



Evropská
komise



ABC
práva EU





**ABC
práva EU**

Klaus-Dieter Borchardt

Prosinec 2016

Publikaci „ABC práva EU“ naleznete na internetu na adrese
www.bookshop.europa.eu/cs/home

Evropská komise
Generální ředitelství pro komunikaci
Informace pro občany
1049 Brusel
BELGIE

Rukopis dokončen v prosinci 2016

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2017

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

Fotografie

Strany 12, 14, 28, 52, 68, 76, 80 a 84: © Evropská unie, 2017

Strana 34: © Wikimedia Commons/Bene 16

Strana 50: © Fotolia/Björn Wylezich

Strana 98: © Fotolia/Andrey Armyagov

Strana 106: © Fotolia/Piotr Adamowicz

Strana 128: © Fotolia/xbrchx

Strana 151: © Fotolia/Wavebreak Media

Print	NA-07-16-024-CS-C	ISBN 978-92-79-63638-7	doi:10.2775/552110
PDF	NA-07-16-024-CS-N	ISBN 978-92-79-63662-2	doi:10.2775/567860
EPUB	NA-07-16-024-CS-E	ISBN 978-92-79-63645-5	doi:10.2775/04211
HTML	NA-07-16-024-CS-Q	ISBN 978-92-79-71659-1	doi:10.2775/166151

© Evropská unie, 2017

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje. Pro použití nebo reprodukci jednotlivých fotografií musí být získáno svolení přímo od držitelů autorských práv.

OBSAH

ÚVOD	7
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	9
OD PAŘÍŽE K LISABONU PŘES ŘÍM, MAASTRICHT, AMSTERODAM A NICE	11
První skupina: Euroatlantické organizace	11
Druhá skupina: Rada Evropy a OBSE	13
Třetí skupina: Evropská unie	15
ZÁKLADNÍ HODNOTY EVROPSKÉ UNIE	25
EU jako záruka míru	27
Jednota a rovnost jako ústřední motivy	27
Základní svobody	29
Zásada solidarity	29
Respektování národní identity	29
Potřeba bezpečnosti	30
Základní práva	30
ZPŮSOBY SJEDNOCENÍ EVROPY	37
Spolupráce států	37
Koncepce integrace	37
Posílená spolupráce	38
„ÚSTAVA“ EVROPSKÉ UNIE	43
Právní charakter EU	43
<i>Rozsudek ve věci Van Gend & Loos</i>	43
<i>Rozsudek ve věci Costa v. ENEL</i>	44
Úkoly EU	47
<i>Úkoly v hospodářské oblasti</i>	47
<i>Úkoly v oblasti sociální politiky</i>	51
<i>Úkoly v politické oblasti</i>	52
Pravomoci EU	53
Orgány EU	57

Orgány.....	59
<i>Evropský parlament (článek 14 Smlouvy o EU)</i>	59
<i>Evropská rada (článek 15 Smlouvy o EU)</i>	65
<i>Rada Evropské unie (článek 16 Smlouvy o EU)</i>	66
<i>Evropská komise (článek 17 Smlouvy o EU)</i>	72
<i>Soudní dvůr Evropské unie (článek 19 Smlouvy o EU)</i>	80
<i>Evropská centrální banka (články 129 a 130 SFEU)</i>	83
<i>Účetní dvůr (články 285 a 286 SFEU)</i>	83
Poradní instituce.....	84
<i>Evropský hospodářský a sociální výbor (článek 301 SFEU)</i>	84
<i>Výbor regionů (článek 305 SFEU)</i>	85
Evropská investiční banka (článek 308 SFEU).....	86
PRÁVNÍ ŘÁD EVROPSKÉ UNIE	89
EU jako právní výtvar a jako unie práva.....	89
Prameny práva Unie.....	90
<i>Smlouvy zakládající EU jako primární právo Unie</i>	90
<i>Právní akty EU jako sekundární právo Unie</i>	90
<i>Mezinárodní dohody uzavírané Unií</i>	92
<i>Nepsané prameny práva</i>	96
<i>Dohody a smlouvy mezi členskými státy EU</i>	97
Právní nástroje EU.....	98
<i>Nařízení jako „zákony Unie“</i>	100
<i>Směrnice</i>	101
<i>Rozhodnutí</i>	105
<i>Doporučení a stanoviska</i>	108
<i>Usnesení, prohlášení a akční programy</i>	108
<i>Zveřejnění a oznámení</i>	110
Legislativní postup v EU.....	111
<i>Postup přijímání legislativních aktů</i>	112
<i>Řádný legislativní</i>	112
<i>Zvláštní legislativní postup</i>	116
<i>Postup souhlasu</i>	117
<i>Postup přijímání nelegislativních aktů</i>	117
<i>Postup přijímání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů</i>	118
Systém právní ochrany EU.....	120
<i>Řízení o porušení Smlouvy (článek 258 SFEU)</i>	120
<i>Žaloba na neplatnost (článek 263 SFEU)</i>	122
<i>Žaloba na nečinnost (článek 265 SFEU)</i>	124
<i>Žaloba o náhradu škody (článek 268 a čl. 340 odst. 2 SFEU)</i>	124
<i>Žaloby zaměstnanců (článek 270 SFEU)</i>	125

Řízení o opravných prostředcích (článek 256 SFEU).....	125
Předběžná právní ochrana (článek 278 a článek 279 SFEU).....	125
Řízení o předběžné otázce (článek 267 SFEU).....	126
Odpovědnost členských států za porušení práva Unie.....	129
ZAŘAZENÍ PRÁVA UNIE DO CELKOVÉHO PRÁVNÍHO SYSTÉMU.....	133
Samostatnost právního řádu EU.....	133
Vzájemné působení práva Unie a vnitrostátního práva.....	134
Střet mezi právem Unie a vnitrostátním právem.....	136
<i>Přímá použitelnost práva Unie ve vnitrostátním právu.....</i>	<i>136</i>
<i>Přednost práva Unie před vnitrostátním právem.....</i>	<i>139</i>
<i>Výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Unie.....</i>	<i>141</i>
ZÁVĚR.....	145
CITOVANÁ JUDIKATURA.....	147
Povaha a přednost práva Unie.....	147
Pravomoci EU.....	148
Účinky právních aktů.....	148
Základní práva.....	148
Právní ochrana.....	148

ÚVOD

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 spoluvtvářejí realitu členských států EU a jejich občanů. Jednotlivec již není pouze občanem své země, svého města nebo své obce, 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 proto pokusit zprostředkovat občankám a občanům, kteří projeví zájem, první vhled do struktury EU a nosných pilířů evropského právního řádu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
ESAE	Evropské společenství pro atomovou energii, Euratom
ESVO	Evropské sdružení volného obchodu
ES	Evropské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EÚLP	Evropská úmluva o lidských právech
EP	Evropský parlament
ESM	Evropský mechanismus stability
EU	Evropská unie
Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské unie
Smlouva o EU	Smlouva o Evropské unii
EHS	Evropské hospodářské společenství
ECB	Evropská centrální banka
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
Sb. rozh.	Sbírka rozhodnutí Soudního dvora a Tribunálu



OD PAŘÍŽE K LISABONU PŘES ŘÍM, MAASTRICHT, AMSTERODAM 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 pro občany, politické strany, ale i pro stát a jeho orgány. Teprve naprosté zhroucení 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 složitých organizací. Tak vedle sebe bez skutečného propojení s ostatními existuje například OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj), NATO (Organizace Severoatlantické smlouvy), Rada Evropy a Evropská unie.

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 společenství 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 rychlou 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



7. května 1948, Haag

Srdečné přijetí Winstona Churchilla na kongresu 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.

pomoci; z OEEC se stala OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj), která má dnes 35 členů.

Po OEEC byla v roce 1949 založena NATO jako vojenský pakt evropských zemí s USA a Kanadou. Cílem NATO je společná obrana, případně společná pomoc. NATO byla koncipována jako součást globálního bezpečnostního řetězce k omezení sovětského vlivu, po pádu „železné opony“ v roce 1989 a následném rozpadu Sovětského svazu se přeměnila spíše na organizaci ke zvládání krizí a na podporu stability. Do NATO patří 28 států, z toho 22 členských států EU (členy nejsou: Rakousko, Švédsko, Finsko, Irsko, Malta a Kypr) a USA, Kanada, Turecko, Norsko, Island a Albánie. Za účelem posílení bezpečnostně-politické spolupráce mezi evropskými státy byla v roce 1954 založena Západoevropská unie (ZEU). ZEU vyznačila začátek rozvoje bezpečnostní a obranné politiky v Evropě. Její úloha se však nerozšiřovala, jelikož větší na jejich pravomocí byla přenesena na jiné mezinárodní instituce, zejména NATO, Radu Evropy a EU. Dne 30. června 2011 byla proto ZEU zrušena.

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, která byla založena dne 5. května 1949 jako politická organizace a která má dnes více než 47 členů, mimo jiné všechny stávající členské státy EU. Ve statutu Rady Evropy nenalezneme žádný náznak snah o federalizaci nebo unii, ani se nepředpokládá přenesení či slučování částí národní svrchovanosti členských zemí. V Radě Evropy se o všech zásadních otázkách rozhoduje podle zásady jednomyslnosti. Každý stát může tudíž svým vetem zabránit přijetí rozhodnutí. 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 neznámější je Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“, Evropská úmluva o lidských právech), k níž mezitím přistoupilo všech 47 členů Rady Evropy. Úmluva nejenže stanovila pro členské státy minimální normu ochrany lidských práv, nýbrž zároveň



Schumanova deklarace vydaná dne 9. května 1950 v Hodinovém sále ministerstva zahraničí na Quai d'Orsay v Paříži: francouzský ministr zahraničí Robert Schuman navrhuje spojení evropského uhelného a ocelářského průmyslu do Evropského společenství uhlí a oceli. V důsledku toho má být válka mezi zúčastněnými státy nejenže nemyslitelná, nýbrž také nemožná z materiálního hlediska.

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, do níž v současnosti patří 57 zemí, 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 k zvyšování důvěry mezi evropskými státy či vytvoření „bezpečnostní sítě“ pro mírové řešení sporů.

Třetí skupina: Evropská unie

Třetí skupinu evropských organizací tvoří Evropská unie (dále jen „EU“). 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 právní akty, jež mají stejný účinek jako výsostné akty v jednotlivých státech.

Základní kámen k vytvoření EU položil tehdejší francouzský ministr zahraničí Robert Schuman svou deklarací z 9. května 1950, 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 zakládající 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 (ESA, Euratom), která začala fungovat vstupem Smluv v platnost dne 1. ledna 1958.

Založení Evropské unie (EU) Maastrichtskou smlouvou zahájilo novou etapu na cestě k politickému sjednocení Evropy. Tato smlouva, která byla podepsána již 7. února 1992 v Maastrichtu, kvůli problémům při ratifikaci (souhlas dánského obyvatelstva až ve druhém referendu; ústavní žaloba v Německu na neústavnost souhlasu parlamentu se Smlouvou) však vstoupila v platnost až 1. listopadu 1993, 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. Evropská unie přitom nenastoupila na místo Evropských společenství, nýbrž je spolu s novými politikami a formami spolupráce spojovala pod společnou střechou. To vedlo (obrazně řečeno) ke třem pilířům, na nichž Evropská unie spočívala: první pilíř tvořila Evropská společenství: EHS (přejmenované na ES), ESUO (do roku 2002) a Euratom. Druhý pilíř spočíval ve spolupráci členských států v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Třetí pilíř se týkal spolupráce členských států v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

Prvním krokem směrem k EU byly Amsterodamská a Niceská smlouva, které vstoupily v platnost dne 1. května 1999, resp. 1. února 2003. Cílem těchto reforem Smluv bylo zachovat schopnost EU účinně jednat i v Unii rozšířené o značný počet nových členských států. Obě Smlouvy proto vedly v prvé řadě k institucionálním reformám. 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 a v níž 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 byl návrh „Smlouvy o ústavě pro Evropu“ vypracovaný Konventem oficiálně

předán předsedovi Evropské rady a ve dnech 17. a 18. července 2004 byl s různými změnami schválen hlavami států nebo předsedy vlád 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 zachováno 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 členskými státy ztroskotál. Po počátečním kladném hlasování ve 13 z tehdejších 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 reform. V tomto balíčku reform bylo oficiálně 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 podle místa svého podpisu 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 nezvykle a neomezili se, jak bývá obvyklé, na obecné cíle, které mají být realizovány mezivládní konferencí, nýbrž sami načrtli 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 tehdejších členských států EU (Chorvatsko vstoupilo do EU teprve v roce 2013) 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 Irska 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 začleněna 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 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:

Platné smlouvy o EU

SMLOUVA O EVROPSKÉ UNII

Smlouva o Evropské unii („Smlouva o EU“) je rozdělena 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 společenství. SFEU má v podstatě stejnou strukturu jako Smlouva o ES. Hlavní změny se týkají vnější činnosti EU a zavedení nových kapitol týkajících se zejména energetické politiky, policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, vesmíru nebo sportu a cestovního ruchu.

SMLOUVA O ZALOŽENÍ EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ PRO ATOMOVOU ENERGIÍ

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

Smlouva o EU a SFEU mají stejnou právní sílu a nenacházejí se ve vztahu nadřazenosti nebo podřazenosti. Toto výslovné právní objasnění je nezbytné, jelikož způsob regulace v obou Smlouvách a nový název bývalé Smlouvy o ES (Smlouva o fungování EU) 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 nemají formálně povahu ústav. 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 nebo hymna. Přednost práva EU není v žádném ustanovení Smlouvy výslovně uvedena, nýbrž vyplývá (stejně jako dříve) z prohlášení, které v této souvislosti odkazuje na příslušnou judikaturu Soudního dvora EU.

Lisabonská smlouva rovněž upouští od „modelu tří pilířů“ EU. 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 28 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 ztroskotal 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 středomořské ostrovy Kypr a Malta. Jen o dva roky později pokračovalo východní rozšíření vstupem Bulharska a Rumunska dne 1. ledna 2007.

Nejmladším členem EU se dne 1. července 2013 stalo Chorvatsko. Tím se počet členských států zvýšil na 28 a počet obyvatel Unie vzrostl na současných 510 milionů. 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 rozšířeními EU stojí především vůle zajistit na sjednoceném evropském kontinentu mír, stabilitu a hospodářský blahobyt.

EU je otevřena přistoupení dalších států, pokud splňují přístupová kritéria, která stanovila Evropská rada v roce 1993 v Kodani:

- politická kritéria: stabilita institucí, demokracie, právní stát, zaručení lidských práv a respektování a ochrana menšin,

- hospodářská kritéria: existence fungujícího tržního hospodářství, které se dokáže vypořádat s konkurenčními tlaky a tržními silami v EU,
- právní kritéria: schopnost přijmout závazky spojené s členstvím v EU, včetně souhlasu s cíli politické unie, jakož i hospodářské a měnové unie.

Postup přistoupení má tři fáze, které musí být schváleny všemi stávajícími členskými státy EU:

1. Určité zemi je poskytnuta vyhlídka na členství.
2. Země získá oficiální status kandidátské země, jakmile splní předpoklady pro přistoupení, což však neznamená, že jsou zahájena oficiální jednání.
3. S kandidátskou zemí jsou zahájena formální přístupová jednání, v jejichž rámci jsou sjednány způsoby a postup převzetí již platných právních předpisů EU.

Jakmile jsou jednání a související reformy ke spokojenosti obou stran ukončeny, jsou v přístupové smlouvě stanoveny výsledky a podmínky přistoupení. Tuto přístupovou smlouvu musí nejdříve schválit Evropský parlament absolutní většinou svých členů. Poté musí udělit souhlas Rada, a to jednomyslně. Podpis přístupové smlouvy pak přísluší hlavám států nebo předsedům vlád členských států EU a přistupující země. Každá přístupová smlouva musí být poté „ratifikována“ členskými státy EU a přistupující zemí podle příslušných ústavních předpisů. Postup přistoupení je ukončen uložením ratifikačních listin a přístupová smlouva vstupuje v platnost. Přistupující země se pak stává členským státem.

