

Organizační struktura Evropské unie

Zcela v úvodu je třeba charakterizovat právní základ Evropské unie a Evropských společenství (resp. nyní jen EURATOMu). Jsou jím tzv. *zřizovací smlouvy*, resp. *smlouvy, na nichž EU a ES spočívají*. Jsou to mezinárodní smlouvy uzavřené mezi členskými státy (Římské smlouvy o založení Evropských společenství, Maastrichtská smlouva o založení Evropské unie a další smlouvy navazující). Tyto smlouvy jsou podstatné pro právní režim těchto uskupení - na jejich základě vůbec existují, vyvíjejí činnost a zejména vytvářejí vlastní právo. EURATOM z dalšího výkladu vynecháme.

1. Úvodní přehled organizační (institucionální) struktury EU

Organizační struktura EU je jednotná. Orgány Unie mají pravomoci *vůči členským státům a jejich subjektům (jednotlivcům)*, a proto bylo třeba vytvořit mechanismus, který by zajistil respektování jak zájmů Unie jako celku nové kvality, tak i členských států. Tento mechanismus spočívá v tom, že na rozhodování se musí podílet rovným dílem jak orgán, který reprezentuje zájmy Unie, tak orgán, prosazující zájmy členských států. Proto byla vytvořena základní koncepce tandemu Komise - Rada.

Komise reprezentovala zájmy Společenství (dnes Unie). Na rozhodovacím procesu se účastní tím, že povinně předkládá návrhy opatření (rozhodnutí, legislativních aktů). O přijetí nebo nepřijetí návrhu pak rozhoduje **Rada**, tedy orgán, reprezentující členské státy. Bez návrhu Komise Rada nemůže jednat. Tímto způsobem je zajištěno, že na každém rozhodnutí se podílejí oba orgány, a tedy jsou respektovány jak zájmy Unie, tak většiny členských států. Tento princip představuje jen základní schéma, které je dnes již podstatně modifikováno zejména účastí Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu.

V organizační struktuře Unie dále nesmí chybět demokratický prvek (**Evropský parlament**) a soudní orgány (**Soudní dvůr EU**). Dalšími hlavními orgány jsou **Evropský účetní dvůr** a **Evropská centrální banka**. Kromě toho existují pomocné orgány s konzultativními funkcemi. Nejvyšším politickým orgánem EU, který přijímá jednomyslně zásadní koncepční politická rozhodnutí, je **Evropská rada** (summit).

V dalším výkladu jsou podrobně prezentovány jednotlivé orgány Unie z hlediska své povahy, pravomocí a složení.

2. Evropská komise

Orgánem, který reprezentuje nadnárodní zájmy Unie, je Komise. Dnešní oficiální název je **Evropská komise**. Zde používáme vžitého zkráceného označení Komise. Jejím sídlem je Brusel.

Komise je orgánem **výkonným, iniciativním a kontrolním** s širokými pravomocemi. Její funkce tak připomínají funkce **vlády (tedy orgánu moci výkonné)** v soustavě orgánů státu. Je to orgán (instituce) ryze unijní, *tedy právně nezávislý na členských státech*.

a) Pravomoci Komise

Komise působí především jako orgán **iniciativní**. Předkládá téměř výlučně návrhy legislativních aktů a dalších opatření rozhodovacím orgánům (Radě a Evropskému parlamentu). Veškerá legislativa Unie se tak až na malé výjimky rodí v Komisi.

Komise je zároveň orgánem **výkonným**. Uvádí v život vše, na čem se usnese Rada a Evropský parlament. Je-li zmocněna Radou, může k aktům sekundárního práva (nařízení, směrnice) vydávat vlastní právní předpisy. Může také vydávat prováděcí předpisy k legislativě přijímané Radou a Evropským parlamentem. Je tomu tak především tam, kde se vyžaduje velká operativnost, tedy v oblasti ochrany hospodářské soutěže a některých politik (zejména zemědělské).

Kontrolní pravomoci Komise spočívají především ve sledování dodržování práva Unie, a to jak členskými státy, tak jejich subjekty. V případě zjištěného porušení Komise zahajuje příslušné administrativní řízení proti členskému státu jakkoliv porušujícím právo Unie nebo proti jednotlivci (podniku) např. v oblasti porušování pravidel hospodářské soutěže). Komise rovněž kontroluje udělování státních podpor podnikům, udílí souhlas s fúzemi podniků apod.

Ve vztazích navenek je Unie zastupována Komisí, která sjednává (ale neschvaluje) mezinárodní smlouvy a navazuje a udržuje styky (včetně *diplomatických*) s jednotlivými státy členskými a zejména nečlenskými) a s jinými mezinárodními organizacemi.

b) Složení

Posláním Komise odpovídá i její složení - sbor členů Komise (*komisařů*), kteří **nejsou zástupci členských států**. Jsou to osoby, které sice pocházejí z členských států a jsou jejich příslušníky, avšak při výkonu své funkce jsou **na svých státech absolutně nezávislí** a prosazují **výhradně zájmy Unie**. Nesmějí přijímat instrukce od vlády žádného státu. Naopak členským státům je zakázáno jakkoli na komisaře působit a ovlivňovat jejich jednání ve svůj prospěch. Členové Komise musí být absolutně nezávislí i z hlediska soukromých zájmů: nesmějí vedle své funkce vykonávat žádnou jinou, a to ani neplacenou činnost.

