

Konečný text publikován jako:

ZBÍRAL, Robert. Institucionální struktura Evropské unie. IN: KLÍMA, Karel (ed). *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 278-342.

1. Institucionální struktura Evropské unie

1.1. Úvod¹

Již na počátku integrace bylo rozhodnuto, že jednotlivá Společenství budou řízena vlastními institucemi, z nichž některé budou působit nezávisle na členských státech. Toto pojetí je odlišné od většiny ostatních mezinárodních organizací, ve kterých často působí pouze sekretariát a mezivládní konference, která se schází dle potřeby. Vlastní soustava orgánů je jedním z nejvýraznějších znaků EU, který přispívá k jejímu unikátnímu (*sui generis*) charakteru.

Podle čl. 13 odst. 1 SEU má EU „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 jejích politik a činností.“ Institucemi EU (orgány) v úzkém slova smyslu jsou Evropský parlament (dále jen EP), Evropská rada, Rada, Evropská komise (dále jen Komise), Soudní dvůr Evropské unie (dále jen SDEU), Evropská centrální banka (dále jen ECB) a Účetní dvůr (čl. 13 odst. 1 SEU).² Ačkoliv instituce s výjimkou ECB nemají právní subjektivitu, jednají jménem EU. Se statutem instituce jsou spojena některá práva a povinnosti,³ orgány jednají v mezích působnosti svěřené jim zřizovacími smlouvami (čl. 13 odst. 2 SEU).

Výše uvedené instituce sice patří k nejdůležitějším, nejsou ale rozhodně jediné, které v rámci EU vykonávají činnost. Zřizovací smlouvy a v některých případech i sekundární legislativa založily další orgány. Mezi ty patří zejména Evropský hospodářský a sociální výbor (dále jen EHSV) a Výbor regionů, které mají poradní funkci a jsou nápomocny EP, Radě a Komisi (čl. 13 odst. 4 SEU). SFEU ustavuje i orgány s finančními pravomocemi, jedná se o Evropský systém centrálních bank (dále jen ESCB, čl. 282 SFEU) a Evropskou investiční banku (dále jen EIB, čl. 308 SFEU). Kromě nich v EU působí dalších několik desítek institucí s rozdílnými právními základy, postavením, úkoly i velikostí.⁴ Zejména v případech, kdy jsou příslušné instituce založeny na základě SFEU nebo sekundární legislativy z ní vycházející, působí tyto orgány jako orgány EU a jejich činnost se řídí stejnými podmínkami a podléhá soudnímu přezkumu SDEU jako u orgánů EU vyjmenovaných v čl. 13 odst. 1 SEU.⁵

Většina institucí se v čase proměňovala s tím, jak rostly pravomoci Společenství/EU a rozšiřoval se počet členských států. Rámcový historický přehled bude poskytnut u jednotlivých institucí, na tomto místě uvádíme pouze základní rozbor. Vlastní instituce mělo již Evropské společenství uhlí a oceli (Vysoký úřad, Poradní shromáždění, Zvláštní výbor ministrů, Soudní dvůr), po podepsání Římských smluv získalo Evropské hospodářské společenství i Euratom

¹ Kapitola je výrazně zkrácenou a aktualizovanou verzí knihy ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie*. Praha: Linde, 2007.

² Ustanovení týkající se institucí obsažené v SEU a SFEU se uplatní i pro Společenství Euratom, viz čl. 106a konsolidovaného znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii. Úř. věst. C 84, 30. března 2010, s. 1 a násl.

³ Každý orgán EU může podat žalobu na nečinnost (čl. 265 SFEU), Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých institucemi EU (čl. 267 písm. b) SFEU).

⁴ TICHÝ, Luboš a kol.. *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 2004, s. 144 nabízí i rozdělení všech orgánů do skupin, jedná se ale o dělení pouze nominální a názorné.

⁵ 294/83 *Les Verts v Parlament* [1986] ECR 1339, bod 23.

každé svoje soubory institucí (Komise, Rada), pouze Shromáždění a Soudní dvůr byly od počátku všem společné. Po přijetí Slučovací smlouvy (1965) došlo ke spojení Rad a Komise (spolu s Vysokým úřadem) a všechna tři společenství získala jednotný institucionální rámec. Po vzniku EU byla jednota institucí zachována, sjednocení bylo potvrzeno Lisabonskou smlouvou a sloučením EU se Společenstvím. Jak již bylo naznačeno, kromě těchto strukturálních změn instituce prodělávaly v čase proměny kvalitativní i kvantitativní, měnil se počet jejich členů a pravomoci.

Byť institucionální systém EU není srovnatelný s ostatními mezinárodními organizacemi, nelze ho srovnávat ani se systémem národních států. Především se plně neuplatňuje horizontální dělba moci, která patří k základním podmínkám fungování demokratického státu.⁶ V EU je oddělena pouze soudní moc, kterou vykonává SDEU. Legislativní funkci plní Komise, EP a Rada, exekutivu sdílí Komise, Rada a Evropská rada. Tento přístup je mnohými kritizován pro svou nelegitimitu a nedemokratičnost,⁷ je ale dán *sui generis* podobou EU, která je společenstvím sdružujícím státy i občany a stojí na pomezí nadnárodní a mezivládní spolupráce. Uplatňování doktríny dělby moci výslovně vyloučil i Soudní dvůr.⁸

Místo zásady dělby moci se v EU uplatňuje jiný koncept- institucionální rovnováha. Ta obecně vychází již ze zmíněného čl. 13 odst. 2 SEU, podle kterého všechny instituce jednají v mezích své působnosti. Zásada je pevně zakotvena v judikatuře Soudního dvora, který již v jednom ze svých prvních rozsudků předeslal, že „rovnováha moci je pro institucionální strukturu Společenství charakteristická“.⁹ Od té doby několikrát svoje východiska potvrdil a tato doktrína se stala interpretačním základem pro množství rozsudků týkajících se sporů mezi institucemi.¹⁰ Styčné body má institucionální rovnováha i s dělbou moci, neboť oba přístupy zdůrazňují důležitost vzájemných brzd a rovnováh, zatímco v prvním případě to je ale mezi institucemi, v druhém mezi mocemi. Konečným cílem institucionální rovnováhy také není zajištění svobody jednotlivce jako u dělby moci, ale vzájemné vyvážení zájmů (především nadnárodních a mezivládních), které prosazují různé instituce EU.¹¹ Ze shora předeslaných argumentů zároveň vyplývá, že institucionální rovnováha neznámá neměnnost vzájemných poměrů mezi institucemi od založení Společenství. Změnami zřizovacích smluv a částečně i praxí se vztahy proměňují, vždy ale platí, že žádná z institucí nesmí vykonávat své pravomoci na úkor druhých a nesmí svoji působnost překračovat.¹²

1.2. Evropský parlament

1.2.1. Pojem, stručný historický exkurz a právní základ

EP je jedinou institucí přímo volenou občany EU, skládá se ze zástupců občanů EU (čl. 10 odst. 2 SEU, čl. 14 odst. 2 SEU), zájmy občanů také obhajuje. EP je stálou nadnárodní institucí, která na úrovni EU naplňuje základní demokratickou zásadu, že „lid se má účastnit výkonu moci

⁶ Otcem teorie dělby moci je samozřejmě Montesquieu. Bližší k základní charakteristice s ohledem na moderní stát srv. KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: ASPI, 2003, s. 35-41.

⁷ Srv. obecně FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 2006, roč. 44, č. 3, s. 533-562.

⁸ 188-190/80 *France, Italy and UK v Commission* [1982] ECR 2545, body 4 až 6.

⁹ 9/56 *Meroni* [1958] Rec. 11, s. 44.

¹⁰ Srv. například 138-139/79 *Rocket and Maizena* [1980] ECR 3333; 149/85 *Roger Wybot v Edgar Faure* [1986] ECR 2391; 70/88 *European Parliament v Council* [1990] ECR I-2041; z novějších C-155/07 *Evropský parlament v Rada*. [2008] Sb. rozh. s. I-8103.

¹¹ LENAERTS, Koen, VERHOEVEN, Amaryllis. Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. IN: JOERGES, Christian (ed). *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: OUP, 2006, s. 43.

¹² Historický vývoj rovnováhy mezi institucemi a posuny v ní popisuje DASHWOOD, Alan. The Institutional Framework and the Institutional Balance. IN: DOUGAN, Michael, CURRIE, Samantha (ed). *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward*. Oxford: Hart, 2009, s. 1-18.

prostřednictvím zastupitelského shromáždění“.¹³ EP postupem času získával stále důležitější úlohu při řešení problémů Společenství a EU spolu s tím, jak pokračovala snaha systém EU demokratizovat a přiblížit občanům. Hlavní pravomoci má EP v oblasti rozpočtové, legislativní a kontrolní.

EP ze všech orgánů EU prošel od počátku integrace nejrozsáhlejšími změnami jak z hlediska složení, tak i svého postavení v institucionálním rámci.¹⁴ Předchůdcem EP bylo 78 členné Společné shromáždění Evropského sdružení uhlí a oceli, které ale mělo pouze velmi slabé pravomoci. Členové shromáždění nebyli voleni přímo, ale delegováni z poslanců národních parlamentů. Římské smlouvy z roku 1957 ponechaly Shromáždění omezené pravomoci, ale předpokládaly přímou volbu poslanců. To se povedlo až po dlouhé době, první přímé volby se konaly v roce 1979.

Přímo volený orgán získal nezbytnou legitimitu a prestiž potřebnou pro další rozšiřování svých pravomocí. Jednotný evropský akt změnil název Shromáždění na EP a posílil jeho pravomoci v legislativní oblasti, což se opakovalo i s dalšími smluvními změnami a orgán se postupně stal rovnocenným partnerem pro Radu. Lisabonská smlouva prakticky zcela zrovnoprávněje EP s Radou a ukončuje tak jeho vývoj od poradního orgánu k plnohodnotnému zastupitelskému sboru. Rozšiřování EU se odrazilo i v nárůstu počtu členů EP, který stoupl ze 142 v roce 1958 na 736 v roce 2010.

Základní právní ustanovení týkající se EP se v primárním právu nacházejí v čl. 14 SEU, čl. 223-234 SFEU a ve vybraných protokolech připojených k zřizovacím smlouvám. Velký význam pro fungování EP mají i další právní předpisy, jmenovitě Akt o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách z roku 1976 (ve znění novely z roku 2002), statut poslanců EP přijatý roku 2005 a nařízení 2004/2003 o evropských politických stranách (více k předpisům na příslušných místech kapitoly). EP přijímá většinou hlasů svůj jednací řád.¹⁵

1.2.2. Složení EP

Celkový počet poslanců i rozdělení křesel mezi členské státy se velmi často mění spolu s měnící se členskou základnou EU a změnami primárního práva. Při volbách v roce 2009 počet zvolených poslanců podle tehdy platné smlouvy z Nice dosáhl 736. Lisabonská smlouva předvídá 750 poslanců (+1 jako předseda EP), toto číslo bude ale aktuální až po dalších volbách v roce 2014.¹⁶ Mezitím je využito přechodné období (viz úsek 2010-2014 v tabulce níže). Křesla jsou mezi poslance z členských zemí rozdělena tzv. poměrným sestupným způsobem. To znamená, že zůstává zachován princip, podle kterého poslanci z nejlidnatějších zemí budou v absolutním poměru zastupovat více občanů než poslanci ze zemí s nízkým počtem obyvatel, relativně jsou však zvýhodněny menší státy. Lisabonská smlouva též stanoví minimální (6) a maximální (96) počet poslanců z jedné země (čl. 14 odst. 2 SEU).

Rozdělení křesel v EP podle zemí (období 2007-2014)

Stát	2007-2009	2009-2010	2010-2014
Belgie	24	22	22
Bulharsko	18	17	18
Česká republika	24	22	22

¹³ 138/79 *Roquette Frères v Council* [1980] ECR 3333, bod 33.

¹⁴ Pro podrobný historický přehled vývoje EP srv. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2009, s. 308-323.

¹⁵ Jednací řád EP má být sice zveřejňován v Úředním věstníku, méně se ale velmi rychle a aktuální verzi lze nejlépe najít na internetových stránkách EP, poslední jednací řád z července 2010 je dostupný na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=CS&reference=TOC> (navštíveno 17. listopadu 2010).

¹⁶ O přesném rozdělení mandátů mezi státy rozhodne Evropská rada po dohodě s EP.

Dánsko	14	13	13
Německo	99	99	99
Estonsko	6	6	6
Řecko	24	22	22
Španělsko	54	50	54
Francie	78	72	74
Irsko	13	12	12
Itálie	78	72	73
Kypr	6	6	6
Lotyšsko	9	8	9
Litva	13	12	12
Lucembursko	6	6	6
Maďarsko	24	22	22
Malta	5	5	6
Nizozemsko	27	25	26
Rakousko	18	17	19
Polsko	54	50	51
Portugalsko	24	22	22
Rumunsko	35	33	33
Slovinsko	7	7	8
Slovensko	14	13	13
Finsko	14	13	13
Švédsko	19	18	20
Spojené království	78	72	73
Celkem	785	736	754

Poslanci jsou voleni na období pěti let ve všeobecných a přímých volbách (čl. 14 odst. 3 SEU). Ty by měly být konány jednotným postupem ve všech členských státech, příslušný předpis však stále nebyl přijat. Původní Akt o volbě zastupitelů do Shromáždění,¹⁷ novelizovaný v roce 2002,¹⁸ v současnosti pouze sjednocuje termín konání voleb (volby mohou začít nejdříve ve čtvrtek ráno a skončit nejpozději v neděli večer), pravidla pro počítání hlasů spolu s uveřejněním výsledků a určuje, že členové EP jsou voleni podle zásad poměrného zastoupení. Množství záležitostí upravují vnitrostátní předpisy, v ČR je to zákon č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a změně některých zákonů.¹⁹

Přes rozdílnost volebních úprav má každý občan EU s bydlištěm v některém z členských států, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do EP v zemi, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU). Je zajímavé, že zatímco u aktivního volebního práva je hranice v celé EU sjednocena na 18 let, u pasivního národní specifika způsobují uplatňování širokého rozmezí od 18 (většina států včetně ČR) až po 25 let (Kypr, Řecko, Itálie).

Podmínky výkonu funkce poslance mají být upraveny jednotným předpisem, ale až donedávna nebyla Rada (jejíž souhlas je pro přijetí aktu potřebný) schopná se na něm shodnout, takže každý poslanec měl například jiné finanční ohodnocení podle vnitrostátních právních

¹⁷ Decision 76/787 of the representatives of the Member States meeting in the council relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage. OJ L 278, 8. října 1976, s. 1 a násl.

¹⁸ Council Decision 2002/772 of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act concerning concerning the election of the representatives of the European Parliament by direct universal suffrage. OJ L 283, 21. října. 2002, s. 1 a násl. Tento předpis kromě novelizace i přečísloval články původního Aktu.

¹⁹ Viz také HAVLÍK, Vlastimil, 2004. *Volební zákon pro volby do Evropského parlamentu*. Dostupné na <http://www.globalpolitics.cz/clanky/volebni-zakon-ep> (navštíveno 17. listopadu 2010).

předpisů. Teprve v roce 2005 byl přijat jednotný statut poslanců.²⁰ Ten potvrdil již předtím sjednocené záležitosti, například charakter mandátu, který není vázaný, je vykonáván osobně a poslanec nesmí přijímat žádné instrukce, především ale statut nově zavádí od volebního období 2009-2014 shodné odměňování poslanců z rozpočtu EU.²¹ Mandát poslance Parlamentu je z důvodu zachování institucionální rovnováhy neslučitelný s řadou funkcí, jmenovitě členstvím ve vládě národních států, členstvím v jiné instituci EU a pozicí zaměstnance EU. Od roku 2004 poslanec EP již nemůže být ani členem parlamentů vnitrostátních. Národní předpisy mohou neslučitelnost mandátu rozšířit na další případy. Poslanci se také těší imunitě, byť ne tak široké jako v českém parlamentu.

Popsat pozadí „průměrného“ poslance není jednoduché. Kritici často říkají, že se jedná o nevýznamné nebo vysloužilé politiky, to je ale pravda jen částečně, množství z nich má zkušenosti z vysokých funkcí, z poslanců sloužících v období 2004-2009 například každý šestý zastával v minulosti pozici ministra národní vlády. Je třeba zmínit, že zastoupení žen v EP bylo v tomtéž období vyšší než u průměru parlamentů vnitrostátních (30 % vs 22 %).²²

1.2.3. Organizace EP

Poslanci nejsou organizováni podle země původu, ale v duchu principu nadnárodnosti se sdružují do skupin podle svého politického zaměření.²³ Politické skupiny jsou základními jednotkami při práci v EP, na svoji činnost získávají finanční a administrativní podporu. Ačkoliv je členství ve skupinách často velmi různorodé a i v jiných ohledech je nelze srovnávat s politickými stranami v národních parlamentech, při hlasování většinou hlasují členové skupiny jednotně. Na druhou stranu v EP příliš nefunguje rozdělení na pravici-levici, většina rozhodnutí je předjednána největšími skupinami a pak je odhlasována společně.²⁴ Naprosto minimálně naopak poslanci hlasují podle národní linie, byť výjimky se v minulosti již našly.

V období 2009-2014 působí v EP sedm následujících skupin:²⁵

- **Poslanecký klub Evropské lidové strany (zkratka EPP).** V EP je již od prvních přímých voleb (byť původně pod jinými jmény), od voleb v roce 1999 je stabilně nejsilnější skupinou. Jejími členy byli původně poslanci zvolení především za křesťansko-demokratické strany, postupně se k ní přidávaly i strany středové nebo konzervativní. Z důvodu velké různorodosti názorů na směřování EU však po volbách v roce 2009 konzervativní strany vytvořily vlastní skupinu, takže nyní EPP jednotně podporuje prohlubování integrace. Skupina má v současnosti 265 poslanců z 26 zemí EU, za ČR poslance z KDÚ-ČSL.

- **Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu (S&D).** V EP je již od prvních přímých voleb (byť původně pod jinými jmény), až do voleb v roce 1999 byla nejsilnější skupinou. Sdružuje členy sociálnědemokratických a socialistických stran, často s různorodými názory sahajícími od podporovatelů pečovatelského státu až po osoby požadující reformy v sociální či hospodářské oblasti. Obecně se skupina vyjadřuje pro prohlubování integrace. Má 184 členů z 26 zemí, za ČR poslance z ČSSD.

²⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu. Úř. věst. L 262, 7. října 2005, s. 1 a násl.

²¹ Plat je nastaven na 38,5 % ročního platu soudce Soudního dvora, tj. zhruba 85 tisíc eur.

²² Data převzata z CORBETT, Richard a kol. *The European Parliament*. London: John Harper, 2005, s. 48-55.

²³ V české literatuře se můžeme setkat i s označením politický klub nebo frakce.

²⁴ Je však pravda, že i v EP se v poslední dekádě zvyšuje konkurence mezi politickými skupinami na dělicí linii pravice-levice, srv. HIX, Simon a kol. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: CUP, 2007, s. 102.

²⁵ Podrobné informace o politických skupinách v EP viz <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=CS&pageRank=4&id=45> (navštíveno 17. listopadu 2010).

- **Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE).** Funguje (byť původně pod jinými jmény) již od prvních přímých voleb do EP. Tvoří ji zástupci liberálních centristických a pravicových stran. Její program je silně proevropský. Má 84 poslanců z 19 zemí.
- **Skupina Zelených/Evropské svobodné aliance (Greens/EFA).** Vznikla v roce 1989, má různorodé členství od čistě levicových až po nevyhraněné poslance. Hlavním jejím zájmem je oblast životního prostředí a větší autonomie regionů. Má 55 poslanců ze 14 zemí.
- **Evropská konzervativní a reformní skupina (ECR).** Skupina, která vznikla již zmíněným odtržením od EPP po volbách v roce 2009. Je konzervativní a euroskeptická, nepodporuje další prohlubování integračního procesu. Má 54 poslanců z osmi zemí, za ČR poslance z ODS.
- **Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice (GUE-NGL).** Existuje od roku 1994. Zastoupeny jsou v ní poslanci z krajně levicových či komunistických stran a některých skandinávských zelených. Opatrně podporuje integraci, chce klást větší důraz na spolupráci v sociální oblasti a v životním prostředí. Celkově není příliš soudržná. Má 35 poslanců z 13 zemí, za ČR poslance z KSČM.
- **Evropa svobody a demokracie (EFD).** Vznikla po volbách v roce 2009, částečně byla vybudována na zbytcích několika zaniklých skupin. Je výrazně pravicová a silně kritická vůči EU. Má 30 poslanců z devíti zemí.
- **Nezařazení (tzv. Non-Inscrits).** Někteří poslanci nejsou členy žádné skupiny, většinou pro své extrémní názory. Jedná se o 28 poslanců z devíti zemí.

Vnitřní organizace EP je podobná parlamentům národním. Vede ho předseda, který je volen na 2,5 roku. Předseda řídí všechny činnosti EP a jeho orgánů a zastupuje instituci navenek. Na obsazení této funkce se obvykle nejsilnější politické skupiny (EPP, S&D) dohodnou na počátku volebního období s tím, že pro jeho první část je zvolena osoba z jedné skupiny, pro druhou z druhé. Po volbách v roce 2009 byl zvolen předsedou Polák Jerzy Buzek (EPP), vystřídá ho v druhé části období zástupce S&D, pravděpodobně vůdce skupiny Martin Schulz. Kromě předsedy je voleno na stejnou dobu i 14 místopředsedů, kteří dohromady tvoří předsednictvo. Úkolem předsednictva je zejména zajišťovat finanční a organizační záležitosti EP. Důležitější roli má Konference předsedů, kterou tvoří předseda EP a předsedové politických skupin. Ti rozhodují o organizaci práce EP včetně plánování legislativní činnosti a připravují pořad zasedání.

Většina práce EP probíhá ve výborech.²⁶ Podle jednoho přirovnání „jestliže politické skupiny jsou krví Parlamentu, pak výbory tvoří jeho páteř“.²⁷ Výbory jsou dvojího druhu: stálé a dočasné. První z nich jsou důležitější, jsou vytvářeny na základě obsahu činnosti, kterou řeší. Ve funkčním období 2009-2014 funguje 20 stálých výborů (například Výbor pro zahraniční věci, Petiční výbor, Hospodářský a měnový výbor), kteří mají mezi 24 až 76 poslanci. Většina poslanců je členem pouze jednoho výboru. Zastoupení ve výborech odpovídá velikosti politických skupin a podobně jsou rozděleny funkce ve výborech. Kromě stálých výborů existují ještě dočasné výbory, ad-hoc vyšetřovací komise a tzv. delegace, jejichž cílem je spolupracovat s parlamenty států mimo EU.

Stejně jako u jiných institucí EU se činnost EP opírá o administrativní aparát, představovaný Generálním sekretariátem. Vnitřně je sekretariát rozdělen do osmi generálních ředitelství (DG) a horizontálně působícího právního oddělení. EP má zhruba 4600 zaměstnanců, třetinu z nich tvoří překladatelé a tlumočníci, neboť v EP je kladen velký důraz na zachování mnohojazyčného prostředí.²⁸

1.2.4. Rozhodování a fungování EP

²⁶ Více k složení a fungování výborů srv CORBETT a kol. 2005, s. 120-148.

²⁷ HIX, Simon. *The Political System of the European Union*. London: Palgrave, 2005, s. 93.

²⁸ Data EP dostupná na

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=8&language=CS> (navštíveno 17. listopadu 2010).

Práce EP se řídí jeho jednacím řádem, který si poslanci přijímají sami většinou poslanců (čl. 232 SFEU). EP zasedá celoročně, ale dílčí zasedání (pléna) se zpravidla konají každý měsíc s výjimkou srpna, v říjnu nebo v září naopak probíhají dvě, takže celkem se EP sejde dvanáctkrát ročně. Plénum začíná vždy v pondělí a končí v průběhu čtvrtka, místem jednání je Štrasburk. Hlavní náplní pléna je diskuze a hlasování o zprávách (týkajících se navrhované legislativy) předkládaných výbory, debatuje se i o aktuálních událostech, vystupují zástupci jiných institucí (včetně ústních interpelací Rady a Komise). Nestanoví-li Smlouvy jinak, usnáší se EP nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů (čl. 231 SFEU), přitom výjimek je poměrně mnoho, v některých případech SFEU určuje nutnost dosažení nadpoloviční většiny všech poslanců (např. čl. 223 SFEU), v jiných třipětinovou²⁹ nebo dokonce dvoutřetinovou většinu.³⁰ Zasedání pléna i výborů jsou zásadně přístupná veřejnosti, míra otevřenosti vůči médiím a občanům je u EP nesrovnatelně vyšší oproti ostatním orgánům EU.

Jednou z nejdiskutovanějších záležitostí v souvislosti s EP je otázka jeho sídla. Zasedání pléna se od 50. let minulého století konají ve Štrasburku, jiné části ale sídlí v Bruselu a Lucemburku. Oficiálně jsou sídlem EP všechna tři města.³¹ Efektivita práce EP je uvedeným rozdělením dotčena. Poslanec stráví část měsíce ve Štrasburku (zasedání pléna), několik dní v Lucemburku (diskuze se členy sekretariátu), mnoho času v Bruselu (zasedání výborů a politických skupin) a v neposlední řadě je zde povinnost být po určitou dobu k dispozici voličům ve svém volebním obvodu (kde samozřejmě i bydlí). Mnoho času se stráví zbytečně cestováním, přesouvat se musí velké množství materiálů (především na osách Lucemburk-Brusel-Štrasburk), v každém ze sídelních měst musí EP vydržovat množství budov, většina poslanců má například kanceláře v Bruselu i Štrasburku. Kromě dopadu na výkonnost činnosti je tato praxe finančně náročná, rozpočet EU přijde na zhruba 200 milionů eur ročně.³² Poslanci EP se již mnohokrát vyslovili pro změnu a požadují, aby se jediným sídlem stal Brusel, kde nyní tráví většinu času a kde by to dávalo smysl také vzhledem ke stykům EP s ostatními institucemi. Změna je ale blokována vládami Lucemburska a Francie, které se z prestižních a finančních důvodů nechtějí sídla EP vzdát.³³

1.2.5. Pravomoci EP

Parlamenty v tomto smyslu obvykle plní tři hlavní úkoly: jsou hlavním orgánem legislativní činnosti, schvalují rozpočet státu a kontrolují či přímo od sebe odvozují exekutivu. Ne všechny parlamenty národních států světa plní tyto funkce ve stejné míře, jsou parlamenty silnější i slabší dle ustanovení ústav a tradic předmětných států. Role EP se zvláště po přijetí Lisabonské smlouvy blíží výše uvedeným předpokladům, podle čl. 14 odst. 1 SEU EP „vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce politické kontroly a konzultace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami.“ Stále je ovšem nutné zohledňovat určité rozdíly plynoucí ze skutečnosti, že EU není státem. Pro přehlednost jsou dále pravomoci rozděleny do obsahově příbuzných kategorií.

