

Úřad pro publikace Evropské unie
je vydavatelstvím orgánů, agentur
a ostatních subjektů Evropské unie.
Poskytuje přímý a bezplatný přístup
k evropskému právu a k publikacím
Evropské unie.

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt
ABC práva Evropské unie

Po ratifikaci všemi 27 členskými státy
vstoupila dne 1. prosince 2009 v platnost
Lisabonská smlouva. Tato smlouva s sebou
přináší změny jak pro právo, tak i pro
orgány EU.

Publikace *ABC práva Evropské unie*
Prof. Dr. Klause-Dietera Borchardta
představuje základní dílo, jež se mj. zabývá
počátky evropského sjednocení a jeho
vývojem jakožto právního řádu.

Autor v něm představuje nejen činnost
Evropské unie, zásady, na nichž spočívá,
a právní řád, na němž je založena, nýbrž
uvádí tento právní řád rovněž do souvislosti
s právem členských států.

Tato publikace je určena evropským
občanům bez odborných právnických
znalostí, kteří chtějí porozumět tomu,
jak evropské právo ovlivňuje jejich
každodenní život.

OA-81-07-147-CS-C

ABC práva Evropské unie

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt
ABC práva Evropské unie

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt



Dr. Klaus-Dieter Borchardt
je od roku 1987 úředníkem orgánů
Evropské unie. Od roku 2004 do
roku 2010 byl nejprve zástupcem
vedoucího kabinetu a posléze
vedoucím kabinetu komisařky
pro zemědělství. Mimoto je
čestným profesorem Univerzity ve
Würzburgu, na níž od roku 2001
přednáší evropské právo.



On-line služby Úřadu pro publikace:

- eur-lex.europa.eu • právní předpisy EU
- bookshop.europa.eu • publikace EU
- ted.europa.eu • veřejné zakázky
- cordis.europa.eu • výzkum a vývoj

2, rue Mercier
2985 Lucemburk
LUCSEMBURSKO



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-78-40726-1



doi:10.2830/45058



Úřad pro publikace

ABC práva Evropské unie

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt

Obsah této publikace nutně neodráží oficiální názor Evropské unie. Za informace a názory v ní uvedené nese výhradní odpovědnost autor.

Fotografie

Níže je uvedeno místo uložení vyobrazených fotografií a/nebo použitý zdroj a držitelé práv.

Bylo vynaloženo veškeré možné úsilí o nalezení držitelů práv k vyobrazeným ilustracím a fotografiím. S případnými dotazy se obraťte na vydavatele:

Úřad pro publikace Evropské unie
2, rue Mercier
2985 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Strany 8, 21, 31, 35, 55, 69, 94 a 112: Mediatéka Evropské komise, Brusel
© Evropská unie, 2011

Europe Direct je služba, která vám pomůže odpovědět na otázky týkající se Evropské unie.

Bezplatná telefonní linka (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*): Někteří operátoři mobilních sítí neumožňují přístup k číslům 00 800 nebo mohou tyto hovory účtovat.

Mnoho dalších informací o Evropské unii je k dispozici na internetu. Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011

ISBN 978-92-78-40726-1

doi:10.2830/45058

© Evropská unie, 2011

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

VYTIŠTĚNO NA PAPIŘE BĚLENÉM BEZ POUŽITÍ ELEMENTÁRNÍHO CHLÓRU (ECF)

UPOZORNĚNÍ PRO ČTENÁŘE

Toto vydání publikace *ABC práva Evropské unie* přihlíží ke změnám, které přinesla Lisabonská smlouva. Kromě některých citací nebo částí textu, v nichž historické souvislosti vyžadují jiné zdroje, pocházejí citované články z konsolidovaného znění evropských smluv (*Úřední věstník Evropské unie* C 83, 30. března 2010). Informace v této publikaci jsou uvedeny podle stavu k březnu 2010.

Obsah

- 007 PŘEDMLUVA**

- 009 OD PAŘÍŽE K LISABONU PŘES ŘÍM, MAASTRICHT, AMSTERODAM A NICE**

- 019 ZÁKLADNÍ HODNOTY EVROPSKÉ UNIE**
- 020 EU jako záruka míru
- 022 Jednota a rovnost jako ústřední motivy
- 022 Základní svobody
- 023 Zásada solidarity
- 023 Respektování národní identity
- 023 Potřeba bezpečnosti
- 024 Základní práva

- 029 „ÚSTAVA“ EVROPSKÉ UNIE**
- 029 Právní charakter EU
- 034 Úkoly EU
- 039 Pravomoci EU
- 042 Orgány EU
- 045 Orgány: Evropský parlament – Evropská rada – Rada – Evropská komise – Soudní dvůr Evropské unie – Evropská centrální banka – Účetní dvůr
- 074 Poradní orgány: Hospodářský a sociální výbor – Výbor regionů
- 077 Evropská investiční banka

- 079 PRÁVNÍ ŘÁD EVROPSKÉ UNIE**
- 079 EU jako právní výtvar a jako společenství práva**
- 080 Prameny práva Unie**
- 081 Zakládající smlouvy EU jako primární právo Unie – Právní akty EU jako sekundární právo Unie – Mezinárodní smlouvy uzavírané EU – Obecné zásady právní – Obyčejové právo – Dohody a smlouvy mezi členskými státy EU

- 086 Právní nástroje EU**
- 087** Nařízení – Směrnice – Rozhodnutí – Doporučení a stanoviska – Usnesení, prohlášení a akční programy – Zveřejnění a oznámení
- 096 Legislativní postup v EU**
- 097** Řádný legislativní postup – Postup souhlasu – Zjednodušený postup
- 101 Systém soudní ochrany EU**
- 102** Řízení o porušení Smlouvy – Žaloba na neplatnost – Žaloba pro nečinnost – Žaloba o náhradu škody – Žaloby zaměstnanců – Spory týkající se patentového práva Unie – Řízení o opravných prostředcích – Předběžná právní ochrana – Řízení o předběžné otázce
- 109 Odpovědnost členských států za porušení práva Unie**
- 109** Odpovědnost členských států za právní akty nebo za nečinnost – Odpovědnost za porušení práva Unie soudní mocí
- 113 ZAŘAZENÍ PRÁVA UNIE DO CELKOVÉHO PRÁVNÍHO SYSTÉMU**
- 113 Samostatnost právního řádu EU**
- 114 Vzájemné působení práva Unie a vnitrostátního práva**
- 115 Střet mezi právem Unie a vnitrostátním právem**
- 116** Přímá použitelnost práva Unie ve vnitrostátním právu – Přednost práva Unie před vnitrostátním právem – Výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Unie
- 123 ZÁVĚR**
- 125 PŘÍLOHA**

Předmluva

Právní řád vytvořený Evropskou unií je dnes pevnou součástí naší politické a společenské reality. Na základě Smluv o Unii jsou každoročně přijata tisíce rozhodnutí, která zásadně spoluutvářejí realitu členských států EU a jejich občanů. Jednotlivec již není pouze občanem své země, nýbrž rovněž občanem Unie. Nejen z tohoto důvodu je velmi důležité, aby byli občané Unie informováni o právním řádu, který se dotýká i jejich každodenního života. Struktura EU a její právní řád však nejsou pro občany snadno pochopitelné. Částečně je to zapříčiněno již samotným zněním smluv, jež je často málo přehledné a jehož dosah nelze snadno posoudit. Dalším faktorem je skutečnost, že mnoho pojmů, jimiž se Smlouvy pokoušejí postihnout nové skutečnosti, je neobvyklých. Následující text se má pokusit objasnit strukturu EU a nosné pilíře evropského právního řádu, a tak napomoci vylepšit nedostatečné znalosti občanů Unie.



7. květen 1948, Haag

Srdečně přijetí Winstona Churchilla na konferenci Hnutí za sjednocenou Evropu.

Bývalý britský premiér, který byl v té době vůdcem opozice, řídí zahájení evropské konference.

Dne 19. září 1946 ve svém slavném projevu v Curychu vyzval ke sjednocení Evropy.

Od Paříže k Lisabonu přes Řím, Maastricht, Amsterdam a Nice

Ještě krátce po konci druhé světové války se náš státní a politický život vyvíjel téměř výhradně na základě vnitrostátních ústav a zákonů. Ty v našich demokratických státech stanovovaly pravidla chování, která byla závazná nejen pro občany a politické strany, ale i pro stát a jeho orgány. Teprve naprotě zhroutil Evropy a hospodářský a politický propad starého kontinentu vytvořily předpoklady pro nový začátek a daly tak impuls myšlence nového politického uspořádání.

Pohlédneme-li na celkový obraz evropských snah o sjednocení v poválečném období, uvidíme matoucí a nepřehlednou mozaiku mnoha složitých organizací. Tak vedle sebe bez skutečného propojení s ostatními existuje například OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj), ZEU (Západoevropská unie), NATO (Organizace Severoatlantické smlouvy), Rada Evropy a Evropská unie. Počet členských států v těchto rozličných uskupeních kolísá v rozmezí od 10 (ZEU) do 47 (Rada Evropy).

Různorodost evropských institucí získá logickou strukturu teprve tehdy, když si uvědomíme, jakých konkrétních cílů chce která organizace dosáhnout. Lze je rozdělit do tří velkých skupin.

PRVNÍ SKUPINA: EUROATLANTICKÉ ORGANIZACE

Euroatlantické organizace vznikly na základě poválečného spojení mezi Spojenými státy americkými a Evropou. Není náhodou, že první poválečnou evropskou organizací byla *Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci* (OEEC), založená v roce 1948, která vznikla z podnětu USA. Tehdejší ministr zahraničí Spojených států George Marshall evropské země v roce 1947 vyzval, aby spojily své úsilí o hospodářskou obnovu. Současně přislíbil podporu USA, kterou představoval „Marshallův plán“ a jež tvořila základ pro hospodářskou obnovu

západní Evropy. Zpočátku byla hlavním cílem OEEC liberalizace obchodu mezi státy. Jako doplňující cíl byla v roce 1960 (v roce přistoupení USA a Kanady) stanovena hospodářská podpora třetího světa, a to prostřednictvím rozvojové pomoci; z OEEC se stala OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj).

Po OEEC bylo v roce 1949 založeno NATO jako vojenský pakt evropských zemí s USA a Kanadou. Za účelem posílení bezpečnostně-politické spolupráce mezi evropskými státy byla v roce 1954 založena *Západoevropská unie* (ZEU). Vznikla přistoupením Spolkové republiky Německo a Itálie k Bruselskému paktu, tvořenému doposud Belgií, Francií, Lucemburskem, Nizozemskem a Spojeným královstvím. Později vstoupilo do ZEU i Řecko, Španělsko a Portugalsko. V roce 1954 tak ZEU vyznačila začátek rozvoje bezpečnostní a obranné politiky v Evropě. Její úloha se však nerozšiřovala, jelikož většina jejích pravomocí byla přenesena na jiné mezinárodní instituce, zejména NATO, Radu Evropy a EU. ZEU zůstala úloha v oblasti společné obrany, jež dodnes nebyla na EU přenesena.

DRUHÁ SKUPINA: RADA EVROPY A OBSE

Pro druhou skupinu evropských organizací je charakteristické, že jejich struktura je vybudována tak, aby umožnila účast co největšímu počtu zemí. Přitom se vědomě počítalo s tím, že tyto organizace nepůjdou dál než k *tradiční mezistátní spolupráci*.

K těmto organizacím patří *Rada Evropy*, založená dne 5. května 1949 jako politická organizace. Ve statutu Rady Evropy nenalezneme žádný náznak snah o federalizaci nebo unii, ani se nepředpokládá přenesení či slučování národní svrchovanosti členských zemí. V Radě Evropy se o všech zásadních otázkách rozhoduje podle zásady jednomyslnosti. To znamená, že každá země má právo veta (stejná zásada se uplatňuje rovněž v Radě bezpečnosti Organizace spojených národů). Díky tomu setrvává Rada Evropy v rovině mezistátní spolupráce. V rámci Rady Evropy bylo přijato *mnoho úmluv* v oblasti hospodářství, kultury, sociální politiky a práva. Nejdůležitější a zároveň nejznámější je *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* ze dne 4. listopadu 1950. Tato Úmluva nejenže stanovila pro členské státy minimální normu ochrany lidských práv, nýbrž zároveň vytvořila systém ochrany práv, který umožňuje orgánům, jež byly Úmluvou zřízeny ve Štrasburku, jako je Evropská komise pro

lidská práva a Evropský soud pro lidská práva, odsoudit porušování lidských práv v jednotlivých členských státech.

Do této skupiny dále patří *Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě* (OBSE), která byla založena v roce 1994 jako následovník „Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě“. OBSE se řídí zásadami a cíli stanovenými v Helsinském závěrečném aktu z roku 1975 a Pařížskou chartou z roku 1990. Mezi tyto zásady náleží podpora opatření ke zvyšování důvěry mezi státy či vytvoření „bezpečnostní sítě“ pro mírové řešení sporů. Jak ukazují nejnovější zkušenosti, právě na tomto poli má Evropa před sebou ještě dlouhou cestu.

TŘETÍ SKUPINA: EVROPSKÁ UNIE

Třetí skupinu evropských organizací tvoří Evropská unie. Oproti klasickým mezinárodním společenstvím států spočívá zcela nová charakteristika EU v tom, že se členské země vzdaly části své svrchovanosti ve prospěch EU a zároveň ji vybavily pravomocemi, které jsou nezávislé na členských státech. Při vykonávání těchto pravomocí může EU vydávat vlastní výsostné akty, jež mají stejný účinek jako zákony v jednotlivých státech.

Základní kámen k vytvoření EU položil roku 1950 tehdejší francouzský ministr zahraničí Robert Schuman svou *deklarací z 9. května*, ve které představil společně s Jeanem Monnetem vypracovaný plán na spojení evropského uhelného a ocelářského průmyslu do Evropského společenství uhlí a oceli. Schumanova deklarace se měla současně stát historickou iniciativou pro „organizovanou a živoucí Evropu“, jež je pro „civilizaci nepostradatelná“ a bez níž „nelze zajistit světový mír“. „Schumanův plán“ se stal skutečností, když byla mezi šesti zakládajícími státy (Belgie, Spolková republika Německo, Francie, Itálie, Lucembursko a Nizozemsko) uzavřena smlouva o založení *Evropského společenství uhlí a oceli* (ESUO, Montánní unie). Stalo se tak 18. dubna 1951 v Paříži (Pařížská smlouva); v platnost pak smlouva vstoupila dne 23. července 1952. Toto Společenství bylo uzavřeno na dobu 50 let a po skončení platnosti zakládací smlouvy bylo dne 23. července 2002 „začleněno“ do Evropského společenství. V návaznosti na to vytvořily tytéž státy o několik let později smlouvami z Říma ze dne 25. března 1957 (Římské smlouvy) *Evropské hospodářské společenství* (EHS) a *Evropské společenství pro*

atomovou energii (ESAE, Euratom), která začala fungovat vstupem Smluv v platnost dne 1. ledna 1958.

Založení Evropské unie (EU) *Maastrichtskou smlouvou* nastartovalo novou etapu na cestě k politickému sjednocení Evropy. Tato smlouva, která byla podepsána již 7. února 1992 v Maastrichtu, však kvůli problémům při ratifikaci (souhlas dánského obyvatelstva až ve druhém referendu, ústavní žaloba v Německu na neústavnost souhlasu parlamentu se Smlouvou) vstoupila v platnost až 1. listopadu 1993. Smlouva sama o sobě hovoří jako o „*nové etapě v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy*“. Obsahuje zakládající akt Evropské unie, ačkoliv sama tento proces nezavršuje. Maastrichtská smlouva je prvním dílčím krokem na cestě ke konečnému evropskému ústavnímu systému.

Dalším krokem tímto směrem byla *Amsterodamská a Niceská smlouva*, které vstoupily v platnost dne 1. května 1999, respektive 1. února 2003. Cílem těchto reforem Smluv bylo zachovat schopnost EU účinně jednat i v Unii rozšířené z 15 na 27 či více členských států. Obě Smlouvy proto vedly v první řadě k institucionálním reformám a ve srovnání s předchozími reformami byla politická vůle prohloubit evropskou integraci poměrně slabá.

Následná kritika z různých stran dala podnět k zahájení diskusí o budoucnosti EU a jejím institucionálním uspořádání. Tyto diskuse vyústily v přijetí *Deklarace o budoucnosti Evropské unie*, která byla hlavami států nebo předsedy vlád vydána dne 15. prosince 2001 v belgickém Laekenu. V tomto prohlášení se EU zavázala stát se demokratičtější, transparentnější a účinnější a otevřít cestu k ústavě. Prvním krokem k dosažení tohoto cíle bylo vypracování Evropské ústavy, jež bylo svěřeno Konventu o budoucnosti Evropy, v jehož čele stál bývalý francouzský prezident *Valéry Giscard d'Estaing*. Dne 18. července 2003 předal předseda jménem Konventu předsedovi Evropské rady oficiálně návrh „Smlouvy o ústavě pro Evropu“ vypracovaný Konventem. Tento návrh byl po přistoupení deseti nových členských států k EU dne 1. května 2004 a po volbách do Evropského parlamentu v polovině června 2004 s určitými změnami schválen hlavami států nebo předsedy vlád ve dnech 17. a 18. července v Bruselu.

Tato ústava měla přeměnit dosavadní Evropskou unii a dosavadní Evropské společenství na novou, jedinou Evropskou unii, založenou na Ústavní smlouvě. Kromě ní mělo jako další samostatné Společenství zůstat zachová-

no pouze Evropské společenství pro atomovou energii, které však mělo být (stejně jako dosud) úzce spojeno s novou Evropskou unií.

Tento pokus o ústavu však v průběhu ratifikace ztroskotal. Po počátečním kladném hlasování ve 13 z 25 členských států byla Ústavní smlouva EU odmítnuta v referendech ve Francii (54,68 % hlasů proti při 69,34% účasti) a v Nizozemsku (61,7 % hlasů proti při 63% účasti).

Po skončení fáze zvažování, která trvala téměř dva roky, se teprve v první polovině roku 2007 podařilo nastartovat nový balíček reforem. V tomto balíčku reforem bylo oficiálně zcela upuštěno od myšlenky evropské ústavy, podle níž by byly všechny stávající smlouvy zrušeny a nahrazeny jediným dokumentem s názvem „Smlouva o ústavě pro Evropu“. Místo toho byla navržena reformní smlouva, která zcela v duchu tradice Maastrichtské, Amsterodamské a Niceské smlouvy provádí podstatné změny stávajících Smluv EU s cílem zvýšit schopnost Unie jednat v rámci EU i mimo ni, posílit demokratickou legitimitu a zvýšit celkovou účinnost jednání EU. Rovněž v duchu tradice byla tato reformní smlouva nazvána *Lisabonskou smlouvou*.

Vypracovávání Lisabonské smlouvy postupovalo kupředu neobvykle rychle. To bylo zapříčiněno především skutečností, že hlavy států nebo předsedové vlád na zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 21. a 22. června 2007 v závěrech sami podrobně stanovili, jakým způsobem a v jakém rozsahu mají být změny, které byly dohodnuty pro Ústavní smlouvu, zapracovány do stávajících smluv. Přitom postupovali zcela neobvykle a neomezili se, jak bývá obvyklé, na obecné cíle, které mají být realizovány mezivládní konferencí, nýbrž sami navrhli strukturu a obsah změn, jež mají být provedeny, přičemž často navrhli přesné znění ustanovení. K obzvláště sporným otázkám přitom patřilo vymezení pravomocí mezi EU a členskými státy, další rozvoj společné zahraniční a bezpečnostní politiky, nová úloha vnitrostátních parlamentů v procesu integrace, začlenění Listiny základních práv do práva Unie a možné pokroky v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Mezivládní konference, která byla svolána v roce 2007, měla proto jen malý manévrovací prostor a mohla pouze provést požadované změny z technického hlediska. Práce mezivládní konference tak mohla být ukončena již na zasedání ve dnech 18. a 19. října 2007; tato práce získala politický souhlas Evropské rady, která ve stejné době neformálně zasedala v Lisabonu. Smlouva byla nakonec hlavami států nebo předsedy vlád 27 členských států EU slavnostně podepsána v Lisabonu dne 13. prosince 2007.

Proces ratifikace této smlouvy se však rovněž ukázal jako mimořádně obtížný. Ačkoliv byla Lisabonská smlouva na rozdíl od Ústavní smlouvy úspěšně ratifikována ve Francii a Nizozemsku, proces ratifikace v Irsku v prvním referendu dne 12. června 2008 nejprve ztroskotal (53,4 % hlasů proti při 53,1% účasti). Teprve po vydání několika právních ujištění ohledně (omezené) oblasti působnosti nové smlouvy hlasovali občané Irsku o Lisabonské smlouvě v říjnu 2009 ve druhém referendu. Tentokrát Smlouva získala širokou podporu irského obyvatelstva (67,1 % při 59% účasti). Úspěšný výsledek referenda v Irsku otevřel cestu ratifikaci Lisabonské smlouvy v Polsku a České republice. V Polsku podmínil prezident Kaczyński podpis ratifikační listiny úspěšným irským referendem. Rovněž český prezident Václav Klaus chtěl nejprve vyčkat na výsledek irského referenda, poté však podmínil podepsání ratifikační listiny vydáním záruky, že Lisabonskou smlouvou, zejména Listinou základních práv, která byla zavedena do Smlouvy o EU, nebudou dotčeny tzv. Benešovy dekrety z roku 1945, jež vylučují územní nároky na bývalé německé oblasti v České republice. Poté, co byl vyřešen i tento požadavek, podepsal český prezident ratifikační listinu dne 3. listopadu 2009. Tímto byl i v posledním z 27 členských států úspěšně ukončen proces ratifikace, takže Lisabonská smlouva mohla dne 1. prosince 2009 vstoupit v platnost.

Lisabonská smlouva spojuje Evropskou unii a Evropské společenství do jediné *Evropské unie*. Výraz „Společenství“ byl všeobecně nahrazen výrazem „Unie“. Unie nastoupila na místo Evropského společenství a stala se jeho nástupkyní. Právo Unie však i nadále spočívá na těchto *třech Smlouvách*:

Smlouva o Evropské unii

Smlouva o Evropské unii (Smlouva o EU, SEU) byla zcela vypracována znovu. Je rozčleněna do těchto šesti hlav: Společná ustanovení (I), Ustanovení o demokratických zásadách (II), Ustanovení o orgánech (III), Ustanovení o posílené spolupráci (IV), Obecná ustanovení o vnější činnosti Unie a zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice (V) a Závěrečná ustanovení (VI).

Smlouva o fungování Evropské unie

Smlouva o fungování Evropské Unie (SFEU) vychází ze Smlouvy o založení Evropského hospodářství. SFEU má v podstatě stejnou strukturu jako Smlouva o ES. Hlavní změny se týkají vnější činnosti EU a zavedení nové kapitoly týkající se zejména energetické politiky, policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, vesmíru nebo sportu a cestovního ruchu.

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Smlouva o Euratomu, ESAE) se změnila pouze v určitých bodech. Příslušné konkrétní změny byly provedeny v protokolech připojených k Lisabonské smlouvě.

Smlouvy o EU a SFEU mají *stejnou právní sílu*. Toto výslovné právní objasnění je nezbytné, jelikož nová hlava bývalé Smlouvy o ES (Smlouva o fungování EU) a způsob regulace v obou Smlouvách vyvolávají dojem, že se v případě Smlouvy o EU jedná o druh ústavy nebo o základní smlouvu, zatímco SFEU je spíše prováděcí smlouvou. Smlouva o EU a SFEU přitom nemají povahu ústavy. Tuto změnu oproti dřívějšímu návrhu ústavy celkově odrážejí i výrazy použité ve Smlouvách: výraz „ústava“ se nepoužívá, na „ministra zahraničí Unie“ se odkazuje jako na „vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku“ a bylo upuštěno od označení „zákon“ a „rámcový zákon“. Pozměněné smlouvy rovněž neobsahují žádný článek, v němž by byly zmíněny symboly EU jako vlajka, hymna a motto. Přednost práva EU není v ustanovení Smlouvy výslovně stanovena, nýbrž

vyplývá (stejně jako dříve) z judikatury Soudního dvora EU, na niž se v této souvislosti odkazuje v prohlášení.

Lisabonská smlouva rovněž upouští od „*modelu tří pilířů*“ EU. První pilíř, sestávající v podstatě z vnitřního trhu a politik ES, se spojil s druhým pilířem, který se skládá ze společné zahraniční a bezpečnostní politiky, a třetím pilířem, jenž zahrnuje policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. V platnosti však zůstávají zvláštní postupy v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, včetně evropské obrany; prohlášení mezivládní konference připojená ke Smlouvě vyzdvihují zvláštní povahu této oblasti politiky a zvláštní odpovědnost členských států v tomto ohledu.

V současnosti má EU 27 členských států. K těmto státům patří v první řadě šest zakládajících států EHS, tj. *Belgie, Německo* (po znovusjednocení obou německých států dne 3. října 1990 zahrnující rovněž území bývalé Německé demokratické republiky), *Francie, Itálie, Lucembursko a Nizozemsko*. Dne 1. ledna 1973 do Společenství vstoupilo *Dánsko* (avšak bez Grónska, jehož obyvatelstvo se v únoru roku 1982 těsnou většinou v referendu vyslovilo proti setrvání ostrova v ES), *Irsko a Spojené království*; v Norsku bylo plánované členství v ES odmítnuto lidovým hlasováním v říjnu 1972 (53,5 % hlasů proti). Takzvané „jižní rozšíření“ EU bylo zahájeno vstupem *Řecka* dne 1. ledna 1981 a ukončeno přistoupením *Španělska a Portugalska* dne 1. ledna 1986. Po jižním rozšíření následoval dne 1. ledna 1995 vstup *Rakouska, Finska a Švédska* do EU. V Norsku ztroskotál pokus o vstup – stejně jako před 22 lety – kvůli těsnému „ne“ norského obyvatelstva, jež se v referendu 52,4 % opět vyslovilo proti členství v EU. Dne 1. května 2004 vstoupily do EU pobaltské státy *Estonsko, Lotyšsko a Litva*, východoevropské a středoevropské státy *Česká republika, Maďarsko, Polsko, Slovinsko a Slovensko* a rovněž dva ostrovy ve Středozezemním moři *Kýpr a Malta*. Jen o dva roky později bylo východní rozšíření prozatímně ukončeno vstupem *Bulharska a Rumunska* dne 1. ledna 2007. Tím se počet členských států EU zvýšil z 15 na 27 a počet občanů Unie vzrostl přibližně o 90 milionů osob na 474 milionů obyvatel. Toto historické rozšíření EU je zásadním prvkem dlouhého procesu, který umožnil znovusjednocení evropských národů, jež byly více než půlstoletí rozděleny železnou oponou a studenou válkou. Za tímto pátým rozšířením EU stojí především vůle zajistit na sjednoceném evropském kontinentu mír, stabilitu a hospodářský blahobyt.

Již probíhají další přístupová jednání, například s *Tureckem*, které žádost o členství podalo dne 14. dubna 1987. Vztahy mezi EU a Tureckem však mají ještě delší historii. Již v roce 1963 byla uzavřena dohoda o přidružení mezi EHS a Tureckem, v níž se poukazuje na vyhlídku na členství. V roce 1995 byla založena celní unie a v prosinci 1999 udělila Evropská rada na zasedání v Helsinkách Turecku oficiálně status kandidátské země. To vyjadřovalo přesvědčení, že tato země má základy demokratického systému, ačkoliv dosud existuje značná potřeba změn, pokud jde o dodržování lidských práv a ochranu menšin. Na základě doporučení Komise dala nakonec Evropská rada v prosinci 2004 zelenou zahájení přístupových jednání s Tureckem. Tato jednání byla zahájena v říjnu 2005. Konečným cílem těchto jednání je přistoupení. Neexistuje však žádná záruka, že tohoto cíle bude dosaženo. V EU panuje rovněž shoda, že vstup nebude možný dříve než v roce 2014. Toto přistoupení musí být připraveno co nejpečlivěji, aby mohla integrace probíhat hladce a aby nebylo ohroženo to, čeho bylo dosaženo během 50 let evropské integrace. Dalšími kandidátskými zeměmi jsou *Chorvatsko*, kde byla cesta pro zahájení přístupových jednání připravena v říjnu 2005, a *Bývalá jugoslávská republika Makedonie*, která získala status kandidátské země v prosinci 2005, aniž by však bylo stanoveno konkrétní datum pro zahájení vyjednávání. *Island* podal žádost o členství v EU 17. července 2009. Dne 24. února 2010 Evropská komise Radě doporučila, aby s Islandem zahájila přístupová jednání.

EU nyní věnuje významnou pozornost i zemím *západního Balkánu*. Rozhodla se, že bude na země západního Balkánu uplatňovat stejnou strategii, jakou uplatňovala dříve vůči někdejšími novými kandidátským zemím. To znamená, že celkovým rámcem pro připojení zemí západního Balkánu k EU až do budoucího přistoupení má být rozšířený proces stabilizace a přidružení. První důležitý krok přitom tvoří „evropská partnerství“, která vznikla s Albánií, Bosnou a Hercegovinou a rovněž se Srbskem a Černou Horou, včetně Kosova ⁽¹⁾. Evropská partnerství, která je v případě potřeby ještě nutno přizpůsobit potřebám jednotlivých zemí, mají zemím západního Balkánu poskytnout pomoc při přípravě na případný vstup v soudržném a dohodnutém rámci; mimoto poskytují rovněž rámec pro vypracování akčních plánů, které obsahují harmonogramy reforem, jež je nutno provést, a v nichž jsou

(1) Jak bylo vymezeno podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244.

přesně stanoveny prostředky, které tyto země zamýšlejí ke splnění požadavků na další integraci do EU použít.

Bylo však přijato i opatření pro vystoupení z EU: ve Smlouvě o EU je zavedeno *ustanovení o vystoupení*, které členskému státu umožňuje EU opustit. Vystoupení přitom není spojeno s žádnými podmínkami, nutná je pouze dohoda mezi EU a dotyčným členským státem o podmínkách vystoupení, a v případě, že takové dohody není dosaženo, nabývá vystoupení účinku po uplynutí dvou let od oznámení úmyslu vystoupit z EU, a to i bez dohody. Chybí ovšem stanovení o vyloučení členského státu z EU kvůli závažnému a trvajícimu porušování Smluv.

Základní hodnoty Evropské unie

Článek 2 Smlouvy o EU (Hodnoty Unie)

Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.

Článek 3 Smlouvy o EU (Cíle Unie)

1. Cílem Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel.

2. Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.

3. 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.

Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte.

Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.

Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.

4. Unie vytváří hospodářskou a měnovou unii, jejíž měnou je euro.

5. Ve svých vztazích s okolním světem Unie zastává a podporuje své hodnoty a zájmy a přispívá k ochraně svých občanů. Přispívá k míru, bezpečnosti, udržitelnému rozvoji této planety, k solidaritě a vzájemné úctě mezi národy, volnému a spravedlivému obchodování, vymýcení chudoby, ochraně lidských práv, především práv dítěte, a k přísnému dodržování a rozvoji mezinárodního práva, zejména k dodržování zásad Charty Organizace spojených národů.

[...]

Základy pro vytvoření jednotné Evropy byly vystavěny na základních hodnotách, které jsou přijímány členskými státy a jejichž uplatňování v praxi je součástí činnosti orgánů EU. K těmto uznávaným základním hodnotám patří: zachování trvalého míru, jednota, rovnost, svoboda, bezpečnost a solidarita. EU se výslovně hlásí k ochraně zásad demokracie a právního státu, jakož i k ochraně základních a lidských práv, které jsou společné všem členským státům. Tyto hodnoty představují rovněž vodítko pro státy, které chtějí do EU vstoupit v budoucnu. Mimoto lze v případě závažného a trvalého porušování těchto hodnot a zásad ze strany některého členského státu uložit sankce. Pokud hlavy států nebo předsedové vlád na návrh jedné třetiny členských států nebo na návrh Komise a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu zjistí, že dochází k závažnému a trvajícímu porušení hodnot a zásad Unie některým členským státem, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout o pozastavení určitých práv, která vyplývají ze Smlouvy o EU a ze SFEU, včetně hlasovacích práv zástupců dotčené vlády v Radě. Povinnosti vyplývající ze Smluv jsou naproti tomu pro dotčený členský stát i nadále závazné. Zvláště zohledněny jsou rovněž dopady na práva a povinnosti občanů a podniků.