Současná Komise je tvořena **po jednom komisaři z každého členského státu**, tedy v celkovém počtu 28 (do vystoupení Velké Británie). Pokusy o snížení tohoto vysokého počtu nebyly dosud úspěšné.

Jeden z komisařů je **předsedou Komise**. Předseda Komisi reprezentuje a má významnou úlohu při jejím konstituování (viz dále). Předseda sám rozhoduje o vnitřní organizaci Komise. Jeho funkce je převážně politická.

Funkční období Komise je 5 let shodně s funkčním obdobím Evropského parlamentu. Podle současné úpravy je **postup při ustanovování Komise** následující: Rada zasedající na nejvyšší úrovni (hlavy států, předsedové vlád) designuje kvalifikovanou většinou budoucího předsedu Komise. Tato designace podléhá schválení Evropského parlamentu. Rada poté v dohodě s designovaným předsedou schválí kvalifikovanou většinou seznam ostatních navržených členů Komise (komisařů). Každý stát navrhne svého komisaře. Evropský parlament pak schvaluje celý soubor komisařů en bloc, nemůže tedy odmítnout jen některého z nich. Definitivně pak jmenuje celou Komisi Rada, a to opět kvalifikovanou většinou.

Zánik členství v Komisi může nastat kromě smrti komisaře také odstoupením nebo odvoláním. Odstoupení (rezignace) je úkon člena Komise, kterým se vzdává své funkce. O přijetí rezignace rozhoduje na návrh předsedy plénum Komise. Odvolat jednotlivého komisaře může jen Soudní dvůr z mimořádných důvodů (velmi závažný prohrěšek komisaře - zatím k tomu nikdy nedošlo).

Komisi rovněž může **vyjádřit nedůvěru** Evropský parlament, a to pouze jako celku. Pokud by se tak stalo, Komise en bloc odstupuje. Vyjádřit nedůvěru jednotlivému komisaři nelze. Již dvakrát Evropský parlament o důvěře Komisi hlasoval, avšak nikdy nebylo dosaženo požadovaných 2/3 hlasů pro nedůvěru.

Komise se schází k **řádnému zasedání** jednou týdně, a to většinou ve svém hlavním sídle v Bruselu. Probíhá-li zároveň zasedání Evropského parlamentu, schází se Komise ve Štrasburku.

Každý komisař má přidělenou jednu nebo několik oblastí, za něž odpovídá (analogie vládních resortů). Institucionálním vyjádřením této dělby kompetencí jsou **generální ředitelství** (*generální direktoráty* označované zkratkou DG, česky GŘ), které tyto oblasti obhospodařují. Jejich organizace připomíná ministerstva a komisaři, odpovídající za jejich činnost, ministři. Příklady jednotlivých generálních ředitelství: daně a cla, doprava a energie, hospodářská soutěž, hospodářské a finanční věci, informační společnost a média, spravedlnost, svoboda a bezpečnost, vnitřní trh a služby, zdraví a ochrana spotřebitele a další.

Komise má celkem přibližně 32 000 zaměstnanců, z toho několik tisíc tlumočnicků a překladatelů. Je tak administrativním kolosem se všemi byrokratickými vadami, které jsou pro velké úřady typické, počínaje těžkopádností a pomalostí při plnění některých úkolů až po přílišnou složitost byrokratických procedur i pro méně významné věci. Organizační struktura Komise je následující:

Mimo GŘ tvoří Komisi i útvary s obecnou působností (Eurostat, Evropský úřad pro boj proti podvodům OLAF, Úřad pro úřední tisky aj.) a útvary se specializovanou působností (právní služba, tlumočení aj.).

3. Rada Evropské unie

a) Složení

Rada Evropské unie, dříve nazývaná výstižně *Rada ministrů* (dále jen Rada) je orgánem, v němž jsou **zastoupeny členské státy**, a který tedy reprezentuje jejich zájmy. V tomto směru je protikladem Komise.

Členské státy jsou v Radě zastoupeny na ministerské úrovni, a to členy vlády (resortními ministry) podle projednávaných otázek. Při projednávání otázek obecně politických vystupují jménem států ministři zahraničních věcí nebo ministři pro evropské záležitosti. Rada zasedá jednou týdně. Každé zasedání je zaměřeno na určitou věcnou oblast a účastní se ho vždy odpovídající ministři vlád členských států (např. Rada ministrů financí).

Předsednictví Rady se mění každých 6 měsíců; členské státy se střídají podle předem stanoveného pořadí, které je určeno tak, aby v trojici předseda současný - minulý - příští byl vždy jeden z velkých členů. Tato zásada nebude platit po roce 2011 pro velký počet malých členů. Pořadí stanoví ve velkém předstihu Rada jednomyslným rozhodnutím. Za současného stavu vychází předsednictví na každý členský stát jednou za 13-14 let. ČR předsedala v první polovině roku 2009.

Úkolem předsedy Rady (tj. zástupce předsedajícího státu) je připravovat a řídit práci Rady, svolávat schůze, organizovat hlasování, stanovit pořadí jednání a podepisovat akty, na nichž se Rada usnesla. Je to významná politická funkce, při jejímž výkonu může předsednický stát účinně uplatňovat své priority.