²⁹ Dvojitá většina: nadpoloviční většina všech hlasů a k tomu tři pětiny odevzdaných hlasů. Například čl. 314 odst. 7 písm. d) SFEU.

³⁰ Dvojitá většina: nadpoloviční většina všech hlasů a k tomu dvě třetiny odevzdaných hlasů. Například čl. 234 SFEU.

³¹ Srv. písm. a) jediného článku rozhodnutí z roku 1993 (Decision of 29 October 1993 taken by common Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting at Head of State and Government level, on the location of the seats of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol. OJ C 323, 30. listopadu 1993, s. 1 a násl.).

³² Více k dopadům vícero sídel EP na práci poslanců srv. CORBETT a kol. 2005, s. 31-36.

³³ Soudní dvůr rozhodl, že právo EP na svobodu vnitřní organizace se nevztahuje na určení svého sídla a že EP nemůže porušovat Protokol o umístění sídel orgánů. C-345/95 *France v European Parliament* [1997] ECR I-5215, body 19-35.

Legislativní pravomoc

Legislativní pravomoci EP jsou pokryty v kapitole XXX.

Rozpočtová pravomoc

Pravomoci v oblasti rozpočtu tvoří jednu ze základních činností každého parlamentu. Při schvalování ročního rozpočtu stejně jako u jiných aktivit musí EP úzce spolupracovat s dalšími institucemi, jmenovitě Komisí a především Radou. Lisabonská smlouva zrušila dřívější rozdělení na tzv. povinné a nepovinné výdaje, přičemž u první skupiny měla poslední slovo Rada. Nyní je tedy ohledně výdajů již postavení Rady a EP rovnocenné (srv. čl. 14 SEU a čl. 310 SFEU).

Proces přijímání rozpočtu je komplikovaný, proto zde bude představen pouze schematicky (více viz čl. 314 SFEU). Komise po získání požadavků z ostatních institucí sestaví předběžný návrh rozpočtu, který následně odešle EP a Radě. Ta schválí svůj postoj k návrhu, jestliže ho EP potvrdí, je rozpočet schválen. Pokud se tak nestane a EP navrhne změny, svolá se neprodleně dohodovací výbor. Jestliže výstup z dohodovacího řízení schválí obě instituce, opět je rozpočet přijat, v opačném případě jsou předepsány další procedurami, obvykle končící v povinnosti Komise připravit nový návrh. Stejně jako v minulosti je klíčová neformální spolupráce všech tří institucí, konají se zvláštní setkání (trialogy), na kterých se zástupci institucí snaží sladit vzájemné pozice a dojít k dohodě usnadňující přijetí rozpočtu.

Kromě ročního rozpočtu je nyní ve SFEU obsaženo i přijímání tzv. víceletého finančního rámce, který určuje strop příjmů a výdajů EU na minimálně pět let a s nímž musí být roční rozpočty v souladu. Rámec je přijímán Radou, EP s ním ale musí vyslovit souhlas (více čl. 312 SFEU). Má tedy právo veta, nemůže však měnit celkové částky v rámci obsažené.

Lisabonská smlouva jednoznačně v rozpočtové oblasti posiluje pozici EP. Stále je zde však několik skutečností, které neumožňují prohlásit její postavení za rovnocenné s Radou. Zaprvé v procesu přijímání rozpočtu jsou omezení, kterými je procedura oslabena proti řádné legislativní proceduře, například v prvním čtení nemůže EP rovnou odmítnout postoj Rady.³⁴ Zadruhé, a to především, EP stále nemá žádnou pravomoc ohledně určení příjmů EU (neexistují žádné evropské daně), ty pocházejí ve velké většině z příspěvků členských států. Parlament vyvíjí snahy i v tomto směru, členské státy výzvy ale dlouhodobě odmítají.

Kontrolní pravomoci

Nejširší kontrolní pravomoci má EP vůči Komisi. Již od počátku integrace EP disponuje právem vyslovit jí nedůvěru (čl. 234 SFEU). Pro odvolání je třeba nejméně dvou třetin odevzdaných hlasů zastupujících nadpoloviční počet poslanců. V historii proběhlo několik návrhů na vyslovení nedůvěry, všechny ale byly zamítnuty.³⁵ Nejbližší odvolání byla Komise vedená Jacquem Santerem v roce 1999 poté, co byli někteří její členové obviněni z podvodů a úplatkářství. Když to ale vypadalo, že se podaří najít dostatek poslanců pro nedůvěru, Komise raději dobrovolně odstoupila sama, takže k hlasování nedošlo.³⁶ EP nemůže vyslovit nedůvěru jednotlivým komisařům.

EP jako celek i jednotliví poslanci mají právo pokládat Komisi ústně či písemně otázky, na které Komise musí odpovédět (čl. 230 SFEU). Ústní otázky jsou zodpovězeny přímo během plenárního zasedání jedním z členů Komise, písemné dotazy se zasílají Komisi a musí být

³⁴ Více ke změnám v rozpočtové pravomoci EP po přijetí Lisabonské smlouvy CRAIG, Paul. The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty. IN: GRILLER, Stefan, ZILLER, Jacques. *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien: Springer, 2008, s. 129-131.

³⁵ Pro důvody jednotlivých návrhů na vyslovení nedůvěry a výsledky hlasování srv. LEANERST, Koen, VAN NUFFEL, Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2005, s. 395 (poznámka pod čarou č. 55). Poslední návrh na odvolání Komise byl zamítnut v květnu 2005.

³⁶ Více k pádu Santerovy Komise jako i o problematice vyslovení nedůvěry Komisi EP viz MAGNETTE, Paul, 2001. Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context. *European Law Journal*, 2001, roč. 7, č. 3, s. 292-310.

zodpovězeny do tří nebo šesti týdnů. Poslanci využívají možnosti interpelací velmi často, průměrně je ročně podáno přes pět tisíc písemných otázek a téměř tisíc ústních. Otázky se dotýkají širokého okruhu problémů, od zahraničních otázek až po lokální záležitosti. Každý rok musí Komise předložit EP souhrnnou výroční zprávu o činnosti EU (čl. 233 SFEU), každoročně obhájí svůj legislativní program a priority.

EP disponuje pouze omezenými možnostmi kontroly Rady, neboť její členové jako zástupci vlád členských států jsou odpovědní zejména svým národním parlamentům. Druhým důvodem nemožnosti větší kontroly je samotný charakter Rady a její stále se měnící složení, takže je obvykle obtížné určit, vůči komu se vlastně má kontrola vykonávat. EP si za svoji existenci prosadil alespoň minimální míru kontroly, kterou představuje právo interpelovat Radu. Vše probíhá podobným způsobem jako u Komise. Odpovídá člen Rady, většinou zástupce předsednické země. Ročně pokládá EP Radě zhruba tisíc písemných nebo ústních otázek. Ještě menší kontrolní pravomoci má EP vůči Evropské radě, která má ve své podstatě pouze povinnost EP informovat o své činnosti. Určité pravomoci má EP při jmenování členů ostatních institucí EU.

EP může zřídit vyšetřovací komisi, která zkoumá obvinění z porušení práva EU nebo nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování (čl. 226 SFEU). Vyšetřování se může týkat téměř čehokoliv, výbor končí svou činnost předložením závěrečné zprávy, zjištěné poznatky nejsou ale pro další instituce závazné, mají pouze váhu politickou.³⁷ Každá fyzická a právnická osoba nacházející se na území EU se může obracet na EP ve věci, která je v pravomoci EU a bezprostředně se žadatele dotýká (petiční právo, viz čl. 24 SFEU ve spojení s čl. 227 SFEU). Podání projedná petiční výbor, pokud jsou přípustná (nespadají například do pravomoci pouze členských států), výbor se snaží problém s pomocí ostatních institucí (hlavně Komise) vyřešit. Mimo politických nástrojů kontroly má EP podobně jako další instituce EU několik nástrojů právních (privilegované postavení při podávání žalob k SDEU).

Poradní pravomoc

EP je oprávněn vyjadřovat se ke všem otázkám týkajících se EU a přijímat k nim nezávazné podněty či usnesení. Ty mohou vyzývat k činnosti ostatní instituce, v praxi především Komisi a Radu, ale třeba také národní vlády.³⁸ Tato pravomoc nevyplývá z primárního práva, ale z pozice instituce jako zástupce evropských občanů. Poslanci přijímají podněty k širokému spektru problémů, od pro EU nejvýznamnějších (postoje k plánovaným změnám primárního práva) až po marginální (například usnesení k situaci v Bolívii). Významný prostor je věnován oblasti porušování lidských práv, demokracie a právního státu, a to i v zemích mimo EU.

Pravomoc v oblasti vnějších vztahů

V oblasti vnějších vztahů má hlavní slovo Rada, EP jako nadnárodní orgán hraje jistou roli pouze při uzavírání mezinárodních smluv EU (vnějších dohod). EP musí vyslovit souhlas s dohodami o přidružení, což jsou smlouvy mezi EU a státy, u kterých se většinou do budoucna počítá se vstupem do EU. Souhlas je třeba u některých dalších druhů vnějších dohod (viz čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU). Podpora nadpoloviční většiny poslanců je nutná pro přijetí každého státu do EU (čl. 49 SEU).

1.2.6. Závěr

EP se v průběhu integrace stal možná „nejvíce činnou institucí“,³⁹ toto označení platí dodnes. Po přijetí Lisabonské smlouvy se podílí na přijímání naprosté většiny legislativy EU, velmi aktivně

³⁷ Šetření komise může vyvolat velkou odezvu ve svědlovacích prostředcích i v společnosti, srv. například výslednou zprávu vyšetřovacího výboru ve věci nemoci šílených krav v Resolution on the results of the Temporary Committee of Inquiry into BSE. OJ C 85, 17. března 1997, s. 61 a násl.

³⁸ 230/81 *Luxembourg v Parlament* [1983] ECR 255, bod 39.

³⁹ DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman, 2002, s. 95.

využívá také ostatní pravomoci, které si vykládá extenzivním způsobem. Přes tento vývoj mezi odborníky ani politiky stále neexistuje jasná shoda na zhodnocení role EP. Ten prozatím nelze přirovnávat k národním parlamentům. V legislativní oblasti EP chybí právo na legislativní iniciativu, u rozpočtu je vliv omezen jen na výdaje. Zvláštní postavení EP je dáno také tím, že na něm není závislá žádná exekutiva. Komise pro své jmenování sice potřebuje podporu poslanců, ale následně již může provádět politiku na nich do jisté míry nezávislou, hrozba odvolání Komise nebyla prozatím nikdy uskutečněna. V roce 2006 jeden z odborníků na tuto instituci prohlásil, že u nejdůležitějších rozhodnutí s dopadem na budoucnost integrace je EP obcházen a dominance Evropské rady je nezpochybnitelná, u každodenních rozhodnutí naopak EP nemá prostředky na jejich sledování.⁴⁰ Je otázkou, jestli na tomto stavu Lisabonská smlouva něco výrazně pozmění.⁴¹

S rostoucím významem EP se stále více diskutuje o jeho legitimitě a zda skutečně reprezentuje vůli občanů EU. Kritici upozorňují, že volby do EP jsou vedeny národními politickými stranami v členských státech a občané nehlasují pro celoevropské strany, které by nabízely program, jenž by prosazovaly po svém zvolení do EP.⁴² Důsledkem toho je pravděpodobně i zmenšující se zájem občanů o volby, od prvních přímých voleb v roce 1979 až do posledních v roce 2009 klesla postupně účast z 62 % na 43 %, přitom v některých státech, včetně ČR, nedosahuje ani 30 %.⁴³ Je vhodné připomenout, že uvedený trend probíhá v době, kdy se neustále zvyšují pravomoci EP, proto často vyjadřované tvrzení, že většího zájmu občanů se dosáhne dalším posilováním evropského zastupitelského sboru, nemusí být zcela opodstatněné.

EP se při své činnosti opírá o svůj statut jediné přímo volené evropské instituce, ale než se stane skutečným parlamentem ve smyslu národních států (pokud vůbec někdy), snaží se vylepšovat svůj obraz skrze svou každodenní činnost. Činí tak například pomocí velké otevřenosti svého jednání veřejnosti a usilují o to také samotní poslanci svým přístupem k občanům. O tom, že se to částečně daří, svědčí výsledky veřejného mínění, podle kterých EP je pro občany EU nejdůvěryhodnější mezi unijními orgány.⁴⁴ V ČR důvěruje EP daleko více občanů (60 %), než české vládě (37 %) nebo národními parlamentu (15 %).⁴⁵

1.3. Evropská rada

1.3.1. Pojem, stručný historický exkurz a právní základ

Evropská rada sdružuje hlavy států a vlád členských států, tedy osoby s nejsilnějším politickým mandátem v EU. Spolu s nimi v ní zasedají předseda Komise a po přijetí Lisabonské smlouvy také stálý předseda Evropské rady. Tyto osoby se scházejí několikrát ročně na společných setkáních, jimž se obvykle říká summity EU. Evropská rada má nezastupitelnou roli ve vývoji evropské integrace⁴⁶ a v mnoha ohledech celý systém EU vychází z její činnosti.⁴⁷ Jedná se o mezivládní orgán, který prosazuje především zájmy členských států.

⁴⁰ Srv. SHACKLETON, Michael. The European Parliament. IN: PETERSON, John, SHACKLETON, Michael (eds). *The Institutions of the European Union*. Oxford: OUP, s. 113-118.

⁴¹ K dopadu Lisabonské smlouvy na EP také KURPAS, Sebastian a kol. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Brussels: CEPS, 2007, s. 5-20.

⁴² Komentář k volbám v roce 2009, včetně jejich průběhu a výsledků v jednotlivých zemích viz GAGATEK, Wojciech (ed). *The 2009 Elections to the European Parliament Country Reports*. Florence: European University Institute, 2010.

⁴³ Statistiky dostupné na http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/cs/turnout_cs.html (navštíveno 17. listopadu 2010).

⁴⁴ Commission européenne. *Eurobarometre 72: Rapport*. Bruxelles: TNS Opinion Social, 2009, s. 166-178.

⁴⁵ Evropská komise. *Eurobarometr 72: Národní zpráva- Česká republika*. Brusel: TNS Opinion Social, 2009, s. 26; tyto výsledky samozřejmě je možné alternativně vysvětlit tím, že o činnosti EP občané ČR moc neví a tudíž jim nevdají.

⁴⁶ DE SCHOUTHEETE, Philippe. The European Council. IN: PETERSON a SHACKLETON (eds) 2006, s. 37.

⁴⁷ LUDLOW, Peter. *The Laeken Council*. Brussels: EuroComment, s. 15.

Subjekt typu Evropské rady se v počátcích integrace nevyskytoval a mlčely o něm i zřizovací smlouvy. Na počátku 70. let se ukazovalo, že tehdejší institucionální rámec nefunguje uspokojivě a chybí mu vedení od nejvyšších politických představitelů členských států. Společnou iniciativou Německa a Francie bylo v roce 1974 dohodnuto, že budou třikrát ročně probíhat summity nejvyšších představitelů členských zemí Evropských společenství. Tato setkání dostala název Evropská rada. Původním záměrem bylo pořádat summity co nejvíce neformálně a v omezeném kruhu hlav států a vlád, postupem času se ale setkání formalizovala, až se vymezení orgánu dostalo do primárního práva. Evropská rada však stále nepatřila mezi instituce EU v úzkém slova smyslu a její role byla nesvázaná pravidly, posun přinesla, jak již bylo řečeno, až Lisabonská smlouva. V současnosti jsou hlavní mantinely instituce vymezeny v čl. 15 SEU a čl. 235-236 SFEU. Evropská rada přijímá svůj jednací řád.⁴⁸

1.3.2. Složení Evropské rady

Evropskou radu tvoří její předseda, hlavy států nebo předsedové vlád členských zemí a předseda Komise. Jednání se účastní i vysoký představitel EU pro zahraniční a bezpečnostní politiku, ale formálně členem není (čl. 15 odst. 2 SEU). Pokud je potřeba, může být každé z hlav států nápomocen jeden ministr, předsedovi Komise komisař. Většinu států zastupuje ministerský předseda, pouze u Francie a Kypru je to vzhledem k podobě jejich politického systému prezident. Výše uvedená podoba není pevně daná a jednání na summitech se obvykle účastní také jiné osoby, pokud se tak Evropská rada domluví či to zvyklosti umožňují.

Nová funkce stálého předsedy Evropské rady nahrazuje dosud fungující rotující předsednictví. Předseda je volen samotnou Evropskou radou kvalifikovanou většinou na dva a půl roku, může být zvolen maximálně dvakrát po sobě (čl. 15 odst. 5 SEU). Argumentem pro zavedení postu bylo zajištění efektivnějšího fungování instituce a větší kontinuity. Předseda nemůže zastávat žádný vnitrostátní úřad, soustředí se pouze na své úkoly v EU. Z logiky věci plyne, že je neutrální a nezastupuje žádný členský stát, nebere svou pozicí místo u jednacího stolu zemi, ze kterého pochází. V listopadu 2009 byl první předsedou zvolen bývalý belgický premiér Herman Van Rompuy.

1.3.3. Summity a jejich průběh

Počet setkání Evropské rady se nově ustálil na čtyřech ročně (dvě za půl roku, viz čl. 15 odst. 2 SEU). Zatímco dříve se organizovaly summity ve městech určených předsednickou zemí (většinou v ní), od roku 2004 se všechna setkání konají v Bruselu, který je pro podobná zasedání dobře vybaven, navíc jsou představitelé Evropské rady v centru politiky EU. Předseda Van Rompuy ovšem naznačil, že by se v budoucnu mohla nějaká setkání konat mimo Brusel, aby se EU zviditelnila a přiblížila občanům.⁴⁹

Program zasedání Evropské rady je připravován jejím předsedou ve spolupráci s předsedou Komise a především členskými státy prostřednictvím Rady pro obecné záležitosti. Okruh problémů, o kterých se bude jednat, je dán prioritami předsedy, zejména však aktuální situací v EU a ve světě, řeší se také nedodělky z minulého summitu. Příprava je velice důkladná a ve většině případů jsou výsledky summitu už dopředu naplánovány, účastníci diskutují již jen o nejzávažnějších a nejspornějších otázkách.

Summity trvají nejčastěji dva dny (čtvrtek-pátek), vyskytly se ale případy, kdy bylo nutné jednat déle, neboť se účastníci nemohli na některých věcech shodnout. Samotná jednání Evropské rady probíhají v uzavřené místnosti, bez dohledu veřejnosti, nezveřejňují se ani zvukové či obrazové záznamy. Tento přístup má znemožnit kontrolu hlav států a vlád a usnadnit dosažení kompromisu, na druhou stranu jsou narušeny zásady demokratické odpovědnosti.

⁴⁸ Rozhodnutí Evropské rady 2009/822 ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád. Úř. věst. L 315 ze dne 2. prosince 2009, s. 51 a násl.

⁴⁹ KIRK, Lisbeth. Van Rompuy keen to shift some EU summits out of Brussels. *EU Observer*, 7. dubna 2010. Dostupné na <http://euobserver.com/9/29819> (navštíveno 17. listopadu 2010).

Jednání vede předseda, který se snaží dosáhnout jednotného postoje účastníků a konsenzu. Velké množství času je věnováno zákulisnímu vyjednávání a bilaterálním schůzkám. Nedílnou součástí summitu je pozornost médií, zasedání Evropské rady patří k nejdůležitějším událostem v politice EU a každého z nich se účastní několik tisíc novinářů. Celý summit je zakončen schválením tzv. Závěrů předsednictví, které jsou veřejnosti volně přístupné.

Kromě řádných summitů se konají při nenadálých událostech, kdy je nutné rychle reagovat na nejvyšší úrovni, rovněž summity mimořádné. Příkladem je summit v Bruselu v září 2001, jehož cílem bylo zaujmout jednotný postoj k teroristickým útokům v New Yorku a krokům EU proti terorismu. Konečně neformální summity slouží k nezávaznému vyjasnění stanovisek členských států či předjednání důležitých rozhodnutí. Průběh setkání nemusí odpovídat klasickému summitu a nepublikují se z nich žádné oficiální závěry. Neformální summit se konal například v únoru 2010 kvůli nepříznivé finanční situaci v Řecku.

1.3.4. Rozhodování v Evropské radě

Jako mezivládní orgán, vyjadřující se v záležitostech nejvyšší důležitosti, rozhoduje Evropská rada nejčastěji konsenzem (srv. čl. 15 odst. 4 SEU). S rozhodnutím tedy musí souhlasit všichni účastníci, zdržení hlasování ale není pojmáno jako hlas proti. Evropská rada je vhodným fórem pro uzavírání vzájemných kompromisů, kdy státy spojí vícero záležitostí takovým způsobem, aby konečný výsledek byl akceptovatelný pro všechny (tzv. balíčková metoda).⁵⁰ Přijetím Lisabonské smlouvy stoupl počet případů, ve kterých Evropská rada uplatňuje hlasování kvalifikovanou většinou, poté je podíl každého účastníka stejný jako při hlasování v Radě (čl. 235 odst. 1 SFEU), předseda Komise ani předseda Evropské rady se hlasování neúčastní. V procedurálních otázkách orgán rozhoduje prostou většinou (čl. 235 odst. 3 SFEU).

Výsledky jednání Evropské rady jsou shrnuty v dokumentu zvaném Závěry předsednictví. Ten je právně nezávazný pro ostatní instituce EU, má ale vzhledem k pozici Evropské rady značnou politickou váhu. V Závěrech jsou definovány obecné i konkrétní otázky, které jsou následně realizovány běžným legislativním procesem.

1.3.5. Pravomoci Evropské rady

V minulosti byla role Evropské rady z hlediska zřizovacích smluv velmi nejasná. V první řadě plnila funkci politického vedení EU, zřizovací smlouvy však obsahovaly několik ustanovení, ve kterých mohla přijímat právně závazná opatření. Smlouvy k tomu zároveň znaly některá další rozhodnutí, která přijímala Evropská rada, ovšem pod jinou hlavičkou, například jako „Rada zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád“, případně vystupující jako „zástupci vlád členských států na úrovni hlav států a předsedů vlád.“⁵¹ Lisabonská smlouva naštěstí tyto zmatky, ve kterých se často nevyznali ani sami účastníci, zrušila a všechna uskupení jsou nyní spojena pod Evropskou radu.

Přes změny hlavní úloha Evropské rady setrvává v politické oblasti, čl. 15 odst. 1 SEU určuje: „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority.“ Odráží tak myšlenku, podle které mají nejvýznamnější představitelé členských států s nejvyšší politickou autoritou a legitimitou mít právo rozhodovat o dalším směřování osudu evropské integrace.⁵² Určitá vágnost působení Evropské rady by neměla vést k závěru, že její role je omezená. Je tomu právě naopak.

⁵⁰ METCALFE, David. Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council. *International Negotiation*, 1998, roč. 3, č. 3, s. 413-34.s. 424.

⁵¹ K tomuto dřívějšímu rozlišování ZBÍRAL, Robert. Právní otázky spojené s působením hlav států a vlád v rámci Evropské unie. IN: *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny veřejného práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 1253-1264.

⁵² CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: OUP, 2007, s. 56.

Evropská rada je původním zdrojem historických rozhodnutí o dalším vývoji Společenství/EU.⁵³ Na summitech se rozhodlo o záměru dokončit jednotný vnitřní trh (Milán 1985), byly založeny obrysy Měnové a hospodářské unie (zvláště Hannover 1988), na setkání Evropské rady v Maastrichtu (1991), Amsterdamu (1997), Nice (2000) a v Lisabonu (2007) se podařilo uzavřít mezivládní konference vedoucí ke změnám zřizovacích smluv.⁵⁴

Evropská rada je hlavním orgánem rozhodujícím o rozšíření EU. Na summitu v Kodani v roce 1993 byla definována tzv. kodaňská kritéria, obsahující podmínky, které musí splnit zájemci o členství. Evropská rada dále rozhoduje o započítání přístupových jednání s kandidátským státem (s ČR například v Lucemburku 1997) a schvaluje také uzavření těchto jednání (s ČR v Kodani 2002). Podle čl. 49 SEU ostatní instituce při přijímání nových členů zohlední kritéria pro přistoupení, na kterých se Evropská rada shodne.

Jak již bylo naznačeno, členské státy jako poskytovatelé prostředků pro výdaje EU mají hlavní slovo ohledně financování EU. Proto i summity rozhodují o nejdůležitějších otázkách s těmito otázkami spojenými. V roce 1988 byl v rámci rozpočtové reformy odhlasován první víceletý rozpočtový rámec, ten poslední na léta 2007 až 2013 byl přijat na summitu v Bruselu v prosinci 2005. Byť Lisabonská smlouva stanoví, že formálně přijímá rámec Rada (čl. 312 odst. 2 SFEU), je jisté, že si svůj vliv v této věci Evropská rada udrží.

Na každém summitu se diskutuje o aktuálních událostech světové politiky, Evropská rada k nim vydává množství prohlášení, která jsou součástí Závěrů. Hlavy států a vlád potvrzují ve vybraných případech postoje EU pro důležitá jednání obchodního charakteru, která také mají zahraničněpolitický dopad. Evropská rada má svou nezastupitelnou úlohu v rámci zahraniční a bezpečnostní politiky EU (bývalý druhý pilíř), neboť vymezuje zásady a obecně směry SZBP (viz čl. 22 a 26 SEU), včetně obranných záležitostí (srv. například čl. 42 odst. 2 SEU).