EU JAKO ZÁRUKA MÍRU

Neexistuje větší motiv pro sjednocení Evropy než touha po míru. V minulém století proběhly v Evropě mezi státy, které jsou dnes členy EU, dvě světové války. Proevropská politika proto znamená zároveň mírovou politiku, a zřízením EU bylo vytvořeno jádro mírového uspořádání, které znemožňuje vedení války mezi členskými státy. To dokazuje více než 50 let míru v Evropě. Tento mírový pořádek bude tím silnější, čím více evropských států se k EU připojí. V tomto ohledu přispěla poslední dvě rozšíření EU



1.–3. červen 1955, Taormina (Itálie)

Joseph Bech, Paul-Henri Spaak a Johan Willem Beyen v zahradě hotelu, v němž byli ubytováni během Messinské konference.

Tito tři ministři zahraničí vypracovali memorandum zemí Beneluxu, o němž zástupci šesti zemí na konferenci jednali.

o dvanáct převážně východoevropských a středoevropských států významně k posílení mírového pořádku v Evropě.

JEDNOTA A ROVNOST JAKO ÚSTŘEDNÍ MOTIVY

Jednota je ústředním motivem. Jen tehdy, budou-li členské státy postupovat cestou, která vede k jednotě, mohou být zvládnuty problémy dnešní doby. Podle názoru mnohých je zajištění míru v Evropě i ve světě, demokracie a právního státu, hospodářského blahobytu a sociálních jistot neuskutečnitelné a v budoucnosti nedosažitelné bez evropské integrace, bez Evropské unie. Nezaměstnanost, nedostatečný hospodářský růst a znečišťování životního prostředí už dlouhou dobu nejsou jen problémy jednotlivých států a nemohou být také v rámci jednotlivých států vyřešeny. Pouze v rámci EU může být zabezpečen stabilní hospodářský pořádek, jen společným evropským úsilím může být dosaženo mezinárodní hospodářské politiky, která zlepší výkonost evropského hospodářství a přispěje k sociální spravedlnosti. Bez vnitřní soudržnosti nemůže Evropa před světem obhájit svou politickou a hospodářskou nezávislost, získat zpět vliv ve světě a zvýšit svou váhu ve světové politice.

Jednota může existovat jenom tam, kde panuje rovnost. Žádný občan Unie nesmí být znevýhodňován, tj. „diskriminován“ kvůli své státní příslušnosti. Je nutno bojovat proti rozdílnému zacházení z důvodu pohlaví, rasy, etnického původu, náboženství nebo světového názoru, zdravotního postižení, stáří nebo sexuální orientace. Listina základních práv jde ještě dále: zakázána je rovněž jakákoli diskriminace založená na barvě pleti, genetických rysech, jazyku, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku nebo narození. Všichni občané Unie jsou si před zákonem rovni. Pro členské státy zásada rovnosti znamená, že žádný z nich nemůže být zvýhodňován před ostatními a že přirozeně dané rozdíly, jako je velikost, počet obyvatel či odlišné uspořádání státu, je možno řešit výhradně s ohledem na zásadu rovnosti.

ZÁKLADNÍ SVOBODY

Mír, jednota a rovnost přináší také svobodu. Vytvořením většího prostoru spojením současných 27 států je zároveň zajištěna řada svobod přesahujících hranice jednotlivých členských států. Jedná se zejména o volný pohyb

pracovníků, svobodu usazování, volný pohyb služeb, zboží a kapitálu. Tyto základní svobody zaručují podnikateli svobodné rozhodování, pracovníkovi svobodnou volbu pracovního místa a spotřebitelům svobodnou volbu mezi nejrozličnějšími výrobky. Volná hospodářská soutěž umožňuje podnikatelům nabízet výrobky nesrovnatelně většímu okruhu potenciálních zákazníků. Pracovník může hledat a měnit pracovní místo podle svých představ a zájmů, a to v rámci celé EU. Spotřebitel si díky rostoucí konkurenci může vybírat z podstatně větších nabídek zboží to nejlevnější a nejlepší.

Pro občany z členských států, které do EU vstoupily dne 1. května 2004 a 1. ledna 2007, však částečně platí přechodná pravidla. Ve smlouvě o přistoupení k EU jsou stanoveny výjimky zejména s ohledem na volný pohyb pracovníků, volný pohyb služeb a svobodu usazování. V důsledku toho mohou staré členské státy EU omezit volný pohyb pracovníků, kteří jsou státními příslušníky těchto přistoupivších zemí, po dobu až sedmi let tím, že přístup k zaměstnání podrobí vnitrostátní případně bilaterální právní úpravě.

ZÁSADA SOLIDARITY

Solidarita je nutným korektivem svobody, neboť bezohledné využívání svobody vždy probíhá na úkor ostatních. Má-li proto v Unii vzniknout stabilní a trvalý pořádek, musí její členové uznávat solidaritu jako základní zásadu a spravedlivě mezi sebou rozdělovat jak výhody, tj. blahobyť, tak i nevýhody.

RESPEKTOVÁNÍ NÁRODNÍ IDENTITY

Národní identita členských států je respektována. Jednotlivé členské státy se nemají v Evropské unii „rozpustit“, ale naopak vnést do EU i svou národní svébytnost. Právě z různorodosti zvláštností a identit jednotlivých členských států čerpá EU svou duchovní a morální sílu, která je zpětně využívána pro všeobecné blaho.

POTŘEBA BEZPEČNOSTI

Všechny tyto základní hodnoty v konečném důsledku závisí na bezpečnosti. Zejména po teroristických útocích v Americe dne 11. září 2001 se i v Evropě dostává stále více do popředí boj proti terorismu a organizované trestné

činnosti. Policejní a justiční spolupráce se neustále prohlubuje, zesiluje se ochrana společných vnějších hranic EU.

Bezpečnost v evropském kontextu však znamená rovněž sociální jistoty všech občanů žijících v EU, jistotu pracovního místa a jistotu podnikatelských opatření, která byla přijata s důvěrou v zachování rámcových hospodářských podmínek. Orgány EU se proto vyzývají, aby občanům a podnikům zajistily předvídatelnou budoucnost a zajistily trvalost podmínek, na nichž závisí.

ZÁKLADNÍ PRÁVA

K základním hodnotám a idejím, na nichž je Evropa založena, patří rovněž základní práva jednotlivých občanů Unie. Pro evropskou historii je po více než dvě století charakteristická snaha o posílení ochrany základních práv. Počínaje deklaracemi lidských a občanských práv v 18. století jsou základní práva a občanské svobody pevně zakotveny v ústavách většiny civilizovaných zemí. V obzvláštní míře to platí pro členské státy EU, jejichž právní řády jsou vybudovány na zásadě dodržování práva, na respektování důstojnosti člověka, svobody a možnosti osobního rozvoje jednotlivce. Mimo to existuje množství mezinárodních úmluv o ochraně lidských práv, z nichž má prvořadý význam Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

Právní řád Společenství zajišťující základní práva se však vytvořil až na základě ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie, která začala vznikat až poměrně pozdě, a to v roce 1969, jelikož Soudní dvůr zpočátku odmítal řešit všechny otázky související se základními právy s odkazem na to, že se těmito problémy nemůže zabývat, jelikož patří do ústavního práva každého členského státu. Tuto představu musel Soudní dvůr revidovat v neposlední řadě proto, že sám obhajoval přednost práva Unie před vnitrostátním právem, jelikož tuto přednost lze prosazovat pouze tehdy, je-li právo Unie schopno vlastními silami zajistit ochranu základních práv, která je rovnocenná ochraně zajištěné ústavami jednotlivých členských států.

Výchozím bodem této judikatury byl rozsudek ve věci *Stauder*, v níž šlo o to, že jeden z příjemců podpory pro válečné oběti pokládal za poškození své lidské důstojnosti a porušení zásady rovnosti skutečnost, že při registraci pro vánoční nákup másla za sníženou cenu musí uvést své jméno. Ačkoliv Soudní dvůr už výkladem předpisů Společenství došel k závěru, že není

nutné udávat jméno, a už tím se zkoumání otázky porušení základních práv jeví jako nadbytečné, následně dovodil, že dodržování lidských práv patří k obecným zásadám právního řádu Společenství, jejichž ochranu musí Soudní dvůr zajišťovat. Tím Soudní dvůr poprvé uznal existenci vlastního právního řádu v oblasti lidských práv v EU.

Ochranu základních práv Soudní dvůr zpočátku odvozoval z některých ustanovení samotných smluv. To platí zejména pro časté případy *zákazu diskriminace*, které vyjadřují jednotlivé aspekty zásady rovnosti. Příkladem může být zákaz jakékoli diskriminace z důvodu státní příslušnosti (článek 18 SFEU), potírání rozdílného zacházení na základě pohlaví, rasy, etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace (článek 10 SFEU), rovné zacházení se zbožím i osobami v oblasti čtyř základních svobod (volný pohyb zboží: článek 34 SFEU; volný pohyb osob: článek 45 SFEU; svoboda usazování: článek 49 SFEU; volný pohyb služeb: článek 57 SFEU), volná hospodářská soutěž (článek 101 a následující články SFEU) a zásada stejné odměny mužů a žen (článek 157 SFEU). Čtyři základní svobody EU, které zaručují základní svobody pro výkon povolání, mohou být současně považovány za základní unijní právo týkající se *volného pohybu a svobodné volby povolání*. Výslovně zaručena je mimoto ještě *svoboda sdružování* (článek 153 SFEU), *petiční právo* (článek 24 SFEU) a *ochrana obchodního a profesního tajemství* (článek 339 SFEU).

Soudní dvůr tyto přístupy k ochraně základních práv v právu Společenství trvale rozvíjel a doplňoval je o další základní práva. K tomu dochází uznáváním obecných právních zásad, k jejichž konkretizaci využil Soudní dvůr jednak ústavních tradic společných členským státům, a jednak také mezinárodních smluv o ochraně lidských práv, jejichž účastníky jsou členské státy. To platí především pro Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která výrazně napomohla formulování základních práv ve Společenství i vytvoření mechanismů na jejich ochranu. Na tomto základě uznal Soudní dvůr jako základní práva zaručená právním řádem EU *právo na vlastnictví, právo na svobodnou volbu povolání, nedotknutelnost obydlí, svobodu přesvědčení, všeobecná osobnostní práva, ochranu rodiny* (např. v oblasti stěhování rodinných příslušníků za migrujícím pracovníkem), *hospodářské svobody, náboženskou svobodu a svobodu vyznání* a celou řadu *základních procesních práv*, mezi něž patří například *právo na řádný proces*, zásada zachování důvěrnosti písemného styku mezi klientem a advokátem (tj. zásada známá z „common law“ (obyčejového práva) označovaná jako „legal privi-

lege“), zákaz dvojího trestu za jedno provinění a požadavek na odůvodnění právních aktů Unie.

Zvláštní význam je v právních sporech přisuzován *zásadě rovného zacházení*. Chceme-li tuto zásadu vyjádřit co nejobecněji, pak lze říci, že podobné právní případy nesmí být posuzovány rozdílně, pokud neexistuje objektivní příčina, která by odlišné zacházení odůvodnila. Zásada stejného zacházení však podle judikatury Soudního dvora dovoluje, aby státní příslušníci země i výrobky z daného státu byli posuzováni v domovské zemi přísněji než příslušníci cizích zemí nebo dovezené zboží. Tato tzv. „*obrácená diskriminace*“ je důsledkem omezených pravomocí Unie, a proto není snadné jí zamezit. Opatření, která se týkají liberalizace a vyplývají ze základních svobod, zahrnují podle dosavadní judikatury v zásadě jen zahraniční obchod. Naproti tomu pravidla týkající se výroby a prodeje domácích výrobků, případně právního postavení vlastních státních příslušníků v domovské zemi, spadají do oblasti regulované právem Unie jen do té míry, do jaké byla harmonizována na úrovni Unie.

Díky judikatuře Soudního dvora disponuje právo Unie rovněž velkým množstvím *kvaziústavních zásad právního státu*. Značný praktický význam má zásada proporcionality. Tato zásada znamená, že je nutno vzájemně porovnat sledované cíle a použité prostředky, což zahrnuje aspekty vhodnosti a potřeby opatření a zamezení nepřiměřené zátěži. K dalším kvaziústavním obecným právním zásadám patří všeobecné zásady správního práva a *právo na řádný proces*, jako například zásada ochrany oprávněných očekávání, zákaz retroaktivity předpisů ukládajících povinnosti či zákaz zrušení nebo odvolání aktů poskytujících výhody a rovněž právo být slyšen, jež se uplatňují ve správním řízení u Evropské komise, avšak rovněž v řízení u Soudního dvora. Zvláštní postavení má i snaha o větší transparentnost, což znamená, že rozhodnutí mají být přijímána co nejotevřeněji a co nejbliže občanovi. Podstatnou součástí této transparentnosti je skutečnost, že každý občan Unie i každá právnická osoba se sídlem v některém členském státě mají právo na přístup k dokumentům Rady a Evropské komise. Mimoto musí být fyzické a právnické osoby informovány o veškerých dotacích poskytnutých z rozpočtu EU. Za tímto účelem jsou vytvořeny databáze, které jsou přístupné všem občanům Unie.

Přes přínos Soudního dvora při vytváření nepsaných evropských základních práv měl tento postup zásadní nevýhodu: Soudní dvůr zůstával omezen na

jednotlivé případy. Nemohl proto vytvořit právní zásady na poli základních práv ve všech oblastech, v nichž to je nutné nebo žádoucí. Stejně tak nemohl vymezit všeobecně a diferencovaně rozsah a meze ochrany základních práv. V důsledku toho pak nemohly orgány EU dostatečně přesně odhadnout, kdy hrozí nebezpečí, že poruší nějaké základní právo. Stejně tak ani dotčený občan Unie nemohl vždy posoudit, zda došlo k porušení jeho základních práv, či nikoliv.

Za východisko z této situace bylo dlouho považováno *přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod*. Ve svém stanovisku 2/94 však Soudní dvůr konstatoval, že za současného stavu práva Unie není EU oprávněna k dané úmluvě přistoupit. Soudní dvůr v této souvislosti poznamenal, že ochrana lidských práv je sice nutnou podmínkou zachování legality jednání EU, přistoupení k této úmluvě by však představovalo podstatnou změnu současného systému Unie, jelikož by tím EU vstoupila do odlišného mezinárodního institucionálního systému, což by znamenalo nutnost převzít všechna ustanovení úmluvy do právního řádu Unie. Taková změna systému ochrany lidských práv v EU, která by měla zásadní institucionální dopad jak na EU, tak i na členské státy, se podle názoru Soudního dvora dotýká ústavněprávního rozměru a překračuje tak svou podstatou meze dispozičních pravomocí stanovených v článku 352 SFEU. Přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod bylo proto výslovně stanoveno Lisabonskou smlouvou v čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU.

Lisabonská smlouva však učinila další, zcela rozhodující krok směrem k vytvoření ústavního řádu EU a staví ochranu základních práv v EU na novou úroveň. Nový článek o základních právech ve Smlouvě o EU (článek 6) odkazuje na závaznou povahu *Listiny základních práv Evropské unie* s ohledem na jednání orgánů EU a členských států, pokud uplatňují a provádějí právo Unie. Tato Listina základních práv je založena na předchozím návrhu, který vypracoval Konvent složený z 16 pověřených hlav států nebo předsedů vlád a předsedy Evropské komise, 16 členů Evropského parlamentu a 30 členů vnitrostátních parlamentů (po dvou z každého z tehdejších členských států), jemuž předsedal Prof. Dr. Roman Herzog. Tento návrh byl předsedou Evropského parlamentu, předsedou Rady EU a předsedou Evropské komise slavnostně prohlášen za „Listinu základních práv Evropské unie“ při zahájení zasedání Evropské rady v Nice dne 7. prosince 2000. V průběhu konzultací o evropské ústavě byla tato Listina základních práv přepracována a stala se nedílnou součástí Ústavní smlouvy ze dne 29. října 2004.

Po neúspěchu Ústavní smlouvy byla Listina základních práv jako samostatný právní akt dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku předsedy Evropského parlamentu, Rady EU a Evropské komise opět slavnostně prohlášena za „Listinu základních práv Evropské unie“. Na toto znění Listiny nyní závazně odkazuje Smlouva o EU. Tím Listina základních práv získala právní závaznost a současně stanoví rozsah platnosti základních práv v právu Unie. To však neplatí pro Polsko a Spojené království. Oba členské státy se nemohly nebo nechtěly podřídit systému základních práv stanovenému v Listině, jelikož se obávaly, že se kvůli platnosti základních práv stanovených v Listině budou muset vzdát některých národních postojů týkajících se například náboženských otázek nebo zacházení s menšinami, či je přinejmenším změnit. Pro tyto dva členské státy tak nevyplývá vázanost základními právy z Listiny základních práv, nýbrž stejně jako dříve z judikatury Soudního dvora týkající se základních práv.

„Ústava“ Evropské unie

Každý společenský svazek má svou ústavu. Tato ústava určuje strukturu politického systému, tj. upřesňuje vztahy mezi členy svazku navzájem a k celku, určuje společné cíle a stanoví způsob, jakým jsou přijímána závazná rozhodnutí. „Ústava“ EU jakožto svazku států, jemuž byly svěřeny určité úkoly a funkce, musí být proto s to odpovědět na stejné otázky jako ústava státu.

Fungování státních společenství je určováno dvěma základními zásadami, kterými jsou právní stát a demokracie. Všechny činnosti Unie proto musí být (mají-li odpovídat základním právním a demokratickým požadavkům) jak právně, tak i demokraticky legitimní: vznik, struktura, pravomoci, způsob fungování, postavení členských států a jejich orgánů a postavení občanů.

Na rozdíl od ústav většiny členských států není „ústava“ EU po neúspěchu Ústavní smlouvy ze dne 29. října 2004 stejně jako dříve stanovena v ucelené ústavní listině. Vyplyvá ze souhrnu pravidel a základních hodnot, které odpovědné subjekty považují za závazné. Tyto normy jsou zčásti obsaženy v evropských smlouvách nebo v právních aktech orgánů Unie, částečně jsou však založeny na obyčejích.

PRÁVNÍ CHARAKTER EU

Při určování *právního charakteru* organizace je nutno vycházet z jejích obecných právních zásad a jejích charakteristických vlastností. Ačkoliv právní charakter EU byl stanoven ve dvou stěžejních rozsudcích Soudního dvora Evropského hospodářského společenství z roku 1963 a 1964 s ohledem na tehdejší Evropské hospodářské společenství, tyto rozsudky platí i pro Evropskou unii v její současné podobě.

VĚC VAN GEND & LOOS

V tomto právním sporu zažalovala nizozemská přepravní společnost Van Gend & Loos u nizozemského soudu nizozemskou celní správu, která na dovoz chemického výrobku z Německa uvalila vyšší clo oproti předchozímu dovozu. Společnost považovala tento postup za porušení článku 12 Smlouvy o EHS, který členským státům zakazuje zavádění nových a zvyšování již existujících cel v oblasti společného trhu. Nizozemský soud řízení pozastavil a obrátil se na Soudní dvůr se žádostí o obsahové a právní objasnění důsledků sporného ustanovení Smlouvy o ES.

Soudní dvůr tento spor využil jako příležitost k předložení řady zásadních připomínek týkajících se právního charakteru ES. V tomto rozsudku Soudní dvůr konstatoval:

„Cílem Smlouvy o založení EHS je vytvoření společného trhu, jehož fungování se bezprostředně týká každého jednotlivého příslušníka Společenství; tím je současně řečeno, že tato Smlouva je víc než jen dohoda, která zakládá vzájemné povinnosti mezi smluvními státy. Toto pojetí bylo potvrzeno v preambuli Smlouvy, v níž se odkazuje nejen na vlády, nýbrž i na národy. Ještě patrněji je potvrzeno vytvořením orgánů, jimž byla svěřena výsostná práva, jejichž výkon se dotýká členských států i jejich občanů... [Z] toho všeho lze vyvozovat, že Společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy omezily svá svrchovaná práva, i když jen v omezených oblastech, a jehož subjekty jsou nejen členské státy, nýbrž i jejich státní příslušníci.“

VĚC COSTA/ENEL

O rok později poskytl případ *Costa/ENEL* Soudnímu dvoru příležitost, aby svou analýzu ještě prohloubil. V tomto případě šlo o to, že v roce 1962 zestátnila Itálie výrobu a distribuci elektrické energie a přenesla takto získaná aktiva energetických společností na společnost ENEL. Pan Costa se jakožto akcionář společnosti Edison Volta, která patřila k jednomu ze znárodněných podniků, domníval, že byl takto připraven o své dividendy, a následně odmítl zaplatit účet za elektřinu ve výši 1 926 ITL. Před rozhodčím soudem v Miláně obhajoval pan Costa své počínání mimo jiné i tím, že zestátnění odporuje celé řadě ustanovení Smlouvy o EHS. Aby mohl rozhodčí soud vyjádření pana Costy posoudit, předložil Soudnímu dvoru různé otázky týkající se výkladu Smlouvy o EHS. Ve svém rozsudku Soudní dvůr



27. září 1964, Brusel

Osobní automobil s evropskou SPZ před stavbou budovy „Joyeuse entrée“, budoucím sídlem Evropské komise.

k právnímu charakteru EHS uvedl: „Na rozdíl od obvyklých mezinárodních smluv vytvořila Smlouva o EHS vlastní právní řád, který... se stal součástí právního řádu členských států a který musí jejich soudy používat. Tím, že bylo na neomezenou dobu založeno Společenství, jež má vlastní orgány, právní subjektivitu, pravomoc vytvářet vlastní právní předpisy a schopnost rozvíjet vlastní činnosti na mezinárodním poli, a zejména skutečnou pravomoc vyplývající z omezení pravomocí nebo přenesení pravomocí z členských států na Společenství, omezily tyto státy svá svrchovaná práva, a vytvořily tak soubor práva závazného pro jejich příslušníky i pro ně samotné.“

Na základě podrobné argumentace vyvodil Soudní dvůr tyto závěry:

Z toho vyplývá, že „proti právu založenému na Smlouvě vycházejícímu z autonomního zdroje se nelze s ohledem na jeho zvláštní originální povahu před soudy dovolávat jakéhokoli vnitrostátního právního předpisu, aniž by přišlo o svou povahu práva Společenství a aniž by byl zpochybněn právní základ samotného Společenství.“

Přenos práv a povinností odpovídajících ustanovením Smlouvy, učiněný státy z jejich vnitrostátního právního řádu do právního řádu Společenství, způsobuje konečné omezení jejich suverénních práv, nad nímž nemůže převážit pozdější jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství.“

Na základě těchto zásadních rozsudků Soudního dvora se jako typické prvky zvláštního právního charakteru EU jeví

- *institucionální struktura*, která zajišťuje, že činnosti EU zohledňují společné evropské zájmy, tj. zájmy, které se odrážejí v cílech Unie,
- *úspěšné přenesení pravomocí* na orgány Unie, které jde dál, než je zvykem u jiných mezinárodních organizací, a které se rozšiřuje do oblastí, v nichž si státy svá práva obvykle ponechávají,
- *vytvoření vlastního právního řádu*, který je nezávislý na právních rádech jednotlivých členských států,
- *přímá použitelnost práva Unie*, což znamená plnou a jednotnou platnost práva Unie ve všech členských státech a současně umožňuje ukládat povinnosti a zakládat práva jak členských států, tak i jejich občanů,

- *přednost práva Unie*, čímž je zajištěno, že právo Unie nemůže být vnitrostátním právem zrušeno ani změněno a že v kolizních případech má právo Unie přednost před vnitrostátním právem.

EU je tudíž samostatný subjekt s vlastními svrchovanými právy a právním řádem nezávislým na členských státech. Tomuto právnímu řádu jsou v oblastech pravomocí EU podřízeny jak členské země, tak i jejich občané.

Charakteristické vlastnosti EU určují *společné rysy s jinými organizacemi*. Tyto vlastnosti však současně ukazují i její *odlišnost od obvyklých mezinárodních organizací* i od *struktur federálního typu*.

EU samotná není hotovým útvarem, nýbrž spíše „vyvíjejícím se systémem“, jehož konečnou podobu nelze dnes ještě předvídat.

S tradičními mezinárodními organizacemi má EU společné pouze to, že rovněž vznikla na základě mezinárodní smlouvy. Od klasického mezinárodního práva se však EU značně vzdálila. Zakládající akty EU, které taktéž spočívají na mezinárodních smlouvách, vedly totiž ke zřízení samostatné Unie s vlastními svrchovanými právy a pravomocemi. Členské státy se ve prospěch této Unie vzdaly části svých svrchovaných práv. Také souhrn úkolů, které byly na EU přeneseny, se podstatně liší od jiných mezinárodních organizací. Zatímco se u posledně jmenovaných jedná hlavně o plnění přesných technických úkolů, na něž dohlíží nějaký mezinárodní orgán, v případě EU jde o oblasti činnosti, které celkově vykazují základní atributy státnosti.

Tyto odlišnosti EU od tradičních mezinárodních organizací ji posouvají směrem ke státnímu útvaru. Především částečné vzdání se svrchovanosti členských států ve prospěch EU je považováno za znamení, že EU již vykazuje podobné charakteristiky jako federální státy. Toto pojetí však nezohledňuje skutečnost, že orgány EU mají pravomoci, které směřují pouze k dosažení cílů ve zvláštních oblastech, jak je to stanoveno ve Smlouvách o Unii. Na rozdíl od států si proto nemohou své cíle svobodně zvolit a nedokážou se vyrovnat se všemi nároky, které jsou dnes kladeny na moderní stát. EU chybí jak všeobecná příslušnost charakteristická pro státy, tak i pravomoc stanovit nové kompetence.

EU proto není „tradiční“ mezinárodní organizací ani svazkem států, nýbrž spíše samostatný subjekt nacházející se někde mezi těmito dvěma tradičními modely. V právnických kruzích se pro toto zvláštní postavení používá výraz „nadanárodní organizace“.

ÚKOLY EU

Seznam úkolů, které jsou na EU přeneseny, velmi silně připomíná ústavní pořádek států. Přitom se nejedná o přesně vymezené technické úkoly, jak je běžné u ostatních mezinárodních organizací, nýbrž o oblasti činnosti, které celkově vykazují základní atributy státnosti.

Seznam úkolů svěřených EU je velmi rozsáhlý a zahrnuje úkoly v hospodářské, sociální a politické oblasti.

Úkoly v hospodářské oblasti se zaměřují na vytvoření společného trhu, který v sobě propojuje „vnitrostátní trhy“ členských států, na němž je možno nabízet a prodávat zboží a služby za stejných podmínek jako na vnitřním trhu a k němuž mají všichni občané Unie stejný a volný přístup.

Koncepce vytvoření společného trhu byla iniciována někdejšími předsedy Evropské komise, *Jacquesem Delorssem*, a do roku 1992 byla v hlavních obrysech realizována *programem k dokončení vnitřního trhu*, jenž byl schválen hlavami států nebo předsedy vlád. Orgánům Unie se podařilo vytvořit právní rámec pro fungující vnitřní trh. Tento právní rámec byl doplněn vnitrostátními prováděcími opatřeními, takže se vnitřní trh již stal skutečností. I v každodenním životě je fungování vnitřního trhu patrné, zvláště při cestování uvnitř EU, které již dlouho není přerušováno osobními kontrolami na státních hranicích.

Vnitřní trh je doprovázen *hospodářskou a měnovou unií*.

Úkolem EU v oblasti *hospodářské politiky* však není stanovení a uplatňování evropské hospodářské politiky, nýbrž koordinace hospodářských politik členských států tak, aby rozhodnutí jednoho či více členských států v oblasti hospodářské politiky neměla nepříznivé dopady na fungování vnitřního trhu. Za tímto účelem byl přijat Pakt o stabilitě a růstu, který členským státům poskytuje podrobná kritéria, jimiž se musí řídit jejich rozhodování o rozpočtové politice. Není-li tomu tak, může Evropská komise vydat varování a v případě trvajících nadměrného rozpočtového schodku může Rada EU uložit sankce.

Úkolem EU v oblasti *měnové politiky* bylo a je zavést jednotnou měnu v EU a řídit měnové otázky na ústřední úrovni. Prvního dílčího úspěchu v této oblasti již bylo dosaženo. Ode dne 1. ledna 1999 bylo jako jednotná evropská měna zavedeno *euro* v členských státech, které již splnily stanovená konvergenční kri-



6. prosinec 1977, Brusel
Demonstrace za přímé volby do
Evropského parlamentu a za jednotnou
měnu během zasedání Evropské rady
ve dnech 5. a 6. prosince 1977.

téria. Jednalo se o *Belgii, Německo, Irsko, Španělsko, Francii, Itálii, Lucembursko, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko a Finsko*. Dne 1. ledna 2002 byly v těchto zemích národní měny nahrazeny eurobankovkami a euromincemi. Od té doby se každodenní platby a peněžní transakce provádějí pouze v jedné měně, kterou je euro. Konvergenční kritéria původně nesplnilo Řecko a Švédsko. *Řecko* bylo přijato ke dni 1. ledna 2001. Na *Švédsko*, jež nemohlo kritéria splnit v zásadě kvůli skutečnosti, že se neúčastnilo mechanismu směnných kurzů EMS (Evropského měnového systému), který se považuje za „čekárnu“ pro euro, se vztahuje výjimka, přičemž Komise a ECB musí nejméně každé dva roky předložit konvergenční zprávy týkající se Švédska, v nichž mohou Radě doporučit jeho účast. Bude-li takovéto doporučení vydáno a posléze schváleno Radou, nemá Švédsko možnost účast odmítnout. V současnosti je však u švédského obyvatelstva podpora vstupu do eurozóny jen malá. V referendu o euru, které se konalo v roce 2003, odmítlo zavedení eura 55,9 % obyvatel. Při průzkumu v prosinci 2005 odmítalo euro dosud 49 % obyvatel, zatímco 36 % s přijetím eura souhlasilo. V případě Dánska a Spojeného království je situace jiná. Tyto členské státy si vyhradily „právo na výjimku“, která jim umožňuje, aby samy rozhodly, zda a kdy bude zahájeno vyšetřovací řízení v souvislosti s přijetím jednotné měny. Rovněž nové členské státy jsou povinny přijmout euro jako svou národní měnu, jakmile splní konvergenční kritéria. Žádný z nových členských států nemá k dispozici ustanovení o „výjimce“; většina jich také chce zavést euro co nejrychleji. To se již podařilo *Slovinsku* (1. ledna 2007), *Kypru* (1. ledna 2008), *Maltě* (1. ledna 2008) a *Slovensku* (1. ledna 2009). Tzv. „eurozóna“, v níž jako měna platí euro, v současnosti zahrnuje 16 členských států ⁽²⁾.

Kromě hospodářské a měnové politiky náleží úkoly EU do celé řady jiných oblastí politiky. K nim patří především zemědělská a rybářská politika, dopravní politika, spotřebitelská politika, strukturální politika a politika soudržnosti, politika výzkumu a vývoje, kosmická politika, politika životního prostředí, zdravotní politika, obchodní nebo energetická politika.

V oblasti *sociální politiky* je úkolem EU zajistit, aby výhody hospodářské integrace nepožívaly pouze ekonomicky aktivní osoby, nýbrž aby se utvářel rovněž sociální rozměr vnitřního trhu. Prvním výchozím bodem je například zavedení systému sociálního zabezpečení pro migrující pracovníky. Tento systém

⁽²⁾ Dne 1. ledna 2011 se Estonsko přijetím eura jako jednotné evropské měny stane sedmnáctým členem eurozóny.

zaručuje, že žádný pracovník, který pracoval ve více než jednom členském státě, a proto se na něj vztahují různé systémy sociálního pojištění, nebude znevýhodněn, pokud jde o jeho sociální zabezpečení (starobní důchod, invalidní důchod, zdravotní péče, rodinné dávky, dávky v nezaměstnanosti). Dalším důležitým úkolem v oblasti sociální politiky je vzhledem k nezaměstnanosti v EU, která již řadu let vyvolává obavy, vypracování evropské strategie zaměstnanosti. Členské státy a EU jsou vyzvány, aby vypracovaly *strategii zaměstnanosti*, a zejména aby podporovaly kvalifikace, vzdělávání a flexibilitu pracovních sil; mimoto je nutno přizpůsobit trhy práce požadavkům vyplývajícím z hospodářské změny. Podpora zaměstnanosti se považuje za záležitost, která je ve společném zájmu. To od členských států vyžaduje koordinaci jejich vnitrostátních opatření v Radě. EU má k vysoké míře zaměstnanosti přispět podporou spolupráce mezi členskými státy a v případě potřeby doplněním jejich opatření při zohlednění pravomocí členských států.