Přístupová jednání probíhají v současnosti s Tureckem (od roku 2005), Srbskem (od roku 2014) a Černou Horou (od roku 2014).

Turecko podalo žádost o členství 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 vyhlídka 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. Datum možného vstupu v roce 2014, které se předpokládalo

v roce 1999, uplynulo a nová lhůta nebyla sjednána. Přistoupení Turecka musí být připraveno co nejpečlivěji, má-li se integrace Turecka podařit, aniž by bylo ohroženo to, čeho bylo dosaženo během 60 let evropské integrace.

Island podal žádost o členství dne 17. července 2009. Jednání o přistoupení byla oficiálně zahájena v roce 2010; nejdříve probíhala dobře, po změně vlády však nejprve vázla a nakonec byla zcela zastavena, načež Island dne 12. března 2015 svou žádost o členství stáhl.

Oficiální status kandidátské země má Bývalá jugoslávská republika Makedonie (2009) a Albánie (2014). Možnost budoucího vstupu do EU byla mimo to nabídnuta Bosně a Hercegovině a Kosovu¹.

Bylo však přijato i opatření pro vystoupení z EU: ve Smlouvě o EU bylo 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. Tato možnost bude pravděpodobně využita dříve, než se očekávalo. Dne 23. června 2016 se 52 % Britů (při 71,8% účasti) vyslovilo proti setrvání Spojeného království v Evropské unii. Nyní je na britské vládě, aby oznámením svého úmyslu vystoupit z EU aktivovala postup vystoupení (článek 50 Smlouvy o EU).

Vyloučení členského státu z EU proti jeho vůli se nepředpokládá ani při závažném a trvajícím porušování Smluv.

1 Podle definice v rezoluci Rady bezpečnosti OSN č. 1244.



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 vybudovány na základních hodnotách, k nimž se členské státy přihlásily v článku 2 Smlouvy o EU a jejichž uplatňování v praxi je součástí činnosti orgánů EU. K těmto základním hodnotám patří: úcta k lidské důstojnosti, rovnost, svoboda a solidarita. EU se výslovně hlásí k ochraně zásad demokracie a právního státu, jakož i k ochraně lidských práv, které jsou společné všem členským státům.

Tyto hodnoty nejenže představují vodítko pro státy, které chtějí do EU vstoupit v budoucnu, ale za závažné a trvalé porušování těchto hodnot a zásad ze strany některého členského státu lze podle článku 7 Smlouvy o EU uložit rovněž sankce. K tomu je nejprve zapotřebí jednomyslné zjištění hlav států nebo předsedů vlád v Evropské radě, že dochází k závažnému a trvajícimu porušování hodnot a zásad Unie. Toto zjištění učiní hlavy států a předsedové vlád na návrh jedné třetiny členských států nebo na návrh Komise a se souhlasem Evropského parlamentu. Rada EU pak může kvalifikovanou většinou rozhodnout o pozastavení určitých práv, která vyplývají ze Smlouvy o EU a ze SFEU, u dotčeného členského státu, včetně hlasovacích práv zástupců vlády tohoto státu v Radě. Povinnosti vyplývající ze Smluv jsou naproti tomu pro dotyčný 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 (viz [článek 3 Smlouvy o EU](#)). V minulém století proběhly v Evropě mezi státy, které jsou dnes členy EU, dvě světové války. Proevropská politika proto znamená zároveň mírovou politiku. Zřízením EU bylo vytvořeno jádro mírového uspořádání, které znemožňuje vedení války mezi členskými státy. To dokazuje více než 70 let míru v Evropě. Tento mírový pořádek bude tím silnější, čím více evropských států se k EU připojí. V tomto ohledu přispěla poslední rozšíření EU významně k posílení mírového pořádku v Evropě. V roce 2012 obdržela EU za své úsilí o mír, usmíření, demokracii a lidská práva v Evropě [Nobelovu cenu míru](#).

Jednota a rovnost jako ústřední motivy

Jednota je ústředním motivem. Jen tehdy, budou-li evropské státy při zachování své rozmanitosti vystupovat a jednat společně, mohou být zvládnuty hlavní 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. Nezaměstnanost, nedostatečný hospodářský růst, bezpečnost dodávek energie a znečišťování životního prostředí nejsou již dlouhou dobu 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 výkonnost 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, věku 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



Úsilí EU o mír, usmíření, demokracii a lidská práva bylo v roce 2012 oceněno Nobelovou cenou míru. Cenu převzali v Oslu dne 10. prosince 2012 Herman van Rompuy, předseda Evropské rady od roku 2009 do roku 2014, José Manuel Barroso, předseda Evropské komise od roku 2004 do roku 2014, a Martin Schulz, předseda Evropského parlamentu od roku 2012 do roku 2017.

nemůže být zvýhodňován před ostatními a že přirozeně dané rozdíly, jako je velikost, počet obyvatel či odlišné uspořádání státu, je možno zohlednit výhradně s ohledem na zásadu rovnosti.

Základní svobody

Mír, jednota a rovnost přináší také svobodu. Vytvořením většího prostoru spojením současných 28 států je zároveň zajištěn volný pohyb přes hranice jednotlivých 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 větší nabídky zboží to nejlevnější a nejlepší.

V případě vstupu do EU jsou však často v přístupové smlouvě stanovena přechodná pravidla, zejména s ohledem na volný pohyb pracovníků, volný pohyb služeb a svobodu usazování, jež dosavadním členským státům EU umožňují regulovat využívání těchto základních svobod u státních příslušníků přistupujících zemí po dobu sedmi let na základě vnitrostátního práva nebo existující dvoustranné dohody.

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 „rozpuštit“, 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 závisejí na bezpečnosti. Zejména po teroristických útocích v Americe dne 11. září 2001 a po teroristických útocích v Evropě, jejichž počet a brutalita se zvyšuje, 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 závisejí.

Základní práva

K základním hodnotám a idejím, na nichž je EU 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. Ve zvláštní 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. Mimoto existuje množství mezinárodních úmluv o ochraně lidských práv, z nichž pro Evropu má prvořadý význam Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Evropská úmluva o lidských právech – „EÚLP“).

Právní řád Společenství zajišťující základní práva se však vytvořil teprve na základě ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie, která začala vznikat až poměrně pozdě, a to v roce 1969. Předtím Soudní dvůr 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 Unie 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 Unie, 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 obecné 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 pracovníků, 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 Unie 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, jednak také mezinárodních smluv o ochraně lidských práv, jejichž účastníky jsou členské státy. To platí především pro EÚLP, která výrazně napomohla formulování základních práv v Unii 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 privilege*), 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 (z právního hlediska se hovoří o „obrácené diskriminaci“). Tento výsledek je důsledkem omezených pravomocí Unie, které se v zásadě vztahují pouze na přeshraniční postupy. 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 potřebnosti 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, která 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 nejbližší 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 EU 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 EÚLP. Ve svém stanovisku 2/94 však Soudní dvůr konstatoval, že za tehdejšího 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. Tento nedostatek byl odstraněn Lisabonskou smlouvou. Přistoupení EU k EÚLP je nyní výslovně stanoveno v čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU. Přístupová jednání pak byla také v roce 2010 neprodleně zahájena. Počátkem roku 2013 bylo dosaženo shody ohledně návrhu přístupové smlouvy. Komise zaslala tento návrh Soudnímu dvoru EU a vyžádala si stanovisko o jeho souladu s právem EU. Ve svém posudku 2/13 dospěl Soudní dvůr EU k závěru, že návrh dohody o přistoupení EU k EÚLP v plánované podobě není slučitelný s právem EU. Důležitým bodem kritiky je to, že by se v případě přistoupení k EÚLP musel Soudní dvůr podřídit rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva. Rovněž společná zahraniční a bezpečnostní politika Unie by v oblasti lidských práv podléhala dohledu Evropského soudu pro lidská práva. To by bylo podle názoru soudců v rozporu se základními strukturálními zásadami EU. Po tomto rozhodnutí sice zůstává přistoupení Evropské unie k EÚLP i nadále teoreticky možné, prakticky je však prozatím vyloučeno, jelikož před tím by bylo nutno v návrhu na přistoupení změnit řadu technických detailů.



Ve věci Eugen Schmidberger se jednalo o protestní shromáždění na dálnici Brenner, jehož následkem bylo úplné zablokování dopravy na této dálnici po dobu téměř 30 hodin. Dopravní podnik Schmidberger požadoval od Rakouské republiky, jejíž úřady shromáždění nezakázaly, náhradu škody způsobené zablokováním dálnice. Soudní dvůr konstatoval, že nezakázání tohoto shromáždění představuje překážku volného pohybu zboží, která je však objektivně odůvodněna. Rozhodnutí zohledňovalo ochranu základních práv manifestantů v oblasti svobody projevu a svobody shromažďovací, která jsou zaručena rakouskou ústavou a Evropskou úmluvou o lidských právech. Nelze proto mít za to, že se rakouské orgány dopustily porušení práva zakládajícího odpovědnost.

Bez ohledu na přistoupení EU k EÚLP učinila Lisabonská smlouva další rozhodující krok směrem k vytvoření ústavního řádu EU a staví ochranu základních práv v EU na novou úroveň. V novém článku o základních právech (článek 6 Smlouvy o EU) je jednání orgánů EU a členských států, pokud uplatňují a provádějí právo Unie, podřízeno Listině základních práv Evropské unie, která odkazem v článku o základních právech vyžaduje právní závaznost na úrovni EU. 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 poslanců Evropského parlamentu a 30 poslanců vnitrostátních parlamentů (po dvou z každého z tehdejších 15 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 EU týkající se základních práv.



ZPŮSOBY SJEDNOCENÍ EVROPY

Sjednocení Evropy se vyznačuje dvěma rozdílnými koncepcemi spolupráce evropských států. Tyto přístupy lze označit pojmy spolupráce a integrace. Jako další metoda byla mimoto vytvořena „posílená spolupráce“.

Spolupráce států

Podstata spolupráce spočívá v tom, že národní státy jsou sice připraveny spolupracovat s jinými státy na přeshraničním základě, avšak pouze tehdy, je-li v zásadě zachována jejich státní svrchovanost. Snahy o sjednocení založené na spolupráci se proto nezaměřují na vytvoření nového společného státu, nýbrž se omezují na spojení svrchovaných států ve společenství států, v němž jsou zachovány vnitrostátní struktury (konfederace). Zásadě spolupráce odpovídá způsob práce v rámci Rady Evropy a OECD.

Koncepce integrace

Koncepce integrace prolamuje tradiční koexistenci národních států. Tradiční pojetí nedotknutelnosti a nedělitelnosti svrchovanosti států ustupuje přesvědčení, že nedokonalý řád soužití lidí a států, nedostatečnost vlastních vnitrostátních systémů a mocenské zásahy jednoho státu v jiném státě (tzv. hegemonie), které jsou v evropských dějinách četné, lze překonat pouze tehdy, pokud se suverenity jednotlivých států spojí v jedné společné svrchovanosti a sloučí se na vyšší úrovni v nadnárodním společenství (federace).

EU je výtvořem této koncepce integrace, aniž by došlo ke sloučení svrchovanosti jednotlivých států. Členské státy nebyly totiž ochotny vzdát se struktury svého národního státu, která byla znovu získána teprve po druhé světové válce a právě upevněna, ve prospěch evropského spolkového státu. Bylo však třeba nalézt kompromis, který by (aniž by bylo nutno zřídit evropský spolkový stát) zajišťoval více než jen pouhou spolupráci států. Řešení spočívalo v postupném odstranění rozporu mezi zachováním samostatnosti jednotlivých národních států a evropským spolkovým státem. Od členských států

se nevyžadovalo, aby se zcela vzdaly své svrchovanosti, nýbrž aby se zřekly pouze dogmatu nedělitelnosti. Šlo tudíž především o stanovení toho, ve kterých oblastech činnosti jsou členské státy ochotny vzdát se dobrovolně části své svrchovanosti ve prospěch jim všem nadřazeného společenství. Výsledek těchto snah odráží tři Smlouvy o založení ESUO, E(H)S a Euratomu.

V těchto Smlouvách i ve stávajících Smlouvách o Unii jsou uvedeny jednotlivé oblasti, v nichž byla na EU přenesena výsostná práva. EU a jejím orgánům přitom nebylo uděleno obecné oprávnění k přijímání opatření, která jsou nezbytná k dosažení cílů stanovených ve Smlouvě, nýbrž druh a rozsah pravomoci jednat vyplývají z příslušných ustanovení Smlouvy (zásada svěřených pravomocí). Takto je vzdání se vlastních pravomocí pro členské státy přehledné a kontrolovatelné.

Posílená spolupráce

Nástrojem posílené spolupráce byl vytvořen základ pro realizaci myšlenky vícerychlostní integrace. I menší okruh členských států má mít možnost pokročit v integraci v určité oblasti, která spadá do pravomoci EU, aniž by jim v tom bránily váhající či odmítající členské státy.

Původně (Amsterodamská smlouva) byly podmínky a postup využití tohoto nástroje stanoveny velmi přísně, s ohledem na rozšíření EU však byly zformulovány o něco otevřeněji (Niceská smlouva). Lisabonská smlouva spojila dosavadní ustanovení o posílené spolupráci v článku 20 Smlouvy o EU (rámcové podmínky) a v článcích 326 až 334 SFEU (doplňující podmínky, přistoupení, postup, pravidla pro hlasování).

Ustanovení o posílené spolupráci lze shrnout následovně:

- Takovouto spolupráci lze využít pouze v rámci stávajících pravomocí EU a musí sloužit k naplnění cílů EU a posilovat proces evropské integrace (článek 20 Smlouvy o EU). Nemá proto odstranit nedostatky hospodářské a měnové unie vyplývající z konstrukce Smlouvy o EU. Posílená spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou a sociální soudržnost EU. Nesmí rovněž vytvářet překážku ani diskriminaci v obchodu mezi členskými státy, ani mezi nimi vyvolávat narušení hospodářské soutěže (článek 326 SFEU). Musí zůstat zachovány pravomoci, práva, povinnosti a zájmy členských států, které se spolupráce nezúčastní (článek 327 SFEU).

- Posílená spolupráce musí být otevřena všem členskými státy. Členskými státy musí být mimoto umožněno, aby se ke spolupráci kdykoli připojily, s výhradou dodržení aktů přijatých v rámci posílené spolupráce ze strany dotčených členských států. Komise a členské státy dbají na to, aby podporovaly účast co největšího počtu členských států na posílené spolupráci (článek 328 SFEU).
- Posílenou spolupráci lze uplatnit až jako poslední prostředek, pokud Rada shledá, že cílů posílené spolupráce nelze dosáhnout při použití příslušných ustanovení Smluv v přiměřené lhůtě. Minimální prahovou hodnotou pro posílenou spolupráci je devět členských států (čl. 20 odst. 2 Smlouvy o EU).
- Právní akty přijaté v rámci posílené spolupráce se nepokládají za součást *acquis* EU. Tyto právní akty jsou přímo použitelné pouze v členských státech, které se účastnily přijetí rozhodnutí (čl. 20 odst. 4 Smlouvy o EU). Členskými státy, které se nezúčastnily, však nic nebrání v jejich provedení.
- Náklady vyplývající z posílené spolupráce, s výjimkou správních nákladů, financují zúčastněné členské státy, pokud všichni členové Rady po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně nerozhodnou jinak (článek 332 SFEU).
- Rada a Komise zajišťují soudržnost mezi činnostmi prováděnými v rámci posílené spolupráce a ostatními politikami EU (článek 334 SFEU).