Podle čl. 15 odst. 1 SEU Evropská rada nevykonává legislativní funkci, přesto přijímá množství rozhodnutí, která mají přinejmenším kvazi-legislativní povahu. Patří sem především výběr různých funkcí,⁵⁵ například již zmiňovaného vlastního předsedy, vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku (čl. 18 odst. 1 SEU), předsedy Komise (čl. 17 odst. 7 SEU) či členů výkonné rady ECB (čl. 283 SFEU). Orgán je zodpovědný za mnohé institucionální otázky, jako je rozdělení křesel v EP (čl. 14 odst. 2 SEU) nebo podoba konfigurací Rady (čl. 236 SFEU). Evropská rada plní úlohu jakési odvolací instituce tehdy, když členské státy nejsou schopny se dohodnout v Radě, formalizováno to je zvláště u tzv. záchranných brzd (čl. 48, 82 a 83 SFEU). V neposlední řadě je klíčová její pozice při změně smluv, a to ať je ta činěna řádným, nebo zjednodušeným postupem, nezbytný je souhlas Evropské rady s použitím tzv. přechodných klauzulí (passerelly, vše čl. 48 SEU).

1.3.6. Vztah k jiným institucím

Evropská rada je vzhledem ke své charakteristice a postavení v institucionálním systému EU jen omezeně provázána s ostatními orgány.⁵⁶ Nejviditelnější je propojení s Komisí, jejíž předseda je členem Evropské rady. Zastoupení Komise je velice důležité, neboť mnohé priority, které Evropská rada navrhuje, lze uvést v život pouze prostřednictvím návrhového monopolu Komise. Předseda Komise také vyvažuje mezivládní přístup Evropské rady obhajobou zájmů EU jako celku.

Rada ztratila vznikem Evropské rady jedinečnost na mezivládní straně spektra, Evropská rada je také někdy pojímána jako nejvyšší úroveň Rady, rozhodující v případech, kdy se nedokážou ministři v Radě dohodnout (viz také některá ustanovení citovaná výše). Mezi oběma institucemi

⁵³ K přehledu hlavních linií činnosti Evropské rady v historii WERTS, Jan. *European Council*. London: John Harper, 2008, s. 86-146.

⁵⁴ Formálně je ovšem přijata změna zřizovacích smluv jménem Mezivládní konference na úrovni hlav států a vlád.

⁵⁵ V některých případech se na výběru podílejí i jiné instituce.

⁵⁶ Podrobně WERTS 2008, s. 45-59.

ale nepanuje vztah nadřízenosti a podřízenosti, je to Rada, která jako konečná instance schvaluje legislativní akty provádějící politická rozhodnutí Evropské rady a také se podílí na přípravě summitů.

EP nemá na fungování Evropské rady větší vliv. Postupným vývojem získal alespoň právo být informován o její činnosti (srv. čl. 15 odst. 6 písm. d) SEU). Předseda EP může být vyzván k vystoupení před Evropskou radou (čl. 235 odst. 1 SFEU) a tak ji informovat o postojích EP k plánované agendě. Po svém vystoupení musí jednání opustit. To, že Lisabonská smlouva zařadila Evropskou radu mezi standardní instituce, znamená, že nově podléhá jurisdikci SDEU, podle čl. 263 SFEU je SDEU oprávněn přezkoumávat legalitu aktů Evropské rady, majících právní účinky vůči třetím osobám, Evropská rada může čelit žalobě na nečinnost (čl. 265 SFEU).

1.3.7. Závěr

V systému EU zaujímá Evropská rada nezastupitelné místo a nic zásadního nemůže být navrženo či vykonáno bez její autority.⁵⁷ Autorita a neformálnost setkávání patří mezi skutečnosti, které přispěly k naplnění původního záměru při založení summitů. Ačkoliv se některé malé státy původně obávaly, že koncepce Evropské rady povede k přílišnému posílení velkých států a mezivládního přístupu k integraci, ve skutečnosti summity posunuly integraci dále, aniž by byla nějak významněji narušena institucionální rovnováha v EU.⁵⁸

Od počátku 90. let se Evropská rada ovšem stala obětí svého vlastního úspěchu. Musela rozhodovat o stále větším množství záležitostí, na nichž se nedokázali shodnout ministři v Radě, mnohé z problémů přitom už nepatřily mezi důležitá politická témata. Daná pravidla Evropské rady, jmenovitě omezený časový prostor pro setkání a nutnost dosáhnout konsensuální shody, které byly částečně příčinou jejích úspěchů, v těchto případech přinášely spíše obtíže, neboť méně důležité věci na pořadu jednání zabíraly místo pro rozhodování o závažnějších otázkách. Činnost Evropské rady byla kritizována odborníky⁵⁹ i politiky, tehdejší generální tajemník Rady Javier Solana ve své zprávě z roku 2002 uvedl, že Evropská rada tráví příliš času nad časově náročnou přípravou nedůležitých textů a jednání se omezují na schvalování množství nepotřebných zpráv či sebeoslavování. Doporučil přitom, aby se summity znovu vrátily ke svému původnímu účelu, tedy diskuzi a přijímání strategických rozhodnutí a poskytování podnětů pro další rozvoj integrace.⁶⁰ O to se pokoušely již reformy z roku 2002, které zlepšily výkonnost Evropské rady,⁶¹ významnější změny přinesla až Lisabonská smlouva. Byť je zatím příliš brzo na to hodnotit její dopady, zdá se, že přinejmenším zřízení funkce stálého předsedy fungování instituce prospívá.

1.4. Rada

1.4.1. Pojem, stručný historický exkurz a právní základ

Rada Evropské unie, někdy také nazývána Rada ministrů, je nepermanentní instituce zastávající zájmy členských států EU. Rada je některými autory popisována jako „nejdůležitější a nejčastěji nesprávně pochopená“ instituce EU.⁶² V Radě zasedají ministři vlád členských zemí, její fungování má diplomatickou i politickou dimenzi a je tedy orgánem, který má velmi blízko ke standardním rozhodovacím systémům v mezinárodních organizacích. Oproti nim má ale

⁵⁷ TAULEGNE, Beatrice. *Le Conseil Européen*. Paris: Presses Universitaires de France., 1993, s. 481.

⁵⁸ WERTS 1998, s. 194-197.

⁵⁹ Viz například VAN GRINSVEN, Peter. The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century. *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy No. 88*, 2003, s. 13-28.

⁶⁰ General Secretariat of the Council. *Preparing the Council for the Enlargement*. S0044/0. Brussels: General Secretariat of the Council, 2002, s. 1-2.

⁶¹ Pro analýzu fungování Evropské rady po rozšíření, postavení jednotlivých aktérů na summitech, zdrojích jejich vlivu a případných spojení mezi státy srv. TALLBERG, Jonas. Bargaining Power in the European Council. *Journal of Common Market Studies*, 2008, roč. 46, č. 3, s. 685-708.

⁶² Citováno dle DOUGLAS-SCOTT 2002, s. 74.

strukturovanější vnitřní organizaci a některé nadnárodní prvky, ačkoliv je jinak řazena mezi mezivládní instituce. Označení Rada se nepoužívá pouze pro zasedání ministrů, ale i pro celou instituci včetně jejich mnoha vnitřních částí a administrativy. Hlavní funkcí Rady je přijímání legislativy EU.

Při založení Evropského hospodářského společenství a Euratomu každé z nich získalo vlastní Radu, ale stejně jako u Komise Slučovací smlouva z roku 1965 (po vstupu smlouvy v platnost v roce 1967) sjednotila Rady jednotlivých Společenství do jedné.⁶³ Od poloviny 60. let ve vývoji Společenství převládaly mezivládní tendence a význam Rady narůstal. V 80. letech se postavení Rady opět změnilo, Jednotný evropský akt umožnil častější použití hlasování kvalifikovanou většinou a do přijímání legislativy se významněji zapojil EP. Od 90. let probíhaly nesnadné pokusy o reformu Rady s cílem přizpůsobit efektivitu rozhodování plánovanému rozšíření EU. Hlavním jádrem sporu byly změny ve váze států v systému hlasování kvalifikovanou většinou, zakončené až dohodou potvrzenou Smlouvou z Nice. V ní přijaté řešení mění Lisabonská smlouva, jinak je však dopad jejího textu na Radu spíše omezený.

Základní právní ustanovení týkající se Rady v primárním právu se nacházejí především v čl. 16 SEU a čl. 237 až 243 SFEU. Rada přijímá vlastní jednací řád.⁶⁴ Terminologie názvu orgánu je nejednotná, po přijetí Maastrichtské smlouvy se instituce sama přejmenovala na Radu Evropské unie, toto rozhodnutí ale není konzistentně dodržováno. V zřizovacích smlouvách je ponecháno označení Rada, pod kterým instituce rovněž vydává rozhodnutí. Rada ministrů je název spíše novinářsko-akademický.

1.4.2. Složení Rady

Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu tohoto státu (čl. 16 odst. 2 SEU). Je na každé členské zemi, který z ministrů ji bude v Radě zastupovat. Z právního hlediska je Rada jednotná instituce, v primárním právu i sekundární legislativě EU se vždy jedná o tu samou instituci se stejnými pravomocemi. Podle obsahu projednávaných otázek se však Rada setkává v odlišných konfiguracích (čl. 16 odst. 6 SEU), každé její zasedání má proto jiné obsazení. V minulosti bylo sektorových rad několik desítek, po reformách z roku 2002 byl pro lepší koordinaci a zprůhlednění rozhodování EU počet snížen, v současnosti působí následujících deset složení:

1) **Rada pro obecné záležitosti** (zkratka GAC): Členy jsou ministři zahraničí nebo ministři pro evropské záležitosti. Zaobírá se přípravou summitů Evropské rady, je zodpovědná za horizontální koordinaci práce ostatních Rad a vnitřních organizačních jednotek Rady. Kromě toho jedná o otázkách zasahujících více politik EU, jako je rozšíření, institucionální záležitosti nebo finanční perspektiva. Tuto konfiguraci Rady určuje Lisabonská smlouva jako povinnou (čl. 16 odst. 6 SEU). V roce 2010 proběhlo devět setkání.⁶⁵

2) **Rada pro zahraniční věci** (FAC): Členy jsou ministři zahraničí. Jednají o otázkách spojených s vnějšími vztahy EU, zvláště v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, do její působnosti patří rovněž obranné věci. Radě předsedá stálý vysoký představitel pro zahraniční a bezpečnostní politiku (viz dále). Tuto konfiguraci Rady určuje Lisabonská smlouva jako povinnou (čl. 16 odst. 6 SEU). V roce 2010 proběhlo deset setkání, včetně jednoho mimořádného.

⁶³ Podrobněji k historii Rady a její měnící se roli srv. HAYES-RENSHAW, Fiona, WALLACE, Hellen. *The Council of Ministers*. Houndmills: Palgrave, 2006, s. 7-13.

⁶⁴ Pro poslední verzi viz příloha rozhodnutí Rady 2009/937 ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád. Úř. věst. L 325 z 11. prosince 2009, s. 35 a násl.

⁶⁵ Všechna data platná za období leden-říjen 2010. Dostupné na <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=427&lang=en> (část Press Releases) (navštíveno 17. listopadu 2010).

3) **Rada pro ekonomické a finanční záležitosti** (Ecofin): Členství odvisí od projednávaných otázek, střídají se ministři financí a hospodářství. Ecofin pokrývá množství oblastí, včetně problematiky finančních trhů a pohybu kapitálu, kontroly rozpočtové politiky a veřejných financí členských států, koordinace hospodářské politiky či obchodních vztahů se třetími zeměmi. Každý rok schvaluje (spolu s EP) rozpočet EU. Mezi hlavní záležitosti v gesci Ecofinu patří otázky spojené s eurem, v těchto případech ovšem hlasují pouze země, které přijaly společnou měnu.⁶⁶ V roce 2010 se konalo devět zasedání, z toho jedno mimořádné.

4) **Rada pro justici a vnitřní věci** (JHA): Setkávají se zde ministři vnitra, případně spravedlnosti. Působí ve stále důležitější oblasti tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, příkladem jsou víza nebo spolupráce v občanských věcech. V roce 2010 se konala čtyři zasedání.

5) **Rada pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele** (EPSCO): Zastoupení odvisí od projednávaných otázek, většinou jde o ministry sociálních věcí či zdravotnictví. V oblastech harmonizace ochrany pracovních podmínek či ochrany práv spotřebitele přijímá legislativní akty, zatímco zaměstnanost a sociální ochrana patří stále k jádru pravomocí členských států a role EU (a této Rady) se omezuje na výměnu a koordinaci zkušeností či přijetí doporučení. V roce 2010 se konala tři zasedání.

6) **Rada pro konkurenceschopnost** (Comp) (také Rada pro vnitřní trh, průmysl a výzkum): Zasedají zde především ministři průmyslu. Funkční vnitřní trh je jednou z priorit EU a Rada pokrývá množství otázek, mimo jiné problémy volného pohybu zboží a služeb, obchodního práva, práva hospodářské soutěže nebo práva duševního vlastnictví. V roce 2010 se konala tři zasedání.

7) **Rada pro dopravu, telekomunikaci a energetiku** (TTE)- Zastoupení odvisí od projednávaných otázek, většinou jsou to ministři dopravy. Cílem Rady je zajistit efektivní propojení členských států v dopravě, energetice i komunikačním sektoru, což je nezbytná podmínka pro zdárné fungování jednotného trhu. V posledních letech nabývá na důležitosti právě sektor energetiky. V roce 2010 se konalo pět zasedání, z toho jedno mimořádné.

8) **Rada pro zemědělství a rybolov** (AgFish)- Scházejí se v ní ministři zemědělství, případně rybolovu. Je zodpovědná za oblasti zemědělství a rybolovu, rozvoje venkova, ale i za ochranu zdraví spotřebitelů z hlediska bezpečnosti potravin. Tato formace patří mezi nejdůležitější s ohledem na společnou zemědělskou politiku EU. V roce 2010 se konalo osm zasedání.

9) **Rada pro životní prostředí** (Env)- Scházejí se v ní ministři životního prostředí. Svými rozhodnutími usiluje o zajištění vysoké kvality životního prostředí a udržitelný rozvoj hospodářství. Určuje pozici EU k ochraně životního prostředí na mezinárodní úrovni. V roce 2010 se konala tři setkání.

10) **Rada pro vzdělávání, mládež a kulturu** (EYC)- Scházejí se v ní ministři školství či kultury. Jelikož pravomoci EU v oblasti, která má tato Rada v gesci, jsou minimální, omezuje se její činnost především na vytvoření rámce pro spolupráci mezi státy a zavádění podpůrných opatření (například výměnné pobyty studentů, vzájemné uznávání diplomů či audiovizuální záležitosti). V roce 2010 se konala dvě zasedání.

Rada je vedena svým předsedou (srv. čl. 16 odst. 9 SEU v souladu s čl. 236 SFEU). Předsednictví Rady vykonává postupně na základě principu rotace každý členský stát po dobu šesti měsíců (období leden-červen, červenec-prosinec). V souladu se složitou strukturou Rady nezastupuje předsednictví státu pouze jedna osoba, ale v každé Radě předsedá vždy jiný zástupce předsednického státu. Předsednická země vede také většinu orgánů Rady včetně Coreperu a

⁶⁶ Den před jednáním Ecofinu se pravidelně setkávají ministři států majících euro v rámci tzv. euroskupiny (srv. čl. 137 SFEU), která se považuje za neformální konfiguraci Rady. K roli euroskupiny více PUEETTER, Uwe. *The Eurogroup: How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance*. Manchester: Manchester University Press, 2006.

pracovních skupin. Předsednictví plní množství funkcí jak ve vnitřní organizaci Rady, tak při zajištění jejích pravomocí.⁶⁷ Zkráceně lze předeslat, že „předsednictví není institucí, ale funkcí a úřadem, jehož práce je nezbytná pro efektivní činnost Rady“.⁶⁸ Aby byla zajištěna lepší koordinace mezi jednotlivými předsednictvími a tedy i kontinuita práce instituce, předsednictví je vykonáváno ve spolupráci tří po sobě jdoucích zemí, které například připravují společný program pro dané období. Rozpis předsednictví na následující léta nabízí tabulka níže

Předsednictví v Radě mezi léty 2011-2020

Maďarsko	leden – červen	2011
Polsko	červenec – prosinec	2011
Dánsko	leden – červen	2012
Kypr	červenec – prosinec	2012
Irsko	leden – červen	2013
Litva	červenec – prosinec	2013
Řecko	leden – červen	2014
Itálie	červenec – prosinec	2014
Lotyšsko	leden – červen	2015
Lucembursko	červenec – prosinec	2015
Nizozemsko	leden – červen	2016
Slovensko	červenec – prosinec	2016
Malta	leden – červen	2017
Spojené království	červenec – prosinec	2017
Estonsko	leden – červen	2018
Bulharsko	červenec – prosinec	2019
Rakousko	leden – červen	2019
Rumunsko	červenec – prosinec	2020
Finsko	leden – červen	2020

Zdroj: Rozhodnutí Rady 2007/5 ze dne 1. ledna 2007 o pořadí pro výkon předsednictví Rady. Úřední věstník L 1, 4. ledna 2007, s. 11-12.

Poznámka: Tučné/obyčejné písmo rozlišuje trojice spolupracujících předsednictví.

Lisabonská smlouva zavedla novou pozici vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (srv. čl. 18 SEU). Ten předsedá jak Radě pro zahraniční záležitosti, tak je zároveň místopředsedou Komise. V Radě vede společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, přispívá k jejímu rozvoji svými návrhy a zároveň ji jako zmocněnec Rady provádí (viz čl. 27 SEU). V Komisi vysoký představitel odpovídá za koordinaci a provádění pravomocí, které Komise v oblasti vnějších vztahů má.⁶⁹ Vysokého představitele jmenuje se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou Evropská rada na pětileté funkční období, v listopadu 2009 se jím stala Britka Catherine Ashtonová. Vysoký představitel má k dispozici Evropskou službu pro vnější činnost (čl. 27 odst. 3 SEU), což je jakási diplomatická administrativa EU. Rada schválila

⁶⁷ Více k pravomocím předsednictví, jeho historii i roli v institucionálním rámci KANIOK, Petr. *Předsednictví Rady EU- příběh půlstoletí*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 2009.

⁶⁸ WESTLAKE, Martin, GALLOWAY, David. *The Council of the European Union*. London: John Harper, 2004, s. 326.

⁶⁹ Více k roli vysokého představitele KADDOUS, Christine. Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty. IN: GRILLER a ZILLER (eds) 2008, s. 205-222.

rozhodnutí upravující podrobnosti fungování služby v červenci 2010,⁷⁰ bude mít zastoupení ve zhruba 130 státech světa a přes sedm tisíc zaměstnanců.⁷¹

1.4.3. Vnitřní organizace Rady

Rada se nedělí jen horizontálně na jednotlivé formace, ale také vertikálně, ministerské Rady tvoří pouze její nejvyšší stupeň. Druhou úrovní Rady je Výbor stálých zástupců (Coreper), jehož úkolem je připravovat práci Rady (čl. 16 odst. 7 SEU). Jelikož ministři nezasedají v Radě permanentně, v Coreperu zastupují státy vysocí úředníci stálých zastoupení členských zemí v Bruselu. Stálá zastoupení se dají připodobnit k velvyslanectvím členských států v Bruselu, zajišťují prosazování zájmů členských států i vůči ostatním institucím EU a podle jedné metafory představují „oči a uši národních vlád v Bruselu“.⁷² V praktické rovině je hlavním úkolem Coreperu předjednat záležitosti pro ministerskou úroveň Rady.⁷³ Na stejné úrovni jako Coreper působí Zvláštní výbor pro zemědělství, který připravuje jednání Rady pro zemědělství a rybolov. Šíře problematiky, kterou EU řeší, si vyžádala zřízení dalších poradních výborů, připravujících jednání Rady. Mezi významné výbory patří například výbor COSI (čl. 71 SFEU) nebo Hospodářský a finanční výbor (čl. 134 SFEU). Uvedené výbory v oblasti jejich působnosti připravují jednání Rad, aniž by ovšem byla dotčena obecná působnost Coreperu, který je tak oprávněn k zajištění konzistentní politiky Rady projednávané záležitosti převzít.

Nejnižším stupněm ve vnitřní organizaci Rady je systém pracovních výborů (skupin). V současné době v rámci Rady působí kolem 150 pracovních skupin. Skupiny se specializují vždy na úzký problémový okruh, existuje tak například Pracovní skupina pro obiloviny nebo Pracovní skupina pro bezpečnost železniční dopravy.⁷⁴ Hlavním úkolem skupin je projednat technické a odborné otázky legislativních návrhů před jejich zasláním do Coreperu či ostatních poradních výborů. V každém výboru má členská země jednoho až tři úředníky, mnohdy má zastoupení rovněž Komise. Národní zástupci jsou většinou zaměstnanci stálého zastoupení nebo ministerstev. Výbory se setkávají dle potřeby, některé zasedají pravidelně několikrát měsíčně, zvláště ty působící v oblasti společné zemědělské politiky, jiné se scházejí pouze narázově, celkem se koná kolem čtyř tisíc zasedání skupin ročně.⁷⁵

Funkci administrativy plní generální sekretariát (čl. 240 odst. 2 SFEU), vedený generálním tajemníkem Rady. Hlavní funkcí generálního sekretariátu je připravovat jednání Rady, Coreperu a pracovních skupin: formuluje a překládá dokumenty, poskytuje situační a informační zprávy o postoji jednotlivých států, zajišťuje vztahy s ostatními institucemi EU. Sekretariát se vnitřně dělí do generálních ředitelství a služeb, jednou z nejdůležitějších součástí je právní služba Rady. Velikost sekretariátu po posledních rozšířeních prudce narostla, pracuje v něm kolem čtyř tisíc zaměstnanců.⁷⁶

1.4.4. Rozhodování v Radě

⁷⁰ Rozhodnutí Rady 2010/427 ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. 201 ze dne 3. srpna 2010, s. 30 a násl.

⁷¹ BBC. *Q&A: EU External Action Service*. 23. června 2010. Dostupné na <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8604643.stm> (navštíveno 17. listopadu 2010).

⁷² WEATHERILL, Stephen, BEAMOUNT, Paul. *EC Law*. London: Penguin, 1995, s. 85.

⁷³ Více k činnosti Coreperu LEWIS, Jeffrey. National Interests: Coreper. IN: PETERSON a SHACKLETON (eds) 2006, s. 272-291.

⁷⁴ Seznam všech přípravných orgánů Rady viz dokument Rady č. 5869/1/10 REV 1 z 11. února 2010, s. 1-16.

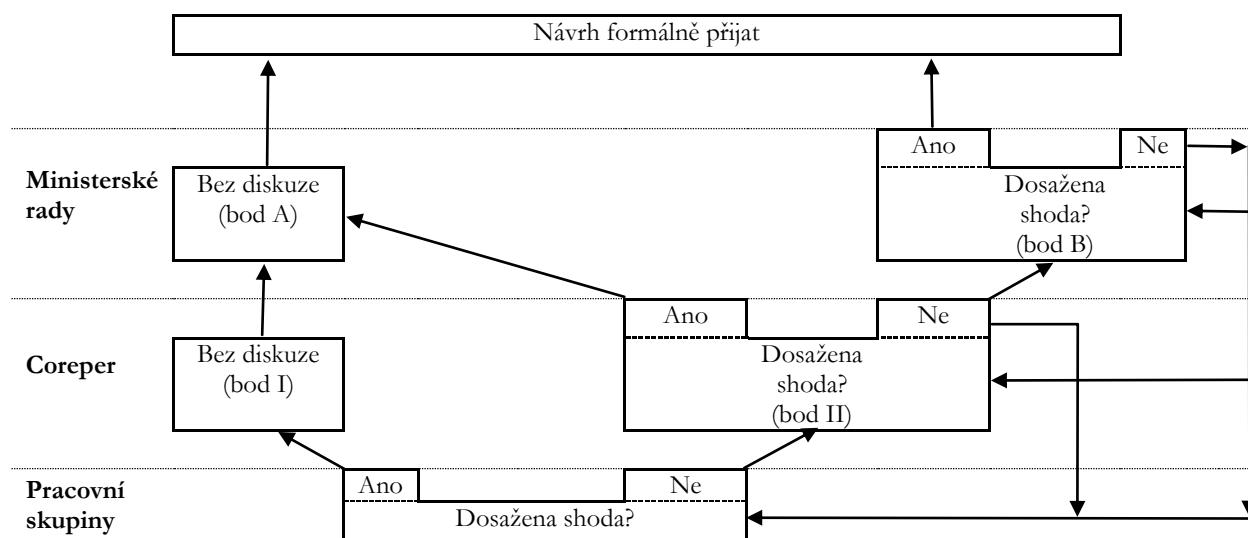
⁷⁵ K pracovním skupinám ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe rozhodování v Radě Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2008, s. 40-45.

⁷⁶ K roli generálního sekretariátu obecně srv. BEACH, Derek. The Facilitator of Efficient Negotiations in the Council: the Impact of the Council Secretariat. IN: NAURIN, Daniel, WALLACE, Helen (eds). *Unveiling the Council of the European Union: The Games Government Play in Brussels*. Houndmills: Palgrave, s. 219-238.

