

**Fakulta právnická ZČU v Plzni**

**Katedra ústavního práva**

**Rigorózní práce**

**Institucionální rámec Evropské unie: ústavně-praktické aspekty**

**Mgr. et Mgr. Robert Zbíral**

**Olomouc 2007**

Prohlašuji tímto, že jsem rigorózní práci na téma *Institucionální základy Evropské unie: ústavně-praktické aspekty* zpracoval sám pouze s využitím zdrojů v textu uvedených.

V Olomouci 19. prosince 2007

.....

Robert Zbírál

# 1 ÚVOD

Vstupem České republiky do Evropské unie se naše země stala členem uskupení, které rozhodujícím způsobem ovlivňuje chod věcí na evropském kontinentě. Přistoupení bylo vyústěním mnohaleté snahy, je přitom pouze na nás, nakolik využijeme šance, kterou nám členství nabízí. Nezbytným předpokladem pro naplnění výhod je ale důkladná znalost prostředí, ve kterém se máme pohybovat. Tu lze jistě získat v čase postupným získáváním zkušeností, na druhou stranu je třeba znát alespoň základní východiska, na která se následně tyto zkušenosti navazují (aplikují).

Struktura a pravomoci institucí jsou jedním z rozhodujících prvků pro povahu i fungování každého ústavního systému. Není pochyb o tom, že takovým systémem je i Evropská unie, která je obdařena ústavou alespoň v materiálním smyslu.<sup>1</sup> Většina otázek, které jsou předmětem výzkumu evropského ústavního práva i aplikovaného evropského práva, svým způsobem vychází z rámce horizontálního rozdělení moci mezi instituce Unie. Z těchto důvodů se domnívám, že obsah předkládané práce je vhodný pro vědecké zkoumání a doufám, že text přispěje ke zvýšení povědomí čtenářů o analyzované problematice.

Geneze vzniku tohoto textu nebyla jednoduchá. Původně byl koncipován jako část publikace nazvané Ústavní základy Evropské unie, autor byl zodpovědný právě za kapitoly věnující se institucím. Na konci května 2007 byl ale nucen pro koncepční rozpory autorský kolektiv vedený doc. JUDr. Naděždou Šiškovou, Ph.D. opustit. Tehdejší verze rukopisu o institucích byla následně komplexně přepracována a rozšířena více než na dvojnásobek, v říjnu 2007 byl nový text vydán nakladatelstvím Linde jako samostatná kniha.<sup>2</sup> Tato rigorózní práce se s vydanou publikací do značné míry překrývá a byly provedeny jen vybrané změny, zejména v úvodu a závěru.

## 1.1 Vymezení, cíle a členění práce

Hlavním cílem práce je podrobně představit institucionální rámec Evropské unie. Záměr zní poměrně banálně, nicméně autor se pokusil problematiku zpracovat způsobem, který je dle jeho názoru neobvyklý a prozatím nikde nepoužitý, totiž jako analýzu kombinace formálních a neformálních pravidel (viz dále metodologie). Samotný přehled ale není jediným cílem. Mezi další, dosažené pomocí bohatého poznámkového aparátu, patří i zachycení současného stavu výzkumu v oblasti institucí, protože i přes svou značnou délku nebylo v textu logicky možné zabývat se veškerými otázkami s institucemi Unie spojenými.

Kromě poskytnutí obecného faktografického základu se mimo jiné text snaží v druhém plánu odpovědět na následující výzkumné otázky:

### 1) Jaký je vliv jednotlivých institucí na chod Unie?

Mezi veřejností i odborníky panují rozpory, který z orgánů má nejlepší předpoklady pro realizaci svých záměrů v rámci Unie. Jsou to nadnárodní instituce, které mají největší znalosti prostředí, vůli po změnách, těžící ze své permanentní struktury? Nebo naopak orgány mezivládní, opírající se o legitimitu členských zemí? Má nějaké dopady v tomto směru prohlubující se integrace a změny smluvního rámce?

---

<sup>1</sup> Podrobněji viz Zbírka 2007b a literatura a judikatura zde uvedená.

<sup>2</sup> Zbírka 2007a.

## 2) Je v praxi udržován model institucionální rovnováhy?

Otázka do značné míry vychází z předchozí. Jedním ze záměrů otců integrace bylo dát jednotlivým institucím takový okruh pravomocí, který by zajišťoval rovnováhu výkonu moci v Unii, aniž by ovšem došlo ke skutečné dělbě moci (viz dále). Povedlo se tohoto cíle dosáhnout? Nebyl modifikován mohutným rozvojem integračního úsilí i změnami primárního práva? Jak vypadá systém vzájemné kontroly a jak efektivně funguje?

## 3) Projevuje se ústavní zakotvení institucí v jejich reálném působení?

Složení, organizace i pravomoci institucí vycházejí zejména z primárního práva, jeho ustanovení přitom sledují určité cíle. Otázkou je, zda tyto cíle nejsou při praktické realizaci politiky posunuty či zcela ignorovány. Plní instituce svoje smlouvami dané role? Jsou orgány závislé i na vnějších, v právu nezakotvených skutečnostech?

## 4) Přispívá současná struktura institucí k jejich efektivnímu a demokratickému působení?

Efektivita rozhodování, jeho demokratičnost a legitimita patří k základním měřítkům, podle kterých je posuzován úspěch institucionálního rámce. Vlastnosti orgánů Unie jsou v tomto směru častým terčem kritiky, aniž se vždy berou v úvahu jejich specifické postavení i úkoly. Přesto je možné pomocí správně nastavené právní úpravy dosáhnout maximálního plnění požadovaných kritérií. Jdou smluvní změny takovou cestou? Jaký bude dopad přijetí RS? Postačí nebo budou potřebné i další změny *de lege ferenda*?

## 5) Nakolik ovlivnilo poslední rozšíření rozhodování v Unii?

Téměř zdvojnásobení počtu členských států Unie se muselo projevit i na fungování institucí. Členské státy se snažily institucionální rámec na rozšíření připravit, a ačkoliv prozatím je poměrně brzy na konečné soudy, již nyní se ukazuje, kde změny byly dostatečné a kde nikoliv. Změnilo se rozhodování institucí po rozšíření, nebo se noví členové přizpůsobili a vše běží v zajetých kolejích? Dochází k přeskupení zájmů a vlivu?

Obsahově kniha odpovídá tradičnímu pojetí textů pojednávajících o institucích Unie. Text je rozdělen do kapitol dle názvu orgánů, nikoliv podle funkcí dělby moci, pojímající Unii jako politický systém (exekutiva, legislativa, soudní moc).<sup>3</sup> Protože ale instituce nejsou samostatnými ostrovy a jejich činnost je na sobě závislá, je text propojen množstvím odkazů, které čtenáři naznačí vzájemné souvislosti. Každá kapitola má podobnou strukturu: V úvodní části je instituce představena a stručně popsán její historický vývoj a právní základ, kterým se řídí. Následující podkapitola analyzuje složení instituce, charakteristiku členů a proces jejich jmenování, případně odvolání. Vnitřní vertikální organizaci a způsobu rozhodování se věnuje třetí podkapitola. Přehled pravomocí a jejich výkonu se soustředí na první pilíř (činnost Společenství), u mezivládních pilířů je to pouze v nezbytné míře. Závěrečné podkapitoly přináší i normativní prvky a hodnotí současné postavení každé instituce a její silné i slabé stránky.

Celkem má text včetně tohoto úvodu deset kapitol. První z nich po úvodu seznamuje se systémem unijních institucí a srovnává ho s institucionálním rámcem mezinárodních organizací a národních států. Třetí až sedmá kapitola podrobně analyzuje kvintet nejdůležitějších orgánů Unie

---

<sup>3</sup> Druhý přístup volí Hix 2005. Srv. také diskuzi v kapitole 2.

(Parlament, Rada, Evropská rada, Komise, Soudní dvůr), pořadí odpovídá jejich pozici v SES.<sup>4</sup> Osmá kapitola stručněji rozebírá méně důležité orgány Unie, které nicméně také mají své místo v zakládacích smlouvách. Předposlední kapitola se věnuje agenturám, které se v poslední době stávají velmi významným prvkem institucionálního vývoje ve snaze vylepšit regulativní schopnosti Unie. Závěrečná kapitola zobecňuje současné problematické rysy institucionálního rámce a podrobně analyzuje změny, které by instituce prodělaly v souvislosti s případným přijetím Reformní smlouvy, která má do značné míry přebírat obsah odmítnuté ústavní smlouvy.

Z časového hlediska byla původní verze textu připravována v období prosinec 2006 až červenec 2007, informace jsou platné ke dni dokončení příslušné části. Byla vyvinuta snaha obsah aktualizovat, aby text zachycoval právní i faktický stav na konci této periody. Nicméně rigorózní práce je předkládána s časovým odstupem několika měsíců, v kterých došlo k dalším důležitým změnám. Autor se rozhodl promítnout ty nejdůležitější přímo do textu, jedná se zejména o dopad Reformní smlouvy na činnost institucí diskutovaný v kapitole 10, kdy je již opuštěno odkazování na SÚE ve prospěch právě článků RS. Předchozí kapitoly, analyzující současný stav, zůstaly povětšinou nezměněny, neboť nedošlo k žádným mohutným posunům.

Závěrem této sekce je nevyhnutelné upozornit na otázky, které v práci řešeny nebudou, ačkoliv by to možná čtenář očekával. Jelikož primárním cílem je přiblížit horizontální rozdělení moci v Unii, nebude tedy až na výjimky zkoumán vztah vertikální (Unie-členské státy),<sup>5</sup> dopady domácí politiky na formování národních pozic na evropské úrovni (teorie dvoustupňových her),<sup>6</sup> ani naopak vliv evropských institucí na domácí politiku nebo právní prostředí (teorie evropeizace).<sup>7</sup> Přes zachycení i neformálních pravidel rozhodování a politickou praxi tyto skutečnosti budou diskutovány pouze obecně z úrovně ústavní, proto nelze analyzovat rozdílné pojetí rozhodování podle obsahu projednávané otázky.<sup>8</sup> Ačkoliv práce není teoretická, zaměřuje se pouze na určitou část evropské problematiky, a proto text předpokládá alespoň obecnou informovanost o evropské integraci (charakter integrace a její historický vývoj, pilířová struktura, složení členské základny, obsah i povaha zakládacích smluv, hierarchie právních aktů, hlavní oblasti působnosti Unie atd.).

## 1.2 Zvolená metodologie

Metodologicky se práce pokouší propojit svět formálních právních pravidel a praxe (politiky). Mezi formální pravidla řadíme závazné právní předpisy, mezi které patří zejména zakládací smlouvy a další části primárního práva, dále sekundární legislativa či interní předpisy institucí (jednací řády), v neposlední řadě také judikatura Soudního dvora, která dále zpřesňuje či vyplňuje mezery v těchto právních předpisech. Právní normy vymezují pravomoci a fungování orgánů a vytvářejí základní rámec institucionálních vztahů v Unii. Důsledné vycházení z formálních pravidel je proto nezbytné, ostatně platí, že žádný orgán nemůže jít za hranice dané mu právními předpisy, na kterých je založen, pokud chce zachovat zásady legitimacy.

---

<sup>4</sup> Výjimkou je Evropská rada, která v SES nefiguruje; byla zařazena za Radu, neboť rovněž obhájuje zájmy členských států.

<sup>5</sup> Jedná se zejména o problematiku rozdělení a výkonu pravomocí mezi členskými státy a Unií. Srv. Bast a von Bogdandy 2006, s. 335-72.

<sup>6</sup> Srv. obecně Zeff a Pirro (eds) 2006.; pro konkrétní mechanismy prosazování národních zájmů jednotlivých členských zemí v Unii viz Kassim (ed), 2000.

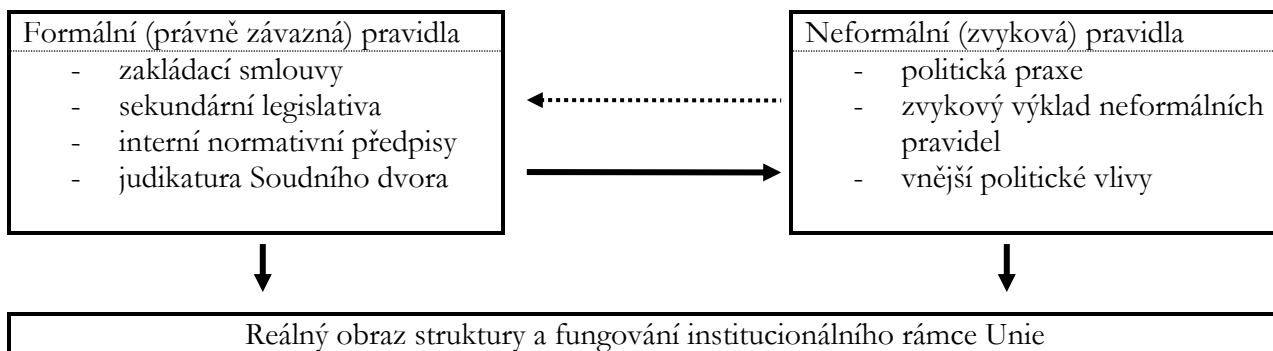
<sup>7</sup> Srv. Knill 2001.

<sup>8</sup> Příklad: V práci je podrobně přiblížena rozdílná formální i reálná role a vliv Rady a Parlamentu v legislativních procedurách konzultace a spolurozhodování, text již ale nerozlišuje rozdílný reálný přístup Rady při rozhodování v sektorech společné obchodní politiky (vždy konsenzus) a zemědělství (často kvalifikovaná většina), přestože v obou politikách je formálně SES umožněno hlasování kvalifikovanou většinou.

Na druhé straně analýza pouze těchto předpisů není dostatečná. V Unii podobně jako v národních státech si nelze vystačit se statickým pojetím formální ústavy<sup>9</sup> tak, jak je dáno právně závaznými texty, v jejich mantinelech (v Unii často i mimo ně) se dále realizuje materiální ústava, neboli praktické fungování institucí. Tak například Evropské radě je v SEU věnován jediný článek, přesto je její vliv na formování politiky Unie nezastupitelný a zcela se vymyká smluvnímu ukotvení. Stejně tak kultura kompromisu v Radě není založena na žádném smluvním základě.

Zkoumání a popis neformálních pravidel i politické praxe tvoří tedy nedílnou součást textu. Soulad, rozpory i přímé protiklady mezi materiální a formální ústavou jsou Unii vlastní a pro pochopení jejího působení nezbytné.<sup>10</sup> Text je v mnoha ohledech propojením dvou světů: práva a politiky, které jsou obvykle zkoumány odděleně, když každá z věd tyto oblasti zkoumající (právní věda- ústavní právo, evropské právo; politologie- evropská studia) brání své pole působnosti a není schopná hranici překročit. Politologická literatura ignoruje vliv formálních právních pravidel a bere je buď jako externí faktor, nebo jako skutečnosti, které jsou pouze jakýmsi vodítkem pro politiky, kteří je mohou kdykoliv porušit. Naopak právní zdroje mnohdy suše vykládají právní normy, aniž by si uvědomovaly, že je zde i prvek reálného provádění těchto norem, který může jejich ustanovení modifikovat.<sup>11</sup> Z těchto důvodů se domníváme, že metodologické kombinování obou táborů je pro výzkum institucí Unie nutné, jedná se o problematiku, která zapadá do Luhmannova konceptu „strukturálního propojení práva a politiky“.<sup>12</sup>

### Schéma 1: Analytický rámec práce



Jak je u podobných přehledových typů prací obvyklé, kniha volí deskriptivně-neutrální přístup a nezpracovává do analýzy východiska rozličných teorií integrace nebo institucí. V současnosti se používá několik přístupů, které teoreticky vysvětlují vývoj Unie i fungování jejích orgánů, případně interakci s členskými státy. Jedná se například o historický institucionalismus, teorii politických sítí, víceúrovňového vládnutí, různé odstíny racionalismu či konstruktivismus.<sup>13</sup> Znalost teorií i jejich aplikace na instituce Unie ale podle našeho názoru není nezbytná pro pochopení problematiky orgánů Unie. Současné platí, že žádná z teorií není schopna uspokojivě vysvětlit všechny aspekty

<sup>9</sup> Autor si uvědomuje, že termín formální ústava může mít v Unii poněkud jiné konotace, zde je míněn ve smyslu okruh formálních (právně závazných) předpisů.

<sup>10</sup> Ojedinele je tento pohled zdůrazněn i v jiné literatuře, srv. např. Douglas-Scott 2002, s. 50-3.

<sup>11</sup> Nehledě na to, že uvedením příkladů, jak je právo prováděno v praxi, může přispět k jeho lepšímu pochopení.

<sup>12</sup> Niklas Luhmann citován dle Brunkhorst 2006, s. 168.

<sup>13</sup> Pro komplexní přehled srv. Pollack 2005, s. 357-98 a literatura zde citovaná.

institucionálního rámce Unie a každá z nich se dá uplatnit pouze na určitou část. V neposlední řadě jsou aplikace těchto teorií doménou politologie, právní doktrína s nimi obvykle nepracuje.

Ačkoliv je hlavním cílem práce zejména představit srozumitelně komplexní svět institucí Unie ve světle formálních a neformálních pravidel než přinést nové pohledy na dané téma (které ostatně jsou možné ve studiích dílčích problémů, nikoliv institucionálního rámce jako celku), oproti domácím i zahraničním publikacím podobného charakteru je kladen velký důraz na formální stránku textu. Především se to odráží u poznámkového aparátu, který je velmi obsáhlý. Tento přístup má tři důvody: 1) u prací syntetického typu má autor méně prostoru pro vlastní úvahy, jde zejména o přesnost a pravdivost předkládaných argumentů, je tedy žádoucí odkazovat na zdroje, ze kterých autor vycházel, aby si čtenář mohl vše ověřit; 2) cílem je seznámit čtenáře se současným stavem vědění v uvedené oblasti a nejnovější literaturou, zájemce o podrobnější informace či normativní úhly pohledu tak může rychle najít jím požadované zdroje; 3) úplné odkazy na primární a sekundární legislativu i rozsudky Soudního dvora umožňují rychleji dohledat plné znění formálních pravidel, v tomto případě tak text může sloužit i jako referenční pomůcka. Kromě přímo citovaných zdrojů jsou v poznámkách pod čarou uvedeny i ty, které detailněji rozebírají témata v textu zmíněná jen okrajově.

### 1.3 Rozbor použitých zdrojů

Instituce Unie nepatří mezi témata, kterým by se věnovalo jen omezené množství zdrojů. Na druhou stranu mnoho z nich přináší jen základní, často se opakující informace. Pro tak podrobnou analýzu, jakou nabízí tato práce, je samozřejmě nutné vycházet i z materiálů, které se zabývají jen určitým výsekem z problematiky či popisují jednu instituci. Velké rozdíly jsou mezi kvantitou a kvalitou literatury české a zahraniční provenience, jak již bylo řečeno, politologicky zaměřené zdroje přicházejí s odlišným pojetím než právně orientované.

Platná formální pravidla vycházejí nejčastěji z primárních dokumentů, tedy textů právních předpisů a rozsudků Soudního dvora. Tento přístup nejlépe dovoluje zachování informace v původní podobě a zamezí její (dez)interpretaci. Sekundární právní literatura, zejména učebnice evropského práva, obvykle popisuje instituce dosti stručně, a to jak česká, tak i zahraniční. Výjimkou je kniha Koena Lenaertse a Piet van Nuffela *Constitutional Law of the European Union*,<sup>14</sup> politickým otázkám se nevyhýbá Sionaidh Douglas-Scott v knize se stejným názvem. Článek Alana Dashwooda a Anguse Johnstona *The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty* se podrobně věnuje změnám, které přináší SÚE, potažmo RS. České právní časopisy instituce povětšinou opomíjejí, neplatí to snad jen pro roli Soudního dvora při aplikaci evropského práva.

Daleko větší důraz na sekundární literaturu byl vyžadován u druhého pilíře práce, analýzy praktických, neformálních pravidel a politické praxe. I v těchto případech jsou české zdroje prozatím nedostatečné. Výjimkou je obsáhlá monografie Petra Fialy a Markéty Pitrové *Evropská unie* (instituce na s. 171-374), ta ale vyšla již v roce 2003 a mezitím zastarala, nehledě na to, že se obsáhle věnuje historickému vývoji institucí, který není pro dnešní stav zvláště důležitý. Kupodivu ani v českých odborných politologických časopisech až na výjimky není mnoho článků, které by se na instituce soustředily. Informačně hodnotné odborné internetové stránky nebo working papers jsou bohužel prozatím v českém prostředí neznámé.

Zahraníční (anglicky psaná) literatura poskytuje daleko širší možnosti, musíme jen brát v úvahu její (politologické) pojetí. Zaprvé se jedná o publikace, jejichž cílem je poskytnout podrobný přehled institucionálního rámce. Jedná se o knihu Neila Nugenta *The Government and Politics of the European Union* (instituce na s. 149-350), která je k dispozici již v šestém vydání, druhým představitelem je *The*

<sup>14</sup> Pro celkové údaje o zde zmíněných zdrojích viz Seznam použitých zdrojů na konci práce.

*Institutions of the European Union*, ve které jsou příspěvky různých autorů editované Johnem Petersonem a Michaellem Shackletonem. Pouze na Evropský parlament se soustředí publikace kolektivu vedeného Richardem Corbettem, Radě dokonce dvě knihy (první z nich napsali Martin Westlake a David Galloway, druhou Fiona Hayes-Renshaw a Hellen Wallace), o Komisi naposledy vyšla kniha v roce 2000 (autorem byl Neil Nugent). Anthony Arnall v roce 2006 vydal druhé vydání své působivé publikace o Soudním dvoru. Všechny tyto zdroje (snad až na poslední) mají ale jedno společné- jsou psány bez větších ohledů na formální právní rámec a upřednostňují předání informací před důkladnou prací s literaturou či jinými zdroji, u některých dokonce zcela chybí vědecký aparát. Odborná periodika obsahují dlouho řadu článků, které se zabývají specializovanými otázkami ze života institucí či je pojmají netradičním způsobem.

Internet byl využíván zejména pro čerpání nejaktuálnějších informací (2006-2007) a jako zdroj v případech, kdy problematika není nikde dosud obsáhleji zpracována (například jednotlivé agentury). Činnost institucí je mnohdy rekonstruována i z dokumentů jimi vydaných (výroční zprávy), odtud pocházejí i statistické údaje, cenným zdrojem je i *Souhrnná zpráva o činnosti Evropské Unie* vydávaná každoročně Komisí.

Autor se až na naprosté výjimky omezil na práci s českou a anglickou literaturou, pramenná základna v těchto jazycích je pro účely práce dostatečná, roli zde hraje i prvek ověřitelnosti dat a dalšího zájmu o probíraná témata, neboť zdroje v těchto jazycích jsou nejlépe dostupná pro české čtenáře. Naprostá většina citovaných prací z anglicky psaných časopisů je přístupná v rámci konsorciálních kont elektronických informačních databází českých univerzit (EBSCO, Proquest), případně je možné využít meziknihovní výpůjční služby. I použité knihy jsou do značné míry přístupné v českých univerzitních knihovnách (nebo budou nakoupeny v nejbližší době u titulů s datem vydání 2006 či 2007), druhou možností je opět meziknihovní výpůjční služba. Sekundární legislativa Unie je k dispozici v databázi Eurlex,<sup>15</sup> plné znění rozsudků Soudního dvora na jeho stránkách,<sup>16</sup> v obou případech včetně vyhledávání pomocí všech myslitelných kritérií. Statistické údaje pocházejí z veřejně ověřených dokumentů nebo přímo stránek příslušných institucí.

## 1.4 Vysvětlení formální stránky

Autor při psaní kladl důraz na pečlivou práci s textem i jednotlivými zdroji ve formální rovině, přesto (nebo právě proto) je nutné učinit několik vysvětlujících poznámek. Všechny sekundární zdroje jsou v poznámkách pod čarou citovány ve zkrácené podobě, aby nebyl dále zatěžován již tak obsáhlý poznámkový aparát, plné bibliografické údaje jsou přístupné v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Autor použil normu citací Chicago Manual of Style, která se do značné míry překrývá s českou normou ČSN ISO 690. Překlady přímých citací byly učiněny autorem a na jeho hlavu padají veškeré chyby a nepřesnosti.

Každá práce pojednávající o evropské integraci bojuje s po dlouhou dobu neucelenou českou terminologií bruselského *eurospeaku*. Před vstupem České republiky do Unie bylo běžné, že ten samý subjekt mohl mít v různých zdrojích až čtyři různé české překlady (například názvy výborů komitologie, legislativních procedur). Vstupem se čeština stala jedním z úředních jazyků Unie, proto i všechny výrazy, pokud se překládají, získaly své jednotné vyjádření v češtině, které je uvedené v oficiálních dokumentech Unie. V tomto ohledu kniha důsledně používá termíny uvedené v právně závazném Úředním věstníku Evropské unie, případně jiných formálních textech institucí. Jestliže je v některém případě zažitý v českém prostředí jiný výraz, je na to upozorněno v poznámkách. Dále je třeba upozornit na následující body:

<sup>15</sup> <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> (navštíveno 2. července 2007).

<sup>16</sup> <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm> (navštíveno 2. července 2007).



- **jazyková verze norem a rozsudků:** Vždy se odkazuje na Úřední věstník nebo Sbíрку soudních rozhodnutí Soudního dvora v jednom z úředních jazyků Unie platnému v době vydání, přitom preferenční pořadí je čeština (2004-dosud), angličtina (1973-2004), francouzština (1952-1972).<sup>17</sup> V původním znění jsou ponechány i názvy právních předpisů, česky je vyjádřeno pouze datum vydání příslušné části Úředního věstníku.<sup>18</sup>
- **judikáty Soudního dvora:** Všechny judikáty vydané do roku 1988 nemají před svým číselným označením žádné písmeno a byly vydány Soudním dvorem (ESD) (příklad: 26/62 *Van Gend*), po zřízení SPS se rozlišuje mezi rozhodnutími ESD označenými C (C=Cour, příklad: C-17/98 *Emesa Sugar*) a rozhodnutími SPS označenými T (T=Tribunal, příklad: T-14/98 *Hautala v Council*).
- **sekundární legislativa:** U sekundárních právních aktů je vynechána informace, zda se právní akt vztahuje na Společenství, Euratom, případně v minulosti i na Evropské společenství uhlí a oceli. Tyto akty jsou i v poznámkách pod čarou citovány v plném znění tak, jak jsou uvedeny v Úředním věstníku. Jestliže je v určitých kapitolách používáno obecných termínů (například jednací řád, statut, případně zkratky JŘ), vážou se k instituci, o které konkrétní kapitola pojednává (například tedy jednací řád Rady v kapitole o Radě), jinak je ponecháno celé označení.
- **rozlišování mezi Unií/Společenstvím:** Zde je zvolen klasický model upřednostňující srozumitelnost před přesností. V oblasti institucí je situace o to složitější, že Unie má jednotný institucionální rámec, ale u některých z institucí je jejich činnost do značné míry omezena na první pilíř (Společenství). V duchu změn *de lege ferenda*<sup>19</sup> je v textu upřednostňován termín Unie i na těch místech, kde by bylo správnější užití výrazu Společenství. Jeho využití se omezuje pouze na případy, kde by termín Unie byl vyloženě nesprávný nebo jde o ustálený výraz.
- **orgány/instituce Unie:** Termíny jsou považovány za synonyma, přitom se tak označují i subjekty mimo čl. 7 odst. 1 SES.
- **Soudní dvůr/Evropský soudní dvůr:** Viz strana 85 práce.
- **evropské právo, zakládací smlouvy:** Termín je pojat v širším smyslu, pokrývá tedy právo komunitární i unijní. Zakládacími smlouvami se myslí SES a SEU.
- **články a číslování zakládacích smluv:** Citují se verze v platném znění (červenec 2007), ve většině případů je uvedeno, jestliže je zde rozdíl oproti naposledy vydané konsolidované verzi z prosince 2006 (která je v ČR distribuována ve formě edice ÚZ). Číslování platné před revizí v Amsterdamu není uváděno, pokud je to nutné z historického hlediska, je na to upozorněno. Práce důsledně používá pro citaci skutečností z článků zakládacích smluv hierarchickou kategorizaci článek/odstavec/pododstavec, zejména rozlišování posledních dvou položek není obvyklé či jsou zaměňovány.<sup>20</sup>

## 1.5 Poděkování

Tato práce by nevznikla bez podpory velkého množství osob, z nichž některé je vhodné zmínit výslovně. V první řadě jde o vedoucího mé katedry doc. PhDr. Vlastimila Fialu, CSc., kterému děkuji

<sup>17</sup> Srv. také Kühn a kol. 2006, s. 123-4.

<sup>18</sup> Nejsou citovány české překlady sekundární legislativy zveřejněné ve zvláštních verzích Úředního věstníku.

<sup>19</sup> Schválená RS ruší pilířovou strukturu i termín Společenství, dale bude existovat pouze Unie s vlastní právní subjektivitou.

<sup>20</sup> Odstavec je v textu zakládacích smluv očíslován, pododstavec je oddělen pouze formátováním (mezerou).

za trpělivost, kterou projevil, když psaní práce zasahovalo do mých běžných pracovních povinností. Vzhledem k nedostupnosti některých zdrojů bylo nutné podniknout dvě zahraniční cesty do knihoven v Londýně a Jeně, první z nich byla financována v rámci projektu Národního plánu výzkumu II „Prosazování národních zájmů v Evropské unii“, jehož jsem spoluřešitelem, u druhé mi poskytl zázemí doc. Gaudenz Assenza, M.P.A., D.Phil. (Oxon). Autor při své práci využíval rozsáhlé databáze odborných článků i knih v elektronické podobě americké College of Charleston, přístup do nich byl umožněn prof. Douglasem Ashleym. V neposlední řadě děkuji svým rodičům za jejich podporu při mém studiu v minulosti a své přítelkyni Janě Soukupové za podporu při mém studiu zdá se nikdy nekončícím.

## 2 INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC UNIE: ZÁKLADY

Již na počátku integrace bylo rozhodnuto, že 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 Unie, který přispívá k jejímu unikátnímu (*sui generis*) charakteru.

Podle čl. 3 prvního pododstavce SEU disponuje Unie jednotnou soustavou orgánů, která zajišťuje soudržnost a nepřetržitost činností uskutečňovaných k dosažení jejích cílů. Institucemi Společenství v úzkém slova smyslu<sup>21</sup> jsou Evropský parlament, Rada, Komise, Soudní dvůr a Účetní dvůr (čl. 7 odst. 1 SES).<sup>22</sup> Ačkoliv instituce nemají právní subjektivitu, jednají jménem Společenství. Se statutem instituce jsou spojena některá práva a povinnosti,<sup>23</sup> orgány jednají v mezích působnosti, kterou jim svěřuje SES (čl. 7 odst. 1 SES) i SEU (čl. 5 SEU, zde pro činnost ve všech pilířích).

Výše uvedené instituce sice patří k nejdůležitějším, nejsou ale rozhodně jediné, které v rámci Unie působí. Zakládací smlouvy a v některých případech i sekundární legislativa založily další orgány. Mezi ty patří zejména Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, které mají poradní funkci a jsou nápomocny institucím (čl. 7 odst. 2 SES). SES ustavila i orgány s finančními pravomocemi, jedná se o Evropský systém centrálních bank a Evropskou centrální banku (čl. 8 SES) a Evropskou investiční banku (čl. 9 SES). Nezastupitelnou pozici v institucionálním rámci Unie zastává Evropská rada, která je právně zakotvena v čl. 4 SEU. Dále v Unii působí dalších několik desítek institucí s rozdílnými právními základy, postavením, úkoly i velikostí.<sup>24</sup> Zejména v případech, kdy jsou příslušné instituce založeny na základě SES nebo sekundární legislativy z ní vycházející, působí tyto orgány jako orgány Společenství a jejich činnost se řídí stejnými podmínkami a podléhá soudnímu přezkumu Soudním dvorem jako u orgánů Společenství vyjmenovaných v čl. 7 odst. 1 SES.<sup>25</sup>

Většina institucí se v čase proměňovala s tím, jak rostly kompetence Společenství/Unie a rozšiřoval se počet členských států. Podrobnější historický přehled bude poskytnut u jednotlivých institucí, na tomto místě poskytneme pouze základní přehled. 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 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 Unie byla jednota institucí zachována. Jak již bylo naznačeno, kromě těchto strukturálních změn instituce prodělávaly v čase proměny kvalitativní i kvantitativní, měnil se počet jejich členů nebo pravomoci. Změny nejsou ukončeny ani dnes, nově navržená Reformní smlouva by přinesla další významný posun.

Byť institucionální systém Unie není srovnatelný s ostatními mezinárodními organizacemi, nelze ho srovnávat ani se systémem národních států. Především se plně neuplatňuje dělba moci, která patří

---

<sup>21</sup> Občas označované také jako orgány, text se ale tohoto rozlišení dále neodrží.

<sup>22</sup> Stejná ustanovení má i Smlouva o Euratomu, zde se jí ale nezabýváme.

<sup>23</sup> Každý orgán Společenství může podat žalobu na nečinnost (čl. 232 pododstavec první SES), Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství (čl. 234 písm. b) SES). Podobnou pozici ale zakládací smlouvy mohou dávat i orgánům, které nejsou vyjmenovány v čl. 7 odst. 1 SES (viz dále).

<sup>24</sup> Tichý a kol. 2006, s. 144 nabízí i rozdělení všech orgánů do skupin, jedná se ale o dělení pouze nominální a názorné.

<sup>25</sup> 294/83 *Les Verts v Parliament* [1986] ECR 1339, bod 23.

k základním podmínkám fungování demokratického státu.<sup>26</sup> V Unii je oddělena pouze soudní moc, kterou vykonává Soudní dvůr. Legislativní funkci plní Komise, Parlament i Rada, exekutivu sdílí Komise, Rada i Evropská rada. Tento přístup je mnohými kritizován pro svou nelegitimitu a nedemokratičnost,<sup>27</sup> je ale dán *sui generis* podobou Unie, která je společenstvím sdružujícím státy i občany a stojí na pomezí nadnárodní a mezivládní spolupráce. Uplatňování doktríny dělby moci výslovně vyloučil i Soudní dvůr.<sup>28</sup>

Místo zásady dělby moci se v Unii uplatňuje jiný koncept- institucionální rovnováha. Ta obecně vychází již ze zmíněného čl. 7 odst. 1 SES, 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“.<sup>29</sup> Od té doby několikrát svoje východiska potvrdil a tato doktrína se stala interpretačním základem pro množství rozsudků týkajících se sporů mezi institucemi.<sup>30</sup> 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 Unie.<sup>31</sup> Ze shora předeslaných argumentů zároveň vyplývá, že institucionální rovnováha neznámá neměnnost vzájemných poměrů mezi institucemi od založení Společenství. Změnami zakládacích 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.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Otcem teorie dělby moci je samozřejmě Montesquieu. Blíže k základní charakteristice s ohledem na moderní stát srv. Klíma 2003, s. 35-41.

<sup>27</sup> Srv. obecně Føllesdal a Hix 2006, s. 533-62.

<sup>28</sup> 188-190/80 *France, Italy and UK v Commission* [1982] ECR 2545, body 4 až 6.

<sup>29</sup> 9/56 *Meroni* [1958] Rec. 11, s. 44.

<sup>30</sup> Srv. např. 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;

<sup>31</sup> Lenaerts a Verhoeven 2002, s. 43.

<sup>32</sup> Historický vývoj rovnováhy mezi institucemi a posuny v ní popisuje Jacqué 2004, s. 387-91.

## 3 EVROPSKÝ PARLAMENT

### 3.1 Pojem, stručný historický exkurs a právní základ

Evropský parlament<sup>33</sup> je jedinou institucí přímo volenou občany Unie, skládá se ze zástupců lidu států sdružených ve Společenství (čl. 189 pododstavec první SES), jejichž zájmy také obhajuje. Parlament je stálou nadnárodní institucí, která na úrovni Unie naplňuje základní demokratickou zásadu, že „lid se má účastnit výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění“.<sup>34</sup> Parlament postupem času získával stále důležitější úlohu při řešení problémů Společenství a Unie spolu s tím, jak pokračovala snaha systém Unie demokratizovat a přiblížit občanům. Hlavní pravomoci má Parlament v oblasti rozpočtové, legislativní a kontrolní.

Parlament ze všech orgánů Unie prošel od počátků integrace nejrozsáhlejšími změnami jak z hlediska složení, tak i svého postavení v institucionálním rámci.<sup>35</sup> Předchůdcem Parlamentu bylo 78 členné Společné shromáždění Evropského sdružení uhlí a oceli, které ale mělo pouze velmi slabé pravomoci. Ostatně Jean Monnet považoval Společné shromáždění jen za orgán kontroly, nikoliv rozhodování. Členové shromáždění nebyli voleni přímo, ale delegováni z poslanců parlamentů národních. Římské smlouvy pozměnily doplňkový status Shromáždění, byla mu dána pravomoc poradní a konzultační (vůči Radě) a zakládací smlouvy předpokládaly přímou volbu poslanců. Již v roce 1957 bylo také sjednoceno Společné shromáždění ESUO se Shromážděním Evropského hospodářského společenství a Euratomu do jednoho shromáždění. Na počátku 70. let v souvislosti se změnami ve financování rozpočtu Společenství byly Shromáždění dány významnější rozpočtové pravomoci. Po dlouhých jednáních byl přijetím Aktu o volbě zastupitelů v roce 1976 po téměř 20 letech naplněn text Římské smlouvy a v roce 1979 se konaly první přímé volby do Shromáždění.

Přímo volený orgán získal nezbytnou legitimitu i prestiž potřebnou pro další rozšiřování svých pravomocí. Jednotný evropský akt změnil název Shromáždění na Evropský parlament<sup>36</sup> a v legislativní oblasti zavedl pro některé oblasti rozhodování proceduru spolupráce, která dávala Parlamentu širší pravomoci než nezávazná konzultace, v jiných záležitostech byl nově vyžadován pro schválení opatření souhlas Parlamentu. Maastrichtská smlouva uvedla další proceduru-spoluřehodování, která přiblížila postavení Parlamentu při přijímání legislativy na úroveň Rady a zajistila mu *de facto* právo veta. Zároveň se zvýšila pravomoc Parlamentu vůči Komisi, neboť získal podíl na jejím jmenování. Smlouvy z Amsterdamu a Nice rozmnožily počet případů, ve kterých se používá procedura spoluřehodování a dále zvýraznily roli Parlamentu při volbě Komise. Parlament se tak postupně stal rovnocenným partnerem pro Radu a Komisi. Krize Komise v roce 1999 a 2004 (viz kapitola 3.4.3) potvrdily sílu a sebevědomí Parlamentu, na druhou stranu Parlament trpí snižující se účastí veřejnosti ve volbách do Parlamentu a prochází částečnou krizí legitimacy. RS by plně zrovnoprávnila Parlament s Radou a ukončila tak jeho vývoj od poradního orgánu k plnohodnotnému zastupitelskému sboru. Rozšiřování Unie se odrazilo i v nárůstu počtu členů Parlamentu, který stoupl z 142 v roce 1958 na 785 v roce 2007.

<sup>33</sup> V dalším textu bude užívána jazyková zkratka Parlament.

<sup>34</sup> 138/79 *Roquette Frères v Council* [1980] ECR 3333, bod 33.

<sup>35</sup> Pro podrobný historický přehled vývoje Parlamentu srv. Fiala a Pitrová 2003, s. 265-86.

<sup>36</sup> Shromáždění se ze své vlastní iniciativy přejmenovalo na Evropský parlament již v roce 1962 (Rezoluce z 30. března 1962), oficiální změnu ale přinesl až čl. 3 odst. 1 Jednotného evropského aktu, podle kterého se „evropské instituce napříště označují tak, jak je dále uvedeno“ a v dalších částech JEA byl používán právě termín Evropský parlament. Označení bylo dalšími smluvními změnami přeneseno i do zbytku zakládacích smluv.

Základní právní ustanovení týkající se Parlamentu se v primárním právu nacházejí především v čl. 189 až 201 SES, čl. 107 až 114 Smlouvy o Euratomu<sup>37</sup> i ve vybraných protokolech připojených k zakládacím smlouvám a případných změnách ve smlouvách o přistoupení (viz dále). Velký význam pro fungování Parlamentu 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 Parlamentu přijatý roku 2005 a nařízení 2004/2003 o evropských politických stranách (více k předpisům na příslušných místech kapitoly). Parlament přijímá většinou hlasů svůj jednací řád.<sup>38</sup>

## 3.2 Složení

### 3.2.1 Počet poslanců

Určení počtu poslanců Parlamentu je s ohledem na nedávná rozšíření a neustále se měnící právní úpravu v SES, ovlivněnou množstvím přechodných ustanovení obsažených v přístupových smlouvách, nejjednodušší úkol. Platí ovšem, že rozdělení křesel mezi státy zhruba odpovídá počtu jejich obyvatel, neproporcionálně jsou ale zvýhodněny menší státy, ve kterých na jednoho europoslance připadá několikanásobně menší počet obyvatel než u zemí velkých. Podle platného znění SES počet členů Parlamentu nesmí překročit 736.<sup>39</sup> V souvislosti se vstupem Rumunska a Bulharska do Unie ale platí přechodné období, kdy se od 1. ledna 2007 k již zvoleným 732 poslancům z 25 členských států<sup>40</sup> připojilo 18 poslanců za Bulharsko a 35 za Rumunsko a v současné době tak má Parlament 785 zástupců (viz tabulka 1). Teprve od počátku volebního období pro léta 2009 až 2014, pokud již nebude platit v tuto dobu Reformní smlouva, bude rozdělení odpovídat předepsanému počtu poslanců (736) a státy si nově rozdělí jednotlivé mandáty novým způsobem.<sup>41</sup>

**Tabulka 1: Počty poslanců v Parlamentu pro členské státy pro léta 2007-2009**

Stát	Počet poslanců
Belgie	24
Bulharsko	18
Česká republika	24
Dánsko	14
Německo	99
Estonsko	6
Řecko	24
Španělsko	54
Francie	78

<sup>37</sup> V dalším textu již na činnost Parlamentu v rámci Euratomu nebude brán ohled.

<sup>38</sup> Poslední oficiální verze jednacího řádu Parlamentu pochází z července 2004 (Úř. věst. L 44, 15.2.2005, s. 1 a násl.). Od června 2007 platí nový jednací řád (16. vydání), ten ale nebyl v době psaní knihy zveřejněn v Úředním věstníku. Je dostupný na adrese <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=CS&reference=TOC> (navštíveno 17. července 2007).

<sup>39</sup> Čl. 189 pododstavec druhý SES ve znění novelizovaném čl. 9 odst. 1 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úř. věst. L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

<sup>40</sup> Podle předchozího znění SES platného do 31.12. 2006 (tedy i v době voleb do Parlamentu v červnu 2004) celkový počet členů Parlamentu nesměl překročit 732, ČR měla (a až do roku 2009 stále má) 24 poslanců.

<sup>41</sup> Pro plánované dělení srv. Čl. 190 odst. 2 SES ve znění novelizovaném čl. 9 odst. 2 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úřední věstník L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

Irsko	13
Itálie	78
Kypr	6
Lotyšsko	9
Litva	13
Lucembursko	6
Maďarsko	24
Malta	5
Nizozemsko	27
Rakousko	18
Polsko	54
Portugalsko	24
Rumunsko	35
Slovinsko	7
Slovensko	14
Finsko	14
Švédsko	19
Spojené království	78
<b>Celkem</b>	<b>785</b>

Zdroj: Čl. 190 odst. 2 SES a čl. 24 odst. 1 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úř. věst. L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

### 3.2.2 *Volby do Parlamentu*

Poslanci jsou voleni na období pěti let (čl. 190 odst. 3 SES) ve všeobecných a přímých volbách. Ty by měly být konány jednotným postupem ve všech členských státech na základě návrhu, který vypracuje Parlament a který bude proveden aktem přijatým Radou jednomyslně po obdržení souhlasu Parlamentu a schválení v členských státech dle jejich ústavních předpisů (čl. 190 odst. 4).<sup>42</sup> Parlament podal několik návrhů volebních systémů již v 60. letech, Rada je ale nebyla ochotná schválit. Když v roce 1976 Rada přijala Akt o volbě zastupitelů ve Shromáždění ve všeobecných a přímých volbách,<sup>43</sup> stále nebylo možné dosáhnout shody o podobě jednotného postupu pro volby a proto ponechal Akt určení podoby volebního systému na národních předpisech (čl. 7 odst. 2 aktu v původním znění). Sjednoceny byl pouze termín konání voleb (volby mohou začít nejdříve ve čtvrtek ráno a skončit nejpozději v neděli večer) a počítání hlasů spolu s uveřejněním výsledků (čl. 9 odst. 1 a 2 aktu v původním znění). První přímé volby se konaly na základě rozhodnutí Rady mezi 7.-10. červnem 1979<sup>44</sup> a další následovaly v pětiletých intervalech. Přes několik návrhů Parlamentu nebyl jednotný postup pro volby přijat doposud.<sup>45</sup> Jisté změny přinesla pouze novelizace aktu z roku 1976,

<sup>42</sup> Uvedené znění bylo obsaženo jako čl. 138 SES již v Římské smlouvě, pouze od Maastrichtské smlouvy je k přijetí prováděcích ustanovení potřebný i souhlas Parlamentu.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Council Decision 78/639 of 25 July 1978 fixing the period for the first election of representatives of the European Parliament by direct universal suffrage. OJ L 205, 29. července 1978, s. 75.

<sup>45</sup> Smlouva z Amsterdamu podmínku oslabila a kromě „jednotného postupu“ umožnila přijmout i systém založený na „zásadách společných všem členským státům“.

kteřou přijala Rada v roce 2002.<sup>46</sup> Členové Parlamentu jsou tak voleni podle zásad poměrného zastoupení (čl. 1 odst. 1 novelizovaného znění aktu) a jsou uvedeny i některé další sjednocující prvky,<sup>47</sup> stále to ale není jednotný systém a množství záležitostí mohou upravovat vnitrostátní předpisy (čl. 8 novelizovaného znění aktu).<sup>48</sup> V ČR je tímto vnitrostátním aktem z.č. 62/2003 Sb. o volbách do Evropského parlamentu a změně některých zákonů.<sup>49</sup>

Přes rozdílnost volebních úprav má každý občan Unie s bydlištěm v některém z členských států, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (čl. 19 odst. 2 SES). K podrobné úpravě tohoto ustanovení Rada na návrh Komise a po konzultaci Parlamentu přijala prováděcí směrnici, která vymezuje i povolené výjimky z tohoto pravidla.<sup>50</sup> V ČR jsou pravidla pro realizaci aktivního i pasivního volebního práva uvedena v § 5 a 6 z.č. 62/2003 Sb. Je zajímavé, že zatímco u aktivního volebního práva je hranice v celé Unii 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).

### 3.23 *Mandát člena Parlamentu*

Parlament se souhlasem Rady určí úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů (čl. 190 odst. 5 SES). Až do nedávné doby podobně jako u systému voleb nebyl příslušný předpis týkající se statutu europoslanců přijat díky neshodám v Radě, takže každý poslanec měl například jiné finanční ohodnocení podle vnitrostátních právních předpisů. Po dlouhém jednání Rada v červnu 2005 odsouhlasila návrh Parlamentu a ten svým rozhodnutím v září 2005 přijal jednotný statut poslanců.<sup>51</sup> Statut potvrdil již předtím sjednocené záležitosti, například charakter mandátu, který není vázaný, je vykonáván osobně a poslanec nesmí přijímat žádné instrukce (čl. 3 statutu, srv. i čl. 6 odst. 1 novelizovaného znění aktu a čl. 2 JŘ). Především ale statut nově zavádí (od volebního období 2009-2014) jednotné odměňování europoslanců z rozpočtu Unie, včetně sociálního a důchodového zabezpečení a jejich zdanění (čl. 9-23 statutu).

Z důvodu zachování nezávislosti a především udržení rovnováhy mezi institucemi Unie i Parlamentem a členskými státy je mandát europoslance neslučitelný dle čl. 7 odst. 1 novelizovaného znění aktu s celou řadou funkcí, jmenovitě členstvím ve vládě národních států, členstvím v jiné instituci Unie (včetně Výboru regionů, EHSV a EIB) a pozicí zaměstnance Společenství. Dříve mohl být europoslanec členem národních parlamentů (dvojitý mandát), novela aktu z roku 2002 (čl. 7 odst. 2) od volebního období 2004-9 tuto možnost vylučuje. Národní předpisy mohou neslučitelnost

---

<sup>46</sup> Srv. Council Decision 2002/772 of 25 June 2002 and 23 September 2002 amending the Act 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.

<sup>47</sup> Např. nikdo nesmí hlasovat více než jednou (čl. 9 aktu), volební práh pro vstup strany do Parlamentu nesmí být vyšší než 5 % (čl. 3 aktu).

<sup>48</sup> Podle nového systému se konaly i volby do Parlamentu v roce 2004. Pro podrobnou analýzu rozdílů mezi jednotlivými státy srv. Mather 2005, s. 18-32.

<sup>49</sup> Pro volby do Parlamentu celá ČR představuje jeden volební obvod (§ 2 odst. 3 z.č. 62/2003 Sb.) a volební práh je určen na nejvyšší možnou hranici 5 % (§ 47 odst. 2 z.č. 62/2003 Sb.). Volby se konají v pátek a sobotu (§ 3 odst. 3 z.č. 62/2003 Sb.). Srv. také Havlík 2004.

<sup>50</sup> Council Directive 93/109 of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. OJ L 329, 30. prosince 1993, s. 34 a násl.

<sup>51</sup> 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.



mandátu rozšířit i na další případy.<sup>52</sup> Poslanci se také těší imunitě (srv. čl. 6. odst. 2 novelizovaného znění aktu).

Vykreslit profil „průměrného“ europoslance není pro velkou diverzifikaci Parlamentu jednoduché.<sup>53</sup> Kritici často namítají, že do Parlamentu jsou voleni jen málo významní nebo už vysloužilí politici. Tato hypotéza je odůvodněná jen částečně. Především po posledních volbách v roce 2004 narostl počet poslanců se zkušenostmi z vysoké národní politiky, 37 % zvolených zástupců bylo v minulosti poslanci národních parlamentů, 16 % zastávalo ministerskou funkci (deset poslanců pozici ministerského předsedy nebo prezidenta). Na druhou stranu je pravda, že obsazení Parlamentu prochází po každých volbách většími změnami než u národních parlamentů.<sup>54</sup> Zastoupení žen v Parlamentu je vyšší než průměr národních parlamentů členských států (30 % oproti 22 %), ale velmi záleží na kulturním pozadí států.<sup>55</sup>

### 3.3 Organizace a fungování

#### 3.3.1 Vnitřní organizace Parlamentu

Poslanci nejsou organizováni podle země původu, ale v duchu principu nadnárodnosti se sdružují do skupin podle svého politického zaměření.<sup>56</sup> Pro zřízení skupiny platí přísná pravidla, musí být tvořena poslanci zvolenými nejméně v jedné pětině členských států a nesmí mít méně než 20 poslanců (čl. 29 odst. 2 JŘ).<sup>57</sup> Skupinu lze založit pouze na základě politické příslušnosti (čl. 29 odst. 1 JŘ).<sup>58</sup> Politické skupiny jsou základními jednotkami při práci v Parlamentu, na svoji činnost získávají finanční a administrativní podporu a k některým krokům jsou oprávněny pouze skupiny (srv. čl. 30 odst. 1 JŘ). Velikost skupin je důležitá i pro obsazení míst funkcionářů Parlamentu i výborů, neboť tato místa jsou rozdělována na základě domluvy skupin. Působení skupin a jejich chování při hlasování je v centru pozornosti odborníků. 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 a soudržnost skupin stále stoupá, jak naznačují v následující tabulce statistické analýzy všech hlasování v jednotlivých volebních obdobích.

**Tabulka 2: Soudržnost politických skupin při hlasování v Parlamentu**

	Funkční období				
	1979-84	1984-89	1989-94	1994-99	1999-04
<b>Socialisté</b>	.754	.781	.770	.831	.931
<b>EPP</b>	.888	.850	.764	.833	.897
<b>Liberálové</b>	.833	.759	.726	.791	.919
<b>Radikální levice</b>	.817	.804	.753	.756	.831
<b>Zelení</b>	-	.753	.755	.860	.971

<sup>52</sup> Srv. §53 z.č. 62/2003 Sb.

<sup>53</sup> Následující část je založena na Corbett a kol. 2005, s. 48-55.

<sup>54</sup> Např. ve volbách do Parlamentu v roce 1999 (v roce 2004 statistiky ovlivňují poslanci z nově přistoupivších států) znovuzískalo mandát pouze 45 % členů. Od roku 1979 zasedá nepřetržitě jen šest poslanců.

<sup>55</sup> Za Švédsko bylo zvoleno 58 % žen, za Kypr a Maltu žádná. ČR je s 21 % zastoupením žen na 22. místě.

<sup>56</sup> V české literatuře se můžeme setkat i s označením politický klub nebo frakce.

<sup>57</sup> Toto ustanovení zabraňuje, aby byly tvořeny skupiny složené pouze z příslušníků jednoho státu.

<sup>58</sup> Není možné tedy vytvořit skupinu pouze formálně politicky propojenou. Srv. T-222/99, T-327/99 a T-329/99 *Martinez v European Parliament* [2001] ECR II-2823, body 145-149.

Poznámka: Vyšší číslo znamená, že více členů skupiny hlasovalo u návrhů stejným způsobem (1=všichni členové skupiny hlasovali u všech návrhů v daném volebním období stejně).

Zdroj: Hix, Simon a kol., 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: CUP, s. 102.

Na druhou stranu v Parlamentu příliš nefunguje rozdělení na pravici-levici, většina rozhodnutí je předjednána největšími skupinami a pak je těmito skupinami odhlasována společně, což souvisí i s tím, že pro mnoho rozhodnutí musí Parlament získat značnou většinu (viz kapitola 3.4).<sup>59</sup> I přes zařazení poslanců do skupin občas nastane situace, kdy poslanci z jednoho státu hlasují společně proti vůli vedení svých skupin, neboť předmětný návrh považují za jádro národního zájmu.<sup>60</sup> V současné době v Parlamentu působí tyto politické skupiny:<sup>61</sup>

- **Skupina Evropské lidové strany a Evropských demokratů** (zkratka EPP-ED). V Parlamentu je již od prvních přímých voleb (byť původně pod jinými jmény), od voleb v roce 1999 je nejsilnější skupinou. Jejími členy byli původně poslanci zvolení především za křesťansko-demokratické strany, postupně se k ní ale přidávaly i strany středové nebo konzervativní (proto bylo přidáno do názvu označení Evropští demokraté). Z důvodu velké různorodosti jsou názory na směřování Unie uvnitř skupiny rozdílné, od příznivců rychlejší integrace až po euroskeptiky.<sup>62</sup> Skupina má 277 poslanců ze všech států Unie.<sup>63</sup>
- **Skupina sociálních demokratů v Evropském parlamentu** (PES). V Parlamentu 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 i hospodářské oblasti. Obecně se skupina vyjadřuje pro prohlubování integrace. Má 218 členů z 25 zemí.<sup>64</sup>
- **Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu** (ALDE). Funguje (byť původně pod jinými jmény) již od prvních přímých voleb do Parlamentu. Tvoří ji zástupci liberálních centristických a pravicových stran. Její program je silně pro-evropský, skupina značně posílila po rozšíření. Má 106 poslanců z 24 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 42 poslanců ze 13 zemí.
- **Skupina Unie pro Evropu národů** (UEN). Vznikla v roce 1999, po volbách 2004 posílila především díky poslancům z polské strany Právo a spravedlnost. Má konzervativní program a je proti federalistické Unii, soudržnost ale není nejvyšší. Má 39 poslanců z 6 zemí.

<sup>59</sup> Podle výsledků hlasování tři největší politické skupiny hlasují stejným způsobem zhruba ve dvou třetinách případů. Pro podrobnější údaje o vzájemných vztazích mezi skupinami a jejich přístupu k hlasování srv. Hix a kol. 2005, s. 209-34.