Ve vlastní *politické oblasti* souvisí úkoly EU s občanstvím Unie, politikou v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a společnou zahraniční a bezpečnostní politikou. *Občanstvím Unie* budou dále posílena práva a zájmy státních příslušníků členských států v EU. Občané mají právo se v EU svobodně pohybovat (článek 21 SFEU), právo volit a být voleni v obecních volbách (článek 22 SFEU), právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu ve třetích zemích poskytovanou všemi členskými státy (článek 23 SFEU), petiční právo k Evropskému parlamentu (článek 24 SFEU) a rovněž mají ve spojení s obecným zákazem diskriminace právo, aby s nimi bylo v každém členském státě zacházeno stejně jako s jeho vlastními státními příslušníky (čl. 20 odst. 2 ve spojení s článkem 18 SFEU).

V rámci *společné zahraniční a bezpečnostní politiky* připadají EU zejména tyto úkoly:

- zajištění společných hodnot, základních zájmů a nezávislosti EU,
- posílení bezpečnosti EU a jejích členských států,
- zachování míru ve světě a posílení mezinárodní bezpečnosti,
- podpora mezinárodní spolupráce,
- podpora demokracie a právního státu a ochrana lidských práv a základních svobod,
- vytvoření společné obrany.

Jelikož EU není státním útvarem, lze tyto úkoly uskutečňovat jen postupně. Zahraniční a především bezpečnostní politika patří tradičně k oblastem, v nichž členské státy obzvláště dbají na zachování suverenity (státní svrchovanosti). Proto lze i obtížně vymezit společné zájmy v této oblasti, jelikož v EU mají atomové zbraně pouze Francie a Spojené království. Další problém spočívá v tom, že ne všechny členské státy EU jsou členy NATO a ZEU. Rozhodnutí v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsou proto v současnosti přijímána převážně v rámci mezivládní spolupráce. Mezitím však byla vyvinuta řada právních nástrojů, které mezivládní spolupráci dávají pevný právní rámec.

V oblasti *justiční spolupráce v trestních věcech* jde především o plnění úkolů ze strany EU, které jsou ve společném evropském zájmu. K nim patří především boj proti organizované trestné činnosti a obchodu s lidmi a trestní řízení. Proti organizované trestné činnosti již nelze účinně bojovat pouze na vnitrostátní úrovni, nýbrž je k tomu zapotřebí společný postup na úrovni EU. První slibná opatření již byla učiněna přijetím směrnice o boji proti praní peněz a vytvořením Evropského policejního úřadu „Euro-pol“, který funguje od roku 1998 (článek 88 SFEU). V této oblasti jde rovněž o usnadnění a urychlení spolupráce při soudním řízení a výkonu rozhodnutí, usnadnění vydávání osob mezi členskými státy, stanovení minimálních pravidel týkajících se znaků skutkové podstaty trestného činu a trestů v oblasti organizované trestné činnosti, terorismu, obchodu s lidmi a sexuálního vykořisťování žen a dětí, nedovoleného obchodu s drogami a se zbraněmi, praní peněz a korupce (článek 83 SFEU). Jedním z nejdůležitějších úspěchů v oblasti justiční spolupráce v EU je založení Eurojustu v dubnu 2003 (článek 85 SFEU). Eurojust, který má sídlo v Haagu, se skládá ze soudců a státních zástupců ze všech států Evropské unie. Úkolem Eurojustu je usnadňovat spolupráci mezi vyšetřováním a stíháním závažné přeshraniční trestné činnosti. Z Eurojustu může Rada vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU (článek 86 SFEU). Další pokrok představuje evropský zatýkácí rozkaz, který platí od ledna 2004. Zatýkácí rozkaz lze vydat v případě trestného činu, za nějž je možno uložit minimální trest odnětí svobody na dobu delší než jeden rok. Evropský zatýkácí rozkaz má nahradit zdlouhavé postupy vydávání.

PRAVOMOCI EU

Smlouvy o založení EU neudělují orgánům EU všeobecné oprávnění k přijímání všech opatření směřujících k uskutečnění cílů stanovených ve Smlouvách, nýbrž v každé kapitole vyjmenovávají pravomoci určující její činnost. Jako základní zásada platí, že EU a její orgány nemohou samy rozhodovat o právních základech a pravomocích: i nadále platí *zásada svěřeni pravomocí* (článek 2 SFEU). Členské státy tuto cestu zvolily proto, aby byl poté, co se vzdaly některých vlastních pravomocí, tento proces přehledný a kontrolovatelný.

Rozsah svěřených pravomocí se velmi liší podle povahy úkolů, jež byly na EU přeneseny v jednotlivých oblastech. Pravomoci, které nebyly na EU přeneseny, zůstávají ve výlučné působnosti členských států. Ve Smlouvě o EU je výslovně objasněno, že ve výlučné pravomoci členských států zůstávají otázky „národní bezpečnosti“.

To samozřejmě nastoluje otázku oddělení pravomocí EU od pravomocí členských států. Toto oddělení pravomocí je založeno na *třech kategoriích pravomocí*:

- *Výlučná pravomoc* EU (článek 3 SFEU) v oblastech, u nichž se předpokládá, že opatření na úrovni EU je účinnější než nekoordinované opatření některého z členských států. Tyto oblasti jsou přesně vymezeny a patří k nim celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu, měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro, společná obchodní politika a části společné rybářské politiky. V těchto oblastech politiky může pouze Evropská unie vytvářet a přijímat právně závazné akty. Členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny Evropskou unií nebo provádějí-li právní akty Evropské unie (čl. 2 odst. 1 SFEU).
- *Sdílená pravomoc* mezi EU a členskými státy (článek 4 SFEU) v oblastech, v nichž činnost EU přináší vyšší přidanou hodnotu, než by přinesla činnost členských států. Tato sdílená pravomoc je stanovena pro úpravu vnitřního trhu, hospodářskou, sociální a územní soudržnost, zemědělství a rybolov, životní prostředí, dopravu, transevropské sítě, energetiku, prostor svobody, bezpečnosti a práva a společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, výzkum a technologický rozvoj, vesmír, rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc. Ve všech těchto oblastech může EU vykonávat pravomoc jako první, avšak pouze

s ohledem na záležitostí upravené příslušným právním aktem, a nikoli na celou oblast politiky. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala nebo v jakém se rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat (čl. 2 odst. 2 SFEU). Posledně uvedený případ nastává, pokud se dotyčné orgány EU rozhodnou zrušit určitý legislativní akt, zejména v zájmu dodržení zásady subsidiarity a proporcionality. Rovněž Rada může Komisi z podnětu jednoho či více členských států vyzvat, aby předložila návrhy na zrušení určitého právního aktu.

- *Podpůrné pravomoci* (článek 6 SFEU): Při výkonu podpůrných pravomocí se EU zaměřuje výhradně na koordinaci nebo doplnění opatření členských států; EU nesmí v žádném případě harmonizovat vnitrostátní právní předpisy v oblastech, na něž se vztahuje podpůrná pravomoc (čl. 2 odst. 5 SFEU). Odpovědnost za vypracování právních předpisů proto mají členské státy, které tudíž požívají značné volnosti jednání. Tato kategorie pravomocí se vztahuje na ochranu a zlepšování lidského zdraví, průmysl, kulturu, cestovní ruch, vzdělávání, mládež, sport a odborné vzdělávání, civilní ochranu a správní spolupráci. V oblasti hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti členské státy výslovně uznávají, že jejich vnitrostátní opatření musí být v rámci EU koordinována.

Je třeba zmínit, že pravomoci EU v oblasti koordinace hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti, jakož i v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky nelze zařadit do žádné z těchto tří kategorií. Nepatří tudíž do tohoto souboru pravomocí. V prohlášení je však upřesněno, že společnou zahraniční a bezpečnostní politikou EU nejsou dotčeny pravomoci členských států, pokud jde o zahraniční politiku a postavení daného členského státu ve světě.

Kromě těchto zvláštních oprávnění k jednání otevírají Smlouvy o Unii orgánům Unie možnost jednat, je-li to nezbytné k dotvoření a fungování vnitřního trhu a rovněž k zajištění nenarušené hospodářské soutěže (viz čl. 352 SFEU – tzv. *dispoziční pravomoci nebo doložka flexibility*). Tím však není orgánům uděleno všeobecné zmocnění, jež by umožňovalo zajišťování úkolů nacházejících se mimo oblast cílů stanovených ve Smlouvách. Orgány Unie nemohou rovněž na základě zmocnění k jednání rozšiřovat své pravomoci na úkor členských států. V praxi byly dříve možnosti tohoto zmocnění využívány stále častěji, neboť EU plnila v průběhu let nové a nové úkoly, které při uzavírání zakládajících smluv nebyly předvídané, a pro něž tudíž ve Smlouvách chybělo odpovídající zmocnění pro jednotlivý případ. Poukázat lze především na oblast ochrany životního

prostředí a ochrany spotřebitele nebo zřízení Evropského fondu pro regionální rozvoj, jenž má přispívat k snižování rozdílů mezi rozvinutými a méně rozvinutými regiony v EU. Pro tyto oblasti však byla mezitím přijata zvláštní zmocnění. Touto výslovnou úpravou se podstatně snížil praktický význam dispoziční pravomoci. Uplatnění této pravomoci vyžaduje souhlas Evropského parlamentu.

A konečně existují rovněž pravomoci k přijetí opatření, která jsou potřebná k účinnému a smysluplnému výkonu již výslovně udělených pravomocí (*pravomoc vyplývající z věcné souvislosti*). Zvláštního významu tyto pravomoci dosáhly při zajišťování vnějších vztahů. Podle nich může EU přijmout závazky vůči třetím zemím nebo jiným mezinárodním organizacím v oblastech, které jsou zahrnuty v seznamu úkolů EU. Názorným příkladem je věc *Kramer*, jíž se musel zabývat Soudní dvůr. V této věci šlo o pravomoc EU spolupracovat s mezinárodními organizacemi při stanovování rybolovných kvót a případně přijímat mezinárodní závazky. Soudní dvůr dovedl potřebnou vnější pravomoc EU (při neexistenci výslovné úpravy ve Smlouvě) z jejich vnitřních pravomocí s ohledem na rybářskou politiku v rámci společné zemědělské politiky.

Při výkonu těchto pravomocí podléhá EU *zásadě subsidiarity*, která je převzata z katolické sociální nauky a která byla svým zakotvením ve Smlouvě o EU (čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU) vyzdvížena na ústavní úroveň. Tato zásada má dvě stránky, jednu pozitivní a jednu negativní. *Pozitivní* stránka, tj. ta, která stimuluje pravomoci EU, říká, že EU má jednat, pokud lze daných cílů „dosáhnout lépe na úrovni Společenství“; *negativní* stránka zásady subsidiarity znamená, že EU nemá jednat v případě, kdy k uskutečnění cílů postačí jednání členských států. V praxi to znamená, že všechny orgány Unie, především však Komise, musí dokazovat, že je zapotřebí úprava na úrovni EU a činnost EU. Zde by mohl být parafrázován *Montesquieu*: Není-li nutné přijmout úpravu na úrovni EU, je nutné ji nepřijímat. Je-li však zjištěna potřeba úpravy na úrovni Unie, pak je vhodné položit si otázku týkající se hloubky a druhu opatření, které má Unie přijmout. Odpovědí je zde *zásada proporcionality*, která se díky judikatuře Soudního dvora EU stala součástí právního řádu Unie a je zavedena i ve Smlouvě o EU v souvislosti s úpravou pravomocí (čl. 5 odst. 4 Smlouvy o EU). Podle této zásady je nutno zevrubně přezkoumat, zda je právní nástroj nutný a zda by nebyly dostatečně účinné jiné prostředky jednání. To znamená především to, že před příliš podrobnými právními předpisy je třeba upřednostnit rámcové právní předpisy, minimální normy a pravidla vzájemného uznávání vnitrostátních předpisů.

Dodržování zásady subsidiarity a proporcionality mohou nyní kontrolovat rovněž vnitrostátní parlamenty. Za tímto účelem byl zaveden *system včasného varování*, který vnitrostátním parlamentům umožňuje vydat do osmi týdnů od předložení legislativního návrhu odůvodněné stanovisko, v němž vyloží, proč není sporný legislativní návrh v souladu s požadavky týkajícími se subsidiarity a proporcionality. Pokud toto odůvodněné stanovisko podpoří nejméně třetina hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům (přičemž každý vnitrostátní parlament má dva hlasy, v případě dvoukomorových systémů má každá komora jeden hlas), musí být dotyčný legislativní návrh znovu přezkoumán orgánem, který jej inicioval (zpravidla Evropská komise). Po tomto přezkumu lze návrh ponechat, pozměnit nebo stáhnout. Jestliže se Evropská komise rozhodne návrh ponechat, musí v odůvodněném stanovisku uvést, proč se domnívá, že daný návrh je v souladu se zásadou subsidiarity. Toto odůvodněné stanovisko a odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů předloží normotvůrci Unie ke zvážení v legislativním postupu. Pokud normotvůrce Unie zaujme většinou 55 % členů Rady nebo většinou odevzdaných hlasů v Evropském parlamentu stanovisko, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, není legislativní návrh dále zvažován.

ORGÁNY EU

Článek 13 Smlouvy o EU (institucionální rámec)

1. Unie má institucionální rámec, jehož cílem je podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům, zájmům jejich občanů a zájmům členských států, jakož i zajišťovat soudržnost, účinnost a kontinuitu jejich politik a činností.

Orgány Unie jsou

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

PŘEHLED VŠECH ORGÁNŮ EU (SMLOUVA O FEU)



⁽³⁾ Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 se počet poslanců přechodně zvýšil na 754. Do příštích voleb v roce 2014 však musí být provedeny příslušné úpravy k dosažení maximálního počtu 751 poslanců.

2. Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Orgány mezi sebou loajálně spolupracují.

3. Ustanovení týkající se Evropské centrální banky a Účetního dvora jakož i podrobná ustanovení o ostatních orgánech jsou obsažena ve Smlouvě o fungování Evropské unie.

4. Evropskému parlamentu, Radě a Komisi jsou nápomocny Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které plní poradní funkce.

ČLENSKÝ STÁT	HLASY V RADĚ	KŘESLA V EVROPSKÉM PARLAMENTU
NĚMECKO	29	99
FRANCIE	29	78
ITÁLIE	29	78
SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ	29	78
ŠPANĚLSKO	27	54
POLSKO	27	54
RUMUNSKO	14	35
NIZOZEMSKO	13	27
BELGIE	12	24
ČESKÁ REPUBLIKA	12	24
ŘECKO	12	24
MAĎARSKO	12	24
PORTUGALSKO	12	24
ŠVÉDSKO	10	19
BULHARSKO	10	18
RAKOUSKO	10	18
DÁNSKO	7	14
SLOVENSKO	7	14
FINSKO	7	14
IRSKO	7	13
LITVA	7	13
LOTYŠSKO	4	9
SLOVINSKO	4	7
ESTONSKO	4	6
KYPR	4	6
LUCEMBURSKO	4	6
MALTA	3	5

Další otázka, která vzniká v souvislosti s „ústavou“ EU, se týká organizace EU: jaké jsou orgány EU? Jelikož EU zajišťuje funkce, jež obvykle náleží jen státům, vyvstává otázka, zda má rovněž vládu, parlament, správní orgány a soudy, jak je známe z členských států. Plnění úkolů přidělených EU a řízení integračního procesu byly vědomě svěřeny nejen iniciativě a pravomocím členských států nebo mezinárodní spolupráci. EU disponuje místo toho institucionálním systémem, který umožňuje poskytovat evropskému sjednocování nové impulzy, stanovovat nové cíle a vytvářet ve všech oblastech, kde k tomu má EU pravomoc, právo, které je závazně jednotné pro všechny členské státy.

Hlavními účastníky v institucionálním systému EU jsou orgány EU: Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Jako vedlejší subjekty existují v institucionálním systému EU ještě Evropská investiční banka a Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

ORGÁNY

Evropský parlament (článek 14 Smlouvy o EU)

Evropský parlament zastupuje národy států, které tvoří EU. Vznikl ze Společného shromáždění ESUO, Shromáždění EHS a Shromáždění Euratomu, jež se dohodou o společných orgánech Evropských společenství z roku 1957 (tzv. první slučovací smlouva) sloučily do jednoho. K oficiálnímu přejmenování na „Evropský parlament“ došlo teprve se Smlouvou o založení Evropské unie; tím však došlo pouze k oficiálnímu uznání všeobecně používaného výrazu, jehož používání spočívá na změně názvu provedené Shromážděním, které se v roce 1958 samo přejmenovalo na „Evropský parlament“.

Složení a volby

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 má Evropský parlament 754 křesel. Převyšuje tak maximální počet 751 poslanců stanovený ve Smlouvě o EU (čl. 14 odst. 2); to je však nutno v legislativním období 2009–2014 akceptovat, jelikož poslanci zvolení v červnu se nemohli vzdát svých mandátů. Tento maximální počet poslanců musí zůstat zachován až do dalších voleb v roce 2014. Křesla jsou mezi členské státy rozdělena

tak, že každý poslanec členského státu s větším počtem obyvatel zastupuje sice více občanů než poslanec státu s nižším počtem obyvatel, současně ale žádný stát s nižším počtem obyvatel nemá více křesel než stát s vyšším počtem obyvatel. Minimální počet je stanoven na šest křesel a maximální počet na 96 křesel za členský stát, přičemž v legislativním období 2009–2014 platí kvůli pozdnímu vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dosud výjimka pro Německo, které má i nadále 99 poslanců (poslanec zvolený v červnu 2009 nemohl kvůli vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přijít o svůj mandát).

Přesné složení musí ještě stanovit Rada. K tomu mělo v podstatě dojít dostatečně včas před přímými volbami do Evropského parlamentu v červnu 2009. Jelikož však Lisabonská smlouva nevstoupila v platnost včas před přímými volbami do EP v červnu 2009, nemohla se pro legislativní období 2009–2014 ještě uplatnit nová pravidla týkající se složení EP. Místo toho pro tyto volby do EP platilo ještě rozdělení křesel vyplývající z úpravy přijaté po přistoupení Bulharska a Rumunska. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 se počet poslanců zvýšil o 18 na celkem 754, přičemž noví poslanci pocházejí z dvanácti různých členských států.

Složení Evropského parlamentu je znázorněno na obrázku níže, stav platí pro stávající legislativní období 2009–2014, přičemž zvlášť jsou uvedeny změny vyvolané Lisabonskou smlouvou.

PŘESEDNA
14 místopředsedů
5 kvestorů (poradní funkce)

Předseda, místopředseda a kvestoři tvoří *předsednictvo* Evropského parlamentu, které je Evropským parlamentem voleno každého dva a půl roku. Do rozšířeného předsednictva patří ještě předsedové politických skupin, kteří odpovídají za otázky vnitřní organizace Evropského parlamentu, vztahy mezi orgány a za vztahy s orgány mimo Evropskou unii.

PLÉNUM EVROPSKÉHO PARLAMENTU SE 754 ČLENY

ČLENSKÝ STÁT	KŘESLA V EVROPSKÉM PARLAMENTU
NĚMECKO	99
FRANCIE	72 + 2
ITÁLIE	72 + 1
SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ	72 + 1
ŠPANĚLSKO	50 + 4
POLSKO	50 + 1
RUMUNSKO	33
NIZOZEMSKO	25 + 1
BELGIE	22
ČESKÁ REPUBLIKA	22
ŘECKO	22
MAĎARSKO	22
PORTUGALSKO	22
ŠVÉDSKO	18 + 2
BULHARSKO	17 + 1
RAKOUSKO	17 + 2
DÁNSKO	13
SLOVENSKO	13
FINSKO	13
IRSKO	12
LITVA	12
LOTYŠSKO	8 + 1
SLOVINSKO	7 + 1
ESTONSKO	6
KYPR	6
LUCEMBURSKO	6
MALTA	5 + 1

Zástupci v Evropském parlamentu byli až do roku 1979 členy vnitrostátních parlamentů, z jejichž středu byli vybíráni a vysláni do Evropského parlamentu. *Všeobecná a přímá volba poslanců Evropského parlamentu* obyvatelstvem členských států, jak se předpokládala již ve Smlouvách, se mohla po mnoha neúspěšných iniciativách uskutečnit teprve v roce 1979. Přímé volby se od té doby konají v odstupu pěti let, což odpovídá délce „legislativ-

ního období“. *Jednotný volební systém podle práva Unie* byl po mnoha desetiletích snah zaveden teprve aktem o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách ze dne 20. září 1976, jenž byl naposledy pozměněn rozhodnutím Rady ze dne 25. června a 23. září 2002 (akt o přímých volbách). Podle tohoto aktu stanoví každý členský stát stále ještě vlastní volební postup, používá však stejná základní demokratická pravidla: všeobecné a přímé volby, právo poměrného zastoupení, tajné a svobodné volby, minimální věk (pro právo volit je ve všech členských státech tento věk stanoven na 18 let, jedinou výjimkou je Rakousko, v němž se volební věk snížil na 16 let), pětileté funkční období s možností opětovného zvolení, neslučitelnost funkcí (poslanci EP nesmí současně zastávat dva úřady, např. úřad soudce, státního zástupce, ministra; mimoto podléhají zákonům své země, které mohou dále omezit možnost zastávat více úřadů), datum voleb a rovnost mužů a žen. V některých zemích je volební účast povinná (Belgie, Lucembursko a Řecko). Dne 14. července 2009 vstoupil mimoto v platnost *jednotný statut poslanců Evropského parlamentu*. Tento nový statut zajišťuje, že podmínky, za nichž poslanci pracují, jsou transparentnější, a současně obsahuje jasná pravidla. Zavádí rovněž pro všechny poslance jednotný plat, který je vyplácen z rozpočtu EU.

Přímými volbami získal Evropský parlament demokratickou legitimitu a může si tak nárokovat, že „zastupuje občany členských států EU“. Samotná existence přímo voleného parlamentu však nemůže splnit základní požadavek demokratické ústavy, aby všechna státní moc vycházela z lidu. K tomu patří vedle transparentnosti rozhodovacích procesů a reprezentativnosti rozhodovacích orgánů rovněž parlamentní kontrola a legitimita orgánů Unie, které se podílejí na rozhodovacím procesu. Zde bylo v posledních letech dosaženo značného pokroku. Nejenže se neustále rozšiřují práva Evropského parlamentu, nýbrž Lisabonská smlouva zavedla výslovně povinnost, aby činnost Evropské unie dodržovala zásadu *zastupitelské demokracie*. Podle této zásady jsou všichni občané EU přímo zastoupeni v Evropském parlamentu a mají právo podílet se aktivně na demokratickém životě EU. Tím má být zajištěno, že rozhodnutí na úrovni EU jsou přijímána pokud možno transparentně a co nejbližše občanovi. Politické strany na úrovni EU mají přispívat k utváření evropského vědomí a vyjadřovat vůli občanů Unie. Pokud se s ohledem na současný demokratický model EU dosud hovoří o deficitu, pak jen potud, že Evropský parlament na rozdíl od toho, jak je tomu ve státním modelu parlamentní demokracie, nevolí vládu, která je odpovědná parlamentu.

Článek 10 Smlouvy o EU (Zastupitelská demokracie)

1. Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.
2. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.

Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, které jsou demokraticky odpovědné buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.
3. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližše občanům.
4. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.

Tento „deficit“ však vyplývá z jednoduchého důvodu, že v EU neexistuje vláda v obvyklém smyslu. *Funkce podobné vládním*, které jsou stanoveny ve Smlouvách o Unii, jsou místo toho zajišťovány dělbou práce mezi Radu a Evropskou komisí. Lisabonská smlouva však Evropskému parlamentu poskytla rozsáhlé pravomoci při jmenování Evropské komise, které sahají od volby předsedy Evropské komise Evropským parlamentem na návrh Evropské rady po hlasování Evropského parlamentu o schválení Evropské komise v úplném složení (*právo investitury*). Evropský parlament však naproti tomu nemá srovnatelný vliv na složení Rady. Ta podléhá parlamentní kontrole jen do té míry, do jaké je každý z jejích členů jakožto ministr podřízen kontrole svého domácího parlamentu.

Podstatně se zvýšila *úloha Evropského parlamentu v legislativním postupu EU*. Povýšením spolurozhodování na řádný legislativní postup EU se Evropský parlament spolu s Radou stal „společným zákonodárcem“.

V rámci řádného legislativního postupu může Evropský parlament v několika čteních předkládat pozměňovací návrhy k legislativním aktům a rovněž je do jisté míry úspěšně prosadit vůči Radě EU. Bez dohody mezi Radou a Evropským parlamentem nemůže vzniknout žádný právní akt Unie.

Tradičně velmi silné postavení má Evropský parlament mimoto v *rozpočtovém procesu*. Lisabonskou smlouvou byly pravomoci Evropského parlamentu v oblasti rozpočtu ještě rozšířeny tím, že Evropský parlament musí schvalo-

vat víceletý finanční plán a spolurozhoduje o veškerých výdajích (nerozlišuje se již mezi povinnými a nepovinnými výdaji).

Evropský parlament má *právo vyjádřit svůj souhlas* u všech důležitých mezinárodních dohod, jež se týkají oblasti, která podléhá spolurozhodování, a u smluv o přistoupení, které jsou uzavírány s novými členskými státy a které stanoví podmínky přístupu.

Postupem času se značně rozšířily rovněž *kontrolní funkce* Evropského parlamentu. Kontrola spočívá především v tom, že Komise musí *odpovídat na otázky* Evropského parlamentu, obhajovat své návrhy při veřejných plenárních debatách, předkládat Evropskému parlamentu každoročně k projednání „souhrnnou zprávu o činnosti Evropské unie“. Při této příležitosti může Evropský parlament *vyslovit* Evropské komisi dvoutřetinovou většinou *nedůvěru* a přinutit ji tak k odstoupení (článek 234 SFEU). Doposud bylo v Evropském parlamentu předloženo několik žádostí o vyslovení nedůvěry, žádná z nich se však ani nepřiblížila požadované většině. Odstoupení „Santerovy Komise“ v roce 1999 bylo způsobeno tím, že jí Parlament odmítl udělit absolutorium za plnění rozpočtu; předložený návrh na vyslovení nedůvěry však neuspěl, ačkoliv jen poměrně těsně. Jelikož v praxi EU klade Evropský parlament otázky i Radě, má Evropský parlament možnost přímého politického dialogu se dvěma důležitými orgány EU. Tyto možnosti politické kontroly ze strany Evropského parlamentu byly mezitím rozšířeny o další kontrolní mechanismy. Pochybení nebo nedostatky v EU může Parlament nechat prozkoumat rovněž vyšetřovacími výbory, jež bývají výslovně zřízeny za tímto účelem. Takovýto výbor byl například využit při objasňování odpovědnosti Komise za opožděnou reakci na „nemoc šílených krav“, která se objevila ve Spojeném království a která představuje hrozbu pro zdraví a život lidí. Kromě toho je ve Smlouvách zajištěno právo každého občana a každé právnické osoby obracet se na Evropský parlament s peticemi, které jsou vyřizovány Petičním výborem. Evropský parlament využil rovněž možnost jmenovat evropského veřejného ochránce práv, jenž se zabývá stížnostmi týkajícími se pochybení při činnosti orgánů nebo institucí (s výjimkou Evropského soudního dvora). Veřejný ochránce práv smí provádět vyšetřování a zabývat se dotyčným orgánem. Evropskému parlamentu předkládá zprávu o své činnosti.

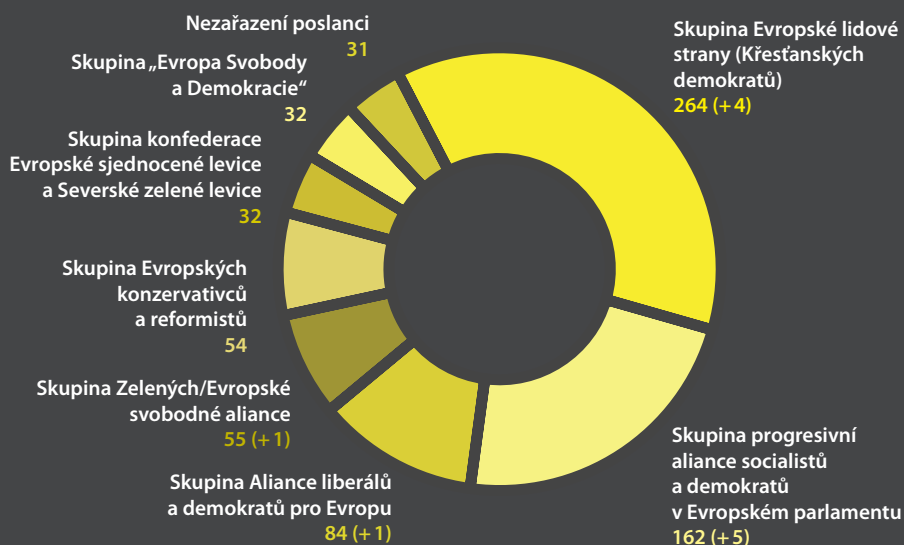
Způsob práce

Základní pravidla způsobu práce Evropského parlamentu jsou stanovena v jednacím řádu.

Poslanci Evropského parlamentu vytvářejí *politické skupiny*. Vzhledem k charakteru Evropského parlamentu jakožto orgánu Unie se nejedná o národnostní seskupení, nýbrž o stranicko-politické skupiny, které se tvoří na úrovni Unie.

Plenární zasedání Evropského parlamentu se kromě srpna konají vždy jeden týden v měsíci ve Štrasburku, přičemž mohou přibýt ještě další zasedání, zejména pokud se jedná o rozpočtové otázky. Mimoto se konají kratší (jednodenní či dvoudenní) zasedání v Bruselu. V naléhavých případech mohou být svolána *neodkladná zasedání*, která Evropskému parlamentu umožňují vyjádřit se bezodkladně k důležitým otázkám (např. záležitostem Unie, mezinárodním záležitostem, porušování lidských práv atd.). Plenární zasedání jsou zásadně veřejná.

POLITICKÉ SKUPINY EVROPSKÉHO PARLAMENTU ⁽⁴⁾



⁽⁴⁾ Pokud je známo, po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bylo do politických skupin zařazeno 18 dalších poslanců; 7 poslanců z Francie, Polska, Itálie a Spojeného království nebylo dosud jmenováno.

STÁLÉ VÝBORY EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Výbor pro zahraniční věci (s podvýbory pro „lidská práva“ a „bezpečnost a obranu“)
Výbor pro rozvoj
Výbor pro mezinárodní obchod
Rozpočtový výbor
Výbor pro rozpočtovou kontrolu
Hospodářský a měnový výbor
Výbor pro zaměstnanost a sociální věci
Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin
Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku
Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů
Výbor pro dopravu a cestovní ruch
Výbor pro regionální rozvoj
Výbor pro zemědělství a rozvoj venkova
Výbor pro rybolov
Výbor pro kulturu a vzdělávání
Výbor pro právní záležitosti
Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci
Výbor pro ústavní záležitosti
Výbor pro práva žen a rovnost pohlaví
Petiční výbor

Přijímání rozhodnutí

Pro přijetí rozhodnutí Evropského parlamentu zpravidla postačuje *absolutní většina odevzdaných hlasů*. S rostoucí důležitostí Evropského parlamentu jsou však na účast poslanců kladeny stále přísnější požadavky. Existuje proto celá řada rozhodnutí, která mohou být přijata jen *absolutní většinou právně stanoveného počtu všech poslanců* Evropského parlamentu. Pro vyslovení nedůvěry Evropské komisi je však zapotřebí nejen většina členů Evropského parlamentu, nýbrž musí být odhlasováno dvěma třetinami odevzdaných hlasů.

Sídlo

Evropská rada na zasedání v Edinburghu určila jako sídlo Evropského parlamentu Štrasburk a ukončila tím 30 let trvající provizorium. Praxe se vyvinula tak, že se plenární zasedání konají ve Štrasburku a Bruselu, v Bruselu

probíhají i zasedání politických skupin a výborů v týdnech, kdy se nekonají plenární zasedání, a generální sekretariát se nachází v Lucemburku. Evropská rada v Edinburghu tento stav potvrdila, ovšem s podmínkou, že se dvanáct plenárních zasedání ročně má konat ve Štrasburku. Neuspokojivým výsledkem tohoto rozhodnutí je to, že poslanci Evropského parlamentu a část úředníků a zaměstnanců musí cestovat mezi Štrasburkem, Bruselem a Lucemburkem, což je velmi nákladná záležitost.

