*, který udržuje spojení

⁷ Nezákoně cenové a kartelové dohody jsou stálým předmětem zájmu Komise a podléhají také vysoké penalizaci – například koncem roku 1994 byla jedné skupině firem udělena rekordní pokuta ve výši 248 mil. ECU. Komise také pečlivě zkoumá státní dotace průmyslovým podnikům a určité typy státní pomoci musí nejprve podle Smlouvy získat její souhlas.

s ostatními členy i služebnami Komise a připravuje „svému“ komisaři pracovní podklady. Vedoucí takového kabinetu je nazýván *šéfem kabinetu*. Na každého komisaře připadá zpravidla šest členů kabinetu. Kabinety hrají významnou úlohu při utváření politiky Komise.

EK má 36 *generálních ředitelství* (zkráceně DG) a přibližně 15 dalších specializovaných služeb, které vyřizují záležitosti podle jednotlivých oblastí činnosti. V čele každého DG stojí generální ředitel podřízený tomu komisaři, který má politickou i pracovní odpovědnost za práci daného DG. Komise má dále k dispozici generální sekretariát, právní službu, konferenci tlumočnicků, statistický úřad a bezpečnostní byro. K tomu přistupují různé výbory, agentury a další útvary, jako např. Ústředna pro podporu odborného vzdělání (CEDEFOP), agentura pro životní prostředí či nadace pro vzdělávání.

Komise jakožto sborový orgán *rozhoduje jako kolektivní orgán*. Členové EK mají sice vlastní oblasti působnosti, ale předlohy musí být schvalovány společně. Členové Komise nepodléhají pokynům národních vlád a nesmí takové pokyny ani přijímat.

Vedle zaměstnanců sekretariátu a kabinetů přistupují k osobám, zapojeným do práce Komise ještě národní experti uvolňovaní členskými státy na přechodnou dobu pro práci v Komisi, aby do ní mohli vnést také odborné znalosti a zkušenosti ze své národní oblasti. Tentýž účel sledují nařízení Rady z let 1979 a 1987 o *komitologii*, vytvářející systém tří druhů *poradních výborů*, v nichž jsou zástupci členských států i sociálních partnerů, kteří radí Komisi při vypracovávání návrhů. Některé z těchto výborů vznikly již dříve na základě SFEU (viz např. čl. 103 SFEU, týkající se otázek dopravy). Dále je možné povolat skupiny expertů z členských států podle vlastní volby. Ti pak Komisi pomáhají v prvních fázích přípravy návrhů.

Smlouva o EU (1992) ukládá Komisi „působit blíže k občanu“ a pracovat průhledněji. Jde především o to, aby byly její návrhy oznamovány dříve a aby se na jejich přípravě mohla podílet širší veřejnost členských zemí. Ve svém každoročním pracovním programu předkládaném Parlamentu informuje komise o nejnaléhavějších opatřeních a vytváří tak prosior pro jejich podrobné projednání.

Smlouva z Nice (2000) rozhodla o rozšíření pravomocí předsedy Komise. Posílení pravomocí předsedy se považuje za základní předpoklad pro udržení funkčnosti tohoto orgánu i při zvýšení počtu členských států nad dvacet. Předseda Komise může rozhodovat o rozdělení resortů Komise a může měnit portfolia jednotlivých komisařů i v průběhu funkčního období Komise. Předseda je rovněž oprávněn požadovat rezignaci člena Komise, pokud k tomu vydá souhlas Komise jako celek.

5.5 Soudy EU

Od roku 2004 zahrnuje soustava soudů EU již tři instituce, které se vyvíjely postupně v letech 1986–2004 na základě zvýšeného počtu případů, jež byly soudům předávány (příčinou bylo mj. i průběžné rozšiřování členské základny EU). Tento vývoj proto musely reflektovat i jednotlivé revize zakládajících smluv Evropských společenství. Soustavu soudů EU v současnosti tvoří:

- Soudní dvůr EU (dříve ESD),
- Tribunál (dříve SPS),
- Soud pro veřejnou správu.

Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) rozhoduje případy, které jsou spojeny s výkladem a aplikací práva EU a se kterými se na něj obrací Komise, členské státy, soudy jednotlivých zemí i soukromé osoby z členských zemí EU. Dříve sloužil též jako soud pro zaměstnance všech orgánů EU. SDEU má své sídlo v Lucemburku. Vedle původního Soudního dvora vznikl od 24. 10. 1988 *Soud prvního stupně* (SPS), jehož hlavním úkolem bylo snížení pracovního náporu na SDEU, tím že do jeho rozhodovací pravomoci spadaly některé žaloby, zejména podané soukromými osobami proti orgánům EU.

SDEU zajišťuje *dodržování práva EU* při výkladu a provádění smluv. Též výklad (interpretace) práva EU je výlučnou pravomocí SDEU a tento výklad je pro všechny členské státy závazný.

SDEU má rozličné pracovní oblasti. Při srovnání se soustavou národních soudů jednotlivých států zastává SDEU současně funkce *mezinárodního soudu, ústavního soudu, správního soudu, civilního soudu i rozhodčího soudu* při výkladu a provádění veškerého práva EU. Jako mezinárodní soud rozhoduje ve sporech mezi členskými státy; jako ústavní soud rozhoduje o otázkách týkajících se institucionálního poměru členských států Společenství či práv a povinností komunitárních orgánů. Jako správní soud je poslední instancí tam, kde jde o ochranu jednotlivce vůči administrativním opatřením, která spočívají na právních aktech Unie, nebo pro která je norma práva EU určující. Jako občanský soud je SDEU kompetentní v záležitostech týkajících se ručení Unie za škody způsobené jeho orgány nebo zaměstnanci. Kromě toho může být v určitých případech povolán EU nebo jeho členy jako rozhodčí soud. Rozhoduje rovněž o mezinárodních smlouvách EU s třetími státy či mezinárodními organizacemi.

Co se týče *složení SDEU* je tvořen sedmadvaceti soudci – po jednom z každého členského státu. Rada může počet soudců jednomyslným usnesením zvýšit. Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států. Musí skýtat záruku naprosté nezávislosti a splňovat všechny požadavky kladené v jejich zemích na výkon nejvyšších soudních funkcí. Funkční období je šestileté. V zájmu zachování kontinuity dochází každé tři roky k částečnému znovuořazování míst soudců, které se střídavě týká osmi a sedmi soudců. Možné je i opětovné jmenování.

Soudnímu dvoru je nápomocno *osm generálních advokátů*. Také zde může Rada jejich počet jednomyslně zvýšit. Způsob jmenování a funkční období generálních advokátů jsou stejné, jako je tomu u soudců. Generální advokáti *připravují podklady pro soudcovskou činnost*. Musí být proto – stejně jako soudci – nestranní a nezávislí. Účastní se řízení a předkládají v tzv. odůvodněných závěrech právní hodnocení projednávané právní záležitosti a návrh na jeho konečný výsledek. Soud bere odůvodněné závěry na vědomí a může se na ně ve svém rozsudku odvolat.

Tribunál je příslušný pro určité žaloby, které až do roku 1989 příslušely SDEU. Okruh těchto žalob vymezuje jednomyslně Rada EU. Obecně k nim pat-

ří projednávání sporů, jejichž stranami nejsou členské státy či orgány EU, jakož i dalších sporů, směřujících proti rozhodnutím Komise (Tribunál vykonává funkci soudního přezkumu těchto rozhodnutí. Tribunál tvoří (stejně jako SDEU) sedmadvacet soudců, po jednom z každého členského státu. U Tribunálu nejsou generální advokáti. Proti rozsudkům Tribunálu připouští právo EU *odvolání*, které projednává SDEU.

Soud pro veřejnou službu byl zřízen roku 2004 na základě rozhodnutí Rady EU jako součást reformy soudního systému EU. Na Soud byla převedena část agendy Tribunálu – pracovněprávní spory zaměstnanců EU. K faktickému ustavení Soudu došlo 12. prosince 2005. Soud pro veřejnou službu EU působí při Tribunálu a sídlí v Lucemburku. Úkolem tohoto Soudu je řešit žaloby z veřejné služby Evropské unie – spory mezi orgány Evropské unie a jejich zaměstnanci. Soud se skládá ze *sedmi soudců*, kteří jsou do svých funkcí jmenováni Radou EU na funkční období *šesti let* s možností znovuzvolení. Počet soudců může Rada EU kvalifikovanou většinou zvýšit na žádost SDEU.