Rada zasedá jednou týdně, avšak vždy v různém složení podle projednávaných věcí, a to nejčastěji v Bruselu, ve zvláštních případech v Lucemburku.

b) Pravomoci

Rada je především orgánem **rozhodovacím**. Dále zajišťuje koordinaci obecné hospodářské politiky členských států a uděluje Komisi pravomoci k provádění svých aktů.

Rozhodnutí Rady mají nejčastěji formu *aktů sekundárního práva Unie*: směrnic, nařízení, rozhodnutí, stanovisek a doporučení (viz dále). Rada spolu s Evropským parlamentem je hlavním "zákonodárcem" v Unii.

Rada má dále důležitou pravomoci svolávat konferenci o revizi smluv, na nichž je založena Evropská unie. Mimo takovou konferenci nemohou být zřizovací smlouvy měněny, i kdyby se na tom jinou formou dohodly členské státy.

Další pravomoci Rady se týkají vnějších vztahů Unie (uzavírání, resp. schvalování mezinárodních smluv jejich jménem).

c) Hlasování v Radě

V komplikovaném systému hlasování Rady při přijímání rozhodnutí se odráží derogace principu *svrchované rovnosti států*. Omezení suverenity členských států dovoluje přijímat ***kvalifikovanou většinou rozhodnutí závazná pro všechny členy, tedy i pro ty, kteří byli přehlasováni***. Systém ***váženého hlasování*** pak umožňuje jednotlivým státům uplatňovat vliv úměrný jejich velikosti.

Rada rozhoduje zpravidla jednomyslně nebo častěji kvalifikovanou většinou podle toho, co pro daný případ stanoví SEU nebo SFEU.

1) Jednomyslné rozhodování se týká případů, kdy je zájem na tom, aby rozhodnutí nebylo v rozporu s vůlí některého členu. Jednomyslnost ovšem neznamená nutně plný počet kladných hlasů, ale také *žádný záporný hlas*. Znamená to, že zdržení se hlasování jednomyslnost rozhodnutí nenarušuje.

2) Rozhodování kvalifikovanou většinou je kombinováno s váženým hlasováním s tím, že od roku 2014 má každý stát hlasovací sílu danou počtem obyvatel. Kvalifikované většiny je dosaženo, pokud pro návrh hlasují členské státy s nejméně 65% obyvatel EU, přičemž těchto států musí být nejméně 55% z celkového počtu členů (tj. 15 z 27). Toto nové řešení výrazně posiluje státy s velkým počtem obyvatel (zejména Německo, Francie, Itálie, Španělsko) a velmi oslabuje státy méně lidnaté (např. ČR, SR), jejichž vliv se oproti minulosti podstatně snížil.

Procentuální podíl obyvatel, a tím hlasovací síla některých členských států na celku EU (100%) je následující: Německo 15,9%, Francie 13%, Velká Británie 12,7%, Itálie 12%, Španělsko 9,2%, Polsko 7,5%, Nizozemí 3,3%, Belgie 2,2%, ČR 2,1%, Rakousko 1,7%, Slovensko 1,1%, Lucembursko a Malta 0,1%.

Členské státy, které jsou při hlasování kvalifikovanou většinou přehlasovány, musí přijaté rozhodnutí nebo legislativní akt respektovat, i když hlasovaly proti. Známým případem přehlasování některých členů bylo přijetí rozhodnutí o migrantských kvótách (rozhodnutí Rady 2015/1523 a 2015/1601, kterými se stanoví dočasná opatření v oblasti mezinárodní ochrany ve prospěch Itálie a Řecka. S tímto rozhodnutím nesouhlasili někteří členové (ČR, Slovensko, Maďarsko a Rumunsko, kromě toho Finsko se zdrželo hlasování), ale byli přehlasováni ostatními, neboť Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou na základě čl. 16 odst. 3 SEU.

SHRNUTÍ INFORMACÍ O KVALIFIKOVANÉ VĚTŠINĚ:

Kvalifikovaná většina

Hlasuje-li Rada o návrhu Komise nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, kvalifikované většiny je dosaženo, jsou-li splněny dvě podmínky:

- ***55 % členských států*** hlasuje pro návrh – v praxi to znamená 15 z 27 států,
- ***návrh podporují členské státy zastupující nejméně 65 % celkového počtu obyvatel EU.***

Tomuto postupu se říká také pravidlo „dvojitá většina“.

Blokační menšina: *Blokační menšinu musejí tvořit nejméně čtyři členové Rady, kteří zastupují více než 35 % obyvatelstva EU.*

Zvláštní případy: *V případech, kdy se na hlasování nepodílejí všichni členové Rady – například z důvodu udělení výjimky v určitých oblastech politiky –, je rozhodnutí přijato, pokud pro návrh hlasuje 55 % zúčastněných členů Rady, kteří zastupují nejméně 65 % obyvatelstva zúčastněných členských států.*

Rozhoduje-li Rada o návrhu, který nebyl předložen Komisí nebo vysokým představitelem, je rozhodnutí přijato, pokud je dosaženo tzv. „posílené kvalifikované většiny“:

- *pro návrh hlasuje nejméně 72 % členů Rady,*
- *tito členové zastupují nejméně 65 % obyvatelstva EU.*

Zdržení se hlasování

Zdržení se hlasování se při hlasování kvalifikovanou většinou považuje za hlas proti návrhu. Zdržení se hlasování neznamená totéž co neúčast na hlasování. Hlasování se může kdykoli zdržet kterýkoli člen Rady.