Průběh rozhodovacího procesu v Radě je poměrně přesně vymezen zřizovacími smlouvami a jednacím řádem. Nejprve o návrzích, většinou pocházejících z Komise, jednají příslušné pracovní skupiny. V nich jsou probírány technické a odborné dopady navrhovaného právního aktu. Teprve poté, co bylo dosaženo určitého pokroku, je projednaný a doplněný návrh odeslán do Coreperu, případně ostatních přípravných výborů. Roli Coreperu lze připodobnit ke spojovacímu místu přesýpacích hodin. Přebírá totiž návrhy od pracovních skupin (které jsou oborově zaměřené) a dále je zpracovává pro jednotlivé sektorové Rady, přičemž se snaží vyřešit další problematické body návrhu. Cílem přípravných orgánů je projednat věci takovým způsobem, aby bylo dosaženo dohody na co nejnižší úrovni a vyšší úrovně vždy mohly návrh jen automaticky potvrdit (tzv. body I z pracovních skupin a body A z Coreperu), případně se soustředit na skutečně klíčové části návrhu. Jednání není svázáno žádnými časovými lhůtami, je běžné, že například pracovní skupiny o věci jednají i několik měsíců, než se ji rozhodnou posunout dále.⁷⁷

Závěrečným stupněm rozhodování jsou setkání jednotlivých složení Rad na ministerské úrovni, které diskutují o nejdůležitějších a nejkontroverznějším částech návrhů. Rada zasedá v Bruselu, v určitých měsících roku v Lucemburku. Její jednání je neveřejné s výjimkou projednávání a hlasování o legislativních aktech (čl. 16. odst. 8 SEU). Průběh zasedání ministerských Rad není formálně předepsán, má ale svá určitá pravidla a je vedeno předsedou Rady. Schéma průběhu rozhodovacího procesu v Radě je naznačeno níže.

Schéma rozhodovacího procesu v Radě



Systém hlasování při schvalování rozhodnutí v Radě je velmi komplikovaný. V současné době předvídají zřizovací smlouvy tyto druhy hlasování:⁷⁸

- **Jednoduchá (prostá) většina.** Tento způsob se používá pouze omezeně, většinou pro méně závažné záležitosti. Jedná se například o otázky spojené s vnitřní organizací Rady nebo vztahy s ostatními institucemi. Každý stát má jeden hlas, pro přijetí rozhodnutí je třeba získat nadpoloviční většinu všech členů (tj. nyní 14) (čl. 238 odst. 1 SFEU).
- **Jednomyslnost.** Jednomyslné hlasování je tradicí v klasických mezinárodních organizacích. Ve svém důsledku je nevhodnější pro obhajobu národních zájmů, na druhou stranu ale činí přijetí rozhodnutí velmi obtížným. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se

⁷⁷ Více k charakteru jednání v Radě ZBÍRAL 2008, s. 52-59.

⁷⁸ Více ke způsobům hlasování a jejich významu Tamtéž, s. 65-82.

jednomyslnost používá daleko méně, přesto je stále účinná pro značné množství případů, zvláště pro rozhodnutí s významným dopadem na suverenitu států. Jestliže se členský stát zdrží hlasování, není to překážkou přijetí předmětného rozhodnutí (čl. 238 odst. 4 SFEU).

- **Kvalifikovaná většina.** Hlasování kvalifikovanou většinou je projevem nadnárodnosti ve fungování jinak mezivládně pojaté Rady, neboť členský stát může být přehlasován. Navíc země nemají stejnou sílu jako u jednomyslnosti, ale každá z nich má přidělenou jinou váhu, která vychází obecně z počtu obyvatel, spojení není ale lineární, menší státy jsou zvýhodněny oproti větším (tzv. degresivní proporcionalita). Lisabonská smlouva rozšířila hlasování kvalifikovanou většinou na úkor jednomyslnosti o dalších zhruba 45 oblastí (právních základů).⁷⁹ Při jednáních o smlouvě bylo rozdělení sil mezi jednotlivé státy nejspornější otázkou, na které díky odporu Polska vyjednávání téměř zkrachovala. Výsledkem byl komplikovaný kompromis.

Až do roku 2014 systém kvalifikované většiny funguje v rámci pravidel přijatých již v Nice (srv. čl. 16 odst. 5 SEU, čl. 238 odst. 2 a 3 SFEU, čl. 3 protokolu o přechodných ustanoveních). Podle nich je rozhodnutí schváleno tehdy, pokud jsou naplněny tři podmínky (systém trojí většiny). Prvním kritériem je dosažení stanoveného počtu hlasů, konkrétně 255 z 345 hlasů (73,91 %). Druhou podmínkou je počet států hlasujících pro rozhodnutí, musí to být nadpoloviční většina států. Konečně může každý stát požádat, aby při přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou bylo ověřeno, zda členské státy tvořící tuto většinu zastupují alespoň 62 % obyvatel EU.

Kritéria pro hlasování kvalifikovanou většinou (2010)

Stát	Počet hlasů	Počet obyvatel (v tisících)
Německo	29	82002
Francie	29	64350
Velká Británie	29	61576
Itálie	29	60045
Španělsko	27	45828
Polsko	27	38135
Rumunsko	14	21498
Nizozemsko	13	16485
Řecko	12	11260
Portugalsko	12	10627
Belgie	12	10750
Česká republika	12	10467
Maďarsko	12	10031
Švédsko	10	9256
Rakousko	10	8355
Bulharsko	10	7606
Dánsko	7	5511
Slovensko	7	5412
Finsko	7	5326
Irsko	7	4450
Litva	7	3349
Lotyšsko	4	2261

⁷⁹ BRIBOSIA, Hervé. The Main Institutional Innovations of the Lisbon Treaty. IN: GRILLER a ZILLER (eds) 2006, s. 71.

Slovensko	4	2032
Estonsko	4	1340
Kypr	4	796
Lucembursko	4	493
Malta	3	413
Celkem	345	499 665
Práh pro přijetí rozhodnutí	255	309 792

Zdroj: Protokol č. 36 o přechodných ustanoveních; Rozhodnutí Rady 2009/937 ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád. Úř. věst. L 325 z 11. prosince 2009, s. 35 a násl.

Od roku 2014 má být kvalifikovaná většina definována odlišně, pro schválení rozhodnutí je potřebná většina 55 % států zastupujících 65 % obyvatel EU, přičemž blokační menšinu musí tvořit nejméně čtyři členské státy (čl. 16 odst. 4 SEU, čl. 238 odst. 3 SFEU). V tomto způsobu hlasování váha státu víceméně odpovídá počtu obyvatel země, proto posílí proti stávajícímu stavu zejména velké státy. Aby důsledky změny nebyly tolik drastické, předpokládá Lisabonská smlouva další přechodná období. Mezi lety 2014-2017 bude moci členský stát trvat na použití starého systému z Nice (viz výše) (čl. 3 odst. 2 protokolu o přechodných ustanoveních). Dalším omezením je formování blokační menšiny. Pokud s přijetím rozhodnutí nesouhlasí určitý podíl států, mělo by se o věci dále vyjednávat, byť by tyto země neměly dostatek síly zablockovat schválení věci (srv. prohlášení č. 7 k Lisabonské smlouvě). Ačkoliv bylo cílem Lisabonské smlouvy zjednodušit současný způsob hlasování kvalifikovanou většinou, ve výsledku je díky kompromisům systém daleko složitější, je otázkou, jaké budou jeho praktické dopady. To vše samozřejmě za předpokladu, že vůbec vstoupí v platnost, což s ohledem na časový harmonogram zavádění změn není jisté.⁸⁰

Paradoxní je, že formální pravidla hlasování se v EU uplatňují pouze omezeně. Naprostá většina rozhodnutí byla vždy v Radě přijímána formou konsenzu, kdy rozhodnutí není přijato, pokud s ním alespoň formálně nesouhlasí nejlépe všechny členské země. Tento přístup je používán i tehdy, když lze o projednávané záležitosti rozhodnout kvalifikovanou většinou. Časté je využívání tzv. balíčků či logrollingu, při kterých jsou spolu obsahově nesouvisející návrhy propojeny tak, aby jeden z návrhů méně výhodný pro nějaký stát byl kompenzován výhodami v návrhu jiném. V Radě se proto stane jen velmi výjimečně, že by byl některý návrh definitivně hlasováním zamítnut, jedná se většinou tak dlouho, dokud není k dispozici většina (všichni). Na druhou stranu se uplatňuje „stín hlasování“, zástupci států vždy vědí, jak velkou podporu určitý návrh má. Jestliže tedy někdo vidí, že by mohl být přehlasován, raději získá ústupky a hlasuje rovněž pro návrh. Přestože je uplatňování konsensuálního rozhodování některými politiky a odborníky kritizováno pro malou efektivitu i neprůhlednost pro veřejnost, ani poslední rozšíření na této praxi nic nezměnilo.⁸¹

1.4.5. Pravomoci Rady

Pravomoci Rady jsou zachyceny v čl. 16 odst. 1 SEU, který je citován v plném znění: „Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce vymezování politik a koordinace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami.“. Podobně jako u ostatních institucí EU dává výčet v čl. 16 odst. 1 SEU pouze základní obrysy činnosti Rady, jejíž rozsah je mnohem širší.

⁸⁰ Podrobné vysvětlení nového systému, včetně dopadu na vliv jednotlivých zemí a nedomyšleným důsledkům jeho fungování viz ZBÍRAL 2008, s. 181-195.

⁸¹ Ke statistickým datům o důležitosti konsenzu, stejně jako detailnímu rozboru metod jednání vedoucích ke konsenzu v Radě srv. Tamtéž, s. 83-122.

Legislativní pravomoc

Rada je spolu s EP hlavní legislativní institucí EU, obecné legislativní akty schvaluje hlasováním způsobem podle jejich právního základu. Přes stále výraznější zrovnoprávnění EP s Radou i Lisabonská smlouva zachovala množství případů, které jsou označeny jako zvláštní legislativní postupy a v nichž má hlavní slovo Rada, role EP je pouze omezená. Platí proto neustále, že žádné významné legislativní rozhodnutí v EU nemůže být přijato bez souhlasu Rady, která je zapojena do všech procedur a má vždy právo veta. **Více k legislativní činnosti Rady viz zvláštní kapitola.**

Koordinace hospodářských politik členských států

Tato funkce je spíše formálního charakteru, Rada je oprávněná přijímat nezávazná opatření doporučující spolupráci mezi státy. V praktické rovině je výkon ustanovení prováděn v rámci realizace cílů Hospodářské a měnové unie. Členské státy mají směřovat své hospodářské politiky tak, aby napomáhaly dosažení cílů EU definovaných v čl. 3 SEU, přitom je třeba plnit zásady otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží (čl. 120 SFEU). K plnění závazku Rada přijímá na základě čl. 121 SFEU návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a EU. Rada má nástroje, jak napomoci dosažení stanovených cílů, ale také možnost sankcí, pokud státy své závazky neplní, zejména u povinnosti vyvarovat se nadměrného deficitu (srv. čl. 126 SFEU). V posledních době se v souvislosti s přílišným zadlužováním některých zemí mluví o prohloubení možných sankcí a jejich automatickém spuštění při neplnění daných podmínek, návrh prosazovaný hlavně Německem a Francií však nebude jednoduché prosadit.

Pravomoci vůči ostatním institucím EU

Členské státy mají zájem udržet si kontrolu nad složením ostatních orgánů EU, což jim přeneseně samozřejmě dává možnost částečně ovlivňovat činnost těchto institucí. Rada takto zasahuje do činnosti téměř všech dalších orgánů EU s výjimkou EP. Rada přijímá seznam kandidátů na místa komisařů (čl. 17 odst. 7 SEU). Po konzultaci s EP má stejnou pravomoc i u členů Účetního dvora (čl. 286 odst. 2 SFEU), po konzultaci s Komisí členy EHSV (čl. 302 SFEU) a samostatně členy Výboru regionů (čl. 305 SFEU). V neposlední řadě má Rada kontrolní pravomoc vůči činnosti ostatních orgánům prostřednictvím své pozici privilegovaného žalobce při podání žalob k SDEU.

Rozpočtová pravomoc

Rada spolu s EP přijímá každoroční rozpočet EU. Další informace k procesu přijímání rozpočtu jsou uvedeny v části věnované rozpočtové pravomoci EP.

Pravomoci v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky

Lisabonská smlouva sice zrušila pilířovou strukturu, bývalý druhý pilíř (nyní kapitola 2 SEU) však zůstal do jisté míry autonomní a ponechal si svůj mezivládní charakter, což je logické vzhledem k tomu, že řeší problematiku dotýkající se jádra suverenity každé země. Spolu s vysokým představitelem a Evropskou radou má Rada v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky dominantní pozici. Na základě obecných směrů stanovených Evropskou radou přijímá Rada rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění těchto politik (čl. 26 odst. 2 SEU). Zřizovací smlouvy podrobně rozebírají další úlohy Rady v daných otázkách, ve většině případů se uchovává jednomyslné hlasování.

1.4.6. Závěr

Rada pro svoji komplexnost patří k nejobtížněji uchopitelným institucím EU. Je to dáno nejen jejím složením, ale i mnohostí funkcí, které vykonává. Rada je zároveň orgánem legislativním i exekutivním, rozhodovacím i vyjednávacím. Podobně jako ostatní orgány EU Rada

trpí rozličnými problémy a její činnost neprobíhá zcela dokonale. Zaměříme se na dvě kritické záležitosti s Radou spojené, totiž na problém její efektivity a legitimacy.

V případě efektivity se ukazuje, že rozhodování v Radě je málokdy rychlé a že priority EU nejsou vždy dosahovány tou nejučinnější cestou. Způsobuje to rozdělení Rady, a to jak ve vertikálním, tak zejména horizontálním směru, kde si často konkurují sektorové Rady a bojují spolu o vliv. Velký význam zde má proto koordinační činnost Coreperu a předsednictví, které se snaží podobným rozbrojům zabránit, ne vždy se to ale dokonale daří, v některých případech jsou rozhodnutí přesouvána na půdu Evropské rady. Jednání Rady se komplikuje také se zvyšujícím se počtem členů, který již neumožňuje zachování dřívějšího „rodinného“ prostředí s volnou diskuzí. Dalším prvkem činícím situaci složitější je nutnost u většiny aktů dohodnout se na přijetí legislativy s EP. Tyto tendence vedou k tomu, že je daleko důležitější než dříve důkladná přípravná fáze u legislativních aktů, ve které je potřebné odstranit veškeré sporné body v nižších úrovních Rady, zajistit podporu EP a pro nejvyšší ministerskou úroveň ponechat jen opravdu stěžejní otázky. Opět je tak zvýrazněna role Coreperu, předsednictví a generálního sekretariátu Rady.

Problematická se jeví i legitimita Rady, potažmo její demokratický deficit. Členové Rady nejsou odpovědní žádné další instituci EU, vyjma omezené kontroly EP, to stejné platí i pro Coreper a pracovní skupiny. Zástupci členských států v Radě by měli být odpovědní parlamentům národním, tuto odpovědnost ale každý národní parlament pojímá rozdílně, ve většině případů je přitom nutné přiznat, že kontrola zástupců v Radě národními parlamenty není dostatečná.⁸² Lisabonská smlouva sice roli národních parlamentů v systému rozhodování EU posílila, tato změna se ale vztahuje pouze na kontrolu dodržování zásady subsidiarity, nikoliv činnost zástupců států v Radě.⁸³ Neodpovědnost Rady je daní za konstrukci EU, která je sdružením občanů a členských států a v tomto směru je velmi obtížné představit si uspokojivé vyřešení zde představeného problému, větší navázání Rady na EP není možné z důvodů praktických i střetu legitimacy.

1.5. Komise

1.5.1. Pojem, stručný historický exkurz a právní základ

Komise je permanentní institucí, která má být nezávislá na členských státech a zastávat celoevropský zájem. Má jedinečnou podobu- není ani sekretariátem mezinárodní organizace, ani vládou, obsahuje jak administrativně-byrokratickou, tak politickou složku.⁸⁴ Komise sídlí v Bruselu (palác Berlaymont), některé její složky jsou umístěny v Lucemburku. Walter Hallstein, první předseda Komise, ji označoval za motor evropské integrace, čestného prostředníka mezi státy a iniciátora důležitých politik.⁸⁵ Komise se účastní takřka všech úrovní rozhodování, má největší administrativní a expertní aparát.

Předobrazem Komise byl Vysoký úřad, fungující od roku 1952 v rámci Evropského sdružení uhlí a oceli.⁸⁶ Jeho prvním předsedou byl „otec integrace“ Jean Monnet. V Římských smlouvách dostala obě Společenství (Evropské hospodářské společenství i Euratom) podobný orgán, nazvaný Komise. Slučovací smlouva z roku 1965 obě Komise Společenství a Vysoký úřad

⁸² Více ke kontrolní činnosti národních parlamentů vůči zástupcům států v Radě O'BRENNAN, John, RAUNIO, Tapio. *National parliaments within the enlarged European Union: from 'victims' of integration to competitive actors?* London: Routledge, 2007.

⁸³ Více k tomu BARETT, Gavin. 'The King is Dead, Long Live the King': The Recasting by the Treaty of Lisbon of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments. *European Law Review*, 2008, roč. 33, č. 1, s. 66-85.

⁸⁴ EGENBERG, Morten. The European Commission. IN: CINI, Michele Cini (ed). *European Union Politics*. Oxford: OUP, 2003, s. 131.

⁸⁵ HALLSTEIN, Walter. *Europe in the Making*. London: Allen & Urwin, 1972, s. 131.

⁸⁶ Pro podrobný historický vývoj Komise viz NUGENT, Neil. *The European Commission*. Houndmills: Palgrave, 2000, s. 19-61.

sjednotila do jedné Komise Evropských společenství, vliv Komise ale klesala, což se změnilo až s nástupem Jacquesa Delorse v 80. letech. Ten přesvědčil politiky členských států o potřebnosti dokončení projektu jednotného trhu a následně také o vhodnosti zavedení Hospodářské a měnové unie. Po Delorovi nastoupila do úřadu Komise vedená Jacquesem Santerem, její období ale skončilo v roce 1999 neslavně odstoupením kvůli finančním skandálům. Následující Komise vedená Romanem Prodim a od roku 2004 ty pracující pod předsedou José Manuelem Barrosem se snaží o napravení obrazu Komise a posílení její pozice.

Základní právní ustanovení týkající se Komise v primárním právu se nacházejí v čl. 17 SEU a čl. 244 až 250 SFEU. Komise přijímá vlastní jednací řád.⁸⁷ Lisabonská smlouva sjednotila terminologii názvu instituce na Evropskou komisi, což se oficiálně zkracuje na Komisi (srv. čl. 13 odst. 1 SEU).⁸⁸

1.5.2. Složení Komise

Od Smlouvy z Nice platí pravidlo, že kolegium Komise se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu. To vedlo s rozšířeními k velkému nárůstu počtu členů, což podle mnohých činilo efektivitu fungování instituce dlouhodobě neudržitelnou, neboť možnost kolektivní spolupráce v 27 či více osobách je velmi obtížná a je tak narušena zásada kolegiality, která je pro práci Komise nepostradatelná. Lisabonská smlouva obsahuje po dlouhých jednáních dosažený kompromis, že Komise nastupující od roku 2014 se bude skládat z členů odpovídajících dvěma třetinám členských států, vybíraných na principu rovné rotace mezi zeměmi (čl. 17 odst. 5 SEU). Pravidlo jedna země=jeden komisař na druhou stranu vyjadřuje zásadu rovnosti států v EU, zejména malé a střední státy považují Komisi za obhájce svých zájmů a domnívají se, že nepřítomnost jejich zástupce v Komisi by oslabilu pozici těchto zemí v EU. Po negativním výsledku prvního referenda o Lisabonské smlouvě v Irsku jeho zástupci prosadili, že změna obsažená v Lisabonské smlouvě nevstoupí v platnost a Evropská rada se zavázala (umožňuje jí to čl. 17 odst. 4 SEU), že rovněž po roce 2014 se bude uplatňovat pravidlo počtu komisařů rovnající se počtu zemí.⁸⁹ Komise nastoupivší v roce 2010 má každopádně 27 členů.

V čele Komise stojí předseda (srv. čl. 17 odst. 6 SEU). Tato funkce je jednou z nejvýznamnějších pozic v EU, předseda Komise se stává reprezentantem EU pro veřejnost a média. Komise vykonává činnost pod politickým vedením předsedy, který tak vytváří priority a program instituce. Předseda určuje jednotlivým komisařům jejich portfolia a jmenuje místopředsedy Komise. Na jeho výzvu je člen Komise nucen odstoupit. Předseda zastupuje Komisi ve styku s ostatními institucemi EU, z pozice své funkce je členem Evropské rady. Ačkoliv již neplatí rčení, že nemá jak prosadit svou politiku, kromě „hedvábných slov“,⁹⁰ reálný vliv předsedy hodně závisí na jeho osobních vlastnostech a podpoře, které se těší od členských zemí. Za nejsilnější předsedy v historii byli považováni Walter Hallstein a Jacques Delors.

Složení Komise v období 2010-2014 (k 1. listopadu 2010)

Jméno	Stát	Resort
José Manuel Barroso	Portugalsko	předseda
Catherine Ashtonová	Spojené království	místopředsedkyně; vysoká představitelka EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

⁸⁷ Poslední verze jednacího řádu byla přijata rozhodnutím Komise v roce 2000 (Rules of Procedure of the Commission. OJ L 308 z 8. prosince 2000, s. 26 a násl.), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ K dalším změnám způsobených Lisabonskou smlouvou u Komise srv. text dále a KURPAS a kol. 2007, s. 21-38.

⁸⁹ Srv. Závěry předsednictví z 12. prosince 2008. Dokument Rady č. 17271/1/08 REV1, s. 2.

⁹⁰ MIDDLEMAS, Keith. *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995*. London: Fontana Press, s. 218.

Viviane Redingová	Lucembursko	místopředsedkyně, spravedlnost, základní práva a občanství
Joaquín Almunia	Španělsko	místopředseda, hospodářská soutěž
Siim Kallas	Estonsko	místopředseda, doprava
Neelie Kroesová	Nizozemí	místopředsedkyně, digitální agenda
Antonio Tajani	Itálie	místopředseda, průmysl a podnikání
Maroš Šefčovič	Slovensko	místopředseda, institucionální vztahy a administrativa
Janez Potočnik	Slovinsko	životní prostředí
Olli Rehn	Finsko	hospodářské a měnové záležitosti
Andris Pielbalgs	Lotyšsko	rozvoj
Michel Barnier	Francie	vnitřní trh a služby
Androulla Vassiliouová	Kypt	vzdělávání, kultura, mnohojazyčnost a mládež
Algirdas Šemeta	Litva	daně a celní unie, audit a boj proti podvodům
Karel De Gucht	Belgie	obchod
John Dalli	Malta	zdraví a spotřebitelská politika
Máire Geoghegan-Quinnová	Irsko	výzkum, inovace a věda
Janusz Lewandowski	Polsko	finanční plánování a rozpočet
Maria Damanakipová	Řecko	námořní záležitosti a rybolov
Kristalina Georgievová	Bulharsko	mezinárodní spolupráce, humanitární pomoc a řešení krizí
Günther Oettinger	Německo	energetika
Johannes Han	Rakousko	regionální politika
Connie Hedegaardová	Dánsko	opatření v oblasti změny klimatu
Štefan Füle	ČR	rozšíření a politika sousedství
László Andor	Maďarsko	zaměstnanost, sociální věci a sociální začlenění
Cecilia Malmströmová	Švédsko	vnitřní věci
Dacian Cioloș	Rumunsko	zemědělství a rozvoj venkova

Zpočátku bylo jmenování Komise a jejího předsedy zcela v pravomoci členských zemí, které se musely na kandidátech shodnout jednomyslně. Od přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1993 postupně získává významnější roli EP, který tak posiluje svoji kontrolní funkci. V současnosti je již v tomto směru postavení EP a členských států do značné míry rovnocenné. Proces jmenování Komise podle Lisabonské smlouvy probíhá následovně (srv. čl. 17 odst. 7 SEU):

1) Evropská rada kvalifikovanou většinou určí osobu, která se stane kandidátem na předsedu Komise. Má přitom zohlednit výsledky voleb do EP, čímž se naznačuje, že by to měl být politik patřící k nejsilnější politické skupině. Kandidát je následně zvolen EP, pokud by neuspěl, Evropská rada navrhne jinou osobu.

2) Rada po dohodě se schváleným kandidátem na předsedu přijme seznam kandidátů na komisaře, kteří jsou navrženi členskými státy.

3) Celá Komise (již schválený předseda a kandidáti na komisaře) pro svůj nástup do úřadu musí jako sbor získat nadpoloviční většinu všech poslanců EP a souhlas Evropské rady kvalifikovanou většinou.

V praxi realizace uvedeného postupu patří mezi „nejšpinavější, často i nejostřejší epizody rozhodování v EU“.⁹¹ Pro členské státy je velmi obtížné shodnout se mezi sebou a s EP na jednom kandidátovi na předsedu, v dalších fázích EP pojmá proces jmenování jako příležitost, ve které může prokázat svoji sílu a prezentovat se před veřejností. Příkladem je proces takzvaných slyšení. V nich jsou kandidáti na komisaře po vzoru amerického Senátu podrobeni podrobnému výslechu před parlamentními výbory, při kterém poslanci přezkoumávají jejich odborné a lidské schopnosti. Tento postup není nijak zakotven v zřizovacích smlouvách, přesto již v minulosti nastaly případy, kdy EP donutil designovaného předsedu Komise a členské země některé kandidáty na komisaře vyměnit.⁹²

Dříve byli členové Komise jmenováni na čtyři roky, Maastrichtská smlouva funkční období prodloužila o rok a tak nyní činí pět let. Hlavním důvodem změny bylo sladění funkčních období Komise a EP, což reflektuje odpovědnost Komise poslancům (nyní specificky uvedeno v čl. 17 odst 8 SEU). Komisaři mohou být jmenováni opakovaně, což se také v praxi často děje. Celá Komise musí odstoupit v případě vyslovení nedůvěry Komisi EP (viz kapitola o EP). Jednotliví členové mohou ztratit mandát několika způsoby. Člen Komise samozřejmě může sám dobrovolně rezignovat, logicky končí ve funkci v případě smrti (čl. 246 SFEU). Na návrh Rady nebo Komise může být komisař proti své vůli odvolán Soudním dvorem, pokud přestane splňovat podmínky nezbytné k výkonu funkce nebo se dopustí vážného provinění. Nově je člen povinen odstoupit, pokud jej k tomu vyzve předseda Komise (viz výše).