<sup>60</sup> Např. v roce 2001 němečtí europoslanci po nátlaku německé vlády hlasovali jako jeden blok proti návrhu Směrnice o nabídkách převzetí a přispěli k jejímu odmítnutí. Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 293.

<sup>61</sup> Podrobněji srv. stránky jednotlivých skupin na [http://www.europarl.europa.eu/groups/default\\_cs.htm](http://www.europarl.europa.eu/groups/default_cs.htm) (navštíveno 27. ledna 2007).

<sup>62</sup> Mezi zástupce druhého tábora patří např. britská Konzervativní strana nebo ODS, které uvažují i o vystoupení a založení vlastní skupiny.

<sup>63</sup> Za ČR jsou členy skupiny ODS (9 poslanců), KDÚ-ČSL (2 poslanci) a Evropští demokraté (3 poslanci).

<sup>64</sup> ČR zastupují dva poslanci zvolení za ČSSD.

- **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 41 poslanců z 12 zemí.<sup>65</sup>
- **Skupina nezávislých/demokracie (ID).** Tvoří ji euroskeptičtí poslanci, jejím cílem je Evropa suverénních národních států. Vznikla po volbách v roce 1999. Má 23 členů z 9 zemí.<sup>66</sup>
- **Identita, tradice, suverenita (ITS).** Tvoří ji poslanci z krajně pravicových extrémistických stran. Vznikla v lednu 2007, poté co zapojení takto zaměřených poslanců z Bulharska a Rumunska umožnilo překonat požadovanou hranici pro vznik skupiny. Ostatní skupiny se zavázaly s ITS nespolupracovat. Má 20 poslanců ze 7 zemí.<sup>67</sup>
- **Nezařazení.** Několik poslanců není členem žádné skupiny, i přes s tím souvisejícími nevýhody. Celkem se jedná o 14 poslanců z pěti zemí.<sup>68</sup>

Jak již bylo zdůrazněno, politické skupiny nelze zaměňovat za politické strany. Přesto se národní politické strany s podobným zaměřením i názory sdružují do nadnárodních aliancí, které se označují jako evropské politické strany. Podle čl. 191 pododstavce prvního SES jsou významným faktorem integrace a přispívají k vytváření evropského povědomí a vyjadřují politickou vůli občanů Unie. Čl. 191 pododstavec druhý SES zároveň říká, že Rada spolu s Parlamentem stanoví podle procedury spolurozhodování pravidla, kterými se řídí tyto politické strany a pravidla pro jejich financování. Po delších jednáních byl prováděcí předpis přijat v roce 2003.<sup>69</sup> Pro získání statutu evropské politické strany a s ním spojenými finančními příspěvky je třeba splnit určité podmínky. V současnosti existuje zhruba deset evropských politických stran, nejvýznamnější jsou Strana evropských socialistů, Evropská lidová strana a Evropská liberálně demokratická a reformní strana. Ty tvoří i základ třech nejpočetnějších skupin v Parlamentu (viz výše). Přes lákavou definici obsaženou v čl. 191 SES nejsou evropské politické strany soudržnými organizacemi, které by skutečně vyjadřovaly zájmy občanů Unie, ale volnými federacemi příbuzných národních stran, které spolupracují, pokud je to pro ně výhodné.<sup>70</sup>

Vnitřní organizace Parlamentu je podobná parlamentům národním. Vede ho předseda, který je volen na 2,5 roku (čl. 197 pododstavec první SES). Povinnosti předsedy určuje čl. 19 JŘ, předseda řídí všechny činnosti Parlamentu a jeho orgánů za podmínek stanovených jednacím řádem a zastupuje instituci navenek.<sup>71</sup> Předseda musí být obratným politikem i úředníkem zároveň, na obsazení této funkce se obvykle nejsilnější politické skupiny dohodnou na počátku volebního období s tím, že pro jeho první část je zvolena osoba z jedné skupiny, pro druhou z druhé. Tak například v současném období 2004-2009 takovou dohodu uzavřely skupiny EPP-ED a PES. Od července 2004 byl předsedou Španěl Josep Borrell Fontelles (PES), v lednu 2007 byl zvolen na zbytek funkčního období Němec Hans-Gerg Pöttering (EPP-ED). Kromě předsedy je voleno na stejnou dobu i 14

<sup>65</sup> Jednou z nejsilnějších stran ve skupině je KSČM se šesti poslanci.

<sup>66</sup> ČR je zastoupena Vladimírem Železným.

<sup>67</sup> Srv. informace o skupině dostupné na [http://en.wikipedia.org/wiki/Identity,\\_Tradition,\\_Sovereignty](http://en.wikipedia.org/wiki/Identity,_Tradition,_Sovereignty) (navštíveno 25. ledna 2007). V listopadu 2007 se tato skupina rozpadla.

<sup>68</sup> Včetně Jany Bobošíkové z ČR.

<sup>69</sup> Srv. Regulation 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. OJ L 297, 15. listopadu 2003, s. 1 a násl.

<sup>70</sup> Více k problematice evropských politických stran a dopadu přijetí nařízení 2004/2003 viz Lighfoot 2006, s. 303-14.

<sup>71</sup> Srv. také další funkce předsedy popsané v jiných částech této práce.

místopředsedů, kteří dohromady tvoří předsednictvo (čl. 197 pododstavec první SES, čl. 21 JŘ).<sup>72</sup> Úkolem předsednictva je zejména zajišťovat finanční a organizační záležitosti Parlamentu (čl. 22 JŘ). Důležitější roli má Konference předsedů, kterou tvoří předseda Parlamentu a předsedové politických skupin (čl. 23 JŘ), Konference rozhoduje o organizaci práce Parlamentu včetně plánování legislativní činnosti, připravuje pořad zasedání, je odpovědná za záležitosti týkající se složení a působnosti výborů (čl. 24 JŘ). Konference se snaží rozhodovat konsenzem, pokud není možný, má každý předseda skupiny tolik hlasů, kolik je v jeho skupině poslanců (čl. 23 odst. 3 JŘ).

Většina práce Parlamentu probíhá ve výborech.<sup>73</sup> Podle jednoho přirovnání „jestliže politické skupiny jsou krví Parlamentu, pak výbory tvoří jeho páteř“.<sup>74</sup> Výbory jsou dvojího druhu: stálé a dočasné.<sup>75</sup> První z nich jsou důležitější, jsou vytvářeny na základě obsahu činnosti, kterou řeší. Ve funkčním období 2004-2009 funguje 20 stálých výborů (například Výbor pro zahraniční věci, Petiční výbor, Hospodářský a měnový výbor).<sup>76</sup> Většina poslanců je členem jednoho výboru, někteří mohou ale působit ve vícero z nich. Obsazení výborů a jejich vedoucích pozic (předseda, místopředsedové) je navrhováno Konferencí předsedů a má odrážet složení Parlamentu (čl. 177 JŘ). V praxi to znamená, že zastoupení ve výborech odpovídá velikosti politických skupin a podobně jsou rozděleny i funkce ve výborech. Složení se může měnit každých 2,5 roku. Výbor má průměrně kolem 40-60 členů podle svého významu. Organizačně je činnost výborů zajišťována a koordinována Konferencí předsedů výborů (čl. 26 JŘ). Hlavní funkcí výborů je podrobné projednávání legislativních návrhů.

Stejně jako u jiných institucí Unie se i činnost Parlamentu opírá o administrativní aparát, který představuje Generální sekretariát. Ten je veden generálním tajemníkem jmenovaným předsednictvem (čl. 197 odst. 1 JŘ). Vnitřně je sekretariát rozdělen do osmi generálních ředitelství (DG) a horizontálně působícího právního oddělení. Jelikož Parlament klade velký důraz na udržení vícejazyčnosti Unie a každý poslanec se může vyjadřovat ve svém mateřském jazyce, třetinu zaměstnanců sekretariátu tvoří překladatelé a tlumočníci.<sup>77</sup> Ke konci roku 2006 měl Parlament 4999 zaměstnanců, což z něj činí druhého největšího zaměstnavatele po Komisi.<sup>78</sup>

### **3.32 Fungování a rozhodování Parlamentu**

Mimo příslušných ustanovení SES se práce Parlamentu řídí především již na jiných místech zmíněným jednacím řádem, který je přijímán většinou poslanců (čl. 199 pododstavec první SES). Podle čl. 196 SES zasedá Parlament jednou ročně vždy druhé úterý v březnu. Termínem zasedání se však nemíní jedno setkání, ale období jednoho roku a dělí se do dílčích zasedání, které zahrnují i jednání výborů a politických skupin. Dílčí zasedání (pléna) se zpravidla konají každý měsíc (čl. 126 JŘ) s výjimkou srpna, v říjnu nebo v září naopak probíhají dvě, takže celkem se Parlament sejde dvanáctkrát ročně.<sup>79</sup> Plénum začíná vždy v pondělí a končí v průběhu čtvrtka, místem jednání je Štrasburk.

Program pléna je připraven Konferencí předsedů po konzultaci Konference předsedů výborů a schvalují ho poslanci na začátku dílčího zasedání (čl. 130 JŘ). Hlavní náplní pléna je diskuze a

<sup>72</sup> Členy předsednictva je i šest kvestorů, ti ale mají pouze poradní funkci. Jsou zodpovědní za řešení běžných organizačních záležitostí.

<sup>73</sup> Více k složení a fungování výborů srv. Corbett a kol. 2005, s. 120-48.

<sup>74</sup> Westlake 1994, s. 191, citováno dle Hix 2005, s. 93.

<sup>75</sup> Dočasné výbory se zřizují při konkrétní potřebě na nejdéle 12 měsíců (srv. čl. 175 JŘ a dále kapitulu 3.4.3).

<sup>76</sup> Seznam výborů včetně jejich hlavních úkolů je obsažen v příloze VI JŘ.

<sup>77</sup> Parlament je největším zaměstnavatelem překladatelů a tlumočnicků na světě.

<sup>78</sup> Evropská komise 2007, s. 196.

<sup>79</sup> Každý rok se koná ještě šest kratších zasedání v Bruselu. Informace o průběhu jednání (pokud není uvedeno jinak) jsou založeny na Corbett a kol. 2005, s. 160-71.

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) nebo pozvaní hosté. Členové Komise i zástupce Rady se mohou účastnit schůzí a kdykoliv se ujmout slova (čl. 197 SES spolu s čl. 103 JŘ). Nestanoví-li SES jinak, usnáší se Parlament nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů (čl. 198 pododstavec první SES), přitom výjimek je poměrně mnoho, v některých případech SES určuje nutnost dosažení nadpoloviční většiny všech poslanců,<sup>80</sup> v jiných třípětinovou<sup>81</sup> nebo dokonce dvoutřetinovou většinu.<sup>82</sup> Zasedání pléna i výborů jsou zásadně přístupná veřejnosti (čl. 96 JŘ), míra otevřenosti vůči médiím i veřejnosti je u Parlamentu nesrovnatelně větší oproti ostatním institucím Unie.

Na rozdíl od dalších institucí Unie je u Parlamentu velmi složitá otázka jeho sídla. Zasedání se od jeho počátků konají ve Štrasburku,<sup>83</sup> jiné části ale sídlí v Bruselu a Lucemburku, toto uspořádání prozatímne potvrdila i Slučovací smlouva v roce 1965. Vlády členských států na summitu Evropské rady v Edinburhu v roce 1992 potvrdily toto řešení, podle jejich rozhodnutí:

„Evropský parlament má sídlo ve Štrasburku, kde se konají plenární zasedání, která trvají 12 měsíců, včetně zasedání o rozpočtu. Doplnující plenární zasedání se konají v Bruselu. Výbory Evropského parlamentu zasedají v Bruselu. Generální sekretariát Evropského parlamentu a jeho útvary sídlí v Lucemburku.“<sup>84</sup>

Efektivita práce Parlamentu 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 i 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 Parlament vydržovat množství budov (většina poslanců má kanceláře v Bruselu i Štrasburku). Kromě dopadu na výkonnost činnosti je tato praxe i finančně náročná, rozpočet Unie přijde na zhruba 200 milionů eur ročně.<sup>85</sup> Poslanci Parlamentu se již mnohokrát vyslovili pro změnu a požadují, aby se jediným sídlem Parlamentu stal Brusel, kde i dnes tráví většinu času a kde by to dávalo smysl i vzhledem ke stykům Parlamentu s ostatními institucemi. Změna je ale blokována vládami Lucemburska a Francie, které se z prestižních i finančních důvodů nechtějí sídel Parlamentu vzdát.<sup>86</sup> Parlament ve své snaze ovšem neustává,<sup>87</sup> v poslední době se tématu ujala i veřejnost a v kampani *oneseat* bylo získáno více než jeden

<sup>80</sup> Např. čl. 190 odst. 4 SES, čl. 199 pododstavec první SES, čl. 251 odst. 2 písm. a), b) SES; čl. 272 odst. 4 SES.

<sup>81</sup> Dvojitá většina: nadpoloviční většina všech hlasů a k tomu tři pětiny odevzdaných hlasů. Např. čl. 272 odst. 6, 9 SES

<sup>82</sup> Dvojitá většina: nadpoloviční většina všech hlasů a k tomu dvě třetiny odevzdaných hlasů. Např. čl. 201 pododstavec první SES, čl. 272 odst. 8 SES, čl. 7 SEU.

<sup>83</sup> Štrasburk byl místem setkání Parlamentního shromáždění Rady Evropy už od konce 40. let, Shromáždění využívalo jeho budov, protože žádné podobně vybavené objekty nebyly v Evropě k dispozici.

<sup>84</sup> 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.).

<sup>85</sup> Více k dopadům vícero sídel Parlamentu na práci poslanců srv. Corbett a kol. 2005, s. 31-6.

<sup>86</sup> Soudní dvůr rozhodl, že právo Parlamentu na svobodu vnitřní organizace se nevztahuje na určení svého sídla a že Parlament nemůže porušovat Protokol o umístění sídel orgánů. C-345/95 *France v European Parliament* [1997] ECR I-5215, body 19-35.

<sup>87</sup> Srv. jeho návrh pro mezivládní konferenci v roce 2000. European Parliament 2000, s. 6.

milion podpisů pod petici požadujících po členských státech uznání Bruselu jako jediného sídla Parlamentu.<sup>88</sup>

### 3.4 Právomoci Parlamentu

Funkce parlamentů jsou pevně zakotveny v základech demokratických politických systémů. Parlamenti v tomto smyslu obvykle plní tři hlavní úkoly: jsou hlavním orgánem legislativní činnosti, mají hlavní slovo v otázce rozpočtu státu a kontrolují či přímo od sebe odvozují exekutivu. Ne všechny parlamenti národních států světa plní tyto funkce ve stejné míře, jsou parlamenti silnější i slabší dle ustanovení ústav a tradic předmětných států.

Právomoci Evropského parlamentu se s jejich rozšiřováním v průběhu integrace blíží výše uvedeným předpokladům, zůstávají ovšem některé rozdíly zohledňující skutečnost, že Unie není státem. Právomoci Parlamentu nejsou v zakládacích smlouvách obecně nikde definovány, pouze čl. 189 SES uvádí, že Parlament vykoná pravomoci, které mu SES svěřuje, proto je třeba vycházet z článků obsažených v ostatních částech SES. V případě druhé a třetího pilíře je pozice Parlamentu slabší než u pilíře komunitárního a redukuje se na omezené množství činností. Pro přehlednost jsou dále pravomoci rozděleny do obsahově příbuzných kategorií.

#### 3.4.1 *Rozpočtová pravomoc (čl. 272 SES)*

Právomoci v oblasti rozpočtu tvoří jednu ze základních činností každého parlamentu. Vzhledem ke specifickému uspořádání Unie ovšem nelze srovnávat roli Parlamentu s pozicí parlamentů národních. Stejně jako u ostatních aktivit Unie i zde se pravomoci Parlamentu prolínají s pravomocemi Komise a zejména Rady, všechny tři instituce musí při schvalování rozpočtu spolupracovat.<sup>89</sup> Procedura přijímání rozpočtu se v čase vyvíjela. Od Římských smluv Parlament měl pouze jednu pravomoc, odmítnout z vážných důvodů návrh rozpočtu jako celek (dnes čl. 272 odst. 8 SES).<sup>90</sup> První a druhá smlouva o rozpočtových ustanoveních<sup>91</sup> posílily pozici Parlamentu v rozpočtové oblasti a daly mu právo podílet se i na změnách struktury výdajů. Parlament nemůže ale ovlivňovat výdaje rozpočtu jako celek, ale pouze tzv. nepovinné výdaje, u povinných výdajů konečné rozhodnutí drží Rada. Za povinné výdaje se označují ty, které vyplývají povinně ze SES nebo z aktů přijatých na jejím základě.<sup>92</sup> V konkrétních číslech tvoří povinné výdaje zhruba 50 % rozpočtu (zejména náklady zemědělské politiky), nepovinné výdaje představují druhou polovinu výdajů a jsou zastoupeny hlavně strukturálními fondy a výzkumem. Lze ale říci, že rozdělení výdajů přes výše danou definici není

---

<sup>88</sup> Viz stránka petice <http://oneseat.eu/> (navštíveno 16. ledna 2007).

<sup>89</sup> Zde se věnujeme pouze podílu institucí na přijímání rozpočtu, nikoliv problematice rozpočtu Unie jako takovému, podrobnější informace viz König a Lacina 2004.

<sup>90</sup> Pro odmítnutí rozpočtu je potřeba nejvyšší v SES předepsaná většina- nadpoloviční většina všech a dvoutřetinová většina přítomných poslanců.

<sup>91</sup> První smlouva o rozpočtových ustanoveních z roku 1970 (Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Journal Officiel L 2, 2. ledna 1971, s. 1 a násl.); Druhá smlouva o rozpočtových ustanoveních z roku 1975 (Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council of the European Communities. Official Journal L 359, 31. prosince 1977, s. 1 a násl.).

<sup>92</sup> Bod 34 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení. Úř. věst. C 139, 14. června 2006, s. 1 a násl. (Jedná se o parafrázi ustanovení čl. 272 odst. 4 SES). Dohoda se snaží rozdělení dále vyjasnit a výdaje klasifikuje (viz Příloha III), i tak se ale v některých případech odlišení výdajů stává centrem sporů mezi Radou a Parlamentem.

zcela jasné, například vyplácení platů zaměstnanců Společenství je právně závazné, přesto patří mezi nepovinné výdaje.<sup>93</sup>

Ještě před samotným popisem přijímání rozpočtu je třeba upozornit, že od konce 80. let se v rámci snahy o stabilizaci rozpočtové situace Společenství přistoupilo k systému tzv. finančních rámců (také finanční perspektiva). Ty jsou přijímány na víceleté období a na každý rok určují maximální možný strop výdajů. Nejdůležitější roli při přijímání víceletého finančního rámce hraje Evropská rada, Parlament musí potvrdit konečné znění. Rámeček není zakotven v primárním právu a vychází z interinstitucionálních dohod mezi orgány. Poslední perspektiva byla Evropskou radou schválena po dlouhých jednáních v prosinci 2005 a je platná pro období 2007-2013. Celkové výdaje Unie v tomto časovém rozmezí jsou omezeny na 864 miliard euro.<sup>94</sup> S ohledem na stropy ve finančním rámci je prostor při každoročním jednání o rozpočtu omezený.

Proces přijímání rozpočtu je velmi komplikovaný, proto zde bude představen pouze schematicky. Komise po získání požadavků z ostatních institucí sestaví předběžný návrh rozpočtu, který podléhá schválení Radou, následně je návrh (do 5. října roku předcházejícímu předmětného rozpočtu) předložen Parlamentu a začíná první čtení.

- **první čtení:** Pokud Parlament návrh rozpočtu schválí, je ten definitivně přijat, pravděpodobnost tohoto kroku je ale minimální. Parlament je oprávněn u nepovinných výdajů návrh rozpočtu pozměnit, u povinných pouze doporučuje změny návrhu Radě. Pozměněný rozpočet je odeslán Radě. Ta u nepovinných výdajů může změny přijmout, u povinných je třeba výslovného souhlasu s doporučeními Parlamentu, aby ty platily.
- **druhé čtení:** Změněný návrh Rady posuzuje opět Parlament. Povinné výdaje už nemůže nijak ovlivnit, platí verze obdržaná z Rady. U nepovinných výdajů má naopak poslední slovo Parlament, může učinit změny dle své vůle, je přitom ale omezen ustanoveními čl. 272 odst. 9 a 10 SES. V této chvíli může Parlament rozpočet odmítnout z vážných důvodů jako celek, celá procedura se pak vrací zpět a Komise podává nový předběžný návrh.<sup>95</sup> V opačném případě Parlament rozpočet definitivně schválí a předseda Parlamentu učiní prohlášení v tomto smyslu.

Podobně jako u procedury spolurozhodování je i zde důležitá neformální spolupráce všech tří institucí, proto jsou svolávány třístranná jednání (tzv. *trialogy*), na kterých se zástupci institucí snaží sladit vzájemné pozice a dojít k dohodě usnadňující přijetí rozpočtu.<sup>96</sup> Tento přístup sice usnadňuje přijetí rozpočtu, na druhou stranu je nutné přiznat, že pokud je již tak složitý postup přijímání rozpočtu dle SES dále komplikován množstvím formálních a neformálních dohod mezi institucemi, celý proces se stává pro veřejnost absolutně neprůhledným a trpí legitimitou rozpočtu i Unie jako celku. Navrhovaná Reformní smlouva se proto snaží situaci zjednodušit (viz 10.1).

---

<sup>93</sup> Srv. European Convention, 2002. Legislative procedures (including the budgetary procedure): current situation. *CONV 216/02*, s. 16.

<sup>94</sup> Přesné částky včetně rozdělení do výdajových oblastí a jednotlivých let viz Příloha I Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení. Jelikož rozpočet Společenství musí být vyrovnaný (čl. 268 pododstavec třetí SES), příjmy se rovnají výdajům.

<sup>95</sup> Jen tímto způsobem tak Parlament může vyjádřit svou nespokojenost se strukturou povinných výdajů. V historii Společenství Parlament odmítl tři rozpočty, v roce 1979, 1982 a 1984. Všechny případy tak nastaly před dohodami o stabilizaci rozpočtu na konci 80. let.

<sup>96</sup> *Trialog* se svolává ještě před podáním předběžného návrhu Komise, před prvním čtením a po skončení prvního čtení. Srv. Příloha II (bod C 3-5) Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení.

### 3.4.2 *Legislativní pravomoc*

Unie vydává každý rok velké množství legislativních aktů, na jejichž tvorbě a přijímání se podílejí její instituce, jmenovitě Rada, Komise a Parlament.<sup>97</sup> Proces přijímání legislativy ve Společenství je velmi komplikovaný a komplexní, celkem existuje 22 procedur (pokud počítáme i s různými možnostmi hlasování v Radě), jak je možné přijmout legislativní akt.<sup>98</sup> Určení, která procedura se použije, vychází z obsahu legislativního návrhu, kterému je přiřazen určitý článek SES, na kterém je návrh založen (právní základ). Každý právní základ pak obsahuje popis procedury, která se použije pro přijetí legislativních aktů na něm založených, případně přímo odkazuje na článek SES, kde je příslušný postup popsán. Procedury se liší odlišným zapojením výše zmíněných institucí, ne ve všech případech se musí účastnit Parlament.<sup>99</sup> Většina legislativních postupů má dvě pevné kotvy- na počátku je Komise, která drží monopol na navrhování legislativy (viz kapitola 6.4.1). Od Maastrichtské smlouvy má Parlament právo většinou svých členů požádat Komisi, aby nějaký návrh předložila (čl. 192 pododstavec druhý SES, srv. také čl. 39 JŘ), podle některých názorů je tato pravomoc velmi blízko skutečnému právu na legislativní iniciativu.<sup>100</sup> Komise nemusí žádosti Parlamentu vyhovět, obě instituce se ale snaží o rozumnou dohodu. Naopak na konci schvalování každého návrhu je Rada, bez jejíhož souhlasu není možné žádnou legislativu přijmout. Základním rozdílem mezi jednotlivými procedurami je míra zapojení Parlamentu, proto se také procedurami zabýváme na tomto místě. Ačkoliv legislativních postupů je mnoho, nejčastěji jsou používány v současnosti tři z nich: konzultace, spolurozhodování a souhlas, pomocí kterých je přijímáno až 90 % všech legislativních aktů Společenství.<sup>101</sup> Výklad nejdůležitějších procedur následuje (pro působení Parlamentu srv. také čl. 33 až 68 JŘ):<sup>102</sup>

- a) **Konzultace.** Nejstarší procedura, zavedená již Římskými smlouvami. Při tomto postupu se Parlament vyjádří k návrhu Komise, následně o návrhu jedná Rada, nemusí ale brát na názor Parlamentu žádný ohled, ať ten již návrh odmítl úplně nebo vyjádřil přání návrh změnit. K proceduře se váže dlouhá řada rozhodnutí Soudního dvora, která upřesnila vzájemné vztahy Rady a Parlamentu. Přestože pro konečné rozhodnutí není názor Parlamentu rozhodující, nesmí například Rada návrh pod hrozbou neplatnosti přijmout před tím, než Parlament svůj názor vyjádří.<sup>103</sup> Naopak Parlament je povinen svého práva nezneužívat a nesmí odkládat vyjádření svého názoru na neurčito.<sup>104</sup> Jestliže Rada po obdržení názoru Parlamentu učiní v návrhu významné změny, musí požádat Parlament o konzultaci znovu.<sup>105</sup>

<sup>97</sup> V případě přijímání či změn primárního práva je situace složitější.

<sup>98</sup> European Convention, 2002. Legislative procedures (including the budgetary procedure): current situation. CONV 216/02, s. 6 a Annex 1 (zde jsou procedury vyjmenovány).

<sup>99</sup> Tyto zvláštní případy, kdy je legislativa přijímána bez ingerence Parlamentu, jsou podrobněji popsány v částech věnovaných Komisi a Radě.

<sup>100</sup> Majone 2002b, s. 376.

<sup>101</sup> Maurer 2003, s. 232.

<sup>102</sup> Pro svůj historický význam je zmíněna i procedura spolupráce. Pro podrobnější popis průběhu procedur a roli jednotlivých institucí v nich včetně praktického fungování srv. Dashwood 2001, s. 215-38 (spíše právní pohled); Corbett a kol. 2005, s. 196-239 (politologická analýza).

<sup>103</sup> 138/79 *Roquette Frères v Council* [1980] ECR 3333, body 33-37, 139/79 *Maižena v Council* [1980] ECR 3393, body 34-38.

<sup>104</sup> C-65/93 *Parliament v Council* [1995] ECR I-643, body 21-28.

<sup>105</sup> C-388/92 *Parliament v Council* [1994] ECR I-2067, bod 17; tato povinnost nevzniká v případě, že změny jsou pouze technického rázu nebo odpovídají změnám, které požadoval Parlament. 41/69 *ACF Chemiefarma v Commission* [1970] Rec. 661, body 68-70.



Při proceduře konzultace má tedy výsadní postavení Rada a Komise, role Parlamentu je pouze doplňková. Na počátku integrace spadala většina právních základů do této kategorie (u zbytku neměl Parlament pravomoci žádné), postupem doby ale bylo stále více právních základů přenášeno do procedur se silnější pozicí Parlamentu. I přes tento vývoj je konzultace i v současnosti používána v širokém spektru záležitostí, především v těch oblastech, kde si chtějí členské státy podržet širokou kontrolu. Mezi hlavní z nich patří společná zemědělská politika (čl. 37 odst. 2 a 3 SES), liberalizace služeb (čl. 52 odst. 1 SES), hospodářská soutěž (čl. 83 odst. 1 SES) nebo harmonizace nepřímých daní (čl. 93 SES).<sup>106</sup>

b) **Spolupráce (čl. 252 SES).** Zavedena Jednotným evropským aktem, tato procedura poprvé Parlament výrazněji zapojila do legislativního procesu. Postup má dvě fáze. V první se Rada kvalifikovanou většinou shodne na společném postoji. V druhé fázi přichází ke slovu Parlament, který má tři možnosti:

- schválí postoj Rady, ta pak pouze potvrdí celý návrh.
- odmítne postoj Rady, ta může přehlasovat Parlament a přijmout svoji původní pozici, ale pouze jednomyslně.
- absolutní většinou hlasů Parlament přijme dodatky k postoji Rady, ta změněnou pozici potvrdí kvalifikovanou většinou nebo může učinit další změny, ty ale pouze jednomyslně.<sup>107</sup>

Z uvedeného je zřejmé, že Parlament při spolupráci nedisponuje právem veta a Rada ho může přehlasovat. Na druhou stranu se tak může stát pouze jednomyslně, zatímco pokud Rada souhlasí s Parlamentem, je možné návrh přijmout pouze kvalifikovanou většinou. Rozdíl mezi většinami v Radě je tak základem procedury spolupráce. Uvedením procedury spolurozhodování Maastrichtskou smlouvou bylo množství záležitostí spadajících pod spolupráci přeřazeno do spolurozhodování, Amsterdamská smlouva tento trend dále akcelerovala. Dnes je používána pouze pro omezené množství aktů z oblasti Hospodářské a měnové unie<sup>108</sup> a v praxi se téměř nevyskytuje.

c) **Spolurozhodování (čl. 251 SES).** Proceduru poprvé zavedla Maastrichtská smlouva, dále byla upravena Amsterdamskou smlouvou, úloha Parlamentu je zde rovna Radě, obě dvě instituce tak mají právo veta. Postup spolurozhodování je velice složitý, mohou proběhnout celkem tři fáze (čtení), dále nabídneme pouze stručnější popis procedury.<sup>109</sup>

- první čtení: Parlament posoudí návrh Komise a vyjádří svůj názor,<sup>110</sup> případně přidá svoje dodatky (jako u konzultace). Následně posuzuje návrh Rada, jestliže souhlasí s dodatky Parlamentu nebo Parlament návrh Komise schválil bez dodatků, Rada může legislativní akt definitivně schválit. Jestliže tomu tak není, Rada přijme společný postoj a předá ho Parlamentu. První čtení není vázáno žádnými časovými lhůtami.

<sup>106</sup> Komplexní seznam právních základů, které předpokládají užití konzultace nabízí Chalmers a kol. 2006, s. 179-80.

<sup>107</sup> Ve všech případech musí Parlament spolupracovat s Komisí (srv. čl. 252 písm. d) SES).

<sup>108</sup> Čl. 99 odst. 5 SES, čl. 102 odst. 2 SES, čl. 103 odst. 2 SES, čl. 106 odst. 2 SES.

<sup>109</sup> Rada na svých stránkách nabízí podrobného průvodce spolurozhodováním, včetně nezbytných schémat a dokumentů. Dostupné na [http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/code\\_EN.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/code_EN.pdf) (navštíveno 27. února 2007).

<sup>110</sup> V různých fázích procedury jsou v Parlamentu pro rozhodnutí potřebné odlišné většiny (většina přítomných nebo většina všech). Srv. čl. 251 SES.

- druhé čtení: Do tří měsíců po předání musí Parlament o společném postoji Rady rozhodnout, má přitom několik možností. 1) Parlament souhlasí s postojem Rady, akt je definitivně schválen. 2) Parlament odmítne postoj Rady, akt je definitivně odmítnut. 3) Parlament navrhne změny v postoji a předá návrh Radě, která musí rozhodnout do tří měsíců. Jestliže souhlasí se změněným společným postojem, je akt definitivně přijat. Pokud změny navržené Parlamentem odmítne, předseda Rady spolu s předsedou Parlamentu do šesti týdnů svolají dohodovací výbor.
- dohodovací výbor a třetí čtení: Práce výboru se účastní stejné množství zástupců Rady i Parlamentu, kteří se (pod vedením Komise jako nestranného arbitra) snaží dohodnout na společném návrhu, který by byl akceptovatelný pro obě strany. Výchozím textem je pro ně postoj navržený Parlamentem Radě na konci druhého čtení, dohodovací výbor má ale v zájmu dosažení výsledku širokou pravomoc uvážení případných změn.<sup>111</sup> Společný návrh musí být potvrzen oběma složkami výboru, u zástupců Rady kvalifikovanou většinou, u zástupců Parlamentu stačí prostá většina. Jestliže se shody nedosáhne nebo nejsou získány potřebné většiny, návrh je definitivně odmítnut. Jednání výboru je omezeno lhůtou šesti týdnů. Pokud dohodovací výbor úspěšně připravil a odsouhlasil společný návrh, začíná třetí čtení. V něm v další lhůtě šesti týdnů musí Parlament i Rada společný návrh schválit. V případě, že se tak stane, je legislativní akt definitivně schválen, jinak je definitivně odmítnut.

Spolurozhodování je nejdemokratičtější legislativní procedurou ve Společenství, neboť dává stejný prostor Parlamentu jako zástupci občanů Unie a Radě jako reprezentantu členských států. Komplexnost procedury vyžaduje velmi úzkou spolupráci obou institucí i Komise, která sice má méně významné postavení než u ostatních procedur, její role nezávislého usmiřovatele je ale nezastupitelná.<sup>112</sup> Všechny tři instituce uzavřely i společnou dohodu, která podrobněji upravuje vzájemné vztahy při spolurozhodování.<sup>113</sup> Ačkoliv by se na první pohled mohlo zdát, že získáním veta Parlament začne svoji pravomoc využívat, ve skutečnosti tomu tak není a hlavním cílem je dosáhnout shody mezi institucemi a legislativní návrh schválit. Nástrojem, který k tomu například napomáhá, je tzv. trialog, který sdružuje minimální počet osob ze všech tří institucí (dohromady maximálně 10 osob), které jsou nejlépe obeznámeny s předmětným legislativním návrhem. Je svoláván v průběhu prvního i druhého čtení i před ustavením dohodovacího výboru a jeho úkolem je vyjasnit si přímo vzájemná stanoviska.<sup>114</sup> I statistiky uvedenou hypotézu potvrzují. V minulém volebním období (1999-2004) Parlament využil svého práva zcela návrh zamítnout pouze ve dvou případech ze 403 legislativních aktů projednávaných v proceduře spolurozhodování. Jak již také bylo zdůrazněno, akt může být schválen i v prvním nebo druhém čtení, což se také často děje (28 % aktů v prvním čtení, 50 % ve druhém). Pouze 22 % aktů se tedy dostane do dohodovacího řízení, kde také proběhla dvě zmíněná definitivní odmítnutí.<sup>115</sup> Můžeme tedy uzavřít, že spolurozhodování se osvědčilo a přes prvotní obavy z velké složitosti nevedlo

<sup>111</sup> C-344/04 *International Air Transport Association v Department for Transport* [2006] SbSD I-403, body 57-59.

<sup>112</sup> Podrobněji viz Burns 2004, s. 1-18.

<sup>113</sup> Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-decision Procedure. Official Journal C 148, 28. května 1999, s. 1-2. Základní princip spolupráce je uveden takto: „Instituce budou spolupracovat v dobré víře s cílem sladit jejich pozice co nejvíce, aby bylo možné akty schválit v prvním čtení co nejčastěji.“

<sup>114</sup> Více o vlivu a působení trialogu srv. Farrell a Héritier 2004, s. 1194-9.

<sup>115</sup> Statistiky převzaty z Evropský parlament 2004, s. 10-13.

k mohutnému používání veta nebo výraznému zpomalení legislativního procesu ve Společenství.<sup>116</sup>

Jak již bylo naznačeno, počet právních základů řídicích se čl. 251 SES v čase narůstal a po Amsterodamské smlouvě lze říci, že se používá ve většině případů. Mezi nejdůležitější oblasti patří vnitřní trh (čl. 95 odst. 1 SES), volný pohyb pracovníků (čl. 40 SES), dopravní politika (čl. 71 odst. 1 SES), vzdělávání (čl. 149 odst. 4 SES) nebo životní prostředí (čl. 175 odst. 1 SES).<sup>117</sup> Akty schválené v proceduře spolurozhodování jsou vydávány pod hlavičkou Evropského parlamentu i Rady a podepisují je předsedové obou institucí.<sup>118</sup>

- d) **Souhlas.** Poprvé byl do SES uveden Jednotným evropským aktem pro případy, kdy Parlament měl mít významnou pozici srovnatelnou s Radou. Podle této procedury legislativní akt vejde v platnost pouze tehdy, jestliže Parlament vysloví s jejím přijetím souhlas (*avis conforme*), má tedy právo veta. V tomto směru je souhlas podobný spolurozhodování, na rozdíl od něj ale není možné v návrhu činit žádné změny. Neprobíhá zde žádná interakce mezi Radou a Parlamentem, Rada schválí jednotnou pozici, se kterou Parlament buď vysloví souhlas, nebo ji odmítne.<sup>119</sup> Zpočátku byla procedura používána pouze pro schvalování otázek jako je přijímání nových členů (čl. 49 pododstavec první SEU) nebo přijetí asociačních dohod. Souhlas je dále nutný pro schvalování smluv v oblasti vnějších vztahů Společenství (viz dále). Důležitá je role Parlamentu při procesu pozastavení členství (čl. 7 SEU). Kromě těchto neběžných záležitostí je souhlas Parlamentu vyžadován i ve vybraných čistě legislativních případech, například u některých otázek Evropské centrální banky (čl. 105 odst. 6 SES, čl. 107 odst. 5 SES), u vymezení strukturálních fondů (čl. 161 SES) nebo u návrhu na všeobecné a přímé volby do Parlamentu (čl. 190 odst. 4 pododstavec první SES).

### 3.43 **Kontrolní pravomoc**

Pravomoc kontrolovat exekutivu patří mezi základní funkce každého parlamentu. Kontrolní činnost (je politika vykonávána efektivně a v souladu s platným právem?) se ovšem v moderní době stává stále obtížnější, neboť moc výkonná rozšiřuje okruh svých pravomocí a vnitřně se specializuje. Poslanci, kteří často nemají všechny informace či jim nejsou schopni plně rozumět, pak zaostávají za exekutivní složkou moci podporovanou rozsáhlou administrativou. V Parlamentu jsou tyto problémy znásobeny konstrukcí jeho kontrolních pravomocí, kdy ty jsou nejširší vůči Komisi. Ta ovšem má poměrně malou výkonnou moc (viz kapitola 6.4.5), spíše koordinuje činnost jí přímo nepodřízených těles, nejvýznamnější výkonnou pravomoc ve věcech Unie mají národní vlády. Vůči nim je však kontrola Parlamentu velmi slabá a omezuje se jen na vyšetřování nebo doporučení. Podobně tomu je i s kontrolou Rady a Evropské rady.<sup>120</sup>

Vůči Komisi jsou kontrolní pravomoci Parlamentu ze všech institucí Unie zdaleka nejširší. Již od počátku integrace má Parlament právo vyslovit nedůvěru Komisi (čl. 201 SES). Návrh musí podat nejméně jedna desetina poslanců (čl. 100 odst. 1 JŘ). Mezi návrhem a hlasováním je povinný odstup

<sup>116</sup> V tomto případě ale mluvíme jen o vnitřní efektivitě rozhodování, je zřejmé, že pro běžné občany Unie je přes svoji demokratičnost procedura spolurozhodování příliš komplikovaná a přijímání legislativy ho většinou nezajímá.

<sup>117</sup> Komplexní seznam právních základů, které předpokládají užití spolurozhodování nabízí Chalmers a kol. 2006, s. 180-1.

<sup>118</sup> Právní akt je označen např. takto: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu. Úř. věst. L 376, 27. prosince 2006, s. 36 a následující.

<sup>119</sup> Při proceduře neplatí žádné časové lhůty, je tedy i možné, že Parlament se návrhem odmítá zabývat po delší dobu.

<sup>120</sup> Pro podrobnější analýzu odpovědnosti a vzájemné kontroly institucí Unie i členských států srv. Menon a Weatherill, 2003, s. 113-32.

nejméně 72 hodin, to umožňuje vyjednávání a zabraňuje unáhleným rozhodnutím. Pro odvolání je třeba nejméně dvou třetin odevzdaných hlasů zastupujících nadpoloviční počet poslanců (čl. 201 druhý pododstavec SES), což je nejvyšší potřebná většina, kterou smlouvy pro Parlament předvídají. V historii Parlamentu bylo podáno deset návrhů na vyslovení nedůvěry, u osmi z nich proběhlo hlasování, vždy však byly návrhy drtivou většinou zamítnuty.<sup>121</sup> Nejblíže vyslovení nedůvěry byla Santerova Komise v lednu 1999 poté, co byly někteří její členové obviněni z podvodů, úplatkářství a nepotismu. Pro nedůvěru hlasovalo 232 poslanců, proti 293. Případ pokračoval zřízením nezávislého výboru, který ve své zprávě potvrdil většinu podezření.<sup>122</sup> Po zveřejnění zprávy výboru reálně hrozilo, že by se v Parlamentu získalo dostatek hlasů pro vyslovení nedůvěry, proto Santer i celá Komise raději v březnu 1999 podali před hlasováním demisi.<sup>123</sup> Poslední pokus vyjádřit nedůvěru Komisi proběhl v květnu 2004.<sup>124</sup> Nedůvěra Komisi je pojmána jako možnost *ultima ratio*, o čemž mimo jiné svědčí nutnost odvolat Komisi jako celek, potřeba vysoké většiny i porážka všech pokusů o tento krok.<sup>125</sup>

Rezignace Santerovy Komise ukázala, že hrozba vyslovením nedůvěry není jen prázdným gestem. Celá situace byla považována za triumf Parlamentu a vedla k posílení jeho role v institucionální rovině. Komise Romana Prodiho i jeho nástupce Barossa učinily mnoho kroků, které měly zajistit lepší spolupráci obou institucí, jejich konkrétním výsledkem je i dohoda upravující vzájemné vztahy Parlamentu a Komise.<sup>126</sup> Dohoda se dotýká i velkého přání Parlamentu- možnosti vyslovit nedůvěru jednotlivým komisařům, toto právo mu přitom nebylo primárním právem dosud přiznáno. Dohoda stanoví, že v případě usnesení Parlamentu o nedůvěře nějakému komisaři předseda Komise požadavek zvaží.<sup>127</sup> Částečnou kontrolní pravomocí Parlamentu je i jeho role při jmenování Komise (viz kapitola 6.2.3).

Parlament jako celek i jednotliví poslanci mají právo pokládat Komisi ústně či písemně otázky, na které Komise musí odpovědět (čl. 197 pododstavec třetí SES). Ústní otázky jsou zodpovězeny přímo během plenárního zasedání jedním z členů Komise, která je musí dostat alespoň týden dopředu (čl. 108 odst. 1 a 2 JŘ).<sup>128</sup> Písemné dotazy se zasílají Komisi po jejich schválení předsedou Parlamentu a jsou dvojího druhu: přednostní otázky musí být zodpovězeny do tří, obvyčné do šesti týdnů. Každý poslanec může podat nejvýše jednu prioritní otázku měsíčně. Odpovědi Komise jsou spolu s otázkami publikovány v Úředním věstníku kategorie C a samozřejmě na internetu (čl. 110 JŘ). Poslanci využívají možnosti interpelací velmi často, v roce 2006 bylo podáno 5327 písemných

---

<sup>121</sup> Pro důvody jednotlivých návrhů na vyslovení nedůvěry a výsledky hlasování srv. Leanerts a Van Nuffel 2005, s. 395 (poznámka pod čarou č. 55).

<sup>122</sup> Committee of Independent Experts 1999.

<sup>123</sup> Více k pádu Santerovy Komise jako i o důležitosti o problematice vyslovení nedůvěry Komisi Parlamentem viz Magnette 2001, s. 292-310; Craig 2000, s. 98-116.

<sup>124</sup> Důvodem byly nesrovnalosti v účetnictví Eurostatu. Pro odvolání Prodiho Komise bylo 88 poslanců, proti 515, 63 se zdrželo. Srv. Evropský parlament 2004a.

<sup>125</sup> Parlament by neměl např. využívat svého práva k nátlaku na Komisi k prosazení svých zájmů. K tomuto účelu slouží jeho právo podat žalobu na neplatnost (čl. 230 pododstavec druhý SES). C-70/88 *European Parliament v Council* [1990] ECR I-2041, bod 19.

<sup>126</sup> Viz Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission. C5-0349/2000. (Official Journal C 121, 24. dubna 2001, s. 122 a násl.). Dohoda je ve znění novelizovaném v květnu 2005 i součástí jednacích řádů Parlamentu jako příloha XIII.

<sup>127</sup> Podle změny přijaté v květnu 2005 musí předseda Komise zdůvodnit, proč případně odmítne vyhovět přání Parlamentu odvolat konkrétního komisaře (viz čl. 3 novelizované Rámcové dohody). Podle názoru Rady toto ustanovení ohrožuje rovnováhu mezi institucemi a neodpovídá primárnímu právu. Viz Prohlášení Rady týkající se rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Komisí. Úř. věst. C 161, 1. prosince 2005, s. 1 a násl.

<sup>128</sup> Podoba, délka i průběh interpelací je dále vymezen v čl. 109 JŘ a jeho příloze II.

otázek a 667 ústních (z toho u 87 z nich byla vedena následující debata).<sup>129</sup> Otázky se dotýkají širokého okruhu problémů, od zahraničních otázek až po lokální záležitosti. V některých případech se odpovědi dočkají i odezvy v médiích, příkladem budiž odpověď komisaře Vladimíra Špidly ze srpna 2006, podle které evropská legislativa nezakazuje diskriminaci zaměstnanců kvůli kouření.<sup>130</sup>

Komise musí Parlamentu předložit každý rok měsíc před zahájením jeho zasedání souhrnnou výroční zprávu o činnosti Společenství (čl. 212 SES), kterou Parlament následně projedná na veřejném zasedání (čl. 200 SES). Zpráva musí obsahovat i zvláštní kapitulu o vývoji sociální situace ve Společenství (čl. 145 pododstavec první SES). Projednání zprávy bylo dříve jedním z vrcholů roční práce Parlamentu, dnes již nemá velký význam. Důležitější je diskuze o legislativním a politickém programu Komise vždy pro následující rok, při které mohou poslanci ovlivnit priority Komise (čl. 33 JŘ). Informační povinnost má Komise vůči Parlamentu i v rozpočtových věcech. Komise spolu s předsednictvím pravidelně informuje poslance o vývoji ve druhém (čl. 21 SEU) i třetím pilíři (čl. 39 odst. 2 SEU). V mnoha případech je Parlament spolu s jinými institucemi příjemcem dalších zpráv, které musí Komise ze Smlouvy vypracovávat.

Parlament má pouze omezené možnosti 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. Z těchto důvodů primární právo o možnosti kontroly Rady mluví jen obecně, podle čl. 197 čtvrtého pododstavce SES je Rada oprávněná kdykoli vystoupit před Parlamentem za podmínek daných jednacím řádem Rady (srv. čl. 26 JŘ Rady). Parlament si za svoji existenci prosadil alespoň minimální míru kontroly. Již od sedmdesátých let má potvrzeno právo interpelovat Radu.<sup>131</sup> Vše probíhá podobným způsobem jako u Komise, pouze u ústních otázek je nutné je zaslat alespoň tři týdny před zodpovězením (čl. 108 odst. 2 JŘ). Odpovídá člen Rady, většinou zástupce předsednické země. V roce 2005 položil Parlament Radě 549 písemných a 430 ústních otázek (z toho 45 bylo s diskuzí).<sup>132</sup> Na začátku každého předsednictví jeho hlavní představitel předstupuje před Parlament a definuje své hlavní priority pro příštích šest měsíců, na konci je při stejné proceduře předsednictví zhodnoceno. V obou případech poslanci mohou klást dotazy a je vedena diskuze. Jak již bylo řečeno, Rada spolu s Komisí musí informovat Parlament o vývoji v mezivládních pilířích (čl. 21 pododstavec druhý a čl. 39 odst. 2 SEU).

Jestliže vůči Radě má Parlament pouze minimální kontrolní pravomoci, tím spíše to platí o kontrole Evropské rady, která je institucí s nejvýraznějším mezivládním charakterem v Unii a působí *de facto* mimo právní rámec Společenství. Kromě několika mimořádných v zakládacích smlouvách zmíněných případů, kdy musí být Parlament konzultován o rozhodnutí Evropské rady (srv. čl. 121 odst. 2 a 3 SES), jsou další vztahy obou institucí založeny především na politických dohodách. Každé zasedání Evropské rady začíná projevem předsedy Parlamentu, který účastníky summitu seznámí s náhledem poslanců na projednávané záležitosti. Následně probíhá krátká diskuze, předseda poté jednání opouští. Po ukončení summitu Evropská rada podává zprávu o zasedání (čl. 4 pododstavec třetí SEU), což dělá předseda Evropské rady ústně na plenárním zasedání – opět se koná diskuze a padají otázky poslanců. Na základě SES vykonává Parlament kontrolní pravomoci i vůči některým dalším institucím. Podle čl. 112 odst. 2 písm. b) SES je Parlament konzultován při jmenování

<sup>129</sup> Evropská komise 2007, s. 190. Debata se vede po těch otázkách, které pokládá výbor Parlamentu, politická skupina či alespoň 37 poslanců.

<sup>130</sup> Písemná otázka poslankyně Catherine Stihler (E-2369/06) a odpověď Vladimíra Špidly. Srv. komentář Záluský 2006, s. A1.

<sup>131</sup> Právo bylo garantováno dopisem předsedy Rady z 6. března 1973.

<sup>132</sup> Evropská komise 2007, s. 190.

prezidenta, viceprezidenta a členů Výkonné rady Evropské centrální banky. Prezident ECB i členové její Výkonné rady se účastní pravidelně slyšení před Hospodářským výborem Parlamentu. Prezident předkládá výroční zprávu o činnosti své instituce, poté obvykle následuje diskuze (čl. 113 odst. 3 SES, čl. 106 JŘ). Parlament je konzultován Radou například i při jmenování členů Účetního dvora (čl. 247 SES). Dominantní roli má Parlament při výběru ombudsmana. Poslanci se již dlouho neúspěšně snaží získat jistý vliv na proces selekce kandidátů na místa soudců Soudního dvora.

Od Maastrichtské smlouvy Parlament může na žádost čtvrtiny svých členů zřídit vyšetřovací výbor, který zkoumá obvinění z porušení práva Společenství nebo nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování (čl. 193 pododstavec první SES).<sup>133</sup> Vyšetřování podléhá jedinému omezení: nemůže se týkat případu, jenž je předmětem dosud neukončeného soudního řízení. Čl. 193 pododstavec třetí SES stanoví, že podrobnosti pro výkon tohoto práva stanoví společná dohoda Parlamentu, Rady a Komise, té bylo dosaženo až v roce 1995.<sup>134</sup> Složení výboru a pravidla jeho jednání si stanovuje Parlament sám (čl. 176 JŘ). Ostatní instituce i členské státy jsou povinny při vyšetřování plně spolupracovat (srv. čl. 10 SES). Výbor končí svou činnost předložením závěrečné zprávy (čl. 193 druhý pododstavec SES), poznatky z ní nejsou pro další instituce přímo závazné, ale mají svoji váhu politickou. Parlament zřizuje v průměru dva vyšetřovací výbory do roka, konkrétním příkladem může být vyšetřovací výbor zřízený v roce 1997, jehož úkolem bylo zkoumat odpovědnost institucí Unie i členských států za krizi způsobenou nemocí šílených krav.<sup>135</sup>

Právo jednotlivců nebo skupin obyvatel obracet se na zastupitelský sbor se svými záležitostmi patří k základním demokratickým zásadám a Parlament v tomto směru není výjimkou. Prvním způsobem jak docílit ochrany svých práv je skrz přímý osobní či písemný styk s europoslanci. Formální možností je petiční právo, založené Maastrichtskou smlouvou. Každá fyzická i právnická osoba nacházející se na území Unie se může obracet na Parlament ve věci, která je v pravomoci Společenství a bezprostředně se žadatele dotýká (čl. 21 pododstavec první SES ve spojení s čl. 194 SES). Podávání petic upravuje čl. 191 JŘ, Parlament v rozporu s čl. 194 SES přijímá i petice, jež se dotýkají pravomocí Unie (nikoliv pouze Společenství) a i od osob nemajících bydliště v Unii. 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 (posuzování petic upravuje čl. 192 JŘ). V roce 2005 Petiční výbor obdržel 946 petic, z toho 628 bylo shledáno přípustných.<sup>136</sup> Otázky týkající se nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Unie jsou v gesci evropského veřejného ochránce práv (viz kapitola 3.5).

Mimo politických nástrojů kontroly má Parlament podobně jako další instituce Unie několik nástrojů právních. I v tomto případě ovšem Parlament neměl tyto možnosti od počátku integrace, ale musel si je vydobýt v množství právních sporů s ostatními institucemi, především s Radou.<sup>137</sup> Postupně se však rozsudky Soudního dvora promítaly do postavení Parlamentu i v primárním právu, po přijetí Smlouvy z Nice je již Parlament ve stejné pozici jako Rada nebo Komise. Především nově patří mezi privilegované žalobce při podání žaloby na neplatnost (čl. 230 pododstavec druhý SES),

<sup>133</sup> Tato pravomoc již nicméně byla Parlamentem vykonávána předtím bez právního základu.

<sup>134</sup> Srv. Decision 95/167 of the European Parliament, the Council and the Commission of 6 March 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry. OJ L 113, 19. května 1995, s. 1 a násl. Rozhodnutí je součástí JŘ jako příloha VIII.

<sup>135</sup> Srv. výslednou zprávu vyšetřovacího výboru Resolution on the results of the Temporary Committee of Inquiry into BSE. OJ C 85, 17. března 1997, s. 61 a násl.

<sup>136</sup> European Parliament 2006, s. 20 (dokument obsahuje při součtu početní chybu). V textu je i podrobně vysvětlena činnost petičního výboru a představen charakter vybraných stížností.

<sup>137</sup> Pro přehled rozsudků Soudního dvora rozšiřujících právní postavení Parlamentu a jejich význam srv. Dumbrovský 2006, s. 17-26; Craig a de Búrca 2003, s. 84-6.

čehož již využil.<sup>138</sup> Stejně postavení má i u žaloby na nečinnost (čl. 232 pododstavec první SES). Naopak výkon svých pravomocí v oblasti třetího pilíře nemá právo obhajovat pomocí žalob u Soudního dvora (čl. 35 odst. 6 SEU).

### 3.44 *Poradní pravomoc*

Parlament je oprávněn vyjadřovat se ke všem otázkám týkajících se Společenství a přijímat k nim nezávazné podněty či usnesení. Ty mohou vyzývat k činnosti ostatní instituce, v praxi především Komisi a Radu, ale třeba i národní vlády.<sup>139</sup> Tato pravomoc nevyplývá z primárního práva, ale z pozice instituce jako zástupce evropských občanů (srv. čl. 113-116 JŘ). Přes posilování Parlamentu a jeho stále rostoucí možnosti závazně působit ovlivňovat chod Společenství (především skrz legislativní proces) stále existuje množství záležitostí, ve kterých může Parlament projevit svůj názor pouze v poradní rovině.

Poslanci přijímají podněty k širokému spektru problémů, od pro Unii nejvýznamnějších (postoje k plánovaným změnám primárního práva)<sup>140</sup> až po marginální (například Usnesení o hladu v Nigeru ze září 2005).<sup>141</sup> Významný prostor je věnován oblasti porušování lidských práv, demokracie a právního státu, a to i v zemích mimo Unii (čl. 115 JŘ). Svoji poradní pravomoc si Parlament vykládá značně extenzivně. Jeho jediným formálním omezením je spojitost věci se záležitostmi Společenství, toto hodnocení si ovšem provádí poslanci sami, a tak je spojení nalezeno vždy, byť jde i o záležitost s činností Společenství nesouvisející. V praktické rovině je poradní aktivita Parlamentu obtížně zhodnotitelná. Jelikož usnesení a podněty formulují přání a zájmy jediné přímo volené evropské instituce, ostatní orgány Unie se snaží k nim přihlížet a berou je na vědomí při svém rozhodování (srv. čl. 10 SES). To platí především pro Komisi. Naopak v některých případech poslanci přijímají podněty, které nemají šanci na úspěch a tyto kroky jsou pak namířeny spíše na voliče nebo média. V ČR ve své době bouřlivě diskutovaným případem bylo projednávání Benešových dekretů na štrasburské půdě. V rámci hodnocení pokroku přistupování ČR do Unie vyzvala rezoluce Parlamentu z 15. dubna 1999 naše příslušné orgány, aby „odvolaly přetrvávající zákony a dekrety z roku 1945-6, pokud se týkají vyhnání jednotlivých etnických skupin z bývalého Československa“.<sup>142</sup> Europoslanci dekrety propojili s kodaňskými kritérii, a tak dle nich vyjádřili onen potřebný zájem Společenství, čeští politici to odmítali jako čistě vnitřní záležitost ČR. V roce 2006 Parlament přijal 262 podnětů a usnesení, dalších 32 se týkalo lidských práv.<sup>143</sup>

V neposlední řadě je třeba dodat, že Parlament má výslovně vyjádřenou poradní funkci i pro oblasti SZBP a Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (čl. 21 a 39 odst. 3 SEU), ve kterých může Parlament klást Radě dotazy, dávat jí doporučení<sup>144</sup> a každoročně se koná debata o pokroku při provádění obou politik.