Hlasovací váha jednotlivých členských států u kvalifikované většiny:

Austria	1.98%
Belgium	2.56%
Bulgaria	1.56%
Croatia	0.91%
Cyprus	0.20%
Czech Republic	2.35%
Denmark	1.30%
Estonia	0.30%
Finland	1.23%
France	14.98%
Germany	18.54%
Greece	2.40%
Hungary	2.18%
Ireland	1.10%
Italy	13.65%
Latvia	0.43%
Lithuania	0.62%
Luxembourg	0.14%
Malta	0.11%
Netherlands	3.89%
Poland	8.49%
Portugal	2.30%
Romania	4.34%
Slovakia	1.22%
Slovenia	0.47%
Spain	10.49%
Sweden	2.29%

3) Rozhodování prostou většinou se používá jen u procedurálních otázek. Každý člen má jeden hlas, takže prostá většina činí nejméně 14 hlasů z 27.

d) Výbor stálých zástupců (COREPER)

Množství projednávaných věcí a nutnost vyjasnění a případného sladění rozdílných stanovisek členských států vyžaduje, aby každé zasedání Rady bylo připraveno co nejlépe i po věcné stránce. To je úkolem *Výboru stálých zástupců* (COMité des REprésentants PERmanents - COREPER). Jedná se o stálé zástupce členských států ve Společenství na úrovni velvyslanců.

Vzhledem k tomu, že zástupci členských států v COREPERu mají od svých vlád stejné směrnice pro jednání, jako zástupci v Radě, má předjednávání jednotlivých otázek skutečný smysl. Otázky, k nimž bylo v rámci COREPERu dosaženo jednomyslné dohody, jsou na pořad jednání Rady zařazeny do části "A" a nejsou již předmětem projednávání (přímo se hlasuje). Ostatní otázky jsou v části "B" a řeší se jednáním až v samotné Radě.

4. Evropská rada

Tento orgán, jehož zasedání se v hromadných sdělovacích prostředcích nazývá tradičně *evropský summit*, je z hlediska svého složení skutečně nejvyšší. Tvoří jej hlavy států a předsedové vlád členských zemí. Evropská rada jako orgán vznikla postupnou institucionalizací pravidelných konferencí na nejvyšší úrovni.

V letech 1961 - 1974 se konaly *vrcholné konference*, a to nepravidelně a s rozdílnou náplní. V roce 1974 došlo k dohodě o pravidelném konání této vrcholné konference třikrát ročně. Od této doby se již začíná vyraňovat povaha tohoto vznikajícího orgánu: přijímá *zásadní politická rozhodnutí, nezbytná pro vývoj Společenství*. Mezi roky 1975 a 1987 rozhodla na příklad o přímé volbě poslanců Evropského parlamentu, o vytvoření Evropského měnového systému, o projektu Evropské unie, o rozšíření členské základny apod.

Název Evropská rada se začíná používat až od roku 1987 na základě Jednotného evropského aktu. Souhrnná úprava postavení tohoto orgánu je obsažena až v článku 4 Maastrichtské smlouvy o EU. Ta do složení Evropské rady řadí navíc předsedu Komise a stanoví interval zasedání na dvě (dnes čtyři) ročně. Podle Lisabonské smlouvy nově předsedá Evropské radě funkcionář, jehož novinářské (nikoli oficiální) označení je *prezident Evropské unie*. Je ustanovován dohodou členských států na dobu 2 a půl roku, tedy na polovinu funkčního období Komise a Evropského parlamentu. Není zde žádná souvislost s předsednictvím Rady, kde se nadále střídají po šesti měsících jednotlivé členské státy. Evropská rada je především politický orgán.

Zaměření činnosti Evropské rady se nezměnilo. Nadále se usnází na koncepčních otázkách rozvoje Evropské unie, jako bylo např. rozšíření členské základny, zavedení jednotné měny euro, fungování prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, vyhodnocení Lisabonské strategie pro zaměstnanost a růst apod. Evropská rada **přijímá jednomyslně koncepční**

závěry, které jsou určeny institucím EU k dalšímu rozpracování.

5. Evropský parlament

a) Vývoj

Již se vznikem ESUO v roce 1951 byl ustaven zvláštní orgán zvaný *Shromáždění*, který měl představovat demokratizační prvek v organizační struktuře tohoto Společenství. Byl to orgán téměř bez reálných pravomocí, složený z poslanců delegovaných národními parlamenty členských zemí. Označení *Evropský parlament* se užívá až od roku 1962. Od této doby byli jeho poslanci voleni v nepřímých volbách. V roce 1976 Rada přijala rozhodnutí o *přímé volbě poslanců Evropského parlamentu*. První přímé volby se konaly v červnu 1979 a každé další vždy po pěti letech, poslední zatím v r. 2009.