Mimo již zmíněné státní příslušnosti jsou dalšími podmínkami pro výběr kandidátů jejich celková způsobilost, evropanství⁹³ a především záruka nezávislosti. Přestože se často mluví o „českém“ nebo „řeckém“ komisaři, ti nejsou národními zástupci či obhájci zájmů dané země. Komisaři vykonávají svou funkci nezávisle v obecném zájmu EU a nesmí přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu (čl. 17 odst. 3 SEU, čl. 245 SFEU). Nezávislost komisařů na státu, který je nominoval, zajišťuje jejich následná neodvolatelnost tímto státem v průběhu výkonu mandátu. Formálně požadovaná naprostá nezávislost ale není „v praxi dosahována ani vyžadována“.⁹⁴ Komisař těžko může úplně zapomenout na své politické či národnostní pozadí. Pro hladké plnění úkolů Komise je naopak vhodné, aby komisař udržoval své kontakty s mateřskou zemí, informoval o jejích zájmech a naopak poskytoval informace o činnosti Komise „své“ vládě. Tato činnost ale musí být prováděna v rozumných mezích, trvalá a neústupná obhajoba národních zájmů komisařem narušuje kolektivní duch instituce a měnila by ji v podstatě v Radu. V konečném důsledku hodně záleží na osobě komisaře, někteří prosazují národní zájmy více, někteří méně.

1.5.3. Vnitřní organizace Komise a administrativa

Všichni komisaři kromě předsedy získávají takzvané portfolio (resort), což je oblast, za kterou jsou zodpovědní. Stejně jako u národních vlád nejsou všechna portfolia stejně prestižní a významná, proto při sestavování Komise vždy probíhaly spory o to, která osoba získá jaký resort. Smlouva z Nice svěřila pravomoc přidělovat portfolia předsedovi Komise, ten ale pořád musí brát ohledy i na pozice členských států. Každý komisař má kolem sebe tzv. kabinet. Tvoří ho osoby, které jsou osobně odpovědné komisaři, sám si je vybírá a nejsou součástí úřednického aparátu Komise. Hlavním úkolem kabinetů je poskytovat servis komisaři.

Kolegium komisařů se při své práci opírá o podporu administrativy. Z celého systému EU je Komise zdaleka největším zaměstnavatelem, k roku 2010 v ní působilo 32140 osob, z toho z ČR

⁹¹ PETERSON, John, BOMBERG, Elizabeth. *Decision-making in the European Union*. Houndmills: Palgrave, 1999, s. 40.

⁹² Srv. tzv. aféru Buttiglione diskutovanou v BEUKERS, Thomas. The Barroso Drama: Enhancing Parliamentary Control Over the European Commission and the Member States. *European Constitutional Law Review*, 2006, roč. 2, č. 1, s. 21-53.

⁹³ Termín byl přidán Lisabonskou smlouvou, není však jasné, co má výraz v praxi představovat.

⁹⁴ NUGENT, Neil. *The Government and Politics of the European Union*. 6th edition. Houndmills: Palgrave, 2006, s. 155.

to bylo 517 pracovníků.⁹⁵ Ačkoliv má Komise pověst zbytnělé byrokracie, ve skutečnosti v ní pracuje zhruba stejně zaměstnanců jako na průměrném národním ministerstvu. Aparát se dělí do generálních ředitelství (DG) a služeb, které jsou organizovány buď dle obsahové specializace, nebo mají naopak horizontální charakter a poskytují služby ostatním částem Komise.

Zaměstnanci jsou vybíráni na základě konkurzů, které se skládají z několika kol písemných a ústních testů, ve kterých uspěje pouze malá část zájemců. Díky přísnému výběru a vysoké konkurenci je bruselská byrokracie považována za velmi výkonnou. Na druhou stranu i platy a sociální a daňové výhody jsou na nadstandardní úrovni. Úředníci se dělí do kategorií a tříd, postup se odvíjí zejména od počtu odsloužených let.⁹⁶ V posledních letech probíhají snahy o reformu administrativy, ve své podstatě se ale její úloha výrazně nemění.

1.5.4. Rozhodování Komise

Komise funguje na zásadách nezávislosti a kolegiality, což má zajišťovat rozhodování oproštěné od vlivu členských států nebo ostatních institucí EU. Komise jedná podle svého jednacího řádu, který sama přijímá. Jak již bylo uvedeno, Komise působí pod politickým vedením svého předsedy, který zajišťuje spojitost, výkonnost a kolegialitu její činnosti. Slovy Soudního dvora: „každý člen by se měl stejnou měrou podílet na rozhodování, z čehož zvláště plyne, že rozhodnutí musí být založena na společné diskuzi a že všichni členové sboru komisařů nesou společnou politickou odpovědnost za přijatá rozhodnutí.“⁹⁷

Příprava rozhodnutí a jeho schvalování odpovídá hierarchické struktuře Komise. Na počátku je záměr legislativního předpisu, který je v úvodních stádiích obvykle široce projednáván a připomínkovan subjektů mimo Komisi. Text je připravován v příslušném generálním ředitelství. Konečná fáze schvalování probíhá na zasedání kolegia Komise, které se koná každý týden. Jednání není veřejné. V případě hlasování má každý komisař včetně předsedy jeden hlas a rozhoduje se prostou většinou členů (čl. 250 SFEU). Kolegium se k hlasování uchyluje velmi málo, vždy je snaha o dosažení konsenzu. Například Barrosova Komise se v období 2004–2009 neuchýlila k hlasování ani jednou.⁹⁸

Vzhledem k velkému počtu často pouze administrativních nebo technických rozhodnutí, které Komise přijímá, byly postupem času vytvořeny následující zjednodušené postupy pro schvalování rozhodnutí.

1) **Písemný postup.** Návrh rozhodnutí je odeslán v písemné formě jednotlivým komisařům a pokud ti do dané lhůty nenavrhnou žádné změny či nepožadují přesun návrhu na řádné zasedání, je návrh automaticky přijat.

2) **Zmocnění komisaře.** Za podmínky dodržení zásady sborové odpovědnosti může Komise zmocnit jednoho nebo více svých členů, aby přijímali řídicí nebo správní rozhodnutí. Příslušný akt má stejnou právní sílu a náležitosti, jako rozhodnutí přijaté celou Komisí.

3) **Přenesení pravomoci.** Za podobné situace jako v předchozím případě může Komise přenést pravomoc rozhodnout jejím jménem i na vysoké úředníky Komise.

O důležitosti zjednodušených postupů svědčí statistiky činnosti Komise. V roce 2008 přijala 9571 rozhodnutí, z toho pouze 269 ústně na zasedání kolegia, 3067 písemným postupem, 2227 pomocí zmocnění a 4008 formou přenesení působnosti.⁹⁹ Ačkoliv tento trend ke zjednodušeným procedurám může být odůvodněn objemem nedůležitých rozhodnutí, objevují se hlasy

⁹⁵ European Commission. *HR Key Figures Card: Staff Members*. Brussels: DG HR, 2010.

⁹⁶ Zábavný, ale velmi informativní pohled na život bruselského úředníka podává EPPINK, Derk-Jan. *Life of a European Mandarin: Inside the Commission*. Tíelt: Lannoo, 2007.

⁹⁷ C-137/92P *Commission v BASF* [1994] ECR I-2555, bod 63.

⁹⁸ EUABC.com. *Commission: Activity*. Nedátováno (2009?). Dostupné na <http://en.euabc.com/word/181> (navštíveno 17. listopadu 2010).

⁹⁹ Tamtéž.

poukazující na nedemokratičnost těchto postupů, které se odehrávají mimo kontrolu veřejnosti a jsou ve své podstatě odchylkou od řádného procesu definovaného zřizovacími smlouvami.

1.5.5. Pravomoci Komise

Právně jsou pravomoci Komise rámcově ukotveny v čl. 17 odst. 1 SEU, který citujeme v plném znění: „Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty. Zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě. Pod kontrolou Soudního dvora Evropské unie dohlíží na uplatňování práva Unie. Plní rozpočet a řídí programy. Vykonává koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. S výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů uvedených ve Smlouvách zajišťuje vnější zastupování Unie. Činí podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout interinstitucionálních dohod.“

Stejně jako u ostatních institucí EU ale tento výčet zdaleka nepokrývá veškerou činnost, kterou Komise provádí. Další pravomoci a funkce vycházejí z jiných článků rozestých na různých místech zřizovacích smluv.

Iniciační monopol Komise a určování priorit EU

Pravděpodobně nejvýznamnější funkcí Komise je její role „motoru EU“, která je založena především na skutečnosti, že Komise má již od počátku integrace v prvním pilíři exkluzivitu na podávání legislativních návrhů (tzv. iniciační monopol). Komise získala toto právo z důvodu své nezávislosti s cílem zachovat jednotu práva EU a podporovat společný evropský zájem a dosažení cílů integrace. Iniciační monopol byl Lisabonskou smlouvou výslovně ukotven v čl. 17 odst. 2 SEU.

Právo na legislativní iniciativu obsahuje možnost určit (v rámci pravomocí EU), zda bude návrh podán či nepodán, v jaké oblasti, čeho a koho se bude týkat, v jakém čase a v jaké podobě bude navrhnout. Čl. 241 SFEU dává Radě možnost, aby prostou většinou požádala Komisi o zvážení jejích návrhů, tímto právem disponuje také EP (čl. 225 SFEU). Komise ale nemá povinnost podněty z obou institucí převzít a navrhnout jako své vlastní, pouze sdělí důvody nepředložení takového návrhu

V praktické rovině je ovšem Komise ovlivňována při podávání návrhů mnoha hledisky a musí respektovat rozložení zájmů v ostatních institucích, členských státech, veřejnosti a nátlakových skupinách, jinak by její návrhy neměly šanci na schválení. Ve skutečnosti jsou spontánní návrhy Komise čistě z vlastní iniciativy ve velké menšině.¹⁰⁰ Komise musí spíše reagovat na reálnou situaci v hospodářském, politickém i sociálním vývoji v EU a ve světě a aktuální problémy, kterým EU a subjekty v ní působící v určité době čelí. Pro zachování kontinuity Komise uveřejňuje po svém zvolení strategické cíle pro své funkční období, vydáván je rovněž roční plán činnosti.¹⁰¹

Příprava návrhu odpovídá schématu práce Komise uvedenému výše. Proces začíná určením DG, pod které návrh svým obsahem patří. Po případném schválení návrhu příslušným komisařem je návrh předložen na jednání kolegia. Pokud je odsouhlasen, je konečná verze návrhu uveřejněna a po časové prodlevě předána příslušným institucím (Rada, EP), čímž začíná standardní fáze legislativního procesu. Spolu s podáním návrhu Komise určuje právní základ (neboli článek zřizovacích smluv) pro přijetí navrženého legislativního aktu, od něhož se odvozuje další průběh legislativního procesu a míra zapojení ostatních institucí. Jelikož návrh je někdy možné podřadit pod vícero právních základů a vznikají spory, jak právní základ určit, Soudní

¹⁰⁰ Uvádí se hodnota mezi 5 až 20 %, NUGENT 2000, s. 236-237.

¹⁰¹ Dokumenty pro aktuální funkční období jsou k dispozici na http://ec.europa.eu/atwork/strategy/index_en.htm (navštíveno 17. listopadu 2010).

dvůr k tomuto tématu za svou existenci vytvořil bohaté spektrum judikatury, které do jisté míry vymezuje Komisi kritéria pro výběr právního základu.¹⁰²

Formální právo na legislativní iniciativu není jediným způsobem, jak Komise může ovlivnit směřování EU. Činí tak zejména uveřejňováním tzv. bílých a zelených knih. V knihách Komise vyjadřuje svůj názor na další rozvoj určité oblasti integrace a navrhuje odpovídající řešení problému. Zatímco zelená kniha je spíše návrhem pro diskusi a vyzývá zainteresované subjekty ke konzultacím na dané téma,¹⁰³ bílá kniha obsahuje konkrétní návrhy pro rozvoj a řešení problematiky v určité oblasti.¹⁰⁴

Role Komise v dalších fázích legislativního procesu

Viz kapitola XXX.

Delegovaná legislativní pravomoc

Problematika tzv. komitologie je diskutována v kapitole XXX.

Kontrolní pravomoci

Spolu se SDEU Komise dbá na správné provádění unijního práva ostatními institucemi EU a jinými jejími orgány, členskými státy i fyzickými a právníckými osobami. Komise je proto také někdy nazývána strážcem práva či svědomím EU. Pravomoc nahrazuje jinak v EU chybějící možnost detailní každodenní kontroly náležitého výkonu politické činnosti. Informace o porušení práva EU jsou získávány z mnoha zdrojů, existuje informační povinnost určitých subjektů, zvláště členských států, Komise přijímá podněty od stěžovatelů, vyvíjí rovněž vlastní kontrolní činnost v tomto směru.

Jestliže Komise uváží, že členský stát nesplnil povinnost vyplývající z unijního práva, požádá stát neformálně o vyjádření, jestliže odpověď není uspokojivá, Komise může věc předložit SDEU v rámci žaloby na porušení smlouvy (čl. 258 SFEU). Pokud SDEU rozhodl v řízení, že členský stát porušil svou povinnost, má Komise pravomoc zahájit další řízení, jehož konečnou fází je navržení výše sankce pro stát odmítající splnit svou povinnost (čl. 260 SFEU). Komise svého práva extenzivně využívá, na konci roku 2009 se zabývala více než 2900 stížnostmi, z nich ale 77 % bylo vyřešeno ještě před neformální žádostí o vyjádření, 12 % před vydáním odůvodněného stanoviska a 7 % před vydáním rozsudku SDEU, pouhá 4 % se tak dostanou do stadia rozsudku. Za rok 2009 byla započata dvě řízení o udělení sankcí členskému státu.¹⁰⁵ Komise je privilegovaným žalobcem také u žalob na nečinnost a neplatnost.

Komise má velmi široké pravomoci v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Je orgánem, který disponuje oprávněním vyšetřovat a rozhodovat o porušení pravidel narušujících hospodářskou soutěž na společném trhu podniky (čl. 101 SFEU) a zneužití dominantního postavení podniků (čl. 102 SFEU).¹⁰⁶ Jestliže se Komise rozhodne udělit sankci, je její rozhodnutí plně přezkoumatelné SDEU. Komise se přitom nezdráhá k uložení velmi vysokých pokut, například pouze v oblasti kartelů (čl. 102 SFEU) celkový objem pokut mezi lety 2006 až 2010 přesáhl 10,5

¹⁰² Více včetně odkazů CHALMERS, Damian a kol. *European Union Law: Cases and Materials*. Cambridge: CUP, 2010, s. 94-98.

¹⁰³ Komise vydává v posledních letech kolem deseti zelených knih ročně. Pro kompletní seznam a text všech zelených knih http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_cs.htm (navštíveno 17. listopadu 2010).

¹⁰⁴ Komise vydává v posledních letech kolem jedné až dvou bílých knih ročně. Pro kompletní seznam a text všech bílých knih http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_cs.htm (navštíveno 17. listopadu 2010).

¹⁰⁵ Evropská komise. *27. výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU*. Brusel: Evropská komise, 2010, s. 3.

¹⁰⁶ Role Komise v těchto činnostech je vymezena nařízením Rady 1/2003 (Council Regulation 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. OJ L 1, 4. ledna 2003, s. 1 a násl.) a k tomu relevantní judikaturou.

miliardy eur, společnosti Saint Gobain byla v roce 2008 vyměřena pokuta ve výši téměř 900 milionů eur.¹⁰⁷

Výkonné pravomoci

Přestože Komise je často připodobňována k „vládě EU“, její výkonné pravomoci jsou omezené a neodpovídají pravomocím vlád v politických systémech států. Ve skutečnosti jsou za provádění většiny politik EU odpovědné administrativy členských zemí, pouze vybrané pravomoci vykonává přímo. Komise drží významné pravomoci v rozpočtové oblasti. Navrhuje každoroční rozpočet, po jeho schválení je zodpovědná za implementaci rozpočtu. Komise plní rozpočet (ve spolupráci s členskými státy) na vlastní odpovědnost, v mezích přidělených prostředků a v souladu se zásadami řádného finančního řízení (čl. 317 SFEU). Nejvíce prostředků je v unijním rozpočtu vynaloženo na zemědělství a regionální rozvoj, Komise spravuje fondy, ze kterých jsou tyto výdaje financovány.

EU má podle čl. 335 SFEU v právním řádu každého z členských států postavení právnické osoby s nejšířší způsobilostí k právním úkonům, může nabývat majetek a vystupovat před soudem. V těchto případech je EU zastupována Komisí, která také ve všech členských státech zřizuje svá zastoupení.

Pravomoci ve vnějších vztazích

Stejně jako Komise zastupuje EU v národních státech, byla dříve zodpovědná za zřizování diplomatických zastoupení ve velké většině států světa. Lisabonskou smlouvou tuto úlohu převzala mimo Komisi stojící Evropská služba pro vnější činnost (viz kapitola o Radě). Komise jménem EU vyjednává na mezinárodní scéně, byť v rámci mandátu, který ji určí Rada (čl. 218 SFEU). Specifickou a velmi častou činností je zapojení se do vyjednávání v oblasti vnějších obchodních vztahů, Komise například reprezentuje EU ve Světové obchodní organizaci (čl. 207 SFEU). Komise hraje velmi důležitou úlohu při vyjednávání podmínek s kandidátskými zeměmi v procesu rozšíření EU.

1.5.6. Závěr

Komise i v dnešní době zůstává v centru dění EU, jejíž fungování by bez Komise bylo obtížné. Přesto její význam klesá a jako instituce má slabší pozici než na svém vrcholu pod předsednictvím Jacquese Delorse, kdy rozhodujícím způsobem přispěla k úspěchu projektů typu dokončení vnitřního trhu nebo započetí hospodářské a měnové unie. Aniž bychom si činili nárok na vyčerpávající výčet, důvodů pro tento stav je několik a jsou dále stručně představeny.

Komise oslabuje z hlediska svých pravomocí, které zůstávají od počátku integrace vesměs nezměněny, zatímco pozice ostatních institucí posiluje. Například EP již dnes má dostatek vlastního vlivu prosadit své zájmy, není nucen spoléhat se na spolupráci s Komisí. Dříve tolik ceněná role Komise jako iniciátora dalšího směřování EU není tolik výrazná a je v současnosti vlastní spíše Evropské radě, neboť je zřejmé, že každý další posun je svázán se souhlasem členských států, který Komise sama o sobě není schopná zajistit.

Význam Komise klesá také s rostoucím počtem oblastí, do kterých EU zasahuje. V tzv. mezivládních politikách je pozice Komise omezená, některé aktivity EU se provádějí zcela mimo její působnost. Jiným příkladem je trend vzniku nových regulativních agentur, které přebírají některé funkce dříve vykonávané Komisí, případně je na ně převáděn výkon nových pravomocí EU, který by jinak s největší pravděpodobností získala Komise (viz příslušná kapitola).

Již na počátku zmiňovaná oboustrannost Komise jako byrokracie (odpovědné především za implementaci a administrativu) a politického orgánu (odpovědného za navrhování a vedení politiky) je sice na jednu stranu jedinečná, na druhou ale vytváří značné pnutí, neboť se vzájemně do jisté míry vylučují. Komise velmi těžko může stejně dobře plnit funkci nestranné byrokracie,

¹⁰⁷ Ke statistikám pokut <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf> (navštíveno 17. listopadu 2010).

jejímž hlavním úkolem je obhajovat zájem evropské integrace a vystupovat jako nezávislý orgán chránící svědomí EU, i politického orgánu s vlastními zájmy, jehož členové mají stále častěji výrazné politické zkušenosti a který se snaží profilovat oproti dalším institucím EU.¹⁰⁸ V tomto ohledu lze očekávat, že do budoucna se bude ještě zvýrazňovat rozdíl mezi politickou složkou Komise zastoupenou jejím předsedou a kolegiem a nezávislou administrativou sdruženou v DG a službách.

V neposlední řadě kromě uvedených strukturálních změn je třeba započítat některé klíčové politické události. Skandál vedoucí k odstoupení Santerovy Komise v roce 1999 vedl k úpadku postavení Komise, přes veškeré snahy o reformy pokles nezastavilo ani období Romana Prodiho a José Barrosa. Poslední tři předsedové Komise: Santer, Prodi a Barroso získali svou funkci jako kandidáti, jejichž devizou byla jejich akceptovatelnost pro všechny státy spíše než jejich výrazné osobní kvality. Ve svém postavení, včetně vlivu v Evropské radě, se tak nemohou rovnat se svým předchůdcem Jacquesem Delorsem.¹⁰⁹

Na základě těchto skutečností někteří znalci bruselského prostředí mluví dokonce o „neuvěřitelné slabosti“ Komise, případně že „Komise jako celek ztrácí svého ducha.“¹¹⁰ Taková hodnocení jsou ale přehnaná. Je možná pravdou, že Komise již není původcem rozhodnutí ovlivňujících budoucnost EU, rozhodovací a legislativní proces je ale také každodenní záležitostí s potřebou řešit běžné otázky a zde zůstává role Komise nezastupitelná, ať se tak děje v standardním legislativním procesu nebo pomocí delegovaných pravomocí. Bez podpůrné role administrativy Komise a jejích vztahů s občanskou společností a zájmovými skupinami, bez působení Komise jako mediátora a usmířovatele mezi ostatními institucemi (zejména EP a Radou), by úspěšné fungování EU bylo těžko představitelné a ta by ztratila velkou část své jedinečnosti.

1.6. Soudní dvůr Evropské unie

1.6.1. Pojem, stručný historický exkurz a právní základ

Soudy jsou nedílnou součástí každého uskupení, které je založeno na vládě práva. Taková entita je řízena objektivními pravidly, která naplňují určité podmínky (například spravedlnost, předvídatelnost, právní jistota) a jsou zajištěny a vykládány nezávislými soudy. EU má vlastní soudní systém, představovaný Soudním dvorem Evropské unie (SDEU), který se skládá ze Soudního dvora, Tribunálu a specializovaných soudů. Stejně jako u vnitrostátních soudů je charakteristickým znakem jejich nezávislost, patří tedy mezi nadnárodní orgány EU, členské státy v nich mají velmi malý vliv. Všechny části SDEU sídlí v Lucemburku.

SDEU ale není jediným soudním tělesem, které tvoří soudní systém EU. Vzhledem k unikátní podobě jejího právního systému, se zásadami přímého účinku, přednosti unijního práva nad právem vnitrostátním nebo nutností implementace mnohých sekundárních předpisů EU do vnitrostátního práva, je aplikace unijního práva povinností také pro všechny vnitrostátní soudy členských států, které ho uplatňují v případech mezi národními úřady a fyzickými a právnickými osobami i mezi těmito osobami navzájem. Není žádoucí, aby každý subjekt z členského státu řešil případy s unijním prvkem před SDEU, standardním postupem je obhájit svá práva u vnitrostátního soudu. SDEU je pak příslušný jen pro zvláštní druhy řízení a především zajišťuje jednotnou interpretaci práva EU vnitrostátními soudy. Ačkoliv dále se text soustředí pouze na SDEU, je stále třeba nezapomínat, že soudy EU tvoří společně SDEU a všechny vnitrostátní soudy členských států.

Prvním soudním orgánem evropské integrace byl Soudní dvůr Evropského sdružení uhlí a oceli, který kontroloval zejména činnost Vysokého úřadu, počet i význam jeho rozhodnutí byl ale

¹⁰⁸ Srv. například TSAKATIKA, Myrto. Claims to Legitimacy: The European Commission between Continuity and Change. *Journal of Common Market Studies*, 2005, roč. 43, č. 1, s. 193-220.

¹⁰⁹ Viz TALLBERG 2008, s. 694.

¹¹⁰ PETERSON, John. The College of Commissioners. IN: PETERSON a SHACKLETON (eds) 2006, s. 97.

omezený. Římské smlouvy daly základ Soudnímu dvoru Evropských společenství, který plnil jednotnou funkci pro všechna tři společenství. Soudní dvůr měl již od počátku podobné pravomoci a funkce, jaké plní dnes a patří mezi instituce, jejichž role a podoba se měnily v čase nejméně, naopak faktický vliv Soudního dvora na vývoj komunitárního (unijního) práva i celkovou podobu integrace narůstal. Stejně tak stoupalo i zatížení Soudního dvora, proto Jednotný evropský akt umožnil vznik dalšího soudu, který začal fungovat od roku 1989 pod jménem Soud prvního stupně. Maastrichtská smlouva nerozšířila pravomoci Soudního dvora, když vyňala z jeho působnosti nově vzniklý druhý a třetí pilíř. Smlouva z Nice umožnila vznik dalších soudních orgánů, tzv. soudních komor. První z nich se stal v roce 2005 vzniklý Soud pro veřejnou službu. Lisabonská smlouva změnila terminologii, Soud prvního stupně se přejmenoval na Tribunál, soudní komory se staly specializovanými soudy.

Základní právní ustanovení týkající se SDEU se ve zřizovacích smlouvách nacházejí v čl. 19 SEU a čl. 251 až 281 SFEU. Fungování SDEU se řídí jeho statutem, který je jednotný pro ESD i SPS a je připojen ke Smlouvám v podobě protokolu.¹¹¹ Statut má právní sílu jako zřizovací smlouvy, ale nemusí být měněn stejně rigidním způsobem, postačí dodržení řádného legislativního postupu (srv. čl. 281 SFEU). Soudní dvůr a Tribunál se souhlasem Rady přijímají vlastní jednací řády (čl. 253 a 254 SFEU).

1.6.2. Složení

Soudní dvůr

Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce na každý členský stát (čl. 19 odst. 2 SEU), celkem na něm nyní působí 27 soudců. Soudcům je nápomocno osm generálních advokátů (k funkci generálního advokáta viz dále), jejich počet může být zvýšen jednomyslným rozhodnutím Rady (čl. 252 SFEU). Soudci a generální advokáti dohromady tvoří členy Soudního dvora a mají stejný status. Všichni jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let (čl. 253 SFEU), Lisabonská smlouva do jmenovacího procesu začlenila nezávislý odborný výbor, který se vyjadřuje k jednotlivým kandidátům.¹¹² Členové mohou být jmenováni opakovaně, což se často děje. Pro zajištění kontinuity neprobíhá výměna členů najednou, ale vždy po polovinách každé tři roky. Mandát člena zaniká smrtí nebo vzdáním se funkce, odvolání je možné pouze tehdy, jestliže tak rozhodnou z důvodu neplnění povinností nebo podmínek pro výkon mandátu všichni členové soudu jednomyslně.