Evropská rada (článek 15 Smlouvy o EU)

Evropská rada se vyvinula z vrcholných setkání hlav států nebo předsedů vlád členských států EU. Na pařížském summitu v prosinci 1974 se hlavy států nebo předsedové vlád dohodli, že se napříště budou scházet třikrát ročně jako Evropská rada. Mezitím se Evropská rada stala *samostatným orgánem Evropské unie* (článek 13 Smlouvy o EU).

V Evropské radě se nejméně dvakrát za půl roku setkávají hlavy států nebo předsedové vlád a předseda Evropské komise. Vyžaduje-li to pořad jednání, mohou členové Evropské rady rozhodnout, že každému z nich bude nápomocen některý ministr a v případě předsedy Komise některý člen Komise (čl. 15 odst. 3 Smlouvy o EU).

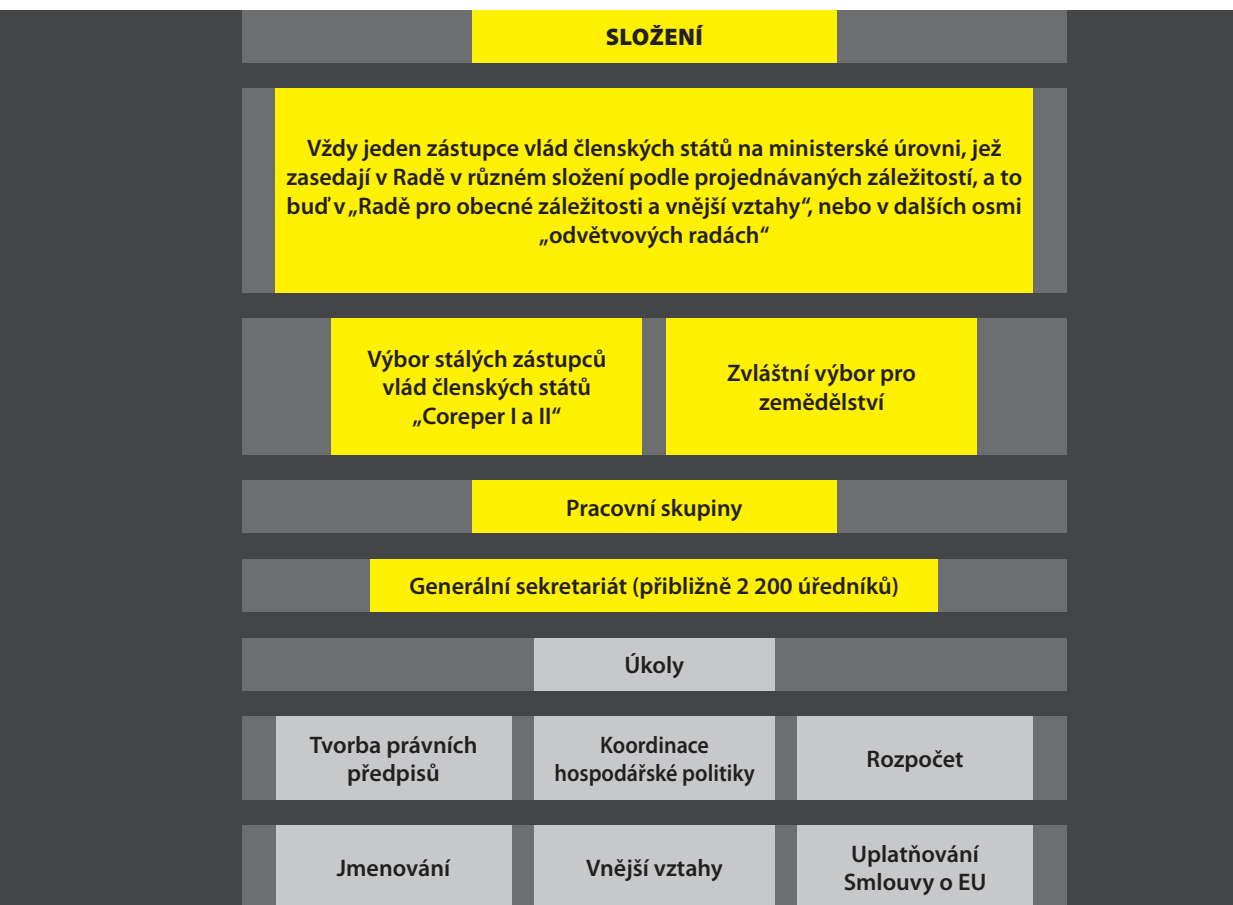
Lisabonskou smlouvou byl vytvořen úřad *předsedy Evropské rady* ⁽⁵⁾. Předseda Evropské rady nemá na rozdíl od dosavadního předsednictví národní, nýbrž *evropský mandát*, který po dobu dvou a půl roku vykonává na plný úvazek. Předsedou jsou jmenovány vynikající osobnosti; předseda je volen kvalifikovanou většinou členů Evropské rady, přičemž může být zvolen dvakrát po sobě. Jeho úkol spočívá v přípravě zasedání Evropské rady a přijímání opatření v návaznosti na tato zasedání; mimoto zastupuje EU na mezinárodních vrcholných schůzkách týkajících se zahraniční a bezpečnostní politiky.

Funkce Evropské rady spočívá ve vytyčení hlavních politických směrů pro jednání EU. Plnění jejích úkolů probíhá na základě vydávání základních

⁽⁵⁾ Prvním předsedou Evropské rady byl s účinností ode dne 1. prosince 2009 jmenován Herman van Rompuy, který do té doby zastával úřad předsedy belgické vlády.

politických rozhodnutí nebo stanovení směrnic a pokynů pro práci Rady nebo Evropské komise. Takové podněty Evropské rady byly výchozím bodem například v případě hospodářské a měnové unie, evropského měnového systému, přímých voleb do Evropského parlamentu, v oblasti sociální politiky a při přijímání nových členů.

Rada (článek 16 Smlouvy o EU)



Složení a předsednictví

V Radě jsou zastoupeny vlády členských států. Každý z 27 členských států vysílá jednoho zástupce, a to zpravidla, nikoli však nutně ministra (případně jeho náměstka), který je odpovědný za téma, jež má být



20. červenec 1979, Štrasburk
Simone Veilová se stává předsedkyní prvního
přímo zvoleného Evropského parlamentu.

předmětem jednání. Důležité je, aby osoba zastupující daný členský stát byla zmocněna zavazovat vládu tohoto státu. Různé možnosti zastupování vlád členských států v Radě jasně ukazují, že neexistují *stálí členové Rady*; Rada místo toho jedná v různém personálním i odborném složení: 1. Rada pro obecné záležitosti a vnější vztahy: jako Rada pro „obecné záležitosti“ zajišťuje tato Rada soudržnost prací jednotlivých složení Rady a ve spojení s předsedou Evropské Rady a Komisí připravuje zasedání Evropské rady; jako Rada pro „vnější vztahy“ vytváří vnější činnost EU podle strategických směrů vymezených Evropskou radou a zajišťuje soudržnost činnosti EU. V „Radě pro obecné záležitosti a vnější vztahy“ se scházejí ministři zahraničí, v případě obecných záležitostí jí předsedá příslušné předsednictví a v případě vnějších vztahů zastává předsednictví vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Mimo to existuje osm dalších rad různého složení, v nichž se scházejí vždy příslušní ministři členských států: 2. hospodářství a finance (Rada ECO-FIN), 3. spravedlnost a vnitřní věci, 4. zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele, 5. konkurenceschopnost, 6. doprava, telekomunikace a energetika, 7. zemědělství a rybolov, 8. životní prostředí, 9. vzdělávání, mládež a kultura.

Předsednictví v Radě zastávají, s výjimkou Rady ministrů zahraničí, kterou řídí vysoký představitel EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jednotlivé členské státy, a to vždy na šest měsíců. Pořadí je určováno jednomyslně Radou. K střídání předsednictví dochází vždy k 1. lednu a k 1. červenci příslušného roku (2008: Slovinsko, Francie; 2009: Česká republika, Švédsko; 2010: Španělsko, Belgie; 2011: Maďarsko, Polsko; 2012: Dánsko, Kypr; 2013: Irsko, Litva atd.). Vzhledem k relativně častému střídání předsednictví jedná příslušné předsednictví na základě pracovního programu, jenž je vždy odsouhlasen se dvěma následujícími předsednictvími a platí tak po dobu 18 měsíců (tzv. „týmové předsednictví“). Úkolem předsednictví v Radě je všeobecná koordinace činnosti Rady a spolupracujících výborů. Zanedbatelný není mimoto ani politický význam předsednictví v Radě, protože stát předsedající Radě získává mimořádné postavení na mezinárodní scéně, a především malé státy tak mají možnost prosadit se politicky proti „velkým“ a profilovat se v evropské politice.

Sídlem Rady je Brusel.

Úkoly

Prvořadou úlohou Rady je *schvalování právních předpisů*, které uskutečňuje spolu s Evropským parlamentem v rámci procesu spolurozhodování. Rada odpovídá rovněž za *koordinaci hospodářských politik* členských států. Na základě předběžného návrhu Evropské komise sestavuje Rada *rozpočet*, který však musí schválit Evropský parlament. Rada rovněž Evropskému parlamentu doporučuje udělení absolutoria Komisi za plnění rozpočtu. Rada jmenuje členy Účetního dvora, Hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů. Rada je konečně rovněž orgánem odpovědným za uzavírání smluv mezi EU na straně jedné a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi na straně druhé.

Způsob práce

Způsob práce Rady je podrobně stanoven v *jednacím řádu*. V praxi se činnosti Rady odehrávají ve *třech krocích*.

Příprava zasedání Rady

Příprava zasedání Rady je zajišťována dvěma stálými institucemi, jež jsou začleněny do organizační struktury Rady: *Výborem stálých zástupců vlád členských států a generálním sekretariátem*.

Úkolem *Výboru stálých zástupců vlád členských států*, pro nějž se obvykle používá francouzská zkratka Coreper (Comité des représentants permanents), je připravit *obsahovou* náplň činnosti Rady a plnit úkoly, kterými jej Rada pověří. Aby byl tento výbor schopen splnit všechny úkoly, které mu byly svěřeny, schází se jako *Coreper I* (zástupci stálých zástupců, kteří se věnují v podstatě především technickým otázkám rad odborných ministrů) a jako *Coreper II* (samotní stálí zástupci, kteří se věnují především všem politickým otázkám). Z tohoto rozdělení úkolů bylo vyňato zemědělství, pro něž byl v roce 1960 vytvořen *Zvláštní výbor pro zemědělství* (známý rovněž jako CSA, Comité spécial de l'agriculture), který přebírá úlohu Coreper v zemědělských otázkách.

Příprava zasedání Rady probíhá na úrovni Coreper a CSA dvojím způsobem. V první řadě jde o to, aby bylo již na úrovni těchto výborů dosaženo dohody ohledně řešení dané otázky. V této souvislosti se mohou výbory opřít o činnost přibližně 100 odvětvových pracovních skupin, které v Radě tr-

vale působí. Kromě toho však mohou být vytvořeny i tzv. skupiny *ad hoc*, jež jsou pověřeny řešením zvláštních problémů. Za druhé je třeba zajistit, aby byly otázky, jimž se budou členové Rady věnovat a o kterých budou rozhodovat, již předem určeny a zpracovány v podkladových zprávách. Tento dvojitý přístup k přípravě se odráží i v konkrétním programu jednání pro zasedání Rady. Zatímco se otázky, u nichž již bylo dosaženo shody, v programu jednání Rady objevují jako tzv. *body A*, otevřené otázky, které je ještě třeba vyřešit, jsou projednávány jako *body B*.

Generální sekretariát podporuje Radu (a ve stejné míře rovněž Coreper a CSA) z *administrativního* hlediska. Stará se zejména o technickou přípravu zasedání, organizuje tlumočnické služby (zástupci členských států hovoří svým jazykem), zajišťuje potřebné překlady, obstarává Radě a výborům právní poradenství a spravuje rozpočet Rady.

Zasedání Rady

Radu svolává její předseda (zástupce členského státu, který Radě právě předsedá, nebo vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku), a to buď z vlastního podnětu, na žádost některého členského státu nebo na žádost Evropské komise. Předseda vypracovává pro každé zasedání rovněž předběžný program jednání, který sestává (jak bylo uvedeno výše) z části A a části B.

Rada jedná a rozhoduje pouze na základě dokumentů a návrhů, které jsou k dispozici ve 23 úředních jazycích (angličtina, bulharština, čeština, dánština, estonština, finština, francouzština, irština, itaština, litevština, lotyština, maďarština, maltština, němčina, nizozemština, polština, portugalština, rumunština, řečtina, slovenština, slovinština, španělština a švédština). Usnese-li se na tom Rada jednomyslně, je možné se od tohoto jazykového pravidla v neodkladném případě odchýlit. Totéž platí i pro pozměňovací návrhy, které jsou předloženy a projednány ještě během zasedání Rady.

Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. V praxi to znamená, že zasedání Rady jsou audiovizuálně přenášena do „poslucháren“ v budově Rady.

Při zasedáních Rady se vyrovnávají zájmy jednotlivých členských států a zájem Unie. I když jsou v Radě prosazovány především zájmy členských států, jsou přesto členové Rady současně povinováni zohledňovat cíle

a potřeby Unie jako celku. Rada je orgánem Unie, a nikoli mezivládní konferencí. Při zasedáních Rady proto nejde o hledání nejmenšího společného jmenovatele zájmů členských států, nýbrž o optimální rovnováhu mezi zájmem Unie a zájmy jednotlivých členských států.

Přijímání rozhodnutí

Smlouvy o EU určují pro hlasování v Radě **pravidlo většinového hlasování**. Jako základní pravidlo přitom platí *kvalifikovaná většina* (čl. 16 odst. 3 Smlouvy o EU). Pouze v jednotlivých případech a v méně citlivých oblastech *postačuje prostá většina*, přičemž každý člen Rady má jeden hlas (prostou většinu tak v současnosti představuje 14 hlasů).

Způsob **výpočtu kvalifikované většiny** se v různých obdobích mění.

Do 1. listopadu 2014 platí pro dosažení kvalifikované většiny *systém váženého hlasování* zavedený Niceskou smlouvou, který má velkým členským státům zajistit větší vliv. Kvalifikované většiny je dosaženo v případě většiny členských států s nejméně 255 hlasy z 345, přičemž členský stát může rovněž požádat, aby tyto členské státy představovaly nejméně 62 % obyvatel EU.

Od 1. ledna 2007 mají jednotlivé členské státy tento počet hlasů:

ROZLOŽENÍ HLASŮ			
NĚMECKO	29	RAKOUSKO	10
FRANCIE	29	ŠVÉDSKO	10
ITÁLIE	29	DÁNSKO	7
SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ	29	IRSKO	7
ŠPANĚLSKO	27	LITVA	7
POLSKO	27	SLOVENSKO	7
RUMUNSKO	14	FINSKO	7
NIZOZEMSKO	13	ESTONSKO	4
BELGIE	12	KYPR	4
ČESKÁ REPUBLIKA	12	LOTYŠSKO	4
ŘECKO	12	LUCEMBURSKO	4
MAĎARSKO	12	SLOVINSKO	4
PORTUGALSKO	12	MALTA	3
BULHARSKO	10		

Dne 1. listopadu 2014 vstoupí v platnost nový systém dvojí většiny, podle něhož je kvalifikované většiny dosaženo, pokud legislativní návrh podpoří nejméně 55 % členských států, které představují nejméně 65 % obyvatel EU. Aby se zabránilo tomu, že několik členských států s vyšším počtem obyvatel zablokuje přijetí rozhodnutí, je stanoveno, že blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členské státy, není-li tohoto počtu dosaženo, má se za to, že kvalifikované většiny bylo dosaženo, i když není splněno kritérium týkající se počtu obyvatel. Tento systém je doplněn mechanismem, který se velmi podobá „ionanninskému kompromisu“: nevytvoří-li se blokační menšina, může být rozhodovací proces pozastaven. V tomto případě Rada nepřikročí k hlasování, nýbrž pokračuje v jednáních po „přiměřenou dobu“, pokud o to požádají členové Rady, kteří zastupují nejméně 75 % obyvatel nebo nejméně 75 % počtu členských států potřebných pro vytvoření blokační menšiny.

Od 1. dubna 2017 bude platit stejný mechanismus, přičemž příslušné procentní sazby činí alespoň 55 % obyvatel nebo alespoň 55 % počtu členských států, které jsou zapotřebí pro vytvoření blokační menšiny. Rada může *de iure* tento systém změnit prostou většinou; v protokolu je však stanoveno, že nejdříve se musí uskutečnit konzultace v Evropské radě, přičemž ty mohou vést k rozhodnutí pouze v případě jednomyslnosti.

Význam většinového hlasování nespočívá tolik v tom, že brání *malým* státům, aby blokovaly důležitá rozhodnutí, většinový princip spíše umožňuje přehlasování jednotlivých *velkých* členských států. Důležitým politickým faktorem ovlivňujícím hlasovací praxi je však i nadále tzv. „lucemburský kompromis“. Podle tohoto kompromisu platí, že stát, jehož velice důležité zájmy by byly přijetím opatření Společenství poškozeny, má právo veta proti tomuto opatření; tím byla ukončena krize z roku 1965, kdy se Francie domnívala, že při financování společné zemědělské politiky nejsou zohledňovány její důležité zájmy a „*politikou prázdné židle*“ déle než šest měsíců blokovala rozhodování v Radě.

Při přijímání rozhodnutí v obzvláště citlivých oblastech politiky předpokládají Smlouvy *jednomyslné hlasování*. Zdržení se hlasování však nebrání přijetí rozhodnutí. Požadavek na jednomyslnost platí například v oblasti daní, volného pohybu pracovníků, pravidel týkajících se práv a zájmů zaměstnanců, změn ustanovení o občanství Unie, určování porušení ústavních zásad ze strany některého členského státu a stanovení zásad a hlavních směrů v oblas-

ti společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebo policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (článek 18 Smlouvy o EU)

Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku se nestal ministrem zahraničí EU, jak se plánovalo v návrhu ústavy; přesto je jeho postavení v institucionální struktuře značně posíleno a rozšířeno. Úřad vysokého představitele je napříště spojen s úřadem komisaře pro zahraniční věci. Vysoký představitel je tak spjat jak s Radou, kde předsedá v Radě pro vnější vztahy, tak i s Komisí, kde působí jako místopředseda pro zahraniční věci. Vysoký představitel je jmenován kvalifikovanou většinou Evropskou radou se souhlasem předsedy Evropské komise ⁽⁶⁾. Vysokému představiteli je nápomocna nově zřízená zahraniční služba, která je složena z úředníků Evropské komise a generálního sekretariátu Rady a vyslaných zástupců diplomatických služeb členských států.

Evropská komise (článek 17 Smlouvy o EU)

SLOŽENÍ

27 členů
z toho
předseda
první místopředseda:
vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku
6 místopředsedů

Od roku 2014 se Evropská komise neměla skládat vždy z jednoho zástupce z každého členského státu, nýbrž počet jejích členů měl klesnout na dvě třetiny počtu členských států, takže při současných 27 členských státech se měl počet členů Komise v roce 2013 snížit na 18; mimoto měl být zaveden systém, který zaručuje, že každý členský stát má svého zástupce v Komisi ve dvou ze tří po sobě jdoucích funkčních období. Evropská rada však byla zmocněna, aby toto složení ještě změnila jednomyslným rozhodnu-

⁽⁶⁾ Do této funkce byla jmenována britská baronka Catherine Ashtonová, která byla do té doby komisařkou pro obchod.

tím. Evropská rada oznámila svůj záměr provést tuto změnu v závěrech ze zasedání v Bruselu ve dnech 18. a 19. června 2009. Na tomto zasedání se Evropská rada dohodla, že po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost bude v souladu s potřebným právním postupem přijato rozhodnutí, podle něhož bude mít Evropská komise i nadále jednoho státního příslušníka z každého členského státu. Tímto byl současně splněn jeden ze základních požadavků, které stanovilo Irsko s ohledem na druhé referendum o Lisabonské smlouvě.

Složení

V čele Komise stojí *předseda*, podporovaný sedmi místopředsedy, včetně vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku jako prvního místopředsedy. V rámci kolegia bylo postavení předsedy v průběhu let výrazně posíleno. Už není jen „první mezi rovnými“, nýbrž jeho postavení je posíleno tím, že vymezuje „*směry, v jejichž rámci Komise plní své úkoly*“ (článek 17 Smlouvy o EU). Předseda má rovněž pravomoc určovat směřování Komise. Předseda rozhoduje o vnitřní organizaci Komise, aby zajistil soudržnost a výkonnost její činnosti. Předseda přiděluje komisařům jejich působnost a toto rozdělení působností může během funkčního období Komise změnit. Předseda jmenuje místopředsedy. Může vyzvat člena Komise, aby odstoupil. Jeho výjimečné postavení se projevuje rovněž členstvím v Evropské radě.

Předseda a členové Komise jsou jmenováni na pět let. Přitom se používá *postup investitury*. Podle tohoto postupu nejprve Evropská rada s přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu jmenuje kvalifikovanou většinou osobnost, kterou zamýšlí navrhnout Evropskému parlamentu pro zvolení do funkce předsedy Komise. Evropský parlament pak zvolí předsedu většinou hlasů všech svých členů. Nezíská-li navržený kandidát v Evropském parlamentu potřebnou většinu, navrhne Evropská rada Evropskému parlamentu do jednoho měsíce nového kandidáta. Členské státy poté vyhotoví seznam osobností navržených za členy Komise. Tento seznam přijme Rada vzájemnou dohodou se zvoleným předsedou kvalifikovanou většinou. Po volbě předsedy Komise Evropským parlamentem podléhají i ostatní členové Komise schválení Evropským parlamentem. Na základě tohoto schválení Evropským parlamentem jmenuje Rada kvalifikovanou většinou kromě předsedy i zbývající členy Komise.

Členové Komise musí být vybíráni „podle celkové způsobilosti“ a musí poskytovat „veškeré záruky nezávislosti“ (čl. 17 odst. 3 Smlouvy o EU). Členové Komise nevyžadují ani nepřijímají pokyny od svých vlád.

Sídlem Evropské komise je Brusel.

Úkoly

Úkoly	
Iniciování právních předpisů Unie	Sledování dodržování a správného uplatňování práva Unie
Správa a provádění právních předpisů Unie	Zastupování EU v mezinárodních organizacích

Komise je v prvé řadě *motorem politiky EU*. U ní začíná každá akce Unie, neboť je to ona, kdo předkládá Radě návrhy právních předpisů Unie (tzv. „*právo iniciativy*“ náležející Komisi). Přitom si Komise nemůže vybírat svou činnost podle libosti, nýbrž je povinna jednat, vyžaduje-li to zájem Unie; Komisi může k vypracování návrhu vyzvat rovněž Rada (článek 241 SFEU), Evropský parlament (článek 225 SFEU) a taktéž skupina občanů Unie (čl. 11 odst. 4 Smlouvy o EU) v rámci občanské iniciativy. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mohou být v určitých případech stanovených ve Smlouvách legislativní akty přijaty z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky či na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.

Původní legislativní pravomoc byla Komisi vyhrazena jen v přesně vymezených oblastech (např. rozpočet EU, strukturální fondy, odstranění daňové diskriminace nebo podpory a ochranné doložky). Podstatně obsáhlejší než tyto „původní“ legislativní pravomoci jsou *přenesené legislativní pravomoci*, které byly Komisi svěřeny Radou a Evropským parlamentem k provádění jimi přijatých opatření (viz článek 290 SFEU).

Komise je dále *strážkyní práva Unie*. Sleduje uplatňování a provádění primárního a sekundárního práva Unie ze strany členských států. Porušováním práva Unie se Komise zabývá v rámci řízení o porušení Smlouvy (viz článek 258 SFEU) a v případě potřeby může podat žalobu u Soudního dvora. Komise se zabývá rovněž porušováním práva Unie ze strany fyzických

a právnických osob. To je také postihováno ukládáním citelných sankcí. Boj proti zneužívání pravidel Unie se v posledních letech stal těžištěm činnosti Komise.

S rolí strážkyně Smluv je úzce spojena i úloha Komise vystupovat jako *zástupkyně zájmů Unie*. Komise nesmí v zásadě sledovat jiné zájmy než zájmy Unie. Musí se neustále snažit o to, aby byl při často obtížných jednáních v Radě uplatněn i zájem Unie a aby byl nalezen kompromis, který přihlíží k tomuto zájmu. Přitom jí současně připadá úloha prostředníka mezi členskými státy, pro niž je vzhledem ke své neutralitě obzvláště vhodná.

A konečně je Komise (i když jen v omezené míře) *výkonným orgánem*. To platí především pro oblast hospodářské soutěže, kde Komise zajišťuje činnost běžného správního úřadu. Zkoumá skutkovou podstatu, uděluje povolení a vydává zákazy a případně přijímá rozhodnutí o uložení sankcí. Podobně rozsáhlé jsou pravomoci Komise ještě v oblasti strukturálních fondů Unie a rozpočtu. Zpravidla jsou to však členské státy samy, kdo se v jednotlivých případech stará o uplatňování pravidel Unie. Toto Smlouvami o Unii zvolené řešení má tu výhodu, že občanovi je stále ještě „cizí“ realita evropského pořádku přiblížena v rámci a ve známé podobě vnitrostátního systému.

Komise zastupuje Unii u mezinárodních organizací a zajišťuje každodenní chod velvyslanectví jak vně, tak i uvnitř Unie. Je zodpovědná – na základě příslušného pověření Rady – za vyjednávání smluv EU s mezinárodními organizacemi a se třetími zeměmi, včetně dohod o přistoupení nových členských států. Komise zastupuje Unii před soudy v členských státech a – případně společně s Radou – u Soudního dvora EU.

SPRÁVNÍ STRUKTURA EVROPSKÉ KOMISE

Komise
(27 členů)
[kabinety]
Generální sekretariát
Právní služba
Generální ředitelství pro komunikaci
Výbor poradců pro evropskou politiku

GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ

Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti

Generální ředitelství pro podniky a průmysl

Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž

Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování

Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova

Generální ředitelství pro energetiku

Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu

Generální ředitelství pro životní prostředí

Generální ředitelství pro oblast klimatu

Generální ředitelství pro výzkum a inovace

Společné výzkumné středisko

Generální ředitelství pro informační společnost a média

Generální ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov

Generální ředitelství pro vnitřní trh a služby

Generální ředitelství pro regionální politiku

Generální ředitelství pro daně a celní unii

Generální ředitelství pro vzdělávání a kulturu

Generální ředitelství pro zdraví a spotřebitele

Generální ředitelství pro spravedlnost

Generální ředitelství pro vnitřní věci

Generální ředitelství pro vnější vztahy

Generální ředitelství pro obchod

Generální ředitelství pro rozvoj a spolupráci – EuropeAid

Generální ředitelství pro rozšíření

Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu

Eurostat

Generální ředitelství pro lidské zdroje a bezpečnost

Generální ředitelství pro informatiku

Generální ředitelství pro rozpočet

Útvar interního auditu

Evropský úřad pro boj proti podvodům

Generální ředitelství pro tlumočení

Generální ředitelství pro překlady

Úřad pro publikace Evropské unie

Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Bruselu

Úřad pro infrastrukturu a logistiku v Lucemburku

Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků

Evropský úřad pro výběr personálu

Soudní dvůr Evropské unie (článek 19 Smlouvy o EU)

Jakýkoli pořádek může být trvale stabilní jen tehdy, pokud existuje nezávislá moc, která na něj dohlíží. K tomu se u unie států ještě přidává skutečnost, že společná pravidla (jsou-li přenechána kontrole vnitrostátních soudů) jsou v každém státě vykládána a uplatňována rozdílně. Tím by se mohlo zpochybnit jednotné uplatňování práva Unie ve všech členských státech. Tyto důvody vedly již v roce 1952 při založení prvního Společenství (ESUO) ke zřízení Soudního dvora, který se pak v roce 1957 stal rovněž soudním orgánem pro obě další Společenství (E(H)S a Euratom) a v současnosti je soudním orgánem EU.

Výkon soudní pravomoci se nyní uskutečňuje *na třech úrovních*:

- Soudní dvůr jako nejvyšší soud v evropském soudnictví (článek 253 SFEU),
- Tribunál (článek 254 SFEU),
- specializované soudy, které mohou být připojeny k Tribunálu a rozhodují o přidělených případech ve zvláštních oblastech (článek 257 SFEU).

Soudní dvůr

SLOŽENÍ SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE

27 soudců
a
8 generálních advokátů
jmenovaných na 6 let po vzájemné dohodě vládami
členských států

Druhy řízení

Řízení o porušení Smlouvy

Komise proti členskému státu
(článek 258 SFEU);
členský stát proti členskému státu
(článek 259 SFEU)

Žaloba pro neplatnost a nečinnost

orgánu Unie nebo členského
státu z důvodu protiprávnosti
nebo nepřijetí právního aktu
(články 263 a 265 SFEU)

Řízení o předběžné otázce
případy předané soudy členských
států za účelem objasnění
výkladu a platnosti práva Unie
(článek 267 SFEU)

Opravný prostředek
proti rozhodnutím Tribunálu
(článek 256 SFEU)

Soudní dvůr se v současnosti skládá z 27 soudců a 8 generálních advokátů, kteří jsou jmenováni „vzájemnou dohodou vlád členských států“ na šest let. Každý členský stát vysílá jednoho soudce. V zájmu zajištění kontinuity judikatury je polovina míst soudců obsazována každé tři roky, vždy k začátku soudního roku dne 6. října. Opětovné zvolení je možné.

Soudnímu dvoru je při nalézání práva nápomocno osm generálních advokátů, jejichž funkční období odpovídá funkčnímu období soudců a kteří požívají stejné nezávislosti jako soudci. Z osmi generálních advokátů bývají vždy čtyři z *velkých* členských států (Německo, Francie, Itálie, Spojeného království) a čtyři zbývající jsou střídavě vybíráni z ostatních 23 členských států. Funkce generálního advokáta je vytvořena podle vzoru „Conseil d'État“ a „Commissaires du Gouvernement“ u francouzských správních soudů. Tuto funkci nelze zaměňovat s funkcí státního zástupce či podobnými fun-

kcemi. Generální advokáti byli u Soudního dvora zavedeni, aby se vyrovnala původní jednostupňovost soudnictví, a tudíž chybějící odvolací orgán. Úlohou generálních advokátů je předložit Soudnímu dvoru nezávazné *stanovisko*, které vychází ze zcela nezávislého a nestranného posouzení daných právních otázek. Stanoviska jsou součástí ústního projednávání a společně s rozsudkem se zveřejňují ve *Sbírce rozhodnutí*. Vliv na rozsudek však mají generální advokáti pouze prostřednictvím přesvědčivosti svých stanovisek; porad a hlasování o rozsudku se neúčastní.

Výběr soudců a generálních advokátů

Soudci a generální advokáti jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a které splňují ve své zemi všechny požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí nebo jsou obecně uznávanými znalci práva (článek 253 SFEU). To znamená, že se soudci a generální advokáty Soudního dvora mohou stát soudci, úředníci, politikové, advokáti nebo vysokoškolští pedagogové z daného členského státu. Různorodost profesního původu a rozdílné dosavadní zkušenosti jsou pro práci u Soudního dvora potřebné, neboť přispívají k co nejobsáhlejšímu objasnění skutečností a právních otázek, a to jak z praktického, tak i teoretického hlediska. Kdo a jakým způsobem je v dané zemi zvolen soudcem nebo generálním advokátem a navržen vládou k jmenování, je ve všech členských státech záležitostí výkonné moci. Použité postupy jsou velice různorodé a jen málo (pokud vůbec) transparentní.

Nápravu částečně zjednáává nově zřízený výbor pro jmenování soudců, který před jmenováním vládami členských států vydává stanovisko k vhodnosti kandidátů na funkce soudce nebo generálního advokáta Soudního dvora nebo Tribunálu (článek 255 SFEU). Tento výbor se skládá ze sedmi osob vybraných mezi bývalými členy Soudního dvora a Tribunálu, členy nejvyšších vnitrostátních soudů a obecně uznávanými právníky, z nichž jedna bude navržena Evropským parlamentem.