Sídlem Evropského parlamentu je Štrasburk, kde jedná plénum. Jednání výborů ale probíhá většinou v Bruselu, což je důvodem neustálého pohybu poslanců a spisové dokumentace mezi oběma městy.

b) Pravomoci

Pravomoci Evropského parlamentu se postupně vyvíjely. Z orgánu původně téměř bez jakýchkoli pravomocí se posléze stal reprezentativní orgán spolurozhodovací s mnoha dalšími pravomocemi. Parlament **se usnáší** absolutní většinou odevzdaných hlasů, neplatí-li pro daný případ zvláštní pravidlo (např. absolutní většina všech poslanců, případně v kombinaci s kvalifikovanou většinou, která činí dvě třetiny odevzdaných hlasů - např. pro vyjádření nedůvěry Komisi).

1) Spolurozhodovací pravomoc. Je to nejdůležitější pravomoc, kterou Parlamentu svěřila Maastrichtská smlouva o EU a která je dále rozšiřována. Evropský parlament spolurozhoduje o přijímání aktů sekundárního práva (legislativy EU) společně s Radou, a to v těch případech, kde Smlouva o fungování EU stanoví tzv. řádnou legislativní proceduru (tedy ne vždy). Ta znamená, že spolurozhodují oba jmenované orgány, přičemž Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Souhlas Parlamentu s přijímaným aktem je zde pro jeho přijetí nezbytný.

2) Účast v legislativní činnosti mimo spolurozhodování. Evropský parlament je především konzultativním orgánem Rady, a to opět tam, kde to stanoví SFEU. Může se účastnit na rozhodování poskytnutím stanoviska, které je právně nezávazné.

3) Účast v projednávání rozpočtu Unie. Návrh rozpočtu na příští rok se předkládá vždy do 5. října Parlamentu, který má právo navrhnout jeho změny. Může zasahovat přímo do výdajů navrhovaného rozpočtu. Celý návrh rozpočtu může být z naléhavých důvodů Parlamentem odmítnut.

4) Vyslovení nedůvěry Komisi. Parlament může vyslovit nedůvěru Komisi pro její činnost. V takovém případě odstupuje Komise kolektivně. Parlament hlasuje až po třech dnech po podání návrhu, který musí být přijat dvěma třetinami odevzdaných hlasů a většinou z celkového počtu poslanců. Návrh podává politická skupina nebo nejméně jedna desetina poslanců. K vyslovení nedůvěry Komisi dosud nikdy nedošlo. Na základě hlasování o důvěře a dalších okolností v únoru 1999 však tehdejší Komise odstoupila sama.

5) Parlamentní otázky (interpelace), výroční zpráva Komise. Komise je povinna odpovídat písemně nebo ústně na otázky, které jí pokládá Parlament nebo jednotliví poslanci. Parlament rovněž projednává výroční zprávy Komise.

6) Další pravomoci zavedené Smlouvou o Evropské unii:

* *Schvalování předsedy a dalších členů Komise* (před jejich jmenováním do funkce).

* *Petiční právo.* Každý občan Unie a každá osoba s bydlištěm (sídlem) na území Unie mohou podat Evropskému parlamentu petici ve věci, která spadá do působnosti Unie a která se těchto osob přímo dotýká.

* *Ombudsman (evropský veřejný ochránce práv).* Evropský parlament jmenuje ombudsmana, který je zmocněn přijímat stížnosti od občanů Unie a osob s bydlištěm či sídlem v Unii, a to na činnost orgánů Unie (netýká se soudních orgánů). Ombudsman provádí šetření a zjistí-li oprávněnost stížnosti, postoupí věc orgánu, jehož se týká. Tento orgán má do tří měsíců odpovědět a ombudsman poté podá zprávu Evropskému parlamentu, dotčenému orgánu a stěžovateli. Evropský ombudsman přijímá stížnosti jen na orgány EU, nikoli na orgány členských států. Tam působí národní ombudsmani.

c) Složení

Volba poslanců

Celkový počet poslanců Evropského parlamentu je v současnosti (po odchodu Velké Británie) 705. Nejvíce jich má Německo (96), nejméně Kypr, Malta a Lucembursko (6). ČR má 21, SR 14.

V budoucnu má být počet poslanců nejvýše 751, a to včetně těch, kteří budou zvoleni v nově přijímaných zemích. Konkrétní počty vždy stanoví Evropská rada (summit) jednomyslně na podnět Evropského parlamentu.

Volby probíhají v jednotlivých členských státech podle jejich vlastních volebních zákonů, neboť společná unijní úprava evropských voleb neexistuje.

Struktura Evropského parlamentu

Parlament je jednokomorový. V jeho čele stojí předseda a místopředsedové. V Parlamentu působí celkem 20 stálých parlamentních výborů: pro zemědělství, rozpočet, energii, ekonomické vztahy, právní a občanských práv, pro zahraniční věci, regionální politiku, dopravu, práva žen, bezpečnost a obrannou politiku, petiční, pro věci sociální, životní

prostředí, kulturu, rozvoj a spolupráci, svobody a vnitřní věci, rozpočtovou kontrolu, orgány (institute), rybolov a mandátní.

Kromě stálých výborů se zřizují ad hoc *dočasné vyšetřovací výbory*. Jedním z nich byl vyšetřovací výbor, který v roce 1996 zkoumal situaci kolem tzv. nemoci šílených krav ve Velké Británii. Jeho závěry byly velmi kritické ke Komisi i k britské vládě.