V praxi se tento nástroj doposud využil ve dvou případech: Poprvé v dějinách EU uplatnily členské státy postup posílené spolupráce k úpravě toho, že manželům, kteří mají různou státní příslušnost, je při rozvodu přenechána volba rozhodného práva. Poté, co příslušný návrh Komise z roku 2006 nezískal v Radě potřebnou jednomyslnost, udělila Rada rozhodnutím ze dne 12. července 2010 zmocnění k posílené spolupráci. Na základě nového návrhu Komise se čtrnáct členských států (Belgie, Bulharsko, Německo, Francie, Itálie, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Rakousko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Španělsko a Maďarsko) dohodlo na příslušných předpisech týkajících se rozvodu či rozluky manželů, kteří jsou státními příslušníky různých států. Výsledkem je nařízení Rady (EU) č. 1259/2010 ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky.

Druhý případ použití se týká patentové ochrany v Evropě. Bez Chorvatska a Španělska a s pozdější účastí Itálie se celkem 26 členských států EU dohodlo na posílené spolupráci k vytvoření jednotné patentové ochrany. Nařízení o posílené spolupráci v oblasti jednotné patentové ochrany a nařízení o příslušných ustanoveních o překladu vstoupila v platnost dne 20. ledna 2013. Nařízení se však budou uplatňovat až po vstupu Dohody o Jednotném patentovém soudu v platnost. K tomu je zapotřebí ratifikace dohody nejméně třinácti členskými státy, přičemž v současnosti jich je jedenáct.



„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.

Rozsudek ve věci 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 členskými státy 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 založení EHS.

Soudní dvůr tento spor využil jako příležitost k předložení řady zásadních připomínek týkajících se právního charakteru EHS. 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.“

Rozsudek ve věci Costa v. ENEL

O rok později poskytl případ Costa v. ENEL Soudnímu dvoru příležitost, aby svou analýzu dále prohloubil. V tomto případě šlo o toto: 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 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 právo vytvořené Smlouvou, tedy autonomním pramenem práva, by nemělo být vzhledem ke své zvláštní a původní povaze převáženo vnitrostátními právními předpisy jakéhokoli charakteru, pokud nemá ztratit svůj charakter práva Společenství a pokud nemá být zpochybněn právní základ Společenství samotného. Členské státy podle ustanovení Smlouvy přenesly práva a povinnosti, jež dosud podléhaly jejich vlastnímu právnímu řádu, na právní řád Společenství, což s sebou nese trvalé omezení jejich svrchovaných práv, jež nemůže být zpětně zrušeno pozdějšími jednostrannými opatřeními, která jsou neslučitelná s pojetím 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 řádech 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 přiznávat práva jak členským státům, tak i jejich občanům,

- 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 státy, 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 vedly totiž k zřízení samostatné Unie s vlastními svrchovanými právy a pravomocemi. Členské státy se ve prospěch této Unie vzdaly části svých svrchovaných práv a přenesly je na EU v zájmu společného uplatňování.

Tyto odlišnosti EU od tradičních mezinárodních organizací ji posouvají směrem k 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 samostatným subjektem nacházejícím 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. Zahrnuje úkoly v hospodářské, sociální a politické oblasti.

Úkoly v hospodářské 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 někdejším předsedou Evropské komise, Jacquesem Delorsem, 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 a kontrolami zboží 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. V průběhu světové finanční a hospodářské krize byla spolupráce v oblasti hospodářské politiky na úrovni EU v letech 2010–2012 dále posílena. Koordinace hospodářské politiky na úrovni EU byla doplněna stálým krizovým mechanismem, který zahrnuje zejména tyto prvky: zvýšení úlohy Komise,



Vnitřní trh se svými čtyřmi charakteristickými svobodami (viz článek 26 SFEU) je klíčovým prvkem SFEU: volný pohyb zboží (článek 34), volný pohyb osob (články 45 a 49), volný pohyb služeb (článek 57) a volný pohyb kapitálu (článek 63).

zavedení nových automatických nápravných opatření, zakotvení koordinace hospodářských politik na nejvyšší politické úrovni, sladěná koordinace v rámci evropského semestru s posílenými povinnostmi členských států týkajícími se podávání zpráv, posílení úlohy vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu a rovněž vlastní závazky stanovené ve vnitrostátním právu. Těžištěm nového krizového mechanismu je „evropský semestr“.

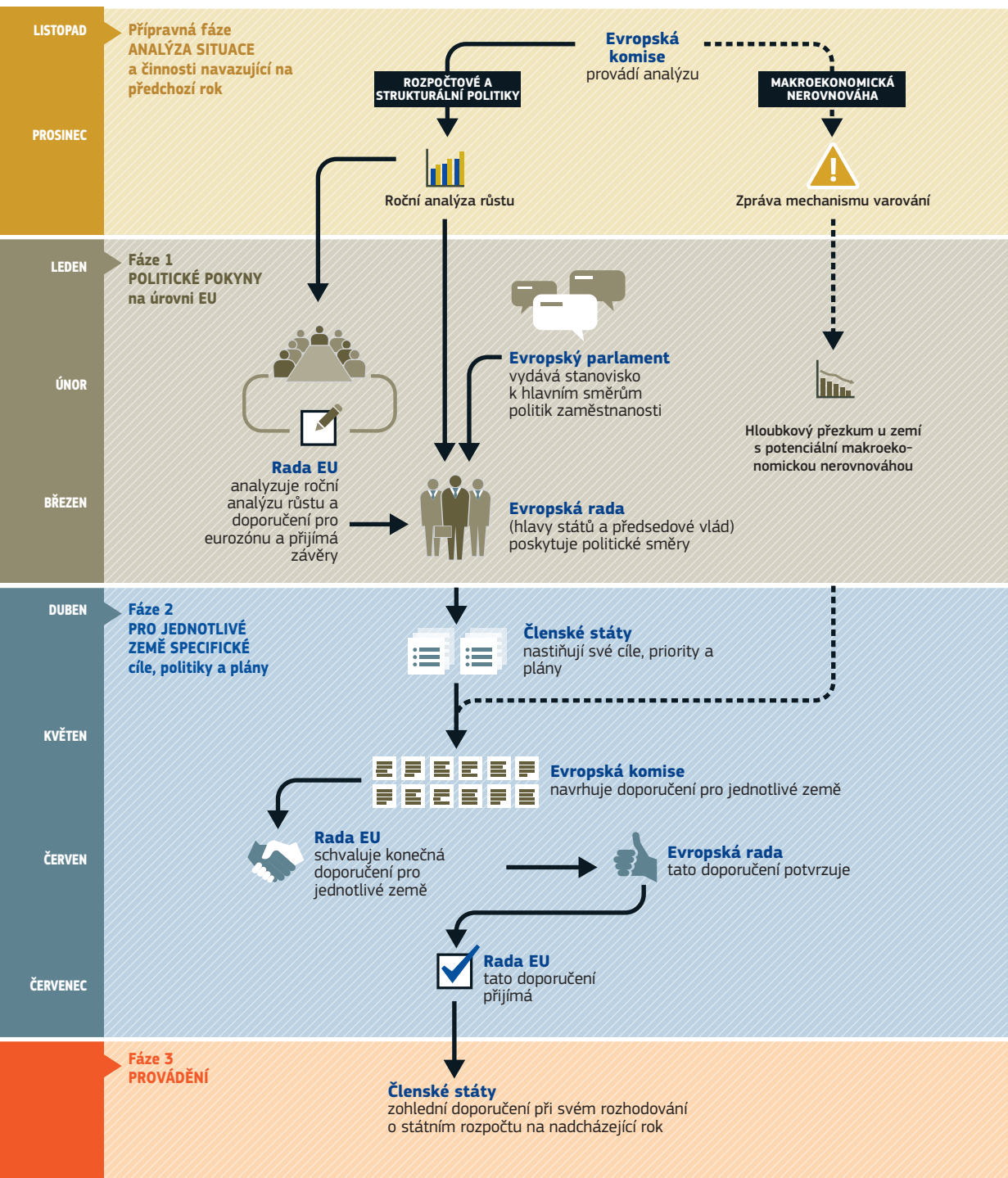
„Evropský semestr“ je cyklus, v jehož průběhu členské státy EU vzájemně koordinují svou hospodářskou a fiskální politiku. Vztahuje se v podstatě na prvních šest měsíců v roce – proto označení „semestr“. Během evropského semestru přizpůsobují členské státy svou rozpočtovou a hospodářskou politiku cílům a pravidlům stanoveným na úrovni EU. Evropský semestr tak má přispět k zajištění zdravých veřejných financí, podpoře hospodářského růstu a zamezení přílišným makroekonomickým nerovnováhám v EU.

Tento krizový mechanismus je třeba chápat jako nejzášší opatření; jeho účelem je zajištění hospodářské a měnové unie. Základní linie regulace je však stejná: odpovědnost členských států v oblasti hospodářské a finanční politiky, přičemž členské státy musí svou činnost chápat jako záležitost společného zájmu.

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 zavedeno euro jako jednotná evropská měna v členských státech, které již splnily stanovená konvergenční kritéria (míra inflace: 1,5 %, rozpočtový deficit = nový roční dluh: 3 %, veřejný dluh: 60 %, dlouhodobé úrokové sazby: 2 %). Jednalo se o Belgie, Německo, Španělsko, Francii, Irsko, 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. Posléze splnilo kritéria pro zavedení eura stále více členských států: Řecko (1. ledna 2001), Slovinsko (1. ledna 2007), Kypr (1. ledna 2008), Malta (1. ledna 2008), Slovensko (1. ledna 2009), Estonsko (1. ledna 2011), Lotyšsko (1. ledna 2014) a naposledy Litva (1. ledna 2015). Tzv. „eurozóna“, v níž jako měna platí euro, v současnosti zahrnuje devatenáct členských států.

Rovněž zbývající členské státy jsou v zásadě povinny přijmout euro jako svou národní měnu, jakmile splní konvergenční kritéria. Výjimka platí pouze pro Dánsko a Spojené království. Tyto členské státy si vyhradily „právo na výjimku“, která jim umožňuje, aby samy rozhodly, zda a kdy bude zahájeno

Evropský semestr – kdo dělá co?



Ke konci roku Komise opět poskytne přehled o hospodářské situaci ve své roční analýze růstu pro nadcházející rok a celý cyklus začíná znovu.

vyšetřovací řízení v souvislosti s přijetím jednotné měny. Zvláštní případ představuje Švédsko, které „právo na výjimku“ nemá. Vstup do eurozóny však závisí na tom, že Komise a Evropská centrální banka doporučí Radě EU účast Švédska. 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.

Navzdory všem pochybnostem se euro stalo silnou a mezinárodně uznávanou měnou, která zároveň představuje pevné pojítko mezi členskými státy eurozóny. Na tom nic nezměnila ani dluhová krize, která začala v roce 2010. Právě naopak: EU na tuto krizi reagovala zavedením časově omezené pojistky, kterou v roce 2013 trvale vystřídal Evropský mechanismus stability (ESM). ESM je jako stálý rámec pro řešení krizí připraven poskytnout členským státům eurozóny vnější finanční pomoc, pro niž je k dispozici efektivní úvěrová kapacita ve výši 500 miliard EUR. Státy eurozóny mohou tuto finanční podporu obdržet pouze za přísných podmínek, jejichž cílem je důsledná konsolidace veřejných financí a které jsou vyjádřeny v ekonomickém ozdravném programu sjednaném Komisí a Mezinárodním měnovým fondem (MMF) v úzké spolupráci s Evropskou centrální bankou. ESM zajišťuje EU potřebnou schopnost jednat, aby ochránila euro i za extrémních zátěžových scénářů. Jasně odráží společný zájem a solidaritu v eurozóně, jakož i individuální odpovědnost každého členského státu před ostatními.

Kromě hospodářské a měnové politiky náleží úkoly EU do celé řady jiných oblastí politiky. K nim patří především zemědělská a rybařská 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.

Úkoly v oblasti sociální politiky

V oblasti sociální politiky je úkolem EU zajistit, aby se utvářel rovněž sociální rozměr vnitřního trhu, a dbát na to, aby výhody hospodářské integrace nepožívaly pouze ekonomicky aktivní osoby. Prvním výchozím bodem je například zavedení systému sociálního zabezpečení pro migrující pracovníky. Tento systém 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. EU má k vysoké míře zaměstnanosti přispět podporou spolupráce mezi členskými státy a v případě potřeby doplněním jejich opatření při zohlednění pravomocí členských států.

Úkoly v politické oblasti

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 byla 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 se jedná zejména o zajištění společných hodnot, základních zájmů a nezávislosti EU, posílení bezpečnosti EU a jejích členských států, zachování míru ve světě a posílení mezinárodní bezpečnosti, podporu demokracie a právního státu, podporu mezinárodní spolupráce a ochranu lidských práv a základních svobod a 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. 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 obranného paktu NATO. 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 nelegálnímu praní peněz a vytvořením Evropského policejního úřadu, „Europolu“, 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 EU 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 nahradil 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 záležitosti upravené příslušným právním aktem Unie, 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. Rada EU 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.

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 článek 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) vyzdvižena 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, tj. zabraňující pravomoci, 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 Unie a činnost Unie. Zde by mohl být parafrázován Montesquieu: Ne-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 je v souvislosti s úpravou pravomocí stanovena v 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 a vyhnout se pokud možno harmonizačním právním předpisům.

Dodržování zásady subsidiarity a proporcionality mohou nyní kontrolovat rovněž vnitrostátní parlamenty. Za tímto účelem byl zaveden systém včasného varování, který vnitrostátním parlamentům umožňuje vydat do osmi týdnů od předložení legislativního návrhu EU 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 (příčemž 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 zachovat, 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 EU ke zvážení v legislativním postupu. Pokud normotvůrce EU zaujme většinou 55 % členů Rady EU 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 jejích 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.

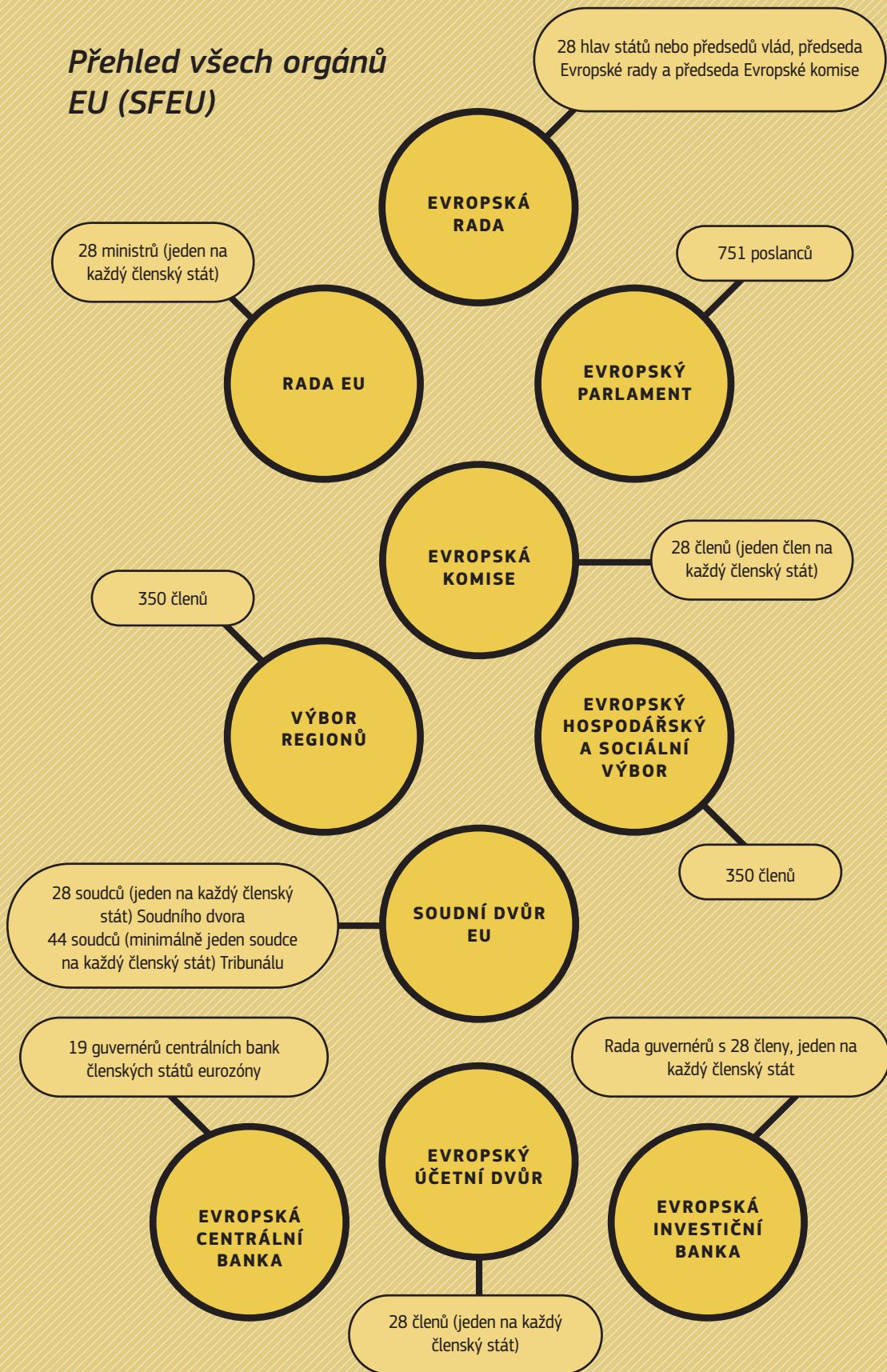
2. Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Orgány mezi sebou loajálně spolupracují.