---

<sup>138</sup> Parlament podal v roce 2003 žalobu požadující zrušení řady ustanovení směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. V červnu 2006 ale Soudní dvůr žalobu zamítl. Srv. C-540/03 *Parlament v Rada* [2006] SbSD. I-5769.

<sup>139</sup> 230/81 *Luxembourg v Parliament* [1983] ECR 255, bod 39.

<sup>140</sup> Srv. Resolution on Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference; and evaluation of the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference. *Bulletin of the European Union*, March 1996, číslo 3, s. 136-46.

<sup>141</sup> Usnesení Evropského parlamentu o hladu v Nigeru. Úř. věst. C 193 E, 17. srpna 2006, s. 344.

<sup>142</sup> Resolution on the Regular Report from the Commission on Czech Republic's progress towards accession. OJ C 219, 30. července 1999, s. 443.

<sup>143</sup> Evropská komise 2007, s. 195.

<sup>144</sup> Doporučení je v tomto případě oprávněná podat politická frakce nebo skupina alespoň 37 poslanců (čl. 114 JŘ).

### 3.4.5 *Pravomoc v oblasti vnějších vztahů*

V oblasti vnějších vztahů má hlavní slovo Rada, Parlament jako nadnárodní orgán hraje jistou roli pouze při uzavírání mezinárodních smluv Společenstvím (vnějších dohod), a i zde neměl tuto pravomoc od počátku integrace. Od přijetí Jednotného evropského aktu Parlament musí vyslovit souhlas s dohodami o přidružení, což jsou smlouvy mezi Společenstvím a státy, u kterých se většinou do budoucna počítá se vstupem do Unie (čl. 300 odst. 3 pododstavec druhý SES). Stejně tak souhlas nadpoloviční většiny poslanců je nutný pro přijetí každého státu do Unie (čl. 49 SEU). Hlasuje se přitom o jednotlivých kandidátech odděleně, nikoliv o rozšíření jako celku.<sup>145</sup> Dále musí Parlament vyslovit souhlas s dohodami, které mají významný dopad na rozpočet Unie, případně vnější smlouvy měnící legislativu přijatou procedurou spolurozhodování (čl. 300 odst. 3 pododstavec druhý SES). Ve všech těchto případech tedy má Parlament právo veta, čehož náležitě využívá k prosazení svých zájmů do obsahu smluv. U ostatních vnějších dohod, kromě oblasti společné obchodní politiky (kde Parlament není zapojen vůbec), musí Rada Parlament konzultovat, jeho názor je tak pouze nezávazný (čl. 300 odst. 3 pododstavec první SES). Od Smlouvy z Nice si Parlament může vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti vnější dohody s ustanoveními SES (čl. 300 odst. 6 SES). Běžná agenda zahraniční politiky zůstává v gesci Rady a členských států a činnost Parlamentu se zde omezuje na vydávání pouhých doporučení či usnesení (srv. čl. 21 SEU).

## 3.5 Evropský veřejný ochránce práv

Jednou z mnoha změn, které Maastrichtská smlouva přinesla do institucionální podoby Unie, bylo založení úřadu Evropského veřejného ochránce práv.<sup>146</sup> 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 Unie má své vlastní orgány s širokým okruhem činností dotýkajících se života občanů, bylo zřízení úřadu evropského ombudsmana logickým krokem.

V Unii je ombudsman propojen s Parlamentem, v jistém slova smyslu doplňuje jeho kontrolní pravomoci. Parlament po obdržení stanoviska Komise a se souhlasem Rady kvalifikovanou většinou schvaluje statut a obecné podmínky výkonu funkce ombudsmana (čl. 195 odst. 4 SES).<sup>147</sup> Ombudsman je jmenován Parlamentem po každých volbách na délku jeho funkčního období, může být zvolen i opakovaně.<sup>148</sup> Odvolán může být pouze Soudním dvorem na návrh Parlamentu (čl. 195 odst. 2 SES). Při výkonu své funkce je ombudsman zcela nezávislý a nesmí přijímat pokyny od žádného subjektu (čl. 195 odst. 3 SES), ohledně svého finančního zabezpečení je postaven na roveň soudcům Soudního dvora (čl. 10 statutu). Prvním ombudsmanem byl Švéd Jakob Soderman (1995-2003), od roku 2004 zastává funkci Řek Nikiforos Diamandouros. V jeho činnosti mu napomáhá administrativní aparát (sekretariát), který čítal ke konci roku 2006 58 zaměstnanců, mnohé služby

<sup>145</sup> Při poslední rozšíření dostala Česká republika nejméně hlasů ze všech kandidátů (489 z 565 hlasů, ostatní kandidáti přes 500). Oproti tomu parlamenty členských států schvalovaly přistoupení 10 nových států jako celek. Mocek 2003, s. A1.

<sup>146</sup> Dále bude používáno oslovení evropský ombudsman nebo ombudsman. K ombudsmanovi srv. v češtině také Škrábalová 2005.

<sup>147</sup> 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 Parlamentu jako příloha X); dalším právním aktem upravujícím činnost ombudsmana je Rozhodnutí evropského veřejného ochránce práv, kterým se přijímají prováděcí předpisy (přijaté 8. července 2002, prováděcí předpisy jsou součástí jednacího řádu Parlamentu jako příloha X).

<sup>148</sup> Pro průběh volby srv. čl. 194 JŘ Parlamentu. Pro podmínky, které musí osoba splňovat pro jmenování do funkce, srv. čl. 6 odst.2 statutu.



poskytuje administrativu Parlamentu.<sup>149</sup> Sídlem ombudsmana je sídlo Parlamentu, tedy Štrasburk (čl. 13 statutu).

Hlavním úkolem ombudsmana je zkoumat stížnosti, které se týkají nesprávného úředního postupu orgánů a institucí Unie, s výjimkou soudních orgánů Společenství při výkonu jejich soudních pravomocí (čl. 195 odst. 1 pododstavec první SES). Termín „nesprávný úřední postup“ není v SES definován a jeho vymezení tak bylo ponecháno na praxi úřadu ombudsmana. Zpočátku byl nesprávný úřední postup pojímán v úzce legalistickém duchu a do jisté míry se překrýval s působností soudních orgánů.<sup>150</sup> Postupem času se ale pojem rozšiřoval a zahrnoval i nesprávnou činnost úřadu, která nebyla pouze protiprávní, ale porušovala i jiné formální či neformální zásady. Tyto zásady byly mimo jiné v roce 2001 kodifikovány usnesením Parlamentu do Kodexu řádné správní praxe, kterým by se měly řídit orgány Unie včetně jejich zaměstnanců.<sup>151</sup> Ačkoliv je Kodex nezávazný i soudně nevymahatelný, Parlament vyzval ombudsmana, aby při svých šetřeních vzal v úvahu, zda jej orgány Unie dodržují. To také nyní ombudsman i činí,<sup>152</sup> pojem „nesprávný úřední postup“ se tak od počátku působení úřadu značně posunul a zahrnuje daleko větší množství „provinění“.

Ombudsman šetří porušení správného úředního postupu buď z vlastního podnětu, nebo na základě stížnosti. Stížnost může být podána prostřednictvím člena Parlamentu, ale i přímo každým občanem Unie (čl. 21 pododstavec druhý SES), případně každou fyzickou nebo právnickou osobou se sídlem či bydlištěm na území Unie (čl. 195 odst. 1 SES). Stížnost lze podat i přes internet pomocí volně přístupného formuláře ve všech jazycích Unie.<sup>153</sup> Již z předchozího vyplývá, že ombudsman je oprávněn provádět šetření s několika omezeními. Především se musí jednat o úřední postup pouze institucí Unie, nikoliv národních úřadů, byť ty by prováděly legislativu Unie. Většina stížností, které evropský ombudsman obdrží, jsou 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 nepřislušných stížností je možné zaslat kompetentním národním orgánům.<sup>154</sup> Dále jsou nepřipustné ty stížnosti, u kterých nebyl učiněn pokus nejdříve řešit záležitost u dotčeného orgánu či jemu nadřízených orgánů a kde uplynula lhůta dvou let, kdy se stěžovatel dozvěděl o skutečnostech stížnost zakládající (čl. 2 odst. 4 statutu). V neposlední řadě nelze šetřit záležitosti podléhající probíhajícímu soudnímu jednání.<sup>155</sup>

Při výkonu šetření musí ostatní instituce Unie poskytnout ombudsmanovi plnou spolupráci (čl. 3 odst. 2 a 3 statutu). Jestliže je zjištěn nesprávný úřední postup, snaží se ombudsman věc s orgánem napravit a stížnost uspokojivě vyřídit (čl. 3. odst. 5 statutu). Při odhalení nesprávného úředního postupu uvědomí dotčený orgán a navrhne doporučení, dotčený orgán musí do tří měsíců předložit

<sup>149</sup> European Ombudsman 2007, s. 175.

<sup>150</sup> V své zprávě za rok 1995 ombudsman definoval nesprávný úřední postup takto: „K nesprávnému úřednímu postupu dochází tehdy, jestliže některý veřejný orgán nejedná v souladu s pravidlem nebo zásadou, které jsou pro něj závazné.“ Zároveň s tím uvedl i příkladný seznam takového jednání. European Ombudsman 1996.

<sup>151</sup> Srv. Evropský veřejný ochránce práv 2005a.

<sup>152</sup> 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 2005c, s. 37.

<sup>153</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/form/cs/default.htm> (navštíveno 27. ledna 2007). Anonymní stížnosti nejsou přípustné (čl. 2 odst. 3 statutu).

<sup>154</sup> Srv. čl. 5 statutu. Podrobnější popis spolupráce v rámci „evropské sítě ochránců veřejných práv“ viz Evropský veřejný ochránce práv 2006, s. 18-19.

<sup>155</sup> Jestliže případ může řešit jak soud, tak i ombudsman, je právo výběru na dotčené osobě. Podání stížnosti k ombudsmanovi ovšem nemění ani nezastavuje běh lhůt v soudních řízeních (čl. 2 odst. 6 statutu). Srv. také T-209/00 *Lamberts v European Ombudsman* [2002] ECR II-2203, zejména body 65-69.

odůvodněné stanovisko k případu (čl. 195 odst. 1 pododstavec druhý SES). Následně podá ombudsman zprávu Parlamentu a dotyčnému orgánu spolu se svými doporučeními a vyrozumí stěžovatele o výsledcích šetření (čl. 3 odst. 7 statutu). Z uvedeného je zřejmé, že ombudsman nemůže ostatní instituce přinutit jednat dle jeho nálezu, působí pouze prostřednictvím své přesvědčivosti a autoritou svého úřadu, byť se ve svém působení opírá o Parlament.

Počet stížností přijatých ombudsmanem neustále narůstá, ze zhruba 800 v roce 1996 na 3920 v roce 2005.<sup>156</sup> Z tohoto množství 1184 stížností spadalo do působnosti evropského ombudsmana, 2673 stížností nikoliv (netýkalo se orgánů Unie), u těch bylo většinou doporučeno obrátit se na jiný orgán. Množství stížností bylo sice v působnosti evropského ombudsmana, ale byly nepřijatelné z jiných důvodů (viz výše). Celkově se v roce 2005 ombudsman zabýval 627 šetřeními. Uzavřeno v témže roce bylo 312 šetření, u 114 nebyl zjištěn nesprávný úřední postup, u 89 bylo dosaženo smírného řešení, další byly uzavřeny kritickou připomínkou nebo navržením doporučení, poslední krok- podání zvláštní zprávy Parlamentu, byl učiněn třikrát. Stěžovatelé nejčastěji odůvodňovali své stížnosti nedostatečnou průhledností jednání orgánů včetně odmítnutí poskytnout informace, případně nespravedlností a zneužitím pravomoci. Stížnosti směřovaly zejména proti Komisi.<sup>157</sup>

Funkce ombudsmana je vítaným přínosem pro zlepšení administrativního působení institucí Unie, jejich složek i úředníků, o užitečnosti pro občany svědčí i stálý nárůst počtu stížností. Od počátku mandátu Nikiforose Diamandourose se viditelně mění i přístup úřadu- již se nesoustředí pouze na řešení individuálních stížností, ale využívá jich ve stále větší míře i pro poukazování na strukturální problémy fungování institucí. Toto upozorňování často vede k celkovému zlepšení situace, které může napomoci všem občanům Unie, nikoliv jen jednotlivým stěžovatelům.<sup>158</sup> 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. Příkladem takové aktivity může být například závěr ombudsmana, že bezdůvodně uplatňovaná nevěřejnost jednání Rady je v rozporu se zásadami správného úředního postupu.<sup>159</sup> Rada následně zohlednila tyto námítky při úpravě svého jednacího řádu. Pozitivní je také rozšiřující se spolupráce evropského ombudsmana s národními ombudsmany a jejich úřady.

### 3.6 Závěr a zhodnocení současného stavu

Parlament se v průběhu integrace stal možná „nejvíce činnou institucí Společenství“.<sup>160</sup> Podílí se na přijímání většiny legislativy, která přímo ovlivňuje životy občanů Unie, využívá mohutně svých kontrolních pravomocí vůči Komisi i Radě, v prvním případě i prostřednictvím svého zapojení do jmenování Komise, vydává prohlášení a doporučení k mnoha událostem v Unii i ve světě, slouží jako fórum pro výměnu názorů na skutečně nadnárodní úrovni. Přes tento vývoj mezi odborníky ani politiky stále „neexistuje jasná shoda na zhodnocení role Parlamentu“.<sup>161</sup> Ten prozatím nelze přirovnávat k národním parlamentům. V legislativní oblasti Parlamentu chybí právo na legislativní iniciativu, procedura spolurozhodování není využívána ve všech oblastech působnosti Unie. U rozpočtu je vliv Parlamentu omezen jen na některé výdaje a v oblasti příjmů mu chybí úplně, sníženou roli má Parlament i při implementaci (systém komitologie) a regulaci (evropské agentury). V druhém a třetím pilíři je role Parlamentu doplňková. Obecně lze také říci, že v nejdůležitějších

<sup>156</sup> Z toho 80 stížností podaly subjekty z ČR.

<sup>157</sup> Veškeré statistiky převzaty z Evropský veřejný ochránce práv 2006, s. 24-8, 155-61.

<sup>158</sup> Srv. Chalmers a kol. 2006, s. 342-6.

<sup>159</sup> Srv. Evropský veřejný ochránce práv 2005b.

<sup>160</sup> Lodge 1993, s. 21. Citováno dle Douglas-Scott 2002, s. 95.

<sup>161</sup> Maurer 1999, s. 15, srv. také zde vyjádřené názory.

rozhodnutích s dopadem na budoucnost integrace je Parlament obcházen a dominance Evropské rady je nezpochybnitelná, u každodenních rozhodnutí naopak Parlament nemá prostředky na jejich sledování.<sup>162</sup>

Zvláštní postavení Parlamentu je dáno i tím, že na něm není závislá žádná exekutiva. Komise pro své jmenování sice potřebuje podporu europoslanců, ale následně již může provádět politiku do jisté míry na nich nezávislou. Odvolání Komise z důvodu neplnění jejích politických priorit není pravděpodobné, jejich realizace je ostatně vázána na spolupráci s ostatními orgány Unie, vyslovení nedůvěry je tak vyhrazeno pouze pro nejvážnější porušení práva ze strany Komise. Nezávislejší než poslanci národních parlamentů jsou ale i samotní europoslanci, neboť nejsou povinni podporovat návrhy (v Unii neexistující vlády) a v Parlamentu chybí jasné dělení opozice – vládnoucí většina. To ovlivňuje fungování Parlamentu, návrhy Komise jsou podporovány podle jejich obsahu na základě konkrétních ad-hoc dohod mezi politickými skupinami a ne na základě dlouhodobého předem představeného programu.<sup>163</sup>

S rostoucím významem Parlamentu se stále více diskutuje i o jeho legitimitě a zda skutečně reprezentuje vůli občanů Unie. Kritici upozorňují, že volby do Parlamentu jsou vedeny národními stranami v členských státech a občané nehlasují pro celoevropské strany, které by nabízely program, jenž by prosazovaly po svém zvolení do Parlamentu. Volby do Parlamentu jsou tak nazývány „druhořadými národními soutěžemi“.<sup>164</sup> Důsledkem toho je pravděpodobně i zmenšující se zájem občanů o volby do Parlamentu, jak naznačuje následující tabulka, od prvních přímých voleb v roce 1979 až do posledních v roce 2004 klesla postupně účast z 63 % na 46 %, přitom v některých státech, včetně ČR, nedosahuje ani 30 %. Přitom uvedený trend probíhá v době, kdy se zvyšují pravomoci Parlamentu, proto často vyjadřované tvrzení, že většího zájmu občanů se dosáhne dalším posilováním evropského zastupitelského sboru, nemusí být zcela opodstatněné.

**Tabulka 3: Účast ve volbách do Evropského parlamentu v % (1979-2006)**

	Rok voleb										
	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007
Belgie	92		62		91	91			90	91	
Bulharsko											29
Česká republika										28	
Dánsko	47		52		46	53			50	48	
Německo	66		57		62	60			45	43	
Estonsko										27	
Řecko		79	77		80	71			70	63	
Španělsko				69	55	59			64	45	
Francie	61		57		49	53			47	43	
Irsko	64		48		68	44			51	59	
Itálie	86		84		82	75			71	73	
Kypr										71	
Lotyšsko										41	
Litva										48	
Lucembursko	89		87		87	88			86	89	
Maďarsko										39	

<sup>162</sup> Srv. Shackleton 2006, s. 113-18.

<sup>163</sup> Více viz Hix 2005, s. 89-109

<sup>164</sup> Podrobněji srv. Perottino 2004, s. 56-62; Pavlovič 2003, s. 80-103.

Malta										82	
Nizozemsko	58		50		47	36			30	39	
Rakousko								68	49	42	
Polsko										21	
Portugalsko				72	51	35			40	38	
Rumunsko											29
Slovinsko										28	
Slovensko										17	
Finsko								60	30	39	
Švédsko							41		38	38	
Spojené království	32		32		36	36			24	39	
<b>Unie celkem</b>	<b>63</b>		<b>61</b>		<b>59</b>	<b>57</b>			<b>49</b>	<b>45</b>	

Poznámka: Oficiální termíny voleb byly v letech 1979, 1984, 1989, 1994, 1999 a 2004, v ostatních letech proběhly doplňovací volby jen v určitých státech vzhledem k rozšíření. V některých státech Unie je volební účast ze zákona povinná.

Zdroj: Shackleton, Michael. The European Parliament. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 121.

Mnoho odborníků se domnívá, že samotná myšlenka orgánu zastupujícího přímo evropské občany je mylná, neboť v Unii stále není nic takového jako evropský lid. Dokud se nevytvoří v daleké budoucnosti (pokud někdy vůbec) společenství evropských občanů se společnými zájmy, jazykem a pocitem silné sounáležitosti, které by Parlament mohl zastupovat, bude jeho působení bez přirozené podpory a trpět shora uvedenými problémy. Oproti tomu jiní experti tento pohled odmítají a odkazují na jeho přílišný nacionalistický náboj.<sup>165</sup> Politici a vědecká obec nabízejí mnoho jiných originálních návrhů, jak zvýšit legitimitu Parlamentu (a potažmo i Unie) pro občany bez nutnosti vzniku jednotného evropského národa a z toho vyplývajícího evropského superstátu. Některé z nich by mohly být provedeny i bez velkých změn primárního práva,<sup>166</sup> jiné jsou více radikální.<sup>167</sup>

Parlament se při své činnosti opírá o svůj statut jediné přímo volené evropské instituce, proto problém jeho legitimacy nelze nechat bez povšimnutí. Na druhou stranu jsou případné snahy o větší reformy omezeny velmi malými pravomocemi Parlamentu při tvorbě historických rozhodnutí (viz výše), které navíc následně vyžadují ratifikaci členských států. Ačkoliv ani RS by neodpověděla plně na záležitosti diskutované v předešlých odstavcích, znamenala by posun vpřed a neschválení jejího obsahu by bylo pro Parlament závažnou ranou. Prozatím může svůj obraz Parlament vylepšovat jen skrze svou každodenní činnost, což činí například pomocí velké otevřenosti svého jednání veřejnosti a snaží se o to i samotní europoslanci svým přístupem k občanům. O tom, že se to částečně daří, svědčí i výsledky veřejného mínění, podle kterých je Parlament pro občany Unie nejdůvěryhodnější mezi unijními orgány.<sup>168</sup> V ČR důvěřuje Parlamentu více než 57 % občanů (28 % nedůvěřuje), což je daleko více než důvěra v českou vládu (34 ku 63 %) nebo Poslaneckou sněmovnu (22 ku 75 %).<sup>169</sup>

<sup>165</sup> Pro podrobnější přehled argumentů příznivců této tzv. „no-demos“ teorie a zároveň i její kritiku srv. Zbíral 2006b, s. 471-80.

<sup>166</sup> Viz např. Hix 2006, s. 3-26.

<sup>167</sup> Srv. např. souhrn návrhů obsažený v Schmitter 2000.

<sup>168</sup> Výzkum z jara 2006. European Commission 2006c, s. 22.

<sup>169</sup> Výzkum z jara 2006. Evropská komise 2006d, s. 21, 27.

## 4 RADA

### 4.1 Pojem, stručný historický exkurs a právní základ

Rada Evropské unie, někdy také nazývána Rada ministrů, je nepermanentní instituce zastávající zájmy členských států Evropské unie. Rada je některým autory popisována jako „nejdůležitější a nejčastěji nesprávně pochopená“ instituce Unie.<sup>170</sup> 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 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 jejích mnoha vnitřních částí a administrativy. Hlavní funkcí Rady je přijímání legislativy Unie.

Předchůdkyní Rady byla Zvláštní rada ministrů Evropského společenství uhlí a oceli, působící od roku 1952, která však spíše fungovala jako kontrolní orgán Vysokého úřadu.<sup>171</sup> Při založení Evropského hospodářského společenství a Euratomu každé z nich získalo vlastní Radu, jejich pozice už byla silnější a měly vyvažovat působení nadnárodní Komise a tím zachovat vliv států na integraci. Ke kompenzaci nestálého charakteru setkávání ministrů byl zřízen i aparát Rad s účelem poskytovat jim servis. Stejně jako u Komise Slučovací smlouva z roku 1965 (po vstupu smlouvy v platnost v roce 1967) sjednotila Rady jednotlivých Společenství do jedné.<sup>172</sup> Od poloviny 60. let ve vývoji Společenství převládaly mezivládní tendence a význam Rady narůstal, což bylo potvrzeno i přijetím Lucemburského kompromisu (viz kapitola 4.3.2).

V 80. letech se postavení Rady opět změnilo, Jednotný evropský akt umožnil častější použití hlasování kvalifikovanou většinou a do přijímání legislativy se významněji zapojil Parlament. Přijetí Maastrichtské smlouvy rozšířilo pravomoci Rady, neboť se z ní stala rozhodující instituce v oblasti druhého a třetího pilíře. Na druhou stranu dominance Rady byla narušena stále aktivnější činností Evropské rady. Od 90. let probíhaly nesnadné snahy o reformu Rady, aby ta byla připravená na efektivní rozhodování v rozšířené Unii. Hlavním jádrem sporu byly změny ve váze států v systému hlasování kvalifikovanou většinou, zakončené až dohodou potvrzenou Smlouvou z Nice. Navržená Reformní smlouva by Radu a její fungování dále upravila.

Základní právní ustanovení týkající se Rady v primárním právu<sup>173</sup> se nacházejí především v čl. 202 až 210 SES, čl. 115 až 123 Smlouvy o Euratomu<sup>174</sup> i ve vybraných protokolech smluvních změn (viz dále). Rada také přijímá vlastní jednací řád.<sup>175</sup> Terminologie názvu orgánu je nejednotná, po přijetí Maastrichtské smlouvy se instituce sama přejmenovala na Radu Evropské unie,<sup>176</sup> toto rozhodnutí ale není konzistentně dodržováno. V zakládacích smlouvách je ponecháno označení Rada, pod kterým instituce i vydává rozhodnutí. Rada ministrů je název spíše novinářsko-akademický.

<sup>170</sup> Hayes-Renshaw a Wallace 1997, introduction, citováno dle Douglas-Scott 2002, s. 74.

<sup>171</sup> Podrobněji k historii Rady a její měnící se roli srv. Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 7-13.

<sup>172</sup> Viz čl. 1 Smlouvy zřizující jednotnou Radu a jednotnou Komisi Evropských společenství (Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Journal officiel L 152, 13. července 1967, s. 2 a násl.)

<sup>173</sup> Slučovací smlouva byla mezitím zrušena čl. 9 Smlouvy z Amsterdamu.

<sup>174</sup> V dalším textu již k činnosti Rady v rámci Euratomu nebudeme přihlížet.

<sup>175</sup> Pro poslední verzi ze září 2006 srv. Rozhodnutí Rady 2006/683 ze dne 15. září 2006, kterým se přijímá jednací řád Rady. Úř. věst. L 285, 16. října 2006, s. 47 a násl.

<sup>176</sup> Council Decision 93/591 of 8 November 1993 concerning the name to be given to the Council following the entry into force of the Treaty on European Union. OJ L 281, 16. listopadu 1993, s. 18.

## 4.2 Složení

### 4.2.1 Členství v Radě a její konfigurace

Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni zmocněného zavazovat vládu tohoto státu (čl. 203 SES). Z textu tohoto ustanovení lze slovním výkladem dovodit, že zúčastňovat se jednání mohou i ministři zemských vlád ve federálních státech, pokud mají právo zavazovat vládu federální.<sup>177</sup> Je na každém členském státu, který z ministrů ho bude v Radě zastupovat.

Z právního hlediska je Rada jednotná instituce, v primárním právu i sekundární legislativě Společenství se vždy jedná o tu samou instituci se stejnými pravomocemi. Podle projednávaného předmětu se však Rada setkává v odlišných konfiguracích (čl. 2 odst. 1 JŘ), každé zasedání má proto jiné obsazení. V minulosti bylo sektorových rad několik desítek, po reformách z poslední doby bylo pro lepší koordinaci a zprůhlednění rozhodování Unie snížen tento počet na devět.<sup>178</sup> Jak dále uvidíme, některé z Rad se ale svým zaměřením dotýkají několika oblastí, a proto i v rámci jedné Rady může členský stát zastupovat vícero ministrů dle otázky na pořadu jednání Rady. V současné době existují následující složení:

- a) **Rada pro všeobecné záležitosti a vnější vztahy** (zkratka GAERC)- Členy jsou ministři zahraničí nebo ministři pro evropské záležitosti. V rámci prvního okruhu záležitostí se zabývá přípravou summitů Evropské rady, všeobecnými institucionálními či administrativními otázkami Unie, je zodpovědná za horizontální koordinaci politik i práce ostatních Rad a vnitřních organizačních jednotek Rady. V oddělených setkáních se zabývá problematikou vnějších vztahů, především společnou zahraniční a bezpečnostní politikou, Evropskou bezpečnostní a obrannou politikou či humanitární pomocí. V roce 2006 proběhlo 12 setkání, z nichž sedm bylo dvoudenních.<sup>179</sup>
- b) **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 obchodní vztahy se třetími zeměmi. Každý rok schvaluje (spolu s Parlamentem) rozpočet Unie. Mezi hlavní záležitosti v gesci Rady patří otázky spojené s eurem, v těchto případech ovšem hlasují pouze země, které přijaly společnou měnu. Ty se také neformálně scházejí den před zasedáním Ecofinu v rámci uskupení zvaného Euroskupina.<sup>180</sup> V roce 2006 se konalo 10 zasedání.
- c) **Rada pro justici a vnitřní věci** (JHA)- Setkávají se zde ministři vnitra, případně spravedlnosti. Oblast justice a vnitřních věcí původně celá patřila pod třetí pilíř, ale následujícími smluvními změnami se stále více záležitostí přesunulo do pilíře prvního, Rada

<sup>177</sup> Děje se tak příležitostně např. v Belgii či Německu, pokud Rada jedná o záležitostech, které jsou v těchto státech v pravomoci zemí. Jelikož každý členský stát má v Radě pouze jednoho zástupce, znamená to, že federace si musí určit pravidla, kdo ze zástupců zemských vlád bude stát zastupovat.

<sup>178</sup> O podobě seznamu jednotlivých Rad rozhoduje Rada pro obecné záležitosti a vnější vztahy (čl. 2 odst. 1 JŘ), seznam tvoří Přílohu I jednacím řádu Rady. Neformálně byl současný seznam složení Rady navrhnut Evropskou radou v červnu 2002. Srv. European Council 2002, s. 28.

<sup>179</sup> Informace o množství uskutečněných setkání jednotlivých složení Rad (včetně stručného přehledu projednávaného programu) viz UK Parliament 2007.

<sup>180</sup> Euroskupina není oficiální formací Rady, její činnost je ale upravena jednacím řádem. Viz čl. 16 a příloha IV JŘ.

si samozřejmě ponechává svou pravomoc pro předmětné otázky v obou pilířích. Ve vybraných záležitostech se hlasování neúčastní ministři, jejichž země neparticipuje na daném projektu.<sup>181</sup> V roce 2006 se konalo pět zasedání (z toho tři dvoudenní).

- d) **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 Unie (a této Rady) se omezuje na výměnu a koordinaci zkušeností či přijetí doporučení. V roce 2006 se konala čtyři zasedání (z toho dvě dvoudenní).
- e) **Rada pro konkurenceschopnost (Comp)** (také Rada pro vnitřní trh, průmysl a výzkum)- Zasedají zde především ministři průmyslu. Funkční vnitřní trh je jednou z priorit Unie a Rada pokrývá množství otázek, mimo jiné problémy volného pohybu zboží a služeb, obchodního práva, práva hospodářské soutěže nebo práva duševního vlastnictví. Sektor průmyslu zůstává v gesci členských států, Rada se snaží především o podporu středních a malých podnikatelů a usnadnění strukturálních změn (poradní a koordinační funkce). Význam výzkumu pro konkurenceschopnost je klíčový, Unie proto usiluje o stále širší podporu těchto aktivit. V roce 2006 se konalo šest zasedání (z toho dvě dvoudenní).
- f) **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. Až na výjimky je ale její role pouze koordinační. Příkladem schválených projektů může být systém transevropských sítí (TEN), evropská verze GPS v projektu Galileo či určení limitů pro získávání energie z obnovitelných zdrojů. Pod tuto Radu formálně spadají i aktivity v rámci EURATOMu. V roce 2006 se konalo šest zasedání (z toho dvě dvoudenní).
- g) **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 Rady patří mezi nejdůležitější, má velmi široké pravomoci s ohledem na společnou zemědělskou a společnou rybolovnou politiku Unie. V roce 2006 se konalo deset zasedání (z toho dvě dvoudenní).
- h) **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. Jedná i o pozici Unie k ochraně životního prostředí na mezinárodní úrovni. V roce 2006 se konala tři setkání.
- i) **Rada pro vzdělávání, mládež a kulturu (EYC)**- Scházejí se v ní ministři školství či kultury. Jelikož pravomoci Unie, jež 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 2005 se konala tři zasedání (z toho dvě dvoudenní).

---

<sup>181</sup> Např. Británie, Irsko, či vybrané nové členské státy u Schengenského acquis.

Od přijetí Maastrichtské smlouvy o vybraných důležitých otázkách rozhoduje Rada zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád, ta ovšem není oficiálně další formací přiřazenou ke shora uvedeným a ve své podstatě se do značné míry překrývá s Evropskou radou, pouze v ní není zastoupen předseda Komise a ministři zahraničních věcí (více o této Radě viz kapitola 5.4.2).

#### 4.2.2 *Předsednictví Rady*

Rada je vedena svým předsedou. Předsednictví Rady vykonává postupně na základě principu rotace každý členský stát po dobu šesti měsíců (období leden-červen, červenec-srpen), pořadí je přitom dáno jednomyslným rozhodnutím Rady, nikoliv objektivními hledisky, jako je například abecední pořadí (čl. 203 SES). V souladu se složitou strukturou Rady nezastupuje předsednictví státu pouze jedna osoba, ale v každé Radě předsedá vždy jiný zástupce předsednického státu.<sup>182</sup> Předsednická země vede i některé vnitřní orgány Rady včetně Coreperu a pracovních skupin a předsedá i Evropské radě. K zajištění kontinuity činnosti Rady může předsednictví napomáhat i zástupce předsednictví následujícího (čl. 20 odst. 2 JŘ). Předsednictví plní množství funkcí jak ve vnitřní organizaci Rady, tak i při zajištění jejich pravomocí, podrobnosti budou představeny v dalších částech kapitoly. Zkráceně lze představit, že „předsednictví není institucí, ale funkcí a úřadem, jehož práce je nezbytná pro efektivní činnost Rady“.<sup>183</sup> Rozpis předsednictví na následující léta nabízí tabulka níže

**Tabulka 4: Předsednictví v Radě mezi léty 2007-2020**

Portugalsko	červenec – prosinec	2007
Slovinsko	leden – červen	2008
Francie	červenec – prosinec	2008
Česká republika	leden – červen	2009
Švédsko	červenec – prosinec	2009
Španělsko	leden – červen	2010
Belgie	červenec – prosinec	2010
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

<sup>182</sup> Např. tedy při zasedání Rady pro zemědělství a rybolov při předsednictví Francie bude předsedou této Rady francouzský ministr zemědělství, zasedání GAERC bude předsedat francouzský ministr zahraničí.

<sup>183</sup> Westlake 1995, s. 36, citováno dle Craig a de Búrca 2003, s. 67.



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.

## 4.3 Organizace a fungování

### 4.3.1 Vnitřní organizace Rady

V předchozí kapitole bylo přiblíženo horizontální členění Rady na ministerské úrovni, Rada se ovšem dělí i vertikálně, jednotlivé formace Rady tvoří pouze její nejvyšší stupeň. Při jejich rozhodování jim pomáhají dva další stupně zastupující zájmy členských států a generální sekretariát Rady poskytující administrativní podporu všem třem úrovním.

Druhým stupněm Rady je Výbor stálých zástupců (Coreper),<sup>184</sup> jehož úkolem je připravovat práci Rady a plnit úkoly, kterými jej Rada pověří (čl. 207 odst. 1 SES). Jelikož ministři nezasedají v Radě permanentně, v Coreperu zastupují státy vysocí úředníci stálých zastoupení členských zemí v Bruselu. Ty se dají připodobnit k velvyslanectvím členských států v Bruselu. Stálá zastoupení zajišťují prosazování zájmů členských států i vůči ostatním institucím Unie a podle jedné metafory jsou „oči a uši národních vlád v Bruselu“.<sup>185</sup> Coreper se skládá ze dvou částí, v Coreperu II zasedají vedoucí stálých zastoupení s hodností velvyslance, v Coreperu I jejich zástupci. Coreper II jedná většinou o otázkách s politickým dopadem, Coreper I o problémech technického či administrativního charakteru, nejsou ale v hierarchickém poměru. Coreper zajišťuje konzistentnost činnosti Rady a zaručuje, že bude její působení respektovat zásady platné pro právo Unie, dodržovat principy řádné spolupráce mezi institucemi či že výsledné akty přijaté Radou budou mít náležitou podobu (čl. 19 odst. 1 JŘ). V praktické rovině je hlavním úkolem Coreperu předjednat záležitosti pro ministerskou úroveň Rady. Na stejné úrovni jako Coreper působí Zvláštní výbor pro zemědělství, který předjedná pro Radu pro zemědělství a rybolov technické a odborné záležitosti z oblasti společné zemědělské politiky.<sup>186</sup>

Šíře problematiky, kterou Unie řeší, si vyžádala i zřízení dalších poradních výborů, připravujících jednání Rady, a které plní funkci Coreperu v důležitých oblastech, kde má Unie své pravomoci. Jejich právní zakotvení vychází ze zakládacích smluv. Jedná se například o Hospodářský a finanční výbor, zabývající se finančními a měnovými otázkami (čl. 114 odst. 2 SES). Výbor pro zaměstnanost má poradní roli a podporuje koordinaci politik zaměstnanosti mezi členskými státy (čl. 130 SES). Podobnou úlohu naplňuje Výbor pro sociální ochranu v sociální oblasti (čl. 144 SES). Politický a bezpečnostní výbor sleduje mezinárodní situaci v souladu se záměry a cíly společné zahraniční a bezpečnostní politiky a napomáhá Radě při přijímání toho se týkajících rozhodnutí (čl. 25 SEU). Výbor čl. 36 plní úkoly v rámci třetího pilíře (čl. 36 odst. 1 SEU). V těchto výborech zasedají zástupci členských států, ať již to jsou úředníci z národních administrativ (ministerstev) nebo stálých zastoupení, v některých výborech má své reprezentanty i Komise. Uvedené výbory v oblasti jejich působnosti připravují jednání Rad, aniž by ovšem byla dotčena obecná působnost Coreperu, který je

<sup>184</sup> Coreper je zkratka francouzského názvu Comité de représentants permanents.

<sup>185</sup> Weatherill a Beamont, s. 85. Více k organizaci a funkci stálého zastoupení srv. internetovou stránku Stálého zastoupení ČR při EU <http://www.mzv.cz/wwwo/?amb=3> (navštíveno 15. ledna 2007).

<sup>186</sup> Výbor nemá oporu v zakládacích smlouvách a byl zřízen Rozhodnutím Rady z 20. července 1960. Zasedá jednou týdně a členské státy v něm zastupují osoby z ministerstev zemědělství nebo stálých zastoupení.

tak oprávněn k zajištění konzistentní politiky Rady projednávané záležitosti převzít (zde je rozdíl oproti Zvláštnímu výboru pro zemědělství, který není Coreperu podřízen).

Nejnižším stupněm ve vnitřní organizaci Rady je systém pracovních výborů (skupin). V současné době v rámci Rady působí kolem 150 pracovních skupin, přesné číslo nelze určit, neboť některé z nich dle potřeby zanikají nebo jsou zakládány nové.<sup>187</sup> Skupiny se specializují vždy na úzký problémový okruh, existuje tak například Pracovní skupina pro obiloviny nebo Pracovní skupina pro bezpečnost železniční dopravy. 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 dva až tři úředníky, mnohdy má zastoupení i Komise. Národní zástupci opět jsou opět zaměstnanci stálého zastoupení nebo ministerstev. Výbory se setkávají dle potřeby, některé zasedají pravidelně i několikrát měsíčně, zvláště ty působící v oblasti společné zemědělské politiky, jiné se scházejí pouze nárazově. V roce 2003 proběhlo celkem 4333 setkání pracovních skupin.<sup>188</sup>

Stejně jako každá jiná instituce Unie<sup>189</sup> má i Rada vlastní administrativu, která ji poskytuje podporu. V Radě tuto funkci plní generální sekretariát (čl. 207 odst. 2 SES). Sekretariát vede generální tajemník Rady, od přijetí Amsterdamské smlouvy je tato funkce kombinována s nově zřízenou pozicí vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (viz kapitola 4.4.5), v této oblasti také plní nejvíce úkolů, vedením běžného chodu sekretariátu je pověřen zástupce generálního tajemníka. Obě osoby jsou voleny Radou kvalifikovanou většinou na období pěti let (čl. 207 odst. 2 SES). Funkci generálního tajemníka Rady zastává Javier Solana (Španělsko), jeho zástupcem je Pierre de Boissieu (Francie). Oběma byl znovuobnoven mandát v roce 2004.<sup>190</sup> Velikost sekretariátu je řádově menší než u Komise, ale po posledních rozšířeních prudce narostla, k 31. prosinci 2006 v něm bylo zaměstnáno 3801 zaměstnanců.<sup>191</sup> Jejich výběr probíhá stejným způsobem jako v Komisi, u některých částí sekretariátu jsou přiděleni experti či úředníci z národních zemí. Vnitřně se sekretariát dělí do šesti oborových generálních ředitelství (DG), které zhruba odpovídají sektorovým Radám na ministerské úrovni (některá DG podporují více Rad), DG A má v gesci personál a administrativu (včetně překladatelů), DG F vztahy s tiskem a diplomatický protokol.<sup>192</sup> Horizontální složkou je právní služba, kterou využívají všechny DG i celý zbytek Rady.<sup>193</sup> Hlavní funkcí generálního sekretariátu je připravovat jednání Rady, Coreperu i pracovních skupin, překládání i příprava dokumentů,<sup>194</sup> poskytování situačních a informačních zpráv o postojích jednotlivých států, zajišťování vztahů s ostatními institucemi Unie. Při své činnosti často úzce spolupracuje s předsednictvím.

---

<sup>187</sup> Nugent 2006, s. 202.

<sup>188</sup> Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 16.

<sup>189</sup> S výjimkou Evropské rady, která využívá zde diskutovanou administrativu Rady.

<sup>190</sup> Rozhodnutí Rady 2004/537 ze dne 29. června 2004 o jmenování generálního tajemníka Rady Evropské unie, vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Úř. věst. L 236, 7. července 2004, s. 16; Rozhodnutí Rady 2004/538 ze dne 29. června 2004 o jmenování zástupce generálního tajemníka Rady Evropské unie. Úř. věst. L 236, 7. července 2004, s. 17.

<sup>191</sup> Evropská komise 2007, s. 197.

<sup>192</sup> Pro komplexní schéma vnitřní organizace sekretariátu Rady srv. Westlake a Galloway 2004, s. 355.

<sup>193</sup> Více k nepostradatelnosti právní služby srv. Tamtéž, s. 357-64.

<sup>194</sup> V roce 2003 sekretariát připravil pro ostatní části Rady 28417 dokumentů. Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 16.

### 4.3.2 *Rozhodování v Radě*

Rada na základě čl. 207 odst. 3 SES přijímá svůj jednací řád, od něhož se nesmí odchýlit, pokud ho formálně nezmění.<sup>195</sup> Větší část jednacího řádu se věnuje nejvyšší ministerské úrovni Rady, jejíž řádné fungování by ovšem nebylo možné bez vkladu nižších organizačních složek, předsednictví<sup>196</sup> a generálního sekretariátu.<sup>197</sup> Jelikož hlavní funkcí Rady je přijímání legislativních aktů, bude rozhodování v Radě představeno především s ohledem na tuto skutečnost.

Naprostá většina návrhů legislativních aktů přichází z Komise (viz kapitola 6.4.1). V Radě jsou návrhy nejprve diskutovány v příslušných pracovních skupinách, kde jsou probírány technické a odborné dopady navrhovaného právního aktu. Už zde jsou prosazovány národní zájmy a zástupci členských států v pracovních skupinách upravují návrh podle svých představ. Pokud je již nyní zřejmé, že návrh předpisu by pro odpor velké části členských států nemohl být na vyšší úrovni schválen, není postoupen dále a odesílá se zpět Komisi, případně ta ho stáhne sama. Pracovní skupiny mají na projednání a změny návrhu neomezené množství času (může se jednat několik měsíců i let), teprve poté, co zástupce předsednictví rozhodne, že bylo dosaženo dostatečné míry shody, je projednaný a doplněný návrh odeslán do Coreperu, případně ostatních přípravných výborů, ještě předtím jsou ale návrhy rozděleny do dvou skupin podle požadavků na pokračování jednání.<sup>198</sup> Odhaduje se, že pracovní skupiny předběžně uzavřou kolem 70 % problémových bodů v každém návrhu.<sup>199</sup>

O nerozhodnutých otázkách diskutuje následně Coreper (nebo jiné přípravné výbory), který 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, z toho důvodu jen Coreper může zajistit soudržnost návrhů i jejich propojení s ostatní schvalovanou legislativou. I Coreper po projednání návrhů, které také není časově omezeno, dělí návrhy do dvou košů. U bodů označených písmenem A bylo dosaženo dohody mezi členy Coreperu a ministři v Radě je jen formálně potvrzují bez projednávání, u bodů označených písmenem B jsou rozpory mezi státy nejvýraznější a je vyžadováno jejich projednání na ministerské (politické) úrovni (čl. 3 odst. 6 JŘ).<sup>200</sup> Coreper dosáhne shody u dalších zhruba 15-20 % návrhů, znamená to tedy, že ministerské formace Rady jednají oficiálně pouze o 10-15 % návrhů a zbytek pouze formálně schválí.<sup>201</sup> Jestliže návrh projednává Rada jako písmeno B, obvykle není rovnou schválen, ale po diskuzi a vymezení základních obrysů je odeslán zpět do nižších úrovní Rady. V konečné fázi je návrh odeslán Coreperem do příslušné Rady ke schválení jen tehdy, jestliže má statut písmena A.

Coreper je oprávněn také sám rozhodnout o velkém množství procedurálních otázek, často i velmi závažného charakteru (srv. čl. 19 odst. 7 JŘ),<sup>202</sup> nemá ale pravomoc rozhodnout formálně v

<sup>195</sup> 68/86 UK v Council [1988] ECR 855, body 48-9.

<sup>196</sup> O možnostech předsednictví ovlivnit rozhodování v Radě srv. podrobně Tallberg 2006, s. 82-140.

<sup>197</sup> Generální sekretariát podporuje všechny stupně Rady a pomáhá zajišťovat soudržnost projednávaných otázek.

<sup>198</sup> V bodech označených římskou jedničkou (I) zástupci členských států v pracovních skupinách dosáhli dohody a není třeba další diskuze v Coreperu, body označené římskou dvojkou (II) vyžadují jednání ve vyšších úrovních Rady. Srv. také podrobnou analýzu rozhodování Rady obsaženou v General Secretariat of the Council 2006, s. 26-44.

<sup>199</sup> Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 52.

<sup>200</sup> Pro podrobnou analýzu fungování a významu dělení návrhů na body A a B srv. van Schendelen 1996, s. 532-48.

<sup>201</sup> Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 52. Písmenem A jsou většinou automaticky označeny i návrhy, na nichž již byla shoda v pracovních skupinách (body označené římskou jedničkou). Jak Coreper, tak Rada ale mohou z vlastní vůle znovu otevřít návrh, u kterého nižší stupně dosáhly dohody.

<sup>202</sup> Např. svolání zasedání Rady jinde než v Bruselu/Lucemburku, uzavření některého jednání Rady, použití písemného postupu, prodloužení lhůt při proceduře spolurozhodování.

záležitostech, které zakládací smlouvy svěřují Radě, typicky přijetí legislativního aktu ve věci samé.<sup>203</sup> Je třeba ještě jednou zdůraznit, že role Coreperu (ovšem i pracovních skupin) je nezastupitelná pro obhajobu národních zájmů a „charakteristika a výkonnost úředníků stálého zastoupení do značné míry určuje, jak si státy v EU stojí“.<sup>204</sup>

Závěrečným stupněm rozhodování jsou setkání jednotlivých složení Rad na ministerské úrovni. Jednání Rady svolává její předseda z vlastní iniciativy nebo na žádost některého z členů Rady či Komise (čl. 204 SES). V praxi jsou data konání Rad oznámena budoucím předsednictvím sedm měsíců před začátkem jeho funkčního období (čl. 1 odst. 2 JŘ), v případě mimořádných událostí (oblast zahraniční politiky) je předseda oprávněn svolat zasedání kdykoliv (čl. 22 odst. 2 SEU). Rada zasedá v Bruselu, v dubnu, červnu a říjnu v Lucemburku, po dohodě se ale Rada může sejít kdekoli (čl. 1 odst. 3 JŘ). Komise se účastní jednání Rady, ta má oprávnění rozhodnout o jejím vyloučení z konkrétního jednání (čl. 5 odst. 2 JŘ). Jednání Rady jsou v zásadě neveřejná (čl. 5 odst. 1 JŘ), výjimky určuje čl. 8 JŘ. Rada jedná ústně, se souhlasem všech členů Rady nebo při shodě v Coreperu se v naléhavých záležitostech může rozhodnutí přijmout i písemnou formou (čl. 12 JŘ). Průběh zasedání není formálně předepsán, má ale svá určitá pravidla a je vedeno předsedou Rady.

Systém hlasování při schvalování rozhodnutí v Radě je velmi komplikovaný. Rada je usnášeníschopná, pokud je přítomna nadpoloviční většina osob s oprávněním hlasovat dle čl. 203 SES (čl. 11 odst. 4 JŘ). Při 27 členné Unii je tedy kvórum 14 ministrů. Zbytek států může být zastoupen jinými osobami (například stálým zástupcem), které sice nemohou hlasovat, ale každý z nich může zmocnit přítomného ministra jiného státu, aby hlasoval i jeho jménem (čl. 206 SES). V současné době předvídají zakládací smlouvy tyto druhy hlasování:

- a) **Jednoduchá většina.** Podle čl. 205 odst. 1 SES se Rada usnáší většinou svých hlasů, pokud SES nestanoví jinak. Ačkoliv toto znění by mohlo vyvolat dojem, že prostá většina je nejpoužívanějším druhem hlasování, ve skutečnosti je výjimek v SES z této „standardní“ kategorie tolik, že se používá pouze omezeně, většinou pro méně závažné záležitosti. Jedná se například o otázky spojené s vnitřní organizací Rady,<sup>205</sup> vztahy s ostatními institucemi<sup>206</sup> či svolání mezivládní konference (čl. 48 pododstavec druhý SES.).
- b) **Jednomyslnost.** Jednomyslné hlasování je tradicí v klasických mezinárodních organizacích a odpovídá zásadě mezinárodní práva veřejného o svrchované rovnosti států. Ve svém důsledku je nejhodnější pro obhajobu národních zájmů, na druhou stranu ale činí přijetí rozhodnutí velmi obtížným. V prvním pilíři se přesto používá v poměrně širokém spektru rozhodování, v druhém a třetím pilíři ve velké většině případů.<sup>207</sup> Jestliže se členský stát zdrží hlasování, není to překážkou přijetí předmětného rozhodnutí (čl. 205 odst. 3 SES).<sup>208</sup>
- c) **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, ale každá z nich má přidělenou jinou váhu,<sup>209</sup> která vychází obecně

<sup>203</sup> C-25/94 *Commission v Council* [1996] ECR I-1469, body 25-8.

<sup>204</sup> Dinan 1999a, s. 260. Více k důležitosti Coreperu a jeho fungování srv. Lewis 2006, s. 272-91 a literatura tam uvedená.

<sup>205</sup> Např. čl. 207 odst. 3 SES.

<sup>206</sup> Např. čl. 115 SES, čl. 196 pododstavec druhý SES, čl. 208-209 SES, čl. 216 SES, čl. 230 pododstavec druhý SES, čl. 251 odst. 7 SES, čl. 284 SES.

<sup>207</sup> Pro seznam všech právních základů, ve kterých Rada rozhoduje jednomyslně, srv. Chalmers a kol. 2006, s. 178-81.

<sup>208</sup> Výjimkou je rozhodování dle čl. 44a SEU, kdy se nesmí žádný účastník zdržet hlasování.

<sup>209</sup> Proto se také hlasování kvalifikovanou většinou říká vážené hlasování.

z počtu obyvatel, spojení není ale lineární, menší státy jsou zvýhodněny oproti větším (tzv. regresivní proporcionalita). Poměry vah mezi jednotlivými státy jsou dlouhodobě jedním z nejproblematictějších bodů v celém vývoji integrace. Při každém rozšíření se totiž mění počet hlasů pro každý stát i definice kvalifikované většiny, aby byla zachována rovnováha mezi různými skupinami států v Unii. Od 1. ledna 2007 po přijetí Rumunska a Bulharska mají státy počet hlasů uvedený v tabulce.

**Tabulka 5: Rozdělení hlasů při váženém hlasování kvalifikovanou většinou v Radě**

<b>Stát</b>	<b>Počet hlasů</b>
Belgie	12
Bulharsko	10
Česká republika	12
Dánsko	7
Německo	29
Estonsko	4
Řecko	12
Španělsko	27
Francie	29
Irsko	7
Itálie	29
Kypr	4
Lotyšsko	4
Litva	7
Lucembursko	4
Maďarsko	12
Malta	3
Nizozemsko	13
Rakousko	10
Polsko	27
Portugalsko	12
Rumunsko	14
Slovinsko	4
Slovensko	7
Finsko	7
Švédsko	10
Spojené království	29
<b>Celkem</b>	<b>345</b>

Zdroj: Čl. 205 odst. 2 SES ve znění novelizovaném čl. 10 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úřední věstník L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

Podle změn přijatých Smlouvou z Nice je přítom rozhodnutí kvalifikovanou většinou přijato, pokud jsou naplněny tři podmínky (systém trojí většiny). Prvním kritériem je dosažení

stanoveného počtu hlasů, konkrétně 255 z 345 hlasů (73,91 %).<sup>210</sup> Druhou podmínkou je počet států hlasujících pro rozhodnutí, kdy u předpisů přijímaných na návrh Komise to musí být nadpoloviční většina států, u ostatních dvoutřetinová. Konečně podle čl. 205 odst. 4 SES může každý stát požádat, aby při přijímání rozhodnutí kvalifikovanou většinou bylo ověřeno, zda členské státy tvořící tuto většinu zastupují alespoň 62 % obyvatel Unie. Pokud tomu tak není, rozhodnutí není přijato.<sup>211</sup> Na rozdíl od jednomyslnosti jsou uvedené hranice absolutní, tedy při zdržení se hlasování neklesá kvórum a výsledek je stejný jako hlas proti. Kvalifikovaná většina se používá v celé řadě případů.<sup>212</sup>

- d) **Zvláštní případy.** V některých ojedinělých případech zakládací smlouvy ukládají dosažení dvoutřetinové<sup>213</sup> či čtyřpětinové většiny.<sup>214</sup> Většina je stanovena na základě podílu z celkového počtu hlasů použitelného pro hlasování kvalifikovanou většinou a stejná je i síla jednotlivých států.

Jak již bylo uvedeno, v mezinárodních organizacích je pravidlem jednomyslné hlasování. Díky specifickému charakteru Evropských společenství bylo ale již téměř od počátku integrace v některých oblastech (včetně společného trhu a zemědělské politiky) možné hlasovat kvalifikovanou většinou. V roce 1966 byl proto na nátlak Francie přijat tzv. Lucemburský kompromis,<sup>215</sup> podle kterého i tam, kde je možné hlasovat kvalifikovanou většinou, je nutný jednomyslný souhlas všech zemí, jestliže se některý ze států odvolá na významné národní zájmy. Ačkoliv dokument nebyl právně závazný, v praktické rovině se (s nemnoha výjimkami) až do přijetí Jednotného evropského aktu rozhodovalo jednomyslně.<sup>216</sup> To se však ukázalo jako nevhodné pro efektivní fungování Unie, proto byl v roce 1987 změněn jednací řád Rady, dle nového znění byl předseda Rady na žádost většiny jejích členů povinen přikročit k hlasování (dnešní čl. 11 odst. 1 JŘ).<sup>217</sup> Od 90. let při každé změně zakládacích smluv je stále více otázek (právních základů) přesunováno do hlasování kvalifikovanou většinou, které již nyní, alespoň v prvním pilíři, převládá.

Způsob rozhodování o konkrétní záležitosti by měl teoreticky mít velký vliv i na fungování Rady. Při jednomyslnosti každý stát může trvat na své pozici, proto by mělo rozhodování vycházet z nejnižšího společného jmenovatele zájmů a trvat velmi dlouho, než bude možné dosáhnout společného kompromisu.<sup>218</sup> Naopak tam, kde se hlasuje kvalifikovanou většinou, by státy měly být ochotny snáze se dohodnout (jinak ty nesouhlasící budou přehlasovány) a proces rozhodování by

<sup>210</sup> Blokační menšina je tedy 91 hlasů. Každý stát musí použít své hlasy jako celek. Nelze tedy rozdělit hlasy podle toho, jak se k rozhodnutí staví např. strany vládní koalice nebo vlády zemí ve federacích (jedinou možností je pak zdržení se hlasování).