Členy soudu mohou být jmenovány osoby, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a splňují požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí nebo jsou obecně uznávanými znalci práva (čl. 253 SFEU). Je na místě doplnit, že soudci samozřejmě nejsou zástupci svých zemí, žádná ze stran sporu není oprávněna žádat změnu složení senátu v jeho věci s argumentem, že zde není přítomen soudce její státní příslušnosti.

Po každé částečné výměně osazenstva soudci ze svého středu volí předsedu na tři roky, jeho mandát je obnovitelný. Generální advokáti se tedy na volbě nepodílí. Předseda řídí činnost a správu soudu a předsedá zasedáním pléna, má také určité pravomoci přímo v řízení. Současným předsedou soudu je již od roku 2003 Vassilios Skouris (Řecko). Soudní dvůr také na dobu jednoho roku jmenuje prvního generálního advokáta, jeho hlavním úkolem je přidělovat věci ostatním generálním advokátům.

Tribunál

Tribunál se skládá nejméně z jednoho soudce z každého členského státu (čl. 19 odst. 2 SEU), konkrétní počet stanoví statut, v současnosti je jich 27 dle pravidla jeden soudce na jeden členský

¹¹¹ Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie. Úř. věst. C 83 z 30. března 2010, s. 210 a násl.

¹¹² Dosavadní zkušenosti s jednáním výboru ukazují, že nevedl k přílišnému zprůhlednění výběru soudců, viz BOBEK, Michal. Tajné zuby Výboru podle článku 255 SFEU. *Jiné právo*, 7. říjen 2010. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2010/10/tajne-zuby-vyboru-podle-clanku-255-sfeu.html> (navštíveno 17. listopadu 2010).

stát (čl. 48 statutu). Ohledně jmenování, délky funkčního období a periody výměny není rozdíl mezi Tribunálem a Soudním dvorem. Tribunál však nemá samostatné generální advokáty, jestliže je potřeba, může jeho úlohu zastat jeden ze soudců. Podmínkou pro jmenování je způsobilost k výkonu vysokých soudních funkcí, je tedy formálně o něco nižší než v případě Soudního dvora, naopak kritéria nezávislosti a povinnosti plnění při výkonu funkce jsou totožné, stejně jako proces možného odvolání. Předsedou Tribunálu je od roku 2007 Marc Jaeger (Nizozemí).

1.6.3. Vnitřní organizace

Soudní dvůr

Soudní dvůr nemá vzhledem ke své funkci tak pevně vytvořenou vnitřní strukturu jako ostatní instituce s politickými úkoly, dělení je závislé na projednávaných záležitostech. Soud zasedá v senátech, ve velkém senátu nebo v plénu v souladu s pravidly danými statutem (čl. 251 SFEU). Senáty mohou být tří nebo pětičlenné, první možnost je určena pro nejjednodušší záležitosti, druhá je standardem. Členové senátů si ze svého středu volí předsedu. Velký senát je složen z 13 soudců a předsedá mu předseda soudu. Velký senát zasedá v případě, že o to požádá členský stát nebo instituce EU, která je stranou řízení. Plénum se schází pouze výjimečně v záležitostech pevně daných statutem nebo tehdy, jestliže věc má mimořádný význam. V roce 2009 bylo z případů zakončených rozsudkem 8 % řešeno velkým senátem, 57 % pětičlennými a 34 % tříčlennými senáty. Plénum nebylo využito od roku 2007.¹¹³

Tribunál

Tribunál má podobnou organizaci jako Soudní dvůr. Zasedá ve tří- či pětičlenných senátech, ve vymezených případech rozhoduje předseda Tribunálu nebo kasační senát (proti rozhodnutím Soudu pro veřejnou službu). V roce 2009 80 % rozhodnutí vydaly tříčlenné senáty, 9 % předseda Tribunálu, po 5 % pětičlenné senáty a kasační senát.¹¹⁴ Plénum ani velký senát, přestože mohou být svolány, využity nebyly.

Oba soudy se při své činnosti opírají o podporu administrativy. Jedná se mimo jiné o překladatelskou a tlumočnickou službu, výzkumné a dokumentační oddělení a další nezbytné divize. Soudci a generální advokáti mají k dispozici svůj kabinet, nejdůležitějšími jeho členy jsou tzv. referendaire (v češtině referendáři nebo asistenti), kteří poskytují členům soudu výzkumné služby a často se podílí také na psaní návrhů rozsudku. V čele administrativy stojí vedoucí soudní kanceláře, kterého jmenuje Soudní dvůr (čl. 254 SFEU). Tribunál využívá služeb úředníků Soudního dvora, jmenuje však svého vlastního vedoucího soudní kanceláře a určití zaměstnanci mohou být přiděleni přímo k tomuto soudu. Aparát soudů má kolem dvou tisíc zaměstnanců, vysoký je podíl překladatelů a tlumočnicků.

1.6.4. Rozhodování Soudního dvora¹¹⁵

Průběh řízení před soudem je dán statutem a jednacím řádem. Obecně má řízení dvě části: písemnou a ústní.¹¹⁶ Vzhledem k povaze řešených záležitostí a charakteru Soudního dvora jako vyššího soudního orgánu je písemná fáze daleko důkladnější, časově náročnější a důležitější než ústní. V písemné části se doručí všechny žaloby a podání, případná vyjádření stran k nim, jakož i nutné listiny a doklady všem účastníkům řízení. V průběhu písemného řízení je také možné provádět výslechy svědků nebo dokazování. Následuje ústní část řízení, která se obvykle sestává z jednoho stání, které je veřejné a skládá se z kladení otázek účastníkům soudci nebo generálním

¹¹³ Soudní dvůr Evropské unie. *Výroční zpráva 2009*. Lucemburk: Soudní dvůr Evropské unie, 2010, s. 88.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 172.

¹¹⁵ Až na roli generálního advokáta (pokud ji neplní jiný soudce Tribunálu) má stejný průběh a charakter i řízení před Tribunálem.

¹¹⁶ Následující průběh má řízení především u přímých žalob, více k tomu TICHÝ a kol. 2004, s. 341-353.

advokátem a z ústních přednesů zástupců účastníků, na závěr přednese své stanovisko generální advokát.

Úlohou generálního advokáta je předkládat nestranné a nezávislé odůvodněné stanovisko ve věci, která podle statutu vyžaduje jeho účast (čl. 252 SFEU).¹¹⁷ Stanovisko obvykle předestře fakta případu a relevantní právní okolnosti a podrobně vše analyzuje, v závěru pak doporučí soudcům, jak by mělo vypadat rozhodnutí ve věci, někdy nabídne i několik východisek nebo odůvodnění. Stanovisko není pro soudce závazné, má pouze doporučující charakter. Je poměrně obtížné zhodnotit vliv generálních advokátů na podobu rozsudku a obecně vývoj judikatury Soudního dvora, ve většině případů soudci stanoviska generálních advokátů následují. Naopak existuje poměrně mnoho případů, kdy soudci rozhodnou zcela opačně, než zněl návrh.¹¹⁸ Stanoviska i přes svou nezávaznost plní důležitou úlohu, už jenom pro svůj styl, kdy argumentace a forma jsou často přesvědčivější než u rozhodnutí soudu.¹¹⁹

Vyvrcholením věci je rozhodnutí. To je připravováno soudcem zpravodajem, konečná verze rozhodnutí je vypracována na poradě. Na ní všichni soudci vyjádří svůj názor a důvody pro něj a je zde snaha dosáhnout konsenzu. Pokud ten není možný, hlasuje se a názor většiny převáží. Pod rozhodnutí, které musí být odůvodněno a vyhláše se na veřejném zasedání, jsou ale vždy uvedena jména všech soudců, i těch, co s ním nesouhlasili. Neexistují tedy odlišná stanoviska, což s sebou nese pozitivní i negativní dopady.¹²⁰ Rozsudek je většinou soudci vyhotoven ve francouzštině a teprve následně je přeložen do jednacího jazyka případu, který je de facto jazykem rozhodným. Ihned po svém vydání je rozsudek v dostupných jazycích zveřejněn na stránkách soudu,¹²¹ postupně jsou přidávány překlady do všech ostatních jednacích jazyků SDEU a publikovány ve Sbírce rozhodnutí.

Proti rozhodnutím Tribunálu je přípustné podat opravný prostředek k Soudnímu dvoru ve lhůtě dvou měsíců pouze v právních otázkách (nepříslušnost, nedostatky řízení, porušení právních předpisů EU) (čl. 256 odst. 1 SFEU). Opravný prostředek může kromě stran sporu podat také členský stát nebo instituce EU, aniž předtím byla účastníkem řízení. Jestliže Soudní dvůr odvolání vyhoví, vydá buď konečný rozsudek (je pravidlem), nebo věc vrátí Tribunálu. I díky omezení není opravný prostředek podáván proti každému rozhodnutí, v roce 2009 to bylo pouze u 91 z 352 rozsudků (26 %). Reálná šance na úspěch u Soudního dvora je malá, v roce 2009 Soudní dvůr vyhověl jen zhruba 10 % podaných opravných prostředků.¹²²

Rozhodnutí Soudního dvora je konečné a není proti němu žádný běžný opravný prostředek. Výjimkami jsou pouze námitky subjektů, které nebyly účastníky řízení, ale u kterých se rozsudek dotýká jejich práv; možná je žádost o obnovu řízení. Zajímavou se jeví otázka, zda jsou soudy vázány svými předchozími rozhodnutími, tedy jestli se uplatňuje zásada precedentu. Odpověď je komplikovaná.¹²³ Obecně platí, že Soudní dvůr obvykle navazuje na svá předchozí rozhodnutí, neplatí to ale absolutně a v minulosti již několikrát významně změnil přístup k různým záležitostem ve své judikatuře.

V neposlední řadě je třeba věnovat pozornost praktickým otázkám fungování Soudního dvora. Snad ještě více než u jiných institucí je problematická otázka jazyků. Vnitřním jazykem je tradičně francouzština, ve které se konají porady soudců, v rámci rovnosti podmínek jsou ale

¹¹⁷ Dříve generální advokát předkládal stanovisko ve všech případech, což spolu s rostoucím zatížením Soudního dvora nebylo udržitelné.

¹¹⁸ Příkladem může být jeden z nejdůležitějších rozsudků v historii soudu, 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] Rec. 3, který nenásledoval názor generálního advokáta Karla Roemera.

¹¹⁹ K roli generálních advokátů podrobněji BURROWS, Noreen, GREAVES, Rosa. *The Advocate General and EC Law*. Oxford: OUP, 2007, zvláště s. 19-58.

¹²⁰ Více k tomu ARNULL, Anthony. *European Union and its Court of Justice*. Oxford: OUP, 2006, s. 10-13.

¹²¹ Vyhledávací formulář je k dispozici na <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=cs> (navštíveno 17. listopadu 2010).

¹²² Soudní dvůr 2010, s. 179-182.

¹²³ K tomu podrobně ARNULL 2006, s. 408-412.

jednacímí jazyky soudu všechny úřední jazyky EU. U přímých žalob je právo volby používaného jazyka na žalobci, jestliže ale žaloba směřuje proti členskému státu nebo právnické či fyzické osobě z některého členského státu, je jednacím jazykem řeč tohoto státu. U předběžných otázek je jednacím jazykem řeč země, jejíž soud otázku položil. Účastníci musí být zastoupeni právními zástupci (advokáty), pouze státy a instituce EU zastupují zmocněnci. Všechna řízení jsou bezplatná, přesto kvůli cestovním nákladům, délce řízení a částkám vydaných za právní zastoupení jsou soudní spory pro individuální účastníky finančně náročné.

1.6.5. Pravomoci SDEU

Primárním úkolem SDEU je zajišťovat v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění Smluv (čl. 19 odst. 1 SEU). Tuto úlohu, jak již bylo zdůrazněno, nevykonává sám, ale sdílí ji s vnitrostátními soudy. Obecně není jednoduché charakterizovat SDEU, při své činnosti plní širokou škálu funkcí. Může vystupovat jako ústavní soud (zejména Soudní dvůr), například při udržování rovnováhy mezi institucemi EU nebo rušení předpisů vydaných těmito orgány, jindy je nejvyšším soudem, zejména při výkladu unijního práva u předběžných otázek, někdy zastává roli správního soudu, který přezkoumává rozhodnutí jiných orgánů i v poměrně běžných záležitostech. Je vykonávána stálá snaha lépe vymezit působnost a příslušnost jednotlivých částí SDEU tak, aby se jejich úlohy nepřekrývaly a zároveň se soudy odstupňovaly dle svého významu.

Působnost SDEU

SDEU vykonává své pravomoci pouze v záležitostech, které spadají do jeho působnosti. Do přijetí Maastrichtské smlouvy se působnost vztahovala na téměř všechny otázky související s evropskou integrací, zavedení nových forem mezivládní spolupráce v druhém a třetím pilíři ale tuto jednotu narušilo, neboť působnost SDEU v těchto oblastech byla omezena. Lisabonská smlouva částečně uzavírá kruh a omezení zase zúžila. Bývalý třetí pilíř (prostor svobody, bezpečnosti a vnitra) již v současnosti plně podléhá jurisdikci SDEU, jediným omezením je přezkum platnosti nebo přiměřenosti operací prováděných policií členského státu a rozhodování o výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku (čl. 276 SFEU). Naopak i když byl druhý pilíř formálně zrušen, oblast zahraniční a bezpečnostní politiky zůstává mimo působnost SDEU s výjimkou kontroly dodržování čl. 40 SEU (rozsah pravomocí institucí), SDEU je také oprávněn přezkoumávat legalitu rozhodnutí přijatých Radou v rámci daného sektoru, pokud stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám (čl. 275 SFEU).

Druhy řízení

SDEU nemůže jednat z vlastní iniciativy, všechny případy, které se k němu dostanou, musejí vycházet z podání jiných subjektů, přitom SDEU projednává věci pouze v rámci své jurisdikce a jen v mantinelech daných určitými formami řízení. Ty spadají obecně do dvou kategorií: přímé žaloby a předběžné otázky. U první skupiny členské státy, instituce EU, fyzické a právnické osoby mají právo podat žaloby přímo, u předběžných otázek jsou dotazovateli na SDEU vnitrostátní soudy (čl. 19 odst. 3 SEU). Dále jsou jednotlivá řízení představena, vzhledem k charakteru textu ve stručné podobě, podrobnější popis (zejména z právního pohledu) lze nalézt v literatuře citované v poznámkách pod čarou.

a) Žaloba na neplatnost (čl. 263-264, 266 SFEU).¹²⁴ Cílem žaloby na neplatnost je zajistit, aby právní akty vydané orgány EU naplňovaly požadavky na jejich legalitu, tento soulad je oprávněn posoudit pouze SDEU. Přezkumu podléhají právně závazné akty přijaté EP spolu s

¹²⁴ Podrobněji včetně otázky postavení neprivilegovaných žalobců viz CHALMERS a kol. 2010, s. 396-738; CRAIG a DE BÚRCA 2007, s. 482-546; LENAERTS, Koen a kol. *Procedural Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2006, s. 203-328.

Radou, Radou samotnou, Komisí a ECB. Dále může SDEU přezkoumávat akty EP, Evropské rady a jiných institucí EU, pokud mají právní účinky vůči třetím osobám (tzv. pasivní legitimace). Žalobu jsou oprávněny podat (tzv. aktivní legitimace) členské státy, EP, Rada a Komise ve všech případech, tyto subjekty patří k tzv. privilegovanými žalobci, Účetní dvůr, Výbor regionů a ECB mohou podat žalobu k ochraně svých práv (semiprivilegovaní žalobci). Systém právní ochrany by ale nebyl úplný, kdyby žalobu nebyly oprávněny podat právnické a fyzické osoby, neboť jich se samozřejmě příslušné akty také mohou týkat (neprivilegovaní žalobci). Přestože Lisabonská smlouva přístup k SDEU pro tyto subjekty usnadnila, stále není jednoduché naplnit podmínky pro přípustnost žaloby.¹²⁵

Důvodem pro zrušení může být nedostatek příslušnosti institucí pro vydání aktu, pro porušení podstatných formálních náležitostí legislativního procesu, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkající se jejich provádění nebo pro zneužití pravomoci. Porušení Smluv je důvodem obecným, ze kterého soud odvodil některé další podmínky, při jejichž nesplnění je možné akt prohlásit za neplatný, jedná se například o porušení zásad proporcionality, nediskriminace, ochrany základních práv nebo transparentnosti. Dosti časté jsou spory o právní základ aktu, který určuje legislativní proceduru a zapojení a pravomoci institucí. Individuální žalobci většinou napadají rozhodnutí Komise, zejména o neudělení dotací (zemědělská politika) a rozhodnutí z oblasti hospodářské soutěže, včetně výše udělených pokut za její porušení. Žalobu je třeba podat ve lhůtě dvou měsíců od vyhlášení příslušného aktu. Jestliže je právní akt rozsudkem prohlášen za neplatný, SDEU ho zruší ex tunc, rozsudek je závazný erga omnes. V roce 2009 bylo u Tribunálu podáno 223 žalob na neplatnost, u Soudního dvora jedna, počet žalob zůstává v čase stabilní.¹²⁶

b) Žaloba na nečinnost (čl. 265 SFEU).¹²⁷ SDEU má pravomoc posuzovat, zda instituce EU porušily Smlouvy tím, že nepřijaly určité rozhodnutí. Privilegovaní žalobci jsou vymezení stejně jako u žaloby na neplatnost. Neprivilegovaní žalobci mohou podat žalobu pouze tehdy, jestliže nebyl vydán akt jim určený. Žaloba může být úspěšná pouze tehdy, pokud zde byla skutečná povinnost konat, což se dokazuje dosti obtížně, Smlouvy totiž obvykle nedávají žádný časový harmonogram pro učinění nějakého opatření. Tento druh žaloby není příliš využívaný, v roce 2009 bylo u Tribunálu podáno sedm žalob na nečinnost, u Soudního dvora žádná.¹²⁸

c) Žaloba pro nesplnění povinnosti (čl. 258-260 SFEU).¹²⁹ SDEU je oprávněn zkoumat, zda členský stát svým jednáním porušuje své povinnosti vyplývající ze Smluv. Příslušnou žalobu mohou podat členské země, což se ale stává pouze výjimečně. Komise je druhým subjektem, který má právo žalobu na porušení Smluv podat (podrobněji k roli Komise v řízení viz příslušná kapitola). Komise každý rok započíná značné množství řízení, většina z nich je ale vyřešena již v počátečních administrativních stádiích a pouze menší část je předložena SDEU. Ten v řízení rozhoduje, zda členský stát plnil své povinnosti, jestliže tomu tak není, vydá deklaratorní rozhodnutí o neplnění závazků. V roce 2009 Soudní dvůr vydal rozhodnutí ve 143 případech, u pouhých devíti žalobu zamítl jako nedůvodnou.¹³⁰

Jestliže se členský stát rozhodnutí o neplnění povinnosti nepodřídí, je Komise oprávněna navrhnout SDEU uložení sankcí pro stát, který nepřijal opatření vyplývající z rozsudku. O konečné výši pokuty rozhoduje opět SDEU. Pokuta může mít formu pevné částky nebo penále,

¹²⁵ Srv. ELIANTONIO, Mariolina, KAS, Betül. Private Parties and the Annulment Procedure: Can the Gap in the European System of Judicial Protection Be Closed? *Journal of Politics and Law*, 2010, roč. 3, č. 2, s. 127-128.

¹²⁶ Soudní dvůr 2010, s. 83, 167.

¹²⁷ Podrobněji viz LENAERTS a kol. 2006, s. 342-352.

¹²⁸ Soudní dvůr 2010, s. 167.

¹²⁹ Podrobněji viz CHALMERS a kol. 2010, s. 315-349; CRAIG a DE BÚRCA 2007, s. 397-431; LENAERTS a kol. 2006, s. 203-328; Tichý a kol. 2004, s. 359-364.

¹³⁰ Soudní dvůr 2010, s. 93.

rozhodující pro její výši je závažnost provinění a hospodářská síla státu. Procedura není uplatňována často, počet žalob se pohybuje v jednotkách ročně.¹³¹

d) Ostatní druhy přímých žalob. Kromě zde uvedených řízení rozhoduje SDEU také o žalobách na náhradu škody založené na mimosmluvní odpovědnosti EU (čl. 268 SFEU), sporech plynoucích z rozhodčí doložky obsažené ve smlouvách uzavřených EU (čl. 272 SFEU) a ve sporech mezi EU a jejími zaměstnanci (čl. 270 SFEU), poslední skupinu dnes rozhoduje Soud pro veřejnou službu (viz dále). Zapomínat nelze na opravné prostředky (pokud jsou možné), ty jsou ale pouze druhou fází výše zmíněných druhů žalob.

e) Řízení o předběžné otázce (čl. 267 SFEU).¹³² Unijní právo není autonomním systémem, ale je úzce provázané s právem národním. Vybrané právní akty přijaté institucemi EU jsou přímo účinné v členských státech (rozhodnutí, nařízení, určité články zřizovacích smluv), množství evropské legislativy se implementuje do národních právních předpisů. Za této situace je samozřejmé, že vzniká na vnitrostátní úrovni množství sporů, ve kterých je obsažen evropský prvek. V těchto případech je na národních soudech, aby řádně aplikovaly právo EU v rámci své jurisdikce a zajistily ochranu práv, kterou občanům evropské právo poskytuje. Není ale z praktického hlediska možné, aby si soudy interpretovaly evropské právo zcela dle svých kritérií, je totiž velmi pravděpodobné, že mnohé otázky by byly vykládány v různých státech odlišně. Z tohoto důvodu má SDEU výlučnou pravomoc interpretovat unijní právo, ať již se jedná o výklad Smluv, nebo o platnost a výklad aktů přijatých institucemi EU. Nástrojem, který byl vytvořen k účelu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a SDEU, je řízení o předběžné otázce.

Vyvstane-li před soudem členského státu otázka, která se týká výkladu unijního práva nebo platnosti aktu sekundárního práva a jejíž zodpovězení je podle něj nezbytné pro jeho rozhodnutí, je tento soud oprávněn přerušit řízení a požádat SDEU o posouzení této otázky. Otázky mohou podávat všechny národní soudy, povinnost podat ji pak mají ty vnitrostátní soudy, proti jejichž výroku již není opravný prostředek. SDEU nerozhoduje o meritu případu, omezuje se jen na zodpovězení otázek, následně pokračuje řízení u vnitrostátních soudů, které vynáší i konečný rozsudek. Cílem SDEU není naznačit, která ze stran má pravdu, ale pouze interpretovat sporný bod práva EU. Je nutné zdůraznit, že položení otázky je zcela v pravomoci národních soudů, účastníci řízení ani SDEU je k tomu nemohou donutit. Národní soudy rovněž nejsou povinny se obracet na SDEU v každé věci, ve které je obsažen prvek interpretace práva EU. Platí to o případech, v nichž je odpověď zřejmá z předchozí judikatury SDEU (doktrína *acte éclairé*), nebo ve věcech, které jsou jasné díky zásadám logiky nebo obecných znalostí, včetně právních (doktrína *acte clair*).

Systém předběžných otázek měl a má nedožitelný dopad na vývoj evropského práva. Pomocí tohoto institutu SDEU zavedl základní pilíře, na kterých unijní právo stojí, včetně zásad přímého účinku, přednosti evropského práva nad právem vnitrostátním, doktrínu základních práv nebo princip vzájemného uznávání výrobků. Naplnil se tak původní cíl institutu propojit vnitrostátní a nadnárodní soudy, hovoří se o „společenství soudů, ve kterém se soudy kontrolují navzájem, aniž by byl nějaký rozhodující, soudy doplňují své vzájemné nároky prostřednictvím dialogu postupných rozhodnutí signalizujících nesouhlas či spolupráci“.¹³³ Ačkoliv se v poslední době vytváří spíše vertikální vztah mezi SDEU a národními soudy, stále jde o vztah vzájemné spolupráce a do jisté míry i závislosti.

Můžeme shrnout, že předběžná otázka plní tři hlavní cíle. Zaprvé zajišťuje, že národní soudy činí rozhodnutí souladná s právem EU, a tak zajišťují jeho aplikaci. Zadruhé, díky závaznosti výkladu SDEU je zajištěna jednotná interpretace a aplikace unijního práva ve všech státech EU.

¹³¹ Tamtéž, s. 85.

¹³² Pro detailnější diskuzi srv. BROBERG, Morten, FENGER, Niels. *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford: OUP, 2010; BOBEK, Michal a kol., 2005. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005.

¹³³ SLAUGHTER, Anne-Marie. *The Real New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004, s. 84.

Zatřetí institut otázky zpřístupňuje řízení před SDEU subjektům, které jinak nejsou oprávněny podat přímé žaloby (viz výše), stačí, jestliže mají právo účastnit se řízení před soudy národními. O úspěšnosti institutu předběžné otázky svědčí četnost jeho využívání, od položení první předběžné otázky z počátku 60. let až do současnosti objem položených otázek narůstal, celkem bylo mezi lety 1961 až 2009 podáno 6620 otázek. Otázky pokládají soudy všech států EU, včetně států přistoupiвших v roce 2004, v roce 2009 bylo podáno 302 předběžných otázek, včetně pěti od soudů v ČR.¹³⁴

f) Žádost o posudek (čl. 218 odst. 1 SFEU). Jestliže se EU chystá uzavřít mezinárodní dohodu s jinými státy nebo mezinárodními organizacemi, EP, Rada, Komise nebo členský stát jsou oprávněny vyžádat si posudek Soudního dvora o slčitelnosti plánované dohody se Smlouvami. Žádost je fakultativní, jestliže ale Soudní dvůr rozhodne, že smlouva slčitelná není, je možné ji uzavřít pouze řádnou změnou zřizovacích smluv, případně dohody samotné.