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.

Další otázka, která vzniká v souvislosti s „ústavou“ EU, se týká organizace EU: jaké jsou orgány EU? Jelikož EU zajišťuje funkce, jež obvykle náležejí jen státům, vyvstává otázka, zda má rovněž vládu, parlament, správní

Přehled všech orgánů EU (SFEU)



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 stejně závazné pro všechny členské státy.

Hlavními účastníky v institucionálním systému EU jsou orgány EU, a to Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Evropská komise, Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka a Účetní dvůr. Jako vedlejší instituce existují v institucionálním systému EU ještě Evropská investiční banka, jakož i Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

Orgány

Evropský parlament (článek 14 Smlouvy o EU)

Evropský parlament zastupuje občanky a občany 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 „Shromáždění“. K oficiálnímu přejmenování na „Evropský parlament“ došlo teprve se Smlouvou o založení Evropské unie (Maastrichtskou smlouvou); 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

Složení Evropského parlamentu je objasněno v následujícím přehledu, který odráží poměry ve stávajícím legislativním období 2014 až 2019:

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. První přímé volby do Evropského parlamentu se konaly v červnu 1979 a od té doby se konají v odstupu pěti let, což odpovídá délce „legislativního období“. Jednotný

PLÉNUM EVROPSKÉHO PARLAMENTU SE 751 ČLENY

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

STRUKTURA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

PŘEDSEDA

14 místopředsedů

5 kvestorů (poradní funkce)

Předseda, místopředseda a kvestoři (poslanci Evropského parlamentu, kterým jsou svěřeny úkoly v oblasti vnitřní správy a financí) tvoří předsednictvo Evropského parlamentu, které je Evropským parlamentem voleno každého dva a půl roku. Mimoto existuje Konference předsedů, která je složena z předsedy parlamentu a předsedů jednotlivých frakcí. Konference předsedů odpovídá za otázky vnitřní organizace Evropského parlamentu, vztahy mezi orgány a za vztahy s orgány mimo Evropskou unii.

volební systém podle práva Unie byl po mnoha desetiletích snah zaveden teprve aktem o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách v roce 1976 a v roce 2002 byl podstatně pozměněn tzv. „aktem 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 Evropského parlamentu 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,
- rovnost mužů a žen. V některých zemích je volební účast povinná (Belgie, Lucembursko a Řecko).

V roce 2009 vstoupil mimoto v platnost jednotný statut poslanců Evropského parlamentu, který 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 občanky a občany 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. I zde bylo v posledních letech dosaženo značného pokroku. Nejenže byla rozšířena 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 nejlépe

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, kteří jsou demokraticky odpovědní 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 Radou EU 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 (tzv. „právo investitury“). Evropský parlament však naproti tomu nemá srovnatelný vliv na složení Rady EU. 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 EU stal „společným normotvůrcem“. 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 EU 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 schvalovat víceletý finanční plán a spolurozhoduje o veškerých výdajích.

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“. Evropský parlament může 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 však nedosáhla požadované většiny². Jelikož v praxi Unie klade Evropský parlament otázky i Radě EU, 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 Evropský parlament nechat prozkoumat rovněž vyšetřovacími výbory, jež bývají výslovně zřízeny za tímto účelem. Takovýto výbor byl například využit v červnu 2016 při odhalení společností *offshore* a jejich utajovaných vlastníků prostřednictvím tzv. „panamských dokumentů“ (*Panama Papers*). Úkolem je prověřit případného porušení práva Unie v souvislosti s praním peněz, vyhýbáním se daňovým povinnostem a daňovými úniky. Kromě toho je ve Smlouvách zajištěno právo každého občana a každé právnické osoby obracet se na Evropský parlament s peticemi, které jsou vyřizovány stálým Petičním výborem. Evropský parlament využil rovněž možnost jmenovat evropského veřejného ochránce práv, jenž se zabývá stížnostmi

2 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.



Jarní nálada u budovy Evropského parlamentu ve Štrasburku.

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.

Sídlo

Evropský parlament má své sídlo ve Štrasburku; tam se odehrává dvanáct plenárních zasedání, která se konají každý měsíc, včetně zasedání o rozpočtu. Dodatečná plenární zasedání se konají v Bruselu, kde probíhají i zasedání výborů. Generální sekretariát Evropského parlamentu se naproti tomu nachází v Lucemburku. Toto určení Evropské rady z roku 1992 bylo potvrzeno v protokolu č. 6 k Lisabonské smlouvě. 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)

V Evropské radě se nejméně dvakrát za půl roku setkávají v Bruselu hlavy států nebo předsedové vlád a předseda Evropské komise a Evropské rady.

Složení a úkoly

SLOŽENÍ EVROPSKÉ RADY

hlavy států nebo předsedové vlád

předseda Evropské rady

předseda Evropské komise

vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Úkoly

stanovení všeobecných politických cílů a priorit

Lisabonskou smlouvou byl vytvořen úřad předsedy Evropské rady. 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.

Evropská rada nepřijímá právní akty. Její funkce spočívá ve vytyčení hlavních politických směrů pro jednání EU. To se uskutečňuje ve formě tzv. „závěrů“, které jsou přijímány konsensem a které obsahují základní politická rozhodnutí nebo směrnice a pokyny pro práci Rady EU 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 Evropské unie (článek 16 Smlouvy o EU)

Složení a předsednictví

V Radě EU jsou zastoupeny vlády členských států. Každý z 28 členských států vysílá jednoho zástupce, a to zpravidla, nikoli však nutně, ministra (případně jeho náměstka), který je odpovědný za téma, jež má být 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 deseti různých personálních a odborných složeních.

DESET SLOŽENÍ RADY EU

Vždy jeden zástupce vlády každého členského státu na ministerské úrovni; v Radě zasedají v různém složení podle projednávaných záležitostí

Zasedání, jimž předsedá vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku:

- činnosti v oblasti zahraničních věcí
-

Zasedání, jimž předsedá členský stát, který zastává předsednictví v Radě:

- obecné záležitosti
- hospodářské a finanční věci
- spravedlnost a vnitřní věci
- zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele
- konkurenceschopnost
- doprava, telekomunikace a energetika
- zemědělství a rybolov
- životní prostředí
- vzdělávání, mládež, kultura a sport

Rada pro „zahraniční věci“ vytváří vnější činnost EU podle strategických směrů vymezených Evropskou radou a zajišťuje soudržnost činnosti EU. „Rada pro obecné záležitosti“ zajišťuje soudržnost činnosti jednotlivých složení Rady a ve spojení s předsedou Evropské rady a předsedou Komise připravuje zasedání Evropské rady. Předsednictví v Radě zastávají s výjimkou Rady „pro zahraniční věci“, 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 (2016: Nizozemsko, Slovensko; 2017: Malta, Estonsko³; 2018: Bulharsko, Rakousko; 2019: Rumunsko, Finsko; 2020: Chorvatsko, Německo). 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

3 Spojené království se vzhledem k referendu o brexitu vzdalo předsednictví v Radě ve druhém pololetí roku 2017.

výborů. Zanedbatelný není mimoto ani politický význam předsednictví v Radě, protože stát předsedající Radě EU získává mimořádné postavení na mezinárodní scéně, a především malé státy tak mají možnost prosadit se politicky proti „velkým“ a profilovat se v evropské politice.

Činnosti Rady připravuje řada přípravných orgánů (výborů a pracovních skupin), které jsou složeny ze zástupců členských států. Mezi nejdůležitější přípravné orgány patří Výbor stálých zástupců vlád členských států (COREPER I a II), který se zpravidla schází minimálně jednou týdně.

Radu podporuje generální sekretariát s přibližně 2 800 úředníky, kteří jsou podřízeni generálnímu tajemníkovi, jehož jmenuje Rada.

Sídlem Rady je Brusel.

Úkoly

Rada EU má pět hlavních úkolů:

- Prvořadou úlohou Rady EU je přijímání právních předpisů, které uskutečňuje spolu s Evropským parlamentem v rámci řádného legislativního postupu.
- Rada odpovídá rovněž za koordinaci hospodářských politik členských států.
- Vytváří společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU podle strategických směrů vymezených Evropskou radou.
- Rada je rovněž orgánem odpovědným za uzavírání smluv mezi EU na straně jedné a třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi na straně druhé.
- 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 mimoto jmenuje členy Účetního dvora, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Výboru regionů.

Konzultace a rozhodování v Radě

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.



Rada jedná a rozhoduje pouze na základě dokumentů a návrhů, které jsou k dispozici ve 24 úředních jazycích (angličtina, bulharština, čeština, dánština, estonština, finština, francouzština, chorvatština, irština, italština, litevština, lotyšština, 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.

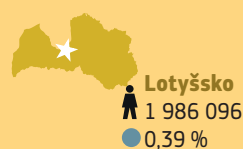
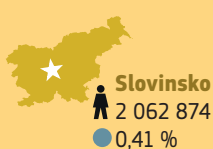
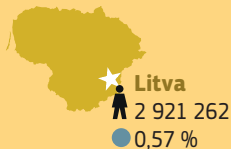
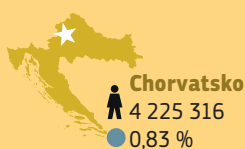
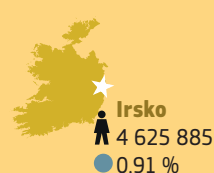
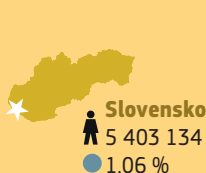
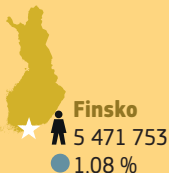
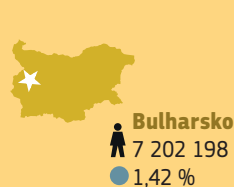
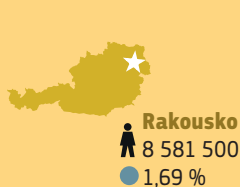
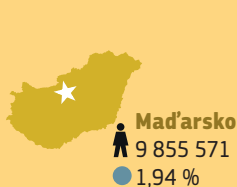
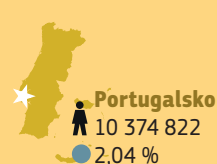
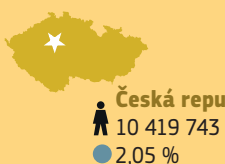
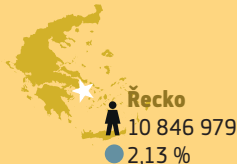
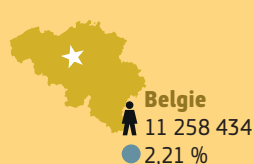
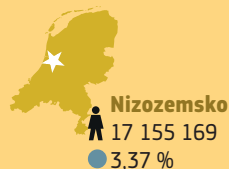
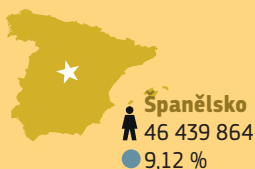
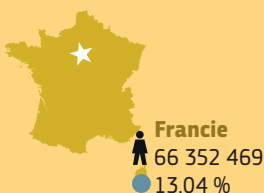
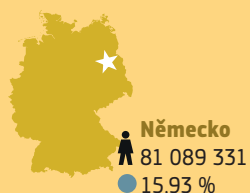
Smlouvy o EU určují pro hlasování v Radě v zásadě pravidlo většinového hlasování: Jako základní pravidlo přitom platí kvalifikovaná většina (čl. 16 odst. 3 Smlouvy o EU). Pouze v několika oblastech (zejména v procedurálních otázkách) postačuje prostá většina, přičemž každý člen Rady má jeden hlas (prostou většinu tak v případě 28 členských států představuje 15 hlasů).


Podle systému dvojí většiny je kvalifikované většiny dosaženo, pokud návrh Komise podpoří nejméně 55 % členů Rady, tvořených nejméně 16 členskými státy, které představují nejméně 65 % obyvatel EU (čl. 16 odst. 4 Smlouvy o 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, které zastupují nejméně 35 % obyvatel EU. Tento systém je doplněn následujícím mechanismem: nevytvoří-li se blokační menšina, může být rozhodovací proces pozastaven. V tomto případě Rada EU 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.

Počty obyvatel použité pro výpočet hlasů v Radě

 Počet obyvatel*
 Podíl obyvatel EU (v %)



 **Celkem**
508 940 955

 **Prahová hodnota (65 %)**
330 811 621

* Počty obyvatel platné pro rok 2016 podle přílohy III jednacího řádu Rady.



Federica Mogheriniová, vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, Donald Tusk, předseda Evropské rady, a Jean-Claude Juncker, předseda Evropské komise, s Jensem Stoltenbergem, generálním tajemníkem NATO, na summitu NATO ve Varšavě ve dnech 8. a 9. července 2016.

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, pro pravidla týkající se sociálního zabezpečení a sociální ochrany zaměstnanců, určování porušení základních hodnot Unie ze strany některého členského státu a rozhodnutí o stanovení hlavních zásad a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebo určitá rozhodnutí v oblasti 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. Vysoký představitel je tak spjat jak s Radou EU, kde předsedá v Radě pro zahraniční věci, tak i s Komisí, kde působí jako místopředseda pro zahraniční věci. Vysoký představitel je jmenován kvalifikovanou většinou Evropskou radou se souhlasem předsedy Evropské komise. Vysokému představiteli je od roku 2011 nápomocna nově zřízená Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ), která vznikla spojením oddělení pro vnější politiku v Komisi a Radě a zapojením diplomatů diplomatických služeb členských států.

Evropská komise (článek 17 Smlouvy o EU)

SLOŽENÍ

28 členů

z toho

předseda

první místopředseda

vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, zároveň místopředseda

5 dalších místopředsedů

20 komisařů

Úkoly

Iniciování právních předpisů Unie

Sledování dodržování a správného uplatňování práva Unie

Správa a provádění právních předpisů Unie

Zastupování EU v mezinárodních organizacích

Složení

Evropská komise se skládá z 28 členů, jednoho člena na každý členský stát, tj. v současnosti působí v Komisi 28 komisařů/komisařek (s různými funkcemi) (čl. 17 odst. 4 Smlouvy o EU). Zmenšení Komise na dvě třetiny počtu členských států od 1. listopadu 2011, jak se předpokládá v čl. 17 odst. 5 Smlouvy o EU, nebylo na základě rozhodnutí Evropské rady aktivováno.