<sup>211</sup> Pro počet obyvatel jednotlivých států používaných při tomto výpočtu viz Rozhodnutí Rady 2007/4 z 1. ledna 2007 měnící jednací řád Rady. Úř. věst. L 1, 4. ledna 2007, s. 1-2.

<sup>212</sup> Pro seznam všech právních základů, ve kterých Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, srv. Chalmers a kol. 2006, s. 178-81.

<sup>213</sup> Čl. 104 ods. 13 SES a 122 odst. 5 SES.

<sup>214</sup> Čl. 7 odst. 1 SEU.

<sup>215</sup> Text Lucemburského kompromisu je dostupný na [http://aei.pitt.edu/5351/01/001810\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/5351/01/001810_1.pdf) (navštíveno 14. ledna 2007).

<sup>216</sup> Více k Lucemburskému kompromisu srv. Palayret (ed) 2006.

<sup>217</sup> Lucemburský kompromis nebyl nikdy oficiálně odvolán a i podle vlastní interpretace Rady je stále platný. Viz odpověď na písemnou otázku poslance Jense-Petera Bondeho P-2887/01 z 11. října 2001 (Official Journal E 134, 6. června 2002, s. 134). Přestože kompromis nebyl žádným státem za posledních 20 let využit, jeho implicitní platnost přispívá ke kultuře kompromisu v Radě.

<sup>218</sup> Fritz Scharpf situaci slavně nazval společnou rozhodovací pastí. Viz Scharpf 1988, s. 239-78.

měl být rychlejší. V praxi tato pravidla v Unii platí pouze omezeně.<sup>219</sup> Naprostá většina rozhodnutí je i dnes 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.<sup>220</sup> „Kultura konsenzu“ má své výhody i nevýhody, obecně je dosahování konsenzu často neprůhledné pro veřejnost, vlády hlasují pro návrh, i když s ním úplně nesouhlasí, prodlužuje se legislativní proces, naopak umožňuje promítnout do návrhu zájmy všech států, byť některé souhlasí jen za ústupky v jiné oblasti. Časté je využívání tzv. balíčků, kdy spolu obsahově nesouvisející návrhy jsou propojeny tak, aby jeden z návrhů méně výhodný pro nějaký stát byl kompenzován výhodami v návrhu jiném.<sup>221</sup> Uvedený způsob rozhodování je podrobován časté kritice, zejména s ohledem na jeho netransparentnost a vliv na efektivitu rozhodování, podle některých názorů je po posledních rozšířeních politika konsenzu již neudržitelná, neboť dosažení kompromisu je při tolika členech téměř nemožné bez zastavení fungování Unie. Bývalý předseda Komise Romano Prodi již v roce 2001 prohlásil: „Konsenzus musí být nahrazen hlasováním, normální procedurou v demokratickém systému, ... která je jak efektivní, tak pochopitelná pro každého.“<sup>222</sup> Poznatky z prvních tří let po rozšíření v roce 2004 ale naznačují, že tato přání nejsou prozatím naplněna a oblíbenost používání konsenzu není nijak dotčena.<sup>223</sup> Přesto je pravděpodobné, že do budoucna lze očekávat častější praktické využívání hlasování kvalifikovanou většinou na úkor konsenzu, tak jak to umožňuje SES a jednací řád Rady.

## 4.4 Právomoci Rady

Právomoci Rady jsou zachyceny v čl. 202 SES, který je citován v plném znění:<sup>224</sup>

„K dosažení cílů vytyčených touto smlouvou a za podmínek jí vymezených Rada:

- zajišťuje koordinaci obecných hospodářských politik členských států,
- má rozhodovací pravomoc,
- svěřuje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá...“.

Podobně jako u ostatních institucí Unie dává výčet v čl. 202 SES pouze základní obrysy činnosti Rady, jejíž rozsah je mnohem širší. Na rozdíl od Komise nebo Parlamentu je navíc Rada významným aktérem i ve druhém a třetím pilíři. Dále budou funkce Rady vysvětleny v příbuzných kategoriích.

### 4.4.1 *Legislativní pravomoc*

Rada je hlavní legislativní institucí Unie, obecné legislativní akty schvaluje jedním z několika rozdílných způsobů hlasování podle jejich právního základu. Rada je v prvním pilíři oprávněná přijmout právní akt pouze na návrh Komise, toliko ve výjimečných případech může konat buď zcela

---

<sup>219</sup> Je pravda, že u právních základů dovolujících hlasování kvalifikovanou většinou se dosáhne dohody rychleji než u těch spojených s jednomyslností, a to i při započítání kultury konsenzu. Pro statistické důkazy srv. Schuz a König 2000, s. 656-63.

<sup>220</sup> K hlasování se přistupuje pouze zhruba v 25 % případů, kde SES umožňuje hlasování kvalifikovanou většinou, k hlasování dochází především v oblasti zemědělství. Více viz Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 277-91.

<sup>221</sup> Srv. pro širší analýzu Heisenberg 2005, s. 65-90.

<sup>222</sup> Prodi 2001.

<sup>223</sup> Založeno na datasetu poskytnutého Mikko Mattilou, který obsahuje výsledky hlasování o všech právních aktech v Radě mezi květnem 2004 a květnem 2007.

<sup>224</sup> S výjimkou třetí odrážky, která je zkrácena o pro výklad nepodstatné záležitosti.

samostatně,<sup>225</sup> nebo na návrh členského státu.<sup>226</sup> Podle čl. 208 SES má Rada právo prostou většinou požádat Komisi o předložení návrhů, které Rada považuje za vhodné, Komise není povinna takový návrh podat, ovšem z důvodu dodržování zásad dobrých vztahů tak většinou činí (čl. 218 odst. 1 SES, viz také kapitola 6.4.1), Rada a její podněty na základě čl. 208 SES jsou pro Komisi častým zdrojem inspirace pro podávání návrhů.<sup>227</sup>

Která procedura bude použita při přijímání legislativního návrhu, je určeno právním základem návrhu. Rada je zapojena do všech procedur, v každé má přitom právo veta. Role Rady u procedur se zapojením Parlamentu byla již vysvětlena na příslušných místech (kapitola 3.4.2), zde proto bude zmíněna pouze procedura, kde Rada schvaluje právní akty na návrh Komise bez ingerence ostatních institucí. Tohoto způsobu je užíváno v záležitostech, které patří pro členské státy mezi politicky nejcitlivější, případně kde je role Unie pouze koordinační a poradní. Jedná se např. o akty vydané na základě čl. 26 SES (určení společného celního sazebníku), čl. 45 SES (svoboda usazování a činnosti související s výkonem veřejné moci), čl. 57 odst. 2 SES (pohyb kapitálu z a do třetích zemí), čl. 133 odst. 2 SES (provádění společné obchodní politiky), čl. 151 odst. 5 SES (doporučení v oblasti kultury), čl. 301 SES (sankce proti nečlenským zemím Unie).<sup>228</sup>

Na základě třetí odrážky čl. 202 SES může Rada delegovat pravomoci v jí přijímané legislativě na Komisi, a to za podmínek, které Rada určí. Na výkon přenesené pravomoci Komisí Rada dohlíží pomocí systému výboru zvaného komitologie, který je podrobněji rozebírán v kapitole 6.4.3.

#### **4.4.2 *Koordinace hospodářských politik členských států***

Pravomoc odpovídá první odrážce čl. 202 SES. Tato funkce je ale spíše formálního charakteru, Rada je oprávněná přijímat pouze 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 Unie definovaných v čl. 2 SES, přitom je třeba plnit zásady plynoucí z čl. 4 SES (otevřené tržní hospodářství s volnou soutěží) (čl. 98 SES). K plnění závazku Rada přijímá na základě čl. 99 odst. 2 SES kvalifikovanou většinou návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států i Unie, které jsou diskutovány v Evropské radě, v konečné fázi Rada vydá doporučení vymezující hlavní směry. Rada má nástroje, jak napomoci dosažení stanovených cílů, ale i možnost sankcí, pokud státy své závazky neplní, zejména u povinnosti vyvarovat se nadměrného deficitu (srv. čl. 99 až 104 SES). V posledních letech se Unie snaží o řešení problémů hospodářského růstu a zaměstnanosti pomocí úzkého provázání činnosti Rady, Evropské rady, Komise i členských států v rámci tzv. Lisabonské strategie.<sup>229</sup>

#### **4.4.3 *Pravomoci vůči ostatním institucím Unie***

Členské státy mají zájem udržet si kontrolu nad složením ostatních orgánů Unie, což jim přeneseně samozřejmě dává možnost částečně ovlivňovat činnost těchto orgánů.<sup>230</sup> Rada takto zasahuje do činnosti téměř všech dalších orgánů Unie s výjimkou Parlamentu. Rada po dohodě s designovaným předsedou Komise přijímá seznam kandidátů na místa komisařů a po jejich schválení v Parlamentu

<sup>225</sup> Např. čl. 144 SES, čl. 187 SES, čl. 210 SES, čl. 309 odst. 2 SES.

<sup>226</sup> Čl. 88 odst. 2 třetí odstavce SES, čl. 67 odst. 2 SES.

<sup>227</sup> Craig a de Búrca 2003, s. 69. Rada tak plní i jednu ze svých dalších funkcí- určovatele směřování integrace.

<sup>228</sup> Pro kompletní seznam článků SES, na základě kterých jsou přijímány právní akty dle této procedury srv. Chalmers a kol. 2006, s. 178-9.

<sup>229</sup> Pro vymezení hlavních směrů, jejich plnění i pozice hlavních aktérů srv. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm) (navštíveno 17. ledna 2007).

<sup>230</sup> I osoby jmenované národními státy ale musí plnit své povinnosti v souladu s ustanoveními zakládacích smluv.



jmenuje kvalifikovanou většinou celou Komisi (čl. 214 odst. 2 SES). Po konzultaci s Parlamentem má stejnou pravomoc i u členů Účetního dvora (čl. 247 odst. 3 SES), po konzultaci s Komisí členy Evropského hospodářského a sociálního výboru (čl. 259 odst. 1) a samostatně členy Výboru regionů (čl. 263 pododstavec druhý SES). U počtu členů Komise (čl. 213 odst. 1 SES) a generálních advokátů Evropského soudního dvora (čl. 222 pododstavec první SES) je Rada oprávněna změnit jednomyslně jejich počet. Kvalifikovanou většinou určuje výše platů, náhrad a důchodů členů Komise a všech funkcionářů Soudního dvora.

Ovlivňovat vnitřní činnost jiných orgánů může Rada i díky vyžadování svého souhlasu s přijetím či změnami jednacíh řádů některých institucí.<sup>231</sup> V případě soudního systému Unie Rada může po konzultaci s Parlamentem a na návrh Komise či ESD jednomyslně zřídit soudní komory pro zvláštní oblasti (čl. 225a pododstavec první SES). Předseda Rady se účastní zasedání Rady guvernérů Evropské centrální banky a může jí i předkládat návrhy k projednání (čl. 113 odst. 1 SES). V neposlední řadě má Rada kontrolní pravomoc vůči činnosti ostatních orgánů skrz svou pozici privilegovaného žalobce při podání žalob na nečinnost (čl. 232 pododstavec první SES) a neplatnost (čl. 230 pododstavec druhý SES).

#### **4.4.4 Rozpočtová pravomoc**

Rada spolu s Parlamentem přijímá každoroční rozpočet Společenství, má přitom poslední slovo při určení struktury povinných výdajů. Podrobněji je role Rady v procesu přijímání rozpočtu vysvětlena v části věnované analýze rozpočtové pravomoci Parlamentu (viz kapitola 3.4.1).

#### **4.4.5 Pravomoc v druhém a třetím pilíři**

Narozdíl od legislativních postupů v rámci prvního pilíře nebo přijímání rozpočtu, v případě druhého (hlava V SEU, společná zahraniční a bezpečnostní politika- SZBP) a třetího pilíře (hlava VI SEU, policejní a soudní spolupráce v trestních věcech) je pozice Rady dominantní. Je to logické vzhledem k mezivládní povaze těchto pilířů, které řeší problematiku dotýkající se jádra suverenity každé země. V rámci SZBP předsednictví Rady zastupuje Unii (čl. 18 odst. 1 SEU). Rada obecně dbá na dodržování zásad SZBP vyjmenovaných v čl. 11 odst. 1 SEU (čl. 11 odst. 2 pododstavec třetí SEU). Na základě obecných směrů stanovených Evropskou radou přijímá Rada rozhodnutí nezbytná pro vymezení a provádění SZBP (čl. 13 odst. 3 SEU). Mezi tato rozhodnutí patří zejména společné akce a společné postoje. Hlasuje se jednomyslně, je ale možné uplatnit zásadu konstruktivní neúčasti, podle které pokud se stát zdrží hlasování, není povinen předmětné rozhodnutí provádět (čl. 23 odst. 1 SEU). Ve výjimečných, v SEU taxativně uvedených případech je možné hlasovat kvalifikovanou většinou (čl. 23 odst. 2 SEU).<sup>232</sup> Generální tajemník Rady, vysoký představitel pro SZBP, přispívá k formulování, přípravě a provádění rozhodnutí, a tak napomáhá Radě v její úloze v této oblasti. Může také jménem Rady na žádost předsednictví vést politický dialog se třetími stranami (čl. 26 SEU).<sup>233</sup> Jak již bylo uvedeno výše, v současnosti tuto funkci zastává Javier Solana.

Také ve třetím pilíři je Rada nejvýznamnějším orgánem a má rozhodující pravomoci. Podle čl. 34 odst. 2 SEU Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy policejní a soudní spolupráci v trestních věcech. Ve stejném článku jsou uvedeny i formy opatření, které Rada může na návrh Komise nebo členského státu přijímat: jedná se o společné postoje, rámcová

<sup>231</sup> Kvalifikovanou většinou u ESD (čl. 223 pododstavec šestý SES), SPS (čl. 224 pododstavec šestý SES) a Účetního dvora (čl. 248 odst. 4 pododstavec pátý SES).

<sup>232</sup> Kvalifikovaná většina je definována stejně, jako když Rada nehlasuje na návrh Komise. Srv. čl. 205 odst. 2 SES ve znění novelizovaném čl. 10 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úř. věst. L 157, 21. června 2005, s. 203 a násled.

<sup>233</sup> Podrobněji k rozhodovacím procesům v oblasti SZBP srv. Müller-Brandeck-Bocquet 2002, s. 257-82.

rozhodnutí, rozhodnutí a úmluvy. Hlasuje se jednomyslně, ale opatření provádějící rozhodnutí v třetím pilíři jsou přijímána kvalifikovanou většinou, která je stejně jako u SZBP vyšší než běžná kvalifikovaná většina.

Jestliže je nezbytné k realizaci cílů obou pilířů uzavřít dohodu s jinými státy nebo mezinárodními organizacemi, může Rada zmocnit předsednictví k jednání o uzavření takovéto mezinárodní smlouvy. Smlouvy jsou uzavírány Radou, rozhoduje se o nich jednomyslně a zavazují ostatní instituce Unie (srv. čl. 24 a 38 SEU).

## 4.5 Závěr a zhodnocení současného stavu

Rada pro svoji komplexnost patří k nejobtížněji uchopitelným institucím Unie. Je to dáno nejen jejím složením, ale i mnohostí funkcí, které je nucena vykonávat. Rada je zároveň orgánem legislativním i exekutivním, rozhodovacím i vyjednávacím. Ani sama Rada nemá úplně jasno v tom, co všechno vlastně představuje.<sup>234</sup> Podobně jako ostatní orgány Unie i Rada trpí rozličnými problémy a její činnost neprobíhá zcela dokonale. V této části se zaměříme na dvě kritické záležitosti s Radou spojené, totiž na problém její efektivity a legitimacy, spolu se snahou o reformy, přijaté s cílem tyto námitky oslabit.<sup>235</sup>

V případě efektivity se ukazuje, že rozhodování v Radě je málokdy rychlé a že priority Unie nejsou vždy dosahovány tou nejučinnější cestou. Způsobuje to zejména rozdělení Rady, a to jak ve vertikálním směru, tak i horizontálním, kde si často konkurují sektorové Rady a bojují spolu o vliv. Například Rada ministrů životního prostředí složená z národních ministrů životního prostředí podporuje přijetí opatření majících za cíl ochranu životního prostředí i za cenu vysokých nákladů, naopak Rada pro konkurenceschopnost je v tomto směru opatrnější a upřednostňuje nižší ochranu životního prostředí spojenou s nižšími výdaji pro evropské firmy. 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. Jestliže by bylo na programu jednání každé Rady v průměru deset bodů a každý ministr by vystoupil u všech z nich s příspěvkem v délce pouhých pěti minut, zabralo by jednání téměř 23 hodin čistého času, což není reálné. Ve stejné chvíli ale vzhledem k rostoucím pravomocím Unie a jejího zasahování do stále širšího spektra oblastí narůstá i počet záležitostí na jednání Rady. Tyto dvě protichůdné tendence se logicky musí projevit i na efektivitě činnosti. Již výše bylo obsírněji probráno nebezpečí spočívající v používání institutu konsenzu i tehdy, když je možné použít většinové hlasování. Dalším prvkem činícím situaci složitější je nutnost u většiny aktů dohodnout se na přijetí legislativy s Parlamentem. 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 Parlamentu a pro nejvyšší ministerskou úroveň ponechat jen opravdu stežejní 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 Unie, vyjma omezené kontroly Parlamentu, 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 pojmá rozdílně, ve většině případů je

<sup>234</sup> V jednom řízení před Soudním dvorem Rada tvrdila, že je jedním tělesem zahrnujícím všechny ministerské Rady, Coreper a ostatní výbory i pracovní skupiny (T-14/98 *Hautala v Council* [1999] ECR II-2489, body 15-22, v jiném případě naopak, že předsednictví Rady je samostatná instituce (případ Tony Bunyana, stížnost ombudsmanovi č. 1054 z 25. listopadu 1996, srv. *European Ombudsman* 1998, s. 176-7).

<sup>235</sup> Další text je (s uvedenými výjimkami) založen především na Hayes-Renshaw a Wallace 2006, s. 328-45.

přítom nutné přiznat, že kontrola zástupců v Radě národními parlamenty není dostatečná.<sup>236</sup> Neodpovědnost Rady je daní za konstrukci Unie, která je sdružením občanů i členských států a v tomto směru je velmi obtížné představit si uspokojivé vyřešení zde představeného problému, neboť větší navázání Rady na Evropský parlament není možné z důvodů praktických i střetu legitimacy. Východisko nepřináší ani Reformní smlouva, byť dává národním parlamentům několik formálních pravomocí v procesu tvorby rozhodnutí.<sup>237</sup> Často je nedostatek legitimacy Rady podpořen poukazem na nízkou transparentnost jejího jednání, která i přes v poslední době přijaté změny není ideální. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že úplné zpřístupnění jednání také není žádoucí, neboť by následně bylo velmi těžké dosáhnout dohody mezi zástupci v Radě. Pro některé vlády by mohlo veřejné ustoupení z deklarovaných pozic u některých návrhů mít dalekosáhlé následky v domácím politickém prostředí, naopak u konsenzu je možná výměna výhod a uspokojení všech ve „společném zájmu“. Ostatně i ve vnitrostátní politice nejsou veškerá politická jednání vedena před zraky veřejnosti nebo médií.

I s ohledem na uvedené problematické body je Rada vystavena takřka neustávajícím požadavkům na reformy, především od poloviny 90. let v souvislosti s očekávaným rozšířením.<sup>238</sup> Ačkoli reforma Rady nezískává podobnou pozornost jako reorganizace Komise, podle některých názorů „reforma Rady má větší dopad na úspěšné fungování Unie“.<sup>239</sup> Mimo náznaků reformy ve Smlouvě z Nice větší změny přinesl summit Evropské rady konající se v roce 2002 v Seville, který snížil počet ministerských rad na devět, ustanovil koordinační roli pro Všeobecnou radu a upřesnil úlohu předsednictví, to vše se záměrem vylepšit koordinaci fungování Rady a zlepšit její efektivitu.<sup>240</sup> Radikálnější reformám se ale i přes mnohé návrhy Rada vyhýbá, což vzhledem k rozšíření, které by práci Rady skutečně mohlo zablokovat, byla Rada nucena řešit uzpůsobením dosavadních pravidel její organizace, aby byla vhodná pro 25 a více členů.<sup>241</sup> Prozatím se ukazuje, že rozšířená Rada pracuje podle podobných pravidel jako před rokem 2004, dochází ale k jistým změnám v praktickém fungování (materiální ústava), které reagují na velké množství členů Rady a komplikovanější průběh rozhodování.<sup>242</sup>

---

<sup>236</sup> Diskuze o roli národních parlamentů v evropské integraci přesahuje rozsah této práce. Pro podrobnější údaje srv. např. Lenaerts a Van Nuffel 2005, s. 521-37 a bohatá literatura tam uvedená.

<sup>237</sup> Odpovědnost zástupců národních států za svoji činnost v Radě ale blíže neřeší. Srv. Hutala 2005, s. 223-32.

<sup>238</sup> Podrobně se kontinuální snahou o reformu Rady (spolu s reformami dalších institucí) věnuje Plechanovová 2004, s. 113-256.

<sup>239</sup> Dinan 1999b, s. 36.

<sup>240</sup> Viz European Council 2002, s. 1-2, 22-26.

<sup>241</sup> Srv. Pracovní metody rozšířené Rady, přijaté v březnu 2004, které jsou jako příloha V součástí JŘ.

<sup>242</sup> Pro podrobnou analýzu rozhodování Rady po rozšíření srv. Hagemann a De Clerck-Sachs, 2007.

## 5 EVROPSKÁ RADA

### 5.1 Pojem, stručný historický exkurs a právní základ

Evropská rada sdružuje hlavy států a vlád členských států spolu s předsedou Komise, tedy osoby s nejsilnějším politickým mandátem v Unii. Ti se scházejí několikrát ročně na společných setkáních, jimž se také říká summity Unie. Ačkoliv Evropská rada nepatří mezi instituce Společenství v úzkém slova smyslu (srv. čl. 7 odst. 1 SES), přesto má nezastupitelnou roli ve vývoji evropské integrace<sup>243</sup> a v mnoha ohledech celý systém Unie vychází z její činnosti.<sup>244</sup> Evropská rada má zároveň zvláštní postavení v systému Unie, což je způsobeno přáním jejích tvůrců podléhat co nejmenšímu množství omezení nebo politické kontroly. Tím, že působí obvykle mimo rámec smluv, nachází se i mimo jurisdikci Soudního dvora a její rozhodnutí nemohou být většinou přezkoumána soudní cestou. Jedinou výjimkou je její činnost, která má přímý vliv na aktivity ostatních institucí v rámci SES. Jedná se o mezivládní orgán, který prosazuje především zájmy členských států.

Subjekt typu Evropské rady se v počátcích integrace nevyskytoval a mlčely o něm i zakládací smlouvy. Několik summitů na nejvyšší úrovni se konalo v 60. letech, byly to však pouze ad-hoc setkání. Na počátku 70. let se ukazovalo, že tehdejší institucionální rámec nefunguje uspokojivě a chybí mu vedení od nejvyšších politických představitelů členských států. Z iniciativy dvou významných politiků, německého kancléře Helmuta Schmidta a francouzského prezidenta Giscarda d'Estaing, bylo na setkání v Paříži v prosinci 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,<sup>245</sup> Evropská rada nebyla začleněna do primárního práva a její úkoly i složení byly definovány pouze v nezávazných dokumentech.<sup>246</sup> S postupem času stoupal význam orgánu a docházelo k jeho formalizaci, v roce 1983 byla Evropské radě věnována část Slavnostního prohlášení o Evropské unii přijatého ve Stuttgartu,<sup>247</sup> celý proces vyvrcholil Jednotným evropským aktem, který v čl. 2 poprvé uvedl Evropskou radu do smluvního rámce, aniž by ovšem záměrně definoval její funkci. To se stalo, byť pouze obecně, až ve Smlouvě o Evropské unii. Po Maastrichtské smlouvě se Evropská rada stále více zapojovala do rozhodování v Unii, smlouvy z Amsterdamu a Nice ale nijak neměnily její podobu a roli. Důsledkem toho stále více politiků i odborníků nebylo spokojeno s fungováním orgánu a požadovalo ujasnění postavení Evropské rady. Na rozdíl od ochoty reformovat ostatní instituce ale členské státy odmítaly jakékoliv úpravy.<sup>248</sup> Ústupek přineslo až zasedání Evropské rady v Seville v

---

<sup>243</sup> de Schoutheete 2006, s. 37.

<sup>244</sup> Ludlow 2002, s. 15.

<sup>245</sup> Willy Brandt měl představu rozhovorů u krbu (Kämingesprache), jeho nástupce Helmut Schmidt prosazoval heslo „žádné dokumenty, žádní úředníci“ (keine Papiere, keine Beamten). de Schoutheete a Wallace 2002, s. 3.

<sup>246</sup> Např. Tindemansova zpráva z roku 1975. Bulletin of the European Communities, *Supplement 1/76*, s. 30. Dostupné na [http://aei.pitt.edu/942/01/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/01/political_tindemans_report.pdf) (navštíveno 1. prosince 2006).

<sup>247</sup> Slavnostní deklarace o Evropské unii z roku 1983. Bulletin of the European Communities, *No. 6/1983*, s. 25-6. Dostupné na [http://aei.pitt.edu/1788/01/stuttgart\\_declaration\\_1983.pdf](http://aei.pitt.edu/1788/01/stuttgart_declaration_1983.pdf) (navštíveno 1. prosince 2006).

<sup>248</sup> Jacques Delors to okomentoval slovy: „Je to jako kdyby nedostatek kyslíku v politických výšinách, ve kterých se setkání odehrávají, způsoboval nedostatek nadšení pro reformy.“ Viz předmluva Delorse k de Schoutheete a Wallace 2002.

červnu 2002, na kterém byly přijaty změny týkající se organizace a průběhu summitů a také přijat jednací řád Evropské rady.<sup>249</sup>

V primárním právu dnes Evropskou radu upravuje čl. 4 SEU. Z právního hlediska je nutné si uvědomit rozdíl mezi Evropskou radou, Radou zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád, zástupci vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád a mezivládní konferencí.<sup>250</sup> Vzájemné odlišnosti budou v dalších podkapitolách vysvětleny hlouběji.

## 5.2 Složení

Stuttgartská deklarace z roku 1983 stanovila, že Evropská rada sdružuje hlavy států nebo předsedy vlád členských zemí a předsedu Komise, kterým napomáhají ministři zahraničních věcí členských států a jeden člen Komise.<sup>251</sup> Ustanovení převzal i čl. 2 Jednotného evropského aktu a čl. 4 pododstavec druhý SEU. 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 i jiné osoby, pokud se tak Evropská rada domluví či to zvyklosti umožňují. K prvnímu případu patří přítomnost ministrů financí místo ministrů zahraničí, jestliže se diskutuje o záležitostech Hospodářské a měnové unie. Přítomen na Evropské radě je od zřízení jeho funkce i vysoký představitel pro SZBP (generální sekretář Rady) a jeho zástupce. Úzus zní, že každý členský stát má dvě pozice v Evropské radě, jejich naplnění je v jeho gesci. Využila toho i Česká republika, když například na summitu v Bruselu v roce 2006 byl v povolebním čase místo ministerského předsedy přítomen prezident. K dosažení organizační zvládnutelnosti může každá národní delegace mít v zákulisí summitu nejvýše 20 osob.<sup>252</sup>

## 5.3 Organizace a fungování

### 5.3.1 Summity a jejich průběh

Při svém založení Evropská rada určila, že by se měla konat tři její zasedání ročně, ve skutečnosti ale postačovalo setkávání pouze jednou za šest měsíců. Sousloví „Evropská rada se schází alespoň dvakrát ročně“ pak bylo převedeno i do primárního práva (dnes čl. 4 pododstavec druhý SEU). Se zvyšujícím se množstvím otázek k rozhodnutí ale dvě setkání přestala vyhovovat, proto se od konce 80. let jejich množství zvyšovalo a ustálilo se na čtyřech za rok. Tato tradice byla potvrzena i v novém jednacím řádu Evropské rady přijatém na summitu v Seville.<sup>253</sup>

Historicky se zasedání Evropské rady pořádala ve městech určených předsednickou zemí, což se se zvyšujícím počtem členských států stávalo problematické, neboť nebylo jednoduché zajistit organizačně a bezpečnostně setkání tolika vrcholných politiků i s jejich doprovodem. Evropská rada si tyto obtíže uvědomila a v rámci Protokolu č. 22 Smlouvy z Nice odsouhlasila, že všechna setkání

---

<sup>249</sup> European Council 2002, s. 19-21.

<sup>250</sup> Pro podrobnější diskuzi o rozdílech mezi subjekty, v nichž zasedají hlavy států a vlád, včetně praktických příkladů, srv. Zbiral 2007c.

<sup>251</sup> Slavnostní deklarace o Evropské unii z roku 1983, s. 25. Je otázkou výkladu, zda ministři zahraničních věcí jsou oficiálními členy Evropské rady či nikoliv. Domníváme se, že slovním výklad čl. 4 odst. 2 SEU (jsou nápomocni- tedy imperativ) by naznačoval první možnost, zvláště pokud srovnáme dnešní znění čl. 4 odst. 2 SEU se zněním čl. 9c SEU ve znění po přijetí RS. Tomuto závěru odpovídá i fungování instituce v praxi.

<sup>252</sup> European Council 2002, s. 21.

<sup>253</sup> Srv. také Protokol č. 22 přiložený ke Smlouvě z Nice.

se od roku 2004 se budou konat v Bruselu, který je pro podobná zasedání dobře vybaven, navíc jsou představitelé Evropské rady v centru politiky Unie.<sup>254</sup>

Program zasedání Evropské rady byl většinou připravován předsednictvím Rady spolu s generálním sekretariátem Rady a projednáván dopředu na zasedání Všeobecné rady ministry zahraničních věcí. Těsně před summitem byl členským státům odeslán konečný návrh projednávané agendy, ve kterém byly zvýrazněny body k diskusi a identifikovány postoje jednotlivých delegací. Jednací řád ze Seville celý proces formalizoval a udělil centrální roli Všeobecné radě, jejímž oficiálním úkolem je připravit program summitu tak, aby docházelo k co nejmenšímu zdržení a aby zástupci států mohli projednávat pouze nejdůležitější body. Okruh problémů, o kterých se bude jednat, je dán prioritami předsednictví, aktuální situací v Unii i ve světě, ale i nedodělky z minulého summitu.<sup>255</sup>

Summity trvají nejčastěji dva dny, vyskytly se ale i případy, kdy bylo nutné jednat déle, neboť se účastníci nemohli na některých věcech shodnout.<sup>256</sup> 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. V případě neshod mezi delegacemi si předsednická země zve jednotlivé strany na soukromé rozhovory. Velké množství času je věnováno zákulisnímu vyjednávání a bilaterálním schůzkám. Nedílnou součástí summitu je pozornost médií, zasedání Evropské rady jsou nejdůležitější událostí v politice Unie a každého z nich se účastní několik tisíc novinářů. Celý summit je zakončen schválením tzv. Závěrů předsednictví.

Kromě řádných summitů se pořádají i zvláštní setkání Evropské rady. Jsou to summity specializované, které mají být věnovány pouze konkrétnímu tématu. Například summit v Tampere v roce 1999 byl tématicky zaměřený pouze na záležitosti soudnictví a vnitřních věcí. Od Lisabonského summitu na jaře 2000 by každý březnový summit měl hodnotit hlavně pokrok při dosahování cílů Lisabonské strategie. Mimořádné summity se konají při nenadálých událostech, kdy je nutné rychle reagovat na nejvyšší úrovni. Příkladem je summit v Bruselu v září 2001, jehož cílem bylo zaujmout jednotný postoj k teroristickým útokům v New Yorku a krokům Unie 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 říjnu 2006 ve finském Lahti.

### **5.3.2 Způsob rozhodování**

Jako mezivládní orgán, rozhodující často v záležitostech nejvyšší důležitosti, rozhoduje Evropská rada v zásadě konsenzem. S rozhodnutím tedy musí souhlasit všichni účastníci, zdržení hlasování ale není pojmáno jako hlas proti. Evropská rada jako orgán s celkově neomezeným polem působnosti je vhodným fórem pro uzavírání vzájemných kompromisů, kdy státy spojí vícero záležitostí takovým způsobem, aby konečný výsledek byl akceptovatelný pro všechny (tzv. balíčková metoda).<sup>257</sup> Ve výjimečných případech může Evropská rada hlasovat kvalifikovanou většinou, pak tak ovšem činí jako Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád (viz dále).

Výsledky jednání Evropské rady jsou shrnuty v dokumentu zvaném Závěry předsednictví. Ten je právně nezávazný pro ostatní instituce Unie, má ale vzhledem k silné legitimitě Evropské rady

<sup>254</sup> Toto se týká ovšem pouze závěrečných summitů každého předsednictví (červen, prosinec). Summity mezi tím může předsedající stát pořádat, kde chce. Více k možným dopadům stálého místa jednání na chod instituce Stark 2002a, s. 10-24.

<sup>255</sup> Více k přípravě summitu viz Nugent 2006, s. 226-29.

<sup>256</sup> Příkladem je summit v Nice v prosinci 2000, který trval dny čtyři.

<sup>257</sup> Metcalfe 1998, s. 424.

značnou politickou váhu. V Závěrech jsou definovány obecné i konkrétní otázky, které jsou následně realizovány běžným legislativním procesem. Jestliže má Evropská rada pravomoc přijmout rozhodnutí se závazným právním dopadem, vystupuje pod jinými názvy.

## 5.4 Pravomoci Evropské rady

### 5.4.1 Výkon pravomocí bez právní závaznosti<sup>258</sup>

Od svého založení měla Evropská rada jen velmi volně určené svých pravomocí. V politických prohlášeních, které se jí týkaly, bylo za její hlavní (a jedinou) funkci určeno poskytování nezbytných podnětů pro rozvoj integrace. V současné době je její pravomoc v čl. 4 pododstavci prvním SEU vymezena takto: „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje obecné politické směry tohoto rozvoje.“ Odráží to původní záměr při založení Evropské rady, kdy nejvýznamnější představitelé členských států s nejvyšší politickou autoritou a legitimitou mají mít právo rozhodovat o dalším směřování osudu evropské integrace.<sup>259</sup> Záměrná vágnost působení Evropské rady by neměla vést k závěru, že její role je omezená. Je tomu právě naopak. Nejasné právní vymezení pravomocí umožnilo Evropské radě zaujímat pozice a rozhodovat v širokém spektru oblastí. Evropská rada je tak orgánem, kde vymezení působení ve formálním smyslu ze všech institucí Unie nejméně odpovídá působení materiálnímu. Mezi hlavní funkce Evropské rady patří:<sup>260</sup>

- a) **Rozhodnutí o strategickém směřování Unie:** Evropská rada je původním zdrojem historických rozhodnutí o dalším vývoji integrace.<sup>261</sup> V tomto směru se role Evropské rady nejvíce přibližuje jejímu funkčnímu zakotvení v SEU. 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) a Nice (2000) se podařilo uzavřít mezivládní konference vedoucí ke změnám základních smluv.<sup>262</sup> V posledních dvou případech se i samotné vyjednávání o změnách smluv konalo především na úrovni hlav států a vlád. Evropská rada navrhla i složení a svolání Evropského konventu (Laeken 2001), jenž následně vypracoval návrh Smlouvy o ústavě. Konečná podoba dokumentu opět byla schválena na summitu (Brusel 2004).

Evropská rada je i hlavním orgánem rozhodujícím o rozšíření Unie. 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 i uzavření těchto jednání (s ČR v Kodani 2002).

- b) **Finanční záležitosti.** Od problémů v 80. letech summity rozhodují o nejdůležitějších otázkách spojených s financováním Unie. Na summitu ve Fontainebleau (1984) bylo Británii potvrzeno právo na vrácení určitého množství peněz z rozpočtu Společenství, v roce 1988 byl v rámci rozpočtové reformy odhlasován první víceletý rozpočtový rámec, ten poslední na léta 2007 až 2013 byl přijat v Bruselu v prosinci 2005.

---

<sup>258</sup> Kromě v textu zvýrazněných výjimek, kdy i Evropská rada může přijímat právně závazné akty.

<sup>259</sup> Craig a de Búrca 2003, s. 72.

<sup>260</sup> Toto rozdělení je pouze ilustrativní, nevyplývá z žádného dokumentu.

<sup>261</sup> Peterson a Bomberg 1999, s. 33.

<sup>262</sup> Formálně je ovšem přijata změna zakládacích smluv jménem Mezivládní konference na úrovni hlav států a vlád.

- c) **Zahraniční a bezpečnostní politika.** Na každém summitu se diskutuje o aktuálních událostech světové politiky, Evropská rada k nim vydává množství prohlášení, jenž jsou přiložena k Závěrům. Summitů se mohou účastnit i významní zahraniční hosté (např. ruský prezident Vladimír Putin v Göteborgu 2001). Hlavy států a vlád potvrzují ve vybraných případech postoje Unie pro důležitá jednání obchodního charakteru, které také mají zahraničněpolitický dopad. V rámci SZBP (2. pilíř) Evropská rada přijímá i právně závazné akty, neboť dle čl. 13 odst. 1 SEU vymezuje zásady a obecně směry SZBP, včetně obranných záležitostí. Přijímá také společné strategie (čl. 13 odst. 2 SEU). V bezpečnostně-obranné oblasti například Evropská rada schválila vytvoření Evropských sil rychlé reakce (Helsinky 1999).
- d) **Iniciátor nového obsahu integrace.** Pokud se určité téma stane zajímavým pro vícero států, může ho summit Evropské rady zařadit do centra pozornosti Unie jako celku. Příkladem může být sociální politika (Štrasburk 1989), zaměstnanost (Lucemburk 1997) nebo boj proti terorismu (Brusel 2001). Na summitu v Lisabonu na jaře 2000 byl přijat program, jehož účelem je vytvořit z Unie do roku 2010 nejvíce konkurenceschopnou ekonomiku na světě založenou na znalostech (tzv. Lisabonský proces).
- e) **Koordinace hospodářské politiky.** Lisabonský proces nemá být realizován pomocí závazné legislativy, ale skrz otevřenou metodu spolupráce, kdy si členské státy vzájemně vyměňují zkušenosti a rady a zároveň jsou přijímána doporučení s cílem zajistit hospodářský růst a zaměstnanost. Odpovědnost za tato opatření má Evropská rada, každý rok v březnu je jeden její summit věnován právě hodnocení ekonomické situace v Unii a diskuzi o krocích vedoucích k jejímu posílení. Pravomoc je také vymezena v čl. 99 odst. 2 SES a čl. 128 odst. 1 SES.

#### 5.42 *Výkon pravomocí s právní závazností v rámci zakládacích smluv*

Na rozdíl od předchozí části v dále uvedených případech Evropská rada vystupuje jako orgán, který přijímá rozhodnutí předvídaná v zakládacích smlouvách, jejich charakteristickým znakem je právní závaznost. Ačkoliv jsou tato rozhodnutí projednávána i přijata v rámci summitů, nestávají se součástí Závěrů předsednictví a jsou vydávána formálně pod jinou hlavičkou, než je Evropská rada. Předseda Komise nemá v těchto případech hlasovací právo, často se ani neúčastní jednání.

V prvním okruhu případů Evropská rada vystupuje jako Rada zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád. Podle čl. 121 odst. 3 a 4 SES a 122 odst. 2 SES tento orgán rozhoduje o tom, které státy se mohou zúčastnit projektu jednotné evropské měny (např. Brusel 1998), stejně jako o dalších důležitých faktorech měnové unie. Kvalifikovanou většinou Rada na úrovni hlav států a vlád určuje kandidáta na funkci předsedy Komise (čl. 214 odst. 2 SES)<sup>263</sup> a jednomyslně rozhoduje, zda došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot Unie ze strany členského státu (čl. 7 odst. 2 SEU). Ve všech uvedených situacích se Evropská rada řídí pravidly pro Radu a také rozhodnutí jsou vydávána jménem Rady.

Druhou možností je jednání Evropské rady jako „zástupců vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád“. Pod touto hlavičkou jsou jmenováni prezident a viceprezident Evropské centrální banky (čl. 112 odst. 2 písm. b) SES). Dohody o sídlech institucí jsou také přijímány tímto způsobem, formálně na základě čl. 289 SES (Brusel 1993, Brusel 2003). Přijaté texty jsou sice

<sup>263</sup> Kvalifikovaná většina je v tomto případě definovaná shodně podle čl. 205 odst. 2 SES.



součástí standardních Závěrů předsednictví, ale jako zvláštní příloha, rozhodnutí je pak dále zveřejněno v Úředním věstníku.<sup>264</sup>

Různorodost vystupování Evropské rady je sice logicky odůvodnitelná její odlišnou rolí v jednotlivých případech (právně závazná vs politická rozhodnutí), neprospívá ale přehlednosti a často ani sami účastníci Evropské rady si nejsou těchto nuancí vědomi.<sup>265</sup> Proto se toto uspořádání stává terčem kritiky politiků i odborníků.<sup>266</sup> Reformní smlouva již rozdílné formace Evropské rady sjednocuje.

## 5.5 Vztah k jiným institucím

Evropská rada je vzhledem ke své charakteristice a postavení v institucionálním systému Unie jen omezeně provázaná s ostatními orgány. 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 Unie jako celku.

Rada ztratila vznikem Evropské rady jedinečnost na mezivládní straně spektra, Evropská rada je také někdy pojímána jako nejvyšší úroveň Rady, která rozhoduje v případech, kdy se nedokáží ministři v Radě dohodnout. Mezi oběma institucemi ale nepanuje vztah nadřízenosti a podřízenosti, je to Rada, která jako konečná instance schvaluje legislativní akty provádějící politická rozhodnutí Evropské rady. Rada také připravuje program pro summity, ministři tak mají do jisté míry kontrolu nad projednávanou agendou, což je patrné zvláště po reformách ze Sevilly.

Parlament nemá na fungování Evropské rady větší vliv. Postupným vývojem získal alespoň právo být informován o její činnosti. Podle čl. 4 pododstavce třetího SEU podává Evropská rada Parlamentu zprávu po každém svém zasedání a každý rok pak písemnou zprávu o pokroku, kterého Unie dosáhla. Od roku 1988 předseda Parlamentu má právo vystoupit na počátku každého summitu a informovat Evropskou radu o postojích Parlamentu k plánované agendě. Po svém vystoupení musí jednání opustit. Protože Evropská rada působí obvykle mimo rámec smluv, nachází se i mimo jurisdikci Soudního dvora a její rozhodnutí nemohou být přezkoumána soudní cestou. Jedinou výjimkou je její činnost, která má přímý vliv na aktivity ostatních institucí v rámci SES.<sup>267</sup>

## 5.6 Závěr a zhodnocení současného stavu

V systému Unie zaujímá Evropská rada nezastupitelné místo a nic zásadního nemůže být navrženo či vykonáno bez její autority.<sup>268</sup> 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 Unii.<sup>269</sup>

---

<sup>264</sup> Srv. např. Rozhodnutí přijaté vzájemnou dohodou zástupců členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád o umístění sídel některých úřadů a agentur Evropské uni, obsažené v Presidency Conclusions, 5381/04 POLGEN 2, s. 28-9 (jako autonomní část Závěrů) a následně stejné rozhodnutí zveřejněné v Official Journal L 29, 3. února 2004, s. 15 (zde nutné zveřejnění pro získání právní závaznosti).

<sup>265</sup> Stark 2002b, s. 1. Zde o tématu i podrobněji.

<sup>266</sup> Viz např. Dashwood 2001, s. 234-6.

<sup>267</sup> Srv. případy C-253/94 *Roujanský v Council* a C-170/96 *Commission v Council*. V případech, kdy Evropská rada vystupuje jako Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád, toto omezení neplatí.

<sup>268</sup> Taulegne 1993, s. 481.

<sup>269</sup> Werts 1992, s. 295.

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 i nutnost dosáhnout konsensuální shody, které byly částečně příčinou jejich úspěchů, v těchto případech přinášely spíše obtíže, neboť méně důležité věci na pořadu jednání zabíraly místo pro rozhodování o závažnějších otázkách. Evropská rada se také nově přímo zapojovala do jednání o změnách smluv, což je činnost více právně-administrativního charakteru, byť s potřebou politického vedení. Průběh summitu v Nice v prosinci 2000, na kterém bylo ukončeno vyjednávání Smlouvy z Nice, je považován za nejviditelnější selhání Evropské rady.<sup>270</sup> Činnost Evropské rady byla kritizována odborníky<sup>271</sup> i politiky, 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.<sup>272</sup> Právě z těchto důvodů přijal summit v Seville nový jednací řád Evropské rady, který ale přináší spíše kosmetické úpravy při přípravě a konání summitů. Vykonané reformy zlepšily výkonnost Evropské rady,<sup>273</sup> významnější změny by ale přinesla až RS.

---

<sup>270</sup> Britský premiér Tony Blair po summitu prohlásil: „Takto nemůžeme dále pokračovat v práci.“ de Schoutheete a Wallace 2002, s. 1. Zde i popis průběhu jednání v Nice a závažné chyby z něj vyplývající.

<sup>271</sup> Viz např. Grinsven 2003, s. 13-28

<sup>272</sup> General Secretariat of the Council, 2002, s. 1-2.

<sup>273</sup> Pro analýzu fungování Evropské rady po rozšíření, postavení jednotlivých aktérů na summitech, zdrojích jejich vlivu a případných spojení mezi státy srv. Tallberg 2007.

## 6 KOMISE

### 6.1 Pojem, stručný historický exkurs a právní základ

Komise je stálou institucí, která má být nezávislá na členských státech a zastávat celoevropský zájem, proto je často připodobňována k srdci Unie. Ve své podstatě má tvořit protiváhu mezivládním institucím, především Radě. Komise má jedinečnou podobu- není ani sekretariátem mezinárodní organizace, ani vládou, obsahuje jak složku administrativně-byrokratickou, tak i politickou.<sup>274</sup> I s ohledem na tento fakt je termínu Komise užíváno ve dvou případech- myslí se jím jak kolegium komisařů, tak i kolegium spolu s celým administrativním aparátem. Komise sídlí v Bruselu (palác Berlaymont), některé složky jsou ale umístěny v Lucemburku. Walter Hallstein, první předseda Komise, ji označoval za motor evropské integrace, čestného prostředníka mezi státy a iniciátora důležitých politik.<sup>275</sup> Ačkoliv jsou podobná označení poněkud nadsazená, pravomoci Komise jsou k těmto účelům uzpůsobeny. Ostatními orgány je považována za nezávislou instituci, proto jsou její postoje obecně přijímané, zvláště pokud jsou technického (a nikoliv otevřeně politicky motivovaného) charakteru. Komise se účastní takřka všech úrovní rozhodování, má největší administrativní i expertní aparát. Bývá také nejlépe informovaná o tom, jaké postoje mají vlády jednotlivých zemí, ostatní instituce nebo zájmové skupiny k jednotlivým otázkám řešených Uníí.

Předobrazem Komise byl Vysoký úřad fungující od roku 1952 v rámci Evropského sdružení uhlí a oceli.<sup>276</sup> Jeho prvním předsedou byl „otec integrace“ Jean Monnet, účelem úřadu bylo vytvořit instituci nezávislou na státech, která by odpovídala za správu trhů s ocelí a uhlím, k čemuž disponovala širokými pravomocemi. V Římských smlouvách dostaly obě Společenství (Evropské hospodářské společenství i Euratom) podobný orgán, nazvaný Komise. Jejich pozice ale byla slabší než u Vysokého úřadu a pod větší kontrolou členských států zastoupených v Radě. První Komise Evropského hospodářského společenství pod vedením Němce Waltera Hallsteina měla federální program a snažila se o nadnárodní směřování integrace, tyto pokusy ale narazily v roce 1965, kdy se Francie a její prezident Charles de Gaulle postavili rostoucí moci Komise. Slučovací smlouva z roku 1965 (po vstupu smlouvy v platnost v roce 1967) sice obě Komise Společenství a Vysoký úřad sjednotila do jedné Komise Evropských společenství,<sup>277</sup> přesto bylo postavení jednotné Komise oslabeno. Jako předsedové sloužili pouze méně významní politici a Komise nedokázala být důstojným oponentem členských států.

Změna nastala v roce 1985, kdy byl předsedou Komise jmenován Jacques Delors. Ten přesvědčil politiky členských států o potřebnosti dokončení projektu jednotného trhu a následně i o vhodnosti zavedení Hospodářské a měnové unie. Komise se opět ocitla v centru politiky Unie a Delors získal možnost působit další funkční období. Rostoucí vliv Komise se ovšem podobně jako v 60. letech setkal s námitkami určitých států a SEU vyloučila Komisi z některých nově zaváděných politik, které si ponechaly mezivládní charakter. Za nástupce Delorse byl vybrán Jacques Santer, který se nemohl svému předchůdci rovnat ani v politickém vlivu, ani ve vizi budoucího rozvoje Unie. Santerovo funkční období skončilo předčasně poté, co někteří členové jeho Komise byli obviněni z úplatkářství a protěžování svých rodinných příslušníků při udělování zakázek. Finanční skandál otrásl postavením Komise, potažmo i Uníí jako celkem. Následná Komise vedená Romanem Prodim se pokoušela o

<sup>274</sup> Egenberg 2003, s. 131.

<sup>275</sup> Hallstein 1972, s. 32.

<sup>276</sup> Pro podrobný historický vývoj Komise viz Nugent 2000, s. 19-61, v češtině Fiala a Pitrová 2003, s. 218-35.

<sup>277</sup> Viz čl. 9 Smlouvy zřizující jednotnou Radu a jednotnou Komisi Evropských společenství (Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Journal officiel L 152, 13. července 1967, s. 2 a násl.).

napravení obrazu instituce a provedla mnohé reformy vnitřní organizace a fungování Komise. Za její hlavní úspěch je považováno zvládnutí největšího rozšíření v historii, jinak ale stále působila ve stínu krize z konce 90. let. Ani současná Komise, které od roku 2004 předsedá Portugalec José Manuel Barroso, nemá vůči ostatním institucím Unie nejsilnější pozici.

Základní právní ustanovení týkající se Komise v primárním právu se nacházejí především v čl. 211 až 219 SES, čl. 124 až 135 Smlouvy o Euratomu<sup>278</sup> i ve vybraných protokolech smluvních změn (viz dále). Komise také přijímá vlastní jednací řád.<sup>279</sup> Terminologie názvu orgánu je nejednotná, nejčastěji se uvádí označení Komise, případně Evropská komise, pouze pokud se instituce zúčastňuje formální role v legislativních procesech, používá své oficiální označení Komise Evropských společenství.

## 6.2 Složení

### 6.2.1 Kolegium komisařů

Od 1. ledna 2007 má Komise 27 členů (komisařů).<sup>280</sup> To odpovídá čl. 213 odst. 1 SES, ve znění čl. 4 odst. 1 Protokolu o rozšíření Evropské unie, který byl přiložen ke Smlouvě z Nice, podle kterého se Komise skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu.<sup>281</sup> Stejný protokol ve svém čl. 4 odst. 2 ale uvádí, že ve chvíli, kdy Unie dosáhne počtu 27 členů, bude počet členů Komise nižší než počet států a členové budou vybíráni na základě rotace. Podrobnosti ohledně uspořádání rotace stejně jako počet členů určí Rada jednomyslně.<sup>282</sup> Cílem tohoto opatření je chránit akceschopnost Komise, která by mohla přílišnou velikostí sboru komisařů utrpět. Ačkoliv již má Unie 27 členů, reformy zatím nebyly pro neshody mezi státy přijaty, pokrok lze očekávat až s plánovaným přijetím Reformní smlouvy.

### 6.2.2 Předseda Komise

V čele Komise stojí předseda. Tato funkce je jednou z nejvýznamnějších pozic v Unii, předseda Komise se stává reprezentantem Unie pro veřejnost i média. Předseda vystupoval vždy v Komisi jako *primus inter pares*, Smlouvou z Nice mu byly svěřeny i výkonné pravomoci, které posilují jeho pozici vůči zbytku komisařů.<sup>283</sup> Komise vykonává činnost pod politickým vedením předsedy, který tak vytváří priority a program instituce (srv. také čl. 1 až 3 JŘ). Předseda určuje jednotlivým komisařům jejich portfolia, se souhlasem kolegia jmenuje předseda z jeho členů místopředsedy.<sup>284</sup> Předseda zastupuje Komisi ve styku s ostatními institucemi Unie, z pozice své funkce je i členem Evropské rady (čl. 4 pododstavec druhý SEU). Pozice předsedy se v materiální rovině přímo odvíjí

<sup>278</sup> V dalším textu již na činnost Komise v rámci Euratomu nebude brán ohled.

<sup>279</sup> Poslední verze jednacího řádu byla přijata rozhodnutím Komise v roce 2000 (Rules of Procedure of the Commission. OJ L 308, 8. prosince 2000, s. 26-34), ve změnách přijatými Rozhodnutím Komise 2005/960 z 15. listopadu 2005, kterým se mění jednací řád Komise. Úř. věst. L347, 30. prosince 2005, s. 83-90. Přílohou je i „Kodex řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise vůči veřejnosti“.

<sup>280</sup> Od počátku integrace měla Komise jednoho člena z každého členského státu, s výjimkou velkých zemí (Británie, Španělsko, Itálie, Francie, Německo), které měly dva komisaře. Počet členů Komise s každým rozšířením tak neustále narůstal, z původních devíti až na 20 před rozšířením v roce 2004.

<sup>281</sup> Srv. také čl. 45 Aktu o přistoupení ČR.

<sup>282</sup> Nyní účinný čl. 213 odst. 1 SES dává Radě možnost změnit jednomyslně počet členů Komise, což verze dle čl. 4 odst. 2-4 Protokolu o rozšíření neumožňuje.

<sup>283</sup> Dále zmíněné pravomoci předsedy vycházejí z čl. 217 SES.

<sup>284</sup> Současná Komise jich má pět. Role místopředsedů je symbolická a je to spíše pouze funkce navíc pro odlišení významnějších komisařů. Weatherill a Beaumont 1995, s. 45.

od jeho osobních vlastností a schopností získat pro své záměry podporu členských států a v dnešní době i Evropského parlamentu. Předseda je v nezáviděníhodné situaci, neboť nemá žádné nástroje, jak prosadit svou politiku, kromě „hedvábných slov“.<sup>285</sup> Za nejsilnější předsedy v historii jsou považováni Walter Hallstein a Jacques Delors.