5.6 Účetní dvůr

Účetní dvůr byl vytvořen podle smlouvy doplňující některá finanční opatření (červenec 1975) a ustaven jako orgán EU podle Smlouvy EU.

Obecnou úlohou Účetního dvora je *ověřovat zákonnost, správnost a hospodárnost využívání prostředků*, spravovaných EU a orgány EU. Účetní dvůr provádí *revizi účtů*. Přezkoumává účetnictví všech příjmů a výdajů Unie. Přezkoumává rovněž účetnictví všech příjmů a výdajů každého z orgánů EU, pokud to zakládáční akt výslovně nevylučuje. Jako takový představuje Účetní dvůr externí kontrolu Unie. Každý orgán EU má vedle toho ještě vlastní – interní – instanci finanční kontroly.

Po skončení každého rozpočtového roku vypracovává Účetní dvůr výroční zprávy, kterou předkládá ostatním orgánům EU. Zveřejňuje se v Úředním věstníku Evropské unie spolu s odpověďmi těchto orgánů a s poznámkami Účetního dvora. Účetní dvůr může dále kdykoliv předkládat zvláštní zprávy k jednotlivým otázkám.

Účetní dvůr má sedmadvacet členů – po jednom z každého členského státu. Členové musí skýtat *veškeré záruky nezávislosti*. Po konzultaci s EP Rada jednomyslně jmenuje členy Účetního dvora na dobu *šesti let*. Členové mohou být jmenováni opakovaně. Členové Účetního dvora vykonávají své funkce zcela nezávisle, v obecném zájmu EU. Účetní dvůr přijímá své zprávy a stanoviska většinou hlasů svých členů.

Svá zjištění o hospodaření s financemi Unie publikuje Účetní dvůr ve svých *výročních zprávách*, společně s reakcemi dotčených orgánů. Výroční zpráva poukazuje na ty oblasti, kde je možné a potřebné dosáhnout zlepšení. Evropský parlament výroční zprávu přijímá vždy v listopadu a posuzuje ji na základě doporučení Rady EU a jedná o udělení či neudělení absolutoria Evropské komisi za využití prostředků v souladu se schváleným rozpočtem EU.

Účetní dvůr není ve svých výstupech limitován pouze na výroční zprávy. Po-

kud dojde k přesvědčení, že je potřebné se k hospodaření určitého orgánu EU vyjádřit, může zveřejnit zvláštní zprávu i kdykoli během roku. Podobně jako výroční zprávy jsou i tyto mimořádné zprávy publikovány v Úředním věstníku Evropské unie. Na druhé straně i orgány EU, pokud cítí potřebu, mohou Účetní dvůr požádat o vyjádření, jak co nejučinněji nakládat s prostředky Unie. O takové doporučení musí dokonce požádat dříve, než přijmou jakékoli rozhodnutí týkající se finančních předpisů nebo jejich vlastních zdrojů (příjmová stránka rozpočtu Unie).

5.7 Evropská centrální banka

Evropská centrální banka (ECB) byla založena v roce 1998 Smlouvou o Evropské unii a má sídlo ve Frankfurtu nad Mohanem. Jejím úkolem je řídit *euro – jednotnou měnu EU* – a zabezpečovat stabilitu cen pro více jak dvě třetiny občanů EU, kteří používají euro. ECB rovněž odpovídá za definování a provádění hospodářské a měnové politiky EU. V rámci své funkce ECB spolupracuje s *Evropským systémem centrálních bank (ESCB)*, ke kterému náleží všech 27 zemí EU. Pouze 16 z těchto zemí však zatím přijalo euro. Centrální banky těchto 16 zemí společně s Evropskou centrální bankou vytváří tzv. „eurosystém“.

ECB pracuje naprosto nezávisle. ECB, národní centrální banky eurosystému ani žádný člen jejich rozhodovacích orgánů nemůže žádat ani přijímat pokyny od žádného jiného orgánu. Orgány EU a vlády členských států musí tuto zásadu dodržovat a nesmí se snažit ovlivňovat ECB ani národní centrální banky.