Rozdělení příslušnosti mezi jednotlivé části SDEU

Od zřízení Tribunálu (Soudu prvního stupně) je řešení případů rozděleno mezi něj a Soudní dvůr. Zpočátku měl Tribunál řešit věci časově a odborně náročné, ale s malým právním dopadem. V důsledku zvyšujícího se náporu na soudní systém postupně docházelo k přeskupení příslušnosti mezi částmi SDEU, záměrem bylo ponechat Soudnímu dvoru pouze skutečně nejdůležitější otázky, naopak nejméně závažné případy měly řešit nově zřízené soudní komory. Podle čl. 256 odst. 1 SFEU je Tribunál příslušný pro všechny věci v rámci přímých žalob, s výjimkou těch případů, které řeší specializované soudy nebo statut vyhrazuje Soudnímu dvoru. Tribunál má být podle čl. 256 odst. 3 SFEU příslušný rozhodovat i o předběžných otázkách v oblastech určených statutem.

S ohledem na znění zřizovacích smluv a aktuální statut SDEU je rozdělení příslušnosti mezi Soudní dvůr a Tribunál v současnosti následující:¹³⁵

Soudní dvůr má příslušnost ve:

- všech žalobách na porušení Smluv,
- všech předběžných otázkách,
- žalobách na neplatnost podaných institucemi EU proti jiným institucím; členských států proti EP a/nebo Radě s výjimkou rozhodnutí daných čl. 51 statutu (povolení státních podpor, opatření ve Společné obchodní politice a rozhodnutí přijatá výbory v komitologii v rámci delegované pravomoci),
- žalobách na nečinnost ve stejném rozsahu jako u žalob na neplatnost,
- žalobách proti rozhodování Komise v proceduře posílené spolupráce (čl. 331 SFEU),
- žalobách dle čl. 271 SFEU (otázky spojené s působením ECB a EIB),
- opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím Tribunálu.

Tribunál má příslušnost v:

- žalobách na neplatnost podaných fyzickými a právnickými osobami a u výjimek daných čl. 51 statutu (viz výše),
- žalobách na nečinnost ve stejném rozsahu jako u žalob na neplatnost,
- žalobách na náhradu škody plynoucí z mimosmluvní odpovědnosti EU,
- žalobách proti rozhodnutí některých agentur EU (OHIM, CPVO),
- žalobách proti rozhodnutí specializovaných soudů (Soud pro veřejnou službu).

1.6.6. Specializované soudy

¹³⁴ Ke statistikám předběžných otázek Soudní dvůr 2010, s. 100-103.

¹³⁵ Následující část částečně vychází z LENAERTS a kol. 2006, s. 26-29.

Smlouva z Nice umožnila vznik dalších soudních orgánů, které by snížily počet věcí řešených Soudem prvního stupně (Tribunálem). Dle čl. 257 SFEU mohou být k Tribunálu připojeny specializované soudy (před Lisabonskou smlouvou tzv. komory), které vykonávají v prvním stupni soudní pravomoc ve zvláštních oblastech. Soudy může zřídit Rada a EP formou nařízení přijatém řádným legislativním procesem po konzultaci s Komisí a Soudním dvorem. Komory rozhodují v prvním stupni v dané kategorii věcí, je možné se odvolat k Tribunálu v právních otázkách, pokud to umožňuje zřizovací akt specializovaného soudu, pak též ve skutkových. Soudce komor jmenuje Rada jednomyslně, podmínkou pro jejich jmenování je kromě nezávislosti i způsobilost k výkonu soudcovské činnosti. Svůj jednacím řád přijímají komory po dohodě se Soudním dvorem, schvaluje jej rovněž Rada.

Prvním zřízeným specializovaným soudem byl Soud pro veřejnou službu Evropské unie, bezprostředním základem pro vznik se stalo rozhodnutí Rady 2004/752 přijaté v roce 2004,¹³⁶ které dále doplnilo statut SDEU o přílohu I, která dávající fungování Soudu pro veřejnou službu podrobný rámec. Soud řeší v prvním stupni spory mezi EU a jejími zaměstnanci. Soud je připojen k Tribunálu a sídlí v Lucemburku. Tvoří ho sedm soudců jmenovaných jednomyslně Radou na šest let. Soud rozhoduje ve tříčlenných senátech, výjimečně v pětičlenném senátu, v plénu nebo formou samosoudce. Ze svého středu si volí předsedu, kterým je Brit Paul Mahoney. Soud začal fungovat od roku 2005, v roce 2009 k němu bylo podáno 113 žalob, zhruba polovina z nich pocházela od zaměstnanců Komise.¹³⁷ Do budoucna se plánuje zřízení dalších specializovaných soudů, nejpravděpodobnějším prvním kandidátem je soud pro řešení sporů souvisejících s tzv. evropským patentem.

1.6.7. Závěr

Přínos SDEU k rozvoji integrace patří mezi nejdiskutovanější otázky v evropském právu i evropských studiích. Existuje mnoho rozhodnutí, která zcela změnila náhled na komunitární (unijní) právo a dala mu příchut' práva ústavního. Další rozsudky přispěly k rozvoji řady politik, zejména vnitřního trhu. Rozhodnutí často zasahovala do vztahů mezi orgány a dotvářela institucionální rovnováhu EU. Svoje pravomoci si SDEU vykládal velice široce.

Expanzivní pojetí činnosti SDEU je umožněno mimo jiné jeho metodami výkladu zřizovacích smluv. Vnitrostátní soudy vycházejí obvykle z jazykového výkladu, kdy se posuzuje přirozený význam slov. Jazykový výklad Smluv je ale ztížen jejich často (záměrně) nejasnými formulacemi, kdy ani zásadní termíny nemají své definice, jeho užití komplikuje i množství jazykových verzí se stejnou právní silou. Proto se již na počátku svého působení Soudní dvůr odmítl spoléhat pouze na jazykový výklad. Stejně i historický výklad, kdy je zkoumáno pozadí vzniku právních předpisů a záměry jeho tvůrců, není SDEU oblíben, jelikož většina přípravných dokumentů vytvořených při přijímání i změnách Smluv není veřejně přístupná. SDEU se tak spoléhá zejména na teleologický výklad, který analyzuje ustanovení na základě jejich záměru či cíle. SDEU „zkoumá kontext každého ustanovení komunitárního práva a vykládá ho ve světle komunitárního práva jako celku, bere přitom v úvahu i cíle komunitárního práva a jeho současný vývoj.“¹³⁸ S teleologickým výkladem je úzce propojena doktrína *effet utile*, podle které je velmi důležitým kritériem pro rozhodování SDEU zásada užitečnosti a efektivnosti práva EU. Zmíněné přístupy k výkladu jsou SDEU používány obdobně i u výkladu sekundární legislativy, vzhledem k jejímu obvyklému přesnějším znění oproti Smlouvám je ale prostor pro vlastní uvážení menší.

Použití teleologického výkladu dovolilo SDEU vyplnit některé mezery v evropském právu a přizpůsobit jej vývoji evropské integrace, jejíž cíle se postupem času rozvinuly od čistě ekonomických do oblastí jako je životní prostředí, sociální ochrana či lidská práva. V některých

¹³⁶ Rozhodnutí Rady 2004/752 ze dne 2. listopadu 2004 o zřízení Soudu pro veřejnou službu Evropské unie. Úř. věst. L 333, 9. listopadu 2004, s. 7-11.

¹³⁷ Soudní dvůr 2010, s. 211-212.

¹³⁸ 283/81 *Cilfit v Ministry of Health* [1982] ECR 3415, bod 20.

ohledech SDEU vykládal Smlouvy velmi volně,¹³⁹ jindy šel dokonce částečně proti jejich znění.¹⁴⁰ SDEU se při své činnosti několikrát dostal i za hranici danou mu Smlouvami, přitom se odvolával na nutnost zachovat vládu práva v EU.¹⁴¹ Postupy SDEU přitom nebyly obecně hodnotově neutrální, ale rozhodující měrou se podílely na prohlubování integrace, což se setkávalo s odporem některých politiků a odborníků, kteří byli nespokojeni s jeho činností a obviňovali SDEU ze soudního aktivismu. Diskuze o tom, jestli skutečně o aktivismus šlo (a jde), proč členské státy vliv SDEU neomezily a jestli nakonec nejde o postup SDEU nutný pro zachování jednoty unijního práva, se vede v odborné literatuře desítky let.¹⁴² Odlišné pozice obou táborů pěkně vystihují slova bývalého soudce Soudního dvora Pierra Pescatoreho: „co jedni vidí jako aktivismus, je podle druhých nezbytná ochrana.“¹⁴³

Pravděpodobně větším problémem pro SDEU než přílišný aktivismus je neustále narůstající objem řešených případů a s tím spojená nadměrná délka řízení. Nárůst nápadu od počátku integrace je tak vysoký, že se nedá vysvětlit pouhým nárůstem počtu členských zemí. Průměrná délka řízení u Soudního dvora v roce 2009 byla 17,1 měsíce, u Tribunálu se ovšem podle druhu řízení pohybovala mezi 20,1 až 52,8 měsíci, přičemž tyto hodnoty se obecně oproti minulosti zvyšují.¹⁴⁴ Jestliže vezmeme do úvahy, že u většiny přímých žalob, které podávají jednotlivci, může proběhnout řízení u Tribunálu a následně odvolací část u Soudního dvora, případně u předběžné otázky standardní řízení u vnitrostátních soudů, trvá často řadu let, než se subjekty dočkají konečného rozsudku.

Ve světle uvedených skutečností není překvapivé, že v souvislosti se soudním systémem EU se mluví prakticky neustále o jeho reformě. Ke snížení náporu Tribunálu a Soudního dvora u přímých žalob lze předpokládat již zmíněný vznik nových specializovaných soudů. Zkušenosti se založením Soudu prvního stupně (Tribunálu) i Soudu pro veřejnou službu ale ukazují, že jde pouze o částečnou úlevu. Možností je zvyšování počtu soudců, zejména u Tribunálu, případně častější užívání samosoudců. U předběžných otázek připadá v úvahu jejich částečný přesun na Tribunál, jak předpokládá SFEU, existují ale také radikálnější řešení, která počítají s významnějšími pravomocemi pro vnitrostátní soudy.¹⁴⁵ Jak samotný SDEU, tak členské státy však v těchto věcech upřednostňují postupnou evoluci před radikálními kroky, o čemž svědčí i poměrně mírný posun týkající se SDEU obsažený v Lisabonské smlouvě.¹⁴⁶

1.7. Ostatní instituce EU

1.7.1. Evropská centrální banka

Koncem 80. let se členské státy rozhodly rozšířit integrační úsilí i na oblast měnovou. Tento záměr vyžadoval založení instituce, které by byla odpovědná za vymezení a provádění měnové politiky jednotné měny. Touto institucí se stal Evropský systém centrálních bank (ECSB), skládající se z Evropské centrální banky (ECB) a národních centrálních bank členských států (čl. 282 odst. 1 SFEU). Jelikož projektu společné měny se neúčastní všechny členské státy EU, je systém rozhodování složitější a odpovídá dělení na země přistouplivší k euru a ty stojící prozatím mimo, přičemž hlavní vliv na rozhodování o záležitostech spojených s eurem má první skupina.

¹³⁹ 22/70 *Commission v Conseil (ERTA)* [1971] Rec. 263.

¹⁴⁰ 2/74 *Reyners v Belgium* [1974] ECR 631.

¹⁴¹ 2/88 *Zwartveld* [1990] ECR I-3365, body 16-17.

¹⁴² Srv. shrnutí debaty v ZBÍRAL 2007, s. 153-156 a literatura tam citovaná.

¹⁴³ Citováno v KENNEDY, Tom. *The European Court of Justice*. IN: PETERSON a SHACKLETON (eds) 2006, s. 141.

¹⁴⁴ U Soudního dvora je trend příznivější než u Tribunálu, viz Soudní dvůr 2010, s. 94, 173.

¹⁴⁵ Pro diskuzi o možných dalších reformách soudního systému EU srv. ARNULL a kol. 2006, s. 304-310 a literatura tam uvedená.

¹⁴⁶ K dopadu platnosti Lisabonské smlouvy kromě výše uvedených srv. také DE WITTE, Floris. *The European Judiciary after Lisbon*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, roč. 15, č. 1, s. 43-54.

Právní základ ve zřizovacích smlouvách je dán v čl. 282 až 284 SFEU, podrobnosti vymezuje protokol č. 4 ke Smlouvám o statutu ESCB a ECB. Sídlem ECB je Frankfurt nad Mohanem.

ECB má právní subjektivitu (čl. 282 odst. 3 SFEU). Jedinými akcionáři ECB jsou národní centrální banky, jejich podíl na akciích vychází z hospodářské síly i počtu obyvatel každého členského státu.¹⁴⁷ ESCB je řízen rozhodovacími orgány ECB, kterými jsou Rada guvernérů a Výkonná rada. Rada guvernérů ECB se skládá z guvernérů národních bank států účastnících se eura a z členů Výkonné rady. Tu tvoří prezident, viceprezident a čtyři další členové. Jsou jmenováni Evropskou radou kvalifikovanou většinou na doporučení Rady, po konzultaci s EP a Radou guvernérů na osm let bez možnosti obnovy mandátu. V zásadě Rada guvernérů a Výkonná rada rozhodují prostou většinou hlasů. Jednání všech orgánů ECB jsou neveřejná a nejsou publikovány ani záznamy z jednání nebo výsledky hlasování. V ECB pracovalo ke konci roku 2009 1563 zaměstnanců.¹⁴⁸

Prvořadým cílem ESCB je udržet cenovou stabilitu, aniž je dotčen tento záměr, má ESCB podporovat také dosažení cílů EU, jak je definuje čl. 3 SEU (například vysoká míra zaměstnanosti a udržitelný růst). ECB si cenovou stabilitu definovala jako udržení inflace v eurozóně pod dvěma procenty za rok.¹⁴⁹ ECB drží výlučné právo povolovat vydávání bankovek v EU. Nejdůležitější rozhodnutí ECB, mezi které patří určení výše klíčových úrokových měr v eurosystému, jsou přijímána Radou guvernérů, implementaci rozhodnutí provádí Výkonná rada. Spolupráce ECB a národních centrálních bank je základním předpokladem fungování ESCB, v jeho rámci to je ale ECB, která má rozhodující roli a národní centrální banky především provádějí její politiku.

Při výkonu svých pravomocí nesmějí ECB, národní centrální banky ani členové jejich rozhodovacích orgánů přijímat pokyny od žádných institucí EU, členských států či jakýchkoliv jiných subjektů, celkově je ECB jednou z nejnezávislejších centrálních bank na světě. ECB je k provádění cílů svěřena legislativní pravomoc, za podmínek daných čl. 132 SFEU vydává právní akty, z nichž nařízení jsou závazná a přímo použitelná ve všech členských státech. Ostatní instituce EU mají vůči ECB pouze formální kontrolní pravomoci.

Z výše uvedeného vyplývá unikátní postavení a role ECB, které nemají ve světě obdoby. Podle kritiků je její přílišná nezávislost a orientace pouze na stabilní cenovou hladinu pro ekonomiku škodlivá, protistrana tvrdí, že stabilita měny je příliš vážnou a odbornou otázkou na to, aby do ní mohli zasahovat politici.¹⁵⁰ Je obtížné hodnotit úspěšnost či neúspěšnost její činnosti, všeobecně je možné říci, že ECB plní své úkoly odpovědně a nezávisle a euro se stalo stabilní měnou, která zaujímá významné postavení mezi světovými měnami, což potvrdilo rovněž období finanční krize po roce 2008.

1.7.2. Účetní dvůr

Účetní dvůr byl zřízen až v roce 1975 a patří tak k mladším institucím EU. Právní základ Účetního dvora je obsažen v čl. 285 až 287 SFEU. Sídli v Lucemburku. Účetní dvůr se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu. Členové musí poskytovat veškeré záruky nezávislosti a musí mít pracovní zkušenosti z oblasti kontroly účetnictví. Jsou jmenováni Radou na období šesti let. Podobně jako u komisařů i členové Účetního dvora vykonávají svoji funkci nezávisle, nesmějí přijímat žádné pokyny od vlád ani jiných subjektů. Ze svého středu členové volí předsedu na dobu tří let, jeho role je ale spíše organizační, neboť Účetní dvůr je orgán přísně kolegiální, na svých jednáních (která jsou neveřejná) rozhodnutí přijímá většinou hlasů. Činnost Účetního dvora podporuje administrativa vedená generálním tajemníkem.

¹⁴⁷ Centrální banky ze zemí mimo eurosystém ale přispívají na kapitál pouze symbolicky. Srv. rozličná rozhodnutí ECB o dělení základního kapitálu na <http://www.ecb.int/ecb/legal/1001/1010/html/index.cs.html> (navštíveno 17. listopadu 2010).

¹⁴⁸ Evropská centrální banka. *Výroční zpráva 2009*. Frankfurt am Main: Evropská centrální banka, 2010, s. 183.

¹⁴⁹ Tamtéž, s. 253.

¹⁵⁰ Pro podrobnější rozbor diskuze srv. CHALMERS a kol. 2010, s. 731-736 včetně literatury tam uvedené.

Hlavním úkolem Účetního dvora je provádět kontrolu účetnictví, konkrétně přezkoumává účetnictví všech příjmů a výdajů EU a jejich subjektů (čl. 285 SFEU). Po skončení každého rozpočtového roku vypracuje Účetní dvůr výroční zprávu, shrnující jeho nálezy za uplynulý rok.¹⁵¹ Poslední dobou jsou často zveřejňovány také zvláštní zprávy kontrolující správu financí v konkrétních oblastech.

Posouzení vlivu Účetního dvora není jednoduché.¹⁵² Při objemu prostředků i množství transakcí (přes 400 tisíc), které v rámci rozpočtu EU každý rok proběhnou, je velmi obtížné dosáhnout naprosté správnosti účetnictví. I přes tuto námitku výsledky kontrol Účetního dvora vyznívají poměrně negativně a ve výroční zprávě z roku 2008 již po několikáté v řadě prohlásil ve své výroční zprávě, že účetní systémy EU obsahují určité nedostatky. Na druhou stranu problémy účetnictví EU není třeba přeceňovat a nesrovnalosti, byť nevítané, tvoří jen malou část z celkového rozpočtu.¹⁵³ Přes jeho užitečnost nelze přeceňovat ani pozici Účetního dvora, zvláště Rada jeho kritické zprávy často ignoruje.

1.7.3. Evropská investiční banka

Evropská investiční banka (EIB) byla zřízena již Římskými smlouvami, je to nezávislá instituce s právní subjektivitou a jejími členy (akcionáři) jsou členské státy (zhruba 62 %), Komise (30 %) i soukromé bankovní ústavy (8 %). EIB disponuje kapitálem převyšující 232 miliard eur, který je upsán členskými státy podle jejich hospodářské síly.¹⁵⁴ Fungování banky je upraveno v čl. 308 až 309 SFE, podrobnosti jsou vymezeny statutem, který je ve formě protokolu č. 5 přiložen ke zřizovacím smlouvám. Sídlem EIB je Lucemburk.

Nejvyšším orgánem EIB je Rada guvernérů, ve které zasedají ministři financí členských států a která rozhoduje o základních otázkách EIB. Dalším orgánem je správní rada, která má výlučné právo rozhodovat o poskytování úvěrů a stanovuje úrokové míry. Správní radu tvoří 28 řádných (každý členský stát, Komise) a 16 zastupujících členů, jmenovaných Radou guvernérů na pět let. Hlavním úkolem EIB je přispívat k vyváženému a nerušenému rozvoji společného trhu v zájmu EU, za tím účelem poskytuje půjčky a záruky pro vybrané projekty (čl. 309 SFEU). Půjčky jsou k dispozici nejen pro členské státy EU, ale rovněž pro kandidátské či tzv. partnerské země. EIB půjčuje peníze buď ze svého kapitálu, nebo prostřednictvím úvěrů, které získává vlastním jménem na kapitálových trzích (odtud pochází většina prostředků). Ačkoliv není cílem EIB vytvářet zisk, nemůže ani prodělavat, proto se její funkce omezuje na poskytování půjček, nikoliv nevratných grantů nebo dotací. EIB obecně poskytuje úvěry pouze na větší projekty (nad 25 milionů eur).

EIB je oblíbeným zdrojem půjček pro mnohé subjekty v EU i mimo ní.¹⁵⁵ V roce 2009 EIB poskytla úvěry za 79,5 miliard eur, z toho 70,5 miliard eur v zemích EU.¹⁵⁶ V ČR působí EIB od roku 1992, za tuto dobu poskytla úvěry ve výši 11,6 miliard eur, především na budování infrastruktury (dálnice), odstraňování povodňových škod a prevenci před povodněmi.¹⁵⁷

1.7.4. Evropský hospodářský a sociální výbor

¹⁵¹ Pro výroční zprávu za rok 2008 viz Výroční zpráva o plnění rozpočtu. Úř. věst. C 281 z 10. listopadu 2009, s. 3 a násl.

¹⁵² Více k hodnocení LAFFAN, Brigid. Financial Control. IN: PETERSON a SHACKLETON (eds) 2006, s. 321-324.

¹⁵³ Viz výroční zpráva o plnění rozpočtu za rok 2008, s. 11-12.

¹⁵⁴ Pro rozdělení úpisu kapitálu mezi členské státy srv. čl. 4 statutu EIB.

¹⁵⁵ Více k praktickému fungování ROBINSON, Nick. The European Investment Bank: The EU's Neglected Institution. *Journal of Common Market Studies*, 2009, roč. 47, č. 3, s. 651-673.

¹⁵⁶ EIB. *Annual Report 2009: Vol. III- Statistical Report*. Luxembourg: EIB, 2010, s. 5.

¹⁵⁷ Pro více informací včetně seznamu projektů srv. informace Ministerstva financí ČR dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/mfo_eib.html (navštíveno 17. listopadu 2010).

EHSV je jedním z orgánů, který existuje již od počátku integrace, jeho úkolem je poskytovat poradní funkci EP, Radě a Komisi (čl. 13 odst. 4 SEU). EHSV je složen z představitelů organizované občanské společnosti, zejména výrobců, zemědělců, dopravců, zaměstnanců, obchodníků a řemeslníků, příslušníků svobodných povolání, spotřebitelů a veřejnosti. Právní základ výboru je dán čl. 301 až 304 SFEU. Sídlem orgánu je Brusel.

Počet členů EHSV nesmí překročit 350, přesné složení určuje rozhodnutím Rada na návrh Komise. V současnosti má EHSV 344 členů, na ČR připadá 12 zástupců. Členové jsou navrhováni jednotlivými státy, Rada po konzultaci s Komisí přijímá celý seznam, délka funkčního období je pět let. Jmenování členové nejsou vázáni při svém rozhodování žádnými příkazy a svůj mandát vykonávají v zájmu celé EU. Vnitřně se EHSV dělí do odborných skupin podle pole působnosti, v současné době fungují tři skupiny: zaměstnavatelé (například představitelé průmyslu, veřejných podniků, bank, pojišťoven), zaměstnanci (hlavně odbory), různé zájmy (například zástupci zemědělství, malého a středního podnikání, ochránců životního prostředí, spotřebitelů). Podpůrná administrativa EHSV čítá stovky úředníků, část z nich je sdílena s Výborem regionů.

Hlavní pravomoci EHSV vyplývají z povinnosti Komise, EP a Rady konzultovat s EHSV návrhy legislativních aktů v případech uvedených ve Smlouvách (čl. 304 SFEU). Kromě této nutné obligatorní konzultace může být EHSV konzultován kdykoliv to Komise, EP nebo Rada považují za vhodné. Vliv EHSV na podobu legislativních aktů a činnost EU je však omezený.¹⁵⁸ Komise, EP a Rada berou ohledy na jeho stanovisko pouze formálně, pokud už se nějaký požadavek prosadí, je většinou podporován i jinými institucemi či skupinami. Skupiny zastoupené v EHSV mají také množství příležitostí, jak podobu legislativy ovlivnit snadněji a hlavně účinněji než ve výboru, například prostřednictvím přímého lobbyistického působení na ostatní instituce.

1.7.5. Výbor regionů

Výbor regionů je orgánem, který byl založen Maastrichtskou smlouvou, jeho úkolem je poskytovat poradní funkci EP, Radě a Komisi (čl. 13 odst. 4 SEU). Důvodem pro založení byl fakt, že se integrace postupem času začala dotýkat zájmů regionů a místních samospráv, aniž ty by byly zapojeny do rozhodovacího procesu. Především federální státy se silným postavením regionů (Německo, Belgie) proto prosadily vznik nové instituce, kterou tvoří zástupci regionálních a místních samosprávných celků. Výbor by měl být nápomocen při kontrole dodržování zásady subsidiarity v EU. Právní základ Výboru regionů je obsažen v čl. 305 až 307 SFEU. Orgán sídlí v Bruselu.

Počet členů Výboru regionů nesmí překročit 350, přesné složení určuje rozhodnutím Rada na návrh Komise. V současnosti má Výbor regionů 344 členů, na ČR připadá 12 zástupců. Ti jsou navrhováni jednotlivými státy, Rada přijímá celý seznam, délka funkčního období je pět let. Členové musí ve své mateřské zemi zastávat volený mandát v regionální nebo místní samosprávě. Prosazují zájmy celé EU, nejen svého regionu, a nejsou vázáni žádnými příkazy. Rozdílne oproti EHSV se účastníci sdružují do politických skupin, které jsou podobné těm v EP. Stejně jako tam tak ve Výboru regionů v současné době působí frakce EPP, PES (S&D) a ALDE, pouze poslední je rozdílná (Evropská aliance: EA). Administrativa Výboru regionů čítá stovky úředníků, další jsou sdíleni s EHSV.