**Tabulka 6: Složení Komise v období 2004-2009 (k 1. červenci 2007)**

Jméno	Stát	Resort	Datum narození	Nejvyšší předchozí funkce
José Manuel Barroso	Portugalsko	předseda Komise	23. března 1956	předseda vlády
Margot Wallström	Švédsko	místopředsedkyně; vztahy mezi institucemi a komunikační strategie	28. září 1954	ministerně sociálních věcí, komisařka (1999-2004)
Günter Verheugen	Německo	místopředseda, podnikání a průmysl	28. dubna 1944	státní ministr, komisař (1999-2004)
Jacques Barrot	Francie	místopředseda, doprava	3. února 1937	ministr práce a sociálních věcí
Siim Kallas	Estonsko	místopředseda; administrativní záležitosti, audit a boj proti podvodům	2. října 1948	předseda vlády
Franco Frattini	Itálie	místopředseda; spravedlnost, svoboda a bezpečnost	14. března 1957	ministr zahraničních věcí
Viviane Reding	Lucembursko	informační společnost a média	27. dubna 1951	poslankyně EP, komisařka (1999-2004)
Stavros Dimas	Řecko	životní prostředí	30. dubna 1941	ministr průmyslu
Joaquín Almunia	Španělsko	hospodářské a měnové záležitosti	17. června 1948	ministr veřejné správy
Danuta Hübner	Polsko	regionální politika	8. dubna 1948	ministerně pro evropské záležitosti
Joe Borg	Malta	rybolov a námořní záležitosti	19. března 1952	ministr zahraničních věcí
Dalia Grybauskaitė	Litva	finanční plánování a rozpočet	1. března 1956	ministerně financí
Janez Potočnik	Slovinsko	věda a výzkum	22. března 1958	ministr pro evropské

<sup>285</sup> Middlemas 1995, s. 218.

				záležitosti
Ján Figel'	Slovensko	vzdělávání, odborná příprava, kultura	20. ledna 1960	poslanec národního parlamentu
Markos Kyprianou	Kypr	zdraví	22. ledna 1960	ministr financí
Olli Rehn	Finsko	rozšíření	31. března 1962	poslanec EP
Louis Michel	Belgie	rozvoj a humanitární pomoc	2. září 1947	ministr zahraničí, vicepremiér
László Kovács	Maďarsko	daně a celní unie	3. července 1939	ministr zahraničí
Neelie Kroes	Nizozemí	hospodářská soutěž	19. července 1941	ministryně dopravy a telekomunikací
Mariann Fischer Boel	Dánsko	zemědělství a rozvoj venkova	15. dubna 1943	ministryně zemědělství a rybolovu
Benita Ferrero- Waldner	Rakousko	vnější vztahy a evropská politika sousedství	5. září 1948	ministryně zahraničí
Charlie McCreevy	Irsko	vnitřní trh a služby	30. září 1949	ministr financí
Vladimír Špidla	Česko	zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti	22. dubna 1951	předseda vlády
Peter Mandelson	Británie	obchod	21. října 1953	ministr obchodu a průmyslu
Leonard Orban	Rumunsko	mnohojazyčnost	28. června 1961	náměstek ministra zahraničí
Meglena Kuneva	Bulharsko	ochrana spotřebitele	22. června 1957	ministryně pro evropské záležitosti
Andris Pielbags	Lotyšsko	energetika	17. září 1957	ministr financí

Zdroj: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_en.htm) (navštíveno 17. července 2007) a stránky jednotlivých komisařů.

### 6.23 Jmenování a odvolání komisařů

Zpočátku bylo jmenování Komise i jejího předsedy zcela v pravomoci členských zemí, které se musely na kandidátech shodnout jednomyslně. V praxi každý stát navrhl komisaře za svůj stát a rozepře se týkaly pouze osoby předsedy. Od přijetí Maastrichtské smlouvy postupně získává významnější roli i Parlament, který tak posiluje svoji kontrolní roli. Smlouva z Nice téměř zrovnoprávnila postavení Parlamentu i členských států. Proces jmenování Komise nyní probíhá následovně:

- a) Rada, zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád, určí kvalifikovanou většinou osobu, kterou zamýšlí jmenovat předsedou Komise; kandidát musí následně získat souhlas Parlamentu (čl. 214 odst. 2 první část SES).
- b) Rada po dohodě se schváleným kandidátem na předsedu kvalifikovanou většinou přijme seznam kandidátů na komisaře, kteří jsou navrženi členskými státy (čl. 214 odst. 2 druhá část SES).
- c) Celá Komise (již schválený předseda i kandidáti na komisaře) musí jako sbor ad bloc získat souhlas Parlamentu pro svůj nástup do funkce, kterému ještě předchází jmenování kvalifikovanou většinou v Radě (čl. 214 odst. 2 třetí část SES).

V praxi realizace uvedeného postupu patří mezi „nejšpinavější, často i nejostřejší epizody rozhodování v Unii“.<sup>286</sup> Pro členské státy je velmi obtížné dosáhnout kompromisu ohledně návrhu na osobu předsedy, posun nepřinesla ani změna z Nice, která Radě na úrovni hlav států a vlád umožňuje hlasovat kvalifikovanou většinou.<sup>287</sup> Evropský parlament pojmá proces jmenování jako příležitost, ve které může prokázat svoji sílu a prezentovat se před veřejností. Příkladem je proces takzvaných slyšení, při kterém jsou kandidáti na komisaře po vzoru amerického Senátu podrobeni podrobnému výslechu před parlamentními výbory, při kterém poslanci přezkoumávají jejich odborné i lidské schopnosti. Tento postup není nijak zakotven v zakládacích smlouvách a vychází pouze z vlastní interpretace pravomocí Parlamentem (srv. čl. 99 JŘ Parlamentu). Na podzim 2004 po slyšení požádal Parlament o výměnu některých osob s ohledem na jejich nedostatečnou způsobilost pro funkci (například italský kandidát na komisaře Rocco Buttiglione), designovaný předseda Barosso i členské státy zprvu nechťeli ustoupit, ale než aby čelili zamítnutí jmenování Komise jako celku Parlamentem, v poslední chvíli vyhověli většině požadavků. Barossova Komise tak byla oslabena ještě předtím, než se chopila funkce.<sup>288</sup>

Dříve byli členové Komise jmenováni na čtyři roky, Maastrichtská smlouva funkční období prodloužila o rok a tak nyní činí pět let (čl. 214 odst. 1 SES). Hlavním důvodem změny bylo sladění funkčních období Komise a Parlamentu, což reflektuje do jisté míry odpovědnost Komise poslancům. Změna měla i praktické důvody, neboť vzájemně nesouladné jmenování nové Komise a konání voleb do Parlamentu před rokem 1993 znamenalo přerušení legislativního procesu a definování nových priorit. Při současném uspořádání, i vzhledem k roli Parlamentu při jmenování Komise, by teoreticky její složení mělo reflektovat výsledky voleb do Parlamentu, a to jak v osobě svého předsedy, tak i ohledně svého programu. Komisaři mohou být jmenováni opakovaně (čl. 214 odst. 1 SES), což se také v praxi často děje.

Celá Komise musí odstoupit v případě vyslovení nedůvěry Komisi Parlamentem (čl. 201 SES, více viz kapitola 3.4.3). Jednotliví členové mohou ztratit mandát několika způsoby. Člen Komise samozřejmě může sám dobrovolně rezignovat, logicky končí ve funkci i v případě smrti (čl. 215 věta první SES). Na návrh Rady nebo Komise může být komisař proti své vůli odvolán Evropským

<sup>286</sup> Peterson a Bomberg 1999, s. 40.

<sup>287</sup> Když byl v červnu 2004 vybírán nástupce Romana Prodiho, byli hlavními kandidáty Belgičan Guy Verhofstadt a Brit Chriss Patten. Prvního odmítala Británie, druhého Francie. Ačkoliv by oba mohli získat kvalifikovanou většinu, nakonec jejich kandidatura neuspěla, neboť jejich volba přes odpor silného státu by vyústila v jejich oslabený mandát. Nakonec byl vybrán za předsedu M. Barosso, který zpočátku nebyl ničím favoritem. Viz Nugent 2006, s. 153.

<sup>288</sup> Tato tzv. aféra Buttiglione a její důsledky potvrzuje hypotézu, že formální pojetí fungování institucí v Unii si nevystačí bez materiální (reálné) stránky problematiky. Ukázalo se totiž, že Parlament může *de facto* vetovat jednotlivé kandidáty na komisaře, přestože podle právních předpisů tuto pravomoc nemá. Srv. podrobněji Beukers 2006, s. 21-53.

soudním dvorem, pokud přestane splňovat podmínky nezbytné k výkonu funkce nebo se dopustí vážného provinění (čl. 216 SES).<sup>289</sup> Nově je člen Komise povinen odstoupit, pokud jej k tomu vyzve předseda spolu se souhlasem sboru komisařů (čl. 217 odst. 4 SES), což je zřejmá reakce na problémy Santerovy Komise. Mimo odvolání dle čl. 216 SES a smrti zůstávají odstoupivší komisaři ve funkci tak dlouho, než jsou nahrazeni. Náhradní komisař je volen kvalifikovanou většinou v Radě na zbytek funkčního období, souhlas Evropského parlamentu v tomto případě není nutný.<sup>290</sup> Pokud skončí předseda, je vybrán pro zbytek funkčního období náhradník standardním způsobem. Rada se může rozhodnout pozice znovu neobsazovat, pokud je krátce před koncem řádného funkčního období (srv. čl. 215 SES). Po rezignaci Komise J. Santera vykonávala tato dále (byť s omezenými pravomocemi) funkci a bylo urychleno jmenování nové Komise Romana Prodiho na další řádné období.<sup>291</sup>

## 6.24 Charakteristika komisařů a jejich mandátu

Mimo již zmíněné státní příslušnosti jsou dalšími podmínkami pro výběr kandidátů jejich celková způsobilost a záruka nezávislosti (čl. 213 odst. 1 SES). Přestože se často mluví o „českém“ nebo „řeckém“ komisaři, ti nejsou národními zástupci. Podle čl. 213 odst. 2 SES komisaři vykonávají svou funkci nezávisle v obecném zájmu Společenství a nesmí přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu.<sup>292</sup> Během svého funkčního období členové Komise nemohou vykonávat jinou výdělečnou činnost ani volenou funkci.<sup>293</sup> Komisaři se před svým nástupem zavazují dodržovat tyto zásady ve slavnostní přísaze, kterou vykonávají na zvláštním zasedání ESD. Nezávislost komisařů na státu, který je nominoval, zajišťuje i jejich následná neodvolatelnost tímto státem v průběhu výkonu mandátu.

Formálně požadovaná naprostá nezávislost ale není v praxi „dosahována ani vyžadována“.<sup>294</sup> 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.<sup>295</sup> 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 i na osobě komisaře, někteří prosazují národní zájmy více, někteří méně. Faktorem, který vystupování komisaře ovlivňuje, je také jeho případný úmysl pokračovat ve funkci v dalším období, k čemuž samozřejmě potřebuje souhlas vlády svého státu.<sup>296</sup>

---

<sup>289</sup> Zatím se tomu tak stalo jen jednou v roce 1976, kdy byl Albert Borschette odvolán Soudem z důvodu upadnutí do komatu, z něhož se již neprobral. Srv. Decision 76/619 of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities of 19 July 1976 appointing a Member of the Commission of the European Communities. OJ L 201, 27. července 1976, s. 31.

<sup>290</sup> Stejným způsobem jsou jmenováni i komisaři z nově přistoupivších států, kteří se připojují ke Komisi v průběhu jejího funkčního období.

<sup>291</sup> Srv. Council Decision 1999/493 of 9 July 1999 on the composition of the Commission. OJ L 192, 24. července 1999, s. 53.

<sup>292</sup> Je vyjádřen i závazek států zachovávat tyto zásady.

<sup>293</sup> To ale neznamená, že by například nemohl být i významným členem politické strany ve své domovské zemi. Mohou vykonávat i pedagogickou a publikační činnost. Srv. také interní pravidla pro chování komisařů European Commission 2004.

<sup>294</sup> Nugent 2006, s. 155.

<sup>295</sup> Srv. take Smith 2003, s. 143-5.

<sup>296</sup> Například v roce 1989 britský komisař Lord Cockfield nebyl nominován, přestože patřil k nejúspěšnějším členům Komise a chtěl práci dál vykonávat. Premiérka Margaret Thatcherová prohlásila, že se příliš „poevropštil“. Srv. George 1992, s. 197.



Typickým komisařem je osoba mužského pohlaví v průměrném věku kolem 50 let s univerzitním vzděláním.<sup>297</sup> Přestože se předseda Barroso snažil přimět členské státy, aby navrhovaly více komisařů ženského pohlaví, jeho iniciativa byla úspěšná jen částečně.<sup>298</sup> Zatímco v počátcích nebyla funkce komisaře příliš vážená a mnohdy ji zastávali kariérní diplomaté či vysocí úředníci, dnes má naprostá většina komisařů rozsáhlé zkušenosti z politických funkcí, často na nejvyšší úrovni. V Barrosově 27 členném týmu 24 osob zastávalo ve své zemi pozici ministra, tři členové (včetně samotného předsedy a českého zástupce) dokonce působili jako premiéři.<sup>299</sup> Vyšší účastí významných národních politiků roste politická váha Komise i její viditelnost pro veřejnost v členských státech.

## 6.3 Organizace a fungování

### 6.3.1 Vnitřní organizace Komise

Všichni komisaři kromě předsedy získávají takzvané portfolio (resort), což je oblast, za kterou jsou zodpovědní. Portfolia nejsou dopředu vymezená, některá jsou tradiční (rozpočet, zemědělství, životní prostředí), jiná jsou vytvářena ad hoc. V rámci portfolio komisař řídí jedno či několik generálních ředitelství (viz dále), portfolia tedy neodpovídají seznamu generálních ředitelství. Stejně jako u národních vlád nejsou všechna portfolia stejně prestižní a významná, proto při sestavování Komise vždy probíhaly vážné spory o to, která osoba získá jaký resort. Státy prosazovaly „své“ komisaře na pro ně zajímavé sektory, mnohokrát vznikala umělé vytvořená portfolia, což se projevilo na efektivitě práce. Po skandálu Santerovy Komise jeho nástupce Romano Prodi prohlásil, že zajistí rozumné a dobře vyvážené rozdělení portfolií a nepřipustí „koňské handlování“.<sup>300</sup> Smlouva z Nice svěřila pravomoc přidělovat portfolia předsedovi Komise (čl. 217 SES).

Každý komisař má kolem sebe skupinu osob tvořících tzv. kabinet. Tvoří ho osoby, které jsou osobně odpovědné komisaři, sám si je vybírá a nejsou součástí úřednického aparátu Komise (srv. čl. 16 JŘ). Hlavním úkolem kabinetů je poskytovat servis komisaři a vyvažují i vliv úředníků Komise. Kromě těchto neformálních úkolů plní vedoucí kabinetů i oficiální funkce, kdy se scházejí každý týden dva dny před zasedáním kolegia a předjednáávají agendu, aby pro kolegium zbyly pouze nejkontroverznější otázky. V čele kabinetu stojí vedoucí kabinetu (tzv. *chef de cabinet*), který má právo účastnit se jednání kolegia a na vyzvání předsedy Komise obhajovat názor za chybějícího komisaře (čl. 10 odst. 2 JŘ).

Sbor komisařů se při své práci opírá o podporu administrativy.<sup>301</sup> Z celého systému Unie je Komise zdaleka největším zaměstnavatelem, ke konci roku 2006 v ní pracovalo 25075 osob, z toho 3792 ve výzkumu a 2033 v úřadech pod Komisi spadajících.<sup>302</sup> 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- *Directorate General*) a služeb, které jsou organizovány buď dle obsahové specializace, nebo mají naopak horizontální charakter a poskytují služby ostatním částem Komise. DG se mezi sebou liší ve svém významu i velikosti, DG mají od několika stovek až po tisíce zaměstnanců.

<sup>297</sup> Více k charakteristice komisařů viz výsledky srovnání komisařů sloužících v letech 1952-1995. Macmullen 2000, s. 28-80.

<sup>298</sup> Současná Komise působí osm žen. První žena se stala členkou Komise až v roce 1989.

<sup>299</sup> Viz představení komisařů na [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_cs.htm) (navštíveno 6. prosince 2006) a osobní stránky jednotlivých členů.

<sup>300</sup> Douglas-Scott 2002, s. 58.

<sup>301</sup> Blíže srv. Hooghe a Nugent, 2006, s. 147-68.

<sup>302</sup> Evropská komise 2007, s. 200.

## **Tabulka 7: Seznam generálních ředitelství (DG) a služeb Komise**

### **Politiky**

Daně a cla  
Doprava a energie  
Hospodářská soutěž  
Hospodářské a finanční věci  
Informační společnost a média  
Podniky a průmysl  
Regionální politika  
Rybářství a námořní záležitosti  
Společné výzkumné středisko  
Spravedlnost, svoboda a bezpečnost  
Vnitřní trh a služby  
Výzkum  
Vzdělávání a kultura  
Zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti  
Zdraví a ochrana spotřebitele  
Zemědělství a rozvoj venkova  
Životní prostředí

### **Vnější vztahy**

Obchod  
Rozšíření  
Rozvoj  
Humanitární pomoc  
Úřad pro spolupráci a pomoc EuropeAid  
Vnější vztahy

### **Obecné služby (horizontální, často i pro celou Unii)**

Eurostat \*  
Evropský úřad pro boj proti podvodům \*  
Generální sekretariát \*  
Komunikace  
Úřad pro úřední tisky \*

### **Vnitřní služby (horizontální pro Komisi)**

Informatika  
Infrastruktura a logistika - Brusel \*  
Infrastruktura a logistika - Lucemburk \*  
Personál a administrativa  
Právní služba \*  
Překlady  
Rozpočet  
Skupina politických poradců Komise \*  
Tlumočení  
Útvar interního auditu

\* Tyto subjekty nepatří mezi Generální ředitelství, je to však pouze formální rozdíl, neboť význam například Právní služby či Generálního sekretariátu je nezastupitelný.

Zdroj: [http://ec.europa.eu/dgs\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/dgs_cs.htm) (navštíveno 12. června 2007).

Zaměstnanci jsou vybíráni na základě konkurzů (tzv. *counours*), které se skládají z několika kol písemných i ústních testů, ve kterých uspěje pouze malá část zájemců. Podmínkou účasti je vysokoškolské vzdělání a znalost alespoň dvou úředních jazyků Unie. Kromě konkurzů je druhou možností získání místa v administrativě metoda tzv. *padáku*, kdy zvláště na vyšší místa jsou úředníci dosazováni tlakem členských států.<sup>303</sup> 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.<sup>304</sup>

Vnitřní dělení Komise je vysoce hierarchizované. Každý komisař je zodpovědný za jedno či více generálních ředitelství či služeb, v jejichž čele je generální ředitel. Ten je kariérním úředníkem, obvykle s dlouholetými pracovními zkušenostmi z aparátu Komise. DG se skládá z několika ředitelství, které se dále dělí na divize nebo jednotky. Komise je strukturována hlavně vertikálně, v některých případech, kdy jistá otázka vyžaduje spolupráci několika jednotek, jsou vytvořeny speciální koordinační skupiny.

### 6.32 *Rozhodování Komise*

Komise funguje na zásadách nezávislosti a kolegiality, což má zajišťovat rozhodování oproštěné od vlivu členských států nebo ostatních institucí Unie. Komise jedná podle svého jednacího řádu, který sama přijímá (čl. 218 odst. 2). Jak již bylo uvedeno, Komise působí pod politickým vedením svého předsedy, který zajišťuje spojitost, výkonnost a kolegialitu její činnosti (čl. 217 odst. 1 SES). Slovy Evropského 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.“<sup>305</sup>

Příprava rozhodnutí a jeho schvalování odpovídá hierarchické struktuře Komise. Na počátku je návrh legislativního předpisu, jehož rysy jsou dány legislativním programem Komise, nutností odpovědět na aktuální vývoj situaci v Unii či ve světě, lobováním zájmových skupin, veřejnosti, firem nebo ostatních institucí Unie. Návrh je také v počátečních stádiích obvykle široce projednáván a připomínkován subjekty mimo Komisi. Text je připravován na úrovni obsahově příslušné divize a dále postupuje vzhůru generálním ředitelstvím a kabinetem odpovědného komisaře. Všechny návrhy jsou předjednány na pravidelných schůzkách vedoucími kabinetů, kteří po diskuzi rozdělují návrhy podobně jako stálí zástupci v Coreperu do kategorií A (není třeba diskuze ve sboru Komise, stačí formální schválení) a B (musí projednat komisaři). Konečná fáze schvalování probíhá na zasedání Komise, které se koná každý týden (čl. 5 JŘ). Jednání není veřejné, ale pořizuje se zápis, který je ve stručné podobě přístupný i veřejnosti (čl. 9-11 JŘ). V případě hlasování má každý komisař včetně předsedy jeden hlas a rozhoduje se prostou většinou členů (čl. 219 SES). V souladu se zásadou kolegiality musí i členové Komise hlasující proti schválenému rozhodnutí jeho obsah podporovat. Kolegium se k hlasování uchyluje velmi málo, vždy je snaha o dosažení konsenzu.<sup>306</sup>

Vzhledem k velkému počtu často pouze administrativních nebo technických rozhodnutí, která musí být přijata, a časové náročnosti standardního postupu, byly postupem času vytvořeny zjednodušené postupy pro schvalování rozhodnutí Komisí (srv. také čl. 4 JŘ):

<sup>303</sup> Kvůli nesystémovosti tohoto postupu se dnes využívá jen velmi výjimečně či po rozšíření o nové členy.

<sup>304</sup> Více k bruselské byrokracii Stevens a Stevens 2000.

<sup>305</sup> C-137/92P *Commission v BASF* [1994] ECR I-2555, bod 63.

<sup>306</sup> K hlasování se přistupuje pouze na žádost některého z komisařů (čl. 8 JŘ).

- a) **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 (čl. 12 JŘ).
- b) **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 i náležitosti, jako rozhodnutí přijaté celou Komisí (čl. 13 JŘ).<sup>307</sup>
- c) **Přenesení pravomoci.** Za podobné situace jako v bodě 2 může Komise přenést pravomoc rozhodnout jejím jménem i na generální ředitele nebo jiné vysoké úředníky (čl. 14 JŘ).<sup>308</sup>

Komise v roce 2005 přijala 599 nařízeních, 54 směrnic, 634 rozhodnutí a 18 doporučení,<sup>309</sup> valná většina z nich je pouze technického a administrativního charakteru, a jsou proto přijímána výše uvedenými zjednodušenými postupy. Pouze omezený počet otázek je projednáván na zasedáních sboru komisařů.<sup>310</sup> Při rozhodování Komise nelze nezmínit nezastupitelnou roli generálního sekretariátu Komise a její právní služby, které jsou úzce zapojeny do procesu projednávání a přijímání rozhodnutí ve všech částech Komise.

## 6.4 Pravomoci Komise

Právně jsou pravomoci Komise ukotveny v čl. 211 SES, který citujeme v plném znění:

„K zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu Komise:

- dbá na provádění této smlouvy, jakož i aktů přijatých orgány Společenství na jejich základě;
- vydává doporučení nebo zaujímá stanoviska v oblastech, které jsou předmětem této smlouvy, jestliže tak smlouva výslovně stanoví nebo jestliže to Komise považuje za nutné;
- má vlastní rozhodovací pravomoc a podílí se na tvorbě aktů Rady a Evropského parlamentu za podmínek stanovených touto smlouvou;
- vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přenesla.“

Stejně jako u ostatních institucí Unie ale tento výčet zdaleka nepokrývá veškerou činnost, kterou Komise provádí. Další pravomoci a funkce vycházejí z jiných článků rozestavěných na různých místech SES a SEU. Komise je plně zapojena do SZBP (čl. 27 SEU, srv. také čl. 18 odst. 4 SEU) i policejní a soudní spolupráce v trestních věcech (čl. 36 odst. 2 SEU). Přes tato ustanovení je pozice Komise v druhém a třetím pilíři nesrovnatelně slabší než v prvním a má spíše poradní funkci. Dále je tedy až na

<sup>307</sup> Možnost tohoto systému delegace pravomocí potvrdil i Evropský soudní dvůr. Srv. mimo jiné případy 48/69 *ICI v Commission* [1972] Rec. 619, body 12-14; 5/85 *AKZO Chemie v Commission* [1986] ECR 2585, body 35-7.

<sup>308</sup> Čl. 14 JŘ.

<sup>309</sup> European Commission 2006d. Uvedeny jsou pouze rozhodnutí s delší časovou platností (tučně vytištěná v Úředním věstníku), pokud spočítáme všechna rozhodnutí Komise za rok 2005, dojdeme k číslu 6588 (výsledky vyhledávání v databázi Eur-lex).

<sup>310</sup> Podle dostupných údajů z roku 2002 bylo 2,4 % rozhodnutí přijato ústní formou v kolegiu (z toho jen o čtyřech se hlasovalo), 28,7 % přijato písemnou procedurou, 36,7 % zmocněním komisaře a 32,2 % skrz přenesení pravomoci. European Commission 2003a, s. 16.

zdůrazněné výjimky pojednáno pouze o činnosti Komise v prvním pilíři. Pro přehlednost jsou dále pravomoci rozděleny do obsahově příbuzných kategorií.

#### **6.41 Iniciační monopol Komise a určování priorit Unie**

Pravděpodobně nejvýznamnější funkcí Komise je její role „motoru Společenství“, která je především založena na skutečnosti, že Komise má již od počátku integrace v prvním pilíři exkluzivitu na podávání legislativních návrhů (tzv. iniciační monopol).<sup>311</sup> Komise získala toto právo z důvodu své nezávislosti s cílem zachovat jednotu komunitárního práva a podporovat společný evropský zájem a dosažení cílů integrace. Iniciační monopol není výslovně ukotven v zakládacích smlouvách, ale vyplývá nepřímo z mnoha jejich ustanovení.<sup>312</sup>

Právo na legislativní iniciativu obsahuje možnost určit (v rámci pravomocí Společenství), zda bude návrh podán či nepodán, v jaké oblasti, čeho a koho se bude týkat, v jakém čase a v jaké podobě bude navrhnout. Je na uvážení Komise, kdy a zda vůbec nějaký návrh podá. Čl. 208 SES dává Radě možnost, aby prostou většinou požádala Komisi o zvážení jejích návrhů, od přijetí Maastrichtské smlouvy má toto právo i Parlament (čl. 192 SES). Komise ale nemá povinnost podněty z obou institucí převzít a navrhnout jako své vlastní, zavázala se pouze, že je bude brát do úvahy.<sup>313</sup> Jelikož právo Komise v tomto směru je dané SES, nebylo by například zcela legitimní, aby Parlament donutil Komisi podat jím vyžadovaný legislativní návrh pod hrozbou vyslovení nedůvěry.<sup>314</sup>

V praktické rovině je ovšem Komise ovlivňována při podávání návrhů mnoha hledisky a musí respektovat rozložení zájmů v ostatních institucích, členských státech, veřejnosti i nátlakových skupinách, jinak by její návrhy neměly šanci na schválení. V praxi jsou spontánní návrhy Komise čistě z vlastní iniciativy ve velké menšině.<sup>315</sup> Komise musí spíše reagovat na reálnou situaci v hospodářském, politickém i sociálním vývoji ve světě i Unii a aktuální problémy, kterým Unie a subjekty v ní působící v určité době čelí. Komise proto pečlivě sleduje a přijímá podněty od zájmových skupin,<sup>316</sup> veřejnosti v členských státech, Parlamentu, vlád a parlamentů členských států, Rady a v neposlední řadě i Evropské rady a po konzultacích a zhodnocení na jejich základě připravuje legislativní návrhy. Pro zachování kontinuity Komise uveřejňuje po projednání s Radou a Parlamentem roční legislativní program s definovanými prioritami.<sup>317</sup> I ten ale musí být dopředu koordinován s jinými programy, například záměry zemí předsedajících Radě. Kromě zde uvedených neformálních podmínek musí každý návrh splňovat i požadavky formálního charakteru. Především návrh musí obsahovat odůvodnění z hlediska dodržení zásad subsidiarity a proporcionality a dále i finančních nákladů dopadů a jejich pokrytí.<sup>318</sup> Barossova Komise si jako jeden z hlavních cílů určila zjednodušení legislativního rámce Společenství, čehož má být dosaženo menším počtem návrhů, spojením některé legislativy, případně i stažením některých již předložených návrhů.<sup>319</sup>

<sup>311</sup> V druhém (čl. 22 odst. 1 SEU) a třetím (čl. 34 odst. 2 SEU) pilíři Komise sdílí iniciativu se členskými státy.

<sup>312</sup> Srv. především čl. 250 odst. 1 SES, čl. 251 odst. 2 SES, čl. 252 písm. a) SES.

<sup>313</sup> Srv. bod 9 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí (Interinstitutional agreement on better law-making. OJ C 321, 31. prosince 2003, s. 1 a násl.).

<sup>314</sup> Vyplývá implicitně i z interpretace čl. 10 SES. Srv. opačný názor v Klíma a kol. 2003, s. 322.

<sup>315</sup> Nugent uvádí číslo mezi 5 až 20 %. Nugent 2001, s. 236-7.

<sup>316</sup> V Bruselu působí v současné době několik tisíc zájmových skupin, které se snaží Komisi obhájit své názory při navrhování legislativy. Blíže viz Schendelen 2004.

<sup>317</sup> Pro rok 2007 viz Evropská komise 2006a.

<sup>318</sup> Bod 9 Protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>319</sup> Barossova Komise si jako jeden z hlavních cílů určila zjednodušení legislativního rámce Společenství, čehož má být dosaženo menším počtem návrhů, spojením některé legislativy, případně i stažením některých již předložených návrhů. Srv. Evropská komise 2005.

Příprava návrhu odpovídá schématu práce Komise uvedenému výše. Proces začíná určením odpovědného pracovníka (*rapporteur*) v DG, pod které návrh svým obsahem patří. Rapporteur konzultuje podobu návrhu jak uvnitř DG, tak i s externími subjekty (různé expertní výbory či zájmové skupiny). Následně musí být návrh odsouhlasen právní službou ohledně jeho legality. Po případném schválení návrhu příslušným komisařem je návrh předložen na jednání kolegia. Po jeho kladném vyjádření je konečná verze návrhu uveřejněna v řadě C Oficiálního věstníku a začíná běžet minimálně šestitýdenní lhůta, než může proběhnout další krok v legislativním procesu. Lhůta je určena k tomu, aby se ostatní subjekty, především národní parlamenty, mohly s návrhem seznámit.<sup>320</sup>

Spolu s podáním návrhu Komise určuje i právní základ (neboli článek SES) pro přijetí navrženého legislativního aktu, na čemž závisí i další průběh legislativního procesu a míra zapojení ostatních institucí. Jelikož návrh je někdy možné podřadit pod vícero právních základů, je rozhodnutí Komise často napadáno ostatními institucemi i členskými státy, které se snaží žalobou na neplatnost u Soudního dvora následně zrušit již přijatý právní akt pro chybný právní základ (srv. kapitola 7.4.2).<sup>321</sup> Soudní dvůr k tomuto tématu za svou existenci vytvořil bohaté spektrum judikatury, které do jisté míry určuje Komisi kritéria pro určení právního základu.<sup>322</sup>

Formální právo na legislativní iniciativu není jediným způsobem, jak Komise může ovlivnit směřování Unie. Na základě čl. 211 odrážky druhé SES je oprávněná vydávat stanoviska a doporučení k otázkám upraveným SES, jestliže to považuje za nutné. Komise tak činí 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 diskuzi a vyzývá zainteresované subjekty ke konzultacím na dané téma,<sup>323</sup> bílá kniha obsahuje konkrétní návrhy pro rozvoj a řešení problematiky v určité oblasti.<sup>324</sup> Bílá kniha o dokončení vnitřního trhu z roku 1985 přispěla rozhodujícím způsobem k úspěšnému dobudování jednotného trhu,<sup>325</sup> významný dopad měly i jiné bílé knihy, jejich provedení je ale vždy otázkou běžné legislativy.

## 6.4.2 *Pravomoci v dalších fázích legislativním procesu*

Komise je nedílnou součástí legislativního procesu ve Společenství a neztrácí vliv na konečnou podobu legislativního aktu ani poté, co předá svůj návrh dalším institucím. Komise může svůj návrh kdykoli změnit až do chvíle definitivního schválení návrhu Radou (čl. 250 odst. 2 SES).<sup>326</sup> Stejně tak je oprávněná vzít návrh i zpět. Pokud naopak chce Rada pozměnit návrh Komise bez jejího souhlasu, může tak učinit dle čl. 250 odst. 1 SES pouze jednomyslně,<sup>327</sup> aniž by ovšem mohla zcela změnit obsah návrhu.<sup>328</sup> Manévrovací prostor Komise je z těchto důvodů daleko širší v případech, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, neboť pak je přinucena svůj návrh upravit pouze do té

<sup>320</sup> Bod 3 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

<sup>321</sup> Většinou tak činí proto, že v průběhu běžného legislativního procesu nebyly prosazeny jejich zájmy. Srv. Cullen a Charlesworth 1999, s. 1243-70.

<sup>322</sup> Více viz Chalmers a kol. 2006, s. 140-44.

<sup>323</sup> Komise vydává v posledních letech kolem 10 zelených knih ročně. Pro kompletní seznam a text všech zelených knih [http://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/index\\_en.htm](http://europa.eu/documents/comm/green_papers/index_en.htm) (navštíveno 7. ledna 2007).

<sup>324</sup> Komise vydává v posledních letech kolem dvou bílých knih ročně. Pro kompletní seznam a text všech bílých knih [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/index\\_en.htm](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/index_en.htm) (navštíveno 7. ledna 2007).

<sup>325</sup> European Commission 1985.

<sup>326</sup> Tuto pravomoc může vykonávat i bez dodržování formálních náležitostí, které ostatně nejsou předepsány. C-280/93 *Germany v Council* [1994] ECR I-4973, bod 36.

<sup>327</sup> S výjimkou fáze dohodovacího výboru u procedury spolurozhodování (čl. 251 odst. 4 a 5 SES). Viz kapitola 3.4.2.

<sup>328</sup> C-408/95 *Eurotunnel* [1997] ECR I-6315, body 37-39.

míry, aby ten získal podporu od států schopných vytvořit tuto většinu. U jednomyslného hlasování je nucena vyhovět všem nebo raději návrh stáhnout. V praktické rovině je jako v jiných případech uplatňována politika vzájemné konzultace mezi Radou, Komisí a Parlamentem s cílem dosáhnout kompromisu a omezit spory na minimum.<sup>329</sup>

Ve výjimečných případech má Komise oprávnění přijímat legislativu i zcela samostatně bez účasti ostatních orgánů. Vydává směrnice či rozhodnutí nezbytná k plnění podmínek SES v oblasti podniků veřejného práva (čl. 86 odst. 3 SES) a nařízení určující podobu práva zůstat na území členského státu po ukončení pracovního poměru v rámci volného pohybu pracovníků (čl. 39 odst. 3 písm. a) SES).<sup>330</sup> Počet tímto způsobem přijatých legislativních aktů je ale minimální, je třeba je odlišovat od legislativní činnosti v delegované pravomoci.

### 6.43 *Delegovaná legislativní pravomoc*

Evropská unie stejně jako jiné právní systémy musí řešit otázku, jak urychleně reagovat na měnící se aktuální hospodářskou či politickou situaci, zvláště když standardní legislativní proces v Unii trvá dlouhou dobu. Podobně jako v národních státech i v Unii existuje proto institut delegovaných pravomocí, kdy ustanovení legislativních aktů přijatých Radou či Radou spolu s Parlamentem umožňují vydávání prováděcí či upřesňující legislativy. V Evropské unii je tato pravomoc delegována Radou na Komisi, která jako stálý orgán může aktivně odpovídat na změnu podmínek, Komise tak vlastně plní výkonnou funkci, která není nepodobná například nařízením české vlády nebo vyhláškám jejích ministerstev. Právně je postavení Komise v těchto případech odvozeno od čl. 211 čtvrté odrážky SES, z hlediska Rady v čl. 202 třetí odrážky SES (Rada svěřuje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá).<sup>331</sup>

Právní akty přijímané v delegované pravomoci tvoří většinu sekundárních právních předpisů přijatých v Unii a Komise vydává daleko více směrnic či nařízení než Rada. Většina z těchto aktů je ale správního či vysoce technického charakteru a týkají se oblasti zemědělství nebo hospodářské soutěže, příkladem mohou být změny cen komodit v rámci společné zemědělské politiky. Podmínkou úspěšné implementace je, aby svěřené pravomoci v delegovaném aktu bylo dostatečně určité,<sup>332</sup> na druhou stranu pojem implementace (delegace) je třeba vykládat v širokém smyslu a Rada může Komisi svěřit velmi široký prostor pro vlastní uvážení a činnost,<sup>333</sup> včetně možnosti ukládání sankcí.<sup>334</sup>

Rada a v ní zastoupené členské státy ovšem nebyly ochotné dát Komisi zcela volnou ruku pro přijímání aktů v delegované pravomoci a vytvořily již v 60. letech systém výborů, skládající se ze zástupců členských zemí, kteří jednak vykonávají kontrolu nad implementací předpisů Rady, jednak vyjadřují zájmy států v řešených otázkách. Soubor těchto výborů se nazývá komitologie. Zřízení

<sup>329</sup> Srv. Interinstitutional agreement on better law-making. OJ C 321, 31. prosince 2003, s. 1 a násl.

<sup>330</sup> Některé členské státy právo Komise zpochybnily pod záminkou, že hlavním orgánem pro přijímání legislativy je Rada a zde zmíněná pravomoc Komise narušuje institucionální rovnováhu. Soudní dvůr tuto argumentaci odmítl: 188-190/80 *France, Italy and UK v Commission* [1982] ECR 2545.

<sup>331</sup> Ne vždy je legislativní činnost Komise odvozená od předpisu Rady výkonem delegované pravomoci dle čl. 211 čtvrté odrážky SES. Viz T-49/04 *Faraj Hassan v Rada Evropské unie a Komise Evropských společenství*, body 54-59 (zatím nezveřejněno ve Sbírce). Srv. komentář Zbíral 2006c, s. 47-8.

<sup>332</sup> 291/86 *Central-Import Monster* [1986] ECR 3679, bod 13.

<sup>333</sup> Srv. 23/75 *Rey Soda v Causa Conguaglio Zucchero* [1975] ECR 1279, body 10-11; T-64-5/01 *Afrikanische Fruchtcompanion v Council* [2004] ECR II-521, body 118-119.

<sup>334</sup> C-240/90 *Germany v Commission* [1992] ECR I-5383, body 35-42.

komitologie nemělo původně žádný základ v SES, její legalitu ale uznal Soudní dvůr.<sup>335</sup> Jednotný evropský akt pozměnil čl. 202 SES (tehdy čl. 145 SES) přidáním věty „Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí“ (čl. 202 třetí odrážka SES). V roce 1987 Rada přijala rozhodnutí formálně upravující činnost komitologie,<sup>336</sup> platná pravidla se ale setkávala se stále větším odporem Evropského parlamentu, který přes svoji rostoucí roli v legislativním procesu (především v proceduře spolurozhodování) neměl na činnost komitologie žádný vliv. V roce 1999 proto Rada přijala druhé rozhodnutí o komitologii,<sup>337</sup> které posiluje postavení Parlamentu v procesu kontroly delegované pravomoci Komise. Rozhodnutí o komitologii určuje pravidla a zásady, jimiž se musí orgány Unie řídit při přijímání legislativních aktů, které svěřují Komisi implementační pravomoci.<sup>338</sup> Výbory jsou rozděleny do tří skupin podle míry omezení, které mohou klást na Komisi. Všechny výbory jsou složeny ze zástupců členských států (většinou ministerských úředníků) a předsedá jim reprezentant Komise, který ale nemá hlasovací právo. Čl. 2 rozhodnutí Rady č. 1999/468 přesně určuje kritéria, jaký druh výboru bude použit pro který delegovaný právní předpis. Pokud delegující legislativní akt byl přijat na základě procedury spolurozhodování, je do kontroly Komise plně zapojen i Parlament.<sup>339</sup> Podle rozhodnutí v současné době existují tyto druhy výborů:<sup>340</sup>

- a) **Poradní (advisory) výbory.**<sup>341</sup> Komise je povinna před vydáním legislativního předpisu získat stanovisko výboru (přijaté prostou většinou hlasů) a následně brát co největší ohled na toto stanovisko.
- b) **Řídící (management) výbory.**<sup>342</sup> Rozhodují kvalifikovanou většinou.<sup>343</sup> Pokud je stanovisko výboru odmítavé, Komise odloží platnost předpisu nejdéle na dobu tří měsíců, mezitím Rada může z vlastní iniciativy legislativní akt Komise kvalifikovanou většinou změnit. Řídící výbory jsou časté v oblasti zemědělství.
- c) **Regulativní (regulatory) výbory.**<sup>344</sup> Procedura je velmi podobná předchozí. Pokud výbor odhlasuje kvalifikovanou většinou odmítavé stanovisko, musí Komise formálně předložit návrh předpisu Radě. Ta může návrh buď jednomyslně pozměnit, nebo kvalifikovanou

---

<sup>335</sup> Srv. 25/70 *Köster* [1970] Rec. 1161, bod 9 (povolující řídicí výbory) či 5/77 *Tedeschi* [1977] ECR 1555, body 51-56 (regulativní výbory).

<sup>336</sup> Council Decision 87/379 of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. OJ L 197, 18. července 1987, s. 33-5.

<sup>337</sup> Council Decision 1999/468 of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. OJ L 184, 17. července 1999, s. 23-6. Pro podrobnější komentář srv. Lenaerts a Verhoeven 2000, s. 645-86.

<sup>338</sup> C-378/00 *Commission v Parliament and Council* [2003] ECR I-937, body 41-42.

<sup>339</sup> Čl. 8 rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES. Viz také dohoda mezi Komisí a Parlamentem: Agreement between the European Parliament and the Commission on Procedures for Implementing Council Decision 99/468. Official Journal L 256, 10. října 2000, s. 19.

<sup>340</sup> V české literatuře není prozatím sjednocena terminologie názvů jednotlivých výborů, zde je uvedena verze použitá v oficiální české verzi překladu rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES. Srv. odlišný překlad označení výborů Tichý a kol. 2006, s. 168.

<sup>341</sup> Srv. čl. 3 rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES.

<sup>342</sup> Srv. čl. 4 rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES.

<sup>343</sup> Váha jednotlivých států při hlasování kvalifikovanou většinou ve výborech je stejná jako při hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (čl. 205 odst. 2 SES).

<sup>344</sup> Čl. 5 rozhodnutí Rady č. 1999/468/ES.



většinou schválit, případně kvalifikovanou většinou odmítnout. V posledním případě je Komise povinná legislativní předpis přehodnotit.

Koncem roku 2005 tvořilo komitologii 250 výborů.<sup>345</sup> Některé z nich mají širší záběr činnosti, jiné jsou velmi specializované.<sup>346</sup> V roce 2005 se výbory usnesly na 2582 stanoviscích, na jejichž základě Komise vydala za stejné období 2654 implementujících opatření.<sup>347</sup> Komise s výbory velmi úzce spolupracuje a vyvíjí snahu o dosažení co nejširšího konsenzu při přijímání delegovaných legislativních aktů. I z tohoto důvodu bylo v roce 2005 podstoupeno Radě (a tedy odmítnuto ve výborech) pouze 11 předpisů, což je méně než 0,5 % z celkového počtu.<sup>348</sup>

Komitologie je jedním z nejkontroverznějších bodů v institucionálním systému Unie. Nelze popřít její pozitivní stránky: pomáhá implementovat legislativu Unie a rychle reagovat na měnící se situaci, zachovává kontrolu členských států a zabraňuje neomezenému výkonu pravomocí Komisí, umožňuje spolupráci administrativ členských států a Komise, usnadňuje následné dodržování delegované legislativy v členských státech. Někteří autoři v komitologii vidí základy nového způsobu vládnutí, který vhodně propojuje mezivládní a nadnárodní složky a přispívá k efektivitě rozhodování v Unii.<sup>349</sup> Komitologie se na druhou stranu vyznačuje i mnoha problematickými aspekty. Legislativní činnost ve Společenství je ovlivňována nevolenými úředníky ve složitých procesech, které nejsou transparentní často ani pro odborníky, natož pro běžnou veřejnost.<sup>350</sup> Rozhodnutí výborů komitologie nemohou být napadena žalobou na neplatnost, rozhodování v systému komitologie se tak do značné míry vyvíjí mimo kontrolu Soudního dvora.<sup>351</sup> Největším kritikem komitologie zůstává i přes změny v druhém rozhodnutí o komitologii Parlament. Podle jeho názoru by mohla být komitologie zrušena a delegovaná pravomoc Komise kontrolována skrz žalobu na neplatnost, kde členské státy, Rada i Parlament mají postavení privilegovaných žalobců (viz část 7.4.2), případně skrz politickou odpovědnost Komise Parlamentu.<sup>352</sup> Ačkoliv jsou tyto návrhy prozatím příliš radikální, RS by přinesla jisté změny do delegované legislativní pravomoci Komise (viz kapitola 10.4).

#### **6.4.4 Kontrolní pravomoci**

Spolu se Soudním dvorem Komise dbá na správné provádění komunitárního práva ostatními institucemi Unie a jinými jejími orgány, členskými státy i fyzickými a právníckými osobami, tato pravomoc zhruba odpovídá čl. 211 první odrážce SES. Komise je proto také někdy nazývána strážcem práva či svědomím Společenství. Pravomoc nahrazuje jinak v Unii chybějící možnost detailní každodenní kontroly náležitého výkonu politické činnosti. Pozice Komise není jednoduché, neboť subjekty porušující právo se snaží své chování utajit a Komise disponuje pouze omezenými prostředky k jejich odhalení. Informace o porušování práva získává Komise z mnoha zdrojů. V případě nesprávně transponované nebo vůbec neprovedené směrnice je situace jednoduchá, neboť směrnice samotné definují časovou lhůtu a požadují po členských státech informování o prováděcích opatřeních. V mnoha záležitostech mají členské státy i právnícké a fyzické osoby povinnost

<sup>345</sup> Z toho více než polovina v oblastech zemědělství, doprava/energie, životní prostředí a podniky/průmysl. European Commission 2006b.

<sup>346</sup> K první skupině patří například Výbor pro pojišťovnictví, k druhé Řídicí výbor pro banány.

<sup>347</sup> Z toho 1481 implementujících opatření v oblasti zemědělství. Tamtéž, s. 12.

<sup>348</sup> Tamtéž, s. 6.

<sup>349</sup> Srv. Joerges a Neyer 1997, s. 273-99.

<sup>350</sup> Srv. např. Cini 2002, s. 14-26.

<sup>351</sup> Srv. ale C-212/91 *Angelopharm* [2003] ECR I-171, body 31-38.

<sup>352</sup> Lenaerts a Van Nuffel 2005, s. 618. Zde je také uveden seznam rozsudků, ve kterých členské státy v minulosti úspěšně napadly žalobou na neplatnost delegovaného legislativního aktu Komise.

informovat Komisi o svých krocích.<sup>353</sup> Poznatky lze získat i z pravidelných zpráv ostatních institucí.<sup>354</sup> Část porušení vypátrají úředníci svou vlastní činností, Komise má k tomu zřízená speciální oddělení (čl. 284 SES). Největší množství informací ale obdrží Komise od jednotlivců, firem nebo zájmových skupin, které si stěžují na špatné provádění komunitárního práva členskými státy nebo jejich orgány. Komise dokonce připravila pro případné stěžovatele standardizovaný formulář pro podání stížnosti.<sup>355</sup>

Jestliže Komise uváží, že členský stát nesplnil povinnost vyplývající z komunitárního práva, požádá stát neformálně o vyjádření, jestliže odpověď není uspokojivá, vydá Komise tzv. odůvodněné stanovisko, pokud mu stát nevyhoví, Komise může věc předložit Soudnímu dvoru v rámci žaloby na porušení smlouvy (čl. 226 SES). Je na uvážení Komise, zda řízení dle čl. 226 SES zahájí.<sup>356</sup> Komise svého práva extenzivně využívá, většina porušení je ale vyřešena v prvních fázích řízení a jen menšina záležitostí se dostane před Soudní dvůr. V roce 2005 například Komise požádala členské státy o 1632 vyjádření, vydala 737 odůvodněných stanovisek a pouze ve 166 případech Komise předložila věc Soudnímu dvoru.<sup>357</sup> Jestliže Soudní dvůr rozhodl v řízení dle čl. 226 SES, že členský stát porušil svou povinnost, má od Maastrichtské smlouvy Komise pravomoc zahájit další řízení, jehož konečnou fází je navržení výše sankce pro stát odmítající splnit svou povinnost (čl. 228 odst. 2 SES).<sup>358</sup> Výši sankce vždy tvoří pevná částka, dále je zde i možnost denní pokuty určené dle závažnosti provinění a celkovému významu dotčeného státu. O konečné výši sankce rozhoduje Soudní dvůr, návrh Komise pro něj není závazný, ale je užitečným vodítkem.<sup>359</sup> Soud v minulosti již několikrát pokutu udělil (více k roli Soudního dvora kapitola 7.4.2). Komise je privilegovaným žalobcem i u žalob na nečinnost (čl. 232 pododstavec první SES) a neplatnost (čl. 230 pododstavec druhý SES).

Komise má velmi široké pravomoci v oblasti ochrany hospodářské soutěže. Je orgánem, který má oprávnění vyšetřovat i rozhodovat o porušení pravidel narušujících hospodářskou soutěž na společném trhu podniky (čl. 81 SES) i zneužití dominantního postavení podniků (čl. 82 SES).<sup>360</sup> Jestliže se Komise rozhodne udělit sankci, je její rozhodnutí plně přezkoumatelné Soudem prvního stupně.<sup>361</sup> Při výkonu této pravomoci má Komise možnost plného uvážení a není omezoována jinými institucemi Unie, nezdráhá se přitom mnohdy k uložení velmi vysokých pokut, známý je příklad společnosti Microsoft, která za zneužití dominantní pozice na trhu byla pokutována v červenci 2006 280,5 milionu eur.<sup>362</sup> Komise dále dohlíží na legalitu státních podpor poskytovaných členskými státy (čl. 87 a 88 SES),<sup>363</sup> stejně jako na dodržování pravidel u podniků veřejného práva nebo podniků poskytujících služby obecného hospodářského zájmu (čl. 86 SES). Dvojí role Komise v těchto

<sup>353</sup> Srv. mimo jiné čl. 60 odst. 2 SES; čl. 88 odst. 3 SES; čl. 95 odst. 4, 5 a 8 SES; čl. 176 SES

<sup>354</sup> Např. Účetního dvora (čl. 248 odst. 4 SES).

<sup>355</sup> Srv. adresu [http://ec.europa.eu/community\\_law/complaints/form/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/complaints/form/index_en.htm) (navštíveno 10. prosince 2006). Použití formuláře není podmínkou úspěšného podání.

<sup>356</sup> 247/87 *Star Fruit v Commission* [1989] ECR 291.

<sup>357</sup> Commission Européenne 2006, s. 11.

<sup>358</sup> Při navrhování sankce se Komise řídí dalšími kritérii, blíže viz European Commission 2005a.

<sup>359</sup> C-387/97 *Commission v Greece* [2000] ECR I-5047, bod 89.

<sup>360</sup> 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.

<sup>361</sup> Čl. 31 nařízení 1/2003.

<sup>362</sup> European Commission, 2006a.

<sup>363</sup> Role Komise v těchto činnostech je vymezena nařízením Rady 659/1999 (Council Regulation 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty. OJ L 83, 27. března 1999, s. 1 a násl.) a k tomu relevantní judikatura.

případech, kde působí jako žalobce i soudce, je často cílem kritiky ekonomických i právních odborníků.<sup>364</sup>

### 6.4.5 *Výkonné pravomoci*

Přestože Komise je často připodobňována k „vládě Unie“, její výkonné pravomoci jsou omezené a neodpovídají pravomocím národních vlád ve vnitrostátních politických a právních systémech. Ve skutečnosti jsou za provádění většiny politik Unie odpovědné administrativy členských států, například intervenční fondy v sektoru zemědělství či celní úřady při vymáhání společného celního tarifu Společenství. Komise si ale ponechává možnost kontroly tohoto provádění včetně ukládání určitých sankcí, vybrané pravomoci pak vykonává přímo.

Komise drží významné pravomoci v rozpočtové oblasti. V rámci limitů daných schválenou finanční perspektivou, potřebami ostatních institucí i politik Unie navrhuje každoroční rozpočet (čl. 272 odst. 2 SES). Po jeho schválení je pak Komise zodpovědná za implementaci rozpočtu, což je činnost podobná delegované legislativní pravomoci rozebírané výše.<sup>365</sup> Komise plní rozpočet na vlastní odpovědnost, v mezích přidělených prostředků a v souladu se zásadami řádného finančního řízení (čl. 274 SES).<sup>366</sup> Nejvíce prostředků je v unijním rozpočtu vynaloženo na zemědělství a regionální rozvoj, Komise spravuje fondy, ze kterých jsou tyto výdaje financovány. Na období 2007-2013 byl systém fondů reorganizován, v oblasti zemědělství se jedná o Evropský zemědělský záruční fond (EAGF) a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD),<sup>367</sup> regionální politiku pokrývají Evropský sociální fond (ESF), Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF) a Fond soudržnosti.<sup>368</sup> Komise předkládá každý rok k 1. březnu ostatním institucím Unie závěrečný účet operací prováděných v rámci rozpočtu za předchozí rok (čl. 275 SES).

Společenství má podle čl. 282 SES v právním řádu každého z členských států postavení právnické osoby s nejširší způsobilostí k právním úkonům, může nabývat majetek i vystupovat před soudem. V těchto případech je Společenství zastupováno Komisí, která také ve všech členských státech zřizuje svá zastoupení.<sup>369</sup>

### 6.4.6 *Pravomoci ve vnějších vztazích*

Stejně jako Komise zastupuje Společenství v národních státech, má stejnou roli i vně Společenství, neboť Společenství je obdařeno právní subjektivitou i v mezinárodním právu veřejném (čl. 281 SES) a může se v oblasti své činnosti zapojovat do mezinárodních vztahů, včetně nabývání práv a povinností.<sup>370</sup> Komise se významně zapojuje do zahraničních vztahů Společenství. Ačkoliv to v zakládacích smlouvách není nikde přímo zmíněno (srv. ale čl. 20 SEU), Komise zřizuje diplomatická zastoupení ve velké většině států světa.<sup>371</sup> Naopak téměř všechny země na světě mají v Bruselu svou diplomatickou misi při Evropské unii, hlavním partnerem při činnosti misí je

<sup>364</sup> Viz např. Brent 1995, s. 255-79.

<sup>365</sup> Podobnost je ale čistě subjektivní, formálně je třeba implementaci legislativy a rozpočtu oddělovat.

<sup>366</sup> Podrobnější ustanovení z hlediska plnění rozpočtu viz Council Regulation 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. OJ L 248, 16. září 2002, s. 1 a násl., především čl. 48-57.

<sup>367</sup> Srv. právní základ v čl. 34 odst. 3 SES.

<sup>368</sup> Srv. právní základ v čl. 146 a 147 SES (ESF) a čl. 159 až 162 SES.

<sup>369</sup> Zastoupení Evropské komise v ČR je možné virtuálně navštívit na <http://www.evropska-unie.cz/cz/>.

<sup>370</sup> 22/70 *Commission v Conseil (ERTA)* [1971] Rec. 263, body 13-14.

<sup>371</sup> Seznam zastoupení je dostupný na adrese [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/delegations/intro/web.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/web.htm) (navštíveno 7. ledna 2007).

opět Komise. Ta zajišťuje i spolupráci s OSN (čl. 302 SES), Radou Evropy (čl. 303 SES) a s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (čl. 303 SES). Pokud některá mezinárodní organizace neumožňuje členství jiným subjektům než státům, Společenství se alespoň neformálně podílí na činnosti takové organizace.<sup>372</sup> Komise jménem Společenství vyjednává na mezinárodní scéně, byť v rámci mandátu, který jí určí Rada (čl. 300 odst. 1 SES). Specifickou a velmi častou činností je zapojení do vyjednávání v oblasti vnějších obchodních vztahů, zejména Komise reprezentuje Společenství ve Světové obchodní organizaci a jedná i s největšími obchodními partnery Unie (srv. čl. 133 SES). Komise je úzce zapojena do procesu rozšíření Unie, kde vydává posudky na kandidátské země a vede s nimi pod dohledem Rady vyjednávání v přístupovém procesu. O zapojení Komise do SZBP již byla řeč v úvodu této kapitoly.