V čele Komise stojí předseda, který zaujímá v rámci kolegia silné postavení. Už není jen „první mezi rovnými“, nýbrž jeho postavení je posíleno tím, že vymezuje směry, v jejichž rámci Komise plní své úkoly, a rozhoduje o vnitřní organizaci Komise (čl. 17 odst. 6 písm. a) a b) Smlouvy o EU). Předseda má rovněž pravomoc určovat směřování Komise a organizační pravomoc. Je na předsedovi, kterému náleží tyto pravomoci, aby zajistil soudržnost a výkonnost činnosti Komise a dodržování zásady kolegiality, která se projevuje zejména rozhodováním v kolegiu (čl. 250 odst. 1 SFEU). Předseda strukturuje a přiděluje komisařům oblasti působnosti Komise, přičemž toto rozdělení působnosti se může během funkčního období změnit (článek 248 SFEU). Předseda jmenuje prvního místopředsedu a další místopředsedy kromě vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který je na základě své funkce současně místopředsedou Komise. Mimoto je výslovně stanoveno, že člen Komise musí odstoupit, pokud jej k tomu předseda vyzve (čl. 17 odst. 6 druhý pododstavec Smlouvy o EU). Výjimečné postavení předsedy se projevuje právem na slyšení při volbě ostatních členů Komise a členstvím v Evropské radě.

Pod záštitou místopředsedy tvoří komisaři projektové týmy, které se starají o jednu z následujících oblastí politiky: 1. energetická unie s progresivní politikou v oblasti změny klimatu; 2. zaměstnanost, růst, investice a konkurenceschopnost; 3. jednotný digitální trh; 4. euro a sociální dialog; 5. rozpočet a zaměstnanci.

Místopředsedové jednají jménem předsedy jako jeho zástupci. V rámci své působnosti řídí a koordinují činnost několika komisařů/komisařek. Zvláštní postavení zaujímá první místopředseda, který působí jako „pravá ruka“ předsedy a je pověřen horizontálními úkoly, jako je zlepšování právní úpravy, vztahy mezi orgány, právní stát a Listina základních práv. Žádný návrh Komise není v Komisi projednán, jestliže jej první místopředseda předtím neuzná jako nutné opatření.

Předseda a členové Komise jsou jmenováni na pět let. Přitom se používá postup investitury. Tento postup byl nově upraven Lisabonskou smlouvou v čl. 17 odst. 7 Smlouvy o EU. Jedná se o vícestupňový postup. Nejprve je jmenován předseda; následně jsou vybírány osoby, které by měly být jmenovány členy Komise; ve třetím kroku jsou předseda Komise, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a ostatní členové Komise oficiálně jmenováni.

Předseda Komise je po náležitých konzultacích navržen Evropskou radou kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu. Při výběru kandidátů na funkci předsedy se přihlíží k výsledku voleb do Evropského parlamentu. Tento nový předpoklad zakládá silnější politizaci Komise. V konečném důsledku to znamená, že jednotlivé frakce v Evropském parlamentu, které mají příslušnou většinu, mají při navrhování předsedy značnou váhu.

Při jmenování Jeana-Clauda Junckera Evropský parlament dokonce prosadil, že Evropská rada navrhne Evropskému parlamentu kandidáta, kterého určila většinová frakce v Evropském parlamentu (EVP). Evropský parlament může využít rovněž pravidlo, podle něhož v případě odmítnutí kandidáta na předsedu Evropským parlamentem musí Evropská rada do jednoho měsíce od rozhodnutí Evropského parlamentu kvalifikovanou většinou navrhnout nového kandidáta, který je jmenován stejným postupem. Jmenování „špičkových kandidátů“ stranami tak značně zvýšilo význam voleb do Evropského parlamentu a pro občany více zviditelnilo důležitost jejich účasti ve volbách do Evropského parlamentu, jelikož odevzdáním svého hlasu spolurozhodují nepřímě i o předsedovi Evropské komise. Evropský parlament pak zvolí navrhovaného kandidáta většinou hlasů svých členů.

Po volbě předsedy přijme Evropská rada „konsensem“ (čl. 15 odst. 4 Smlouvy o EU) podle návrhů jednotlivých členských států sestavený seznam dalších osob, které mají být jmenovány členy Komise. Tyto osoby mají být vybírány podle své celkové způsobilosti a zasazování se o Evropu, přičemž poskytují veškeré záruky nezávislosti. Ke jmenování vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku postačuje kvalifikovaná většina v Evropské radě (čl. 18 odst. 1 Smlouvy o EU). Mezi Evropskou radou a zvoleným předsedou Komise musí existovat shoda ohledně kandidátů. Ke jmenování vysokého představitele se dokonce výslovně vyžaduje souhlas designovaného předsedy Komise. V případě veta zvoleného předsedy Komise nemohou být ostatní členové Komise jmenováni.

V návaznosti na volbu předsedy a jmenování vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a ostatních členů Komise podléhají tito jako sbor schválení Evropským parlamentem. Designovaní členové Komise však musí nejprve v rámci „slyšení“ zodpovědět otázky poslanců, které se zpravidla týkají věcných témat s ohledem na předpokládanou působnost a osobních stanovisek k budoucnosti EU. Po schválení Evropským parlamentem, pro něž postačuje prostá většina, jsou předseda a ostatní členové Komise jmenováni kvalifikovanou většinou Evropskou radou. Po jmenování svých členů zahajuje Komise svou činnost.

Sídlem Evropské komise je Brusel.

Úkoly

Komise je v první řadě motorem politiky EU. U ní začíná každá akce Unie, neboť je to ona, kdo předkládá Radě EU 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. 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 jsou naproti tomu 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, zejména evropského práva v oblasti hospodářské soutěže, ze strany fyzických a právnických osob, které je postihováno ukládáním citelných sankcí. Boj proti zneužívání pravidel Unie se v posledních letech stal těžištěm činnosti Komise.



Jean-Claude Juncker, předseda Evropské komise, během projevu o stavu Unie dne 14. září 2016 v Evropském parlamentu. V pozadí mj. Frans Timmermans, první místopředseda, Federica Mogheriniová, místopředsedkyně a vysoká představitelka Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, a další členové Evropské 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.

SPRÁVNÍ STRUKTURA EVROPSKÉ KOMISE

Komise

(28 členů) (kabinety)

Generální sekretariát

Právní služba

Útvar mluvčího

Generální ředitelství

- daně a celní unie
- energetika
- Eurostat
- evropská civilní ochrana a operace humanitární pomoci
- finanční stabilita, finanční služby a unie kapitálových trhů
- Generální sekretariát
- hospodářská soutěž
- hospodářské a finanční záležitosti
- informatika
- komunikace
- komunikační sítě, obsah a technologie
- lidské zdroje a bezpečnost
- mezinárodní spolupráce a rozvoj
- migrace a vnitřní věci
- mobilita a doprava
- námořní záležitosti a rybolov
- obchod
- oblast klimatu
- politika sousedství a jednání o rozšíření
- překlady
- regionální a městská politika
- rozpočet
- Služba nástrojů zahraniční politiky
- Společné výzkumné středisko
- spravedlnost a spotřebitelé
- tlumočení
- vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky
- výzkum a inovace
- vzdělávání a kultura
- zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování
- zdraví a bezpečnost potravin
- zemědělství a rozvoj venkova
- životní prostředí

Úřady

- Centrální knihovna
- Evropské centrum politické strategie
- Evropský úřad pro boj proti podvodům
- Evropský úřad pro výběr personálu
- Historické archivy
- Inspektor ochrany údajů Evropské komise
- Právní služba
- Úřad pro infrastrukturu a logistiku (Brusel, Lucemburk)
- Úřad pro publikace
- Úřad pro správu a vyplácení individuálních nároků
- Útvar interního auditu
- Útvar na podporu strukturální reformy



Zasedání velkého senátu
Soudního dvora.

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 uskutečňuje na dvou úrovních:

- Soudní dvůr jako nejvyšší soud v evropském soudnictví ([článek 253 SFEU](#))
a
- 4. Tribunál ([článek 254 SFEU](#)).

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 (viz [článek 257 SFEU](#)). V roce 2015 se však normotvůrce Unie rozhodl zvýšit počet soudců Tribunálu postupně na 56 a přenést na Tribunál kompetence Soudu pro veřejnou službu. Ke dni 1. září 2016 byl proto Soud pro veřejnou službu zrušen.

SOUDNÍ DVŮR

Složení

28 soudců a
11 generálních advokátů
jmenovaných na šest 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 na neplatnost a nečinnost orgánu Unie nebo členského státu (proti EP a/nebo Radě) z důvodu protiprávnosti nebo nepřijetí právního aktu ([články 263 a 265 SFEU](#))

Řízení o předběžné otázce předložené soudy členských států za účelem objasnění výkladu a platnosti práva Unie ([článek 267 SFEU](#))

Opravný prostředek proti rozhodnutím Tribunálu ([článek 256 SFEU](#))

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

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 ke 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 řádech 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 a jako občanský soud při žalobách o náhradu škody a při výkladu předpisů o uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

Tribunál

Počet řízení u Soudního dvora 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 1998 zřízen další soud.

TRIBUNÁL

Složení

v současnosti 44 soudců,

příčemž každý členský stát musí poskytnout nejméně jednoho soudce, jmenovaných na šest let po vzájemné dohodě vládami členských států

Druhy řízení

Žaloby na neplatnost a nečinnost podané fyzickými a právnickými osobami z důvodu protiprávnosti nebo nepřijetí právních aktů Unie; žaloby členských států na Komisi a/nebo Radu v oblasti státních podpor, antidumpingových cel a prováděcích pravomocí ([článek 263](#) a [265 SFEU](#))

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

Tribunál není novým orgánem Unie, nýbrž institucí, která je součástí „Soudního dvora EU“. 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, francouzsky *Tribunal*) (např. T-1/99), zatímco věci projednávané Soudním dvorem jsou označeny písmenem „C“ (Soud, francouzsky *Cour*) (např. C-1/99).

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 žaloby členských států na Komisi a/nebo Radu v oblasti státních podpor, antidumpingových cel a prováděcích pravomocí, pro rozhodnutí na základě rozhodčí doložky obsažené ve smlouvě uzavřené EU nebo jejím jménem a rovněž pro žaloby o náhradu škody podané proti EU.
- Mimoto se předpokládá, že na Tribunál lze v určitých oblastech přenést taktéž příslušnost pro řízení o předběžné otázce; tato možnost však nebyla dosud využita.

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 a centrální banky členských států tvoří 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)

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 28 členů, což odpovídá současnému počtu členských států. Členové jsou jmenováni vždy na šest let Radou EU, 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. 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 instituce

Evropský hospodářský a sociální výbor (článek 301 SFEU)

Evropský 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 350 členů (poradců), kteří pocházejí z nejrepresentativnějších vnitrostátních organizací. Tito členové jsou jmenováni na dobu pěti let Radou EU, která přijme seznam členů sestavený podle návrhů podaných každým členským státem.

Rozdělení křesel mezi jednotlivými zeměmi vypadá takto:

Příslušný počet členů v Evropském hospodářském a sociálním výboru a ve Výboru regionů	
Německo, Francie, Itálie, Spojené království	24
Polsko, Španělsko	21
Rumunsko	15
Belgie, Bulharsko, Řecko, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Švédsko, Česká republika, Maďarsko	12
Dánsko, Finsko, Irsko, Chorvatsko, Litva, Slovensko	9
Lotyšsko, Slovinsko	7
Estonsko	6
Lucembursko, Malta, Kypr	5

Poradci jsou rozděleni do tří skupin (zaměstnavatelé, zaměstnanci, zástupci občanské společnosti). Vypracování stanovisek, která je třeba přijmout v plénu, je úkolem „odborných skupin“. Výbor kromě toho úzce spolupracuje s parlamentními výbory a odbornými skupinami Evropského parlamentu.

Výbor musí být v určitých případech konzultován v rámci legislativního procesu. Výbor mimoto zaujímá stanoviska z vlastního podnětu. Stanoviska Výboru představují shrnutí výrazně odlišných výchozích pozic. Jsou proto pro Evropskou komisi a Radu EU nanejvýš užitečná, neboť ty se tak mohou dovědět, jaké změny si skupiny přímo dotčené určitým návrhem přejí.

Výbor regionů (článek 305 SFEU)

Jako další poradní orgán byl Smlouvou o založení EU (Maastrichtskou smlouvou) vedle již existujícího Evropského hospodářského a sociálního výboru zřízen i „Výbor regionů“. Tento výbor je orgánem EU ve vlastním slova smyslu stejně tak málo, jako je tomu u Evropského hospodářského a sociálního výboru, jelikož má pouze poradní úlohu. Nepřísluší mu – jako orgánům EU (Rada EU, Evropská komise, Evropský parlament, Soudní dvůr, Účetní dvůr, Evropská centrální banka) – provádět právně závazným způsobem úkoly svěřené Unii.

Výbor regionů se stejně jako Evropský hospodářský a sociální výbor skládá z 350 členů. 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 odpovědni volenému shromáždění.

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, dopravní, 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 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.



PRÁVNÍ ŘÁD EVROPSKÉ UNIE

Výše popsaná „ústava“ EU, zejména její základní hodnoty, jsou velmi abstraktní a vyžadují další konkretizaci v právu Unie. Proto je EU jevem práva ve dvojitě slova smyslu: je vytvořena na základě práva a zároveň je unií práva.

EU jako právní výtvar a jako unie 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. 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 výtvořem, nýbrž prostřednictvím práva sleduje rovněž své cíle. Je unií 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

ohrožit 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 dvojitý 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.

Smlouvy zakládající 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. To platí i pro Listinu základních práv Evropské unie, která má od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stejnou právní sílu jako Smlouvy (čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU). 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 *primárním právem Unie*.

Právní akty EU jako sekundární právo Unie

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

Toto právo sestává z legislativních aktů, nelegislativních aktů (základní právní akty, akty v přenesené pravomoci, prováděcí akty), nezávazných právních aktů (stanoviska, doporučení) a jiných aktů, které nepředstavují právní akty (např. interinstitucionální dohody, usnesení, sdělení, akční programy). „Legislativními akty“ jsou právní akty, které byly přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem (článek 289 SFEU). „Akty v přenesené pravomoci“ (článek 290 SFEU) jsou nelegislativní akty s obecnou a závaznou působností,

Prameny práva Unie

(1)

PRIMÁRNÍ
PRÁVO

Smlouvy o Unii, Listina
základních práv

Obecné (ústavní) právní
zásady

(2)

MEZINÁRODNÍ
SMLOUVY
UZAVÍRANÉ EU

Legislativní akty

Nařízení

Směrnice

Rozhodnutí

(3)

SEKUNDÁRNÍ
PRÁVO

Nelegislativní akty

Základní právní akty

Akty v přenesené pravomoci

Prováděcí akty

Nezávazné právní akty

Doporučení a stanoviska

Akty, které nepředstavují právní akty

Interinstitucionální dohody

Usnesení, prohlášení, akční programy

(4)

OBECNÉ PRÁVNÍ
ZÁSADY

(5)

DOHODY MEZI
ČLENSKÝMI STÁTY

Mezinárodní dohody

Rozhodnutí zástupců vlád
členských států zasedajících
v Radě

kterými se doplňují nebo mění některé prvky, jež nejsou podstatné. To provádí Komise, která k tomu musí být výslovně zmocněna v legislativním aktu. Jsou-li pro provedení závazných právních aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, děje se tak prostřednictvím příslušných prováděcích aktů, které vydává zpravidla Komise, výjimečně však také Rada EU (článek 291 SFEU). Ve formě nezávazných právních aktů mohou orgány Unie vydat doporučení a stanoviska. Existuje rovněž celá řada „aktů, které nepředstavují právní akty“ a které orgánům Unie umožňují vydávat nezávazná vyjádření a oznámení nebo které upravují vnitřní fungování EU či jejích orgánů, jak je tomu například v případě vzájemných dohod nebo interinstitucionálních dohod mezi orgány nebo jejich jednacích řádů.