Způsob fungování

Pokud jde o složení, má Soudní dvůr tyto možnosti:

- plénium s 27 soudci; rozhodování v plénu se vyžaduje pouze v případě odvolání z funkce a disciplinárního řízení vedeného proti členům



1. listopad 1992

Fotografie kufru postaveného na mapě Evropy znázorňuje volný pohyb osob, jenž byl zaveden Maastrichtskou smlouvou. Na kufru je nápis: „Občan Evropy. Moje země 92“

orgánů Unie, určitou věc může plénu postoupit rovněž samotný Soudní dvůr, k čemuž však dochází pouze v případě mimořádně důležitých a zásadních řízeních,

- velký senát se 13 soudci,
- senáty po pěti nebo třech soudcích.

Úkoly Soudního dvora

Soudní dvůr má nejvyšší a současně jedinou soudní moc ve všech otázkách práva Unie. Jeho všeobecnou úlohu lze popsat tak, že zajišťuje „*dodržování práva při výkladu a provádění této Smlouvy*“.

Toto obecné pojetí úlohy Soudního dvora zahrnuje tři základní oblasti:

- kontrolu uplatňování práva Unie jak při provádění ustanovení Smlouvy orgány EU, tak i členskými státy a jednotlivci při plnění povinností uložených jim právem Unie,
- výklad práva Unie a
- vývoj práva Unie.

Tyto úkoly Soudní dvůr zajišťuje v rámci právního poradenství a při soudním rozhodování. *Právnímu poradenství* se věnuje při vydávání závazných stanovisek k smlouvám, jež chce Unie uzavřít se třetími zeměmi nebo s mezinárodními organizacemi. Daleko významnější je však jeho funkce jakožto *soudního orgánu*. V rámci této funkce plní Soudní dvůr úkoly, které jsou v právních rádech členských států rozčleněny do různých soudních odvětví. Soudní dvůr tak rozhoduje jako *ústavní soud* při sporech mezi orgány Unie a při kontrole zákonnosti právních předpisů Unie, jako *správní soud* při přezkoumávání správních aktů, které vydala Evropská komise nebo nepřímo orgány členských států (na základě práva Unie), jako *soud pro otázky pracovního práva a sociálních věcí* v oblasti volného pohybu a sociálního zabezpečení pracovníků a v otázce rovného zacházení s muži a ženami v pracovním životě, jako *finanční soud* v otázkách, které se týkají platnosti a výkladu ustanovení směrnic v oblasti daňového a celního práva, jako *trestní soud* při kontrole placení pokut uložených Evropskou komisí a jako *občanský soud* při žalobách o náhradu škody a při výkladu předpisů o uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech a v případě sporů

týkajících se evropských práv duševního vlastnictví, u nichž lze odůvodnit příslušnost Soudního dvora (článek 262 SFEU).

Tribunál

Soudní dvůr je jako každý soud přetížen. Počet řízení v průběhu let neustále narůstal. A bude i nadále stoupat, když si uvědomíme, kolik potenciálních konfliktů se skrývá v množství směrnic, jež byly přijaty za účelem dotvoření vnitřního trhu a převzaty do vnitrostátního práva členských států. Další sporné otázky, které bude muset v konečném důsledku zodpovědět Soudní dvůr, jsou již dnes předznamenány v souvislosti se Smlouvou o Evropské unii. Aby se snížila zátěž Soudního dvora, byl již roku 1988 zřízen další soud.

SLOŽENÍ TRIBUNÁLU

27 soudců

jmenovaných na 6 let po vzájemné dohodě vládami členských států

Druhy řízení

Žaloby na neplatnost a nečinnost
podané fyzickými a právníky osobami z důvodu protiprávnosti nebo nepřijetí právních aktů Unie (články 263 a 265 SFEU)

Žaloby o náhradu škody na základě smluvní nebo mimosmluvní odpovědnosti (článek 268 a čl. 340 odst. 1 a 2 SFEU)

Odvolací řízení
proti rozhodnutím soudních senátů (čl. 256 odst. 2 SFEU)

Tribunál není novým orgánem Unie, nýbrž institucí, která je součástí „Soudního dvora“. Jedná se však o samostatný subjekt, který je z organizačního hlediska oddělen od Soudního dvora. Má vlastní kancelář a jednací řád. V zájmu rozlišení jsou věci projednávané Tribunálem označeny písmenem „T“ (= Tribunál) (např. T-1/99), zatímco věci projednávané Soudním dvorem jsou označeny písmenem „C“ (= Cour) (např. C-1/99).

Tribunál sestává z 27 „členů“, pro jejichž kvalifikaci, jmenování a právní postavení platí stejné předpoklady a pravidla jako pro soudce Soudního dvora. Podle své funkce působí sice hlavně jako „soudci“; mohou být jmenováni rovněž *ad hoc* jako „generální advokáti“, je-li určitý případ projednáván plénem, nebo při senátním projednávání, vyžadují-li to faktické nebo právní problémy daného případu. V dosavadní praxi byla tato možnost využívána jen velice zdrženlivě.

Tribunál zasedá v senátech po pěti nebo třech soudcích nebo v určitých případech rovněž jako samosoudce. Mimoto může zasedat rovněž ve velkém senátu (13 soudců) nebo v plénu (27 soudců), odůvodňuje-li to právní složitost nebo význam daného případu. Ve více než 80 % případů projednávaných Tribunálem rozhoduje senát o třech soudcích.

Původně byl Tribunál příslušný pouze pro omezený okruh žalob, nyní je však příslušný pro tyto záležitosti:

- *V prvním stupni*, tj. pod právním dohledem Soudního dvora, je Tribunál příslušný pro žaloby na neplatnost a nečinnost podané fyzickými a právnickými osobami proti orgánu Unie, pro rozhodnutí na základě rozhodčí doložky obsažené ve smlouvě uzavřené EU nebo jejím jménem, a rovněž pro žaloby o náhradu škody podané proti EU.
- Jako *odvolací soud* jedná Tribunál v případech, kdy je příslušen přezkoumat rozhodnutí specializovaných soudů.
- Předpokládá se rovněž, že na Tribunál lze v určitých oblastech přenést taktéž příslušnost pro *řízení o předběžné otázce*; tato možnost však nebyla dosud využita.

Specializované soudy

V zájmu snížení zátěže Soudního dvora a zlepšení právní ochrany v EU přiřadila Rada EU v roce 2004 k Tribunálu specializovaný soud pro veřejnou službu.

Tento specializovaný soud převzal od Tribunálu příslušnost pro rozhodování v prvním stupni ve věcech týkajících se veřejné služby EU.

Tento specializovaný soud se skládá ze sedmi soudců, kteří mají podobné právní postavení jako členové Tribunálu a jsou jmenováni na šestileté funkční období. Jako kvalifikace se požaduje oprávnění vykonávat soudcov-

skou činnost. Specializovaný soud zasedá zpravidla v soudních kolegiích složených ze tří soudců; může však rozhodovat rovněž v plénu složeném z pěti soudců nebo jako samosoudce. Proti rozhodnutím specializovaného soudu lze podat opravný prostředek k Tribunálu, tento opravný prostředek je však omezen na právní otázky. Proti rozsudku Tribunálu může podat opravný prostředek u Soudního dvora první generální advokát (nikoli účastníci sporu!), je-li ohrožena jednota práva nebo jednotnost judikatury.

Evropská centrální banka (články 129 a 130 SFEU)

Evropská centrální banka (ECB) se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem tvoří *jádro hospodářské a měnové unie*. Řídí peněžní zásoby evropské měny, eura, a odpovídá za stabilitu této měny (článek 128 SFEU).

Aby mohla ECB zajišťovat tuto úlohu, je její nezávislost zaručena mnoha ustanoveními. ECB ani centrální banky členských států nesmí při výkonu svých pravomocí a plnění úkolů a povinností přijímat pokyny od orgánů Unie, vlád členských států nebo jakýchkoli jiných subjektů. Orgány Unie a vlády členských států se zdrží jakéhokoli pokusu o ovlivňování (článek 130 SFEU).

ECB má Radu guvernérů a Výkonnou Radu. Rada guvernérů se skládá z guvernérů centrálních bank stávajících 16 členských států eurozóny a z členů Výkonné rady. Výkonná rada, která sestává z prezidenta, viceprezidenta a dalších čtyř členů, je prakticky pověřena vedením ECB. Prezident, viceprezident a členové Výkonné rady jsou jmenováni ve vzájemné shodě členskými státy na doporučení Rady po konzultaci Evropského parlamentu, a to z odborníků na měnové a bankovní otázky. Jejich funkční období je osmileté. Opětovné jmenování není v zájmu zajištění nezávislosti členů Výkonné rady možné (článek 283 SFEU).

ECB a centrální banky členských států zastřešuje *Evropský systém centrálních bank* (ESCB) (článek 129 SFEU). ESCB stanovuje a provádí peněžní politiku Unie; jen on má právo povolovat vydávání bankovek a mincí v Unii. ESCB mimoto spravuje oficiální měnové rezervy členských států a odpovídá za to, že v Unii budou bezproblémově fungovat platební systémy (čl. 127 odst. 2 SFEU).

Účetní dvůr (články 285 a 286 SFEU)

Evropský účetní dvůr byl zřízen dne 22. července 1975 a začal fungovat v říjnu 1977 v Lucemburku. Mezitím byl zařazen mezi orgány Unie

(článek 13 Smlouvy o EU). Skládá se z 27 členů, což odpovídá současnému počtu členských států. Členové jsou jmenováni vždy na šest let Radou, která po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou přijme seznam členů sestavený podle návrhů podaných každým členským státem (čl. 286 odst. 2 SFEU). Členové Účetního dvora volí ze svého středu předsedu na dobu tří let; opětovné zvolení je možné.

Úkolem Účetního dvora je přezkoumávání zákonnosti a řádnosti příjmů a výdajů EU; kromě toho dohlíží na řádnost finančního řízení. Na rozdíl od některých účetních dvorů členských států nemá Účetní dvůr soudní pravomoc k nucenému prosazování svých kontrolních funkcí nebo k ukládání sankcí za porušení právních předpisů, jež bylo zjištěno při jeho kontrolách. Na druhé straně je nezávislý při výběru zkoumaného předmětu a kontrolních metod. Jeho kontrole mohou podléhat i soukromé osoby, například při zkoumání, zda byla podpora vyplacená z finančních prostředků Unie využita soukromým příjemcem v souladu s předpisy Unie.

Hlavní zbraní Účetního dvora je *možnost zveřejňování*. Výsledky jeho kontrolní činnosti jsou na konci každého rozpočtového roku shrnuty ve výroční zprávě, která je uveřejněna v *Úředním věstníku Evropské unie* a takto je zpřístupněna evropské veřejnosti. Účetní dvůr může mimoto kdykoliv zaujmout ve zvláštní zprávě stanovisko k určitým otázkám, které je rovněž zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*.

PORADNÍ ORGÁNY

Hospodářský a sociální výbor (článek 301 SFEU)

Hospodářský a sociální výbor se stará o to, aby byly v EU institucionálně zastoupeny různé skupiny hospodářského a společenského života, zejména zaměstnavatelé a zaměstnanci, zemědělci, dopravci, obchodníci, řemeslníci, zástupci svobodných povolání a vedoucí malých a středních podniků. Ve výboru mohou působit rovněž spotřebitelé, ochránci životního prostředí a spolky.

Výbor se skládá z nejvýše 350 členů (poradců), kteří pocházejí z nej-reprezentativnějších vnitrostátních organizací. Tito členové jsou jmenováni na dobu pěti let Radou, která přijme seznam členů sestavený podle návrhů podaných každým členským státem.

Rozdělení křesel mezi jednotlivými zeměmi vypadá takto (7):

NĚMECKO	24
FRANCIE	24
ITÁLIE	24
SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ	24
ŠPANĚLSKO	21
POLSKO	21
RUMUNSKO	15
BELGIE	12
BULHARSKO	12
ČESKÁ REPUBLIKA	12
ŘECKO	12
MAĎARSKO	12
NIZOZEMSKO	12
RAKOUSKO	12
PORTUGALSKO	12
ŠVÉDSKO	12
DÁNSKO	9
IRSKO	9
LITVA	9
SLOVENSKO	9
FINSKO	9
ESTONSKO	7
LOTYŠSKO	7
SLOVINSKO	7
KYPR	6
LUCEMBURSKO	6
MALTA	5

Poradci jsou rozděleni do tří skupin (zaměstnavatelé, zaměstnanci, zástupci občanské společnosti). Vypracování stanovisek, která je třeba přijmout v plénu, je úkolem „odborných skupin“, jež se skládají z poradců (a kterých se jako

(7) Zdroj: Internetové stránky Hospodářského a sociálního výboru, březen 2010: 344 členů.

odborníci mohou účastnit i jejich zástupci). Výbor mimoto úzce spolupracuje s parlamentními výbory a odbornými skupinami Evropského parlamentu.

Výbor, jenž byl zřízen Římskými smlouvami, musí být v některých případech na návrh Evropské komise konzultován Radou. Výbor mimoto zaujímá stanoviska z vlastního podnětu. Stanoviska výboru představují shrnutí výrazně odlišných výchozích pozic. Jsou proto pro Evropskou komisi a Radu nanejvýš užitečná, neboť ty se tak mohou dovědět, jaké změny si skupiny přímo dotčené určitým návrhem přejí. Stanoviska výboru, která byla vypracována z vlastního podnětu, měla mnohokrát velký politický význam, například stanovisko ze dne 22. února 1989 o základních sociálních právech v EU, jež se stalo základem „Sociální charty“, kterou navrhla Evropská komise (a přijalo jedenáct členských států).

Výbor regionů (článek 305 SFEU)

Jako nový poradní orgán byl Smlouvou o založení EU (Maastrichtskou smlouvou) vedle již existujícího Hospodářského a sociálního výboru zřízen i Výbor regionů. Tento výbor je orgánem EU ve vlastním slova smyslu stejně tak málo, jak je tomu u Hospodářského a sociálního výboru, jelikož má pouze *poradní úlohu*, úkoly svěřené Unii však neprovádí právně závazným způsobem jako orgány EU (Evropský parlament, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr, Evropská centrální banka, Účetní dvůr).

Výbor regionů se stejně jako Hospodářský a sociální výbor skládá z nejvýše 350 členů⁽⁸⁾. Jedná se o zástupce regionálních a místních orgánů členských států, kteří musí mít mandát na základě voleb udělený orgány, které zastupují, nebo musí být politicky odpovědní volenému shromáždění. Rozdělení křesel mezi členské státy odpovídá váze přidělené jednotlivým členským státům v hospodářském a sociálním výboru. Členové jsou jmenováni na pět let Radou, která přijme seznam členů sestavený podle návrhů podaných každým členským státem. Členové Výboru regionů volí ze svého středu předsedu na dobu dva a půl roku.

Konzultace výboru ze strany Rady nebo Komise jsou v některých případech stanoveny závazně („povinné konzultace“), a to především v oblasti vzdělávání, kultury, zdravotnictví, budování transevropských sítí, doprav-

⁽⁸⁾ Zdroj: *Internetové stránky Výboru regionů*, březen 2010: 344 členů.

ní, telekomunikační a energetické infrastruktury, hospodářské a sociální soudržnosti, politiky zaměstnanosti a právních předpisů v sociální oblasti. Výbor regionů je mimoto Radou pravidelně konzultován v otázkách nejrůznějších legislativních záměrů, aniž by taková povinnost existovala („nepovinné konzultace“).

EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA (ČLÁNEK 308 SFEU)

Jako finanční instituce pro „*vyvážený a nerušený rozvoj*“ EU slouží Unii Evropská investiční banka (EIB) se sídlem v Lucemburku. Tato banka má ve všech odvětvích hospodářství poskytovat půjčky a záruky, zejména pro projekty na rozvoj méně rozvinutých oblastí, projekty na modernizaci nebo restrukturalizaci podniků nebo na vytváření nových pracovních míst a projekty společného zájmu více členských států.

EIB má *trojstrannou strukturu*: v čele EIB stojí *Rada guvernérů*, kterou tvoří ministři financí jednotlivých členských států. Rada guvernérů stanoví hlavní směry úvěrové politiky a schvaluje činnosti EIB mimo EU. Po Radě guvernérů následuje *správní rada*, která se skládá z 28 řádných členů (vždy jeden zástupce členského státu a Evropské komise) a 18 zastupujících členů. Členy jsou zpravidla vysocí úředníci ministerstev financí nebo hospodářství jednotlivých členských států. Správní rada rozhoduje o poskytování úvěrů a záruk a rovněž o uzavírání půjček. Dohlíží na vedení banky podle pokynů Rady guvernérů. Běžné činnosti EIB řídí *řídící výbor*, který zahrnuje devět osob jmenovaných na dobu šesti let.



Právní řád Evropské unie

Výše popsaná „ústava“ EU, zejména její základní hodnoty, může být naplněna životem a uskutečněna pouze prostřednictvím práva Unie. Proto je EU jevem práva ve dvojitě slova smyslu: je vytvořena na základě práva a zároveň je společenstvím práva.

EU JAKO PRÁVNÍ VÝTVOR A JAKO SPOLEČENSTVÍ PRÁVA

To zásadně nové, co EU odlišuje od předchozích pokusů sjednotit Evropu, je skutečnost, že nebyla vytvořena násilím a snahou ovládnout druhé, nýbrž silou práva. Právo má vytvořit to, co nedokázaly krev a železo za staletí. Neboť pouze jednota založená na svobodném rozhodování má naději na trvalost. Jednota, která spočívá na základních hodnotách jako svoboda a rovnost a která je zajišťována a uskutečňována pomocí práva. Na základě této myšlenky byly vytvořeny zakládající smlouvy, které vytvořily Evropskou unii.

EU však není jen právním výtvorem, nýbrž *prostřednictvím* práva sleduje rovněž své cíle. Je společenstvím práva. Hospodářské a sociální soužití národů členských států není řízeno silou moci, nýbrž právem Unie. Právo Unie je základem jejího institucionálního systému. Určuje postupy přijímání rozhodnutí orgánů Unie a upravuje jejich vzájemné vztahy. Dává orgánům nástroj k jednání, a to prostřednictvím nařízení, směrnic a rozhodnutí, jimiž mohou být vydávány právní akty závazné pro členské státy a jejich občany. Tak se i jednotlivec stává součástí Unie. Její právní řád ve stále větší míře bezprostředně ovlivňuje jeho každodenní život. Přiznává mu práva a ukládá mu povinnosti, takže je jako státní příslušník některého státu a občan Unie podřízen právním řádům různého stupně tak, jak tomu bývá v ústavách federálních států. Jako každý právní řád představuje i právní řád EU uzavřený systém právní ochrany pro případ sporů týkajících se práva Unie a pro jeho prosazování. Právo Unie určuje taktéž vztah mezi EU a členskými státy. Členské státy musí přijmout veškerá vhodná opatření, aby splnily povinnosti, které vyplývají ze Smluv nebo z jednání orgánů Unie. Je povinností členských států usnadňovat fungování EU a zdržet se všeho, co by mohlo

ohrozit uskutečňování cílů stanovených ve Smlouvách. Členské státy ručí ve vztahu k občanům Unie za všechny škody způsobené porušením práva Unie.

PRAMENY PRÁVA UNIE

Pojem „pramen práva“ má dvojí význam: v původním slova smyslu označuje důvod vzniku práva, tzn. motivaci k vytvoření práva. V tomto smyslu by pramenem práva Unie byla vůle zachovat mír a vytvořit pomocí hospodářského propojení lepší Evropu; což jsou dva motivy, kterým EU vděčí za svou existenci. V právní terminologii se naproti tomu pod pojmem „pramen práva“ rozumí původ a zakotvení práva.

PRAMENY PRÁVA UNIE	
	1. PRIMÁRNÍ PRÁVO Smlouvy o Unii – Obecné právní zásady
	2. MEZINÁRODNÍ SMLOUVY UZAVÍRANÉ EU
	3. SEKUNDÁRNÍ PRÁVO Legislativní akty Nařízení – Směrnice – Rozhodnutí Nelegislativní akty Akty v přenesené pravomoci – Prováděcí akty Ostatní právní akty Doporučení a stanoviska Interinstitucionální dohody Usnesení, prohlášení, akční programy
	4. OBECNÉ PRÁVNÍ ZÁSADY
	5. DOHODY MEZI ČLENSKÝMI STÁTY Rozhodnutí Coreper – Mezinárodní ujednání

ZAKLÁDAJÍCÍ SMLOUVY EU JAKO PRIMÁRNÍ PRÁVO UNIE

Jako *první pramen práva* je třeba jmenovat smlouvy zakládající EU, včetně k nim připojených dodatků, příloh a protokolů a pozdějších doplňků a změn. Tyto zakládající smlouvy a stejně tak jejich doplňky a změny, především Maastrichtská, Amsterodamská, Niceská a Lisabonská smlouva, jakož i jednotlivé smlouvy o přistoupení obsahují základní ustanovení o cílech, organizaci, způsobu fungování EU a částečně i o hospodářském právu. Tím jsou rámcově stanoveny ústavněprávní podmínky fungování EU, které jsou následně plněny v zájmu Unie jejími orgány, jež jsou k tomu vybaveny legislativními a administrativními pravomocemi. Jako právo bezprostředně vytvořené samotnými členskými státy se tato ustanovení v právní terminologii nazývají *primární právo Unie*.

PRÁVNÍ AKTY EU JAKO SEKUNDÁRNÍ PRÁVO UNIE

Právo, jež vzniká výkonem pravomocí svěřených orgánům EU, se nazývá *sekundární právo Unie*, což je *druhý důležitý pramen práva EU*.

Toto právo sestává z legislativních aktů, aktů v přenesené pravomoci, prováděcích aktů a jiných právních aktů. „Legislativními akty“ jsou právní akty, které byly přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem (článek 289 SFEU). „Akty v přenesené pravomoci“ jsou nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. To provádí Komise, která k tomu musí být výslovně zmocněna v legislativním aktu. V dotyčném legislativním aktu jsou výslovně stanoveny cíle, obsah, rozsah a doba trvání přenesení pravomoci. Rada a Evropský parlament však mohou kdykoli rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci. Akt v přenesené pravomoci může vstoupit v platnost pouze tehdy, nevysloví-li Evropský parlament a Rada ve lhůtě stanovené legislativním aktem žádné námitky (článek 290 SFEU). „Prováděcí akty“ představují výjimku z pravidla, podle něhož členské státy přijímají veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie. Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, děje se tak prostřednictvím příslušných prováděcích aktů, které vydává zpravidla Komise, výjimečně však také Rada. Evropský parlament a Rada však předem stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (článek 291 SFEU). Existuje rovněž řada „ostatních právních aktů“, které orgánům Unie umožňují

vydávat nezávazná vyjádření a oznámení nebo které upravují vnitřní fungování EU či jejích orgánů, jak je tomu například v případech vzájemných dohod nebo interinstitucionálních dohod mezi orgány nebo jejich jednacích řádů.

Tyto akty mohou mít zcela rozdílné formy. Nejdůležitější formy aktů jsou přitom vyjmenovány a definovány v článku 288 SFEU. Jako *závazné právní akty* zahrnují jak obecné a abstraktní právní normy, tak i konkrétní a individuální opatření. Tato úprava mimoto předpokládá rovněž vydávání nezávazných vyjádření orgánů Unie. Tento výčet však není v žádném případě úplný. Existuje celá řada dalších aktů, které nelze do tohoto výčtu zařadit. K nim patří například usnesení, prohlášení, akční programy nebo bílé a zelené knihy. Rozdíly mezi různými akty s ohledem na postup jejich přijímání, jejich právní účinky a okruh osob, jimž jsou určeny, jsou značné; těmito rozdíly se proto bude podrobněji zabývat zvláštní kapitola věnovaná „právním nástrojům“ Unie.

Vytváření sekundárního práva Unie probíhá postupně. Vznik sekundárních právních předpisů uvádí v život primární právo Unie, které je tvořeno Smlouvami o Unii, a tak je v průběhu doby vytvářen a zdokonalován evropský právní řád.

MEZINÁRODNÍ SMLOUVY UZAVÍRANÉ EU

Tento *třetí pramen práva* souvisí s úlohou EU na mezinárodní úrovni. Jako jedno ze světových center se Evropa nemůže omezit na správu svých vnitřních záležitostí, nýbrž musí udržovat hospodářské, sociální a politické vztahy rovněž s ostatními zeměmi světa. Za tímto účelem uzavírá EU s „nečlenskými státy“ EU (tzv. třetími zeměmi) a jinými mezinárodními organizacemi mezinárodní smlouvy, jež sahají od smluv o rozsáhlé spolupráci v oblasti obchodní politiky, průmyslu, sociální politiky nebo techniky až k obchodním dohodám týkajícím se jednotlivých produktů.

Zvláštní zmínku zasluhují tři formy smluvních vztahů mezi EU a třetími zeměmi:

Dohody o přidružení

Přidružení výrazně přesahuje úpravu čistě obchodně-politických otázek a je zaměřeno na úzkou hospodářskou spolupráci s dalekosáhlou finanční podporou smluvního partnera ze strany EU (článek 217 SFEU). Lze rozlišovat tři formy dohod o přidružení:

Dohody na udržení zvláštních vztahů některých členských států EU ke třetím zemím

Podnětem k vytvoření nástroje přidružení byly zejména mimoevropské země a území, jež udržovaly s Belgií, Dánskem, Francií, Itálií, Nizozemskem a Spojeným královstvím jako jejich bývalé kolonie obzvláště úzké hospodářské vztahy. Jelikož zavedení společných celních sazeb v EU značně narušilo obchodní výměnu s těmito územími, bylo nutné přijmout zvláštní opatření. Účelem přidružení těchto zemí a území je proto podporovat jejich hospodářský a sociální rozvoj a navazovat úzké hospodářské vztahy mezi nimi a Unií jako celkem (článek 198 SFEU). Existuje proto celá řada preferenčních režimů, které umožňují dovoz zboží z těchto zemí a území se sníženou sazbou cla či s osvobozením od cla. Finanční a technická pomoc EU je poskytována prostřednictvím Evropského rozvojového fondu. V praxi je zdaleka nejdůležitější dohodou dohoda o partnerství mezi EU a státy AKT, kterou EU uzavřela se 70 státy v Africe, karibské oblasti a Tichomoří. Tato dohoda byla nedávno převedena na řadu dohod o hospodářském partnerství, které státům AKT postupně umožňují volný přístup na evropský vnitřní trh.

Dohody za účelem přípravy na možné přistoupení nebo vytvoření celní unie

Přidružení je mimoto využíváno i k přípravě na možný vstup dané země do EU. Přidružení je současně předstupněm vstupu, jehož cílem je přiblížení hospodářských podmínek v kandidátské zemi podmínkám v EU.

Dohoda o Evropském hospodářském prostoru (EHP)

Dohodou o EHP se k vnitřnímu trhu EU připojují zbylé státy ESVO (Island, Lichtenštejnsko, Norsko). Tyto státy se zavazují k převzetí téměř dvou třetin práva Unie, což představuje jistý základ pro možný pozdější vstup těchto zemí do EU. V rámci EHP se má na základě primárního a sekundárního práva Unie („acquis communautaire“) uskutečňovat volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, má se formovat jednotný řád pro hospodářskou soutěž a státní podporu a dále se má prohloubit spolupráce jak v horizontálních, tak i ve vertikálních politikách (např. ochrana životního prostředí, výzkum a vývoj, vzdělávání).

Dohody o spolupráci

Dohody o spolupráci nejdou tak daleko jako dohody o přidružení, jelikož se soustřeďují pouze na intenzivní hospodářskou spolupráci. Takovéto dohody spojují EU například se státy Maghrebu (Alžírsko, Maroko a Tunisko), Mašreku (Egypt, Jordánsko, Libanon a Sýrie) a s Izraelem.

Obchodní dohody

A konečně existuje velké množství obchodních dohod, které jsou uzavírány s jednotlivými třetími zeměmi, se skupinami třetích zemí nebo v rámci mezinárodních organizací, a to v oblasti celní a obchodní politiky. Nejdůležitějšími mezinárodními obchodními dohodami jsou *dohoda o založení Světové obchodní organizace* (World Trade Organisation, WTO) a v jejím rámci uzavřené mnohostranné obchodní dohody, z nichž je nutno jako nejdůležitější zmínit *Všeobecnou dohodu o clech a obchodu* (GATT 1994), *Antidumpingový a antisubvenční kodex*, *Všeobecnou dohodu o obchodu se službami* (GATS), *Dohodu o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví* (TRIPS) a *Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů*.

NEPSANÉ PRAMENY PRÁVA

Doposud uvedené prameny práva Unie mají společné to, že se jedná o psané právo Unie. Jako žádný právní řád se ani právní řád Unie nemůže skládat výhradně z psaných norem, jelikož v každém právním řádu existují mezery, jež je třeba vyplnit právem nepsaným.

Obecné zásady právní

Nepsaným pramenem práva Unie jsou v prvé řadě obecné zásady právní. Jedná se přitom o normy, které vyjadřují základní představy o právu a spravedlnosti, jaké musí splňovat každý právní řád. Psané právo Unie, jež upravuje v podstatě pouze hospodářské a sociální záležitosti, může tento požadavek splnit jenom z části, takže obecné zásady právní představují jeden z nejdůležitějších pramenů práva Unie. S jejich pomocí lze vyplnit existující mezery a ve smyslu zásady spravedlnosti dále rozvíjet výklad práva.

K používání obecných zásad právních dochází při uplatňování práva, zejména při výkonu soudní pravomoci Soudního dvora v rámci jemu svěřeného úkolu „zajistit dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy“. Opěrnými body

pro zjišťování obecných zásad právních jsou především společné právní zásady právních řádů členských států. Takto je zajištěn podkladový materiál, na jehož základě lze na úrovni EU odvodit pravidla potřebná pro řešení problému.

K těmto obecným zásadám právním patří vedle ústavních zásad samostatnosti, přímé použitelnosti a přednosti práva Unie rovněž zaručení základních práv, zásada proporcionality, zásada ochrany legitimního očekávání, právo na obhajobu nebo zásada odpovědnosti členského státu za porušení práva Unie.

Obyčejové právo

K nepsanému právu Unie patří mimoto rovněž obyčejové právo. Obyčejovým právem se rozumí právo vzniklé na základě právní praxe a právního přesvědčení, které doplňuje či mění primární nebo sekundární právo. Možnost existence obyčejového práva Unie je obecně uznávána. Skutečné vytváření obyčejového práva na úrovni práva Unie však podléhá podstatným omezením. První omezení vyplývá z existence zvláštního postupu ke změně Smluv (článek 54 Smlouvy o EU). Tím sice není vytváření obyčejového práva zcela vyloučeno, tato skutečnost však zvyšuje požadavky kladené na prokázání dlouhotrvajícího uplatňování a odpovídajícího právního přesvědčení. Dalším omezením při vytváření obyčejového práva orgány Unie je skutečnost, že každý akt orgánu Unie odvozuje svou platnost od Smluv o Unii, a nemůže se zakládat na skutečném chování orgánu a odpovídající vůli vytvořit určitý právní vztah. Z toho vyplývá, že obyčejového práva na úrovni práva Smluv nemůže v žádném případě vycházet od orgánů EU, nýbrž pouze od členských států za předpokladu splnění výše uvedených přísných podmínek. Právní praxe a právní přesvědčení orgánů Unie mohou být ovšem využity v rámci výkladu právních aktů vytvořených těmito orgány, čímž může za určitých okolností dojít ke změně právního a faktického významu daného právního aktu. I zde je však nutno dbát na omezení a podmínky stanovené primárním právem Unie.

Dohody a smlouvy mezi členskými státy EU

Jako *poslední pramen práva* EU je nutno uvést dohody mezi členskými státy. Tyto dohody jsou na straně jedné uzavírány v případě, jedná-li se o úpravu otázek, které mají sice úzkou souvislost s činností EU, pro něž však nemají orgány Unie potřebné pravomoci. Na druhé straně existují mezi členskými státy pravé mezinárodní smlouvy, s jejichž pomocí je překonávána územní

omezenost národních úprav a je vytvářeno jednotné právo na úrovni Unie. To má význam především v oblasti mezinárodního práva soukromého. Jako příklady lze uvést Úmluvu o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (1968), která však byla ve vztazích mezi členskými státy s výjimkou Dánska nahrazena nařízením Rady z roku 2001, a je proto nyní součástí sekundárního práva Unie, Úmluvu o vzájemném uznávání společností a právnických osob (1968), Úmluvu o zamezení dvojího zdanění v souvislosti s úpravou zisků sdružených podniků (1990) a Úmluvu o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (1980).