## 6.5 Závěr a zhodnocení současného stavu

Komise i v dnešní době zůstává v centru dění Unie, jejíž fungování by bez Komise nebylo možné. 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 význam ostatních institucí narůstá. Například Parlament se musel dříve při prosazování svých zájmů spoléhat zejména na možnosti Komise měnit své návrhy i v době, kdy o nich jednala Rada, toto právo Komisi samozřejmě zůstalo, Parlament ale obhájí nyní své zájmy přímo skrz svoji posilující účast v legislativním procesu. Podobně i míra svobody v rámci iniciačního monopolu Komise je snížena, návrhy musí pro svůj úspěch vyhovět požadavkům nadnárodního Parlamentu i mezivládní Rady. Při proceduře spolurozhodování je v pozdějších fázích (zejména v dohodovacím řízení) Komise bez většího vlivu a může výsledek ovlivnit jen neformálně pomocí svých vyjednávacích schopností. Dříve tolik ceněná role Komise jako iniciátora dalšího směřování Unie již není tolik aktuální 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 i s rostoucím počtem oblastí, do kterých Unie zasahuje. Většina z nových obsahových okruhů od 90. let je totiž rozvíjena mimo komunitarizovaný první pilíř, kde jsou pravomoci Komise nejsilnější. Mezivládní spolupráce s dominancí Rady je charakteristická pro druhý a třetí pilíř Unie, a ačkoliv je Komise do činnosti těchto pilířů postupně začleňována, případně jsou jednotlivé otázky zejména z třetího pilíře přesouvány do pilíře prvního, stále je zachována omezená důležitost Komise v těchto záležitostech. Stejně tak se ale i například Lisabonská strategie se rozvíjí mimo závaznou legislativu Společenství a hlavní roli si ponechávají členské státy a Evropská rada. Kombinací předchozích dvou skutečností je trend vzniku nových regulativních agentur, které přebírají některé funkce dříve vykonávané Komisí, případně je na ně převáděn výkon nových pravomocí Unie, které by jinak s největší pravděpodobností získala Komise.

Ukazuje se, že jedna z hlavních zásad Komise, kolegalita, nefunguje vždy dokonale. Ve skutečnosti dochází k mnoha sporům mezi komisaři, ať už z důvodů praktických (například komisař odpovědný za životní prostředí proti komisaři s portfoliem průmysl), politických (komisař s levicovými názory oproti komisaři s konzervativním smýšlením) nebo i osobních. Trend souvisí se stále rostoucím podílem význačným politických osobností ve funkci komisařů, kteří jsou méně ochotní podrobit se společnému rozhodnutí. Tento vývoj lze pokládat za přirozený a není *a priori* na

---

<sup>372</sup> Společenství je členem či se podílí na činnosti i mnoha jiných organizací než tří výše uvedených, u nich to ovšem vyplývá přímo ze SES.

škodu, měl by být ale doprovázen i změnou pojetí instituce, ve které by jednotlivé (nejlépe politické) frakce soutěžily o větší vliv na podobu programu Komise v jejím funkčním období. Problémy trpí i administrativa, kde není dostatečná koordinace mezi jednotlivými DG, naopak ty spolu mnohdy bojují o vliv a zdroje, a to má dopad i na jejich činnost, když si návrhy legislativy často odporují a chybí jim sjednocující cíl.<sup>373</sup> Komise postupem času ztratila i svoji dřívější přednost, totiž monopol na vlastnictví technických i odborných informací vážících se k integraci, většina států má již dnes vybudovány části administrativy specializující se na evropskou problematiku, jejichž zdroje jsou srovnatelné s těmi Komise.

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 obtížně může plnit stejně dobře funkci nestranné byrokracie, jejímž hlavním úkolem je obhajovat zájem evropské integrace a vystupovat jako nezávislý orgán chránící svědomí Unie, i politického orgánu s vlastními zájmy, jehož členové mají stále častěji výrazné politické zkušenosti a který se snaží profilovat oproti dalším institucím Unie s jasně politickým mandátem i podporou.<sup>374</sup> 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 i aktuální 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. Problematický průběh jmenování Barrosovy Komise do funkce jenom zvýraznil tento trend a tak ani ona nemůže být pokládána za zcela rovnocenného partnera ostatním institucím a členským státům. 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 Delorse.<sup>375</sup>

Na základě těchto skutečností někteří znalci bruselského prostředí mluví dokonce o „neuvěřitelné slabosti“ Komise nebo že „Komise jako celek ztrácí svého ducha.“<sup>376</sup> Taková hodnocení jsou ale přehnaná. Je možná pravdou, že Komise již není původcem rozhodnutí ovlivňujících budoucnost Unie, rozhodovací a legislativní proces je ale i 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, jejich vztahů s občanskou společností a zájmovými skupinami, funkce mediátora a usmiřovatele mezi ostatními institucemi (zejména Parlamentem a Radou) by úspěšné fungování Unie bylo těžko představitelné a ta by ztratila velkou část své jedinečnosti.

---

<sup>373</sup> Srv. Hooghe 2001, s. 201-5.

<sup>374</sup> Srv. např. Tsakatika 2005, s. 193-220.

<sup>375</sup> Viz Tallberg 2007, s. 25-6.

<sup>376</sup> Peterson 2006, s. 97.

## 7 SOUDNÍ SYSTÉM UNIE

### 7.1 Představení, stručný historický přehled 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 zajištěna a vykládána nezávislými soudy. Evropská unie, jako organizace tvořená demokratickými státy uznávajícími vládu práva, má také vlastní soudní systém, představovaný Soudním dvorem, který se skládá z ESD, SPS a Soudu pro veřejnou službu.<sup>377</sup> Stejně jako u vnitrostátních soudů je charakteristickým znakem jejich nezávislost, patří tedy mezi nadnárodní orgány Unie, ve kterých mají členské státy pouze velmi malý vliv, obecně lze prohlásit, že jejich nadnárodnost je téměř absolutní. Všechny tři uvedené soudy sídlí v Lucemburku.

Soudní dvůr ale není jediným soudním tělesem, které tvoří soudní systém Unie. Vzhledem k unikátní podobě jejího právního systému, se zásadami přímého účinku, přednosti práva komunitárního nad právem vnitrostátním nebo nutností provedení mnohých sekundárních předpisů Unie do vnitrostátního práva, je aplikace komunitárního práva povinností i pro všechny vnitrostátní soudy členských států, které ho uplatňují v případech mezi národními úřady a fyzickými a právníckými osobami i mezi těmito osobami navzájem.<sup>378</sup> Není žádoucí, aby každý subjekt z členského státu řešil případy s komunitárním prvkem před Soudním dvorem, standardním postupem je obhájit svá práva u vnitrostátního soudu. Soudní dvůr je pak příslušný jen pro zvláštní druhy řízení a především zajišťuje jednotnou interpretaci komunitárního práva vnitrostátními soudy, což se děje pomocí institutu zvaného předběžná otázka. Ačkoliv dále se text soustředí pouze na Soudní dvůr, je stále třeba nezapomínat, že soudy Unie tvoří společně Soudní dvůr a všechny vnitrostátní soudy členských států.

První soudním orgánem evropské integrace byl Soudní dvůr ESUO, který kontroloval zejména činnost Vysokého úřadu, počet i význam jeho rozhodnutí byl ale omezený.<sup>379</sup> Římské smlouvy daly základ Soudnímu dvoru Evropských společenství, který plnil jednotnou funkci pro všechna tři společenství. Soudní dvůr měl již od počátku podobné pravomoci i funkci, jakou plní dnes a patří mezi instituce, jejichž role i podoba se měnily v čase nejméně, naopak faktický vliv Soudního dvora na vývoj komunitárního 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 (SPS). Maastrichtská smlouva nerozšířila pravomoci Soudního dvora, když vyňala z jeho působnosti nově vzniklý druhý a třetí pilíř. Významné změny v soudním systému Unie přinesla Smlouva z Nice, která mimo jiné umožnila vznik dalších soudních orgánů, tzv. soudních komor. První z nich se stal v roce 2005 vzniklý Soud pro veřejnou službu.

Základní právní ustanovení týkající se Soudního dvora se v primárním právu nacházejí v čl. 220 až 245 SES a čl. 136 až 160 Smlouvy o Euratomu,<sup>380</sup> pravomoci Soudního dvora definují i některé články SEU. Pokud není uvedeno jinak, vztahují se články smluv pojednávající o Soudním dvoru také na SPS a soudní komory. Fungování Soudního dvora se řídí jeho statutem, který je jednotný pro ESD i SPS a byl připojen k SES Smlouvou z Nice ve formě protokolu (dále jen statut). Statut má stejnou právní sílu jako SES, ale nemusí být změněn složitým způsobem jako zakládací smlouvy,

<sup>377</sup> K terminologii srv. konec této podkapitoly.

<sup>378</sup> 106/77 *Simmmenthal* [1978] ECR 629, bod 21. Pro stručné základy komunitárního práva, jejichž znalost může napomoci v pochopení některých částí této kapitoly, srv. Svoboda 2004, s. 37-93; Týč 2004, s. 57-68, 84-99.

<sup>379</sup> K historickému vývoji soudního systému Unie srv. Fiala a Pitrová 2003, s. 339-42.

<sup>380</sup> V dalším textu již na činnost Soudního dvora v rámci Euratomu nebude brán ohled.

postačí jednomyslnost v Radě. SPS vznikl rozhodnutím Rady,<sup>381</sup> Maastrichtská smlouva zakotvila jeho existenci přímo do SES. Soud pro veřejnou službu také vznikl rozhodnutím Rady (viz dále). ESD i SPS přijímají vlastní jednací řády se souhlasem Rady.

Současná podoba soudního systému Unie je následující: Celá soustava soudů a jedna z institucí Společenství (srv. čl. 7 SES) se označuje jako Soudní dvůr, který se skládá ze Soudního dvora, SPS a soudních komor. Je zřejmé, že může docházet (a dochází) k terminologickým zmatkům, navíc samo primární právo toto dělení nedodržuje a někde nazývá Soudní dvůr jako Soudní dvůr Evropských společenství. K odstranění nejasností bude následující text přísně používat následující termíny:

- Soudní dvůr pro označení celé soudní soustavy Unie, zahrnující Evropský soudní dvůr, Soud prvního stupně a soudní komory (Soud pro veřejnou službu),<sup>382</sup>
- Evropský soudní dvůr (ESD) pro označení nejvyšší soudní instance Unie (oficiálně také Soudní dvůr),<sup>383</sup>
- Soud prvního stupně (SPS) pro Soud prvního stupně.

## 7.2 Složení

### 7.2.1 *Evropský soudní dvůr*

ESD se skládá z jednoho soudce na každý členský stát (čl. 221 pododstavec první SES), celkem tedy tvoří soud 27 soudců.<sup>384</sup> Současný vyšší počet soudců oproti době před rozšířením není tak kontroverzní jako u Komise, a přestože se objevují argumenty, že vysoký počet soudců mění soud na shromáždění, díky organizaci jeho práce to je málo pravděpodobné. Z hlediska důležitosti spolupráce evropského a národních právních systémů je také důležité, aby na ESD byli zastoupeni zástupci všech národních právních řádů a tradic. Soudcům je nápomocno osm generálních advokátů (k funkci generálního advokáta viz dále), jejich počet může být zvýšen jednomyslným rozhodnutím Rady (čl. 222 pododstavec první SES).<sup>385</sup> Soudci a generální advokáti dohromady tvoří členy ESD a mají stejný status (čl. 6 JŘ). Všichni jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let, vyžaduje se tedy jednomyslnost, v praxi se ale veto neuplatňuje a každý stát nominuje svého kandidáta. Celý proces jmenování není příliš transparentní a je terčem kritiky odborníků i veřejnosti.<sup>386</sup> Členové mohou být jmenováni i opakovaně, což se často děje. Pro zajištění kontinuity neprobíhá výměna členů najednou, ale vždy po polovinách každé tři roky (čl. 223 pododstavec druhý SES). 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 (čl. 6 statutu).

<sup>381</sup> Council Decision 88/591 of 24 October 1998 establishing a Court of First Instance of the European Communities. OJ L 319, 25. listopadu 1988, s. 1 a násl.

<sup>382</sup> Do roku 1988 se Soudní dvorem myslí jediné do té doby fungující těleso.

<sup>383</sup> Evropský soudní dvůr je termín, který nemá oporu v žádném oficiálním právním textu, zde je využíván pouze jako autorské označení.

<sup>384</sup> České znění SES říká, že „Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého členského státu“. Tento překlad se nám zdá nepřesný a nejenže neodpovídá anglické verzi („Court of Justice shall consist of one judge per Member State“), ale ani názorům v literatuře, že soudce nominovaný určitým státem nemusí být jeho občanem (např. Lenaerts a kol. 2006, s. 5). Srv. take čl. 9f odst. 2 RS, který anglickou verzi mění na „Court shall consist of one judge from each Member State“ (v české verzi je překlad stejný jako v SES) a tak dosud danou možnost omezuje. Je ale nutné přiznat, že dosud všichni soudci byly občany těch zemí, které je nominovaly.

<sup>385</sup> Tradičně pět velkých států (Francie, Německo, Británie, Itálie, Španělsko) má jednoho generálního advokáta, zbylé tři místa rotují mezi ostatními členskými státy. Tento systém nebyl po posledních rozšířeních měněn, noví členové se budou s ostatními dělit o tři místa (včetně Polska).

<sup>386</sup> Srv. podrobněji Arnall 2006, s. 19-25 a také úvahy o reformě dále.

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. 223 pododstavec první SES). Před ujednáním se funkce musí členové složit slib, že budou vykonávat svou funkci nestranně a že budou zachovávat tajnost porad (čl. 2 statutu). Členové nesmějí po dobu mandátu vykonávat žádnou politickou funkci ani výdělečnou či nevýdělečnou činnost (čl. 4 statutu), akceptují se obecně akademické a odborně publikační aktivity, které nevyjadřují nikdy názory ESD, ale jen osoby pisatele. Členové soudu se těší imunitě po dobu své funkce, které je může zbavit pouze plénum ESD (čl. 3 statutu). 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 (čl. 18 pododstavec čtvrtý statutu).

Předchozí široké podmínky umožňují, že členové soudu mají tradičně různé profesní i osobnostní pozadí.<sup>387</sup> Někteří z nich působili jako soudci nejvyšších soudů svých států, jiní naopak soudci nikdy nebyli a pocházejí z akademického prostředí, existují případy, kdy členové před svým jmenováním zastávali vysoké politické funkce. Velké množství členů pravidelně publikuje o evropském právu a patří mezi jeho největší znalce, příkladem je Koen Lenaerts. Obecně platí, že generální advokáti pocházejí častěji z akademických kruhů než soudci. Soudcem jmenovaným za ČR je Jiří Malenovský, bývalý soudce Ústavního soudu a profesor mezinárodního práva z Masarykovy univerzity. Podobně jako u Komise je složení výrazně mužskou záležitostí, až na krátké období v 80. letech, kdy u soudu působila generální advokátka Rozetová, se první ženskou soudkyní stala až Fidelma Mackelová v roce 1999. Specifické prostředí i profesní heterogenita mají dopad i na pracovní atmosféru soudu a ovlivňují i podobu rozhodnutí.<sup>388</sup>

Po každé částečné výměně soudci ze svého středu volí předsedu ESD na tři roky (čl. 223 pododstavec třetí SES), jeho mandát je obnovitelný. Generální advokáti se tedy na volbě nepodílí. Předseda řídí činnost a správu soudu a předsedá zasedáním pléna (čl. 8 JŘ), má také určité pravomoci přímo v řízení. Současným předsedou soudu je od roku 2003 Vassilios Skouris (Řecko), v říjnu 2006 byl zvolen znovu. Soudní dvůr také na dobu jednoho roku jmenuje prvního generálního advokáta (čl. 10 odst. 1 JŘ), jeho hlavním úkolem je přidělovat věci ostatním generálním advokátům. Od října 2006 je jím Juliane Kokottová (Německo).

## 7.22 Soud prvního stupně

SPS se skládá nejméně z jednoho soudce z každého členského státu, blíže počet soudců stanoví statut (čl. 224 pododstavec první SES). Podle čl. 48 statutu ve znění platném po posledním rozšíření má SPS 27 soudců, není tak využita možnost tento počet navýšit nad počet členských zemí. Podobně jako u Soudního dvora jsou i soudci SPS jmenováni vzájemnou dohodou členských států na dobu šesti let, mandát lze prodloužit a každé tři roky dochází k částečné obměně soudců. SPS nemá samostatné generální advokáty, jestliže je potřeba, může jeho úlohu zastat jeden ze soudců (čl. 49 statutu). Podmínkou pro jmenování je způsobilost k výkonu vysokých soudních funkcí, je tedy formálně o něco nižší než v případě ESD, naopak kritéria nezávislosti a povinnosti plněné při výkonu funkce jsou s ESD totožné, stejně jako proces možného odvolání. I soudci SPS volí ze svého středu předsedu na tři léta, od roku 1998 funkci zastává Bo Vesterdorf (Dánsko).

<sup>387</sup> Více včetně jmenových příkladů viz Douglas-Scott 2002, s. 201.

<sup>388</sup> Chalmers 1997, s. 168-75.



## 7.3 Organizace a fungování

### 7.3.1 Vnitřní organizace Evropského soudního dvora

ESD nemá vzhledem ke své funkci tak pevně vytvořenou vnitřní strukturu jako ostatní instituce s politickými úkoly, dělení je závislé na projednávaných záležitostech. Díky počtu soudců i množství případů již dnes není představitelné, že by všechny věci byly řešeny plénem. ESD zasedá v senátech, ve velkém senátu nebo v plénu v souladu s pravidly danými statutem (čl. 221 SES). Senáty mohou být tři nebo pětičlenné, první možnost je určena pro nejjednodušší záležitosti, druhá je standardem. Členové senátů si ze svého středu volí předsedu. Velký senát byl zaveden Smlouvou z Nice, aby nebylo nutné svolávat plénem příliš často. Je složen z 13 soudců a předsedá mu předseda soudu. Velký senát zasedá v případě, že o to požádá členský stát nebo instituce Unie, která je stranou řízení (čl. 16 pododstavec třetí statutu), případně jestliže to vyžaduje důležitost nebo složitost dané věci (čl. 44 odst. 3 JŘ). Plénem se schází pouze výjimečně v záležitostech pevně daných čl. 16 pododstavcem čtvrtým statutu<sup>389</sup> nebo tehdy, jestliže věc má mimořádný význam.

Pro rozhodování v tří a pětičlenných senátech je nutná přítomnost alespoň tří soudců, u velkého senátu to je devět soudců, plénem vyžaduje 15 přítomných soudců, z důvodu možného hlasování musí být počet přítomných vždy lichý (čl. 17 statutu). Rozdělení soudců do senátů stejně jako jména jejich předsedů jsou publikována v Úředním věstníku.<sup>390</sup> V roce 2006 bylo 13 % případů řešeno plénem nebo velkým senátem, 63 % pětičlennými a 24 % tříčlennými senáty.<sup>391</sup> Plénem se sešlo pouze dvakrát.<sup>392</sup>

Soudci a generální advokáti mají k dispozici svůj kabinet, nejdůležitějšími jeho členy jsou tři tzv. *referendaire* (v češtině referenti nebo asistenti), kteří poskytují členům soudu výzkumné služby a často se podílí i na psaní návrhů rozsudku. Vliv asistentů nelze zhodnotit, na rozdíl od některých asistentů soudců například Nejvyššího soudu USA dosud žádný z nich nepublikoval své zkušenosti, lze se ale domnívat, že vzhledem ke znalostem a zkušenostem těchto osob je jejich stopa na některých rozhodnutích značná.<sup>393</sup>

### 7.3.2 Vnitřní organizace Soudu prvního stupně

SPS má podobnou organizaci jako ESD. Zasedá především ve tří či pětičlenných senátech, první možnost je využívána více. Senáty si volí ze svého středu předsedu (čl. 50 první pododstavec statutu). Ve vymezených případech rozhoduje samosoudce (čl. 14 odst. 2 JŘ), naopak složitější otázky může řešit velký senát, případně plénem. Počty soudců v těchto případech i obecně kvóra pro počet soudců nutných k přijetí rozhodnutí jsou stejná jako u Soudního dvora. V roce 2006 82 % rozhodnutí vydaly tříčlenné senáty, 13 % pětičlenné, zbytek byl vyřešen ostatními způsoby.<sup>394</sup>

<sup>389</sup> Odvolání evropského ombudsmana, nucené odstoupení komisaře nebo člena Účetního dvora.

<sup>390</sup> Aktuální rozdělení je možné najít na stránkách Soudního dvora:  
[http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index\\_cje.htm](http://curia.europa.eu/en/instit/presentationfr/index_cje.htm) (navštíveno 17. června 2007).

<sup>391</sup> Soudní dvůr 2007, s. 11.

<sup>392</sup> Posudek 1/03 Soudního dvora. *Pravomoc Společenství uzavřít novou Luganskou úmluvu o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech* [2006] Sb. rozh. s. I-1145; *C-432/04 Komise v Cresson* [2006] Sb. rozh. s. I-6387.

<sup>393</sup> Srv. také zajímavý příspěvek Bobek 2007.

<sup>394</sup> Soudní dvůr 2007, s. 180.

### 7.33 *Administrativa Soudního dvora*

Oba soudy se při své činnosti opírají o podporu administrativy. Jedná se mimo jiné o překladatelskou a tlumočnickou službu,<sup>395</sup> výzkumné a dokumentační oddělení a nezbytné další divize. Součástí aparátu jsou i kabinety soudců a generálních advokátů a jejich asistenti. V čele administrativy stojí tajemník, kterého jmenuje ESD (čl. 223 pododstavec pátý SES). SPS využívá služeb úředníků ESD, jmenuje však svého vlastního tajemníka a určití zaměstnanci mohou být přiděleni přímo k tomuto soudu. Ke konci roku 2006 bylo u soudů zaměstnáno 1741 osob, z toho kolem 800 v překladatelské nebo tlumočnické službě.<sup>396</sup>

### 7.34 *Rozhodování Soudního dvora a styl práce*<sup>397</sup>

Průběh řízení před ESD i SPS je dán statutem (čl. 19-38) a jejich jednacími řády, ESD přijímá svůj se souhlasem Rady,<sup>398</sup> SPS po dohodě s ESD a následným souhlasem Rady.<sup>399</sup> Obecně má řízení dvě části: písemnou a ústní (čl. 20 pododstavec první statutu).<sup>400</sup> Hned po podání návrhu na zahájení řízení přidělí předseda soudu věc konkrétnímu soudci zpravodaji (čl. 9 odst. 2 JŘ), který je od této chvíle za případ zodpovědný. Vzhledem k povaze řešených záležitostí i charakteru Soudního dvora jako vyššího soudního orgánu je písemná fáze daleko důkladnější, časově náročnější i důležitější než druhá. V písemné části se doručí všechny žaloby i podání, případná vyjádření stran k nim, jakož i nutné listiny a doklady všem účastníkům řízení. V průběhu písemného řízení se věc po zpracování předběžné zprávy přidělí kolegiu, je také možné provádět výslechy svědků nebo dokazování (čl. 44-55 JŘ). Následuje ústní část řízení, která se obvykle sestává z jednoho stání, které je veřejné a skládá se z kladení otázek účastníkům soudci nebo generálním advokátem a z ústních přednesů zástupců účastníků, na závěr přednese své stanovisko generální advokát (čl. 55-59 JŘ).

Každý případ u ESD je přidělen jednomu z generálních advokátů (čl. 10 odst. 2 JŘ). Jeho úlohou je předkládat nestranný a nezávislý odůvodněný návrh rozhodnutí<sup>401</sup> ve věci, která podle statutu Soudního dvora vyžaduje jeho účast (čl. 222 pododstavec druhý SES).<sup>402</sup> 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.<sup>403</sup> Role generálního advokáta je částečně odvozena od podobné funkce u francouzských nejvyšších soudů, jiní ji přirovnávají k soudci prvního stupně, je ale lépe ji brát jako *svi generis* úlohu.<sup>404</sup> Stanovisko není pro soudce závazné, má pouze doporučující charakter a je

<sup>395</sup> Soud zaměstnává pouze tzv. lawyer-linguists, kdy podmínkou kromě dokonalé znalosti jazyků je i právní vzdělání.

<sup>396</sup> Evropská komise 2007, s. 203.

<sup>397</sup> Až na roli generálního advokáta (pokud ji neplní jiný soudce SPS) má stejný průběh a charakter řízení před ESD i SPS.

<sup>398</sup> Čl. 223 pododstavec šestý SES. Rada hlasuje kvalifikovanou většinou. Jednací řád ESD byl přijat v roce 1991 (Rules of Procedure of the Court of Justice of the European Communities of 19 June 1991. OJ L 176, 4. července 1991, s. 7 a násl.) a od té doby několikrát novelizován. Dále označení JŘ pokrývá jednací řád ESD.

<sup>399</sup> Čl. 224 pododstavec šestý SES. Rada také hlasuje kvalifikovanou většinou. Jednací řád SPS byl přijat v roce 1991 (Rules of Procedure of the Court of First Instance of the European Communities of 2 May 1991. OJ L 136, 30. května 1991, s. 1 a násl.) a od té doby několikrát novelizován.

<sup>400</sup> Následující průběh má řízení zejména u přímých žalob. Více viz Tichý a kol. 2004, s. 341-53.

<sup>401</sup> Termín „návrh na rozhodnutí“ používá SES, JŘ i literatura se drží označení „stanovisko“, které bude užíváno i dále.

<sup>402</sup> Před Smlouvou z Nice generální advokát podával odůvodněný návrh na rozhodnutí ke každému případu, což ale bylo mrhání cennými zdroji. V současnosti čl. 20 pododstavec čtvrtý statutu uvádí, že pokud věc neobsahuje novou právní otázku, může soud po vyslechnutí generálního advokáta rozhodnout, že věc bude projednávána bez podání stanoviska.

<sup>403</sup> K roli generálního advokáta a jeho návrhů na rozhodnutí srv. Kühn a kol. 2006, s. 69-72.

<sup>404</sup> Arnulf a kol. 2006, s. 394.

předneseno jako poslední akt ústního jednání, na které strany sporu již nemohou reagovat.<sup>405</sup> Je poměrně obtížné zhodnotit vliv generálních advokátů na podobu rozsudku i vývoj judikatury ESD, někteří odhadují, že soudci následují návrh v osmi případech z deseti.<sup>406</sup> Někdy rozhodnutí odkazují pouze na stanovisko generálního advokáta,<sup>407</sup> to se ale děje pouze výjimečně, většinou jsou argumenty zopakovány nebo částečně upraveny. Naopak existuje i poměrně mnoho případů, kdy soudci rozhodnou zcela opačně, než zněl návrh.<sup>408</sup> Stanoviska i přes svou nezávaznost plní důležitou úlohu, už jenom pro svůj styl, kdy argumentace i forma jsou často přesvědčivější než u rozhodnutí soudu (viz dále).

Vyvrcholením věci je rozhodnutí. To je připravováno soudcem zpravodajem, který shromažďuje i písemné názory ostatních soudců na případu se podílejících, přitom tento proces výměny stanovisek se může i opakovat a trvat delší dobu.<sup>409</sup> Konečná verze rozhodnutí je vypracována na poradě, která je tajná a jíž se účastní pouze soudci přítomní na ústním jednání (čl. 35 statutu, čl. 27 odst. 2 JŘ).<sup>410</sup> Všichni soudci na poradě vyjádří svůj názor a důvody pro něj a je zde snaha dosáhnout konsenzu. Pokud ten není možný, hlasuje se a názor většiny převáží (čl. 27 odst. 5 JŘ). Pod rozhodnutí, které musí být odůvodněno a vyhláše se na veřejném zasedání,<sup>411</sup> jsou ale vždy uvedena jména všech soudců, i těch, co s ním nesouhlasili (čl. 36 statutu). Tato praxe má některé negativní dopady. Soudci ve snaze vyhovět často i protichůdným vzájemným názorům vydávají rozsudky, které jsou nejasné nebo se vyhýbají sporným místům. Jednou z možností, jak se této skutečnosti vyhnout, je připuštění publikace nesouhlasných stanovisek, která jsou jinak u nejvyšších soudů běžná.<sup>412</sup> Podle mnoha názorů jsou nesouhlasná stanoviska lepším řešením pro většinu i menšinu při vynesení rozsudku, neboť jim umožní lépe vyargumentovat svoje postoje a zároveň je naznačeno, že byly posouzeny i jiné možnosti řešení.<sup>413</sup> Oproti tomu je možné namítnout, že soudci jsou jmenováni vládami na poměrně krátkou dobu, mohli by proto bez nynější ochrany anonymity ve snaze dosáhnout obnovení mandátu zastávat názory, které jsou pro „jejich“ stát příznivější. Dalším problémem by mohla být snížená autorita soudu a jeho výroků a tak ohrožení jednoty evropského práva.<sup>414</sup>

V neposlední řadě přispívá k nejasnosti rozsudků nutnost překladů. Rozsudek je většinou soudci vyhotoven ve francouzštině a teprve následně je přeložen do jednacího jazyka případu, který je *de facto* jazykem rozhodným (čl. 31 JŘ). Ihned po svém vydání je rozsudek v dostupných jazycích zveřejněn na stránkách soudu,<sup>415</sup> postupně jsou přidávány překlady do všech ostatních jednacích

---

<sup>405</sup> Tento postup podle Soudního dvora není v rozporu s právem na spravedlivý proces daný čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Viz C-17/98 *Emesa Sugar* [2000] ECR I-665, později to potvrdil i Evropský soud pro lidská práva.

<sup>406</sup> Srv. podrobněji Tridimas 1997, s. 1362-5.

<sup>407</sup> Např. C-36/92P *SEP v Commission* [1994] ECR I-1911, bod 21.

<sup>408</sup> 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.

<sup>409</sup> Srv. Edwards 1995, s. 556-8.

<sup>410</sup> Porady se neúčastní ani generální advokát.

<sup>411</sup> Standardní osnova rozsudků je daná čl. 63 JŘ.

<sup>412</sup> Mimo jiné Nejvyšší soud USA, Evropský soud pro lidská práva nebo i český Ústavní soud.

<sup>413</sup> Srv. např. Turner a Muñoz 1999, s. 85-7.

<sup>414</sup> Více k diskuzi ohledně problémů s rozsudky a nástinu možného řešení srv. Arnulf 2006, s. 10-13.

<sup>415</sup> Adresa je <http://curia.europa.eu/en/content/juris/juris.htm> (navštíveno 15. června 2007), zde je k dispozici plný text všech rozsudků od počátku působení všech soudů Unie.

jazyků Soudního dvora (viz dále), konečně po určité době jsou rozsudky publikovány v oficiální sbírce rozhodnutí Soudního dvora.<sup>416</sup>

Proti rozhodnutím SPS je přípustné odvolání<sup>417</sup> k ESD ve lhůtě dvou měsíců pouze v právních otázkách (nepříslušnost, nedostatky řízení, porušení právních předpisů Společenství) (čl. 225 odst. 1 pododstavec druhý SES, čl. 58 statutu).<sup>418</sup> Opravný prostředek může kromě stran sporu podat i členský stát nebo instituce Unie, aniž předtím byla účastníkem řízení (čl. 56 pododstavec třetí statutu). Odvolání nemá odkladný účinek, ESD je o něm oprávněn rozhodnout i bez ústního jednání a jestliže odvolání vyhoví, vydá buď konečný rozsudek (je pravidlem), nebo věc vrátí SPS (čl. 59-61 statutu). Opravný prostředek není podáván proti každému napadnutelnému rozhodnutí, v roce 2006 to bylo pouze u 77 z možných 265 rozsudků (29 %). Důvodem je i vysoká kvalita rozsudků SPS a z toho vyplývající malá reálná šance na úspěch odvolání u ESD, v roce 2006 bylo zamítnuto 51 odvolání, osmi ESD vyhověl (úspěšnost 16 %).<sup>419</sup>

Rozhodnutí ESD 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 (čl. 42 statutu) a žádost o obnovu řízení, jestliže jsou nově k dispozici skutečnosti, které nebyly v době vynesení rozsudku známy (čl. 44 statutu). Zajímavou se jeví otázka, zda jsou soudy vázány svými předchozími rozhodnutími, tedy jestli se uplatňuje zásada precedentu. Odpověď je komplikovaná.<sup>420</sup> Obecně platí, že ESD obvykle navazuje na svá předchozí rozhodnutí, neplatí to ale absolutně a ESD již několikrát významně změnil přístup k různým záležitostem ve své judikatuře.<sup>421</sup> ESD se necítí vázán judikaturou SPS,<sup>422</sup> platí to ale i opačně, pokud SPS nerozhoduje ve věci, která mu je vrácena ESD.<sup>423</sup>

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 jednáními jazyky soudu všechny úřední jazyky Unie, v současnosti tedy účastníci mohou používat 23 jazyků (blíže viz čl. 29 JŘ). 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 jazyk tohoto státu. U předběžných otázek je jednacím jazykem jazyk státu, jehož soud otázku položil. Z uvedeného vyplývá, že soudy musí překládat ohromné množství dokumentů a je třeba zajistit i tlumočnické služby při ústním řízení.<sup>424</sup> Zvláště po posledních rozšíření má toto velmi výrazný dopad na efektivitu soudů a prodlužování délky řízení (viz kapitola 7.6), některá rozhodnutí

<sup>416</sup> Sbíрка je vydávána ve všech úředních jazycích Unie s výjimkou irštiny. V češtině se nazývá Sbíрка rozhodnutí Soudního dvora (zkratka Sb. rozh. s., v literatuře někdy i SbSd), v angličtině European Court Reports (ECR), ve francouzštině Recueil de la jurisprudence (Recueil, Rec.).

<sup>417</sup> V přesnější právní terminologii kasační opravný prostředek, čímž je naznačeno, že se nejedná o „standardní“ odvolání (srv. hlava IV JŘ Soudního dvora).

<sup>418</sup> Rozlišit, zda je určité hledisko otázkou právní nebo skutkovou, není vždy jednoduché, jistá vodítka poskytl ESD, viz C-204/00 *Aalborg Portland v Commission* [2004] ECR I-123, body 47-51.

<sup>419</sup> Soudní dvůr 2007, s. 189, 191.

<sup>420</sup> Srv. podrobněji Arnulf a kol., s. 408-12.

<sup>421</sup> Srv. např. případy 302/87 *Parliament v Council* [1988] ECR 5616, nedávající Parlamentu právo podat žalobu na neplatnost, změněný o rok později rozsudkem C-70/88 *Parliament v Council* [1990] ECR I-2041.

<sup>422</sup> Srv. případ T-177/01 *Jégo-Quéré v Commission* [2002] ECR II-2365, ve kterém SPS usnadnil podání žaloby na neplatnost jednotlivcům, oproti ve stejné době vydaném rozsudku ESD C-50/00P *Unión de Pequeños Agricultores* [2002] ECR I-6677, který toto právo nepotvrdil (později bylo stvrzeno ESD i v odvolání ve věci *Jégo-Quéré*).

<sup>423</sup> Viz čl. 54 statutu a případ T-162/94 *NMB France v Commission* [1996] ECR II-427.

<sup>424</sup> Standardně je nutné přeložit okolo 700 tisíc stránek ročně. Informace z <http://curia.europa.eu/cs/instit/services/index.htm> (navštíveno 18. června 2007).

jsou k dispozici ve všech jednacích jazycích až po velmi dlouhé době po svém vydání a je otázka, zda jsou bez náležitých překladů vůbec závazná.<sup>425</sup> Soudní dvůr pro ulehčení situace v roce 2004 rozhodl, že je možné překládat přes pět tzv. pilotních jazyků (angličtina, francouzština, němčina, italština, španělština) a nemusí být zajišťovány všechny přímé kombinace.<sup>426</sup> U soudů Unie musí být účastníci zastoupeni právními zástupci (advokáty), pouze státy a instituce Unie mohou být zastoupeni zmocněnci (čl. 19 statutu). Všechna řízení jsou bezplatná, přesto kvůli cestovním nákladům, délce řízení a částkám vydaných za právní zastoupení jsou soudní spory pro individuální účastníky finančně náročné.<sup>427</sup>

## 7.4 Právomoci soudního systému Unie

Primárním úkolem Soudního dvora je zajišťovat v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění SES (čl. 220 pododstavec první SES). Tuto úlohu, jak již bylo zdůrazněno, nevykonává Soudní dvůr sám, ale sdílí ji s vnitrostátními soudy. Obecně není jednoduché charakterizovat Soudní dvůr, při své činnosti plní širokou škálu funkcí. Může vystupovat jako ústavní soud (zejména ESD), například při udržování rovnováhy mezi institucemi Unie nebo rušení předpisů vydaných těmito orgány, jindy je nejvyšším soudem, zejména při výkladu komunitárního 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 Soudního dvora tak, aby se jejich úlohy nepřekrývaly a zároveň se soudy odstupňovaly dle svého významu.

### 7.4.1 Působnost Soudního dvora

Soudní dvůr vykonává své pravomoci pouze v záležitostech, které spadají do jeho působnosti. Do přijetí Maastrichtské smlouvy se působnost vztahovala na téměř všechny otázky vztahující se k evropské integraci, zavedení nových forem mezivládní spolupráce v druhém a třetím pilíři ale tuto jednotu narušilo, neboť pravomoc Soudního dvora v těchto oblastech byla omezena, členské státy odmítly podřídit vybrané sektory přezkumu soudů. Po změnách, které přinesly Smlouvy z Amsterdamu a Nice, došlo k jistým změnám a rozšíření působnosti, která je v současnosti následující:

- **SES a Smlouva o Euratom.** Soudní dvůr má plné pravomoci s výjimkou hlavy IV SES (vízová, azylová a přistěhovalecká politika), zde předběžnou otázku (viz kapitola 7.4.2) mohou (nejsou tedy povinny) podat pouze vnitrostátní soudy, proti jejichž rozhodnutí není opravných prostředků (čl. 68 odst. 1 SES). Rada, Komise nebo členský stát mohou požádat Soudní dvůr o výklad ustanovení hlavy IV nebo předpisů vydaných na jejím základě, ten se ale nevztahuje na rozsudky vnitrostátních soudů, které jsou již pravomocné (čl. 68 odst. 3 SES).
- **Oblast policejní a soudní spolupráce v trestních věcech** (hlava VI SEU). V třetím pilíři je situace složitější (srv. čl. 35 SEU). Soudní dvůr má pravomoc přezkoumávat legalitu rámcových rozhodnutí a rozhodnutí na základě žalob podaných členským státem nebo Komisí. Každý

<sup>425</sup> Srv. debatu v Křepelka 2007, s. 91-120.

<sup>426</sup> Viz také Jacobs 2004, s. 827-9.

<sup>427</sup> Je zde možnost bezplatné právní pomoci pro osoby neschopné nést náklady řízení, o jejím udělení rozhoduje soud a nebývá přiznávána často (čl. 76 JŘ).

členský stát také je oprávněn učinit prohlášení, které umožňuje jeho soudům podávat předběžné otázky ESD týkající se platnosti a výkladu právní aktů přijatých na základě hlavy VI SEU.<sup>428</sup>

- **Zbylé části SEU.** Zde je působnost soudů Unie negativně vymezena čl. 46 SEU a vztahuje se pouze na závěrečná ustanovení (čl. 46-53 SEU), za jistých podmínek části týkající se posílené spolupráce (čl. 43-45 SEU), čl. 6 odst. 2 SEU pojednávající o dodržování základních práv v Unii a o procesních záležitostech spojených s čl. 7 SEU (pozastavení členství). Z uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr nemá žádné pravomoci přezkumu v oblasti SZBP (hlava V SEU)

## 7.4.2 *Druhy řízení*

Soudní dvůr nemůže jednat z vlastní iniciativy, všechny případy, které se k němu dostanou, musejí vycházet z podání jiných subjektů, přitom Soudní dvůr projednává věci pouze v rámci své jurisdikce a jen v mantinelech daných určitými formami řízení.<sup>429</sup> Ty spadají obecně do dvou kategorií: přímé žaloby a předběžné otázky. U první skupiny členské státy, instituce Unie, fyzické i právnické osoby ze zemí Unie i mimo ně mají právo podat žaloby přímo, u předběžných otázek jsou dotazovateli na Soudní dvůr vnitrostátní soudy. 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. 230, 231 SES).<sup>430</sup> Cílem žaloby na neplatnost je zajistit, aby právní akty vydané orgány Unie naplňovaly požadavky na jejich legalitu, tento soulad je oprávněn posoudit pouze Soudní dvůr. Přezkumu podléhají právně závazné akty<sup>431</sup> přijaté Parlamentem spolu s Radou, Radou samotnou, Komisí, ECB a Parlamentem samotným (čl. 230 pododstavec první SES) (tzv. pasivní legitimace). Žalobu jsou oprávněny podat (aktivní legitimace) členské státy, Parlament, Rada a Komise ve všech případech, tyto subjekty jsou tzv. privilegovanými žalobci, Účetní dvůr a ECB mohou podat žalobu o ochraně svých práv (semiprivilegovaní žalobci). Systém právní ochrany by ale nebyl úplný, kdyby žalobu nebyly oprávněny podat i právnické a fyzické osoby, neboť jich se samozřejmě příslušné akty také mohou týkat (neprivilegovaní žalobci). Zde je ale situace nejsložitější a k podání žaloby je třeba naplnit několik podmínek. Podle čl. 230 pododstavce čtvrtého SES může každá osoba podat žalobu proti rozhodnutí, která jsou jí určena, tedy v případech, kdy v rozhodnutí je přímo uvedeno její jméno. Tato formulace není kontroverzní, nenastává ale příliš často. Osoby ale mohou žádat o přezkum legality i tehdy, kdy se jich nařízení nebo rozhodnutí bezprostředně a osobně dotýkají. Tato zdánlivě široká formulace je ale Soudním dvorem tradičně vykládána restriktivně<sup>432</sup> a většina žalob je označena za nepřijatelné.

Důvodem pro zrušení může být nedostatek příslušnosti institucí pro vydání, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení SES nebo jakéhokoli právního

---

<sup>428</sup> Členské státy v prohlášení stanoví, zda předběžné otázky podávají všechny vnitrostátní soudy nebo jen ty, proti jejichž rozhodnutí není opravných prostředků, dále jestli je zde povinnost nebo možnost položit otázku, jestliže věc řeší vnitrostátní soud, proti jehož rozhodnutí není opravného prostředku. Do současnosti vydalo prohlášení 14 států, včetně ČR (otázky mohou podávat všechny soudy, ten, proti jehož rozhodnutí není přípustné odvolání, otázku podat musí). Viz Informace z Rady. Úř. věst. L 327, 14. prosince 2005, s. 19.

<sup>429</sup> 66/76 *CFDT v Council* [1977] ECR 305, bod 8.

<sup>430</sup> Podrobněji včetně otázky postavení neprivilegovaných žalobců viz Chalmers a kol. 2006, s. 410-56; Craig a de Búrca, 2003, s. 483-520; Lenaerts a kol. 2006, s. 203-328; Tichý a kol. 2004, s. 359-64.

<sup>431</sup> Jde především o nařízení, směrnice, rozhodnutí, naopak legalitu doporučení a stanovisek přezkoumávat nelze.

<sup>432</sup> Tzv. test přípustnosti a definice rámce bezprostředního a osobního dotčení vychází z 25/62 *Plaumann v Commission* [1963] Rec. 199.

předpisu týkající se jejího provádění nebo pro zneužití pravomoci (čl. 230 pododstavec druhý SES). Porušení SES 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. Dostí časté jsou spory o právní základ aktu, který určuje legislativní proceduru a zapojení a pravomoci ostatních institucí (viz také kapitola 6.4.1). Například jestliže se návrh týká konkurenceschopnosti průmyslu, je možné ho založit na čl. 95 SES (sbližování právních předpisů s cílem zajistit fungování vnitřního trhu), který vyžaduje kvalifikovanou většinu v Radě a spolurozhodování Parlamentu, nebo na čl. 157 SES (průmysl), kde se užije jednomyslnost a Parlament je pouze konzultován. Z uvedeného příkladu je zřejmé, že Parlament bude trvat na použití čl. 95 SES, pro stát, který byl v Radě případně přehlasován, je výhodné použití čl. 157 SES a zůstane tak na Soudním dvoru, aby rozhodl, který právní základ lépe odpovídá konečnému návrhu. Naopak 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 (čl. 230 pododstavec pátý SES).

Jestliže je právní akt rozsudkem prohlášen za neplatný, Soudní dvůr ho zruší, podmínky tohoto kroku určuje čl. 231 SES. Akt je neplatný od doby svého přijetí (*ex tunc*), rozsudek je závazný *erga omnes*. Ruší se tedy i veškeré právní vztahy vzniklé na základě neplatného aktu, jelikož by ale čistě formalistický přístup mohl mít vážné následky v praxi, soud má možnost zrušit pouze část aktu, zachovat jeho některé účinky, případně na přechodnou dobu akt ponechat i v platnosti (například než bude přijata legislativa nová).<sup>433</sup> Podle čl. 233 pododstavce prvního SES orgány, jejichž akt byl prohlášen za neplatný, jsou povinny přijmout opatření vyplývající z rozsudku, to ale neznamená, že by soud mohl instituce přinutit k určitému chování a určovat například, jak má vypadat předpis nahrazující ten neplatný či zda má být vůbec přijat. V roce 2006 bylo u SPS podáno 223 žalob na neplatnost, u ESD osm, počet žalob zůstává v čase stabilní.

- b) **Žaloba na nečinnost** (čl. 232 SES).<sup>434</sup> Jestliže Parlament, Rada nebo Komise poruší SES tím, že nepřijmou určité rozhodnutí, je na Soudním dvoru, aby určil, zda byla SES porušena. Privilegovanými žalobci jsou členské státy a orgány Společenství. Neprivilegovaní žalobci mohou podle čl. 232 třetího pododstavce SES podat žalobu pouze tehdy, jestliže nebyl vydán akt jim určený.<sup>435</sup> Instituce musí být nejdříve k činnosti vyzvána, jestliže do dvou měsíců nevyhoví, je ve lhůtě dalších dvou měsíců možnost žalobu podat. Žaloba může být úspěšná pouze tehdy, jestliže zde byla skutečná povinnost konat, což se dokazuje dosti obtížně. Komise má při navrhování legislativy většinou prostor pro uvážení, jestliže SES nedává jasný časový rámec přijetí nějaké legislativy, není ani Rada vinna jejím nepřijetím.<sup>436</sup> V případě rozsudku potvrzující nečinnost Soudní dvůr pouze poukáže na protiprávnost konání instituce, nemůže nakázat přijetí požadovaného opatření. Příslušný orgán je ale podle čl. 233

<sup>433</sup> Všechny tyto možnosti už byly v minulosti soudem uplatněny.

<sup>434</sup> Podrobněji viz Lenaerts a kol. 2006, s. 342-52; Craig a de Búrca 2003, s. 520-3; Tichý a kol. 2004, s. 365-8.

<sup>435</sup> Podle judikatury není nutné, aby případný akt byl adresován osobě přímo, *locus standi* je pojmáno ale stejně restriktivně jako u žaloby na neplatnost. C-107/91 *ENU v Commission* [1993] ECR I-599.

<sup>436</sup> V roce 1983 podal Parlament (podporovaný Komisí) žalobu na Radu, že stále nepřijala rámec společné dopravní politiky, kterou předvíдалa Římská smlouva. Soud uvedl, že legislativa musí být přijata, ale je na Radě, kdy se tak stane. 13/83 *Parliament v Council* [1985] ECR 1513, bod 71

pododstavce prvního SES povinen přijmout opatření vyplývající z rozsudku. V roce 2006 byly u SPS podány čtyři žaloby na nečinnost, u ESD žádná, jejich počet v čase klesá.<sup>437</sup>

- c) **Žaloba pro nesplnění povinnosti** (čl. 226-228 SES).<sup>438</sup> Soudní dvůr je oprávněn vyslovit prohlášení, že členský stát svým jednáním porušuje své povinnosti vyplývající ze smlouvy (SES). Příslušnou žalobu mohou podat členské země (čl. 227 SES), což se ale stává pouze výjimečně,<sup>439</sup> jednak státy nechtějí poukazovat na své problémy navzájem, jednak musejí svůj záměr nejdříve sdělit Komisi, která pak většinou podá žalobu svým jménem. Komise je druhým subjektem, který má právo žalobu na porušení SES podat (čl. 226 SES) (podrobněji k roli Komise v řízení viz kapitola 6.4.4). Komise každý rok započíná značné množství řízení pro porušení SES, většina z nich je ale vyřešena již v počátečních administrativních stádiích a pouze menší část je předložena Soudnímu dvoru. Ten v řízení rozhoduje, zda členský stát plnil své povinnosti, jestliže tomu tak není, vydá deklaratorní rozhodnutí o neplnění závazků vyplývajících ze SES. V naprosté většině případů Komise u Soudního dvora uspěje. V roce 2006 bylo podáno 193 žalob na nesplnění povinnosti, Soudní dvůr vydal rozhodnutí ve 111 případech, u pouhých osmi (7 %) žalobu zamítl jako nedůvodnou. Hlavními důvody neplnění povinností jsou neprovedení evropské legislativy do domácího práva, případně neplnění přímo závazných norem. Členský stát může na svou obranu použít pouze velmi omezené množství ospravedlnění, proč k neplnění došlo, obecně se uznává pouze *vis maior*.

Rozhodnutí o neplnění závazků ze SES je závazné, Soudní dvůr nemá ale žádné nástroje vynucení rozsudku. Přesto se v naprosté většině případů členské země rozsudkům podřídí, vysvětlit to lze akceptací vlády práva i autoritou Soudního dvora, nepochybný dopad mají i nepříjemné následky mediální kampaně, která je obvykle s rozsudkem spojena. Maastrichtská smlouva doplnila rozhodnutí o neplnění o sankční mechanismus v současném čl. 228 SES. V případě rozsudku o neplnění je Komise oprávněna po dalším administrativním řízení navrhnout Soudnímu dvoru uložení sankcí pro stát, který nepřijal opatření vyplývající z rozsudku. O konečné výši pokuty rozhoduje opět Soudní dvůr. První sankci ve výši 20 tisíc euro denně udělil Soudní dvůr Řecku v roce 2000,<sup>440</sup> nejvyšší pokuta prozatím byla udělena Francii,<sup>441</sup> v některých případech Soudní dvůr udělil i vyšší pokutu, než požadovala Komise.<sup>442</sup> V poslední době se množství rozsudků na základě čl. 228 SES zvyšuje, a to i přes poměrnou procesní i časovou náročnost řízení vyžadující rozhodnutí Soudního dvora o neplnění a složité administrativní postupy mimo soud.<sup>443</sup>

- d) **Ostatní druhy přímých žalob.**<sup>444</sup> Kromě zde uvedených rozhoduje soud i o žalobách na náhradu škody založené na mimosmluvní odpovědnosti Společenství (čl. 235 SES) a ve

---

<sup>437</sup> Soudní dvůr 2007, s. 89, 171.

<sup>438</sup> Podrobněji viz Lenaerts a kol. 2006, s. 128-71; Chalmers a kol. 2006, s. 349-65; Craig a de Búrca 2003, s. 398-431; Tichý a kol. 2004, s. 354-8.

<sup>439</sup> Celkem pět případů od roku 1957.

<sup>440</sup> C-387/97 *Commission v Greece* [2000] ECR I-5047. Důvodem bylo neplnění evropských předpisů o ukládání toxických odpadů.

<sup>441</sup> Jednorázová pokuta ve výši 20 milionů eur a pokuta 58 milionů eur za každých šest měsíců pokračujícího neplnění. Důvodem bylo dlouhodobé porušování pravidel společné rybolovné politiky. C-304/02 *Komise v Francie* [2005] Sb. rozh. s. I-6263.

<sup>442</sup> C-177/04 *Komise v Francie* [2004] Sb. rozh. s. I-2461, body 57-78.

<sup>443</sup> Pro hlubší analýzu dopadů aplikace čl. 228 SES srv. Harlow a Rawlings 2006, s. 447-75.

<sup>444</sup> Srv. podrobněji k mimosmluvní odpovědnosti Lenaerts a kol. 2006, s. 369-406; Chalmers a kol. 2006, s. 457-63.



sporech mezi Společenstvím a jeho zaměstnanci (čl. 236 SES), druhou skupinu dnes rozhoduje Soud pro veřejnou službu (viz dále). Zapomínat nelze na odvolání od SPS, které řeší ESD, odvolání jsou ale pouze druhou fází jinde zde zmíněných druhů žalob.

- e) **Řízení o předběžné otázce** (čl. 234 SES).<sup>445</sup> Již bylo řečeno, že evropské právo není autonomním systémem, ale je úzce provázané s právem národním. Vybrané právní akty přijaté institucemi Unie jsou přímo účinné v členských státech (rozhodnutí, nařízení, určité články SES), množství evropské legislativy se převádí přímo do národních právních předpisů. Za této situace je samozřejmé, že vzniká i na národní úrovni velké množství sporů, ve kterých je obsažen evropský prvek. V těchto případech je na vnitrostátních soudech, aby řádně aplikovaly evropské právo 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 odlišně, například v závislosti na národním právním systému či místních podmínkách, což by vyústilo v nežádoucí roztržičnost evropského práva. Z tohoto důvodu má Soudní dvůr výlučnou pravomoc interpretovat evropské právo, ať již se jedná o výklad SES, nebo o platnost a výklad aktů přijatých institucemi Unie. Nástrojem, který byl vytvořen k účelu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, je řízení o předběžné otázce.

Vyvstane-li před soudem členského státu<sup>446</sup> otázka, která se týká výkladu evropského práva nebo platnosti aktu sekundárního práva a jejíž zodpovězení je podle něj nezbytné pro jeho rozhodnutí, je tento soud oprávněn přerušit řízení a požádat Soudní dvůr o posouzení této otázky.<sup>447</sup> Otázky mohou podávat všechny národní soudy, povinnost podat ji pak mají ty vnitrostátní soudy, proti jejichž výroku již není opravný prostředek (čl. 230 pododstavec čtvrtý a pátý SES).<sup>448</sup> Soudní dvůr na otázku (může jich být i více) odpoví po vyjádření stran sporu, svá stanoviska mohou podat i členské státy a instituce Unie. Je důležité pochopit princip předběžné otázky a vzájemný vztah národních soudů a Soudního dvora. Názor Soudního dvora je pro vnitrostátní soudy závazný a jsou povinny se jim řídit, na druhou stranu Soudní dvůr nemá oprávnění podávat výklad evropského práva z vlastní iniciativy a vyžaduje tedy aktivní spolupráci národních soudů.<sup>449</sup> Nerozhoduje také o meritů případu, omezuje se jen na zodpovězení otázek, následně pokračuje řízení u vnitrostátních soudů, které vynáší i konečný rozsudek. Předběžná otázka není opravným prostředkem nebo dalším stupněm řízení, nejedná se ani o řízení sporné, cílem Soudního dvora není naznačit, která ze stran má pravdu, ale pouze interpretovat sporný bod evropského práva.<sup>450</sup> Je nutné zdůraznit, že položení otázky je zcela v pravomoci národních soudů, účastníci řízení je k tomu nemohou donutit, je jejich právem pouze podávat návrhy žádající o předložení otázky Soudnímu dvoru.

I když by tomu slovní výklad čl. 234 SES mohl nasvědčovat, národní soudy (a to ani ty, proti jejichž rozhodnutí není odvolání) nejsou povinny se obracet na Soudní dvůr v každém

---

<sup>445</sup> Pro detailnější diskuzi srv. Stehlík 2006; Bobek a kol., 2005; Chalmers a kol. 2006, s. 272-309; Craig a de Búrca 2003, s. 432-80; Lenaerts a kol. 2006, s. 36-80.

<sup>446</sup> Termín soud je definován judikaturou Soudního dvora, nikoliv národními předpisy. Srv. Stehlík 2005, s. 704-39.

<sup>447</sup> Soudní dvůr není oprávněn rozhodovat o platnosti vnitrostátního práva nebo jeho rozporu s evropským právem.

<sup>448</sup> Toto ustanovení ale není zdaleka tak jasné, jak na první pohled vypadá. Více k této problematice Bobek 2004.

<sup>449</sup> Takže i pokud se Soudní dvůr dozví o případu probíhající na národní úrovni, který podle jeho názoru vyžaduje výklad evropského práva z jeho strany, nemůže vyjádřit svůj názor, dokud není podána příslušná předběžná otázka.

<sup>450</sup> Samozřejmě, že pro některé spory může být rozhodujícím prvkem právě výklad evropského práva poskytnutý Soudním dvorem, v těchto případech pak odpověď na otázku předurčuje i konečné řešení případu.

případu, ve kterém je obsažen prvek interpretace evropského práva.<sup>451</sup> Nebylo by to ostatně vhodné z hlediska ekonomického ani efektivity rozhodování. Proto Soudní dvůr rozvinul doktrínu *acte éclairé*, podle které vnitrostátní soud není povinen předložit předběžnou otázku, jestliže odpověď je zřejmá již z předchozí judikatury Soudního dvora. Doktrínu *acte éclairé* doplňuje doktrína *acte clair*, podle ní není potřeba pokládat otázky ve věcech, které jsou jasné díky zásadám logiky nebo obecných znalostí (včetně práva).<sup>452</sup> Soudní dvůr tak uvedl do praxe jistou podobu precedentního rozhodování směrem k vnitrostátním soudům, na druhou stranu jim nabídl i formu dobrovolné spolupráce, je do značné míry na jejich uvážení, zda jsou naplněny doktríny nebo bude otázka podána. Pokud je ale podána otázka, na kterou Soudní dvůr již dříve odpověděl, může Soudní dvůr rozhodnout pouze usnesením s odvoláním na svá předchozí rozhodnutí (čl. 104 odst. 3 JŘ), což vede ke zkrácení řízení.