Legislativní a nelegislativní akty mohou mít zcela rozdílné formy. Nejdůležitější formy aktů jsou vyjmenovány a definovány v seznamu (článek 288 SFEU). Jako závazné formy právních aktů jsou zahrnuta nařízení, směrnice a rozhodnutí. Jako nezávazné formy právních aktů obsahuje tento seznam doporučení a stanoviska. 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 dohody uzavírané Uní

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 dohody, z nichž si zvláštní zmínku zaslouží tyto dohody:

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 k 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 je v současnosti převedena na regionálně členěné dohody o hospodářském partnerství, které státům AKT postupně umožňují volný přístup na evropský vnitřní trh.

Dohody za účelem přípravy na možné přistoupení a vytvoření celní unie

Přidružení je kromě toho 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. Tato strategie se v současnosti uplatňuje u zemí západního Balkánu (Albánie, Bosna a Hercegovina, Srbsko, Černá Hora, Kosovo). Proces přistoupení se vyznačuje rozšířeným procesem stabilizace a přidružení, který tvoří celkový rámec pro připojení zemí západního Balkánu k EU až do budoucího přistoupení. Proces stabilizace a přidružení sleduje tři cíle: 1. stabilizace a rychlá přeměna na fungující tržní hospodářství, 2. podpora regionální spolupráce a 3. vyhlídka na členství v EU. Proces stabilizace a přidružení je založen na pokračujícím partnerství, v jehož rámci nabízí EU obchodní koncese, hospodářskou a finanční podporu a smluvní vazbu ve formě dohody o stabilizaci a přidružení. Každá země musí v rámci procesu stabilizace a přidružení dosáhnout



Norsko (pohled na Geirangerfjord v provincii Møre og Romsdal) patří do Evropského hospodářského prostoru, který kromě Islandu a Lichtenštejnska zahrnuje i 28 členských států EU. V Evropském hospodářském prostoru platí čtyři svobody – volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.

konkrétního pokroku, aby dostála požadavkům případného budoucího členství. Pokrok zemí západního Balkánu na cestě k možnému členství v EU je posouzen ve výročních zprávách.

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* Unie“) 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 obchodních organizací, a to v oblasti celní a obchodní politiky. Nejdůležitějšími mezinárodními obchodními dohodami jsou Dohoda o zřízení 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. Ve stále větší míře mimoto v porovnání s mnohostrannými dohodami nabývají na významu dvoustranné dohody o volném obchodu. Vzhledem k mimořádným potížím (například v rámci WTO) uzavřít mnohostranné dohody o liberalizaci se všechny velké obchodní velmoci, mezi nimi i EU, uchylují k uzavírání dvoustranných dohod o volném obchodu. K nejnovějším příkladům patří úspěšné ukončení jednání s Kanadou (CETA – *Comprehensive Economic and Trade Agreement*, Komplexní hospodářská a obchodní dohoda)

a Singapurem a probíhající jednání s USA (TTIP – *Transatlantik Trade and Investment Partnership*, Transatlantické obchodní a investiční partnerství) a Japonskem.

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 právní zásady

Nepsaným pramenem práva Unie jsou v první 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 zčásti, 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 (každopádně pro Polsko a Spojené království, na něž se na základě výjimky nevztahuje Listina základních práv), zásada proporcionality (která mezitím zaznamenala pozitivně právní úpravu v čl. 5 odst. 4 Smlouvy o EU), zásada ochrany legitimního očekávání, právo na obhajobu nebo zásada odpovědnosti členského státu za porušení práva Unie.

Obyčejové právo

K nepsanému právu Unie patří vedle toho 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 tedy zakládat na skutečném chování orgánu a odpovídající vůli vytvořit určitý právní vztah. Z toho vyplývá, že obyčejové právo 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 (příklad: Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii („rozpočtový pakt 2012“), která byla uzavřena bez Spojeného království a České republiky). 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 (příklad: Úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (1980)).

Právní nástroje EU

Systém právních aktů Unie bylo třeba při založení EU „vybudovat“ zcela nově. Přitom se kladla zejména otázka, jakého typu tyto právní akty 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 by 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 nepřímě. 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 podle [článku 288 SFEU](#) znázornit takto:

System právních aktů EU

	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 I	Určené adresátům: – všechny nebo určité členské státy – určité fyzické nebo právnické osoby	Přímo použitelné a závazné v celém rozsahu
Rozhodnutí II	Neurčeno konkrétním adresátům	Závazné v celém rozsahu
Doporučení	Všechny nebo určité členské státy, ostatní orgány EU, jednotlivci	Nezávazné
Stanoviska	Všechny nebo určité členské státy, ostatní orgány EU Neurčitý okruh osob	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 unijní 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 ve 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 (řádným legislativním postupem – viz následující kapitola), označují se jako legislativní akty. Nařízením, která jsou přijímána pouze Radou EU 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 hmotněprávní 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. Děje se to tak, že 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 němž 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 nepožívá dostatečné publicity.

Směrnice 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 (směrnice o energetické účinnosti) zahrnuje balíček závazných opatření, která přispívají k tomu, aby EU dosáhla do roku 2020 svého cíle týkajícího se zvýšení energetické účinnosti o 20 %. Členské státy EU měly provést směrnici ve vnitrostátním právu do 5. června 2014.



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 vyplývající z právních aktů Unie. Nevýhodné je to však pro občana Unie v případě, že by uskutečňování cíle stanoveného směrnicí bylo pro něj přínosné, potřebný 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 ustanovení směrnice a nárokovat práva, která mu náležejí, 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 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 (tzv. vertikální přímý účinek).

Přímý účinek směrnic mezi jednotlivci (tzv. 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. Soudní dvůr však rozvinul zásadu primárního práva, podle níž se obsah směrnice, pokud představuje konkretizaci obecného zákazu diskriminace, uplatní i na soukromoprávní záležitosti. Konstrukce Soudního dvora přitom vychází ze zákazu diskriminace, který ve své konkretizaci prostřednictvím příslušné směrnice ukládá vnitrostátním orgánům, a zejména vnitrostátním soudům povinnost zajistit v rámci své působnosti právní ochranu, která pro jednotlivce vyplývá z práva EU, a zaručit plnou účinnost práva EU tím, že se v případě potřeby neuplatní ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s tímto zákazem. Na základě přednosti práva EU se proto zákaz diskriminace, jak je upraven v příslušné směrnici, prosazuje proti vnitrostátnímu právu, které je s ním v rozporu. Tímto sice Soudní dvůr nezpochybňuje svou judikaturu týkající se neexistence horizontálního účinku směrnic, ve spojení se zákazem diskriminace ve všech případech, kdy je zákaz diskriminace konkretizován ve směrnici, však fakticky dospěl k témuž výsledku. Takovouto konkretizaci Soudní dvůr dosud uznal u směrnic, jejichž předmětem je typická diskriminace z důvodu státní příslušnosti, pohlaví nebo také věku. Totéž však může platit pro všechny směrnice, které byly vydány k potírání důvodů diskriminace uvedených v článku 19 SFEU.

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 jako právo Unie. Konkrétně z toho vyplývá například rovněž povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí nebo při uplatňování přiznat spornému ustanovení směrnice přednost před vnitrostátním právem, které je s ní v rozporu. Směrnice mají mimoto vůči členským státům určité omezující účinky, a to ještě před uplynutím lhůty k 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 vážně ohrozit dosažení cílů Unie, o něž směrnice usiluje.

Soudní dvůr kromě toho 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 směrnici 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 jim 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 EU⁴.

Rozhodnutí

„Rozhodnutími“ zavedla Lisabonská smlouva v seznamu právních aktů novou formu právních aktů. Rozlišují se dvě kategorie rozhodnutí: rozhodnutí, jež jsou určena konkrétním adresátům, a obecná rozhodnutí, která nemají konkrétní adresáty (viz čl. 288 čtvrtý pododstavec SFEU). Zatímco rozhodnutí určená konkrétním adresátům nahrazují dřívější „rozhodnutí“ (v němčině *Entscheidungen*) k úpravě jednotlivých případů, obecná rozhodnutí, která nemají konkrétní adresáty, zahrnují řadu typů úpravy, jejichž společným znakem je to, že jejich účelem není úprava jednotlivého případu. Toto jednotné

4 Podrobnosti viz oddíl o odpovědnosti členských států za porušení práva Unie.

označení dvou zcela rozdílných forem právních aktů je politováníhodné, jelikož kvůli nevyhnutelným problémům s vymezením vzniká velká právní nejistota. Bylo by vhodnější zachovat dříve používaný pojem *Entscheidung* pro opatření, která upravují jednotlivé případy s vnějšími právními účinky, a pro ostatní závazné právní akty zavést dodatečně pojem *Beschluss* [v češtině nejsou tyto pojmy rozlišeny – pozn. překl.].

Rozhodnutí, která jsou určena konkrétním adresátům, představují typický právní akt, jehož prostřednictvím plní orgány EU (zejména Rada a Komise) svou výkonnou funkci. Prostřednictvím takového rozhodnutí lze od členského státu, od podniku nebo od občana Unie požadovat, aby konal nebo aby se zdržel jednání, přiznávat mu práva nebo ukládat povinnosti. 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.

Základní charakteristiky této formy rozhodnutí lze popsat 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 jím přímo vázáni. Rozhodnutí určené určitému členskému státu může mít mimoto za stejných podmínek jako směrnice bezprostřední účinek i pro občany Unie.

Obecná rozhodnutí, která nemají konkrétní adresáty, jsou závazná ve všech svých částech, není však zřejmé, koho se závaznost týká. To lze zjistit prostřednictvím obsahu příslušného rozhodnutí. V případě obecných rozhodnutí lze rozlišit tyto typy úpravy:

- *Rozhodnutí za účelem změny ustanovení Smlouvy*: tato rozhodnutí platí obecně a abstraktně, tzn. jsou závazná pro všechny orgány EU, instituce a jiné subjekty, jakož i pro členské státy. Uvést lze například rozhodnutí o zjednodušení postupu přijímání (čl. 81 odst. 3, čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU) nebo zmírnění požadavků na většinu (čl. 312 odst. 2, čl. 333 odst. 1 SFEU).
- *Rozhodnutí za účelem konkretizace smluvního práva*: tato rozhodnutí mají závazný účinek pro celou EU nebo pro dotčené orgány EU, instituce a jiné subjekty v případě rozhodnutí o jejich složení; pro jednotlivce nemají účinek.
- *Rozhodnutí za účelem přijetí předpisů upravujících vztahy v rámci orgánů a mezi orgány*: tato rozhodnutí jsou závazná pro dotčené a zúčastněné orgány EU, instituce a jiné subjekty. K příkladům patří jednací řády orgánů EU a interinstitucionální dohody, které byly uzavřeny mezi orgány EU.
- *Rozhodnutí v rámci organizační pravomoci*: tato rozhodnutí (např. jmenování, odměna) jsou závazná pro příslušného úředníka nebo člena orgánu.
- *Rozhodnutí za účelem tvorby politik*: tato rozhodnutí konkurují nařízením a směrnicím, neusilují však o právně závazné účinky u jednotlivců. Závazný účinek je v zásadě omezen na instituce, které se účastnily přijetí, zejména v případě, jedná-li se o orientaci a hlavní směry budoucí politiky. Jen výjimečně mají obecné a abstraktní právní účinky nebo finanční důsledky.
- *Rozhodnutí v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky*: tato rozhodnutí mají právně závazný účinek pro EU. Vůči členským státům je závazný účinek omezen zvláštními předpisy (např. čl. 28 odst. 2 a 5; čl. 31 odst. 1 Smlouvy o EU). Nepodléhají judikatuře Soudního dvora.

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 dotyčným státu doporučit vhodná opatření, aby k narušení nedošlo (viz čl. 117 odst. 1 druhá věta 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 nepřímo, 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 řádu EU. Význam v praxi Unie mají především usnesení, prohlášení a akční programy.

Usnesení: Tvůrci usnesení jsou Evropská rada, Rada EU 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 EU. 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.

Prohlášení: 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 EU. 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 EU 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: Tyto programy mohou být vytvářeny z vlastního podnětu Radou EU 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. Jiné programy jsou však v praxi chápány jako orientační pomůcky, kterým nenáleží žádný právně závazný účinek. Přesto však vyjadřují záměr orgánů Unie jednat v souladu s jejich obsahem.

V praxi Unie mají kromě toho značný význam „bílé knihy“ a „zelené knihy“. „Bílé knihy“ zveřejněné Komisí obsahují konkrétní návrhy opatření EU v určité oblasti politiky. Je-li bílá kniha přijata Radou kladně, může tvořit základ akčního programu Unie. Příkladem jsou bílé knihy o službách obecného zájmu (2004), o evropské komunikační politice (2006) nebo o budoucnosti Evropy (2017). „Zelené knihy“ mají poskytovat na evropské úrovni podněty k zamyšlení nad konkrétními tématy a tvoří základ pro veřejné konzultace a diskuse o tématech, jimiž se zelená kniha zabývá. V některých případech jsou podnětem k vypracování právních předpisů, které jsou poté objasněny v bílých knihách.

Zveřejnění a oznámení

Legislativní akty se vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie, v řadě L (pro legislativní akty, „L“ jako **L**égislation). Vstupují v platnost ke dni stanovenému v těchto právních aktech nebo dvacátým dnem po jejich vyhlášení.

Nelegislativní akty podepisuje předseda orgánu, který je vydává. Tyto akty jsou zveřejňovány v Úředním věstníku Evropské unie, v řadě C („informace a oznámení“, „C“ jako **C**ommunication).

Právní akty určené 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 („informace a oznámení“).