Poslanci Evropského parlamentu tvoří politické skupiny podle své politické příslušnosti, nikoli podle svého občanství.

5. Soudní dvůr EU

a) Úvodní poznámky

Evropská unie představuje integrační celek, který má nadstátní povahu. Znamená to, že členské státy jsou v určitých oblastech podřízeny Unii. Nástrojem této subordinační je unijní právo, které je vlastním specifickým systémem, a které je také z větší části vytvářeno autonomně uvnitř tohoto nadstátního uskupení. Existence tohoto autonomního právního systému logicky vyžaduje i jeho institucionální zajištění. Nejde jen o legislativní procedury, které vytvářejí unijní právní normy, ale také o řešení problémů vztahujících se k dělbě pravomocí mezi EU a členské státy, o legalitu zmíněných legislativních procedur, o řešení sporů mezi EU a členskými státy i mezi EU a jednotlivci o respektování unijního práva. Dalším důležitým problémem, který je třeba každodenně řešit, je jednotnost výkladu a aplikace unijního práva v členských státech. Tyto problémy nemůže řešit jiný orgán než zvláštní soud, který je vnitřním orgánem unijního systému.

Soudní dvůr EU má tyto **tři základní funkce**:

1. řešení sporů (zejména mezi EU a členskými státy o porušení práva, mezi členskými státy navzájem a mezi jednotlivci a EU),
2. funkce ústavního (správního) soudu, vyplývající ze skutečnosti, že EU vytváří vlastní právo analogicky státu,
3. zajištění jednotného výkladu a jednotné aplikace práva EU národními soudy všech členských států EU.

Proto byl již v roce 1951 při vzniku prvního společenství, jímž bylo Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), ustaven Soudní dvůr jako orgán, který měl plnit uvedené funkce. Po vzniku EHS a EURATOMu v roce 1957 byla působnost Soudního dvora rozšířena na tato další společenství. Od této doby nesl oficiální název Soudní dvůr Evropských společenství až do současnosti, kdy ho Lisabonská smlouva přejmenovala na **Soudní dvůr Evropské unie**. V praxi je běžně označován jako **Evropský soudní dvůr (ESD)**. Postupně byly vytvořeny v rámci ES (EU) další soudy, a sice **Soud prvního stupně** (dnes **Tribunál**) a **Soud pro veřejnou správu** (zrušen v r. 2016). Lisabonská smlouva zařadila všechny tři soudy do jednotné soustavy s celkovým označením **Soudní dvůr EU**. Patří do ní v současné době **Soudní dvůr** (bývalý Soudní dvůr ES) a **Tribunál** (bývalý Soud prvního stupně).

Součástí této soustavy není Evropský soud pro lidská práva, sídlící ve Štrasburku, který

funguje v rámci Rady Evropy, nikoli Evropské unie.

b) Soudní dvůr

SD je složen z 27 **soudců**, tedy jednoho soudce z každého členského státu. Soudci musí být absolutně nezávislí na členských státech i obecně. Tomu napomáhá i systém jejich jmenování, k němuž je potřebná v každém jednotlivém případě dohoda všech členských států. Kandidáty vybírají jednotlivé členské státy.

Soudci jsou vybíráni z osob, které poskytují záruky nezávislosti a které splňují požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí v jejich zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva. Soudce nemůže vykonávat po dobu své funkce žádnou jinou politickou nebo administrativní činnost, ať placenou nebo neplacenou. Může však vykonávat činnosti jiné, které jsou s funkcí soudce slučitelné, např. přednášet na vysoké škole či publikovat.

Funkční období činí 6 let, přičemž každé 3 roky se takto obměňuje polovina soudců, aby byla zachována kontinuita. Stejná osoba může být jmenována soudcem opakovaně. Soudci jsou v členských státech vyňati z pravomoci všech soudních a správních orgánů. Jejich imunita je absolutní a vztahuje se tedy i na jejich chování v soukromém životě.

Soudci si volí ze svého středu **předsedu SD** na dobu tří let, a to tajným hlasováním. I zde může být opakovaně zvolen předsedou stejný soudce. Předseda řídí práci Soudu, předsedá plenárnímu zasedání, ustanovuje pro jednotlivé věci soudce-zpravodaje, určuje termíny jednání Soudu. Totéž platí i pro Tribunál.

Členy SD jsou kromě soudců také **generální advokáti**. Jedná se o velmi specifickou funkci. Generální advokáti, kteří mají stejné postavení jako soudci (včetně nezávislosti), posuzují projednávanou věc jak z hlediska skutkového, tak právního. Vypracovávají stanovisko k jejímu řešení, které prezentují v závěru ústního jednání. Stanovisko je velmi fundovaným ryzím právním rozbohem oproštěným od všech politických aspektů. Ve svém závěru obsahuje návrh rozhodnutí. Soudci nejsou tímto stanoviskem vázáni, a proto ho při rozhodování někdy respektují, jindy nikoli. V každém případě je pro ně významnou pomůckou, která usnadňuje rozhodování. Generální advokát posuzuje věc pouze z právního hlediska bez ohledu na strany a s použitím teoretických argumentů. Usnadnění práce soudcům ovšem není jediná ani základní funkce stanoviska generálního advokáta. Vzhledem k tomu, že SD je orgánem jednoinstančním, generální advokát jakoby „supluje“ první ze dvou instancí, aby každá důležitější věc byla posouzena dvakrát.