Systém předběžných otázek měl nedožrýný dopad na vývoj evropského práva. Pomocí tohoto institutu Soudní dvůr zavedl základní pilíře, na kterých toto právo stojí, včetně zásad přímého účinku, přednosti evropského práva nad právem vnitrostátním, doktrínu základních práv nebo princip vzájemného uznávání výrobků. Byl také splněn původní cíl institutu a došlo k harmonickému propojení vnitrostátních a nadnárodních soudů, hovoří se o „společenství soudů, ve kterém se soudy kontrolují navzájem, aniž by byl nějaký rozhodující, soudy doplňují své vzájemné nároky skrz dialog postupných rozhodnutí signalizujících nesouhlas či spolupráci“.<sup>453</sup> Ačkoliv se v poslední době vytváří spíše vertikální vztah mezi Soudním dvorem a národními soudy, stále jde o vztah vzájemné spolupráce a do jisté míry i závislosti. O nápaditosti systému svědčí i problematika vynucení výkladu otázky evropského práva přijaté Soudním dvorem. Jestliže národní soud již otázku podal, je pravděpodobně připraven přijmout jakýkoliv názor Soudního dvora. Tento názor je poté obsažen i v konečném rozhodnutí vnitrostátního soudu, i pokud by tedy stát (vláda, parlament) předmětného státu nesouhlasil s názorem Soudního dvora, je velmi těžké si představit, že by odmítl rozsudek svého vlastního soudu, byť ten je ovlivněn postojem Soudního dvora.

Můžeme shrnout, že předběžná otázka plní tři hlavní cíle. Zaprvé zajišťuje, že národní soudy činí rozhodnutí souladná s evropským právem, a tak zajišťují jeho aplikaci. Zadruhé, díky závaznosti výkladu Soudního dvora i částečně precedentnímu přístupu je zajištěna jednotná interpretace a aplikace evropského práva ve všech státech Unie. Zatřetí institut otázky zpřístupňuje řízení před Soudním dvorem i 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 i 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 2006 podáno 5765 otázek. Otázky pokládají soudy všech států Unie,<sup>454</sup> včetně států přistoupijících v roce 2004,<sup>455</sup> v roce 2006 bylo podáno 251 předběžných otázek, včetně tří od soudů v ČR.<sup>456</sup>

<sup>451</sup> Národní soudy nemohou nikdy rozhodovat o platnosti právního aktu Společenství, pak je jejich povinností předložit předběžnou otázku. 314/85 *Foto-Frost* [1987] ECR 4199, bod 20.

<sup>452</sup> Soudní dvůr předestřel tyto doktríny nejasněji v případě 283/81 *Cilfit v Ministry of Health* [1982] ECR 3415, body 8-15 (přestože náznaky postupu se objevily již v rozhodnutí z roku 1963).

<sup>453</sup> *Slaughter* 2004, s. 84

<sup>454</sup> S výjimkou některých nejvyšších (ústavních) soudů členských zemí, které předběžné otázky nepodávají (např. Německý federální ústavní soud).

<sup>455</sup> Jelikož soudy nových členských států nejsou doposud se systémem evropského práva i institutem předběžné otázky příliš dobře seznámeny, otázky jimi položené ve své většině nesplňují základní podmínky na ně kladené. Viz Bobek 2006, s. 265-9.

<sup>456</sup> Statistiky o předběžných otázkách převzaty ze Soudní dvůr 2007, s. 98-9.

- f) **Žádost o posudek** (čl. 300 odst. 6 SES).<sup>457</sup> Jestliže se Společenství chystá uzavřít mezinárodní dohodu s jinými státy nebo mezinárodními organizacemi, Parlament, Rada, Komise nebo členský stát jsou oprávněny vyžádat si posudek Soudního dvora o slučitelnosti plánované dohody se SES. Žádost je fakultativní, jestliže ale Soudní dvůr rozhodne, že smlouva slučitelná není, je možné ji uzavřít pouze řádnou změnou SES. Některá odmítavá stanoviska Soudního dvora mají dalekosáhlé důsledky, v roce 1996 Soudní dvůr rozhodl o neslučitelnosti přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech,<sup>458</sup> což mělo významný dopad na vývoj ochrany lidských práv na úrovni Unie,<sup>459</sup> řešení by přinesla až RS (srv. čl. 6 odst. 2 SEU po přijetí RS).

### 7.43 *Rozdělení příslušnosti mezi jednotlivé části Soudního dvora*

Od zřízení SPS je řešení případů rozděleno mezi něj a ESD. Zpočátku měl SPS řešit věci časově i odborně náročné, ale s malým právním dopadem, jednalo se zejména o žaloby zaměstnanců Unie, žaloby na neplatnost podané neprivilégovanými žalobci, žaloby na náhradu škody a žaloby proti rozhodnutím určitých agentur (OHIM, viz kapitola 9.1.6). Zbytek spadal do příslušnosti ESD. Smlouva z Nice v důsledku zvyšujícího se náporu na soudní systém rozhodla o přeskupení příslušnosti mezi oběma částmi Soudního dvora, záměrem bylo ponechat ESD pouze skutečně nejdůležitější otázky, naopak nejméně důležité případy měly řešit nově zřízené soudní komory. Podle čl. 225 SES odst. 1 SES má tak SPS být příslušný pro všechny věci v rámci přímých žalob, s výjimkou těch věcí, které řeší soudní komory nebo statut vyhrazuje ESD. Působnost komor i ESD je tedy vymezena negativně. SPS má být podle čl. 225 odst. 3 SES příslušný rozhodovat i o předběžných otázkách v oblastech určených statutem.<sup>460</sup>

Změny, které předvídá Smlouva z Nice, z velké části závisí na změně statutu, případně na založení nových soudních komor. V druhém případě došlo pouze k založení Soudu pro veřejnou službu, který získal působnost pro řešení žalob zaměstnanců Unie (viz dále). Podobně i statut se změnil jen málo, rozhodnutí Rady v roce 2004 změnilo čl. 51 statutu a vymežilo nově příslušnost soudů u žalob na neplatnost a nečinnost,<sup>461</sup> v ostatních ohledech zůstává potenciál Smlouvy z Nice nenaplněn.

V současné době je tedy platné následující rozdělení příslušnosti mezi ESD a SPS:<sup>462</sup>

ESD drží příslušnost v:

- všech žalobách na porušení SES,
- všech předběžných otázkách,
- žalobách na neplatnost podaných institucemi Unie proti jiným institucím; členských států proti Parlamentu 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),

<sup>457</sup> Podrobněji viz Lenaerts a kol. 2006, s. 408-14; Svoboda 2007, s. 109-15.

<sup>458</sup> Opinion 2/94 *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759.

<sup>459</sup> Srv. Arnulf 2000, s. 61-78.

<sup>460</sup> Srv. diskuzi v Gormley 2002, s. 133-46.

<sup>461</sup> Council Decision 2004/407 of 26 April 2004 amending Articles 51 and 54 of the Protocol on the Statute of the Court of Justice. OJ L 132, 29. dubna 2004, s. 5-6.

<sup>462</sup> Následující část založena na Lenaerts a kol. 2006, s. 26-9.

- žalobách na nečinnost ve stejném rozsahu jako u žalob na neplatnost,
- žalobách dle čl. 237 SES (otázky spojené s působením ECB a EIB),
- opravných prostředcích podaných proti rozhodnutím SPS.

SPS má příslušnost v:

- žalobách na neplatnost podaných fyzickými a právníckými 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 Společenství,
- žalobách proti rozhodnutí některých agentur Společenství (OHIM, CPVO),
- žalobách proti rozhodnutí soudních komor (Soudu pro veřejnou službu).

## 7.5 Soudní komory

Zvyšující se nápad případů na Soudní dvůr byl sice na konci 80. let zpomalen založením SPS, po částečné úlevě se ale i SPS je nucen vyrovnávat s rostoucími počtem žalob a prodlužující se délkou řízení. Smlouva z Nice proto umožnila vznik dalších soudních orgánů, které by tentokrát snížily počet věcí řešených SPS. Dle čl. 220 pododstavce druhého SES mohou být k SPS připojeny soudní komory, které vykonávají soudní pravomoc ve zvláštních oblastech. Bližší podmínky pro vznik komor dává čl. 225a SES. Rozhodnutí o vytvoření vydává Rada jednomyslně na návrh Komise po konzultaci s Parlamentem a ESD, případně na žádost ESD po konzultaci s Parlamentem. Komory rozhodují v prvním stupni v dané kategorii věcí, je možné se odvolat k SPS v právních otázkách, pokud to umožňuje zřizovací akt, pak i ve skutkových. Ve výjimečných případech, zejména při vážném ohrožení jednoty práva Společenství je možný přezkum ESD (čl. 225 odst. 2 pododstavec druhý SES). Soudce komor jmenuje Rada jednomyslně, podmínkou pro jejich jmenování je kromě nezávislosti i způsobilost k výkonu soudcovské činnosti, jedná se tedy o nejnižší požadavek kvalifikace ze všech částí Soudního dvora (čl. 225a pododstavec čtvrtý SES). Svůj jednací řád přijímají komory po dohodě s ESD, Rada jej schvaluje kvalifikovanou většinou.<sup>463</sup>

První zřízenou komorou je Soud pro veřejnou službu Evropské unie, jehož založení přepokládala již Smlouva z Nice v Deklaraci č. 16, právní základem pro vznik se stalo rozhodnutí Rady 2004/752 přijaté v roce 2004,<sup>464</sup> které dále doplnilo statut Soudu o přílohu I, která dává fungování Soudu pro veřejnou službu rámeček. Soud řeší v prvním stupni spory mezi Unií a jeho zaměstnanci, které tvořily před založením komory významnou část nápadu SPS. Soud je připojen k SPS a má své sídlo v Lucemburku.<sup>465</sup> Tvoří ho sedm soudců jmenovaných jednomyslně Radou na šest let, příloha I statutu ustanovila, že kandidáti na soudce jsou nominováni výborem, který se skládá z bývalých soudců Soudního dvora. Zde je zřejmá návaznost na ve stejné době podepsanou Smlouvu o ústavě a její čl. III-357. Výbor při jmenování kandidátů úspěšně splnil svou funkci, na základě veřejného konkurzu bylo 14 kandidátů srovnáno výborem podle vhodnosti a Rada jednomyslně jmenovala prvních sedm z nich. Soud rozhoduje ve tříčlenných senátech, výjimečně v plénu nebo jako samosoudce. Ze svého středu si volí předsedu, kterým je v současnosti Paul Mahoney (Británie).

Snahou soudu je řešit případy co nejrychleji, v zásadě se toleruje pouze jedna výměna písemných podání mezi stranami, přednostní je uzavření smíru. Proti rozsudku je možné podat odvolání k SPS,

<sup>463</sup> Prozatím není schválen ani jednací řád Soudu pro veřejnou službu, byl pouze navržen Radě.

<sup>464</sup> 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.

<sup>465</sup> Obecně k funkcím soudu a jeho fungování srv. také Hazel 2006, s. 273-83; Havlín 2005.

pouze ale v otázkách právních, zejména kvůli nedostatku jurisdikce nebo nepřístupnosti, v takových případech vynáší SPS konečný rozsudek. Soud začal fungovat od prosince 2005, 117 případů bylo ve stejný čas přesunuto ze SPS, 13 nových bylo přijato do konce roku 2005, za rok 2006 bylo podáno dalších 148 žalob, 53 případů bylo za stejnou dobu rozhodnuto, deset z nich bylo napadeno odvoláním k SPS. 75 % žalob je podáno zaměstnanci Komise.<sup>466</sup>

Druhou plánovanou soudní komorou je Patentový soud Společenství. Právní základ pro tento krok byl částečně dán Smlouvou z Nice v čl. 229a SES. Úkolem soudu má být řešení sporů vyplývajících z patentových práv Společenství. Myšlenka patentu platného pro celé území Unie není nová, Komise navrhla příslušný legislativní rámec již v roce 2000, konečný návrh prozatím není přijat.<sup>467</sup> Soud by rozhodoval o jednotném výkladu patentové legislativy a vynášel příslušné rozsudky s celounijní platností. Skládal by se ze sedmi soudců, jelikož stranami by byly soukromé osoby s ekonomickými zájmy, řízení by nebylo bezplatné. Odvolání by bylo možné k SPS z důvodů právních i skutkových, u SPS by o odvolání rozhodoval specializovaný soudní senát o třech osobách (tím by se zvýšil počet soudců SPS o tři). Podle plánu Komise by Patentový soud měl být zřízen do roku 2010, jeho fungování je samozřejmě provázáno s odsouhlasením návrhu o evropském patentu.<sup>468</sup> RS by usnadňovala zřízení tohoto soudu, neboť nevyžaduje ratifikaci příslušného právního aktu zakládajícího jurisdikci komory dle ústavních předpisů členských států, ale běžným rozhodovacím procesem.

Další uvažovanou soudní komorou by se mohl stát současný Odvolací panel OHIM (viz kapitola 9.1.6). Prozatím podobný návrh podala pracovní skupina Komise, pravděpodobnost postupu v tomto směru lze zachytit i v jednostranném prohlášení Lucemburska při podepsání Smlouvy z Nice, podle kterého by taková případná soudní komora měla mít sídlo v Lucemburku.<sup>469</sup>

Soudní komory jsou zajímavou inovací soudního systému Unie. Ve své podstatě jsou úzce navázány na SPS, mají tedy podobné postavení jako měl SPS vzhledem k ESD před Smlouvou z Nice. Název SPS je vzhledem k existenci soudních komor nyní nepřesný, neboť ten již nevystupuje ve všech případech jako prvoinstanční soud. Pro zhodnocení, zda komory plní svůj účel, je jejich počet prozatím omezený a i Soud pro veřejnou službu funguje velmi krátce, dá se ale očekávat, že poskytnou alespoň částečné snížení objemu práce pro SPS, stejně jako ten pomohl nápadu ESD při svém založení.

## 7.6 Závěr a zhodnocení současného stavu

Přínos Soudního dvora k rozvoji evropské integrace patří mezi nejdiskutovanější otázky v právu a částečně i politologii. Soudní dvůr, zejména pomocí čl. 220 SES (před přecíslováním Amsterdamskou smlouvou čl. 164 SES), získal nesmírný vliv na podobu integrace. Existuje mnoho rozhodnutí, která zcela změnila náhled na komunitární právo a dala mu příchut' práva ústavního. Rozsudky jako *Cassis de Dijon* přispěly k rozvoji mnohých politik, zejména vnitřního trhu, a to v době, kdy členské státy nebyly ochotné posunout se vpřed skrz klasické přijímání legislativy v Radě. Rozhodnutí Soudního dvora často zasahovala do vztahů mezi orgány a dotvářela institucionální rovnováhu Unie. Svoje pravomoci si Soudní dvůr vykládal velice široce.

<sup>466</sup> Soudní dvůr 2007, s. 192, 207-8.

<sup>467</sup> Pro návrh Komise srv. European Commission 2000a; podle údajů z databáze Prelex návrh prošel prvním čtením v Parlamentu v roce 2002 a je nyní diskutován v Radě.

<sup>468</sup> Návrh Komise na zřízení Patentového soudu Společenství viz European Commission, 2003b; podle údajů z databáze Prelex byl návrh v roce 2003 předán Parlamentu a Radě, které o něm zatím nejednaly.

<sup>469</sup> Forwood 2003, s. 87-9.

Expanzivní pojetí činnosti Soudního dvora je umožněno mimo jiné jeho metodami výkladu SES.<sup>470</sup> Vnitrostátní soudy vycházejí obvykle z jazykového výkladu, kdy se posuzuje přirozený význam slov. Jazykový výklad SES je ale ztížen jejími často (záměrně) nejasnými formulacemi, kdy ani zásadní termíny nemají své definice, jeho užití komplikuje i množství jazykových verzí se stejnou právní silou.<sup>471</sup> Proto se již na počátku svého působení Soudní dvůr odmítl spoléhat pouze na jazykový výklad.<sup>472</sup> Stejně i historický výklad, kdy je zkoumáno pozadí vzniku právních předpisů a záměry jeho tvůrců, není Soudním dvorem oblíben, jelikož většina přípravných dokumentů vytvořených při přijímání i změnách SES není veřejně přístupná. Soudní dvůr se tak spoléhá zejména na teleologický výklad, který zkoumá ustanovení na základě jejich záměru či cíle. Soudní dvůr „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.“<sup>473</sup> S teleologickým výkladem je úzce propojena doktrína *effet utile*, podle které je velmi důležitým kritériem pro rozhodování Soudního dvora zásada užitečnosti a efektivnosti evropského práva. Zmíněné přístupy k výkladu SES Soudním dvorem jsou používány obdobně i u výkladu sekundární legislativy, vzhledem k jejímu obvyklému podrobnému znění je ale prostor pro vlastní uvážení menší.

Použití teleologického výkladu dovolilo Soudnímu dvoru 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 ohledech Soudní dvůr vykládal SES velmi volně,<sup>474</sup> jindy šel dokonce částečně proti jejímu znění.<sup>475</sup> Soudní dvůr se při své činnosti několikrát dostal i za hranici danou mu SES, přitom se odvolával na nutnost zachovat vládu práva v Unii.<sup>476</sup> Postupy Soudního dvora 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 považovali působení Soudního dvora za aktivistické. Francouzský premiér Michel Debré v roce 1979 prohlásil: „Obviňuji Soudní dvůr z nebezpečné megalomanie“, britská ministerská předsedkyně Margaret Thatcherová oznámila v roce 1993, že „některé záležitosti u Soudu jsou pro nás neúnosné“.<sup>477</sup> Sir Patrick Neill tvrdí ve své knize z roku 1995, že mnohé rozsudky soudu jsou logicky špatné a ovlivněny doktrinárními a politickými názory.<sup>478</sup> Vybraní odborníci sdíleli podobné názory, které se pokusili vědecky doložit. Prvním (1986) a zároveň i nejznámějším kritikem Soudního dvora je Hjalte Rasmussen, podle kterého se Soudní dvůr „inspirované ve vodítkách, která jsou veskrze politická, a proto nemohou být soudně uplatnitelná. Toto je základ soudního aktivismu, který končí v uzurpaci moci.“<sup>479</sup> Dále míní, že Soudní dvůr působí jako soud federace, ačkoliv k tomu nedává SES ani vývoj integrace žádnou podporu. Politické názory soudu jsou podle něj maskovány soudní neutralitou.<sup>480</sup>

---

<sup>470</sup> Srv. podrobněji Koopmans 2000, s. 45-58.

<sup>471</sup> Naopak v některých případech Soudní dvůr založil svá rozhodnutí na srovnávání různých jazykových verzí SES.

<sup>472</sup> 6/60 *Humblet* [1960] Rec. 1125, s. 1141.

<sup>473</sup> 283/81 *Cilfit v Ministry of Health* [1982] ECR 3415, bod 20.

<sup>474</sup> 22/70 *Commission v Conseil (ERTA)* [1971] Rec. 263.

<sup>475</sup> 2/74 *Reyners v Belgium* [1974] ECR 631.

<sup>476</sup> 2/88 *Zwartveld* [1990] ECR I-3365, body 16-17.

<sup>477</sup> Citováno v Douglas-Scott 2002, s. 199.

<sup>478</sup> Citováno v Arnull 2006, s. 4.

<sup>479</sup> Rasmussen 1986, s. 62.

<sup>480</sup> Tamtéž, *passim*.

Argumenty o politické roli Soudního dvora využili i politologové, kteří se snažili propojit jeho rozhodování s teoriemi, jako je neofunkcionalismus.<sup>481</sup>

Zde je nutné položit si otázku: Pokud by byla činnost Soudního dvora takto škodlivá, proč proti ní nikdo nezasáhl? Členské státy přece mohly jako „páni smluv“ omezit pravomoci Soudního dvora. Důvodů pro obecnou akceptaci aktivismu lze nalézt několik.

- Jak bylo naznačeno výše, podoba SES je výsledkem kompromisu mezi členskými státy, kdy četné sporné otázky byly raději vynechány nebo pouze naznačeny, proto je teleologický výklad a zaplňování mezer přirozené. Mnohé rozsudky Soudního dvora, které se zdají kritikům kontroverzní, pouze doplňují systém práva Společenství zásadami (přímý účinek, přednost), bez kterých by jeho fungování bylo nemožné. Stejně tak i rozvoj doktríny základních práv lze stěží považovat za právu škodící.
- V roce 1981 Eric Stein začal svůj článek o Soudním dvoru následujícím způsobem: „ukryt v pohádkovém Lucemburském velkovévodství a až donedávna obdařen laskavým nezájmem mocností i médií...“<sup>482</sup> Ve svých počátcích Soudní dvůr vydával svá rozhodnutí bez většího zájmu okolí, které ho považovalo za nedůležitou část institucionálního rámce. Přitom právě v tomto období Soudní dvůr pokládal základy nového právního řádu. Později, když si vlády členských států uvědomily své přehlédnutí, bylo již na základech postaveno několik pater.
- Spolupráce s národními soudy v rámci řízení o předběžné otázce usnadnila aplikaci komunitárního práva v členských zemích, kde se fyzické i právnické osoby rychle naučily využívat jeho výhod. V takové situaci jsou protitahy politiků složité.
- Pravděpodobně nejdůležitějším důvodem pro akceptaci rozhodování Soudního dvora a neexistenci přímého odporu ze strany členských zemí je skutečnost, že samy státy vyžadují přítomnost nezávislého arbitra v organizaci, jako je Unie. Jestliže by začaly zpochybňovat rozhodnutí Soudního dvora, nebyl by zde žádný nástroj k vzájemnému vynucení závazků kromě dobré vůle. Ačkoliv se tedy nějaký rozsudek může zdát pro některý stát extrémně nevýhodný, což není neobvyklé (srv. výše například sankce uložené na základě čl. 228 SES), je stále daleko užitečnější se podřídit než zpochybnit celý systém vlády práva v Unii.

Podle některých názorů na aktivistickou kritiku reflektoval i Soudní dvůr a od počátku 90. let je zdrženlivější při svém rozhodování. Dokládá to mají rozsudky jako je *Keck a Mithouard*, ve kterém Soudní dvůr omezil svůj předchozí velkorysý přístup k definici vnitřního trhu,<sup>483</sup> ve věci *Faccini Dori* byl odmítnut přímý účinek neprovedených směrnic pro jednotlivce.<sup>484</sup> Poměrně překvapivý vzhledem k předchozí judikatuře byl i výsledek výše zmíněného Posudku 2/94 o přistoupení Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech. Ústup Soudního dvora od jeho aktivistické role je vysvětlován různě.<sup>485</sup> Jednou z možností je reakce Soudního dvora na změnu postoje členských států, které v Maastrichtské smlouvě omezily jeho působnost v nových pilířích a zároveň odsouhlasily několik protokolů, které přímo reagovaly na dřívější kontroverzní rozhodnutí Soudního dvora. Tento politický tlak se pak měl projevit i na opatrnějším přístupu Soudního dvora. Jiní naopak tvrdí, že od přijetí Jednotného evropského aktu se dřívější nehybnost politického vývoje zastavila a integrace se velmi rychle prohlubuje i bez zásahů Soudního dvora, navíc nejdůležitější rozsudky dávající systému

<sup>481</sup> Klasickým příkladem je Burley a Mattli 1993, s. 41-76.

<sup>482</sup> Stein 1981, s. 1.

<sup>483</sup> C-267/91 a 268/91 *Keck and Mithouard* [1993] ECR I-6097.

<sup>484</sup> C-91/92 *Faccini Dori v Recreb* [1994] ECR I-3325.

<sup>485</sup> Srv. diskuzi v Douglas-Scott 2002, s. 219-23.

komunitárního práva kostru již byly vydány. Teorie o „novém přístupu“ Soudního dvora se v praxi ale potvrzují pouze částečně, Soudní dvůr vydal i v nedávné minulosti rozsudky, které je možné zařadit mezi kontroverzní a vysoce prointegrační. Patří mezi ně již zmiňovaná kauza *Frankovich*, v případě *Köbler* byla uznána možnost finanční odpovědnosti státu za činnost svých soudů,<sup>486</sup> v rozhodnutí *Maria Pupino* Soudní dvůr kreativně rozšířil svou působnost v oblasti současného třetího pilíře.<sup>487</sup>

Názory o přílišném aktivismu Soudního dvora jsou vyvráceny i naprostou většinou právních odborníků, kteří kromě shora uváděných argumentů pokládají za přirozené, že charakteristikou nejvyšších soudů (mezi které Soudní dvůr nesporně patří) je i častý politický dopad jejich rozhodování.<sup>488</sup> Výbor britské Sněmovny lordů shrnul význam Soudního dvora i otázku jeho aktivismu následujícím způsobem: „Silný a nezávislý Soudní dvůr je nezbytnou součástí struktury Evropské unie. Souhlasíme s osobami, které zdůrazňují důležitost působení Soudu v konsolidaci demokratických struktur a dodržování vlády práva v Evropském společenství. Zaznamenali jsme názory obviňující Soud ze soudního aktivismu, ale tato nařčení jsou založena zejména na případech, kdy Soud právo Společenství prosazoval proti nedodržujícím členským státům nebo když jednotlivci požadovali vynucení svých práv. Podle našeho názoru jsou vymahatelná opatření nezbytná pro aplikaci právních závazků Společenství s vysokým stupněm jednotnosti ve všech členských státech.“<sup>489</sup> Nakonec i pohled na činnost Soudního dvora je obvykle ovlivněn názorovým postavením hodnotitele, „co jedni vidí jako aktivismus, je podle druhých nezbytná ochrana.“<sup>490</sup>

Pravděpodobně větším problémem pro soudnictví Unie než přílišný aktivismus je neustále narůstající objem řešených případů a s tím spojené prodlužování délky řízení. Nárůst nápadu od počátku integrace je možné zaznamenat v tabulce, je zřejmé, že se nedá vysvětlit pouhým nárůstem počtu členských zemí. Varující je počet nevyřízených věcí, které Soudní dvůr zaznamenává na konci každého roku i průměrná délka řízení, která nyní dosahuje 20 měsíců u ESD a téměř dva roky u SPS.<sup>491</sup> Jestliže vezmeme do úvahy, že u většiny přímých žalob, které podávají jednotlivci, může proběhnout řízení u SPS a následně odvolací část u ESD, případně u předběžné otázky standardní řízení u vnitrostátních soudů, může trvat několik let, než se subjekty dočkají konečného rozsudku. Výkon spravedlnosti je přitom možné pokládat za účinný pouze tehdy, jestliže je vykonána v rozumném čase. Soudní dvůr se stal do značné míry obětí svého úspěchu.

**Tabulka 8: Narůstající nápad Soudního dvora (celkový počet přímých žalob a předběžných otázek)**

Rok	Evropský soudní dvůr	Soud prvního stupně	Celkem
1953	4	-	4
1960	23	-	23
1970	79	-	79
1980	279	-	279
1990	378	59	437
1992	440	123	563

<sup>486</sup> C-224/01 *Köbler* [2003] ECR I-10239.

<sup>487</sup> C-105/03 *Maria Pupino* [2005] Sb. rozh. s. I-5285.

<sup>488</sup> Pro obhajobu Soudního dvora srv. např. Tridimas 1996, s. 199-210 a literatura tam uvedená.

<sup>489</sup> Citováno v Arnull 2006, s. 4.

<sup>490</sup> Bývalý soudce ESD Pierre Pescatore citovaný v Kennedy 2006, s. 141.

<sup>491</sup> Soudní dvůr 2007, s. 87, 178.



1994	344	409	753
1996	416	229	645
1998	481	238	719
2000	502	398	900
2002	470	411	881
2004	527	536	1063
2006	535	432	967

Zdroj: Soudní dvůr, 2007. *Výroční zpráva 2006*. Lucemburk: Soudní dvůr, s. 97, 188.

Problémy s přílišným zatížením nejsou nové, jak již bylo popsáno, pomoci je vyřešit mělo zřízení SPS i reformy provedené Smlouvou z Nice, přesto se situace dále zhoršuje. Alespoň zastavení propadu přineslo rozšíření v roce 2004, zejména díky zvýšení počtu soudců u ESD i SPS, které nebylo doprovázeno stejným nárůstem případů z nových členských států. Tento stav je ale možné považovat za přechodný, neboť lze očekávat, že soudy v těchto zemích se „naučí“ postupně podávat předběžné otázky, poroste i počet přímých žalob. Rozšíření naopak zkomplikovalo práci Soudního dvora navýšením počtu jazyků i odlišných právních systémů. Je pravděpodobné, že bude pokračovat i trend geometricky narůstajícího množství žalob v oblasti duševního vlastnictví (odvolání proti rozhodnutí OHIM).

Ve světle uvedených skutečností je zřejmé, že do budoucna se nelze vyhnout celkové reformě soudního systému Unie. Ke snížení náporu SPS a ESD u přímých žalob lze předpokládat vznik nových soudních komor, které budou řešit specializované otázky jako například spory spojené s duševním vlastnictvím. Zkušenosti se založením SPS i Soudu pro veřejnou službu ale ukazují, že jde pouze o částečnou úlevu. Možností je i zvyšování počtu soudců, zejména u SPS, případně častější užívání samosoudců. U předběžných otázek připadá v úvahu jejich částečný přesun na SPS, jak předpokládá SES, existují ale i radikálnější řešení, která počítají s významnějšími pravomocemi pro vnitrostátní soudy.<sup>492</sup> Každá reforma musí být ale velmi pečlivě zvážena, aby mezi její důsledky nepatřilo narušení jednotného výkladu a aplikace komunitárního práva. V takovou chvíli by totiž dosavadní úspěšné působení Soudního dvora vešlo vniveč.

---

<sup>492</sup> Pro diskuzi o možných dalších reformách soudního systému EU srv. Arnulf a kol. 2006, s. 304-10 a literatura tam uvedená.

## 8 OSTATNÍ ORGÁNY UNIE

### 8.1 Účetní dvůr

#### 8.1.1 *Pojem, stručný historický exkurz a právní základ*

Účetní dvůr je jmenován v čl. 7 odst. 1 SES a patří tak mezi orgány Společenství v úzkém smyslu, z tohoto kvinteta je zároveň nejmladší, neboť byl zřízen až v roce 1975 na základě druhé smlouvy o rozpočtových ustanoveních.<sup>493</sup> Nahradil do té doby značně roztroušenou nezávislou kontrolu účtů a rozpočtu Společenství, jeho založení prosazoval především Parlament. Další smluvní změny postavení Účetního dvora dále posilovaly. Právní základ Účetního dvora je obsažen v čl. 246 až 248 SES a čl. 160a až 160c Smlouvy o Euratomu. Sídlem Účetního dvora je Lucemburk.

#### 8.1.2 *Složení*

Účetní dvůr se skládá z jednoho státního příslušníka z každého členského státu (čl. 247 odst. 1 SES). Členové musí poskytovat veškeré záruky nezávislosti a musí mít pracovní zkušenosti z oblasti kontroly účetnictví (čl. 247 odst. 2 SES). Jsou jmenováni na období šesti let Radou kvalifikovanou většinou po konzultaci Parlamentu (čl. 247 odst. 3 SES). Parlament si právo konzultace vykládá extenzivně a kandidáty podrobuje slyšení před rozpočtovým výborem.<sup>494</sup> Podobně jako u komisařů i členové Účetního dvora vykonávají svoji funkci nezávisle, nesmějí přijímat žádné pokyny od vlád ani jiných subjektů, mají zakázáno vykonávat jinou výdělečnou činnost a i po ukončení mandátu jsou vázáni jistými omezeními. V tomto duchu také skládají příslušnou přísahu (srv. čl. 246 odst. 4 a 5 SES). Odvolat člena Účetního dvora je oprávněn pouze ESD na žádost Účetního dvora při porušení podmínek nezbytných k výkonu funkce nebo neplnění svých povinností (čl. 247 odst. 6 a 7 SES).

#### 8.1.3 *Organizace a fungování*

Se souhlasem Rady přijímá Účetní dvůr svůj jednací řád (čl. 247 odst. 4 pododstavec šestý SES).<sup>495</sup> Ze svého středu členové volí předsedu na dobu tří let, který může sloužit opakovaně (čl. 247 odst. 3 pododstavec třetí SES). Pravomoci předsedy jsou ale spíše organizační (srv. čl. 9 JŘ), neboť Účetní dvůr je orgán přísně kolegiální (čl. 1 JŘ), na svých jednáních (která jsou neveřejná) rozhodnutí přijímá většinou hlasů (čl. 23 JŘ). Vnitřně se Účetní dvůr dělí do čtyř auditních skupin rozlišených podle oblasti, na kterou se zaměřují, auditní skupiny doplňují dvě horizontální podpůrné jednotky. V rámci těchto šesti těles má každý člen dvora přidělený určitý užší výsek, za který je odpovědný a z něhož připravuje zprávy pro plénum.<sup>496</sup> V administrativě Účetního dvora, vedené generálním tajemníkem, pracuje zhruba 600 úředníků, 350 z nich je přímo zapojeno do kontroly účetnictví, toto číslo je vzhledem k množství úkolů nedostatečné.<sup>497</sup>

---

<sup>493</sup> Smlouva z 22. července 1975 (Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities. OJ L 359, 31. prosince 1977, s. 1 a násl.).

<sup>494</sup> Čl. 101 JŘ Parlamentu. V roce 2004 Parlament nedoporučil jmenování kyperského a slovenského kandidáta, ale pouze v druhém případě byla nominována jiná osoba.

<sup>495</sup> Poslední verze viz Jednací řád Účetního dvora Evropských společenství. Úř. věst. L 18, 20. ledna 2005, s. 1 a násl.

<sup>496</sup> Pro podrobnější informace k vnitřnímu členění Účetního dvora srv.

[http://eca.europa.eu/eca/organisation/eca\\_organisation\\_organigramme\\_cs.htm](http://eca.europa.eu/eca/organisation/eca_organisation_organigramme_cs.htm) (navštíveno 20. ledna 2007).

<sup>497</sup> Nugent 2006, s. 331.

## 8.14 *Pravomoci Účetního dvora*

Hlavním úkolem Účetního dvora je provádět kontrolu účetnictví (čl. 246 SES), konkrétně přezkoumává účetnictví všech příjmů a výdajů Unie a jejích subjektů. Každoročně je Radě a Parlamentu předkládáno prohlášení o věrohodnosti účetnictví a jeho legalitě, které je následně zveřejněno v Úředním věstníku a je součástí výroční zprávy Účetního dvora. Účetní dvůr dále přezkoumává řádnost finančního řízení, pro svoji činnost má množství nástrojů, vychází jednak z dokumentů a účtů poskytnutých jinými institucemi, jednak z vlastní kontrolní činnosti, při které má zajištěn přístup do všech relevantních prostor a dokumentů (čl. 248 odst. 2 až 3 SES).<sup>498</sup> Poslední dobou jsou často zveřejňovány i zvláštní zprávy kontrolující správu financí v konkrétních oblastech.<sup>499</sup> Po skončení každého rozpočtového roku vypracuje Účetní dvůr výroční zprávu, shrnující jeho nálezy za uplynulý rok, která se předkládá ostatním orgánům a uveřejňuje se v Úředním věstníku (čl. 248 odst. 4 první pododstavec SES).<sup>500</sup> K výroční zprávě přihlíží i Parlament při udělování absolutoria Komisi za plnění rozpočtu (čl. 276 odst. 1 SES).

## 8.15 *Závěr a zhodnocení současného stavu*

Posouzení vlivu Účetního dvora není jednoduché.<sup>501</sup> Při objemu prostředků i množství transakcí (přes 400 tisíc), které v rámci rozpočtu Unie každý rok proběhnou, je velmi obtížné dosáhnout naprosté správnosti účetnictví. I přes tuto námitku výsledky kontrol Účetního dvora vyznívají poměrně negativně a v roce 2005 již po jedenácté v řadě prohlásil ve své výroční zprávě, že rozpočet Společenství obsahuje určité nesrovnalosti.<sup>502</sup> Napjaté vztahy s Účetním dvorem má zejména Komise, která je zodpovědná za provádění rozpočtu Unie; kritická výroční zpráva za rok 1998 byla jednou z příčin pádu Santerovy Komise. Jeho nástupci Prodi a Barroso se snaží administrativu prostředků zlepšit, díky složitosti systému se to ale ukazuje jako velmi obtížný proces. Na druhou stranu problémy účetnictví Unie není třeba přeceňovat a nesrovnalosti, byť nevídané, tvoří jen malou část z celkového rozpočtu. Přes jeho užitečnost nelze přeceňovat ani pozici Účetního dvora, zvláště Rada jeho kritické zprávy často ignoruje.

## 8.2 Evropská centrální banka

### 8.21 *Pojem, stručný historický exkurz a právní základ*

Koncem 80. let se členské státy rozhodly rozšířit své integrační snahy i na oblast měnovou. Právní rámec tomuto rozhodnutí dala Maastrichtská smlouva, která v přesně stanovených fázích předpokládala zavedení Hospodářské a měnové unie a v jejím konečném stupni i společné měny. 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. 107 odst. 1 SES). Jelikož projektu společné měny se neúčastní všechny členské státy Unie, je systém rozhodování složitější a odpovídá dělení na země přistoupivší k euru a ty stojící prozatím mimo, přičemž hlavní

<sup>498</sup> Podrobně k činnosti Účetního dvora srv. Evropský účetní dvůr 2004, s. 13-34. K ochraně jeho práv může Účetní dvůr podat i žalobu na neplatnost (čl. 230 pododstavec třetí SES).

<sup>499</sup> Za léta 2000-2006 byla vydáno 86 takových zpráv prověřujících účetnictví v různých oblastech činnosti Unie. Pro texty zpráv (mnoho z nich je publikováno i v Úředním věstníku) viz [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/audit\\_reports\\_index\\_en.htm](http://www.eca.eu.int/audit_reports/audit_reports_index_en.htm) (navštíveno 20. ledna 2007).

<sup>500</sup> Viz např. Výroční zpráva za rozpočtový rok 2005. Úř. věst. C 263, 31. října 2006, s. 1 a násl.

<sup>501</sup> Pro podrobnější diskuzi srv. Laffan 2006, s. 221-4.

<sup>502</sup> Výroční zpráva za rozpočtový rok 2005, s. 10-11.

vliv na rozhodování o záležitostech spojených s eurem má první skupina. Z ECSB se vyděluje tzv. eurosystém, který zahrnuje ECB a centrální banky pouze těch států, které přijaly euro. I na politické úrovni existuje duální přístup. U otázek týkajících se eura je hlavním fórem pro rozhodování tzv. euroskupina, skládající se z ministrů financí států přijmuvších euro, nikoliv oficiální Rada pro hospodářské a finanční záležitosti (Ecofin) (srv. kapitola 4.2.1). Právní základ v primárním právu je dán v čl. 105 až 115 SES, podrobnější ustanovení o fungování i cílech jsou dány ve statutu ESCB a ECB, který je jako protokol připojen k SES (dále statut). Sídlem ECB je Frankfurt nad Mohanem.

## 8.2.2 Složení

ECB má právní subjektivitu (čl. 107 odst. 2 SEU).<sup>503</sup> Jedinými akcionáři ECB jsou národní centrální banky, jejich podíl na akciích vychází z hospodářské síly i počtu obyvatel každého členského státu.<sup>504</sup> ESCB je řízen rozhodovacími orgány ECB, kterými jsou Rada guvernérů a Výkonná rada (čl. 107 odst. 3 SES). Rada guvernérů ECB se skládá z guvernérů národních bank států účastnících se eura a z členů Výkonné rady (čl. 112 odst. 1 SES). Tu tvoří prezident, viceprezident a čtyři další členové (čl. 112 odst. 2 písm. a) SES). Jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na úrovni hlav států nebo předsedů vlád na doporučení Rady, po konzultaci s Parlamentem a Radou guvernérů na osm let bez možnosti obnovy mandátu (čl. 112 odst. 2 písm. b) SES).<sup>505</sup> Stejně jako u členů Účetního dvora nebo Komise podrobuje Parlament kandidáty do Výkonné rady slyšením (srv. čl. 102 JŘ Parlamentu), nesouhlasný názor nemusí brát vlády členských států v potaz. Kandidáti musejí mít náležitě zkušenosti v měnových a bankovních záležitostech a být občany států s jednotnou měnou. Člena Výkonné rady je oprávněn odvolat pouze ESD na návrh Výkonné rady nebo Rady guvernérů a jen z uvedených důvodů (srv. čl. 11 odst. 4 statutu). Posledním orgánem je Generální rada ECB, která zastupuje i zájmy států mimo eurosystém, zasedají v ní prezident a viceprezident ECB a guvernéři centrálních bank všech členských států Unie (čl. 123 odst. 3 SES, čl. 45 statutu).<sup>506</sup>

## 8.2.3 Organizace a fungování

Kromě statutu se vnitřní organizace a fungování ECB řídí i jejím jednacím řádem, který přijímá Rada guvernérů (čl. 12 odst. 3 statutu).<sup>507</sup> V zásadě Rada guvernérů (čl. 10 odst. 2 statutu) i Výkonná rada (čl. 11 odst. 5 statutu) rozhodují prostou většinou hlasů. Způsob rozhodování Rady guvernérů ale může pozměnit jednomyslným rozhodnutím Rada zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád, jejíž rozhodnutí musí být ratifikováno dle ústavních zvyklostí ve všech členských státech Unie (čl. 10 odst. 6 statutu). V souvislosti s východním rozšířením přijala Rada zasedající na úrovni hlav států a vlád v březnu 2003 nový způsob rozhodování v Radě guvernérů,<sup>508</sup> systém dělí centrální banky do skupin a nedává všem z nich stejnou váhu. Byl navržen samotnou ECB a přijat přes

<sup>503</sup> Podle čl. 9. odst. 1 statutu má ECB nejširší právní subjektivitu podle vnitrostátního práva ve všech členských státech Unie. Ostatní instituce Unie (Komise, Rada, Evropská rada, Parlament) právní subjektivitu nemají. Nemá ji ani Evropský systém centrálních bank.

<sup>504</sup> Centrální banky ze zemí mimo eurosystém ale přispívají na kapitál pouze symbolicky. Srv. jednotlivá ustanovení v rozličných rozhodnutích ECB na <http://www.ecb.int/ecb/legal/1001/1010/html/index.en.html> (navštíveno 23. ledna 2007).

<sup>505</sup> Státy neúčastníci se eura nemají hlasovací právo (srv. čl. 122 odst. 4 SES).

<sup>506</sup> Generální rada ECB zanikne tehdy, až všichni členové Unie přijmou euro.

<sup>507</sup> Decision 2004/2 of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank. OJ L 80, 18. března 2004, s. 33 a násl.

<sup>508</sup> Decision 2003/223 of the Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government of 21 March 2003 on an amendment to Article 10.2 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. OJ L 83, 1. dubna 2003, s. 66 a násl.

nesouhlas Parlamentu, který ho pokládal za složitý a nespravedlivý.<sup>509</sup> Jednání všech orgánů ECB jsou neveřejná a nejsou publikovány ani záznamy z jednání nebo výsledky hlasování, což podle některých názorů snižuje důvěryhodnost ECB pro měnové trhy a činí její činnost netransparentní.<sup>510</sup> ECB se organizačně dělí do 11 generálních ředitelství a čtyř ředitelství, celkem v ECB pracuje zhruba 600 zaměstnanců.<sup>511</sup>

## 8.24 *Pravomoci Evropské centrální banky*

Prvořadým cílem ESCB je udržet cenovou stabilitu, aniž je dotčen tento záměr, má ESCB podporovat i dosažení cílů Unie, jak je definuje čl. 2 SES (například vysoká míra zaměstnanosti a udržitelný růst) (čl. 105 odst. 1 SES). ECB si cenovou stabilitu definovala jako udržení inflace v eurozóně pod dvěma procenty za rok.<sup>512</sup> Základní úkoly ECB, pomocí kterých plní vymezený cíl, jsou dány čl. 105 odst. 2 SES. ECB drží i výlučné právo povolovat vydávání bankovek v Unii.<sup>513</sup> Nejdůležitější rozhodnutí ECB, mezi které patří určení výše klíčových úrokových měr v eurosystému, jsou přijímána Radou guvernérů, implementaci rozhodnutí provádí Výkonná rada. ECB zajišťuje, aby úkoly svěřené ESCB byly plněny její vlastní činností nebo prostřednictvím národních centrálních bank (čl. 9 odst. 2 statutu). 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.<sup>514</sup> Jestliže některé národní centrální banky poruší svoje povinnosti vyplývající z evropského práva, může ECB podat žalobu pro porušení povinnosti k Soudnímu dvoru (čl. 237 písm. d) SES).<sup>515</sup> V případě, že Soudní dvůr shledá neplnění povinnosti ze strany národní centrální banky, musí ta učinit náležitá opravná opatření.<sup>516</sup> ECB je k provádění cílů svěřena i legislativní pravomoc, za podmínek daných čl. 110 SES vydává právní akty, z nichž nařízení jsou závazná a přímo použitelná ve všech členských státech.

## 8.25 *Závěr a zhodnocení současného stavu*

Podobně jako většina centrálních bank v demokratických státech je i ECB nezávislá na vnějších vlivech při určování své politiky. Při výkonu svých pravomocí nesmějí ECB, národní centrální banky ani členové jejich rozhodovacích orgánů přijímat pokyny od žádných institucí Unie, členských států či jakýchkoliv jiných subjektů (čl. 108 SES). Požadavek nezávislosti na politickém vlivu se odráží i v dalších ustanoveních týkajících se ECB (viz výše), celkově je ECB jednou z nejnezávislejších centrálních bank na světě.<sup>517</sup> Ostatní instituce Unie mají pouze formální kontrolní pravomoci nad ECB. Předseda Rady a člen Komise se mohou účastnit zasedání Rady guvernérů, ale bez hlasovacího práva, ECB vydává výroční zprávu o měnové politice a předává ji ostatním institucím, v Parlamentu prezident ECB obhazuje zprávu v rozpravě. Výbory Parlamentu mohou konzultovat členy Výkonné

<sup>509</sup> Více viz McNamara 2006, s. 176-7; v současné době stále probíhá ratifikace změny v členských státech.

<sup>510</sup> Srv. Buitter 1999, s. 181-209. Jiní tvrdí, že transparentnost jednání orgánů ECB je dostatečná. Viz de Haan a kol. 2004, s. 775-94.

<sup>511</sup> Nugent 2006, s. 326.

<sup>512</sup> European Central Bank 2004, s. 50-1.

<sup>513</sup> Platí pochopitelně pouze u států, které se účastní eura. Mince mohou vydávat členské státy samostatně, objem vydání ale povoluje ECB.

<sup>514</sup> Více k činnosti ECB a jejím úkolům srv. Tamtéž, s. 41-99.

<sup>515</sup> ECB je ve stejné pozici, jako Komise ve vztahu k členským státům dle čl. 226 SES. Srv. také čl. 35 odst. 6 statutu.

<sup>516</sup> Národní centrální banky ale nelze pokutovat jako členské státy dle čl. 228 SES.

<sup>517</sup> Státy účastnící se jednotné měny jsou také povinny učinit svoji centrální banku zcela nezávislou na ostatních orgánech státu.

rady (vše čl. 113 SES). Míra nezávislosti ECB je předmětem významných sporů právníků, ekonomů, i politiků. Ve zkratce je možné pozice obou stran představit takto: Některé státy se domnívají, že jednoznačná orientace ECB na dosažení nízké inflace (úkol daný SES- viz výše) je příčinou pomalého růstu hospodářství v eurozóně a vede například k vyšší nezaměstnanosti. Proto požadují, aby ECB přispívala svoji politikou i k jiným cílům než nízké inflaci. Možným řešením by dle nich byl větší vliv vlád členských zemí nebo Parlamentu na chod ECB a určování její politiky. Odpůrci tohoto přístupu namítají, že stabilita měny je příliš vážnou a odbornou otázkou, aby do ní mohli zasahovat politici.<sup>518</sup> K věci se vyjádřil i Soudní dvůr, podle kterého nezávislost ECB její vyloučení z rámce Unie a veškerých pravidel evropského práva, cílem nezávislosti je ale ochránit ECB od politických vlivů na úkoly, které jsou jí dané.<sup>519</sup>

Z výše uvedeného vyplývá unikátní postavení i role ECB, které nemají ve světě obdoby. Je velmi obtížné hodnotit úspěšnost či neúspěšnost její činnosti, objevuje se množství názorů podporujících obě možnosti. 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.

## 8.3 Evropská investiční banka

### 8.3.1 *Pojem, stručný historický exkurz a právní základ*

Evropská investiční banka (EIB) byla zřízena již Římskými smlouvami, je to nezávislá instituce s právní subjektivitou a jejími členy (akcionáři) jsou členské státy (čl. 9, 266 první a druhý pododstavec SES).<sup>520</sup> EIB disponuje kapitálem převyšující 165 miliard eur, který je upsán členskými státy podle jejich hospodářské síly.<sup>521</sup> Fungování banky je upraveno v čl. 266 až 267 SES a řídí se i statutem, který je připojen jako protokol k SES (dále statut).<sup>522</sup> Sídlem EIB je Lucemburk.

### 8.3.2 *Složení, organizace a fungování*

Nejvyšším orgánem EIB je Rada guvernérů, ve které zasedají ministři financí členských států a která rozhoduje o základních otázkách EIB (například výše kapitálu) a jejím vnitřním uspořádání (čl. 9 statutu). Rozhoduje prostou většinou, která ale musí představovat alespoň 50 % upsaného kapitálu (čl. 10 statutu). 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 (čl. 11 odst. 2 statutu).<sup>523</sup> Konečně běžné provozní záležitosti EIB řeší řídicí výbor, složený z předsedy a osmi místopředsedů, jmenovaný Radou guvernérů na šest let (čl. 13 statutu). EIB má kolem 900 zaměstnanců.<sup>524</sup>

---

<sup>518</sup> Pro podrobnější rozbor srv. Chalmers a kol. 2006, s. 540-51 včetně literatury tam uvedené.

<sup>519</sup> C-11/00 *Commission v European Central Bank* [2003] ECR I-7147, body 134-135.

<sup>520</sup> Pro postavení EIB srv. také 110/75 *Mills v European Investment Bank* [1976] ECR 955; 85/86 *Commission v European Investment Bank* [1988] ECR 1281.

<sup>521</sup> Podíl ČR je zhruba 1,2 miliardy eur. Čl. 4 statutu EIB, ve znění novelizovaném čl. 14 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úř. věst. L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

<sup>522</sup> Statut Evropské investiční banky je v češtině dostupný na [http://www.eib.europa.eu/Attachments/general/statute/eib\\_statute\\_cs.pdf](http://www.eib.europa.eu/Attachments/general/statute/eib_statute_cs.pdf) (navštíveno

<sup>523</sup> Ve znění novelizovaném čl. 14 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úř. věst. L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl. Zastupují členové se neúčastní hlasování, které probíhá podle stejných pravidel jako u Rady guvernérů (čl. 12 jednacího řádu).

<sup>524</sup> Nugent 2006, s. 323.

### 8.33 *Pravomoci Evropské investiční banky*

Hlavním úkolem EIB je přispívat k vyváženému a nerušenému rozvoji společného trhu v zájmu Unie, za tím účelem poskytuje půjčky a záruky pro vybrané projekty (čl. 267 SES).<sup>525</sup> EIB tak spolu se strukturálními fondy a jinými finančními nástroji napomáhá dosažení hospodářské a sociální soudržnosti v Unii (srv. čl. 159 SES). Půjčky jsou k dispozici nejen pro členské státy Unie, ale i pro kandidátské či tzv. partnerské země (čl. 18 odst. 1 statutu). EIB půjčuje peníze buď ze svého kapitálu, nebo skrz úvěry, které získává vlastním jménem na kapitálových trzích (odtud pochází většina prostředků). Díky svému vysokému ratingu může získávat prostředky velmi výhodně, a jelikož není ziskovou organizací, poskytuje úvěry s velmi nízkými úrokovými mírami, většinou s dlouhou dobou splatnosti. 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) a pokrývá méně než 50 % potřebných financí, takže projekty musí být spolufinancovány.

### 8.34 *Závěr a zhodnocení současného stavu*

Ačkoliv EIB objemem prostředků nedosahuje možností komerčních bank, z výše uvedených důvodů nabízí výhodnější sazby a je oblíbeným zdrojem půjček pro mnohé subjekty v Unii i mimo ní.<sup>526</sup> V roce 2005 EIB poskytla úvěry za 51 miliard eur, z toho 44,5 miliard eur v zemích Unie.<sup>527</sup> V ČR působí EIB od roku 1992, za tuto dobu poskytla úvěry ve výši 7,6 miliard eur (stát: 3,5 miliardy, soukromý sektor: 3,4 miliardy, kraje a obce: 0,7 miliardy), především na budování infrastruktury (dálnice), odstraňování protipovodňových škod a prevenci před povodněmi.<sup>528</sup>

## 8.4 Evropský hospodářský a sociální výbor

### 8.41 *Pojem, stručný historický exkurz a právní základ*

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) je jedním z orgánů, který existuje již od počátku integrace, jeho úkolem je poskytovat poradní funkci Radě a Komisi (čl. 7 odst. 2 SES). Jelikož integrace měla mít od počátku především ekonomický rozměr, bylo považováno za nezbytné, aby se rozhodování účastnili i zástupci hospodářských a sociálních skupin. EHSV je proto složen z představitelů organizované občanské společnosti, zejména výrobců, zemědělců, dopravců, zaměstnanců, obchodníků a řemeslníků, příslušníků svobodných povolání, spotřebitelů a veřejnosti (čl. 257 SES). Právní základ výboru je dán čl. 257 až 262 SES a čl. 165 až 170 Smlouvy o Euratomu. Sídlem orgánu je Brusel.

### 8.42 *Složení*

Počet členů EHSV nesmí překročit 350, od 1. ledna 2007 má 344 členů, státy zastupuje od 24 členů u nejlidnatějších zemí (Itálie, Německo, Francie, Británie) až po pět za Maltu. Česká republika má 12 zástupců.<sup>529</sup> Členové jsou navrhováni jednotlivými státy, Rada kvalifikovanou většinou po konzultaci s Komisí přijímá celý seznam, délka funkčního období je čtyři roky (čl. 259 SES). Jmenování členové

<sup>525</sup> Zde jsou také dána obecná kritéria, jaké projekty by EIB měla především financovat.

<sup>526</sup> Více k praktickému fungování EIB srv. Nugent 2006, s. 321-2.

<sup>527</sup> European Investment Bank 2006.

<sup>528</sup> Pro více informací včetně kompletního seznamu projektů v ČR k 31.12. 2006 srv. informace Ministerstva financí ČR dostupné na [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/mfo\\_eib.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/mfo_eib.html) (navštíveno 20. ledna 2007).

<sup>529</sup> Čl. 258 SES ve znění novelizovaném čl. 12 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úř. věst. L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

nejsou vázáni při svém rozhodování žádnými příkazy a svůj mandát vykonávají v zájmu celého Společenství (čl. 258 třetí pododstavec SES), většina z nich samozřejmě ale prosazuje zájmy skupiny, za kterou byli nominováni.