Legislativní postup v EU

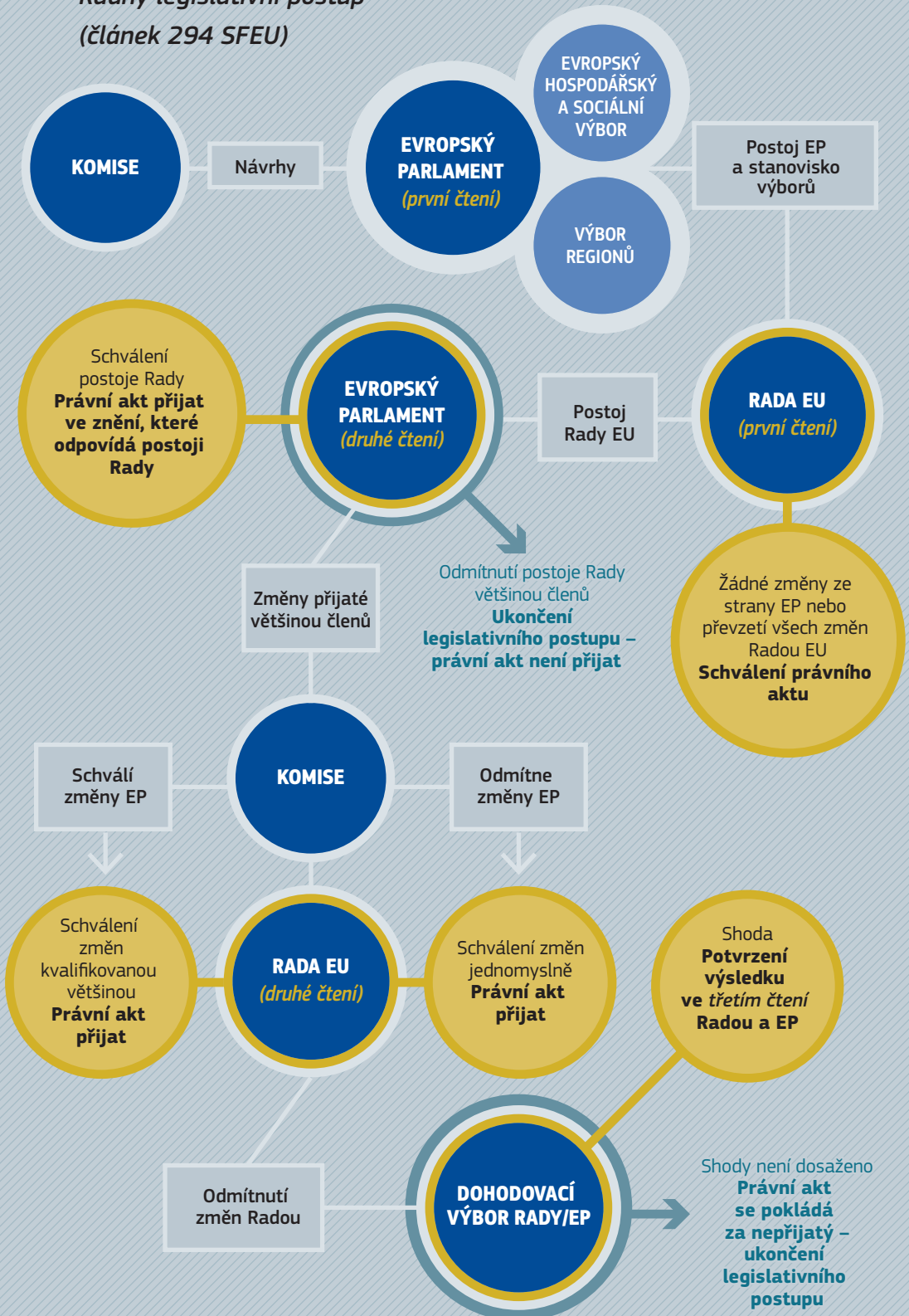
Na rozdíl od vnitrostátní roviny, kde je vůle lidu vyjadřována prostřednictvím parlamentu, hráli při tvorbě vůle v EU dlouhou dobu rozhodující úlohu představitelé vlád zastupující členské státy v Radě EU. Bylo tomu tak z prostého důvodu, že EU nevznikla z nějakého „evropského lidu“, nýbrž za svou existenci 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, které 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.

Lisabonskou smlouvou byla tvorba právních předpisů v EU nově uspořádána a zformována. Je třeba rozlišovat: 1. Při přijímání legislativních aktů řádný legislativní postup (čl. 289 odst. 1 SFEU), který v podstatě odpovídá dřívějšímu postupu spolurozhodování a používá se obecně při tvorbě právních předpisů na úrovni EU, a zvláštní legislativní postup (čl. 289 odst. 2 SFEU), v jehož rámci jsou legislativní akty přijímány Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu. 2. Určité právní akty musí být před tím, než nabudou účinnosti, podrobeny postupu souhlasu v EP. 3. Nelegislativní akty jsou vydávány zjednodušeným postupem. 4. Pro přijímání právních aktů v přenesené pravomoci a prováděcích právních aktů existují zvláštní postupy.

Postup přijímání legislativních aktů

Řádný legislativní postup

(článek 294 SFEU)



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 útvar Komise, který 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 příslušný útvar 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 Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů.

První čtení v Evropském parlamentu 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. V praxi se mezitím stalo pravidlem, že legislativní postup je ve skutečnosti ukončen již v prvním čtení. K tomu se využívá „neformální trialog“, v jehož rámci sedí u jednoho stolu zástupci Evropského parlamentu, Rady a Komise a již v této počáteční fázi legislativního procesu usilují o jednomyslný kompromis.
- Neschválí-li Rada postoj Evropského parlamentu, přijme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Evropskému parlamentu.

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

Druhé čtení v Evropském parlamentu a Radě

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

- 1.** Evropský parlament může schválit postoj Rady nebo nepřijme žádné usnesení: pak se dotýčný právní akt pokládá za přijatý ve znění odpovídajícím postoji Rady;
- 2.** Evropský parlament odmítne postoj Rady většinou hlasů svých členů: pak se navrhovaný právní akt pokládá za nepřijatý a legislativní postup končí;
- 3.** Evropský parlament navrhne většinou hlasů svých členů změny postoje Rady: pozměněný text se pak postoupí Radě a Komisi; Komise k těmto změnám zaujme stanovisko.

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

- 1.** Rada může schválit všechny změny Evropského parlamentu: pak se dotýčný akt pokládá za přijatý. Souhlasí-li se změnami Evropského parlamentu i Komise, postačuje kvalifikovaná většina; není-li tomu tak, může Rada změny Evropského parlamentu schválit pouze jednomyslně;
- 2.** Rada neschválí všechny změny Evropského parlamentu 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 28 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. Usiluje se o kompromisní řešení, které má být nalezeno na základě „přezkoumání všech prvků neshody“. Jedná se však spíše o kompromis mezi rozdílnými postoji Evropského parlamentu a Rady. Přitom lze využít také nové prvky, které usnadní hledání kompromisu, pokud zapadají do celkového výsledku

druhého čtení. Naproti tomu nejsou možné změny, které ve druhém čtení nedosáhly potřebné většiny.

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 Evropském parlamentu 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 24 úředních jazycích (angličtině, bulharštině, češtině, dánštině, estonštině, finštině, francouzštině, chorvatštině, irštině, italštině, litevštině, lotyštině, maďarštině, maltštině, němčině, nizozemštině, polštině, portugalsštině, rumunštině, řečtině, slovenštině, slovinštině, španělštině a švédštině), 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 rovny. Je na Evropském parlamentu a Radě, aby prokázaly svou schopnost dospět ke kompromisu a pokud možno dohodnout se v dohodovacím výboru na společném návrhu.

Zvláštní legislativní postup

Zvláštní legislativní postup se zpravidla vyznačuje tím, že Rada na návrh Komise po konzultaci s Evropským parlamentem rozhodne jednomyslně (příklad: článek 308 SFEU: statut Evropské investiční banky) nebo že Evropský parlament se souhlasem Rady přijme právní akt (příklady: čl. 226 třetí pododstavec SFEU: pravidla pro výkon vyšetřovacího práva dočasnou vyšetřovací komisí; čl. 228 odst. 4 SFEU: podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv).

Mimoto existují další formy, které neodpovídají těmto obecným případům, přesto je lze přiřít zvláštnímu legislativnímu postupu:

- Rozhodnutí o ročním rozpočtu (článek 314 SFEU): tento postup je podrobně upraven a odpovídá do značné míry řádnému legislativnímu postupu.
- Rada rozhodne na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem (případně dalšími orgány EU a poradními institucemi) většinou; jedná se o původní postup konzultace, který byl zpočátku řádným postupem při přijímání právních předpisů na úrovni EU, nyní se však uplatňuje spíše jednorázově jako zvláštní legislativní postup (příklady: čl. 140 odst. 2 SFEU: úprava výjimek v rámci hospodářské a měnové unie; čl. 128 odst. 2 SFEU: vydávání mincí).
- Rada rozhoduje bez účasti Evropského parlamentu. To je však vzácná výjimka, která se vyskytuje velmi ojediněle (nehledě na oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky) tam, kde je Evropský parlament informován o rozhodnutích Rady (článek 36 Smlouvy o EU; příklady: článek 31 SFEU: stanovení společného celního sazebníku; čl. 301 druhý pododstavec SFEU: složení Evropského hospodářského a sociálního výboru).

Oblasti politiky, pro něž je stanoven zvláštní legislativní postup, lze prostřednictvím tzv. „překlenovacích doložek“ převést na řádný legislativní postup, nebo jednomyslné hlasování v Radě může být nahrazeno kvalifikovanou většinou. Rozlišují se dva druhy překlenovacích doložek: obecná překlenovací doložka, která platí pro všechny oblasti politiky; k použití této doložky je zapotřebí jednomyslné rozhodnutí Evropské rady, a zvláštní překlenovací

doložky, které platí pro určité oblasti politiky (např. víceletý finanční rámec – [článek 312 SFEU](#); justiční spolupráce v oblasti rodinného práva – [článek 81 SFEU](#); posílená spolupráce – [článek 333 SFEU](#); sociální oblast – [článek 153 SFEU](#) a oblast životního prostředí – [článek 192 SFEU](#)). Tyto doložky se od obecných překlenovacích doložek odlišují tím, že vnitrostátní parlamenty nemají zpravidla právo veta a rozhodnutí může také přijmout Rada, a nikoli nutně Evropská rada.

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 navrhopvat 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 uzavření mezinárodních dohod ([čl. 218 odst. 6 písm. a\) SFEU](#)), posílenou spolupráci ([čl. 329 odst. 1 SFEU](#)) nebo výkon dispozičních pravomocí ([čl. 352 odst. 1 SFEU](#)). Postup souhlasu může být součástí zvláštního legislativního postupu k přijímání legislativních aktů i součástí zjednodušeného postupu k přijímání závazných nelegislativních aktů.

Postup přijímání nelegislativních aktů

Nelegislativní akty jsou přijímány zjednodušeným postupem, kdy orgán EU nebo jiná instituce přijme akt z vlastního podnětu. Oprávnění k tomu vyplývá z příslušného základu pravomoci ve Smlouvách o EU.

Tento postup platí především pro (základní) závazné právní akty, které vydává orgán EU z vlastního podnětu (příklad: rozhodnutí Komise ve věcech státní podpory, [čl. 108 odst. 2 SFEU](#)).

Zjednodušeným postupem jsou vydávány rovněž nezávazné právní akty, tedy zejména doporučení a stanoviska orgánů EU a poradních institucí.

Postup přijímání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů

Přenesení legislativních a prováděcích pravomocí Radou a Evropským parlamentem na Komisi patří již řadu let k běžné praxi. Výkon přenesených pravomocí se doposud uskutečňoval za účasti výborů v rámci postupu projednávání ve výboru, v nichž se vliv Komise, Rady a členských států a rovněž Evropského parlamentu projevoval odlišně. Dosud však chybělo jednoznačné oddělení přenesení legislativních pravomocí (legislativní moc) a přenesení prováděcích pravomocí (výkonná moc). Lisabonskou smlouvou bylo toto dlouho chybějící rozlišení při plnění úkolů legislativní a výkonné moci zavedeno v primárním právu (články 290 a 291 SFEU).

Akty v přenesené pravomoci přijímá Komise na základě zvláštního zmocnění prostřednictvím legislativního aktu vydaného Radou a Evropským parlamentem (článek 290 SFEU). Předmětem přenesení pravomoci může být pouze změna určitých, nepodstatných prvků legislativního aktu; podstatné prvky dané oblasti jsou z přenesení pravomoci vyloučeny. Tím je vyjádřeno, že základní úpravu přijímá samotná legislativní moc a tato nesmí být přenesena na výkonnou moc. To přihlíží k zásadě demokracie a dělby moci. Evropský parlament a Rada musí dostát své prvořadě odpovědnosti za tvorbu právních předpisů vždy samy, pokud se jedná o politicky významná rozhodnutí značného dosahu. To platí zejména pro stanovení politických cílů zákonodárné činnosti, pro volbu nástrojů k dosažení cílů a rovněž pro možný význam pravidel pro fyzické a právnické osoby. Akty v přenesené pravomoci mohou mimoto legislativní akt pouze měnit či doplnit, neovlivňují tudíž jeho cíl. V legislativním aktu musí být rovněž jednoznačně určena ustanovení, jejichž změna či doplnění mají být umožněny. Pro akty v přenesené pravomoci proto přicházejí do úvahy například legislativní úpravy s ohledem na budoucí vývoj, například změny stavu techniky, přizpůsobení předvídatelným změnám jiných právních předpisů nebo zajištění uplatňování ustanovení legislativního aktu i v případě zvláštních okolností nebo nových poznatků. Přenesení pravomoci může být časově omezeno, nebo v případě, že je časově neomezeno, je lze zrušit. Kromě možnosti zrušení přenesení pravomoci mohou Rada a Evropský parlament vznést proti vstupu aktů Komise v přenesené pravomoci v platnost námitku. Pokud Rada a Evropský parlament přenesly na Komisi legislativní pravomoc, může Komise přijímat odpovídající právní akty. Účast jiných institucí se v primárním právu nepředpokládá. Komise je však oprávněna konzultovat zejména odborníky z členských států, což bývá v praxi pravidlem.

Přijímání prováděcích aktů Komisí (článek 291 SFEU) je koncipováno jako výjimka ze zásady pravomoci členských států při administrativním provádění práva EU (čl. 289 odst. 1 SFEU), a podléhá proto kontrole ze strany členských států. To představuje významnou odchylku od dosavadní právní situace, kdy Rada a Evropský parlament měly při vydávání prováděcích opatření v rámci postupu projednávání ve výborech právo na účast. Tato změna vyplývá ze skutečnosti, že při jednoznačném oddělení aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů je zapotřebí rovněž odpovídající nové uspořádání práva na kontrolu a na účast: zatímco Rada a Evropský parlament jakožto normotvůrci EU mají přístup k aktům v přenesené pravomoci, v případě prováděcích aktů jsou to členské státy v souladu se svou původní odpovědností za administrativní provádění práva EU. Normotvůrci EU (tj. Rada a Evropský parlament) stanovili v souladu se svým zákonným zmocněním obecná pravidla a zásady pro kontrolu provádění v nařízení (EU) č. 182/2011 (tzv. „nařízení o postupu projednávání ve výborech“). Nařízení o postupu projednávání ve výborech omezuje počet postupů projednávání ve výborech na dva: poradní postup a přezkumný postup, přičemž pro volbu postupu jsou stanoveny konkrétní požadavky.

V rámci **poradního postupu** přijímá poradní výbor prostou většinou stanoviska, která jsou zaprotokolována. Komise má tato stanoviska pokud možno zohlednit, nemusí tak však učinit.

V rámci **přezkumného postupu** se o návrhu Komise na prováděcí opatření hlasuje v příslušném výboru v rámci postupu projednávání ve výboru, který je složen ze zástupců členských států, kvalifikovanou většinou. V případě schválení musí Komise přijmout opatření tak, jak byla předložena. Není-li kvůli nedosažení kvora rozhodnutí přijato, může Komise svůj návrh v zásadě přijmout. V případě zamítavého stanoviska výboru či neudělení souhlasu může Komise předložit ve výboru pro přezkumný postup nový návrh nebo postoupit původní návrh odvolacímu výboru.

Odvolací výbor představuje v přezkumném postupu druhý stupeň. Cílem postoupení odvolacímu výboru je nalézt kompromis mezi Komisí a zástupci členských států, není-li ve výboru pro přezkumný postup dosaženo výsledku. Vydá-li odvolací výbor kladné stanovisko, Komise prováděcí právní akt přijme. Může tak učinit rovněž tehdy, nevydá-li odvolací výbor žádné stanovisko.

Systém právní ochrany EU

Unie, která se považuje za právní společenství, musí poskytnout dotčeným subjektům úplný a účinný systém právní ochrany. Systém právní ochrany v EU odpovídá tomuto požadavku. Uznává právo jednotlivce na účinnou soudní ochranu těch práv, která vyplývají z právního řádu EU. Tato ochrana, která je zakotvena v článku 47 Listiny základních práv, patří k obecným právním zásadám, které vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a z Evropské úmluvy o lidských právech (články 6 a 13 EÚLP). Jsou zaručeny soudní pravomocí EU (Soudním dvorem a Tribunálem) (čl. 19 odst. 1 Smlouvy o EU). 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 EU. 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 pro něj mít značné finanční důsledky.

Ve věci Jégo-Quéré požadoval rybářský podnik prohlášení částí nařízení o ochraně mladých štikozubců za neplatné. Konkrétně se jednalo o zákaz rybářských sítí s velikostí ok 8 cm, které podnik Jégo-Quéré používal. V zájmu zaručení účinné právní ochrany vyložil Tribunál pojem „osobní dotčenost“ široce a souhlasil s přípustností žaloby. Soudní dvůr tomu nevyhověl. Přímý dopad obecně platného nařízení nelze srovnat s osobní dotčeností.