Věci projednávané Soudním dvorem jsou **označovány** tak, že číslo před lomítkem je pořadovým číslem věci (návrhu - žaloby) v příslušném roce, který je vyjádřen dvojciferným číslem za lomítkem (např. 120/78 znamená 120. věc v roce 1978). Toto číslo pak označuje i rozsudek v této věci. Vzhledem k tomu, že rozsudek zpravidla nebývá vyneseno v roce podání žaloby, ale později, uvádí se někdy ještě rok vydání rozsudku celým letopočtem v hranaté závorce. Od roku 1989 bylo třeba rozlišovat mezi věcmi projednávanými Evropským soudním dvorem a Soudem prvního stupně (dnes Tribunál). Proto se u věcí projednávaných ESD uvádí od r. 1989 ještě písmeno C (např. C-309/96), u věcí projednávaných Soudem

prvního stupně (Tribunálem) je písmeno T (např. T-173/98). Odvolací řízení před ESD je identifikováno písmenem P za číslem (např. C-50/00 P).

c) Tribunál (býv. Soud prvního stupně)

Jednotný evropský akt (1986) zareagoval na přetíženost ESD zmocněním Rady k vytvoření nového soudního orgánu Společenství. To se stalo rozhodnutím Rady z 24. října 1988 č. 88/591. Byl tak vytvořen *v rámci ESD Soud prvního stupně* (byl nazýván v češtině také **Soud první instance**), který měl rozhodovat o žalobách jednotlivců, které byly dosud podávány k ESD. Začal fungovat 1. září 1989 a významně tak odlehčil zátěži ESD. Dnes se tento soud nazývá **Tribunál** (ve slovenštině **Všeobecný súd**). *Pro řízení o žalobách jednotlivců tak byl vytvořen dvojinstanční systém, neboť proti rozhodnutí Tribunálu lze podat opravný prostředek k SD.*

Složení Tribunálu se velmi podobá složení SD. Od roku 2019 zde je 54 soudců, tedy po dvou z každého členského státu (počítáno již bez Velké Británie). Generální advokáti u Tribunálu nejsou. Obecně pro všechny otázky platí, že není-li dána speciální úprava pro Tribunál (samostatný jednacím řád), uplatňuje se úprava pro SD.

Věcná příslušnost Tribunálu je určena tak, že, zjednodušeně řečeno, Tribunál rozhoduje o žalobách jednotlivců, nikoli členských států nebo institucí Unie.

d) Specializované soudy – bývalý Soud pro veřejnou službu

Zatím byl vytvořen jeden specializovaný soud, a to pro rozhodování pracovně právních sporů zaměstnanců orgánů EU (působil od 1. ledna 2006). V roce 2016 byl sloučen s Tribunálem, takže v současné době již neexistuje.

e) Procesní předpisy a senátní struktura soudů

Základním pramenem procesního práva je **SFEU**. Podrobnější pravidla, týkající se nejen řízení, ale i věcné příslušnosti, jsou pro všechny soudy obsažena ve **Statutu SDEU**. Tento dokument je přílohou SFEU a má formu protokolu.

Podrobná procesní pravidla jsou obsažena v jednacím řádech. Ty existují ve dvou verzích - **Jednacím řád SD** a **Jednacím řád Tribunálu**. Tyto jednacím řády jsou přijímány jednotlivými soudy a schvaluje je Rada kvalifikovanou většinou.

Soudní dvůr zasedá nepřetržitě s výjimkou soudních prázdnin. Rozhodování probíhá v **senátech**, které jsou sestaveny takto:

- **tříčlenné** (běžné věci),
- **pětičlenné** (obtížnější věci, nové právní otázky),

- **velký senát** (13 členů – velký senát rozhoduje, požádá-li o to členský stát nebo instituce EU,
- **plénium** rozhoduje zcela výjimečně, a to výhradně o nejzávažnějších personálních otázkách (odvolání a postih člena Komise, odvolání ombudsmana, odvolání člena Účetního dvora, zbavení imunity soudce).

Pro Tribunál platí to, co je uvedeno pro SD, s tím, že navíc rozhoduje rovněž jako **samosoudce**. Ve všech takových případech musí jít o jednoduché spory, záležitosti menšího významu, bez komplikací.

f) Řízení před Soudním dvorem EU

Řízení probíhá především v písemné formě, ale na žádost stran se svolá ústní jednání, kde strany přednášejí své argumenty, které zpravidla předložily již dříve v písemné formě.

Jazykem řízení je kterýkoli z úředních jazyků EU, tedy i čeština. Jazyk si volí žalobce. Je-li odpůrcem členský stát nebo jednotlivec, je tímto jazykem jeho jazyk. V řízení o předběžné otázce je tímto jazykem jazyk dotazujícího se soudu. Jazyk řízení se použije pro písemná a ústní podání, pro protokol a rozhodnutí (rozsudek). Dokumenty předkládané v jiném jazyce je třeba přeložit. Každý členský stát ve svých podáních užívá svůj vlastní jazyk. Autentické znění rozsudku je v jazyce řízení, pokud SD nepovolí jazyk jiný. Oficiální a jiné dokumenty SD jsou publikovány především v jazyce francouzském (tradice), případně také anglickém a postupně i českém (nejširší uplatnění - viz Internet - CURIA). Jednacím jazykem soudů je francouzština, v níž probíhají schůze, porady i deliberace v senátech, které předcházejí přijetí rozhodnutí.