PRÁVNÍ NÁSTROJE EU

Systém právních aktů Společenství bylo třeba při založení EU „vybudovat“ zcela nově. Přitom se kladla zejména otázka, jakého typu právní akty EU budou a jaké mají mít účinky. Zároveň bylo třeba na straně jedné neustále myslet na to, že orgány mají být schopny účinným způsobem (tj. aniž by byly odkázány na dobrou vůli členských států) harmonizovat různorodé hospodářské, sociální a v neposlední řadě ekologické podmínky v členských zemích tak, aby byly vytvořeny co možná nejlepší podmínky pro život občanů Unie. Na druhou stranu nemělo být zasahováno do právních řádů členských států více, než je nutné. Legislativní systém EU je tedy založen na zásadě, že tam, kde je pro všechny členské státy (byť se jednalo o maličkosti) potřebná společná právní úprava, musí dojít k nahrazení vnitrostátní úpravy aktem Unie, avšak tam, kde taková nutnost neexistuje, je třeba brát ohled na stávající právní řády členských států.

Na tomto základě se rozvinul soubor nástrojů, který orgánům Unie umožňuje působit v rozdílné míře na právní řády jednotlivých členských států. Nejradikálnější formou je nahrazení vnitrostátní úpravy normami Unie. Pak následují normy Unie, jejichž prostřednictvím orgány Unie působí na právní řády členských států jen nepřímo. Dále existuje možnost přijmout za účelem úpravy konkrétního případu opatření vůči jmenovitě určenému nebo určitelnému adresátovi. A konečně existují rovněž právní akty, které neobsahují žádná závazná pravidla pro členské státy ani pro občany Unie.

Pohlížíme-li na právní akty z hlediska toho, komu jsou určeny a jaké mají v členských státech právní účinky, je možno systém právních aktů EU znázornit takto:

	ADRESÁTI	ÚČINKY
NAŘÍZENÍ	Všechny členské státy, fyzické a právnické osoby	Přímo použitelné a závazné v celém rozsahu
SMĚRNICE	Všechny nebo určité členské státy	Závazná s ohledem na určený výsledek; přímo použitelná pouze za určitých podmínek
ROZHODNUTÍ	Neurčitý okruh osob Všechny nebo určité členské státy; určité fyzické nebo právnické osoby	Přímo použitelné a závazné v celém rozsahu
DOPORUČENÍ	Všechny nebo určité členské státy, ostatní orgány EU, jednotlivci	Nezávazné
STANOVISKO	Všechny nebo určité členské státy, ostatní orgány EU Neurčitý okruh adresátů	Nezávazné

NAŘÍZENÍ JAKO „ZÁKONY UNIE“

Právními akty, jejichž prostřednictvím mohou orgány Unie nejvýrazněji zasahovat do vnitrostátních právních řádů, jsou nařízení. Lze je charakterizovat dvěma v mezinárodním právu velice neobvyklými vlastnostmi:

- jejich *komunitární charakter*, to znamená, že v celé Unii bez ohledu na státní hranice prosazují jednotně naprosto stejné právo a platí jednotně a úplně ve všech členských státech. Tak je členským státům odepřena možnost uplatňovat ustanovení daného nařízení neúplně, či zvolit pouze některá ustanovení, a tím zabránit uplatňování ustanovení, s nimiž ten který stát nesouhlasil již v schvalovacím postupu nebo která jsou v rozporu s určitými národními zájmy. Členské státy nemohou rovněž obcházet závaznost nařízení s poukazem na úpravu a praxi ve vnitrostátním právu,

- jejich *přímá použitelnost*, čímž je vyjádřena skutečnost, že nařízení bez zvláštní vnitrostátní prováděcí normy stanoví stejné právo a bezprostředně udělují občanům Unie práva a ukládají jim povinnosti. Členské státy, včetně jejich orgánů, soudů a úřadů, stejně jako všechny osoby, jež spadají do osobní působnosti nařízení, jsou právem Unie přímo vázány a musí ho dodržovat stejně jako právo vnitrostátní.

Podobnost těchto právních aktů se zákony vnitrostátního práva je nepřehlédnutelná. Pokud jsou nařízení přijímána za účasti Evropského parlamentu (v rámci spolurozhodování – viz následující kapitola), označují se jako legislativní akty. Nařízeními, která jsou přijímána pouze Radou nebo Evropskou komisí, tato parlamentní spoluodpovědnost chybí, takže (minimálně z formálního hlediska) nevykazují všechny charakteristiky zákona.

SMĚRNICE

Směrnice tvoří vedle nařízení nejdůležitější právní nástroj EU. Směrnice se snaží zajistit nutnou jednotu práva Unie na straně jedné a zachování různorodosti zvláštností jednotlivých členských států na straně druhé. Prvořadým cílem směrnice proto není (na rozdíl od nařízení) sjednocování práva, nýbrž jeho harmonizace. Prostřednictvím harmonizace mají být odstraněna rozdílná ustanovení vnitrostátních právních a správních předpisů a rozdíly mají být postupně odstraněny tak, aby v členských státech platily pokud možno stejné hmotné právní podmínky. Směrnice tak představuje jeden ze základních nástrojů k dotvoření vnitřního trhu.

Směrnice je pro členské státy závazná jen s ohledem na dosažení stanoveného cíle, přenechává jim však volbu formy a prostředků, s jejichž pomocí bude ve vnitrostátním právním řádu tohoto cíle dosaženo. Toto zapojení států odráží snahu provádět zásahy do vnitrostátního právního a správního systému mírnou formou. Tak mohou členské státy při uskutečňování cílů práva Unie zohlednit své vnitrostátní zvláštnosti, neboť směrnice nenahrazuje automaticky vnitrostátní právní předpis, nýbrž členské státy jsou povinny upravit své vnitrostátní právo podle ustanovení Unie. Výsledkem je dvoustupňový legislativní proces.

V *prvním stupni* je směrnicí závazně stanoven výsledek, o nějž se usiluje *na úrovni EU* a jehož musí daný adresát, tj. více členských států nebo všechny členské státy, dosáhnout během stanovené lhůty. Orgány Unie mohou tento

výsledek předem podrobně určit, takže členské státy nemají žádný prostor pro vlastní věcné úpravy. Tato možnost se využívá zejména v oblasti technických norem nebo při ochraně životního prostředí.

V *druhém, vnitrostátním* stupni, je výsledek stanovený na úrovni EU převeden obsahově do práva členských států. I když členské státy při volbě formy a prostředků pro provádění směrnic požívají v zásadě volnosti, následuje posuzování, zda je daná právní úprava provedena do vnitrostátního práva v souladu s právem EU a podle jejích kritérií. Jako zásada platí, že provedení směrnice musí vytvořit právní stav, který dostatečně jasně a konkrétně vyjadřuje práva a povinnosti obsažené ve směrnici, a tak je občanu Unie poskytnuta možnost danou směrnicí uplatnit nebo napadnout u soudu. K tomu je zpravidla zapotřebí přijetí závazného vnitrostátního právního aktu nebo zrušení či změna stávajícího právního nebo správního předpisu. Samotná správní praxe nestačí, jelikož ta může být správou libovolně měněna podle povahy věci a navíc nepoživá dostatečné publicity.

Směrnice zpravidla nezakládá bezprostřední práva a povinnosti občanů Unie; výslovně se obrací pouze na členské státy. Občanům Unie vznikají naproti tomu práva a povinnosti teprve prostřednictvím aktu, jímž je směrnice příslušnými orgány členských států provedena. To je pro občana Unie bezvýznamné potud, pokud státy plní své povinnosti vyplývajících z právních aktů Unie. *Nevýhodné* je to však pro občana Unie v případě, že by uskutečňování cíle stanoveného směrnicí bylo pro něj přínosné, vnitrostátní prováděcí akt však zcela chybí, nebo byl vydán chybně. Aby se toto vyloučilo, Soudní dvůr v ustálené judikatuře rozhodl, že za určitých podmínek se může občan Unie bezprostředně dovolávat na ustanovení směrnice a nárokovat práva, která mu náleží, případně je uplatňovat u vnitrostátních soudů. Předpoklady přímého účinku definuje Soudní dvůr takto:

- ustanovení směrnice musí dostatečně jasně a přesně stanovit práva občanů Unie a podniků Unie,
- výkon práva nesmí být vázán na žádnou podmínku nebo omezující podmínku,
- vnitrostátním zákonodárcům nesmí být ponechán žádný manévrovací prostor na vlastní zvážení při obsahovém řešení přejímaného práva a
- musí uplynout lhůta pro provedení směrnice.

Tato judikatura Soudního dvora o přímém účinku směrnic spočívá především na úvaze, že členský stát jedná protiprávně, pokud uplatňuje své právo, přestože ho měl patřičně upravit v souladu s ustanoveními směrnice. Proti tomuto nepřípustnému výkonu práva ze strany členského státu působí uznání přímého účinku ustanovení směrnice do té míry, že zamezuje tomu, aby dotyčný členský stát získal díky porušení práva Unie nějaké výhody. V tomto smyslu připadá přímému účinku směrnic *sankční charakter*. Tomuto zařazení odpovídá rovněž skutečnost, že Soudní dvůr uznával přímý účinek směrnic pouze ve vztahu jednotlivce k členskému státu, a to jen tehdy, vyzníval-li přímý účinek ve prospěch občana Unie, a nikoli k jeho tíži, tj. pouze v případech, v nichž právo Unie poskytuje občanům Unie příznivější úpravu, než je úprava v nepřizpůsobeném vnitrostátním právu (*vertikální přímý účinek*). Skutečnost, že přímý účinek ustanovení směrnice ve prospěch jednotlivce může být na úkor jiného jednotlivce (tzv. „směrnice s dvojím účinkem“, která se často objevuje v právu v oblasti zadávání veřejných zakázek a ochrany životního prostředí), nebrání uplatnění vertikálního přímého účinku směrnic. Tato újma se považuje pouze za negativní právní odraz, který nevyhnutelně vyplývá z povinnosti členských států po uplynutí lhůty pro provedení sladit svůj právní řád s cíli směrnice; žádá další újma způsobená uznáním vertikálního přímého účinku směrnic neexistuje.

Přímý účinek směrnic mezi jednotlivci (*horizontální přímý účinek*) Soudní dvůr naproti tomu odmítl. Sankční charakter přímého účinku vedl Soudní dvůr ke konstatování, že tento účinek nemůže zasahovat do vztahů mezi soukromými osobami, jelikož ty nelze pokládat za odpovědné za nečinnost členského státu. Soukromé osoby se mohou naopak spolehnout na zásady právní jistoty a ochrany oprávněných očekávání. Občan Unie musí mít možnost spolehnout se na to, že směrnice má právní účinky až po přijetí vnitrostátních prováděcích opatření. Ve své novější judikatuře však Soudní dvůr zmírnil odmítnutí přímého účinku práva směrnic v soukromoprávních záležitostech. Přímý účinek je omezen na případy, kdy se jedna smluvní strana chce dovolávat práva plynoucího ze směrnice vůči právu druhé strany, které vyplývá z vnitrostátního práva. To otevírá cestu horizontálnímu uplatňování přímo použitelných ustanovení směrnic v případech, které se týkají například dodržování objektivního vnitrostátního práva (např. soutěžitel chce donutit své konkurenty, aby dodržovali vnitrostátní právo, které porušuje právo směrnic), nebo plnění povinností vyplývajících z vni-

trostátního práva, které jsou v rozporu s použitím směrnice (např. odmítnutí plnit smlouvu s odvoláním na vnitrostátní právní předpisy, které toto zakazují, jež jsou však v rozporu s právem směrnic).

Přímý účinek směrnice nutně neznamená, že ustanovení směrnice přiznává práva jednotlivci. Ustanovení směrnic mají přímý účinek, pokud mají *účinek objektivního práva*. Pro uznání tohoto účinku platí stejné předpoklady jako pro uznání přímého účinku s tou výjimkou, že místo jasného a přesného práva občana Unie nebo podniku Unie je stanovena jasná a přesná povinnost členského státu. Je-li tomu tak, jsou směrnicí vázány všechny orgány, tj. zákonodárce, správní orgány a soudy členských států, a musí ji dodržovat a přednostně uplatňovat právo Unie. Konkrétně z toho vyplývá například rovněž povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí nebo přiznat při uplatňování přednost spornému ustanovení směrnice před vnitrostátním právem, které je s ní v rozporu. Směrnice mají mimoto vůči členským státům určité omezující účinky, a to ještě před uplynutím lhůty na jejich provedení. Vzhledem k závazné povaze směrnice se musí členské státy podle zásady loajální spolupráce (článek 4 Smlouvy o EU) ještě před uplynutím lhůty pro provedení zdržet všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.

Soudní dvůr mimoto v rozsudcích ve věcech *Francovich* a *Bonifaci* z roku 1991 uznal povinnost členských států nahradit škodu, která byla způsobena chybějící nebo nesprávně převzatou směrnicí. V obou případech šlo o otázku odpovědnosti Itálie za to, že ve stanovené lhůtě neprovedla směrnicí Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele. Směrnice se týká zajištění nároku pracovníků na mzdu v období před vznikem platební neschopnosti zaměstnavatele, případně před výpovědí z tohoto důvodu. Za tímto účelem měly být vytvořeny záruční fondy, které by byly chráněny před ostatními věřiteli zaměstnavatele a jež by byly financovány zaměstnavatelem nebo z veřejných zdrojů. Soudní dvůr zde stál před problémem, že cílem této směrnice sice bylo udělit zaměstnancům subjektivní právo na výplatu mzdy z prostředků záručního fondu, který měl být vytvořen, tomuto právu však musela být odepřena přímá použitelnost, tj. uplatnění tohoto práva u vnitrostátních soudů, jelikož v důsledku neprovedení této směrnice nedošlo k vytvoření záručního fondu a navíc nebylo určeno, kdo je v souvislosti s platební neschopností dlužníkem. Pro tento případ Soudní dvůr ve svém rozsudku rozhodl, že italský stát je povinen nahradit dotyčným zaměstnancům

způsobenou škodu, jelikož neprovedením směrnice upřel zaměstnancům právo, které jim přiznala směrnice. Povinnost nahradit škodu (ačkoliv není v právu Unie přímo stanovena) je podle názoru Soudního dvora nedělitelnou součástí právního řádu EU, jelikož jeho plná účinnost by byla omezena a ochrana jím přiznaných práv snížena, kdyby občané Unie neměli možnost získat odškodnění v případě, že jejich práva byla poškozena jednáním členských států, které je v rozporu s právem EU.

ROZHODNUTÍ

Třetí kategorii právních aktů v legislativním systému EU tvoří rozhodnutí. Účinné uplatňování a provádění Smluv o Unii a nařízení je myslitelné pouze tehdy, mají-li orgány EU v případech, kdy samy odpovídají za provádění práva Unie, možnost působit bezprostředně na postavení jednotlivého občana Unie, jednotlivého podniku i jednotlivého členského státu. To ostatně odpovídá situaci ve vnitrostátních právních řádech. I zde jsou státní správou vydáním správního aktu závazně stanoveny následky vůči občanům, které vyplývají z použití zákona v konkrétním případě.

Tuto funkci v právním řádu EU plní rozhodnutí. Rozhodnutí představují typický právní akt, s jehož pomocí orgány Unie závazně upravují jednotlivé případy. Prostřednictvím rozhodnutí mohou orgány Unie od členského státu nebo od občana Unie požadovat, aby konal nebo aby se konání zdržel, mohou mu přiznávat práva nebo ukládat povinnosti.

Základní charakteristiky rozhodnutí lze shrnout takto:

- Rozhodnutí má *individuální platnost*, čímž se liší od nařízení. Adresáti rozhodnutí musí být individuálně označeni a rozhodnutí je závazné pouze pro ně. Postačí, lze-li okruh dotčených osob určit v době přijetí rozhodnutí s tím, že se tento okruh nebude v budoucnu rozšiřovat. Důležitý je přitom především obsah rozhodnutí, které musí mít schopnost bezprostředně a individuálně ovlivnit postavení občanů. V tomto smyslu mohou být rozhodnutím dotčeny i třetí osoby, a to do té míry, v jaké jsou dotčeny kvůli zvláštním osobním vlastnostem nebo zvláštním okolnostem, které je vyčleňují z okruhu ostatních osob, a činí je tak identifikovatelnými podobně jako adresáta.
- Rozhodnutí je *závazné* ve všech svých částech, čímž se liší od směrnice, která je závazná jen co do cílů, jichž má být dosaženo.

- Adresáti rozhodnutí jsou jimi *přímo* vázáni. Rozhodnutí určené určitému členskému státu může mít mimoto za stejných podmínek jako směrnice bezprostřední účinek i pro občany Unie.

DOPORUČENÍ A STANOVISKA

Poslední kategorií právních aktů, která je výslovně stanovena ve Smlouvách o Unii, jsou doporučení a stanoviska. Doporučení a stanoviska umožňují orgánům Unie vyjadřovat se nezávazně jak ve vztahu k členským státům, tak i v některých případech ve vztahu k občanům Unie, tj. aniž by adresátům přitom vznikaly právní povinnosti.

V *doporučeních* je adresát vyzván k určitému chování, není však k němu právně povinován. Například v případech, kdy přijetí nebo změna právního či správního předpisu v některém členském státě narušuje podmínky hospodářské soutěže na evropském vnitřním trhu, může Evropská komise dotyčnému státu doporučit vhodná opatření, aby k nerovnováze nedošlo (viz druhá věta čl. 117 odst. 1 SFEU).

Stanoviska zaujímají orgány Unie naproti tomu tehdy, jde-li o posouzení současné situace nebo určitých procesů v Unii nebo v členských státech. Částečně však slouží rovněž k přípravě pozdějších závazných právních aktů nebo jsou předpokladem řízení u Soudního dvora (viz články 258 a 259 SFEU).

Skutečný význam doporučení a stanovisek spočívá především v politické a morální oblasti. Autoři Smluv vycházeli při přijetí těchto právních aktů z předpokladu, že se dotyční již na základě autority orgánů Unie, jejich velkého přehledu přesahujícího státní hranice a jejich znalosti věci dobrovolně podřídí jim určeným doporučením nebo že ze stanoviska k určité situaci vyvodí potřebné důsledky. Doporučení a stanoviska mohou mít ovšem právní účinky nepřímou, a to vytvářejí-li předpoklady pro pozdější závazné právní akty, nebo pokud dotyčný orgán Unie sám přijme závaznost daného právního aktu, čímž může za určitých okolností vytvořit oprávněná očekávání.

USNESENÍ, PROHLÁŠENÍ A AKČNÍ PROGRAMY

Vedle právních aktů uvedených ve Smlouvách o Unii zbývá orgánům Unie ještě množství aktů, jejichž prostřednictvím dochází k utváření právního



2.–3. prosinec 1985, Lucemburk

Při příležitosti zasedání Evropské rady demonstrují evropští federalisté za Evropskou unii a za zrušení hranic, k němuž mezi určitými zeměmi došlo až o deset let později.

řádu EU. Význam v praxi Unie mají především usnesení, prohlášení a akční programy.

Tvůrci *usnesení* jsou Evropská rada, Rada a Evropský parlament. V usneseních jsou vyjadřovány společné názory a záměry s ohledem na celkový vývoj integrace a na konkrétní úkoly uvnitř i vně EU. Předmětem usnesení, která se týkají oblasti vnitřních záležitostí EU, jsou například základní otázky politické unie, regionální politika, energetická politika a hospodářská a měnová unie, zejména zřízení Evropského měnového systému. Tato usnesení mají především politický význam jako orientační prostředek pro budoucí práci Rady. Jako *společné vyjádření politické vůle* usnadňují usnesení rozhodující měrou nalezení shody v Radě. Mimoto zajišťují minimální míru shody v rozhodování na úrovni Unie a na úrovni jednotlivých členských států. Této funkci však musí odpovídat i právní hodnocení usnesení, tj. že tento nástroj musí být pružný a nesmí být přespříliš zatížen právními požadavky a závazky.

U *prohlášení* je nutno rozlišovat dvě různé formy: Pokud se prohlášení vztahují k *dalšímu vývoji Unie*, jako například prohlášení o EU, demokracii a základních právech, významově odpovídají v podstatě usnesením. Tento druh je používán, má-li být oslovena široká veřejnost či určitý okruh adresátů. Vedle toho jsou prohlášení používána i v souvislosti s přijímáním rozhodnutí v Radě. Jedná se o prohlášení, v nichž členové Rady společně nebo jednostranně vyjadřují svůj názor na výklad daných rozhodnutí Rady. Tato *interpretační prohlášení* představují stálou praxi Rady a jsou tak nepostradatelným prostředkem k dosahování kompromisů v Radě. Právní význam těchto prohlášení je třeba posuzovat podle obecných zásad výkladu. V souladu s nimi je pro výklad určitého ustanovení zásadně směrodatná také vůle tvůrce. To ovšem může platit jen do té míry, do jaké má vysvětlující prohlášení dostatečnou publicitu, jelikož například sekundární právo Unie, které poskytuje jednotlivci bezprostřední práva, nemůže být omezeno na základě nezveřejněných vedlejších úmluv.

Akční programy mohou být vytvářeny z vlastního podnětu Radou nebo Evropskou komisí či na popud Evropské rady a slouží ke konkretizaci legislativních programů a obecných cílů, jež jsou stanoveny ve Smlouvách o Unii. Jsou-li tyto programy výslovně zmíněny v ustanoveních Smluv, jsou orgány Unie těmito ustanoveními vázány při plánování jejich obsahu. V praxi Unie jsou vydávány v podobě tzv. *bílých knih*. Jiné programy jsou však v praxi

chápany jako *orientační pomůcky*, kterým nenáleží žádný právně závazný účinek. Přesto však vyjadřují záměr orgánů Unie jednat v souladu s jejich obsahem. Tyto se v praxi Unie objevují pod názvem *zelené knihy*.

ZVEŘEJNĚNÍ A OZNÁMENÍ

Legislativní akty ve formě nařízení, směrnic určených všem členským státům a rozhodnutí, která nejsou určena konkrétním adresátům, se vyhláší v *Úředním věstníku Evropské unie* v řadě L (L = Législation, legislativní akty). Vstupují v platnost ke dni stanovenému v těchto právních aktech nebo dvacátý den po jejich vyhlášení.

Nelegislativní akty podepisuje předseda orgánu, který je vydává. Tyto akty jsou zveřejňovány v *Úředním věstníku Evropské unie* v řadě C (C = Communication, oznámení).

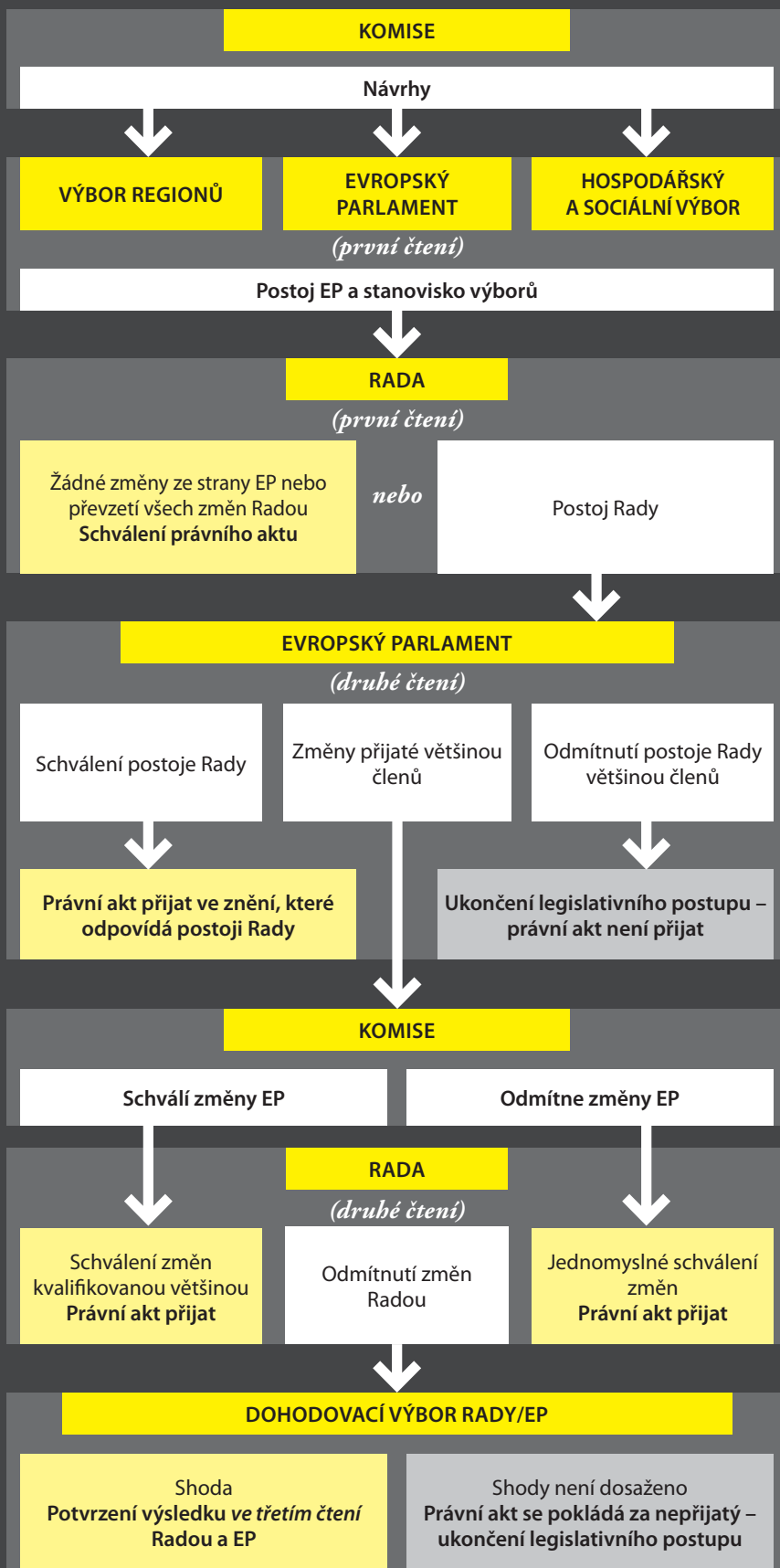
Ostatní směrnice a rozhodnutí určená konkrétním adresátům se oznamují subjektům, jimž jsou určeny, a tímto oznámením nabývají účinku.

Nezávazné právní akty nepodléhají povinnosti týkající se zveřejnění nebo oznámení. Zpravidla jsou však rovněž zveřejňovány v *Úředním věstníku Evropské unie* v řadě C (oznámení).

LEGISLATIVNÍ POSTUP V EU

Na rozdíl od vnitrostátní roviny, kde je vůle lidu vyjadřována prostřednictvím parlamentu, hráli při tvorbě vůle v EU dlouhou dobu rozhodující úlohu představitelé vlád zastupující členské státy v Radě. Bylo tomu tak z prostého důvodu, že EU nevznikla z nějakého „evropského lidu“, nýbrž za svou existenci a formu vděčí členským státům. Ty se nevzdaly části své svrchovanosti ve prospěch EU, aniž by si zaručily silnou pozici v rozhodovacím procesu EU. Přesto se ale v průběhu rozvoje a prohlubování právního řádu EU trvalým posilováním postavení Evropského parlamentu vytvořil vyváženější systém oproti původnímu, výrazně jednostrannému rozdělení pravomocí v rozhodovacím procesu EU, jež bylo zaměřeno na podporu zájmů členských států. Tak byl původní postup, kdy byl Evropský parlament pouze konzultován, doplněn o spolupráci Evropského parlamentu s Radou a nakonec o spolurozhodování Evropského parlamentu v legislativním postupu EU.

ŘÁDNÝ LEGISLATIVNÍ POSTUP (ČLÁNEK 294 SFEU)



Lisabonskou smlouvou bylo *spolurozhodování Evropského parlamentu* povýšeno na „*řádný legislativní postup*“, tudíž na „obecné legislativní pravidlo“, čímž byl v legislativě EU dále posílen demokratický prvek. Postup spolurozhodování spočívá ve společném přijetí nařízení, směrnice nebo rozhodnutí Evropským parlamentem a Radou na návrh Komise. Pouze v několika málo výslovně upravených případech se nařízení, směrnice nebo rozhodnutí přijímají „*zvláštním legislativním postupem*“ Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu. Tyto legislativní postupy jsou doplněny o „*postup souhlasu*“, který Evropskému parlamentu uděluje právo vydat konečné rozhodnutí o vstupu právního aktu v platnost, a „*zjednodušený postup*“, který se používá při vydávání nezávazných právních aktů nebo právních aktů vydávaných pouze jedním orgánem Unie.

Průběh celého postupu

Fáze vzniku návrhu

Tento postup zahajuje v zásadě Komise, která vypracovává návrh na přijetí daného opatření Unie (právo iniciativy). Za přípravu návrhu odpovídá oddělení Komise, jež se danou problematikou zabývá, přičemž se často využívají konzultace s odborníky z jednotlivých členských států. Konzultace s odborníky z členských států přitom probíhají částečně ve zvláště k tomu zřízených výborech nebo rovněž formou dotazování odborníků, které provádí příslušné oddělení Komise. Při vypracovávání svých návrhů však není Komise vázána výsledky konzultací s odborníky členských států. Návrh vypracovaný Komisí, který podrobně určuje obsah a formu opatření, která mají být přijata, je projednán členy Komise a může být přijat prostou většinou. Jako „*návrh Komise*“ je spolu s podrobným odůvodněním současně předán Radě a Evropskému parlamentu, a pokud jsou nutné konzultace, rovněž Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů.

První čtení v EP a Radě

Předseda Evropského parlamentu předá návrh příslušnému parlamentnímu výboru, aby jej zpracoval. Výsledek konzultací ve výboru je projednán na plenárním zasedání Evropského parlamentu a je vyjádřen ve stanovisku, které může obsahovat souhlas či odmítnutí nebo změny. Evropský parlament pak postoupí svůj postoj Radě.

Rada může v prvním čtení postupovat následovně:

- Schválí-li Rada postoj EP, je dotyčný akt přijat ve znění odpovídajícím postoji Evropského parlamentu; legislativní postup tím končí.
- Neschválí-li Rada postoj EP, přijme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Evropskému parlamentu.

Rada podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, na základě kterých přijala postoj v prvním čtení. Komise podrobně informuje Evropský parlament o svém postoji.

Druhé čtení v EP a Radě

Evropský parlament má ve druhém čtení do tří měsíců od postoupení postoje Rady tři možnosti:

- 1) EP může schválit postoj Rady nebo nepřijme žádné usnesení: pak se dotyčný akt pokládá za přijatý ve znění odpovídajícím postoji Rady;
- 2) EP odmítne postoj Rady většinou hlasů všech svých členů: pak se navržený akt pokládá za nepřijatý a legislativní postup končí;
- 3) EP navrhne většinou hlasů všech svých členů změny postoje Rady: změněný text se postoupí Radě a Komisi, která k těmto změnám zaujme stanovisko.

Rada projedná pozměněný postoj a do tří měsíců od obdržení změn EP má dvě možnosti:

- 1) Rada může schválit všechny změny EP: pak se dotyčný akt pokládá za přijatý. Souhlasí-li se změnami EP i Komise, postačuje kvalifikovaná většina; není-li tomu tak, může Rada změny EP schválit pouze jednomyslně;
- 2) Rada neschválí všechny změny EP nebo nedosáhne potřebné většiny: pak je zahájen dohodovací postup.

Dohodovací postup

Dohodovací postup je zahájen předsedou Rady po dohodě s předsedou Evropského parlamentu. Za tímto účelem je zřízen dohodovací výbor, jenž se

v současnosti skládá z 27 rovnoprávných zástupců Rady a Evropského parlamentu. Dohodovací výbor má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou ve lhůtě šesti týdnů od svého svolání, a to na základě postojů Evropského parlamentu a Rady v druhém čtení.

Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady.

Neschválí-li dohodovací výbor ve lhůtě šesti týdnů od svého svolání společný návrh, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý.