Výbor regionů musí být EP, Komisí a Radou konzultován v případech, kdy tak stanoví Smlouvy. Kromě povinné konzultace si zmíněné instituce mohou vyžádat stanovisko Výboru regionů, pokud to pokládají za vhodné. Vliv Výboru regionů v institucionálním rámci EU je zanedbatelný.¹⁵⁹ Důvody jsou prakticky stejné jako u EHSV. Samosprávné celky využívají účinnějších kanálů k prosazení svých priorit v rozhodovacím procesu EU, větší města a regiony

¹⁵⁸ Podrobněji JEFFERY, Charlie. Social and Regional Interests. IN: PETERSON a SHACKLETON (eds) 2006, s. 321-324.

¹⁵⁹ Více Tamtéž, s. 324-327.

(včetně mnoha českých krajů) si například zřizují stálá zastoupení v Bruselu, která slouží k obhajobě jejich zájmů a získávání informací.

1.7.6. Evropské agentury

Agentury jsou nezbytným prvkem řádného fungování každého moderního státu. Termín označuje části exekutivy nebo administrativy, které jsou obecně nezávislé ve výkonu svých funkcí a mohou obvykle činit závazná rozhodnutí s dopadem na práva a povinnosti jednotlivců.¹⁶⁰ Tradičně tuto činnost mohou vykonávat i jiné subjekty, například oddělení ministerstev, ale z různých důvodů se jeví vhodné delegovat jisté funkce státu na nezávislé agentury. Tím se především zajistí dlouhodobá stálost závazků států, které nepodléhají měnícím se politickým zadáním.

Ačkoliv EU není státem, regulativní činnost je s ní neodmyslitelně spjata, zejména v oblastech jako je společný trh nebo zemědělská politika. Institucí, která plní tyto úkoly, je Komise, která má být ze své podstaty nezávislá a odborně zajištěná. Objem delegovaných pravomocí ovšem v čase neustále narůstal a Komise nebyla často schopná je zajistit, jak již také bylo uvedeno v příslušné kapitole, Komise se stále více politizovala. Za této situace není překvapivé, že k zakládání agentur začalo docházet i v EU. První agentury byly zřízeny již v 70. letech minulého století, skutečný rozmach ale přinesly až 90. léta a jejich překotný rozvoj pokračuje dodnes.

Agentury vznikají většinou na podnět Komise, která některou oblast považuje za natolik specializovanou a politicky neutrální, že její regulaci navrhne svěřit nové agentuře. Zřízení schvaluje Rada, stále častěji je vyžadován souhlas EP. Zvláštností agentur EU jsou jejich omezené pravomoci, které jsou menší než v případě regulativních agentur na národní úrovni. Celkově zaměstnávají agentury zhruba 4500 pracovníků a disponovaly rozpočtem téměř šest miliard euro.¹⁶¹

Z právního hlediska agentury jsou samostatnými právníckými osobami zřízenými předpisy sekundárního práva a těší se nezávislosti ohledně svého rozpočtu a částečně také v personálních záležitostech. Na rozdíl od institucí jako Komise či Rada mají vždy nejvyšší možnou právní subjektivitu v právních řádech členských států. Agentury mají podobnou vnitřní organizaci, nejvyšším orgánem je obvykle správní rada, ve které zasedají zástupci členských států a Komise a která přijímá nejdůležitější rozhodnutí včetně rozpočtu. Běžnou činnost zajišťuje výkonný ředitel, dále jsou agentury vnitřně děleny do oddělení podle svého zaměření. Některé z nich mají další specializované orgány. Jednou z nejkontroverznějších otázek, která je s agenturami spojena, je paradoxně určení jejich sídel. Každý členský stát chce mít ve své zemi alespoň jeden z těchto subjektů, většinou je dohoda o sídlech dosažena až po dlouhém jednání vytvořením balíčku o sídlech vícero orgánů najednou.

Agentur v současnosti funguje několik desítek, u každé z nich proto uvedeme pouze základní informace. Přehled je sestaven podle data založení, Lisabonská smlouva zrušením pilířové struktury ukončila i dřívější dělení agentur podle jejich příslušnosti k jednotlivým pilířům, pro názornost ho ale uchováme.

Přehled agentur v rámci bývalého prvního pilíře

- **Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop):** Založeno v roce 1975, jeho hlavním úkolem je podporovat a rozvíjet odborné vzdělávání v EU a přispívat tak k vyšší zaměstnanosti a konkurenceschopnosti její ekonomiky a bojovat proti sociálnímu vyloučení. . Sídlem Cedefopu je řecká Soluň. Středisko má 99 zaměstnanců.

¹⁶⁰ Srv. MAJONE, Giandomenico. *Managing Europeanization- The European Agencies*. IN: PETERSON a SHACKLETON (eds) 2006, s. 191-193.

¹⁶¹ Data (platná pro konec roku 2008) a informace v této části založeny na ZBÍRAL, Robert. *Agentury EU: Rozmáhající se síť nadnárodních správních orgánů*. *Comparative Administrative Law Studies*, 2009, roč. 4, s. 78-95 a zdrojích tam uvedených.

- **Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek** (Eurofond): Založena v roce 1975, jejím primárním úkolem je přispívat k navrhování a vytváření lepších životních a pracovních podmínek v EU, což činí hlavně poskytováním informačních a výzkumných služeb. Nadace sídlí v irském Dublinu a má 101 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro životní prostředí** (EEA): Agentura byla založena v roce 1990. EEA se soustředí na shromažďování a následné poskytování spolehlivých a nezávislých informací o životním prostředí, tak aby bylo možné dalšími orgány EU i členskými státy činit správná legislativní a rozhodovací opatření v této oblasti. Hlavním zdrojem informací pro EEA je Eionet- Evropská informační a pozorovací síť pro životní prostředí, kterou EEA rozvíjí a koordinuje. Členství v agentuře je umožněno i nečlenskými státy EU. Agentura má 123 zaměstnanců.

- **Evropská nadace odborného vzdělávání** (ETF): Cílem ETF, založené v roce 1990, je předávat zkušenosti a informace z této oblasti i do nečlenských států EU a tak zlepšit životní podmínky a zaměstnatelnost tamních obyvatel. ETF spolupracuje se 30 zeměmi většinou sousedícími s EU. Sídlem ETF je italský Turín. V nadaci pracuje 96 zaměstnanců.

- **Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost** (EMCDDA): V roce 1993 byla zřízena tato agentura, která slouží jako hlavní středisko pro výměnu informací o drogové situaci v EU. Centrum získává informace z členských a kandidátských států, Norska a Komise (subjekty sdružené v tzv. síti Roitex), dále je srovnává a spojuje, nabízí také metodologické a odborné služby. Sídlem centra je Lisabon, působí v něm 82 zaměstnanců.

- **Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu** (OHIM): Jednou ze zásadních otázek fungování vnitřního trhu je dodržování a vynucování práv duševního vlastnictví, jehož součástí jsou také ochranné známky, pod kterými výrobci nabízejí své produkty na trh. Tradičně se ochranné známky registrovaly v každé členské zemi zvlášť, což bylo velmi náročné administrativně a finančně. Proto byla zřízena ochranná známka EU, která na základě jedné žádosti platí pro všechny státy EU. Zároveň byl založen OHIM, jehož úkolem je přijímat jednotné žádosti, posuzovat je, registrovat ochranné známky EU a vést jejich úplný registr. Celkem bylo od počátku fungování úřadu v roce 1996 do července 2009 podáno 786 tisíc žádostí. Úřad sídlí ve španělském Alicante a má 643 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro léčiva** (EMA): Byla zřízena v roce 1993, jejím úkolem je registrovat léčiva v rámci tzv. centralizovaného přístupu, který předpokládá jednotnou žádost a udělení registrace pro všechny státy EU. Používá se u léčiv vzniklých biotechnologickými postupy či dalšími moderními technikami, u léků pro nejzávažnější lidské nemoci (HIV, rakovina atd.) a vzácná onemocnění. EMA je orgánem, který centralizované žádosti přijímá, posuzuje jejich účinnost a dopady na lidské zdraví a následně uděluje registraci. Agentura sídlí v Londýně a má 475 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci** (EU-OSHA): V EU každý rok zemře v důsledku pracovních úrazů tisíce lidí, další desítky tisíc umírají na následky nemocí z povolání. Aby bylo možné snížit rizika a využít při tom znalosti všech členských zemí a společností v nich působících, byla v roce 1994 zřízena EU-OSHA. Úkolem agentury je shromažďovat informace týkající se tématu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zpracovávat je a výsledky šířit všem zájemcům. Agentura sídlí ve španělském Bilbao, pracuje v ní 44 zaměstnanců.

- **Odrůdový úřad EU** (CPVO): Od poloviny 90. let funguje v EU jednotný systém odrůdových práv jako forma práv průmyslového vlastnictví v oblasti nových rostlinných odrůd. Celý systém je spravován CPVO, který byl zřízen v roce 1995. CPVO přijímá přihlášky od pěstitelů a pokud po přezkoumání žádosti uzná odrůdu za novou a jedinečnou, udělí žadateli na 25 let (až na 30 let u vín, brambor a stromů) odrůdová práva EU. Sídlem úřadu je francouzské Angers, za dobu své existence udělil úřad přes 20 tisíc odrůdových práv.

- **Evropská agentura pro bezpečnost potravin** (EFSA): Bezpečnost potravin je oblastí, která je velmi úzce navázaná na činnost EU, ať již skrze společnou zemědělskou politiku nebo

sektor vnitřního trhu. V roce 2002 byla proto založena EFSA. Poskytuje nezávislé hodnocení rizik ve všech záležitostech, které mají dopad na bezpečnost potravin, včetně zdraví zvířat a ochrany rostlin. Zjištěné informace jsou využívány ostatními institucemi EU (zejména Komisí) jako základ pro legislativní a regulační opatření nutná pro zajištění ochrany spotřebitele z hlediska bezpečnosti potravin. Agentura sídlí v italské Parmě a má 335 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA):** Námořní doprava má pro EU nezastupitelný význam, více než 90 % obchodu EU s třetími státy je realizováno touto cestou. Zajištění bezpečnosti přepravy má významný vliv také na kvalitu životního prostředí a sektory jako je rybolov. Hlavním úkolem agentury, zřízené v roce 2002, je poskytovat technické a vědecké poradenství Komisi a členským státům při navrhování a implementaci legislativy v oblastech námořní bezpečnosti a znečištění lodní dopravou. EMSA má právo provádět kontroly na lodích, vede informace o námořních společnostech a jejich plavidlech. Sídlem EMSA je Lisabon, má 165 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA):** Letecká doprava prošla podobně jako doprava námořní od počátku 90. let mohutným rozvojem a objem letů a přepravených osob a nákladu neustále narůstá, což vyžaduje vylepšený dozor a spolupráci národních a unijních složek. V roce 2002 byla proto zřízena EASA, jejím hlavním cílem je zajistit společné standardy bezpečnosti a ochrany životního prostředí v civilním letectví v EU. Agentura například vydává pro letadla, motory, součástky a opravářské společnosti osvědčení povolující jim vstoupit na trh EU. Je oprávněná provádět inspekce, zda jsou pravidla EU pro bezpečnost letecké dopravy a ochranu životního prostředí dodržována. Sídlem agentury je německý Kolín nad Rýnem a má 452 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací (ENISA):** Rozvoj moderních technologií je jednou z hnacích sil dnešní ekonomiky a přispívá k propojení společnosti, přináší s sebou ale i hrozbu narušování soukromí nebo ztráty důležitých osobních dat. V roce 2004 proto byla zřízena ENISA, jejímž úkolem je poskytovat poradenské služby Komisi a členským státům v oblasti bezpečnosti informací z hlediska softwarového i hardwarového, aby tyto subjekty mohly reagovat na rychlý vývoj svými rozhodnutími nebo legislativou. Agentura sídlí v Heraklionu (Řecko) a má 44 zaměstnanců.

- **Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC):** Zahájilo svou činnost v roce 2005. Cílem ECDC je přispívat k vylepšení obrany EU proti vysoce nakažlivým chorobám, jako je AIDS, virus SARS nebo nebezpečné formy chřipky. Středisko sídlí ve Stockholmu a pracuje v něm 130 osob.

- **Evropská agentura pro železnice (ERA):** Založená v roce 2004, fungovat začala o dva roky později. Jejím cílem je podporovat vznik konkurenčního evropského železničního prostoru, zvláště zlepšením kompatibility národních drážních systémů a posílením bezpečnosti. Sídlo má ve Valenciennes a Lille (Francie), zaměstnává 116 pracovníků.

- **Evropský úřad pro dohled nad GNSS (GSA):** Zřízen v roce 2004, má dohlížet na obhajobu veřejných zájmů při správě satelitního systému Galileo, nyní spravuje finanční prostředky zaměřené na jeho spuštění. Z důvodu zpoždění celého projektu není prozatím rozhodnuto o sídle GSA, prozatímně působí v Bruselu, favoritem pro stálé sídlo je Praha. Agentura má 50 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států EU (FRONTEX):** Zrušení vnitřních hranic a kontrol na nich klade vyšší nároky na kontroly a ochranu vnějších hranic EU, neboť propustná hranice na jednom místě znamená nebezpečí pro všechny členy. Z těchto důvodů byla v roce 2004 založena agentura FRONTEX. Agentura se snaží o vybudování integrovaného systému bezpečnosti hranic, který počítá se spoluprací a výměnou informací mezi členskými státy v oblasti imigrace a repatriace a dalším zlepšením hraničních a celních kontrol včetně koordinace s nečlenskými státy. Sídlem agentury je Varšava, pracuje v ní 69 zaměstnanců.

- **Agentura EU pro kontrolu rybolovu (CFCA):** Přes snahy EU se dlouhodobě nedaří zachovávat stavy hlavních lovných ryb ve vodách EU na udržitelné úrovni, jednou z příčin je rozdílná míra přístupu úřadů členských států ke kontrole a vynucování předem daných limitů lovu ryb. Z těchto důvodů byla v roce 2005 založena CFCA, jejím cílem je zajistit dodržování zásad společné rybolovné politiky EU. Agentura má zejména sjednocovat kontrolu a prosazování společných pravidel ve všech členských státech, disponuje sama kontrolními a inspekčními pravomocemi. Jejím sídlem je Vigo ve Španělsku a působí v ní 49 zaměstnanců.

- **Evropská agentura pro chemické látky (ECHA).** Zřízená v roce 2006, agentura je zodpovědná za řízení procesu registrace a vydávání rozhodnutí ohledně chemických látek v rámci společného trhu pro chemické látky daného nařízením REACH. Sídlí v Helsinkách a má 220 zaměstnanců.

- **Evropský institut pro rovné postavení žen a mužů (EIGE).** Institut má poradní povahu, zabývá se zejména výzkumem a rozšiřováním informací o tématu a má přispívat mimo jiné k lepšímu vnímání problematiky při tvorbě nové legislativy na unijní a národní úrovni. Sídlí ve Vilniusu a disponuje 20 pracovníky.

- **Evropská agentura pro základní práva (FRA).** Jejím úkolem je poskytovat pomoc a odborné znalosti v oblasti lidských práv institucím EU a členským státům při implementaci unijního práva. Její funkce je zejména poradní a analytická, nerozhoduje tedy o žádných individuálních stížnostech a nemá ani regulativní pravomoci. Sídlí ve Vídni a zaměstnává 49 osob.

Přehled agentur v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky

- **Satelitní středisko EU (EUSC):** Cílem střediska je analyzovat satelitní snímky a data a napomoci rozhodování EU, například při bezpečnostních operacích pod jejím vedením, ale i v případech ekologických nebo přírodních katastrof. EUSC sídlí v Torrejónu (Španělsko) a má 99 zaměstnanců.

- **Ústav EU pro studium bezpečnosti (ISS):** Orgán akademické rázu, jehož hlavní náplní je výzkum otázek s dopadem na bezpečnost a obranu EU, snaží se o propojení odborných, akademických a politických kruhů. Sídle ISS je Paříž, zaměstnává 26 osob.

- **Evropská obranná agentura (EDA):** Byla zřízena v roce 2004. Hlavními prioritami EDA je rozvíjet obranné schopnosti členských států a EU, podporovat spolupráci v oblasti obranného výzkumu a vývoje nových technologií a zlepšit spolupráci národních zbrojních průmyslů. Základní myšlenkou je opustit samostatný postup v budování vojenských kapacit členských zemí, kdy síly jsou zbytečně tříštěny, místo aby se vhodně doplňovaly. Cílem EDA je také napomoci vojenskému průmyslu EU prosadit se na zahraničních trzích zvyšováním její konkurenceschopnosti. EDA má sídlo v Bruselu a zaměstnává 120 pracovníků.

Přehled agentur pro spolupráci policejních a soudních orgánů v trestních věcech

- **Evropský policejní úřad (Europol):** Organizace byla zřízena formou úmluvy mezi členskými státy v roce 1995, v roce 2009 byla reformována a její právní základ se změnil na rozhodnutí Rady. Hlavním úkolem Europolu je přispívat k větší efektivitě činnosti policejních složek členských států v boji proti všem druhům závažné kriminality a terorismu. Děje se tak zejména shromažďováním informací, jejich analýzou a následným sdílením s národními orgány, které vysílají k Europolu stále styčné důstojníky. Europol nemůže vést vlastní vyšetřování nebo zatýkat podezřelé, zůstává pouze podpůrnou organizací. Sídlo v Haagu, pracuje v něm 101 zaměstnanců.

- **Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust):** Byla zřízena v roce 2002 a jejím primárním cílem je zvýšit efektivitu orgánů členských zemí, zabývajících se vyšetřováním a trestním stíháním závažné přeshraniční kriminality. Jednotka usnadňuje spolupráci mezi soudními orgány nebo žalobci, realizuje požadavky na mezinárodní právní pomoc a řeší některé vydávací úkony. Eurojust je také jedním ze základních kamenů Evropské soudní sítě, jejímž úkolem je opět

napomáhat spolupráci mezi soudními orgány v členských zemích. Eurojust sídlí stejně jako Europol v Haagu a má zhruba 175 zaměstnanců.

- Evropská policejní akademie (CEPOL): Organizuje různé kurzy, semináře a konference, aby mohlo docházet k výměně zkušeností a poznatků v oblasti příhraniční spolupráce v boji proti zločinu. Akademie sídlí v Bramshillu (Spojené království) a disponuje 23 zaměstnanci.

Agentury EU jsou sice nezávislé a mají vlastní právní subjektivitu, ve valně většině případů však mají funkci zejména poradní, koordinační či přípravnou a nedisponují až na výjimky regulativními oprávněními,¹⁶² at' již prostřednictvím možnosti vydávat právně závazná rozhodnutí nebo vlastní legislativní činnost. Toto omezení pravomocí je spojeno s dvěma okruhy příčin:

- Politické důvody: Národní státy nechťejí poskytnout přílišnou autonomii v rozhodování nezávislým orgánům, ve kterých by měly pouze omezený vliv. I Komise často vystupuje proti rozšiřování pravomocí agenturám, je pro ni výhodnější, pokud si ponechá vliv na konečné rozhodnutí nebo navržení příslušného legislativního aktu.

- Právní důvody: Jelikož jsou agentury součástí institucionálního rámce EU a žádný orgán nemůže delegovat více pravomocí, než má on sám, musí agentury plnit při svém rozhodování stejné podmínky jako ostatní instituce a podléhají stejným omezením. Například všechna rozhodnutí s právními následky jsou podrobena soudnímu přezkumu, což výslovně potvrdila Lisabonská smlouva (čl. 263 SFEU).

Agentury nemají prozatím pro činnost EU rozhodující význam. Přes jejich vzrůstající počet je jejich dopad malý. Ve srovnání s množstvím pracovníků, které mají srovnatelné agentury v národních státech, nebo s množstvím úředníků v Komisi se nedá mluvit o velkém vlivu. Podobný argument platí rovněž pro rozpočty agentur. Největším problémem výše představených agentur jsou již diskutované malé pravomoci. Ačkoliv hlavním úkolem agentur v teorii (i národních státech) je plnit regulativní funkce a nezávisle rozhodovat, z výše uvedených důvodů agentury EU tuto činnost neplní vůbec nebo jen velmi omezeně. Do budoucna se uvažuje, že by všechna agentury mohly spadat pod jednotný právní rámec a tak by všechny podléhaly stejným pravidlům,¹⁶³ prozatím se však Komise, EP a členské státy nemohou na podobě takového rámce shodnout.

1.7.8. Evropský veřejný ochránce práv

Jednou z mnoha změn, které Maastrichtská smlouva přinesla do institucionální podoby EU, bylo založení úřadu Evropského veřejného ochránce práv.¹⁶⁴ Původem ze Skandinávie, instituce ombudsmana se stala běžnou součástí veřejných správ ve většině evropských demokratických států. Jeho hlavním úkolem je řešit stížnosti občanů na postup úřadů, jelikož EU má své vlastní orgány s širokým okruhem činností dotýkajících se života občanů, bylo zřízení úřadu evropského ombudsmana logickým krokem.

V EU je ombudsman úzce propojen s EP, do určité míry doplňuje jeho kontrolní pravomoci (viz čl. 228 SFEU). EP se souhlasem Rady schvaluje statut a obecné podmínky výkonu funkce ombudsmana.¹⁶⁵ Ombudsman je jmenován EP po každých volbách na délku jeho funkčního období, může být zvolen opakovaně. Odvolán může být pouze Soudním dvorem na návrh EP. Při výkonu své funkce je ombudsman zcela nezávislý a nesmí přijímat pokyny od žádného

¹⁶² Mezi tyto výjimky patří agentury CPVO, OHIM, EASA, ECHA.

¹⁶³ Srv. Evropská komise. *Evropské agentury – cesta vpřed*. KOM(2008) 135. Brusel: Evropská komise, 2008.

¹⁶⁴ Dále bude používáno oslovení evropský ombudsman nebo ombudsman. K ombudsmanovi srv. v češtině také ŠKRÁBALOVÁ, Lenka. Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi. *Europeum*, 3. srpna 2005. Dostupné na http://www.europeum.org/disp_article.php?aid=784 (navštíveno 17. listopadu 2010).

¹⁶⁵ Srv. Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties. OJ L 113, 4. května 1994, s. 15-18; statut ombudsmana je součástí jednacího řádu EP jako příloha X.

subjektu. Prvním ombudsmanem byl Švéd Jakob Soderman (1995-2003), od roku 2004 zastává funkci Řek Nikiforos Diamandouros, znovu zvolený v roce 2010. V jeho činnosti mu napomáhá vlastní aparát (sekretariát), mnohé služby poskytuje administrativa EP. Sídlem ombudsmana je Štrasburk.

Hlavním úkolem ombudsmana je zkoumat stížnosti, které se týkají nesprávného úředního postupu orgánů a institucí EU, s výjimkou soudních orgánů EU při výkonu jejich soudních pravomocí. Termín „nesprávný úřední postup“ není ve Smlouvách definován a jeho vymezení tak bylo ponecháno na praxi úřadu ombudsmana. S tím souvisí mimo jiné v roce 2001 přijatý Kodex řádné správní praxe, kterým by se měly řídit orgány EU včetně jejich zaměstnanců.¹⁶⁶ Ačkoliv je Kodex nezávazný a soudně nevymahatelný, EP vyzval ombudsmana, aby při svých šetřeních vzal v úvahu, zda jej orgány EU dodržují. To také nyní ombudsman činí,¹⁶⁷ pojem „nesprávný úřední postup“ tak v současnosti postihuje značné množství „provinění“.

Ombudsman šetří porušení správného úředního postupu buď z vlastního podnětu, nebo na základě stížnosti. Stížnost může být podána každou fyzickou nebo právnickou osobou se sídlem či bydlištěm na území EU, lze ji poslat také přes internet pomocí volně přístupného formuláře ve všech jazycích EU.¹⁶⁸ Šetření ombudsmana se omezuje na kontrolu úředního postupu institucí EU, nikoliv národních úřadů, byť ty by prováděly legislativu EU. Většina stížností, které ombudsman obdrží, jsou tak mimo jeho působnost a musí být z tohoto důvodu odmítnuta. S ohledem na to evropský ombudsman navázal úzkou spolupráci s národními ombudsmany a velkou část jemu nepříslušných stížností zasílá kompetentním národním orgánům.

Při výkonu šetření musí ostatní instituce EU poskytnout ombudsmanovi plnou spolupráci. Jestliže je zjištěn nesprávný úřední postup, snaží se ombudsman věc s orgánem napravit a stížnost uspokojivě vyřídit. Uvědomí dotčený orgán a navrhne doporučení, případně podá zprávu o věci EP. Z uvedeného je zřejmé, že ombudsman nemůže ostatní instituce přinutit jednat dle jeho nálezu, působí pouze prostřednictvím své osobní přesvědčivosti a autoritou úřadu. Počet stížností přijatých ombudsmanem zpočátku rostl, v posledních letech se stabilizoval. V roce 2009 ombudsman obdržel 3098 stížností (59 z ČR), z toho 727 bylo v jeho působnosti, u 339 bylo zahájeno šetření.¹⁶⁹

Funkce ombudsmana je vítaným přínosem pro zlepšení administrativního působení institucí EU, jejich složek a úředníků. Úřad se nesoustředí pouze na řešení individuálních stížností, ale využívá jich také pro poukazování na strukturální problémy fungování institucí. Toto upozorňování často vede k celkovému zlepšení situace, které může napomoci všem občanům EU, nikoliv jen jednotlivým stěžovatelům. V této činnosti se role ombudsmana velmi liší od soudů, které se po rozhodnutí jednotlivého případu již nemohou zabývat otázkou, zda příčinou problému nebylo systémové pochybení. Pozitivní je také rozšiřující se spolupráce evropského ombudsmana s národními ombudsmany a jejich úřady

¹⁶⁶ Srv. Evropský veřejný ochránce práv. *Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005.

¹⁶⁷ Srv. prohlášení ombudsmana ve zprávě za rok 2004: „Veřejný ochránce práv ... zohledňuje pravidla a zásady obsažené v kodexu při zkoumání stížností a při šetřeních z vlastního podnětu.“ Evropský veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2004*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2005, s. 37.

¹⁶⁸ <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/interactiveguide.faces> (navštíveno 17. listopadu 2010). Anonymní stížnosti nejsou přípustné.

¹⁶⁹ Evropský veřejný ochránce práv. *Výroční zpráva 2009*. Lucemburk: Evropská unie, 2010, s. 35.