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 zákonnosti) 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 EU a Komise podat rovněž Evropský 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 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).

Lisabonskou smlouvou byla také zavedena další kategorie aktů, s ohledem na niž mohou žalobu na neplatnost podat přímo i fyzické nebo právnické osoby. Žalobu mohou fyzické a právnické osoby podat rovněž proti „nařizovacím aktům“, pokud se tyto právní akty žalobců „bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“. Touto novou kategorií byla odstraněna „mezera v právní ochraně“, na kterou Tribunál poukázal v rozsudku ve věci Jégo-Quéré, jelikož doposud nebyla soudní ochrana zajištěna v případech, kdy se právní akt EU sice bezprostředně dotýkal hospodářského subjektu, jeho platnost však nebylo možno přezkoumat stávajícími opravnými prostředky: napadení v rámci žaloby na neplatnost (článek 263 SFEU) dosud ztroskotávalo na neexistenci osobního dotčení; řízení o předběžné otázce (článek 267 SFEU) nebylo možno uplatnit kvůli neexistenci vnitrostátního prováděcího opatření (vyjma v případném trestním řízení kvůli nesplnění povinností vyplývajících z práva Unie ze strany hospodářského subjektu, což však nelze vzít v potaz, jelikož od hospodářského subjektu nelze vyžadovat, aby protiprávním jednáním přivodil přezkum platnosti); žaloba o náhradu

škody nemohla vést k řešení uspokojujícímu zájmy jednotlivce, jelikož jejím prostřednictvím nelze z právního řádu EU odstranit nezákonný právní akt.

Tím, že čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU upouští v případě napadení nařizovacích aktů od „osobního dotčení“ a místo toho požaduje pouze bezprostřední dotčení a neexistenci vnitrostátních prováděcích opatření, byla tato mezera částečně odstraněna.

Problémem ovšem je to, co se rozumí „nařizovacími akty“. Podle restriktivního výkladu se tímto pojmem dílem rozumějí pouze právní akty s obecnou působností, které nepředstavují legislativní akty, podle širokého výkladu zahrnuje tento pojem dílem všechny právní akty s obecnou působností, mimo jiné i legislativní akty. Tribunál ve svém rozsudku ve věci Inuit Tapiriit Kanatami se oběma těmito přístupy podrobně zabýval a na základě doslovného, historického a teleologického výkladu dospěl k závěru, že za „nařizovací akty“ lze uznat pouze právní akty s obecnou působností s výjimkou legislativních aktů. K nim patří kromě aktů v přenesené pravomoci (viz článek 290 SFEU) a prováděcích aktů (viz článek 291 SFEU) i směrnice, pokud jsou podle judikatury přímo použitelné, a rovněž obecná a abstraktní rozhodnutí, jestliže nebyla vydána legislativním postupem. Tribunál jednoznačně vychází z úzkého chápání nařizovací povahy. V rozsudku z roku 2013 Soudní dvůr tento výsledek potvrdil. Z hlediska zaručení účinné právní ochrany je to politováníhodné, jelikož zjištěná mezera v právní ochraně může být při restriktivním přístupu odstraněna pouze částečně.

Nyní může být přezkoumána i platnost aktů institucí a jiných subjektů EU, zejména v rostoucí míře využívaných agentur (čl. 263 pátý pododstavec SFEU). Tímto byla odstraněna mezera v právní ochraně, která byla dosud judikaturou vyplněna pouze v případě potřeby, a i v primárním právu je zohledněna skutečnost, že tyto instituce mají částečně pravomoci, které jim umožňují přijímat akty mající právní účinky vůči třetím osobám, takže i proti těmto aktům musí v zájmu systému plné právní ochrany existovat soudní prostředek nápravy.

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 tito ovšem z omezení účinků rozsudku o neplatnosti vyňati.

Žaloba na nečinnost (článek 265 SFEU)

Tato žaloba doplňuje právní ochranu vůči Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě EU, Komisi a Evropské centrální bance, 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 navrhovatel dotyčný orgán Unie vyzve, aby jednal. Předmětem žaloby ze strany orgánů je návrh na zjištění, zda dotyčný 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 čl. 340 odst. 2 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 podmínkám:

- 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, avšak rovněž jiné, přímo použitelné právní normy, které občanu Unie udělují subjektivní práva. 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 příslušný Tribunál.

Řízení o opravných prostředcích (článek 256 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 otázky. Tento opravný prostředek se může opírat o nepříslušnost 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.

Předběžná právní ochrana (článek 278 a článek 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 posuzována 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 a jiných právně chráněných hodnotách žadatele. 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 okamžitém 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 niž Soudní dvůr odpoví formou rozsudku, a nikoli formou stanoviska, čímž je i navenek 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 první 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 nepřipustné 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 relevanci otázek práva Unie pro předmět 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, že tyto údaje nejsou předloženy, 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 prvé řadě pro předkládající soud a pro všechny

ostatní soudy, které se budou danou věcí zabývat. Předběžné rozhodnutí má kromě toho 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 Unie, 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 Francovich 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 porušení práva Unie 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. členský 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

„mezi skutečností, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlídnout, patří především stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo [Unie], úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu [Unie], přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem [Unie]. Porušení práva [Unie] je každopádně zjevně dostatečně závažné tehdy, pokud nadále trvá navzdory rozsudku, kterým bylo určeno vytykané nesplnění povinnosti, rozsudku v řízení o předběžné otázce nebo ustálené judikatuře Soudního dvora v této záležitosti, z nichž vyplývá protiprávnost dotčeného jednání.“

3. Musí existovat bezprostřední příčinná souvislost 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.

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 dotyčného 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.



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 v. ENEL, v níž se pan Costa bránil proti zestátnění výroby a distribuce elektrické energie v Itálii a s tím spojenému převodu 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 známy 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 týchž 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 předpisy 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 první řadě systém směrnic, 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.

Přímá 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 EHS, který členskými státy 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 členskými státy a orgánům Společenství.“

Tímto výrokem samotným ještě nebylo získáno mnoho, jelikož zůstala otevřena 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 tehdejší článek 12 Smlouvy o EHS vyhovoval, 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. V tomto případě šlo o toto: paní van Duyn, 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 vnitřní považovalo za společensky nebezpečnou. S odvoláním na předpisy práva Unie o volném pohybu pracovníků podala paní van Duyn 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 soudem 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 belgické Conseil d'État (Státní rady). Ta totiž řešila 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. června 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 25 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 druhý a čtvrtý pododstavec 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 a rozvíjené Soudním dvorem má z praktického hlediska obrovský dopad: zlepšuje postavení jednotlivce tím, že svobody vnitřního 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 s 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 odchyľují 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 evropského společenství práva 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 stejnému 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 pilíř právního řádu EU, což umožnilo, aby se tento právní řád stal vskutku nosnou konstrukcí.

Ve výše zmíněném rozsudku ve věci Costa v. ENEL dospěl Soudní dvůr ke dvěma zjištěním, která mají velký význam pro vztah práva Unie k vnitrostátnímu právu:

- Zaprvé: 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: 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 v. ENEL nakonec zestátnění italské energetiky nezpochybnil, 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, zejména pokud jde o vnitrostátní úpravu ochrany základních práv, narazila naproti tomu u Ústavních soudů Německa a Itálie zpočátku na odpor. Tento odpor 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, musí 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 tehdy, 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 pouze 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 nesplňovalo.



V rozsudku ve věci Pfeiffer Evropský soudní dvůr v roce 2004 objasnil, že pracovníci zdravotnické záchranné služby spadají do oblasti působnosti směrnice o pracovní době (směrnice 93/104/ES). Při počítání maximální týdenní pracovní doby v délce 48 hodin je třeba plně přihlídnout k době pracovní pohotovosti.

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 – rozsudek ve věci Pfeiffer). 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 Unie 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 Unie, 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 tomuto novému právnímu řádu vděčíme za to, že se díky v podstatě otevřeným hranicím, značnému obchodu se zbožím a službami, migraci pracovníků a vysokému počtu přeshraničního spojování podniků stal evropský vnitřní trh pro 510 milionů lidí každodenní skutečností. Další, dnes již vsutku 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.

CITOVANÁ JUDIKATURA

Veškeré rozsudky Soudního dvora Evropské unie jsou k dispozici na internetu na adrese: www.eur-lex.europa.eu. Internetové stránky EUR-Lex.europa mimo to umožňují bezplatný přístup ve 24 úředních jazycích EU

- k právu EU (Smlouvy o EU, nařízení, směrnice, rozhodnutí, konsolidované právní předpisy atd.),
- k přípravné práci (legislativní návrhy, zprávy, zelené a bílé knihy atd.),
- k mezinárodním úmluvám,
- ke shrnutím právních předpisů EU, v nichž jsou právní akty zasazeny do politického kontextu.

Povaha a přednost práva Unie

Věc 26/62, Van Gend & Loos, ECLI:EU:C:1963:1 (povaha práva Unie; práva a povinnosti jednotlivce).

Věc 6/64, Costa v. ENEL, ECLI:EU:C:1964:66 (povaha práva Unie; přímá použitelnost, přednost práva Unie).

Věc 14/83, Von Colson a Kamann, ECLI:EU:C:1984:153 (výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Unie).

Věc C-213/89, Factortame, ECLI:EU:C:1990:257 (přímá použitelnost a přednost práva Unie).

Spojené věci C-6/90 a C-9/90, Francovich a Bonifaci, ECLI:EU:C:1991:428 (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, ECLI:EU:C:1996:79 (účinnost práva Unie; obecná odpovědnost členských států za porušení práva Unie).

Spojené věci C-397/01 až C-403/01, Pfeiffer a další, ECLI:EU:C:2004:584 (výklad vnitrostátního práva v souladu s právem Unie).

Pravomoci EU

Věc 6/76, Kramer, ECLI:EU:C:1976:114 (vnější vztahy; mezinárodní závazky; pravomoci EU).

Stanovisko 2/91, ECLI: EU:C:1993:106 (rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy).

Stanovisko 2/94, ECLI:EU:C:1996:140 (přistoupení ES k EÚLP – nedostatečná pravomoc).

Posudek 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454 (neslučitelnost návrhu na přistoupení EU k EÚLP s právem EU).

Účinky právních aktů

Věc 2/74, Reyners, ECLI:EU:C:1974:68 (přímá použitelnost; svoboda usazování).

Věc 33/74, Van Binsbergen, ECLI:EU:C:1974:131 (přímá použitelnost; volný pohyb služeb).

Věc 41/74, Van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133 (přímá použitelnost; volný pohyb osob).

Základní práva

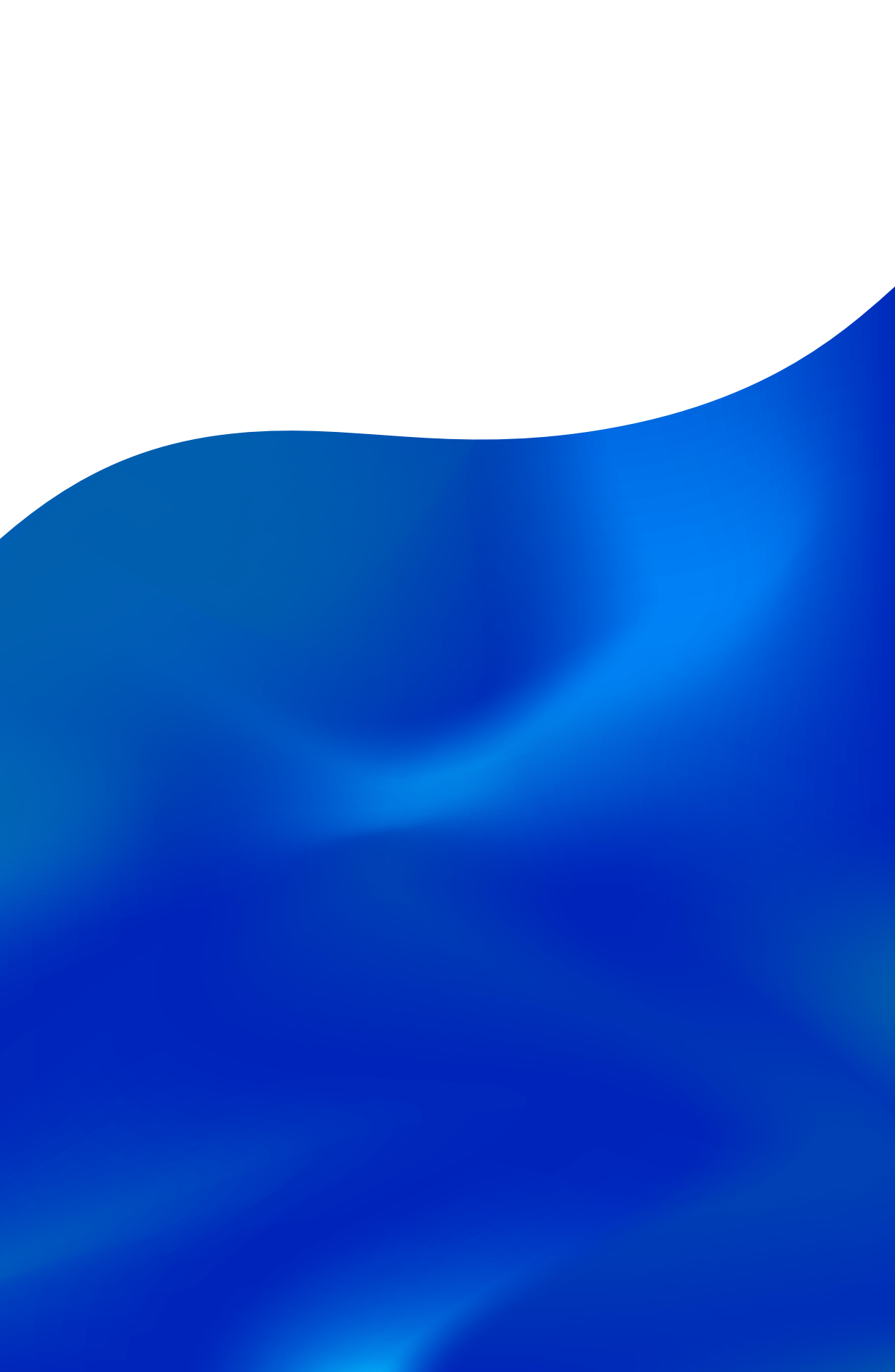
Věc 29/69, Stauder, ECLI:EU:C:1969:57 (základní práva; obecné právní zásady).

Věc C-112/00, Eugen Schmidberger, ECLI:EU:C:2003:333 (volný pohyb zboží, základní práva).

Právní ochrana

Věc T-177/01, Jégo-Quéré et Cie v. Komise, ECLI:EU:T:2002:112 (mezera v právní ochraně v případě právních aktů s přímým účinkem, avšak chybějícím osobním dotčením); jinak Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci C-263/02 P, Komise v. Jégo-Quéré et Cie, ECLI:EU:C:2004:210.

Věc T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami, ECLI:EU:T:2011:419 (definice „nařizovacích aktů“); potvrzeno Soudním dvorem v jeho rozhodnutí o opravném prostředku ze dne 3. 10. 2013, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625.



ABC práva EU

Právní řád vytvořený Evropskou unií ovlivňuje naši politickou a společenskou realitu. Jednotlivec již není pouze občanem své země, svého města či své obce, nýbrž rovněž občanem Unie.

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

Tato publikace je určena všem zainteresovaným čtenářkám a čtenářům, kteří chtějí získat první představu o struktuře EU a nosných pilířích evropského právního řádu.



Prof. Dr. Klaus-Dieter Borchardt

je ředitelem v Evropské komisi, čestným profesorem Univerzity ve Würzburgu a autorem mnoha publikací věnovaných evropskému právu.