Třetí čtení v EP a Radě

Schválí-li dohodovací výbor ve lhůtě šesti týdnů společný návrh, mají Evropský parlament, který se usnáší nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, a Rada, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, ode dne tohoto schválení šest týdnů na to, aby přijaly navrhovaný akt v souladu se společným návrhem. Pokud tak neučiní, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý a legislativní postup je ukončen.

Zveřejnění

Přijatý právní akt je ve své konečné podobě vypracován v současnosti ve 23 úředních jazycích: angličtině, bulharštině, češtině, dánštině, estonštině, finštině, francouzštině, irštině, italštině, litevštině, lotyštině, maďarštině, maltštině, němčině, nizozemštině, polštině, portugalsštině, rumunštině, řečtině, slovenštině, slovinštině, španělštině a švédštině, a podepsán předsedy Evropského parlamentu a Rady a následně zveřejněn v *Úředním věstníku Evropské unie*, nebo je-li právní akt určen určitému adresátovi, je oznámen „tomu, komu je určen“.

Postup spolurozhodování představuje pro Evropský parlament výzvu a současně příležitost. Má-li být tento postup úspěšný, je sice nutná dohoda v dohodovacím výboru; současně však zásadně mění vztah mezi Evropským parlamentem a Radou. Při legislativním postupu jsou si oba orgány rovný. Je na Evropském parlamentu a Radě, aby prokázaly svou schopnost dospět

ke kompromisu a pokud možno dohodnout se v dohodovacím výboru na společném návrhu.

POSTUP SOUHLASU

Stejně silnou formu účasti Evropského parlamentu při vytváření práva v rámci EU představuje postup souhlasu. Podle tohoto postupu může být právní akt přijat jen tehdy, pokud předtím získal souhlas Evropského parlamentu. Tento postup však po obsahové stránce nevytváří pro Evropský parlament žádný bezprostřední manévrovací prostor, a tak Evropský parlament nemůže navrhnout žádné změny, ani je nemůže při postupu souhlasu prosazovat, nýbrž je omezen na schválení či odmítnutí navrhovaného právního aktu.

Tento postup je určen například pro vstup států do EU, uzavření dohod o přidružení, pro dohody mající významný dopad na rozpočet Unie a dohody se třetími zeměmi v oblastech politiky, na něž se vztahuje řádný legislativní postup (čl. 218 odst. 6 SFEU).

ZJEDNODUŠENÝ POSTUP

Ve zjednodušeném postupu *jsou právní akty přijímány orgánem Unie bez návrhu Komise*.

Tento postup se použije v první řadě u opatření přijatých *v rámci pravomoci Komise* (např. schvalování státních podpor).

Zjednodušeným postupem jsou vydávány rovněž *nezávazné právní akty*, tedy zejména doporučení a stanoviska Rady a Komise. Komise přitom není omezena na případy stanovené ve Smlouvě, nýbrž může vydávat doporučení a stanoviska vždy, když to považuje za nutné.

V zjednodušeném postupu jsou právní akty přijímány v zásadě prostou většinou.

SYSTÉM SOUDNÍ OCHRANY EU

Unie, která se považuje za právní společenství, musí poskytnout dotčeným subjektům úplný a účinný systém soudní ochrany. Systém soudní ochrany v EU odpovídá tomuto požadavku. Uznává právo jednotlivce na *účinnou soudní ochranu těch práv*, která vyplývají z právního řádu EU. Tato ochra-

na patří k obecným právním zásadám, které vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a z Evropské úmluvy o lidských právech (články 6 a 13) a jsou zaručeny soudní pravomocí EU (Soudním dvorem, Tribunálem a specializovanými soudy). Za tímto účelem existuje řada řízení, která jsou stručně popsána níže.

ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ SMLOUVY (ČLÁNEK 258 SFEU)

Toto řízení slouží ke zjištění, zda členský stát porušil povinnosti, které mu ukládá právo Unie. Toto řízení náleží výlučně do příslušnosti Soudního dvora Evropské unie. S ohledem na závažný charakter takové výtky se před podáním žaloby u Soudního dvora provádí předběžné řízení, v němž je dotyčným členským státům dána možnost se k výtce vyjádřit. Jestliže toto řízení nevede k vyřešení sporných otázek, může buď Komise (článek 258 SFEU), nebo členský stát (článek 259 SFEU) podat u Soudního dvora žalobu na porušení Smlouvy. V praxi je obvykle iniciativa na straně Komise. Soudní dvůr přezkoumá sporný případ a určí, zda došlo k porušení Smlouvy, či nikoli. Je-li zjištěno porušení Smlouvy, je dotyčný členský stát povinen neodkladně napravit zjištěný nedostatek. Pokud se členský stát tomuto rozsudku nepodřídí, má Komise možnost členskému státu, který porušil Smlouvu a který nerespektoval rozsudek Soudního dvora, nechat v druhém rozsudku uložit povinnost zaplatit paušální částku nebo penále (článek 260 SFEU). Pokud členský stát ani nadále rozsudek Soudního dvora ve věci porušení Smlouvy nerespektuje, může to mít pro něj značné finanční důsledky.

ŽALOBA NA NEPLATNOST (ČLÁNEK 263 SFEU)

Žaloba na neplatnost (nazývaná rovněž odpůrčí žaloba nebo zrušovací žaloba) umožňuje objektivní soudní kontrolu nad činností orgánů Unie (*abstraktní přezkum zákonitosti*) a poskytuje jednotlivci (i když s určitými omezeními) přístup k soudní moci EU (*záruka ochrany práv jednotlivců*).

Tuto žalobu lze podat proti veškerým aktům orgánů Unie, které mají závazné právní účinky a jimiž mohou být nepříznivě dotčeny zájmy žalobce změnou jeho právního postavení. Žalobu mohou kromě členských států, Evropského parlamentu, Rady a Komise podat rovněž Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů, pokud se dovolávají porušení práv, která jim byla svěřena.

Naproti tomu občané Unie nebo podniky mohou podat žalobu na neplatnost jen proti rozhodnutím, která jsou jim určena nebo která se jich (ačkoliv byla vydána vůči jiným osobám) bezprostředně a osobně dotýkají. Předpoklad bezprostředního a osobního dotčení je podle judikatury Soudního dvora splněn tehdy, je-li daná osoba individualizována způsobem, který ji vyjímá z okruhu ostatních osob. Kritériem „bezprostřednosti“ má být zajištěno, že k podání žaloby u Soudního dvora případně u Tribunálu dojde až tehdy, lze-li s jistotou konstatovat jak způsob tak i existenci poškození právního postavení žalobce. Kritérium „individuálnosti“ má vedle toho vyloučit tzv. „*actio popularis*“ (žaloby ve veřejném zájmu).

Je-li žaloba opodstatněná, Soudní dvůr nebo Tribunál prohlásí napadený akt za neplatný od počátku. V odůvodněných případech může Soudní dvůr či Tribunál prohlášení o neplatnosti omezit na dobu od vyhlášení rozsudku. S ohledem na zajištění práv a zájmů žalobců jsou tyto ovšem z omezení účinků rozsudku o neplatnosti vyňaty.

ŽALOBA PRO NEČINNOST (ČLÁNEK 265 SFEU)

Tato žaloba doplňuje právní ochranu vůči Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Komisi a ECB, a to tím, že umožňuje postupovat proti protiprávnímu nepřijetí právního aktu Unie soudní cestou. Před podáním žaloby však musí být provedeno předběžné řízení, při němž musí navrhovatel dotýčný orgán Unie vyzvat, aby jednal. Předmětem žaloby ze strany orgánů je návrh na zjištění, zda dotýčný orgán porušil Smlouvu tím, že nepřijal určitý právní akt. V případě občanů Unie a podniků je předmět žaloby pro nečinnost mimoto omezen na návrh na zjištění, zda byla porušena Smlouva tím, že určitý orgán Unie nevydal akt jim určený, tj. rozhodnutí adresované navrhovateli. Závěrečným rozsudkem je pouze konstatována protiprávnost nečinnosti. Soudní dvůr ani Tribunál není naproti tomu oprávněn vyslovit ve svém rozsudku povinnost přijmout požadovaná opatření. Strana, proti níž je rozsudek vynesen, je pouze povinna přijmout opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora nebo Tribunálu (článek 266 SFEU).

ŽALOBA O NÁHRADU ŠKODY (ČLÁNEK 268 A DRUHÝ PODODSTAVEC ČL. 340 SFEU)

Tato žaloba umožňuje občanům Unie a podnikům, avšak rovněž členským státům, žádat u Soudního dvora EU náhradu škody, která jim vznikla

v důsledku chyby zaměstnance EU. Podmínky odpovědnosti EU jsou ve Smlouvách upraveny pouze částečně; řídí se proto obecnými právními zásadami, které jsou společné právním řádům členských států. Tyto zásady byly rozvíjeny Soudním dvorem. Podle judikatury Soudního dvora podléhá povinnost EU nahradit škodu těmito podmínkami: 1) Protiprávní jednání orgánu Unie nebo zaměstnance EU při výkonu jeho úřední činnosti. O protiprávní jednání jde v případě závažného porušení normy práva Unie, která přiznává jednotlivci, podniku nebo členskému státu určitá práva nebo která byla přijata za účelem jejich ochrany. Povahu ochranné normy mají především základní práva a svobody vnitřního trhu nebo zásada ochrany oprávněných očekávání a zásada proporcionality. Porušení je dostatečně závažné, pokud orgán Unie zjevně a značně překročil své pravomoci. Soudní dvůr posuzuje zejména omezenost počtu osob dotčených protiprávním jednáním a rozsah vzniklé škody, která musí překročit hranici obvyklých hospodářských rizik v daném hospodářském odvětví. 2) Existence škody. 3) Existence příčinné souvislosti mezi vzniklou škodou a jednáním Unie. 4) Není nutné dokazovat zavinění ze strany orgánů Unie.

ŽALOBY ZAMĚSTNANCŮ (ČLÁNEK 270 SFEU)

Soudnímu dvoru EU mohou být předloženy rovněž spory mezi EU a jejími zaměstnanci, případně jejich pozůstalými, které vznikly v rámci služebního poměru. Pro tyto žaloby je nyní příslušný specializovaný Soud pro veřejnou službu zřízený u Tribunálu.

SPORY TÝKAJÍCÍ SE PATENTOVÉHO PRÁVA UNIE (ČLÁNKY 257 A 262 SFEU)

Niceskou smlouvou byl vytvořen právní základ, který umožňuje zřízení patentového soudu Evropské unie. Patentový soud EU, který je třeba napřed vytvořit a který bude připojen k Soudnímu dvoru EU, bude příslušný pro spory týkající se budoucího patentového systému Unie. Do oblasti působnosti tohoto soudu budou spadat zejména řízení, jejichž předmětem je porušení nebo platnost patentů Unie. Od zavedení patentového systému Unie se slibuje levnější a jednodušší zajištění ochrany vynálezů v celé Unii, a to zavedením jediného přihlašovacího řízení. Tím by měly být odstraněny konkurenční nevýhody evropských inovátorů a měl by se podnítit investice do výzkumu a vývoje.

ŘÍZENÍ O OPRAVNÝCH PROSTŘEDCÍCH (ČL. 256 ODS. 2 SFEU)

Vztah mezi Soudním dvorem a Tribunálem je upraven tak, že proti všem rozhodnutím Tribunálu lze k Soudnímu dvoru podat opravný prostředek, ten je však omezen na právní otázku. Tento opravný prostředek se může opírat o nepřislušnost Tribunálu, o procesní chybu, kterou byly poškozeny zájmy dotyčné strany, nebo o porušení práva Unie Tribunálem. Je-li takový opravný prostředek přípustný a opodstatněný, Soudní dvůr rozhodnutí Tribunálu zruší. Je-li případ v dostatečně zralém stádiu, může Soudní dvůr sám rozhodnout; v opačném případě vrátí věc zpět k novému rozhodnutí Tribunálu, který je vázán právním posouzením Soudního dvora.

Obdobná pravidla platí nyní rovněž s ohledem na vztah specializovaných soudů k Tribunálu, přičemž Tribunál přezkoumává rozhodnutí specializovaných soudů jako odvolací orgán. Rozhodnutí (rozhodnutí o odvolání) Tribunálu pak mohou být zase předmětem přezkumu ze strany Soudního dvora, avšak pouze za určitých podmínek.

PŘEDBĚŽNÁ PRÁVNÍ OCHRANA (ČLÁNKY 278 A 279 SFEU)

Žaloby podané u Soudního dvora případně u Tribunálu ani odvolání proti rozhodnutím Tribunálu podané k Soudnímu dvoru nemají odkladný účinek. Jako vyrovnávací prostředek existuje možnost podat Soudnímu dvoru či Tribunálu návrh na *odklad provádění nebo vykonatelnosti napadaného aktu* (článek 278 SFEU) nebo návrh na *nařízení předběžného opatření* (článek 279 SFEU).

Odůvodněnost návrhu o nařízení předběžných opatření je v právní praxi posuzována podle těchto tří kritérií: 1) *Výhled na úspěch v hlavní věci (fumus boni iuris)*: míra předpokládané úspěšnosti je posouzena v rámci souhrnného předběžného přezkoumání argumentů předložených navrhovatelem. 2) *Naléhavost opatření*: naléhavost je posuzována podle toho, jestli je požadované opatření potřebné pro odvrácení závažné a nenapravitelné škody na straně žadatele. Jako kritéria pro posouzení přitom slouží druh a závažnost protiprávního jednání a jeho konkrétní a konečné nepříznivé účinky na majetku žadatele a jiných právně chráněných hodnotách navrhovatele. Finanční škoda je považována za závažnou a nenapravitelnou škodu jen tehdy, nemůže-li být v případě vítězství žadatele v hlavním řízení

plně nahrazena. 3) *Zvážení zájmů*: újmy, které hrozí žadateli při zamítnutí předběžného opatření, jsou uváženy ve vztahu k zájmu EU na okamžité provedení opatření a ve vztahu k újmám, které mohou vzniknout třetím osobám v případě vydání předběžného opatření.

ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE (ČLÁNEK 267 SFEU)

Prostřednictvím řízení o předběžné otázce se mohou vnitrostátní soudy obracet na Soudní dvůr. Vnitrostátní soud může v případě, má-li v rámci příslušného právního sporu uplatnit ustanovení práva Unie, toto řízení pozastavit a předložit Soudnímu dvoru otázku, zda je právní akt vydaný orgány Unie platný a/nebo jak je třeba tento právní akt a Smlouvy o Unii vykládat. Soudce vnitrostátního soudu přitom formuluje právní otázku, na níž Soudní dvůr odpoví formou rozsudku, a nikoli formou stanoviska, čímž je i vnějškově vyjádřen závazný charakter jeho výroku. Řízení o předběžné otázce není nicméně (na rozdíl od ostatních zmiňovaných řízení) sporným řízením směřujícím k rozhodnutí právního sporu, nýbrž představuje pouze část celkového řízení, které začíná u vnitrostátního soudu a tam rovněž končí.

Cílem tohoto řízení je v prvé řadě zajištění jednotného výkladu práva Unie, a tím i jednoty právního řádu EU. Kromě této funkce zachování právní jednoty v EU má toto řízení význam též pro ochranu individuálních práv. Zajištění možnosti, vyhrazené vnitrostátním soudům, přezkoumávat slučitelnost vnitrostátního práva s právem Unie a v případě jejich neslučitelnosti používat přednostně přímo platné právo Unie předpokládá, že obsah a oblast působnosti práva Unie jsou dostatečně jasné. Této jasnosti může být zpravidla dosaženo prostřednictvím předběžného rozhodnutí Soudního dvora, takže řízení o předběžné otázce dává tímto způsobem občanu Unie možnost bránit se proti konání vlastního státu, které je v rozporu s právem Unie, a prosazovat tak právo Unie před vnitrostátními soudy. Na základě této dvojí funkce vyrovnává řízení o předběžné otázce v určité míře omezenou možnost přímé žaloby jednotlivce k Soudnímu dvoru, a získává tak ústřední význam pro právní ochranu jednotlivce. Úspěch tohoto řízení však v konečném důsledku závisí na „ochotě“ vnitrostátních soudců a soudů předkládat otázky vyššímu stupni.

Předmět řízení o předběžné otázce: Soudní dvůr rozhoduje jednak o otázkách výkladu práva Unie, a jednak provádí kontrolu platnosti právních aktů orgánů Unie. Předmětem předběžného rozhodnutí se nemohou stát ustanovení vnitrostátního práva. Soudní dvůr není v rámci řízení o předběžné

otázce oprávněn vykládat vnitrostátní právo, ani posuzovat jeho slučitelnost s právem Unie. To se často při předkládání otázek Soudnímu dvoru přehlídí. Často se objevují otázky týkající se slučitelnosti vnitrostátního právního předpisu s ustanovením práva Unie nebo se otázka týká použitelnosti určité úpravy Unie ve sporu, který řeší vnitrostátní soud. Tyto samy o sobě nepřijatelné otázky nejsou Soudním dvorem prostě zamítány, nýbrž jsou chápány v tom smyslu, že předkládající soud usiluje v podstatě o výklad příslušného právního předpisu Unie, aby mohl následně sám posoudit slučitelnost příslušných vnitrostátních ustanovení s právem Unie. Soudní dvůr přitom postupuje tak, že ze všech materiálů předložených vnitrostátním soudem, zvláště ze zdůvodnění rozhodnutí obrátit se na Soudní dvůr, dále rozpracuje ty prvky práva Unie, jež s ohledem na předmět daného sporu potřebují výklad.

Oprávnění předložit žádost o předběžné otázce: k předkládání jsou oprávněny všechny „soudy členských států“. Pojem soud je třeba chápat ve smyslu práva Unie tak, že nevyjadřuje označení, nýbrž funkci a postavení dané instituce v systému soudní ochrany členských států. Za soudy se tak považují všechny nezávislé instituce, tj. instituce, jež nejsou vázány žádnými pokyny, které v řízení upraveném státem rozhodují právní spory a jejichž rozhodnutí mají právní účinky. K předkládání jsou tak v zásadě oprávněny také ústavní soudy členských států nebo rovněž instituce, které rozhodují spory, i když se nacházejí mimo státní soudní systém, nikoli však soukromé rozhodčí soudy. To, zda vnitrostátní soudce využije svého práva k předložení předběžné otázky, závisí na *vztahu* otázek práva Unie k předmětu sporu u vnitrostátního soudu; o této závažnosti rozhoduje vnitrostátní soudce sám. Strany sporu mohou pouze podávat podněty. Soudní dvůr přezkoumává, zda se jedná o otázku, kterou je možno předložit, tj. zda se položená otázka skutečně týká výkladu Smluv o Unii nebo platnosti aktu orgánu Unie, nebo zda se jedná o skutečný spor, tedy zda nejde o hypotetickou či vykonstruovanou otázku, která by měla Soudní dvůr přimět k vydání právního stanoviska formou předběžného rozhodnutí. Zamítnutí předkládaných otázek Soudním dvorem z těchto důvodů je výjimkou, jelikož se Soudní dvůr vzhledem k obzvláštnímu významu soudní spolupráce při zkoumání obou těchto hledisek chová do jisté míry zdrženlivě. Přesto však právě nejnovější judikatura ukazuje, že Soudní dvůr zpřísnil požadavky na předkládané otázky do té míry, že se ve svých závěrech velice přesně drží již dříve vzneseného požadavku na dostatečně jasné a podrobné objasnění skutkového a právního pozadí původního řízení

a v případě chyb v těchto údajích se prohlašuje za neschopného podat věcně správný výklad práva Unie a žádost o předběžné rozhodnutí zamítá jako nepřípustnou.

Povinnost požádat o rozhodnutí o předběžné otázce: k předložení je povinen každý soud, jehož rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky stanovenými vnitrostátním právem. *Pojem opravný prostředek* zahrnuje všechny opravné prostředky, pomocí nichž může být soudem vydané rozhodnutí přezkoumáno nadřazenou soudní instancí z hlediska skutkového nebo právního (např. odvolání) či pouze v právním ohledu (např. dovolání). Nejedná se přitom o řádné opravné prostředky s omezenými a specifickými účinky (např. obnovení řízení, ústavní stížnost). Soud, jenž je povinen danou otázku předložit, může od předložení upustit pouze v tom případě, kdy je předkládaná otázka bezvýznamná pro výsledek sporu, nebo v případě, kdy již byla Soudním dvorem rozhodnuta nebo kdy není pochyb o výkladu daného předpisu práva Unie. Neomezená povinnost předkládání existuje naproti tomu tehdy, chce-li vnitrostátní soud vycházet z neplatnosti nějakého předpisu práva Unie. Soudní dvůr zcela jasně vyjádřil, že pouze on sám může posuzovat protiprávnost práva Unie. Vnitrostátní soudy proto musí právo Unie uplatňovat a respektovat až do vyjádření Soudního dvora o jeho neplatnosti. Výjimka platí pro soudy, které jsou činné v rámci řízení k zajištění předběžné právní ochrany. Ty jsou podle nejnovější judikatury Soudního dvora při splnění určitých podmínek zmocněny pozastavit výkon vnitrostátního správního aktu, jenž vychází z určitého nařízení Unie, nebo přijmout předběžná opatření za účelem předběžné úpravy sporného právního postavení či poměrů při nezohlednění určité úpravy práva Unie.

Porušení povinnosti obrátit se na Soudní dvůr představuje současně porušení Smluv o Unii, za které je odpovědný dotčený členský stát, jemuž může být uložena sankce prostřednictvím *řízení o porušení Smlouvy*. Praktické účinky takového jednání jsou ovšem velmi omezené, jelikož vláda dotčeného členského státu nemůže uposlechnout případného rozsudku Soudního dvora, protože s ohledem na nezávislost soudů a zásadu rozdělení moci nemůže dávat soudům žádné příkazy. Poté, co byla uznána *odpovědnost členských států podle práva Unie* za jeho porušení (k tomu viz následující kapitola), se jako slibnější ukazuje možnost jednotlivce požadovat od daného členského státu náhradu škody vzniklou porušením povinnosti obrátit se na Soudní dvůr.

Účinky předběžného rozhodnutí: předběžné rozhodnutí, které je vydáno ve formě rozsudku, je závazné v první řadě pro předkládající soud a pro všechny

ostatní soudy, které se budou danou věcí zabývat. Předběžné rozhodnutí má mimoto značné precedentní účinky pro další podobná řízení.

ODPOVĚDNOST ČLENSKÝCH STÁTŮ ZA PORUŠENÍ PRÁVA UNIE

Odpovědnost členských států za škody, které vznikly jednotlivci porušením práva Unie ze strany státu, byla Soudním dvorem v zásadě vyslovena v jeho rozsudku ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech C-46/93 *Brasserie du pêcheur* a C-48/93 *Factortame*. Tento rozsudek o odpovědnosti je zásadním rozsudkem, který se svým významem řadí do skupiny dřívějších rozsudků Soudního dvora o přednosti práva Unie, o přímém účinku ustanovení práva Unie a o uznání základních práv vlastních Unii. Soudním dvorem samotným je označován za „*nutně vyplývající z přímého účinku právních norem Společenství, jejichž porušením byla vzniklá škoda způsobena*“, tím se značně posilují možnosti jednotlivce zasazovat se o dodržování a uplatňování práva Unie ve vztahu ke státním orgánům všech tří mocí (výkonné, zákonodárné a soudní). Svou judikaturu zavedenou v rozsudcích ve věci *Francoovich* a *Bonifaci* Soudní dvůr rozšiřuje. Zatímco tehdy byla odpovědnost státu omezena na případ, kdy jednotlivci vznikla škoda tím, že nedošlo k včasnému provedení směrnice, která jednotlivci přiznávala subjektivní práva, neobsahovala však žádné přímé účinky, nejnovější rozsudek zavádí *obecnou odpovědnost*, která zahrnuje každé porušení práva Unie, které lze přičíst státu.

ODPOVĚDNOST ČLENSKÝCH STÁTŮ ZA PRÁVNÍ AKTY NEBO ZA NEČINNOST

Tato odpovědnost je charakterizována třemi předpoklady, jež v podstatě odpovídají předpokladům odpovědnosti, kterým ve srovnatelné situaci podléhá Unie:

- 1) Záměrem normy Unie, která byla porušena, musí být přiznání práv jednotlivci.
- 2) Porušení musí být dostatečně závažné, tj. stát musí zjevně a podstatně překročit meze svého uvážení. Toto posouzení je záležitostí *vnitrostátních soudů*, které jsou jediné příslušné pro zjištění věcného obsahu a závažnosti porušení práva Unie. Soudní dvůr však ve svém rozsudku určuje hlavní směry pro orientaci vnitrostátních soudů. Podle toho



„ke skutečností, které může příslušný soud vzít v úvahu, patří stupeň jasnosti a přesnosti porušeného pravidla, meze posuzovací pravomoci ponechané takovým pravidlem vnitrostátním orgánům nebo orgánům Společenství, úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání nebo způsobené škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, okolnost, že postoj zaujatý orgánem Společenství mohl přispět k opomenutí, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí odporujících právu Společenství. V každém případě je porušení práva Společenství zjevně závažné, jestliže přetrvávalo i přes vyhlášení rozsudku určujícího vytykané nesplnění povinnosti, rozsudku v řízení o předběžné otázce nebo i přes ustálenou judikaturu Soudního dvora v dané oblasti, z nichž vyplývá protiprávní povaha dotčeného jednání.“

- 3) Existence *bezprostřední příčinné souvislosti* mezi porušením povinnosti členského státu a vznikem škody postiženým osobám. Není třeba dokazovat *zavinění* (úmysl nebo nedbalost), které přesahuje dostatečně závažné provinění proti právu Unie.

ODPOVĚDNOST ZA PORUŠENÍ PRÁVA UNIE SOUDNÍ MOCÍ

Podle Soudního dvora není pochyb o tom, že zásady odpovědnosti platí i pro třetí moc, tj. pro soudy. Jejich rozsudky jsou tedy přezkoumatelné nejen vyšší instancí, nýbrž navíc (pokud vznikly nerespektováním nebo porušením norem práva Unie) v rámci řízení o náhradě škody u příslušných soudů členského státu. V tomto řízení musí být v rámci zkoumání porušení práva Unie u dotčeného rozsudku znovu přezkoumány rovněž otázky skutkové podstaty týkající se práva Unie, aniž by se přitom mohl příslušný soud odvolávat na případnou závaznost rozsudku specializovaného soudu. Partnerem příslušných vnitrostátních soudů pro případné otázky výkladu a/nebo platnosti zpochybněných norem práva Unie nebo souladu vnitrostátní úpravy odpovědnosti s právem Unie je opět Soudní dvůr, který se touto problematikou může zabývat v rámci řízení o předběžné otázce (článek 267 SFEU).

Odpovědnost za porušení práva soudci však zůstává výjimkou. Vzhledem k přísným podmínkám odpovědnosti připadá odpovědnost v úvahu pouze tehdy, pokud soud úmyslně nedbal platného práva Unie, nebo pokud jako ve věci *Köbler* soud posledního stupně potvrdí rozhodnutí znevýhodňující občany Unie, které je v rozporu s právem EU, aniž by předtím Soudní dvůr požádal o objasnění situace s ohledem na právo Unie, které je pro toto rozhodnutí podstatné. V posledně uvedeném případě ochrana práv občanů Unie, kteří se dovolávají práva Unie, nutně vyžaduje, aby byla občanům Unie nahrazena škoda způsobená soudem posledního stupně.



1. březen 2004

Žena kreslí křídou mapu Evropy, jak bude vypadat ke dni 1. ledna 2007.

Zařazení práva Unie do celkového právního systému

Po všem, co jsme se dozvěděli o struktuře EU a jejím právním řádu, není zcela jednoduché přidělit právu Unie jeho místo v celkovém systému práva a vymezit jeho hranice vůči jiným právním řádům. Dva pokusy o zařazení je nutno již předem zavrhnout. Stejně tak jako nelze právo Unie považovat za prostý souhrn mezistátních ujednání, není možné je považovat za část nebo doplněk právních řádů jednotlivých členských států.

SAMOSTATNOST PRÁVNÍHO ŘÁDU EU

Založením Unie omezily členské státy svou legislativní svrchovanost a vytvořily samostatný právní řád, který je pro jejich státní příslušníky i pro ně samotné závazný a který musí uplatňovat i jejich soudy.

To konstatoval Soudní dvůr ve svém slavném rozsudku v již dříve zmíněné věci z roku 1964 *Costa/ENEL*, v níž se pan Costa bránil proti zestátnění výroby a distribuce elektrické energie v Itálii a s tím spojeným převodem provozních zařízení elektroenergetických společností na společnost ENEL.

Samostatnost právního řádu Unie má pro existenci EU zásadní význam, jelikož je jedinou zárukou toho, že nedojde k rozmělnění práva Unie vnitrostátním právem a že bude zajištěna jednotná platnost práva Unie ve všech členských státech. Tak jsou na základě samostatnosti právního řádu EU pojmy práva Unie pojímány v zásadě v souladu s jeho požadavky a s cíli Unie. Takové definování pojmů specifické pro Unii je nezbytné, jelikož by práva zaručená právem Unie byla ohrožena, pokud by v konečném důsledku mohl každý členský stát sám prostřednictvím stanovení obsahu pojmů určovat oblast působnosti svobod zaručených právem Unie. Jako příklad lze uvést třeba pojem „pracovník“, který určuje oblast působnosti práva volného pohybu pracovníků. Obsah tohoto pojmu se může ve specifickém výkladu Unie značně lišit od pojmů, které jsou v právních řádech členských států známe a používány. Měřítkem při přezkoumávání právních aktů Unie je rovněž

výhradně právo Unie samo, a nikoli vnitrostátní právní předpisy a ústavní právo.

Jak však lze na základě této samostatnosti právního řádu EU popsat vztah práva Unie k vnitrostátnímu právu?

I když právo Unie představuje ve vztahu k právním řádům členských států samostatný právní řád, nelze si to představovat tak, že právní řád EU a právní řády členských států tvoří vrstvy jako jednotlivé horniny v zemi. Proti takto strnulému oddělování těchto právních řádů hovoří na jedné straně to, že se týkají těchž osob, jež jsou současně státními příslušníky jednotlivých zemí i občany Unie; na druhé straně by analýza prováděná takovým způsobem opomíjela skutečnost, že se právo Unie může stát živoucím právem až tehdy, je-li přijato právními řády členských států. Ve skutečnosti jsou vnitrostátní právní řády a právní řád EU propojeny a vzájemně na sobě závislé.

VZÁJEMNÉ PŮSOBENÍ PRÁVA UNIE A VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Tento aspekt vztahu mezi právem Unie a vnitrostátním právem zahrnuje vztahy, v nichž se právo Unie a vnitrostátní právo vzájemně doplňují. Ustanovení čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU popisuje tento vztah velice názorně slovy:



„Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

Tato obecná zásada loajální spolupráce byla formulována s vědomím, že samotný právní řád EU není schopen uskutečnit cíle vytyčené založením EU. Na rozdíl od vnitrostátních právních řádů netvoří právní řád EU uzavřený systém, nýbrž potřebuje ke svému provádění jako základ vnitrostátní právní řády. Všechny státní orgány – zákonodárné, vládní (včetně státní správy), soudní – musí proto dojít k poznání, že právní řád EU proti nim nestojí jako něco „vnějšího“ nebo „cizího“, nýbrž že členské státy a orgány Unie je třeba vnímat jako celek, který solidárně sleduje společné cíle. EU se tím stává nejen zájmovým společenstvím, nýbrž především také společenstvím založeným na solidaritě. Z toho vyplývá, že smlouvy o EU a právní přepisy vydané

orgány EU k jejich provádění musí orgány členských států nejen dodržovat, nýbrž je rovněž provádět a naplňovat životem. Toto vzájemné působení práva Unie a vnitrostátního práva je tak mnohotvárné, že zde může být objasněno pouze na několika důležitých příkladech.