7. Účetní dvůr

Účetní dvůr není soudním orgánem v pravém slova smyslu, neboť jeho úkolem je pouze finanční kontrola hospodaření Unie, tedy auditorská činnost. Skládá se z 28 auditorů jednomyslně jmenovaných Radou na 6 let. Auditóři jsou ve své funkci nezávislí stejně jako soudci Soudního dvora. Účetní dvůr vykonává kontrolu nejen u orgánů Unie, ale i u vnitrostátních orgánů jednotlivých členských států, pokud jde o hospodaření s prostředky Unie. Dvůr vypracovává za každý finanční rok roční zprávu, kterou předkládá jednotlivým orgánům. Na jejím základě Evropský parlament provádí kontrolu rozpočtu Unie.

8. Evropská centrální banka

Evropská centrální banka (ECB) vznikla v roce 1998 v poslední etapě výstavby měnové unie. Tvoří spolu s centrálními bankami všech členských států **Evropský systém centrálních bank (ESCB)**. Žádná z uvedených bank nesmí přijímat od vlád členských států ani od orgánů Unie žádné instrukce.

Hlavním úkolem ESCB je určovat a realizovat měnovou politiku Unie. Nástroji právní

regulace ECB jsou nařízení a rozhodnutí, které má tato banka pravomoc přijímat. Má rovněž výhradní právo povolovat vydávání bankovek euro (vydává je sama a povoluje jejich vydávání centrálním bankám členských států). Schvaluje rovněž vydávání mincí centrálními bankami členských států. ECB může dávat instrukce národním centrálním bankám. Sídlem ECB je Frankfurt nad Mohanem.

9. Další pomocné orgány

Pomocnými (konzultativními či poradními) orgány jsou *Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů*.

10. Evropská investiční banka

Evropská investiční banka je orgánem, který má především usnadňovat financování investičních programů v rámci Unie. Banka k tomu využívá jak prostředků získaných na kapitálovém trhu, tak prostředků vlastních. Za tím účelem Banka nevýdělečným poskytováním půjček a záruk usnadňuje financování dále uvedených projektů ve všech odvětvích hospodářství:

- a) projektů na rozvoj méně rozvinutých oblastí,
- b) projektů na modernizaci nebo konverzi podniků anebo na vytvoření nových pracovních příležitostí vzniklých postupným utvářením společného trhu, které pro svůj rozsah nebo pro svou povahu nemohou být plně financovány prostředky dostupnými v jednotlivých členských státech,
- c) projektů společného zájmu pro více členských států, které pro svůj rozsah nebo povahu nemohou být plně financovány prostředky dostupnými v jednotlivých členských státech.

Evropská investiční banka má právní subjektivitu a jejími členy jsou členské státy.

11. Tzv. demokratický deficit v EU

Již dnes obsah cca 70-80% právních předpisů přijímaných v členských státech více či méně ovlivňuje EU. To se týká také zákonů - národní parlamenty jsou při jejich přijímání vázány legislativou či rozhodnutími orgánů EU (unijním právem). Nerespektování unijní úpravy vede k postihu členského státu ze strany Komise a Soudního dvora, jímž může být při závažném a dlouhodobém porušení i vysoká pokuta (viz dále).

Problém je v tom, že unijní právo není vytvářeno demokratickou cestou, na kterou jsme zvyklí ve vnitrostátním ústavním systému. Návrhy legislativních aktů vypracovává Komise, tedy nevolený orgán moci výkonné. Přijímány jsou Radou, tedy ministry členských států, tedy opět nevoleným orgánem exekutivní povahy. Ve většině případů podléhá přijetí aktu souhlasu Evropského parlamentu, který tak spolurozhoduje. Ten je sice voleným orgánem, ale členským státům a jeho obyvatelstvu dosti vzdáleným a jeho praktická funkce tak není srovnatelná s funkcí národního parlamentu. Unijní legislativní akty tak nevznikají v

demokratickém prostředí zastupitelského orgánu.

Parlament ČR může mít určitý vliv pouze na hlasování českého ministra v Radě (článek 10b Ústavy). Odhlédneme-li od vlivu Evropského parlamentu, přijímají tak unijní legislativu nevolené orgány unijní a národní exekutivy. Národní parlamenty jsou pak postaveny před hotovou věc a musí přijímat zákony, jejichž obsah je předurčen unijním aktem (směrnicí).

Tento problém, zvaný „demokratický deficit“, je prakticky neřešitelný. Zapojení národních parlamentů do systému rozhodovací procedury v EU je velmi obtížné. Určitou pozitivní změnu přináší Lisabonská smlouva, která umožňuje národním parlamentům dovolat se subsidiarity, tedy pokusit se zpochybnit pravomoc EU ve prospěch členských států. V praxi se tato možnost téměř neuplatňuje.