V úzké spolupráci s národními centrálními bankami ECB připravuje a provádí usnesení přijatá *rozhodovacími orgány eurosystému* – Radou guvernérů, Výkonnou radou a Generální radou.

Mezi hlavní úkoly ECB patří *udržovat cenovou stabilitu v eurozóně* tak, aby se kupní síla eura nesnižovala v důsledku inflace. Cílem ECB je zajistit, aby meziroční zvýšení spotřebitelských cen bylo nižší, ale blížilo se 2 % ve střednědobém výhledu. To zajišťuje dvěma způsoby:

- prvním je kontrola množství peněz v oběhu. Bude-li totiž množství peněz v oběhu ve srovnání s množstvím zboží a služeb příliš velké, dojde k inflaci;
- druhým způsobem je monitorování cenových trendů a posuzování rizik, které ovlivňují cenovou stabilitu v eurozóně.

Kontrola množství peněz v oběhu mimo jiné spočívá v určování úrokových sazeb v rámci eurozóny. To je snad nejnámější činnost banky.

Práce Evropské centrální banky je organizována prostřednictvím rozhodovacích orgánů. *Rada guvernérů* je nejvyšším rozhodovacím orgánem Evropské centrální banky. Tvoří ji šest členů Výkonné rady a guvernérů 16 centrálních bank eurozóny. Předsedá jí prezident ECB. Jejím prvotním posláním je definovat měnovou politiku eurozóny, a zejména určovat úrokové sazby, za kterých mohou obchodní banky obdržet peníze od Centrální banky.

Výkonná rada sestává z prezidenta ECB, viceprezidenta a čtyř dalších členů, kteří jsou všichni jmenováni na základě společné dohody prezidentů či předse-

dů vlád zemí eurozóny. Členové Výkonné rady jsou jmenováni na jedno funkční období osmi let, které nelze obnovit. Výkonná rada odpovídá za provádění měnové politiky, jak ji definuje Rada guvernérů, a za vydávání pokynů národním centrálním bankám. Připravuje rovněž zasedání Rady guvernérů a je odpovědná za každodenní řízení ECB.

Třetím rozhodovacím orgánem je *Generální rada ECB*. Sestává z prezidenta a viceprezidenta ECB a guvernérů národních centrálních bank všech 27 členských států EU. Generální rada přispívá k poradenské a koordinační činnosti ECB a pomáhá připravovat budoucí rozšíření eurozóny.

5.8 Hospodářský a sociální výbor

Hospodářský a sociální výbor (ECOSOC) napomáhá Radě EU a EK. ECOSOC ovšem nelze počítat mezi hlavní orgány EU, má postavení *poradního orgánu*. Podle rozhodnutí Evropské rady je sídlem ECOSOC Brusel.

ECOSOC má různým zájmovým skupinám hospodářského a sociálního života zajišťovat v Unii přiměřené zastoupení. Jeho prostřednictvím jsou národní a evropské zájmové svazy zapojeny do legislativního procesu EU.

ECOSOC je složen ze zástupců různých oblastí hospodářského a sociálního života členských států, a to zaměstnavatelů, odborů, zemědělců, dopravců, obchodníků, řemeslníků, příslušníků svobodných povolání, svazů spotřebitelů atd. Je dotazován k určitým odborným či sociálním otázkám Komise a Radou. Kromě toho může vypracovávat posudky ze své vlastní iniciativy. V určitých otázkách *musí být SFEU ECOSOC dotázán* (svobodný pohyb pracovních sil, sbližování národních práv, sociální politika, Evropský sociální fond ad.)

Členové ECOSOC jsou nezávislí, nesmí být vázáni žádnými pokyny. Členové ECOSOC jsou jmenováni Radou jednomyslně na čtyři roky. Ke jmenování dochází na základě seznamů předkládaných Radě každým členským státem.

Smlouva z Nice stanoví, že ECOSOC je složen ze zástupců různých organizovaných složek občanské společnosti. Počet členů HSV nesmí překročit 350, což současným členským státům umožňuje udržet si stávající počet křesel. Od 1. května rozšíření EU by měl mít Hospodářský a sociální výbor 344 členů.