Vyjádřením úzkého propojení a doplnění právního řádu EU vnitrostátními právními řády a naopak vnitrostátních právních řádů právním řádem EU je v prvé řadě *system směrníc*, s nímž jsme se setkali již u právních aktů. Zatímco směrnice samotná stanovuje ve formě závazné pro členské státy jen výsledek, jehož je třeba dosáhnout, je na vnitrostátních orgánech, tj. na vnitrostátním právu, jakou formou a pomocí jakých prostředků bude tohoto cíle dosaženo. V oblasti *soudnictví* je úzké spojení vytvořeno řízením o předběžné otázce podle článku 267 SFEU. V tomto řízení mohou, příp. musí, vnitrostátní soudy předkládat Soudnímu dvoru k předběžnému rozhodnutí otázku, které se týká výkladu a platnosti práva Unie a které by mohly mít význam pro rozhodnutí v daném řízení. Řízení o předběžné otázce ozřejmuje na jedné straně to, že i soudy členských států musí dodržovat právo Unie a uplatňovat je, a na druhé straně, že výklad a posuzování práva Unie patří do výlučné pravomoci Soudního dvora. Vzájemná závislost právního řádu EU a vnitrostátních právních řádů se ukazuje konečně také tehdy, jde-li o vyplňování *mezer v právním řádu EU*. K tomu dochází tak, že právo Unie při doplňování vlastních pravidel odkazuje na již existující právní úpravu v právních řádech členských států. Osud právní úpravy Unie je tak od určitého bodu určován příslušnými vnitrostátními právními předpisy. Obecně to platí pro celou oblast *výkonu práva Unie*, pokud právo Unie nevytvoří vlastní předpisy týkající se výkonu práva Unie. Ve všech těchto případech postupují vnitrostátní orgány při provádění předpisů Unie podle ustanovení vnitrostátního práva. Tato zásada ovšem platí jenom potud, není-li zpochybněna účinnost úpravy na úrovni Unie a jsou-li splněny požadavky na jednotné uplatňování práva Unie, jelikož je třeba v každém případě zamezit tomu, aby se s hospodářskými subjekty zacházelo podle rozdílných kritérií, a tudíž nespravedlivě.

STŘET MEZI PRÁVEM UNIE A VNITROSTÁTNÍM PRÁVEM

Vztah mezi právem Unie a vnitrostátním právem se však vyznačuje rovněž tím, že někdy dojde ke střetu právního řádu EU a vnitrostátního právního řádu. Tehdy se hovoří o kolizi mezi právem Unie a vnitrostátním právem. Taková situace vzniká tehdy, pokud některé ustanovení práva Unie zakládá

bezprostřední práva a povinnosti občanů Unie a je-li toto ustanovení obsahově v rozporu s určitou normou vnitrostátního práva. Za tímto na první pohled jednoduchým problémem se skrývají dvě zásadní otázky struktury EU, jejichž zodpovězení je prubířským kamenem, pokud jde o existenci právního řádu Unie: *přímá použitelnost práva Unie* a *přednost práva Unie* před vnitrostátním právem, s nímž je v rozporu.

PRÍMÁ POUŽITELNOST PRÁVA UNIE VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

Přímá použitelnost práva Unie znamená, že kromě orgánů Unie a členských států právo Unie bezprostředně přiznává práva a ukládá povinnosti také občanům Unie.

Prosazení přímé použitelnosti předpisů práva Unie přes počáteční odpor některých členských států, a tím i zajištění existence právního řádu EU, patří k nejvýraznějším úspěchům Soudního dvora. Výchozím bodem jeho judikatury byl již popsán případ nizozemské dopravní společnosti Van Gend & Loos, která se před nizozemským soudem bránila proti zvýšení nizozemského cla na dovoz chemického výrobku ze Spolkové republiky Německo. Výsledek tohoto soudního sporu závisel v konečném důsledku na otázce, zda se i jednotlivec může při zvýšení cla, které odporuje Smlouvě, odvolat na tehdejší článek 12 Smlouvy o založení EHS. Tento článek členským státům výslovně zakazuje zavádění nových a zvyšování stávajících cel v oblasti společného trhu. Soudní dvůr se navzdory radám mnoha vlád a svého generálního advokáta vyslovil s odvoláním na povahu a účel Unie v zásadě pro přímou použitelnost předpisů práva Unie. Ve zdůvodnění Soudní dvůr uvedl,



„že Společenství představuje nový právní řád..., jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci. Právo Společenství, nezávislé na zákonodárství členských států, tudíž nejen ukládá jednotlivcům povinnosti, ale je rovněž určeno k vytváření práv, která se jako taková stávají součástí jejich jmění. Tato práva vznikají nejenom tehdy, když to Smlouva výslovně stanoví, ale také v důsledku povinností, které Smlouva jasně stanoveným způsobem ukládá jak jednotlivcům, tak členským státům a orgánům Společenství.“

Tímto výrokem samotným ještě nebylo získáno mnoho, jelikož zůstala otevřená otázka, *které předpisy práva Unie jsou přímo použitelné*. Soudní dvůr

se této otázce věnoval nejprve s ohledem na primární právo Unie a konstatoval, že pro jednotlivce mohou být použitelné všechny normy zakládajících smluv, které 1) jsou formulovány bezpodmínečně, 2) jsou úplné a právně dokonalé, a proto 3) k jejich splnění nebo účinnosti není třeba žádné další činnosti členských států nebo orgánů Unie.

Těmto kritériím vyhovoval tehdejší článek 12 Smlouvy o EHS, takže podnik Van Gend & Loos mohl z tohoto předpisu odvozovat práva, jež musel nizozemský soud respektovat, a v důsledku toho prohlásit clo uvalené v rozporu se Smlouvou za neplatné. V důsledku této judikatury uznal Soudní dvůr v následném období přímou použitelnost i v případě dalších ustanovení Smluv, která mají pro občana Unie daleko větší význam než článek 12 Smlouvy o EHS. Zdůraznit je třeba rozsudky, v nichž šlo o přímou použitelnost ustanovení o volném pohybu pracovníků (článek 45 SFEU), právu usazování (článek 49 SFEU) a volném pohybu služeb (článek 56 SFEU).

S ohledem na záruky týkající se *volného pohybu pracovníků* rozhodl Soudní dvůr o přímé použitelnosti ve věci *van Duyn*. Skutkovou podstatou této věci bylo, že slečně van Duynové, nizozemské státní příslušnici, bylo v květnu 1973 zamítnuto povolení vstoupit do Spojeného království, protože chtěla pracovat jako sekretářka u scientologické církve, organizace, kterou britské ministerstvo vnitra považovalo za společensky nebezpečnou. S odvoláním na předpisy práva Unie o volném pohybu pracovníků podala slečna van Duynová žalobu k High Court (Vrchnímu soudu). Požadovala, aby High Court stanovil, že je oprávněna zdržovat se ve Spojeném království za účelem výkonu nesamostatné výdělečné činnosti a že má nárok na povolení ke vstupu do Spojeného království. Na otázku předloženou High Court Soudní dvůr odpověděl, že článek 48 Smlouvy o EHS (článek 45 SFEU) je přímo použitelný, a tím je i jednotlivcům uděleno právo, které může být uplatněno u soudů členských států.

Přímou použitelností práva v oblasti *svobody usazování* se Soudní dvůr zabýval na základě otázky belgického Conseil d'État (Státní rady). Ten totiž řešil žalobu podanou nizozemským advokátem J. Reynerseem, jenž se v ní odvolával na svá práva podle článku 52 Smlouvy o EHS (článek 49 SFEU). Pan Reyners podal žalobu z toho důvodu, že ačkoliv složil požadované belgické zkoušky, byla mu odepřena možnost vykonávat v Belgii advokátní činnost z důvodu cizí státní příslušnosti. Ve svém rozsudku ze dne 21. července 1974 Soudní dvůr v této věci rozhodl, že nerovné zacházení

s vlastními státními příslušníky a cizinci v otázce usazování není nadále udržitelné, jelikož článek 52 Smlouvy o EHS je od uplynutí přechodného období přímo použitelný, a poskytuje tak občanům Unie právo vykonávat i v jiných členských státech výdělečnou činnost stejně jako státní příslušník daného státu. Na základě tohoto rozsudku musel být pan Reyners připuštěn k výkonu advokátní činnosti v Belgii.

Soudnímu dvoru se ve věci *Van Binsbergen* naskytla příležitost výslovně konstatovat přímou použitelnost ustanovení o *volném pohybu služeb*. V tomto řízení šlo mimo jiné o to, zda je nizozemský právní předpis, podle něž mohou před odvolacím soudem jako právní zástupci vystupovat pouze osoby usazené v Nizozemsku, slučitelný s ustanoveními práva Unie o volném pohybu služeb. Soudní dvůr na tuto otázku odpověděl záporně se zdůvodněním, že veškerá omezení, jimž je občan Unie podřízen z důvodu své státní příslušnosti nebo pobytu, jsou v rozporu s článkem 59 Smlouvy o EHS (článek 56 SFEU), a jsou proto neplatná.

Velký praktický význam má rovněž uznání přímé použitelnosti ustanovení o *volném pohybu zboží* (článek 41 SFEU), *zásadě stejné odměny mužů a žen* (článek 157 SFEU), *všeobecném zákazu diskriminace* (článek 18 SFEU) a o *volné hospodářské soutěži* (článek 101 SFEU). V oblasti *sekundárního práva* vzniká otázka přímé použitelnosti pouze s ohledem na směrnice a rozhodnutí určená členskými státy, jelikož tento účinek pro nařízení a rozhodnutí určená jednotlivcům vyplývá přímo ze Smluv o Unii (čl. 288 odst. 2 a 4 SFEU). Od roku 1970 rozšířil Soudní dvůr zásady týkající se přímé použitelnosti primárního práva Unie rovněž na směrnice a na rozhodnutí určená členskými státy.

Přímý účinek práva Unie ve formě vytvořené Soudním dvorem má z praktického hlediska obrovský dopad. Zlepšuje postavení jednotlivce tím, že svobody společného trhu vybavil právy, která mohou být prosazována u vnitrostátních soudů. Přímá použitelnost práva Unie se tím současně stává jedním z pilířů právního řádu EU.

PŘEDNOST PRÁVA UNIE PŘED VNITROSTÁTNÍM PRÁVEM

Přímá použitelnost určitého ustanovení práva Unie vede k druhé, stejně základní otázce. Co se stane, pokud předpis práva Unie zakládá přímá práva

a povinnosti občana Unie, je však obsahově v rozporu s některou z norem vnitrostátního práva?

Takovýto konflikt mezi právem Unie a vnitrostátním právem lze vyřešit pouze tak, že jeden z obou právních řádů ustoupí. Psané právo Unie v tomto ohledu neobsahuje žádnou výslovnou úpravu. V žádné ze Smluv o Unii není například obsažen předpis, který by stanovil, že právo Unie je nadřazeno vnitrostátnímu právu, nebo že je mu naopak podřízeno. Přesto lze vyřešit kolizi mezi právem Unie a vnitrostátním právem jen tak, že je právu Unie přiznána přednost před vnitrostátním právem, a tím dojde k vytlačení všech předpisů vnitrostátního práva, které se odchylují od práva Unie, předpisy Unie. Neboť co by zbylo z právního řádu EU, pokud bychom jej chtěli podřadit vnitrostátnímu právu? Téměř nic! Předpisy práva Unie by mohly být zrušeny libovolným vnitrostátním předpisem. O jednotné a rovné platnosti práva Unie ve všech členských státech by už nemohlo být ani řeči. EU by také nemohla plnit úkoly, které na ni byly přeneseny členskými státy. Funkčnost Unie by byla zpochybněna a s velkými nadějemi spojované budování jednotné Evropy zničeno.

Ve vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva takovýto problém neexistuje. Jelikož se *mezinárodní právo* stává součástí vnitrostátního právního řádu teprve po začlenění nebo transformaci, je o otázce přednosti rozhodováno pouze podle pravidel vnitrostátního práva. Podle postavení, které je vnitrostátním právem mezinárodnímu právu přiděleno ve vnitrostátním právním řádu, má toto buď přednost před ústavním právem, nebo se nachází mezi ústavním právem a běžnými zákony, nebo je na stejné úrovni jako běžné zákony. Vztah začleněného nebo transformovaného mezinárodního práva ke stejné postavenému vnitrostátnímu právu je určen podle pravidla, že později vydaný právní akt nahrazuje předchozí (*lex posterior derogat legi priori*). Tato vnitrostátní kolizní pravidla nelze naproti tomu použít v případě vztahu mezi právem Unie a vnitrostátním právem, jelikož právo Unie není součástí vnitrostátního právního řádu. Konflikt mezi právem Unie a vnitrostátním právem proto může být vyřešen pouze ze strany právního řádu EU.

Opět to byl Soudní dvůr, který s ohledem na důsledky pro existenci právního řádu EU prosadil proti vůli některých členských států nevyhnutelnou zásadu přednosti práva Unie. Vystavěl tak vedle přímé použitelnosti druhý sloup právního řádu EU, což umožnilo, aby se tento právní řád stal vskutku nosnou konstrukcí.

V již výše zmíněném věci *Costa/ENEL* dospěl Soudní dvůr ke dvěma zjištěním, která mají velký význam pro vztah práva Unie k vnitrostátnímu právu:

- *Za prvé:* státy s konečnou platností přesunuly svá svrchovaná práva na Společenství, které vytvořily, a pozdější jednostranná opatření by nebyla slučitelná s pojetím práva Unie.
- *Za druhé:* zásadou Smlouvy je skutečnost, že žádný členský stát nesmí zpochybnit status práva Unie jako systému, který je jednotně a úplně používán v celé Unii.

Z toho vyplývá, že právo Unie, které bylo vytvořeno v souladu s pravomocemi stanovenými ve Smlouvách, má přednost před jakýmkoliv právem členských států, které by s ním bylo v rozporu. Nejenže je ve srovnání s dřívějším vnitrostátním právem silnější, nýbrž má rovněž omezující účinek na později přijaté právo.

Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *Costa/ENEL* nakonec zestátnění italské energetiky nepochybnil, zcela rozhodně však konstatoval přednost práva Unie před vnitrostátním právem.

Jako *právní důsledek* tohoto pravidla o přednosti pro případ kolize platí, že vnitrostátní právo, které je v rozporu s právem Unie, je *nepoužitelné*, a tato skutečnost současně brání vzniku nových legislativních aktů, které jsou neslučitelné s právem Unie.

Tohoto zjištění se Soudní dvůr ve své judikatuře trvale přidržel. Ovšem v jednom bodě ji dále rozvinul. Zatímco se ve výše uvedeném rozsudku zabýval pouze otázkou přednosti práva Unie před vnitrostátními zákony, potvrdil zásadu přednosti také s ohledem na vztah mezi právem Unie a vnitrostátním ústavním právem. Vnitrostátní soudy po počátečním váhání stanovisko Soudního dvora v zásadě přijaly. V Nizozemsku nemohly tak jako tak vzniknout potíže, jelikož v nizozemské ústavě je výslovně stanovena přednost práva Unie před vnitrostátním zákonodárstvím (články 65 až 67). V ostatních členských státech byla vnitrostátními soudy rovněž uznána zásada přednosti práva Unie ve vztahu k běžným vnitrostátním zákonům. Přednost práva Unie před *vnitrostátním ústavním právem*, a zde především v oblasti vnitrostátní úpravy ochrany základních práv, narazila naproti tomu u Ústavního soudu Spolkové republiky Německo a Italské re-

publiky zpočátku na odpor, který byl potlačen teprve tehdy, když ochrana základních práv v právním řádu EU dosáhla úrovně, která byla v zásadě srovnatelná s ústavami jednotlivých členských států. Německý Spolkový ústavní soud má nicméně výhrady vůči pokračující integraci, které zřetelně vyslovil zejména ve svých rozsudcích týkajících se Maastrichtské smlouvy a naposledy Lisabonské smlouvy.

VÝKLAD VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA V SOULADU S PRÁVEM UNIE

Aby se při použití pravidla týkajícího se přednosti zamezilo konfliktu mezi právem Unie a vnitrostátním právem, mohou všechny státní orgány, které uplatňují konkrétní právo nebo judikaturu, vycházet z *konformního výkladu vnitrostátního práva v souladu s právem Unie*.

Koncepce konformního výkladu s právem Unie byla Soudním dvorem uznána a začleněna do právního řádu Unie relativně pozdě. Poté, co Soudní dvůr původně považoval za účelné zajistit jednotný výklad vnitrostátních právních předpisů v souladu se směrnicí jen, pokud o to požádaly vnitrostátní soudy, vznikla *povinnost týkající se konformního výkladu v souladu se směrnicemi* teprve v roce 1984 v rozsudku ve věci *Von Colson a Kamann*. V této věci šlo o zjištění výše náhrady škody za diskriminaci žen při přijímání do zaměstnání. Zatímco německý předpis poskytoval náhradu pouze na náhradu škody za porušení legitimního očekávání (zejména čistých nákladů spojených s ucházením se o zaměstnání), směrnice 76/207/EHS požadovala, aby za účelem prosazování rovnosti příležitosti při přístupu k zaměstnání byly ve vnitrostátním právu uloženy účinné sankce. Jelikož však tyto sankce nebyly blíže upřesněny, nemohla být směrnice v tomto ohledu prohlášena za přímo použitelnou, takže hrozilo, že Soudní dvůr vynese rozsudek, v němž sice bude zjištěn rozpor vnitrostátního zákona s právem Unie, vnitrostátnímu soudu však neposkytne žádný základ pro to, aby nebral vnitrostátní předpis v potaz. Soudní dvůr proto rozhodl, že vnitrostátní soudy jsou povinny vnitrostátní předpisy v oblasti občanského práva vykládat a uplatňovat tak, aby byla zaručena účinná sankce za diskriminaci na základě pohlaví. Pouze symbolické odškodnění by požadavky na účinné provedení směrnice nespĺňovalo.

Soudní dvůr spatřuje *právní základ pro konformní výklad s právem Unie* v zásadě loajální spolupráce (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU). Podle této zásady učiní členské státy veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění

závazků, které vyplývají ze Smlouvy o EU nebo z aktů orgánů Unie. K tomu patří i to, že vnitrostátní orgány musí uplatňování a výklad vnitrostátního práva, jemuž jsou nadřazeny předpisy Unie, uvést do souladu se zněním a účelem práva Unie (zásada loajality). V případě vnitrostátních soudů se toto projevuje rovněž v jejich úloze jakožto evropských soudů ve smyslu zabezpečení správného uplatňování a dodržování práva Unie.

Zvláštní formou výkladu v souladu s právem Unie je *konformní výklad v souladu se směrnicemi*. V souladu s tím je členským státům uložena povinnost provést směrnice. Subjekty, které používají právo, a soudy mají konformním výkladem v souladu se směrnicemi přispět k tomu, aby dotyčný členský stát této povinnosti plně dostál. Konformní výklad v souladu se směrnicemi slouží k zajištění shody se směrnicemi na úrovni uplatňování práva, čímž zaručuje jednotný výklad a uplatňování vnitrostátních prováděcích předpisů ve všech členských státech. Na vnitrostátní úrovni nemá být diferencováno to, co bylo právě na úrovni Unie prostřednictvím směrnice harmonizováno.

Konformní výklad v souladu s právem Společenství má své *meze* v jednoznačném znění vnitrostátního ustanovení, které nepřipouští výklad; i přes povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem Unie, která je stanovena v právu Společenství, nesmí být vnitrostátní právo vykládáno *contra legem*. To platí i v případě, kdy vnitrostátní zákonodárce výslovně odmítne provést směrnici do vnitrostátního práva. Tím vyvolaný konflikt mezi právem Unie a vnitrostátním právem lze vyřešit pouze řízením o porušení Smlouvy (články 258 a 259 SFEU).

Závěr

Jak tedy vypadá celkový obraz právního řádu EU?

Právní řád EU je skutečným základem EU a propůjčuje jí charakter právního společenství. Pouze prostřednictvím vytváření nového práva a jeho dodržování mohou být uskutečněny cíle, které byly sledovány při založení EU. K tomu již právní řád EU významně přispěl. A v neposlední řadě je třeba tomuto novému právnímu řádu poděkovat za to, že se díky v podstatě otevřeným hranicím, značnému obchodu se zbožím a službami, migraci pracovníků a vysokému počtu přeshraničního spojování podniků stal společný trh pro 500 milionů lidí každodenní skutečností. Další, dnes již vskutku historickou charakteristikou právního řádu Unie, je jeho mírotvorné působení. V důsledku snahy o zajištění míru a svobody nahrazuje násilí jako prostředek při řešení sporů právními pravidly, která jednotlivce i členské státy sdružují do společenství založeného na zásadě solidarity. Právní řád Unie se tak stává důležitým nástrojem zajištění a budování míru.

Právní řád EU a právní společenství budované na jeho základě mohou přežít pouze tehdy, je-li zajištěno dodržování a ochrana právního řádu. Takovou zárukou jsou oba pilíře právního řádu Unie: přímá použitelnost práva Unie a přednost práva Unie před vnitrostátním právem. Obě tyto zásady, jejichž existenci a dodržování s velkou odhodlaností hájí Soudní dvůr, zaručují jednotné a přednostní uplatňování práva Unie ve všech členských státech.

Při vší nedokonalosti, která je pro právní řád Unie též typická, je přínos právního řádu Unie k řešení politických, hospodářských a sociálních problémů členských států EU neocenitelný.

Příloha

PRECEDENTNÍ PŘÍPADY

Povaha a přednost práva Unie

- Věc 26/62, Van Gend & Loos, Sb. rozh. 1963, s. 3 (povaha práva Unie, práva a povinnosti jednotlivce)
- Věc 6/64, Costa/ENEL, Sb. rozh. 1964, s. 1141 (povaha práva Unie, přímá použitelnost, přednost práva Unie)
- Věc 14/83, Von Colson a Kamann, Sb. rozh. 1984, s. 1891 (výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Unie)
- Věc C-213/89, Factortame, Sb. rozh. 1990, s. I-2433 (přímá použitelnost a přednost práva Unie)
- Spojené věci C-6/90 a C-9/90, Francovich a Bonifaci, Sb. rozh. 1991, s. I-5357 (účinnost práva Unie, odpovědnost členských států za porušování práva Unie, v tomto případě neprovedení směrnice)
- Spojené věci C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pêcheur a Factortame, Sb. rozh. 1996, s. I-1029 (účinnost práva Unie, obecná odpovědnost členských států za porušování práva Unie)
- Spojené věci C-10/97 až C-22/97, IN.CO.GE '90 a další, Sb. rozh. 1998, s. I-6307 (přednost práva Unie)
- Věc C-416/00, Morellato, Sb. rozh. 2003, s. I-9343 (přednost práva Unie)
- Spojené věci C-397/01 až C-403/01, Pfeiffer a další, Sb. rozh. 2004, s. I-8835 (výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Unie)

Pravomoci EU

- Věc 8/55, Fédéchar (Fédération charbonnière de Belgique), Sb. rozh. 1955/56, s. 291 (pravomoci vyplývající z věcné souvislosti, úřední stanovení cen)
- Věc 22/70, Komise v. Rada, Sb. rozh. 1971, s. 263 (právní subjektivita EU a pravomoci EU k uzavírání smluv)
- Věc 6/76, Kamer, Sb. rozh. 1976, s. 1279 (vnější vztahy, mezinárodní závazky, pravomoci EU)
- Stanovisko 1/91, Sb. rozh. 1991, s. I-6079 (Dohoda o EHP I, rozdělení pravomocí)
- Stanovisko 2/91, Sb. rozh. 1993, s. I-1061 (rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy)

Stanovisko 1/94, Sb. rozh. 1994, s. I-5267
(Dohoda WTO, rozdělení pravomocí)

Stanovisko 2/94, Sb. rozh. 1996, s. I-1759
(přistoupení ES k Evropské úmluvě
o ochraně lidských práv a základních
svobod, nedostatečná pravomoc)

Účinky právních aktů

Věc 2/74, Reyners, Sb. rozh. 1974,
s. 631 (přímá použitelnost, svoboda
usazování)

Věc 33/74, Van Binsbergen, Sb. rozh.
1974, s. 1299 (přímá použitelnost, volný
pohyb služeb)

Věc 41/74, Van Duyn, Sb. rozh. 1974,
s. 1337 (přímá použitelnost, volný
pohyb osob)

Věc 11/77, Patrick, Sb. rozh. 1977,
s. 1199 (přímá použitelnost, svoboda
usazování)

Věc 70/83, Kloppenburg, Sb. rozh. 1984,
s. 1075 (směrnice, přímá použitelnost)

Věc 152/84, Marshall, Sb. rozh. 1986,
s. 723 (směrnice, přímá použitelnost)

Věc 103/88, Fratelli Costanzo,
Sb. rozh. 1989, s. 1839 (směrnice, přímá
použitelnost, podmínky, důsledky)

Věc 322/88, Grimaldi, Sb. rozh. 1989,
s. 4407 (doporučení, neexistence
přímé použitelnosti, zohlednění
vnitrostátními soudy)

Věc C-188/89, Foster a další, Sb. rozh.
1990, s. I-3313 (směrnice, horizontální
přímý účinek)

Věc C-292/89, Antonissen,
Sb. rozh. 1991, s. I-745 (prohlášení
v zápisech ze zasedání Rady ministrů,
zohlednění při výkladu)

Věc C-91/92, Faccini Dori, Sb. rozh. 1994,
s. I-3325 (směrnice, horizontální přímý
účinek)

Věc C-431/92, Komise v. Německo,
Sb. rozh. 1995, s. I-2189 (směrnice,
účinek objektivního práva)

Věc C-465/93, Atlanta
Fruchthandelsgesellschaft a další,
Sb. rozh. 1995, s. I-3761 (ověření
platnosti nařízení, řízení o předběžné
otázce, přijetí předběžného opatření,
podmínky)

Věc C-469/93, Chiquita Italia, Sb. rozh.
1995, s. I-4533 (přímý účinek ustanovení
dohody GATT a úmluvy z Lomé)

Věc C-368/96, Generics (UK) a další,
Sb. rozh. 1998, s. I-7967 (prohlášení
v zápisech ze zasedání, zohlednění
při výkladu)

Věc C-144/04, Mangold, Sb. rozh. 2005,
s. I-9981 (směrnice, horizontální přímý
účinek)

ZÁKLADNÍ PRÁVA

Věc 29/69, Stauder, Sb. rozh. 1969, s. 419
(základní práva, obecné právní zásady)

Věc 11/70, Internationale
Handelsgesellschaft, Sb. rozh. 1970,
s. 1125 (základní práva, obecné právní
zásady)

Věci 146/73 a 166/73, Rheinmühlen Düsseldorf, Sb. rozh. 1974, s. 139 a s. 33 (vázanost vnitrostátních soudců rozhodnutími vyšších soudů)

Věc 4/73, Nold, Sb. rozh. 1974, s. 491 (základní práva, obecné právní zásady, společné ústavní tradice)

Věc 175/73, Union syndicale a další, Sb. rozh. 1974, s. 917 (svoboda sdružování)

Věc 130/75, Prais, Sb. rozh. 1976, s. 1589 (svoboda náboženského vyznání a přesvědčení)

Věc 85/76, Hoffmann-La Roche, Sb. rozh. 1979, s. 461 (základní práva, zásada být slyšen)

Věc 149/77, Defrenne, Sb. rozh. 1978, s. 1365 (základní práva, obecné právní zásady)

Věc 44/79, Hauer, Sb. rozh. 1979, s. 3727 (základní práva, právo na vlastnictví)

Věc 293/83, Gravier, Sb. rozh. 1985, s. 593 (rovné zacházení, poplatky za studium)

Věc 234/85, Keller, Sb. rozh. 1986, s. 2897 (právo svobodné volby povolání)

Spojené věci 46/87 a 227/88, Hoechst, Sb. rozh. 1989, s. 2859 (základní práva, zásada být slyšen, správní řízení, nedotknutelnost obydlí, vztah k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod)

Věc 265/87, Schröder, Sb. rozh. 1989, s. 2237 (právo na vlastnictví, právo svobodné volby povolání, omezení)

Věc 5/88, Wachauf, Sb. rozh. 1989, s. 2609 (omezení základních práv)

Věc C-357/89, Raulin, Sb. rozh. 1992, s. I-1027 (zásada rovného zacházení, zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti)

Věc C-97/91, Borelli, Sb. rozh. 1992, s. I-6313 (základní práva, právo obrátit se na soud)

Věc C-132/91, Katsikas, Sb. rozh. 1992, s. I-6577 (základní práva, právo svobodné volby povolání)

Věc C-219/91, Ter Voort, Sb. rozh. 1992, s. I-5485 (svoboda projevu)

Věc C-2/92, Bostock, Sb. rozh. 1994, s. I-955 (základní práva, právo na vlastnictví, právo svobodné volby povolání, konzultace při provádění práva EU)

Věc C-280/93, Německo v. Rada, Sb. rozh. 1994, s. I-4973 (právo na vlastnictví, právo svobodné volby povolání, omezení z důvodu veřejného zájmu)

Věc C-415/93, Bosman a další, Sb. rozh. 1995, s. I-4921 (základní práva, právo svobodné volby povolání)

Stanovisko 2/94, Sb. rozh. 1996, s. I-1759 (základní práva, přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod)

Věc C-55/94, Gebhard, Sb. rozh. 1995, s. I-4165 (základní práva, svoboda usazování, právo svobodné volby povolání)

Věc C-377/98, Nizozemsko v. Parlament a Rada, Sb. rozh. 2001, s. I-7079 (důstojnost člověka, právo na nedotknutelnost lidské osobnosti)

Věc C-274/99 P, Connolly, Sb. rozh. 2001, s. I-1611 (svoboda přesvědčení)

Věc C-60/00, Carpenter, Sb. rozh. 2002, s. I-6294 (ochrana rodiny)

Věc C-112/00, Schmidberger, Sb. rozh. 2003, s. I-5659 (omezení základních práv, svoboda shromažďování a svoboda přesvědčení)

Věc C-276/01, Steffensen, Sb. rozh. 2003, s. I-3735 (právo na účinnou právní ochranu)

Věc C-25/02, Rinke, Sb. rozh. 2003, s. I-8349 (obecná zásada rovnosti)

Věc C-36/02, Omega, Sb. rozh. 2004, s. I-9609 (omezení základních práv)

OBEČNÉ PRÁVNÍ ZÁSADY (VÝBĚR)

Právní jistota

Spojené věci 18/65 a 35/65, Gutmann, Sb. rozh. 1967, s. 75

Věc 98/78, Racke, Sb. rozh. 1979, s. 69

Věc 99/78, Decker, Sb. rozh. 1979, s. 101

Věc 61/79, Denkavit, Sb. rozh. 1980, s. 1205

Spojené věci 66/79, 127/79 a 128/79, Salumi, Sb. rozh. 1980, s. 1237

Věc 70/83, Kloppenburg, Sb. rozh. 1984, s. 1075

Spojené věci T-551/93, T-231/94 až T-234/94, Industrias Pesqueras Campos a další, Sb. rozh. 1996, s. II-247

Spojené věci T-116/01 a T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) a Diputación Foral de Vizcaya v. Komise, Sb. rozh. 2003, s. II-2957

Proporcionalita

Věc 116/76, Granaria, Sb. rozh. 1977, s. 1247

Věc 265/87, Schröder, Sb. rozh. 1989, s. 2237

Věc C-161/96, Südzucker, Sb. rozh. 1998, s. I-281

Věc C-171/03, Toeters, Sb. rozh. 2004, s. I-10945

Ochrana oprávněných očekávání

Věc 74/74, CNTA, Sb. rozh. 1975, s. 533

Věc 120/86, Mulder, Sb. rozh. 1988, s. 2321

Věc 170/86, von Deetzen, Sb. rozh. 1988, s. 2355

Věc C-368/89, Crispoltoni, Sb. rozh. 1991, s. I-3695

Věc T-119/95, Hauer, Sb. rozh. 1998, s. II-2713

Zásada subsidiarity

Věc T-29/92, SPO a další v. Komise,
Sb. rozh. 1995, s. II-289

Věc C-84/94, Spojené království v. Rada,
Sb. rozh. 1996, s. I-5755

Spojené věci C-36/97 a 37/97,
Kellinghusen a Ketelsen, Sb. rozh. 1998,
s. I-6337

Věc C-491/01, British American Tobacco
(Investments) a Imperial Tobacco,
Sb. rozh. 2002, s. I-11453

Občanství Unie

Věc C-85/96, Martínez Sala,
Sb. rozh. 1998, s. I-2691

Věc C-224/98, D'Hoop, Sb. rozh. 2002,
s. I-6191

Věc C-184/99, Grzelczyk, Sb. rozh. 2001,
s. I-6193

Věc C 413/99, Baumbast, Sb. rozh. 2002,
s. I-7091

Věc C-403/03, Schempp, Sb. rozh. 2005,
s. 6421

Evropská komise

ABC práva Evropské unie

Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011

2011 – 129 s. – 16,3 × 25 cm

ISBN 978-92-78-40726-1

doi:10.2830/45058