### **8.43 Organizace a fungování**

EHSV přijímá vlastní jednací řád (čl. 260 druhý pododstavec SES).<sup>530</sup> Členové volí ze svých řád předsedu a předsednictvo na období dvou let (čl. 260 první pododstavec SES). Vnitřně se EHSV dělí do odborných skupin podle pole působnosti (čl. 261 SES). 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, ochranců životního prostředí, spotřebitelů). Mimo to se EHSV dělí do osmi sekcí podle obsahového vymezení. Podpůrná administrativa EHSV čítá zhruba 636 úředníků, část z nich je sdílena s Výborem regionů.<sup>531</sup>

### **8.44 Pravomoci Evropského hospodářského a sociálního výboru**

Hlavní pravomoci EHSV vyplývají z povinnosti Komise konzultovat s EHSV návrhy legislativních aktů, seznam těchto právních základů přesně určuje SES.<sup>532</sup> Kromě této nutné obligatorní konzultace může být EHSV konzultován kdykoliv to Komise nebo Rada považují za vhodné a EHSV je oprávněn vydat stanovisko i z vlastního podnětu (čl. 262 první pododstavec SES). Konzultaci si může vyžádat i Parlament. Průměrně se ročně koná deset plenárních zasedání, 80 schůzí sektorových sekcí a 90 setkání odborných skupin, EHSV připraví kolem 200 konzultativních dokumentů ročně.<sup>533</sup>

### **8.45 Závěr a zhodnocení současného stavu**

Vliv EHSV na podobu legislativních aktů a činnost Unie je omezený.<sup>534</sup> Komise a Rada berou ohledy na jeho stanovisko pouze formálně, pokud už se nějaký požadavek prosadí, je většinou podporován i jinými institucemi či skupinami. Důvodů pro to je několik. Jestliže Komise nebo Rada žádají o posudek, často dávají EHSV pouze velmi krátkou lhůtu k vyjádření nebo návrh aktu posílají až v konečné fázi jeho podoby, kdy už jsou ostatní instituce na jeho znění domluveny. Zájmy zastoupené v EHSV mají také množství příležitostí, jak podobu legislativy ovlivnit snadněji a hlavně účinněji než ve výboru, například skrze svůj vliv v nižších úrovních Komise nebo Rady. Skutečnost, že členové EHSV vykonávají svou funkci na částečný úvazek a nepohybují se nepřetržitě na evropské úrovni, je staví do nevýhodné pozice vůči osobám z permanentních orgánů Unie.

## **8.5 Výbor regionů**

### **8.5.1 Pojem, stručný historický exkurz a právní základ**

Výbor regionů je orgánem, který byl založen Maastrichtskou smlouvou, jeho úkolem je poskytovat poradní funkci Radě a Komisi (čl. 7 odst. 2 SES). Postupným rozšiřováním Unie o chudší země narůstaly i hospodářské rozdíly mezi jednotlivými regiony, na což Unie reagovala vytvořením

<sup>530</sup> Viz Kodifikované znění jednacího řádu EHSV. Úř. věst. L 348, 24. listopadu 2004, s. 27 a násl., poslední změna byla přijata plenárním zasedáním 5. července 2006.

<sup>531</sup> Evropská komise 2006b, s. 27.

<sup>532</sup> Jsou to například právní akty navrhnuté na základě čl. 40 SES, 71 odst. 1 SES, čl. 93 SES, čl. 148 SES.

<sup>533</sup> Nugent 2006, s. 312-15. Množství užitečných informací o práci a složení EHSV včetně přijatých dokumentů lze nalézt na jeho stránce [http://esc.europa.eu/index\\_en.asp](http://esc.europa.eu/index_en.asp) (navštíveno 17. ledna 2007).

<sup>534</sup> Následující část je založena na Jeffery 2006, s. 321-4.



regionální politiky a k tomu příslušných fondů. Integrace se začala dotýkat zájmů regionů i 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 Unii. Svou podobou i funkcí je velmi podobný EHSV. Právní základ Výboru regionů je obsažen v čl. 263 až 265 SES.

### **8.5.2 Složení**

Počet členů Výboru regionů nesmí překročit 350, od 1. ledna 2007 má 344 členů, státy zastupuje od 24 členů u nejlidnatějších zemí (Itálie, Německo, Francie, Británie) až po pět za Maltu. Česká republika má 12 zástupců.<sup>535</sup> Ti jsou navrhováni jednotlivými státy,<sup>536</sup> Rada kvalifikovanou většinou po konzultaci s Komisí přijímá celý seznam, délka funkčního období je čtyři roky (čl. 263 pododstavec třetí SES). Členové Výboru regionů musí ve své mateřské zemi zastávat volený mandát v regionální nebo místní samosprávě, případně být politicky odpovědní volenému shromáždění (čl. 263 pododstavec první SES). Prosazují zájmy celé Unie, nejen svého regionu, a nejsou vázáni žádnými příkazy (čl. 263 pátý pododstavec SES).

### **8.5.3 Organizace a fungování**

Výbor regionů přijímá vlastní jednací řád (čl. 264 druhý pododstavec SES).<sup>537</sup> Členové volí ze svých řad předsedu a předsednictvo na období dvou let (čl. 264 první pododstavec SES). Vnitřně se Výbor regionů dělí do komisí podle pole působnosti (čl. 44 JŘ). Nyní funguje šest komisí. Rozdílně oproti EHSV se účastníci sdružují do politických frakcí, které jsou podobné těm v Parlamentu. Stejně jako tam tak ve Výboru regionů v současné době působí frakce EPP, PES a ALDE, pouze poslední je rozdílná (Unie pro Evropu národů: UEN- EA). Frakce se před plenárním zasedáním radí o své taktice a postoji k projednávaným bodům. Sídlem orgánu je Brusel. Podpůrná administrativa Výboru regionů čítá zhruba 407 úředníků, dalších 255 plní i úkoly pro Výbor regionů, ale oficiálně jsou vedeni u EHSV.<sup>538</sup>

### **8.5.4 Pravomoci Výboru regionů**

Výbor regionů musí být Komisi a Radou konzultován v případech, kdy tak stanoví SES.<sup>539</sup> Kromě povinné konzultace si mohou Rada a Komise vyžádat stanovisko Výboru regionů, i pokud to pokládají za vhodné, zejména v případech týkajících se přeshraniční spolupráce (čl. 265 pododstavec první SES). Konzultaci je oprávněn si vyžádat i Parlament, Výbor regionů vydává stanoviska také z vlastního podnětu (čl. 265 čtvrtý a pátý pododstavec SES). Ročně se koná zhruba pět plenárních zasedání, v roce 2004 Výbor regionů vydal 55 stanovisek a tři rezoluce.<sup>540</sup>

---

<sup>535</sup> Čl. 263 první a druhý pododstavec SES ve znění novelizovaném čl. 13 Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úř. věst. L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

<sup>536</sup> Každý členský stát si tedy určuje sám, kteří představitelé samospráv budou ve Výboru regionů, tím se poměr představitelů místních a regionálních celků ve Výboru regionů mezi zeměmi velmi liší.

<sup>537</sup> Jednací řád Výboru regionů. Úř. věst. L 23, 31. ledna 2007, s. 1 a násl.

<sup>538</sup> European Commission 2005b, bod 830.

<sup>539</sup> Jsou to například právní akty navrhnuté na základě čl. 71 odst. 1 SES, čl. 129 SES, čl. 161 SES. Téměř ve všech případech, kdy je povinně konzultován Výbor regionů, je konzultován i EHSV.

<sup>540</sup> Nugent 2006, s. 320; množství užitečných informací o práci a složení Výboru regionů včetně přijatých dokumentů lze nalézt na jeho stránce <http://www.cor.europa.eu/en/index.htm> (navštíveno 19. ledna 2007).

### **8.5.5 Závěr a zhodnocení současného stavu**

Stejně jako u EHSV není třeba vliv Výboru regionů přeceňovat.<sup>541</sup> Důvody jsou prakticky stejné jako u druhého poradního orgánu. Významné samosprávné celky využívají účinnějších kanálů k prosazení svého vlivu na rozhodování v Unii, připomeňme například, že u federálních států může ministr zemské vlády zastupovat v Radě na ministerské úrovni i celý stát. Větší regiony (včetně mnoha českých krajů) si také zřizují stálá zastoupení v Bruselu, která slouží k obhajobě jejich zájmů a získávání informací.

---

<sup>541</sup> Srv. Jeffery 2006, s. 324-7; více viz McCarthy 1997, s. 439-54.

## 9 EVROPSKÉ AGENTURY

Agentury jsou nezbytným prvkem řádného fungování každého moderního státu. Jejich počátek lze najít v druhé polovině 40. let ve Spojených státech, termín označuje části exekutivy nebo byrokracie, které jsou obecně nezávislé ve výkonu svých funkcí a mohou obvykle činit závazná rozhodnutí s dopadem na práva a povinnosti jednotlivců.<sup>542</sup> Tradičně tuto činnost mohou vykonávat i jiné subjekty, například oddělení ministerstev nebo jiných orgánů státní správy, ty jsou však často pod politickým tlakem či zde chybí odborné zázemí. Proto se jeví vhodné delegovat jisté funkce státu na nezávislé agentury.<sup>543</sup> Tím se především zajistí dlouhodobá stálost závazků států, které nepodléhají měnícím se politickým zadáním, zároveň složky vlády nemusí řešit obvykle velmi odborné záležitosti, které zatěžují aparát, aniž by zde bylo možné získat významný politický kapitál.

Ačkoliv Unie 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, a to ani pomocí systému výborů zvaného komitologie (viz kapitola 6.4.3). Navíc v poslední době je i nezávislost Komise narušována její pokračující politizací, jak co se týče osob samotných komisařů a jejich programu, tak i zvyšujícím se dozorem Parlamentu. Za této situace není překvapivé, že k zakládání agentur začalo docházet i v Unii. První agentury byly zřízeny již v 70. letech, skutečný rozmach ale přineslo až dokončení jednotného trhu v roce 1992, 90. léta proto přinesla tzv. druhou vlnu zakládání agentur, kterou následovala třetí vlna v novém tisíciletí (viz dále přehled).

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, v některých sektorech se souhlasem Parlamentu. Zvláštností agentur Unie jsou jejich omezené pravomoci, které jsou menší než v případě regulativních agentur na národní úrovni. Celkově zaměstnávají agentury ke konci roku 2006 2559 pracovníků.<sup>544</sup>

Z právního hlediska jsou agentury samostatnými právníckými osobami zřízenými předpisy sekundárního práva a těší se nezávislosti ohledně svého rozpočtu a částečně i v personálních záležitostech. Mají vždy nejvyšší možnou právní subjektivitu i v právních rádech členských států, toto je jejich největší rozdíl oproti tradičním institucím jako jsou například Komise nebo Rada. Agentury mají navzájem 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 i další specializované orgány. Jedním z nejkontroverznějších problémů, který je s agenturami spojen, 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 v Radě zasedající na úrovni hlav států a vlád, kdy kompromis je uzavřen balíčkovou metodou o sídlech vícero orgánů najednou.<sup>545</sup> V dalších částech kapitoly budou stručně představeny důvody

---

<sup>542</sup> Srv. Majone 2006, s. 191-3; srv. také Kelemen 2002, s. 93-118.

<sup>543</sup> V ČR jsou takovýmito agenturami např. Česká obchodní inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Český energetický úřad.

<sup>544</sup> Evropská komise 2007, s. 200.

<sup>545</sup> Srv. 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; Decision taken by Common Agreement between the Representatives of the Member States, meeting at Head of State of Government Level

pro založení, funkce a vnitřní organizace agentur Společenství, ty jsou seřazeny dle data svého založení. Druhá podkapitola se zaměřuje na agentury druhého a třetího pilíře, které se vyznačují oproti agenturám pilíře prvního jistými zvláštnostmi.

## 9.1 Agentury v rámci prvního pilíře

### 9.11 *Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání*

Jednou ze základních zásad jednotného trhu je volný pohyb pracovníků, toho je však obtížné dosáhnout, pokud žadatelé o práci nevstupují na trh práce s dostatečnými znalostmi a dovednostmi. Proto již v roce 1975 bylo založeno Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání (Cedefop),<sup>546</sup> jeho hlavním úkolem je podporovat a rozvíjet odborné vzdělávání v Unii a přispívat tak k vyšší zaměstnanosti a konkurenceschopnosti její ekonomiky a bojovat proti sociálnímu vyloučení.<sup>547</sup> Středisko provádí vlastní výzkum, analýzy, ale zejména spolupracuje s Komisí, národními úřady, zaměstnavateli a odbory a vyměňuje si s nimi poznatky a informace. Výstupy jsou distribuovány všem zájemcům v elektronické i tištěné podobě, pravidelně se pořádají konference a semináře. Cedefop zřídil i speciální interaktivní internetovou stránku, která seznamuje veřejnost s odborným vzděláváním v Unii.<sup>548</sup>

Ve správní radě jsou zastoupeni reprezentanti členských států, Komise, ale i zaměstnavatelů a zaměstnanců. Funkce správní rady jsou podobné jako u ostatních agentur (viz dále), což platí i pro pravomoci výkonného ředitele, kterou je od roku 2005 Italka Aviana Bulgarelli. Sídlem Cedefopu byl původně Berlín, v roce 1993 rozhodla Rada o přesunu střediska do řecké Soluně. Ke konci roku 2005 mělo středisko 125 zaměstnanců a rozpočet ve výši zhruba 15 milionů eur.

### 9.12 *Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek*

Již v roce 1975 zřídila Rada svým nařízením 1365/75<sup>549</sup> Evropskou nadaci pro zlepšení životních a pracovních podmínek (Eurofound), jejímž primárním úkolem je přispívat k navrhování a vytváření lepších životních a pracovních podmínek v Unii.<sup>550</sup> Informační a výzkumné služby jsou poskytovány vládám, Komisi, zaměstnavatelům i organizacím zaměstnanců, soustředí se přitom zejména na oblasti pracovních podmínek (organizace práce, pracovní doba), životních podmínek (poměr pracovního a volného času, veřejné služby) a průmyslových vztahů (restrukturalizace podniků). Výstupy z výzkumů jsou přístupné i veřejnosti. Ve správní radě jsou tři zástupci za každý stát, jeden reprezentuje vládu, druhý zaměstnavatele a třetí zaměstnance (odbory), dva členové jsou z Komise. Výkonným ředitelem je od roku 2005 Jorma Karpinnen z Finska. Nadace sídlí v Dublinu a má kolem 100 zaměstnanců, rozpočet pro rok 2007 je 20 milionů eur.

---

of 13 December 2003 on the location of the seats of certain offices and agencies of the European Union. OJ L 29, 3. února 2004, s. 15.

<sup>546</sup> Council Regulation 337/75 of 10 February 1975 establishing a European Centre for the Development of Vocational Training. OJ L 39, 13. února 1975, s. 1 a násl. (od té doby několikrát novelizované); k charakteru Cedefopu jako orgánu Společenství srv. 16/81 *Alaimo v Commission* [1982] ECR 1559, body 7-12.

<sup>547</sup> Internetová stránka Cedefop je <http://www.cedefop.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 10. června 2007).

<sup>548</sup> Tzv. Evropská vesnička pro odborné vzdělávání je dostupná na [www.trainingvillage.gr](http://www.trainingvillage.gr) (navštíveno 10. června 2007).

<sup>549</sup> Regulation 1365/75 of the Council of 26 May 1975 on the creation of a European Foundation for the improvement of living and working conditions. OJ L 139, 30. května 1975, s. 1 a násl.

<sup>550</sup> Internetová stránka Eurofound je <http://www.eurofound.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

### 9.13 *Evropská agentura pro životní prostředí*

Životní prostředí a snaha o jeho ochranu se od 80. let stávaly prioritami pro stále větší počet členských států a dostávaly se na agendu i Evropských společenství. Důvodem bylo propojení této problematiky s tématy jako společná zemědělská politika a vnitřní trh, zejména ale úvaha, že znečištění má často přeshraniční rozměr a je lépe proti němu bojovat společnými silami. Formálně byla důležitost ochrany životního prostředí na evropské úrovni přiznána v Jednotném evropském aktu. Potenciál nové politiky si dobře uvědomoval tehdejší předseda Komise Jacques Delors, který v roce 1989 navrhl vytvoření Evropské agentury pro životní prostředí (EEA), která podle něj měla vylepšit kontrolu a provádění této politiky v Unii. Komise, Parlament, Německo a Nizozemí požadovaly zřízení silného nezávislého orgánu, který by měl rozhodovací i vynucovací pravomoci, naopak zejména Británie a Španělsko trvaly na menších pravomocích. Po téměř ročním vyjednávání první skupina ustoupila a v roce 1990 přijala Rada nařízení 1210/90 zřizující novou agenturu.<sup>551</sup> Agentura začala fungovat ale až v roce 1994, poté co bylo Radou na úrovni hlav států a vlád rozhodnuto o umístění jejího sídla do Kodaně.<sup>552</sup>

V duchu shora uvedeného ústupku subjektů požadujících původně silnou nezávislou agenturu se činnost EEA omezuje pouze na shromažďování a následné poskytování spolehlivých a nezávislých informací o životním prostředí, tak aby bylo možné dalšími orgány Unie i členskými státy činit správná legislativní i rozhodovací opatření v této oblasti.<sup>553</sup> Hlavním zdrojem informací pro EEA je Eionet- Evropská informační a pozorovací síť pro životní prostředí, kterou EEA rozvíjí a koordinuje. Členy sítě jsou i národní agentury pro ochranu životního prostředí nebo ministerstva pro tutéž oblast. Ačkoliv původním záměrem bylo využití informací především pro instituce Unie a orgány členských zemí, většina informací shromážděných EEA je volně dostupná veřejnosti, na internetových stránkách agentury je k dispozici nepřehledné množství statistik, grafů, map o stavu životního prostředí ve všech jeho sektorech, každoročně je publikována výroční zpráva.

Členy agentury jsou automaticky všechny členské státy Unie, protože životní prostředí v Evropě je ale záležitostí všech zemí, členství je umožněno i nečlenským státům (čl. 19 nařízení 1210/90). V současnosti této možnosti využívají Turecko, Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko (EEA tak má 32 členů), mnoho zemí především z Balkánu s EEA spolupracuje. Nejdůležitějším orgánem je správní rada, do které každý z členů EEA vysílá jednu osobu, dva zástupce má Komise a dva Parlament. Správní rada schvaluje rozpočet a hlavní programy agentury, jmenuje výkonného ředitele i vědecký výbor. Výkonný ředitel je zodpovědný za běžný chod EEA a správné provádění plánovaných programů, je volen na pět let a mandát je obnovitelný. V občasnosti zastává pozici Britka Jacqueline McGlade, jmenovaná v roce 2003. Odborné informace potřebné pro působení správního výboru i ředitele poskytuje Vědecký výbor, tvořený nezávislými experty z členských zemí EEA. Rozpočet agentury na rok 2005 byl 31 milionů eur, EEA měla ke konci stejného roku 141 zaměstnanců.

---

<sup>551</sup> Council Regulation 1210/90 of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European environment information and observation network. OJ L 131, 11. května 1990, s. 1 a násl. (od té doby bylo nařízení novelizováno nařízením Rady 933/1999 a 1641/2003).

<sup>552</sup> Podrobněji o vyjednávání kolem vzniku EEA a prvních letech její činnosti srv. Ladeur 1996, s. 6-16.

<sup>553</sup> Internetová stránka EEA je <http://www.eea.europa.eu/>, odtud pochází i dale uvedená data (navštíveno 10. června 2007); základní informace o agentuře a podrobnější o stavu životního prostředí v češtině jsou dostupné na <http://local.cs.eea.europa.eu/> (navštíveno 10. června 2007); pro detailní informace o fungování EEA a zhodnocení její efektivnosti srv. Schout 2000, s. 80-174.

### **9.14 *Evropská nadace odborného vzdělávání***

Důležitost odborného vzdělávání již byla zdůrazněna výše. Cílem Evropské nadace odborného vzdělávání (ETF), založené v roce 1990,<sup>554</sup> je předávat zkušenosti a informace z této oblasti i do nečlenských států Unie a tak zlepšit životní podmínky i zaměstnatelnost jejich obyvatel.<sup>555</sup> ETF spolupracuje se 30 zeměmi většinou sousedícími s Unií, její činnost je propojena i s finančními nástroji pomoci jako jsou fondy Phare, CARDS, Tacis a MEDA. Velmi těsné je napojení na Cedefop.

Správní rada je složena ze zástupců členských zemí a Komise, spolupracující země mají status pozorovatelů. Výkonným ředitelem je od roku 2004 Britka Muriel Dunbar. Poradní výbor je tvořen zhruba 120 experty na odborné vzdělávání z členských i partnerských zemí, Komise, jiných mezinárodních organizací, zaměstnavatelů a zaměstnanců. Sídlem ETF je italský Turín. V nadaci pracuje kolem 100 zaměstnanců a má roční rozpočet kolem 18 milionů eur.

### **9.15 *Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost***

Nařízením Rady 302/93<sup>556</sup> bylo v roce 1993 zřízeno Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost (EMCDDA), které slouží jako hlavní středisko pro výměnu informací o drogové situaci v Unii.<sup>557</sup> 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. Zpracované údaje, vydávané mimo jiné i ve formě každoroční Výroční zprávy o stavu drogového problému v Unii a Norsku a statistického věstníku, slouží Komisi i národním úřadům k určení vhodné politiky k řešení těchto problémů. Správní radu tvoří zástupci členských států a dva reprezentanti za Komisi a dva za Parlament. Výkonným ředitelem se v květnu 2005 stal Němec Wolfgang Götz. Dalším orgánem je Vědecký výbor, poskytující odborné rady, jeho členy jsou experti z členských států. Sídlem centra je Lisabon, působí v něm 50 zaměstnanců a rozpočet na rok 2006 činil zhruba 13 milionů eur.

### **9.16 *Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu (ochranné známky a průmyslové vzory)***

Dokončení jednotného trhu v roce 1993 umožnilo podnikatelům volně působit na jednom z největších trhů na světě, k řádnému fungování ale nestačí jen omezení kvantitativních nebo tarifních překážek obchodu, jednou ze zásadních otázek je i dodržování a vynucování práv duševního vlastnictví, jehož součástí jsou i 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 i finančně. Proto se Rada nařízením 40/94 rozhodla zřídit ochrannou známku Společenství, která na základě jedné žádosti platí po své registraci pro všechny státy Unie.<sup>558</sup> Stejným nařízením byl založen Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu (OHIM), jehož úkolem je přijímat jednotné žádosti, posuzovat je, registrovat ochranné známky Společenství a vést jejich úplný

---

<sup>554</sup> Council Regulation 1360/90 of 7 May 1990 establishing a European Training Foundation. OJ L 131, 23. května 1990, s. 1 a násl. (od té doby několikrát novelizováno); ETF začala fungovat až v roce 1994, poté co bylo určeno její sídlo.

<sup>555</sup> Internetová stránka ETF je <http://www.etf.europa.eu>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

<sup>556</sup> Council Regulation 302/93 of 8 February 1993 on the establishment of a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. OJ L 36, 12. února 1993, s. 1 a násl.

<sup>557</sup> Internetová stránka EMCDDA je <http://www.emcdda.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

<sup>558</sup> Council Regulation 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark. OJ L 11, 14. ledna 1994, s. 1 a násl.

registr.<sup>559</sup> Od roku 2003 OHIM plní stejnou funkci i pro průmyslové vzory. Svoji činností úřad přispívá k lepší vynutitelnosti práv průmyslového vlastnictví v Unii, což dokládá i mimořádný zájem evropských i mimoevropských firem o zapsání svých ochranných známek a průmyslových vzorů. Celkem bylo od počátku fungování úřadu v roce 1996 do konce května 2007 podáno 590 tisíc žádostí, z nichž 386 tisíc bylo registrováno.

Správní radu tvoří jeden zástupce za každý členský stát (většinou ředitel národního známkoprávního úřadu) a reprezentant Komise. Výkonný ředitel je jmenován na pět let Radou, mandát mu může být prodloužen. To se stalo i v roce 2005, kdy byl ve funkci potvrzen Wubbo de Boer (Nizozemí). Stejně jako u jiných agentur, jejichž rozhodnutí se dotýkají práv soukromých osob, je možné se odvolat k Odvolacímu senátu, pokud žadatel není spokojen ani s jeho závěry, je možné nechat případ posoudit SPS. Rozpočet úřadu na rok 2007 ve výši 141 milionů eur je plně pokryt z plánovaných příjmů za registrace nebo prodlužování ochranných známek, které mají dosáhnout 184 milionů eur, což spolu s přebytky ve výši 91 milionů eur z předchozích let opět dokazuje funkčnost celého systému. Úřad sídlí ve španělském Alicante a má kolem 700 zaměstnanců.

### 9.17 *Evropská agentura pro léčiva*

Léčiva již ze své podstaty nelze považovat za běžné zboží, přesto je nutné řešit dopady zřízení jednotného trhu i na tuto oblast. Historicky byly léky a jiné léčivé prostředky schvalovány k použití na jednotlivých trzích národními úřady, tato praxe byla ale finančně náročná a neodpovídala plně požadavkům fungujícího vnitřního trhu. Díky specifčnosti léčiv nebylo ale vhodné používat ani jinak obvyklý princip vzájemného uznávání. Z těchto důvodů již od 70. let probíhala snaha o koordinaci národních postojů, byl zřízen výbor v rámci komitologie a tzv. koncertová procedura, která požadovala registraci nových léků u národních úřadů i u příslušného výboru. Toto řešení se ale příliš neosvědčilo, proto v rámci nového přístupu k autorizaci léčiv a umožnění jejich volného oběhu byla nařízením Rady 2309/93 v roce 1993 zřízena Evropská agentura pro hodnocení lékařských produktů. V roce 2004 byla agentura přejmenována na Evropskou agenturu pro léčiva (EMA).<sup>560</sup> V Unii jsou v současnosti léčiva registrována dvojím způsobem. Centralizovaný přístup předpokládá jednotnou žádost a udělení registrace pro všechny státy Unie, používá se u léčiv vzniklých biotechnologickými postupy či dalšími moderními technikami, u léků pro nejzávažnější lidské nemoci (HIV, rakovina atd.) a vzácná onemocnění. Stejně tak centralizovaný postup vyžadují přípravky podporující růst zvířat nebo jejich produkci. U léčiv mimo tyto kategorie je centrální žádost pouze nepovinná a společnosti je mohou podávat i pouze v některých státech. EMA je orgánem, který centralizované žádosti přijímá, posuzuje jejich účinnost a dopady na lidské zdraví a následně uděluje registraci.<sup>561</sup> Agentura shromažďuje informace o bezpečnosti již schválených léčiv a pokud se ukáže možné nebezpečí užívání, přijme příslušná opatření. Zároveň poskytuje data sloužící k výzkumu ve farmaceutickém sektoru a vydává standardy určující rámec kvality a bezpečnosti pro testování léčiv. Úzce spolupracuje s příslušnými národními úřady v zemích Unie a Norsku, Švýcarsku a Islandu.

Správní radu tvoří zástupci členských států, Komise a Parlamentu a schvaluje rozpočet a hlavní program agentury, dále má EMA čtyři specializované výbory (pro lidská léčiva, veterinární, pro rozvoj léčiv pro vzácná onemocnění, tradiční rostlinné přípravky), které hodnotí registrace

<sup>559</sup> Internetová stránka OHIM je <http://oami.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

<sup>560</sup> Regulation 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency. OJ L 136, 30. dubna 2004, s. 1 a násl., toto nařízení nahrazuje i nařízení 2309/93.

<sup>561</sup> Internetová stránka EMA <http://www.ema.europa.eu>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007); pro detailní informace o fungování EMA a zhodnocení její efektivnosti srv. Metcalfe 2000, s. 175-217.

příslušných léčiv. Ve výborech jsou odborníci jmenovaní členskými státy, jejich práce je dále podpořena spoluprací s čtyřmi tisíci odborníky ze všech států Unie. Každodenní provozní záležitosti jsou v pravomoci výkonného ředitele Thomase Lönngrena (Švédsko), kterému byl v roce 2005 obnoven pětiletý mandát. Agentura sídlí v Londýně, shora uvedené orgány podporuje zhruba 400 členný sekretariát a roční rozpočet dosahuje výše 155 milionů eur, z toho téměř dvě třetiny jsou pokryty příjmy ze služeb (poplatky za registraci léků).

### **9.18 Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci**

Zlepšování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci patří mezi stálá témata politiky zaměstnanosti a sociálních záležitostí. Každý rok v Unii zemře v důsledku pracovních úrazů devět tisíc lidí, dalších 142 tisíc umírá na následky nemocí z povolání. Aby bylo možné snížit rizika a využít při tom znalostí všech členských zemí i společností v nich působících, byla v roce 1994 nařízením Rady 2062/94 zřízena Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (EU-OSHA),<sup>562</sup> která vykonává svou činnost od roku 1996. Úkolem agentury je shromažďovat informace týkající se tématu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zpracovávat je a výsledky šířit všem zájemcům.<sup>563</sup> EU-OSHA úzce spolupracuje s národními orgány s podobnou působností, zaměstnavateli i organizacemi zaměstnanců, její poznatky mohou sloužit Komisi jako podklady pro navrhování vhodných legislativních opatření.

Správní rada je tvořena třemi osobami z každého členského státu (zástupce vlády, zaměstnavatelů a zaměstnanců), Komise a Parlamentu, její úloha je stejná jako u jiných agentur. Výkonným ředitelem agentury je od září 2006 Fin Jukka Takala. EU-OSHA sídlí ve španělském Bilbau, pracuje v ní zhruba 60 zaměstnanců a vládne rozpočtem ve výši 14 milionů eur (2006).

### **9.19 Odrůdový úřad Společenství**

Od poloviny 90. let funguje v Unii jednotný systém odrůdových práv jako forma práv průmyslového vlastnictví v oblasti nových rostlinných odrůd. Celý systém je spravován Odrůdovým úřadem Společenství (CPVO), který byl zřízen v roce 1995.<sup>564</sup> 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 Společenství.<sup>565</sup> Hlavním orgánem je správní rada, v které zasedá jeden zástupce za každý členský stát a za Komisi, správní rada schvaluje rozpočet i hlavní směřování úřadu, každodenní činnost vede prezident, kterého jmenuje Rada. Již od roku 1996 je jím Nizozemec Bart Kiewiet. Proti výsledku posouzení žádosti se lze odvolat k Odvolacímu senátu, dále je možný i soudní přezkum SPS. Sídlem úřadu je francouzské Angers, za dobu své existence udělil úřad přes 20 tisíc odrůdových práv, rozpočet ve výši 8 milionů eur je plně pokryt z poplatků žadatelů.

<sup>562</sup> Council Regulation 2062/94 of 18 July 1994 establishing a European Agency for Safety and Health at Work. OJ L 216, 20. srpna 1994, s. 1 a násl.

<sup>563</sup> Internetová stránka EU-OSHA je <http://osha.europa.eu>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 12. června 2007).

<sup>564</sup> Council Regulation 2100/94 of 27 July 1994 on Community plant variety rights, OJ L 227, 1. září 1994, s. 1 a násl.

<sup>565</sup> Internetová stránka CPVO je <http://www.cpvo.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 12. června 2007)



### **9.110 Překladačské středisko pro instituce Evropské unie**

Tato agentura (CdT) byla zřízena v roce 1994 nařízením Rady 2695/94<sup>566</sup> s cílem poskytovat nezbytné překladačské služby pro ostatní agentury Unie.<sup>567</sup> CdT nenahrazuje překladačské služby hlavních institucí, které i nadále působí, středisko ale může těmto službám vypomáhat v případě krátkodobých přetížení. Dalším úkolem střediska je podílet se na spolupráci s ostatními překladačskými službami Unie při vytváření technických a programových nástrojů usnadňujících překládání. CdT řídí správní rada, tu tvoří jeden zástupce za každého zákazníka CdT (agenturu Unie), každý členský stát a dva členové zastupují Komisi, jeden z nich jako předseda CdT (Gailė Dagilienė z Lityvy). Středisko sídlí v Lucemburku, zaměstnává přes 180 zaměstnanců, kteří v roce 2005 přeložili 505 tisíc stran dokumentů, rozpočet je pokrýván zejména z příspěvků zákazníků.

### **9.111 Evropská agentura pro obnovu**

S problémy na Balkáně se Unie vyrovnává již od počátku 90. let. Jednou z problematických oblastí bylo Kosovo, kde konflikt kulminoval v roce 1999 leteckým útokem sil NATO na Jugoslávii. Po ukončení bojů se Unie zapojila do obnovných programů, již v červnu 1999 na zasedání v Kolíně Evropská rada vyzvala Komisi k založení agentury pro implementaci dárcovských programů. Právním základem pro Evropskou agenturu pro obnovu (EAR) se stal čl. 14 nařízení Rady 2454/1999,<sup>568</sup> samotná agentura začala fungovat v únoru 2000.

Cílem EAR bylo dohlížet na řízení programů zaměřených na obnovu a pomoc Kosovu, postupně pod její působnost byly přiřazeny i programy pro Srbsko, Černou Horu a Makedonii.<sup>569</sup> Zpočátku byly prostředky soustředěny na faktickou obnovu infrastruktury, nyní jsou nejvíce podporovány reformní procesy a pomoc při restrukturalizaci státní správy. Zdrojem financí je zejména program CARDS, který představuje hlavní nástroj pomoci Unie pro celou balkánskou oblast. Celková výše pomoci rozdělená EAR v letech 2000-2006 je 2,258 miliardy eur.

Agenturu řídí správní rada, v níž zasedají zástupci všech členských států EU a dva zástupci Komise, z nichž jeden je předsedou (tím je nyní Němec Richard Zink). Správní rada je zodpovědná za schvalování implementace i hodnocení programů a projektů, přijímá rozpočet, přičemž rozhoduje dvoutřetinovou většinou. Sídlem EAR je řecká Soluň, většina aktivit je ale prováděna skrz operační střediska v Bělehradu, Skopje, Prištině a Podhoráci. Původně měla agentura ukončit svoji činnost v roce 2006, její mandát byl prodloužen do konce roku 2008.<sup>570</sup>

### **9.112 Evropská agentura pro bezpečnost potravin**

Bezpečnost potravin je oblastí, která je velmi úzce navázaná na činnost Unie, ať již skrze společnou zemědělskou politiku nebo sektor vnitřního trhu. Zpočátku byla za bezpečnost potravin zodpovědná Komise s pomocí množství výborů v rámci komitologie. Toto řešení mělo několik nevýhod, které se projeví nejvíce v polovině 90. let při krizi spojené s nemocí šílených krav (BSE). Vyšetřovací výbor

<sup>566</sup> Council Regulation 2965/94 of 28 November 1994 setting up a Translation Centre for bodies of the European Union, OJ L 314, 7. prosince 1994, s. 1 a násl.

<sup>567</sup> Internetová stránka CdT je <http://www.cdt.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 10. června 2007).

<sup>568</sup> Nařízení již není v platnosti, právním základem pro působení EAR je nyní nařízení Rady 2667/2000 (Council Regulation 2667/2000 of 5 December 2000 on the European Agency for Reconstruction, OJ L 306, 7. prosince 2000, s. 7-10).

<sup>569</sup> Internetová stránka EAR je <http://www.eur.europa.eu>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 10. června 2007).

<sup>570</sup> Nařízení Rady 1756/2006 ze dne 28. listopadu 2006, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2667/2000 o Evropské agentuře pro obnovu. Úř. věst. L 332, 30. listopadu 2006, s. 18.

Parlamentu ve své zprávě uvedl, že Komise i Rada na nátlak Británie zanedbaly své povinnosti při veterinárních kontrolách a bránily zveřejnění znepokojivých výsledků inspekcí.<sup>571</sup> Komise reagovala na kritiku částečnou změnou své politiky, v Bílé knize o bezpečnosti potravin následně navrhla vytvoření nezávislé agentury, která by byla zodpovědná za hodnocení rizik u potravin a jejich sdělování, legislativa a kontrola v sektoru bezpečnosti potravin by ale zůstala pod křídly Komise. Nová agentura měla být nezávislá na průmyslových, zemědělských i politických zájmech a otevřená kontrole veřejnosti.<sup>572</sup>

V roce 2002 Rada spolu s Parlamentem schválila nařízení, kterým byla založena Evropská agentura pro bezpečnost potravin (EFSA).<sup>573</sup> Po svém vzniku agentura působila prozatímne v Bruselu, neboť o její stálé sídlo byl veden tuhý politický boj mezi Itálií (požadující sídlo v Parmě) a Finskem (Helsinky). Konečné rozhodnutí bylo přijato Evropskou radou až v prosinci 2003 a od října 2005 agentura sídlí v Parmě. Její činnost odpovídá návrhu z Bílé knihy, EFSA poskytuje nezávislé hodnocení rizik ve všech záležitostech, které mají dopad na bezpečnost potravin, včetně zdraví zvířat a ochrany rostlin.<sup>574</sup> Zjištěné informace jsou využívány ostatními institucemi Unie (zejména Komisí) jako základ pro legislativní a regulační opatření nutná pro zajištění ochrany spotřebitele z hlediska bezpečnosti potravin.

Agentura se skládá ze čtyř orgánů, nejdůležitější je správní rada, kterou tvoří 14 členů jmenovaných Radou po konzultaci s Parlamentem ze seznamu navrženým Komisí, 15. člen je zástupcem Komise. Žádný z členů není zástupcem členského státu, naopak čtyři z nich zastupují zájmy spotřebitelů. Jako v jedné z mála agentur tak není nejdůležitější orgán ovládan členskými státy. Správní rada se stará o řádné fungování agentury, schvaluje její rozpočet a program, kontroluje jejich provádění a jmenuje další orgány, včetně výkonného ředitele. Ten je zákonným zástupcem agentury a odpovídá ze její každodenní řízení. Je jmenován na pět let, mandát je obnovitelný. Od roku 2006 vykonává tuto funkci Catherine Geslain-Lanéelle (Francie). Ředitel má k dispozici poradní sbor složený z vedoucích úřadů s podobnou náplní ze všech členských států. Konečně vědecký výbor poskytuje odborná stanoviska a doporučení a koordinuje práci devíti vědeckých komisí, zodpovědných za hodnocení rizik ve specializovaných oblastech. V roce 2005 měla agentura rozpočet 36,7 milionu eur a zhruba 150 zaměstnanců, plánuje se ale další rozvoj agentury a přijímání zejména vědeckých sil, konečným cílem je rozpočet ve výši 70 milionů eur a 370 zaměstnanců ke konci roku 2013.

### **9.113 Evropská agentura pro námořní bezpečnost**

Námořní doprava má pro Unii nezastupitelný význam, více než 90 % obchodu Unie s třetími státy je realizováno touto cestou. Zajištění bezpečnosti přepravy má významný vliv na kvalitu životního prostředí i sektory jako je rybolov, což se projevilo při ztroskotání tankerů *Prestige* a *Erika* na počátku tohoto desetiletí, tragédie vyústily v ekologické katastrofy a zničení rozlehlých částí evropských vod i pobřeží. Odpovědí na tyto události bylo v roce 2002 zřízení Evropské agentury pro

<sup>571</sup> European Parliament 1997, zvláště s. 15-37.

<sup>572</sup> European Commission 2000b, s. 14-22; pro analýzu postupu Komise srv. také Vos 2000, s. 227-55.

<sup>573</sup> Regulation 178/2002 of the European Parliament and of the Council of January 28, 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. OJ L 31, 1. února 2002, s. 1 a násl.;

<sup>574</sup> Internetová stránka EFSA je <http://www.efsa.europa.eu/EFSA/en.html>, odtud pochází i dále uvedené informace (navštíveno 5. června 2007).

námořní bezpečnost (EMSA) nařízením Parlamentu a Rady 1406/2002, agentura započala svou činnost v roce 2003.<sup>575</sup>

Hlavním úkolem agentury je poskytovat technické a vědecké poradenství Komisi i členskými státy při navrhování a implementaci legislativy v oblastech námořní bezpečnosti a znečištění lodní dopravou.<sup>576</sup> EMSA má právo provádět kontroly na lodích, vede informace o námořních společnostech i jejich plavidlech. Členy agentury jsou kromě všech členských států také Norsko a Island. Řídicím orgánem je správní rada, ve které zasedají zástupci všech členů, čtyři zástupce má Komise a další čtyři zastupují zájmy soukromého sektoru námořní dopravy. Funkce správní rady jsou podobné jako u ostatních agentur, jmenuje mimo jiné výkonného ředitele, kterým je Nizozemec Willem de Ruyter. Sídlem EMSA je Lisabon, ke konci roku 2005 měla 100 zaměstnanců a rozpočet na rok 2006 dosahoval zhruba 30 milionů eur.

#### **9.114 Evropská agentura pro bezpečnost letectví**

Letecká doprava prošla podobně jako doprava námořní od počátku 90. let mohutným rozvojem a objem letů i přepravených osob a nákladu neustále narůstá, což vyžaduje vylepšený dozor i spolupráci národních a unijních složek. Z těchto důvodů byla v roce 2002 nařízením Rady a Parlamentu zřízena Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA).<sup>577</sup> Hlavním cílem je zajistit společné standardy bezpečnosti a ochrany životního prostředí v civilním letectví v Unii.<sup>578</sup> Role agentury je zprvu poradní, kdy poskytuje odborné informace Komisi pro její legislativní i rozhodovací činnost v této oblasti, zadruhé má EASA i výkonné pravomoci, zejména vydává osvědčení pro letadla, motory, součástky i společnosti je opravující pro jejich působení na trhu Unie. Je oprávněná provádět inspekce, zda jsou pravidla Unie pro bezpečnost a ochranu životního prostředí dodržována. Ve všech činnostech úzce spolupracuje s národními orgány pro bezpečnost letectví. Norsko a Island mají status pozorovatelů.

Struktura orgánů je podobná a plní stejné funkce jako u jiných agentur. Nejdůležitější rozhodnutí činí správní rada, v které zasedají zástupci členských států a Komise. Správní radě napomáhá Poradní výbor zájmových stran, v kterém jsou zastoupeni reprezentanti leteckého sektoru. Výkonným ředitelem je od září 2003 Patrick Goudou (Francie). Jelikož vybraná rozhodnutí agentury mohou mít závažné důsledky pro soukromoprávní subjekty, lze podat stížnost k Odvolacímu senátu. Sídlem agentury je Kolín nad Rýnem, má zhruba 300 zaměstnanců a rozpočet v roce 2006 činil 70 milionů eur.

#### **9.115 Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací**

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. Podobně i hospodářství je závislé na řádném a bezpečném fungování informačních sítí. Nařízením Parlamentu a Rady 460/2004 byla zřízena Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací

---

<sup>575</sup> Regulation 1406/2002 of the Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency. OJ L 208, 5. srpna 2002, s. 1 a násl.

<sup>576</sup> Internetová stránka EMSA je <http://www.emsa.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 10. června 2007).

<sup>577</sup> Regulation 1592/2002 of the Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency. OJ L 240, 7. září 2002, s. 1 a násl. Agentura působí od roku 2003.

<sup>578</sup> Internetová stránka EASA je <http://www.easa.europa.eu/home/index.html>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

(ENISA),<sup>579</sup> jejímž úkolem je poskytovat poradenské služby Komisi i členským státům v oblasti bezpečnosti informací z hlediska softwarového i hardwarového, aby tyto subjekty mohly reagovat na rychlý vývoj svými rozhodnutími nebo legislativou.<sup>580</sup> Agentura shromažďuje i informace o bezpečnostních narušeních a vyhodnocuje a zpracovává rizika v tomto sektoru. Mezi orgány ENISA patří správní rada, výkonný ředitel (Ital Andrea Pirotti) a Stálá skupina zúčastněných stran tvořená experty z členských států s poradní funkcí. Agentura sídlí v Heraklionu (Řecko), má zhruba 50 zaměstnanců a rozpočet ve výši 7 milionů eur.

#### **9.116 *Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí***

Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí (ECDC) bylo založeno nařízením Parlamentu a Rady 851/2004,<sup>581</sup> svoji činnost zahájilo v květnu 2005. Cílem ECDC je přispívat k vylepšení obrany Unie proti vysoce nakažlivým chorobám, jako je AIDS, virus SARS nebo nebezpečné formy chřipky.<sup>582</sup> Středisko identifikuje, hodnotí a informuje o současných či hrozících nebezpečích pro lidské zdraví vyplývajících z nakažlivých chorob. ECDC při své činnosti úzce spolupracuje s příslušnými národními úřady a zdravotními odborníky a vědci.

Rozhodujícím orgánem je správní rada, tvořená jedním zástupcem za každý členský stát, dva zástupce má Parlament a tři Komise, všichni musí být experty v oblasti zdravotnictví. Správní rada schvaluje pracovní program i rozpočet a volí výkonného ředitele. Tím je v současnosti Zsuzsanna Jakab (Maďarsko). Vědecké rady oběma předchozím orgánům poskytuje Poradní výbor, složený z odborníků z národních úřadů plnicích stejné úkoly jako má ECDC. Středisko sídlí ve Stockholmu, na konci roku 2005 mělo 42 zaměstnanců a rozpočet ve výši zhruba 2,5 milionu eur.

#### **9.117 *Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Unie***

Volný pohyb osob je nedílně spojen s rušením vnitřních hranic mezi členskými státy Unie, tato snaha nabývá své konečné podoby v Schengenském systému a jeho propojením s vytvářenou oblastí svobody, bezpečnosti a spravedlnosti ve formě Haagského programu schváleného v roce 2004. Zrušení vnitřních hranic a kontrol na nich ale klade vyšší nároky na kontroly a ochranu vnějších hranic Unie, neboť prostupná hranice na jednom místě znamená nebezpečí pro všechny členy. Z těchto důvodů byla v roce 2004 nařízením Rady 2007/2004 založena Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Unie (FRONTEX).<sup>583</sup> 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.<sup>584</sup> FRONTEX přispívá i k operativnímu propojení složek pro ochranu hranic, podílí se na přípravě pohraničních sil včetně vypracovávání společných standardů výcviku, analyzuje rizika ohrožení hranic. Ve své činnosti spolupracuje FRONTEX úzce

---

<sup>579</sup> Regulation 460/2004 of the Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency. OJ L 77, 13. března 2004, s. 1 a násl.

<sup>580</sup> Internetová stránka ENISA je [www.enisa.europa.eu/](http://www.enisa.europa.eu/), odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

<sup>581</sup> Regulation 851/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 establishing a European Centre for disease prevention and control. OJ L 142, 30. dubna 2004, s. 1 a násl.

<sup>582</sup> Internetová stránka EAR je <http://www.ecdc.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 10. června 2007).

<sup>583</sup> Nařízení Rady č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. L 349, 25. listopadu 2004, s. 1 a násl.

<sup>584</sup> Internetová stránka FRONTEX je <http://frontex.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

nejen s národními úřady a třetími státy, ale i organizacemi jako jsou EUROPOL nebo CEPOL (viz dále).

Správní radu tvoří zástupce za každou členskou zemi (ředitelé národních služeb pro ochranu hranic) a dva reprezentanti Komise, hlasuje se prostou většinou a pravomoci správní rady jsou podobné jako u jiných agentur. V roce 2005 byl výkonným ředitelem FRONTEX jmenován brigádní generál Ilkka Laitinen (Finsko). Sídlem agentury je Varšava, pracuje v ní 80 zaměstnanců a rozpočet na rok 2007 činí 35 milionů eur.

### **9.118 Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu**

Společná rybolovná politika funguje v Unii již několik desetiletí, jejím hlavním záměrem je udržitelné a životnímu prostředí neškodící čerpání mořských zdrojů, přitom členské státy mohou volně lovit ve vodách ostatních členských států, samozřejmě za podmínky dodržování společně stanovených podmínek. Přes snahu Komise se dlouhodobě nedaří zachovávat stavy hlavních lovných ryb ve vodách Unie na udržitelné úrovni, jednou z příčin je i rozdílná míra přístupu úřadů členských států ke kontrole a vynucování předem daných limitů lovu ryb. Z těchto důvodů bylo v roce 2005 rozhodnuto o založení Agentury Společenství pro kontrolu rybolovu (CFCA),<sup>585</sup> jejím cílem je zajistit dodržování zásad stanovených v roce 2002 v rámci reformy společné rybolovné politiky.<sup>586</sup> Agentura má zejména sjednocovat kontrolu a prosazování společných pravidel ve všech členských státech, disponuje sama kontrolními a inspekčními pravomocemi. Správní rada, složená ze zástupců členských států a šesti reprezentantů Komise, se poprvé sešla v roce 2006 a zvolila Harm Kostera (Nizozemí) za výkonného ředitele. V současné době CFCA organizuje konkurzy na zaměstnance, počítá se, že plný provoz začne v průběhu roku 2008. Prozatímně agentura sídlí v Bruselu, jejím konečným sídlem bude Vigo ve Španělsku.

### **9.119 Další agentury**

Množství agentur, které v Unii vznikají, stále stoupá, u některých z nich již byl přijat příslušný zakládací právní akt, ale ještě nezapočaly svou činnost, jiné jsou již ve stádiu zrodu, přijímají pracovníky a budují svoje organizační struktury. V poslední době byly založeny nebo se plánuje založení následujících agentur:

- **Evropská agentura pro železnice.** Cílem agentury založené v roce 2004 je zajistit bezpečnost evropských železnic a přispět k jejich většímu propojení a návaznosti s výhledem vytvořit integrovaný evropský železniční prostor.<sup>587</sup> Sídlem je Lille ve Francii, agentura již započala svou činnost.
- **Evropský úřad pro dohled nad globálním družicovým navigačním systémem (GSA).** Úřad založený v roce 2004 má zajistit zájmy veřejnosti při spravování evropského navigačního systému Galileo a spravuje finanční prostředky programu.<sup>588</sup> Úřad funguje od roku 2007, ale prozatím pouze formálně, o jeho sídlu není dosud rozhodnuto, velkým zájemcem je i ČR.

<sup>585</sup> Nařízení Rady 768/2005 ze dne 26. dubna 2005, kterým se zřizuje Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu. Úř. věst. L, 21. května 2005, s. 1 a násl.

<sup>586</sup> Internetová stránka CFCA je [http://ec.europa.eu/cfca/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cfca/index_en.htm), odtud jsou i následující informace (navštíveno 11. června 2007).

<sup>587</sup> Regulation 881/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 establishing a European railway agency. OJ L 164, 30. dubna 2004, s. 1 a násl.; stránka agentury je <http://www.era.eu.int/> (navštíveno 14. června 2007).

<sup>588</sup> Nařízení Rady 1321/2004 ze dne 12. července 2004 o zřízení řídicích struktur pro evropské družicové navigační programy. Úř. věst. L 246, 20. července 2004, s. 1 a násl.

- **Evropská agentura pro chemické látky (ECHA).** Agentura bude zodpovědná za řízení procesu registrace a vydávání rozhodnutí ohledně chemických látek v rámci společného trhu pro chemické látky daného nařízením REACH.<sup>589</sup> Svou činnost započne 1. června 2008, sídlí v Helsinkách.
- **Evropský institut pro rovné postavení žen a mužů.** Institut se má zabývat zejména výzkumem a rozšiřováním informací o tématu a přispívat mimo jiné k lepšímu vnímání problematiky při tvorbě nové legislativy na evropské i národní úrovni. Prozatím je příslušné nařízení v legislativním procesu, sídlem agentury má být předběžně Vilnius (Litva).
- **Evropská agentura pro základní práva.** Je nástupce Evropského monitorovacího centra pro rasismus a xenofobii. Agentura (zkratka FRA) byla zřízena v roce 2007 a jejím úkolem je poskytovat pomoc a odborné znalosti v oblasti lidských práv institucím Unie a členským státům při implementaci práva Společenství.<sup>590</sup> Její funkce je tedy zejména poradní a analytická, nerozhoduje tedy o žádných individuálních stížnostech a nemá ani regulativní pravomoci. Sídle je Vídeň, agentura započala svou činnost v březnu 2007.

V mnoha případech agentury nahrazují činnosti Komise, která se tak může soustředit na svoje politické působení. Zatímco všechny dosud uvedené subjekty přebírají funkce Komise jen obecně či ji doplňují, v roce 2002 bylo vydáno zvláštní nařízení Rady, které dává rámec vzniku i působení výkonných agentur, na které Komise „outsourcuje“ své aktivity přímo, agentury jsou pak zodpovědné za řízení některých programů Společenství.<sup>591</sup> Tyto agentury jsou zřizovány pouze na dobu určitou a mají stejně jako Komise sídlo v Bruselu. V současnosti mezi tyto agentury patří Výkonná agentura pro inteligentní energii (IEEA), Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast (EACEA) a Výkonná agentura pro program veřejného zdraví (PHEA).

### 9.120 *Odpovědnost agentur a zhodnocení jejich činnosti*<sup>592</sup>

Agentury Společenství jsou sice nezávislé a mají vlastní právní subjektivitu, zároveň je ale míra jejich pravomocí omezená a nedosahuje míry, které se těší regulativní orgány v členských státech. Jak bylo patrné z předchozího přehledu, ve valně většině případů mají agentury funkci zejména poradní, koordinační či přípravnou a nemají plně regulativní oprávnění, ať již skrz možnost vydávat právně závazná rozhodnutí nebo vlastní legislativní činnost. Proto například Evropská agentura pro bezpečnost potravin pouze hodnotí bezpečnost potravin, ale nerozhoduje o řešení rizik nebo opatřeních pro jejich snížení, tuto funkci vykonává sama Komise.

Tato omezení pravomocí vychází z několika důvodů.<sup>593</sup> První z nich je politický, národní státy nechtějí 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. Mimo to jsou ale důvody pro omezenou roli agentur dány i právně. Podle čl. 7 SES mohou vykonávat úkoly Společenství pouze tam uvedené instituce, mezi které agentury nepatří. Z toho

<sup>589</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky. Úř. věst. L 396, 30. prosince 2006, s. 1 a násled.; stránka agentury je [http://ec.europa.eu/echa/home\\_en.html](http://ec.europa.eu/echa/home_en.html) (navštíveno 14. června 2007).

<sup>590</sup> Nařízení Rady 168/2007 ze dne 15. února 2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva. Úř. věst. L 53, 22. února 2007, s. 1 a násled.; stránka agentury je <http://fra.europa.eu/fra/index.php> (navštíveno 14. června 2007).

<sup>591</sup> Council Regulation 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes. OJ L 11, 16. ledna 2003, s. 1 a násled.

<sup>592</sup> Tato podkapitola se z větší části týká pouze agentur prvního pilíře, proto je také zařazena na toto místo.

<sup>593</sup> Více k důvodům pro omezení delegace srv. Craig 2003, s. 848-54.

zdánlivě vyplývá, že není možné, aby jiné orgány byly vůbec zřizovány, toto ale odmítl Soudní dvůr již v jednom ze svých prvních rozhodnutí, zároveň ovšem uložil, že delegace určitých výkonných pravomocí na jiné orgány je možná pouze při splnění pevně daných podmínek.<sup>594</sup> Až na výjimky, kdy agentury jsou založeny na základě zvláštního článku SES nebo SEU,<sup>595</sup> je většina agentur výše zmíněných právně založena s pomocí čl. 308 SES, který umožňuje Radě k dosažení cílů Unie přijmout příslušná opatření, i pokud k tomu SES neposkytuje nezbytné pravomoci přímo. V těchto případech se stává jasné vymezení funkcí agentur ještě důležitější. V tomto duchu především není možné, aby agentury měly široký prostor pro uvážení při své činnosti, který je jinak spojen s politickou odpovědností, kterou agentury nemají.

Jelikož jsou agentury součástí institucionálního rámce Unie a žádný orgán nemůže delegovat více pravomocí, než má on sám, musí agentury plnit při svém rozhodování stejné podmínky jako ostatní instituce. Zejména musí uvádět, na základě kterých důvodů svá rozhodnutí zakládají (čl. 253 SES) a musí být sdělena příslušným adresátům (čl. 254 SES). Všechna rozhodnutí s právními následky jsou podrobena soudnímu přezkumu.<sup>596</sup> U mnoha agentur je nejdříve k dispozici přezkum rozhodnutí nebo aktu Komise, její vyjádření pak následně je možné přezkoumat soudně.<sup>597</sup> U vybraných agentur je k dispozici vlastní odvolací orgán, proti jehož rozhodnutí je možné podat odvolání k SPS.<sup>598</sup>

Agentury nemají prozatím pro činnost Unie 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 i 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 Společenství tuto činnost neplní vůbec nebo jen velmi omezeně. Tento přístup se setkává mnohdy s kritikou odborníků, neboť ti se domnívají, že struktura Unie a některé její pravomoci jsou velmi vhodné pro delegaci na nezávislé agentury.<sup>599</sup> Komise také ve své zprávě podporuje zřizování dalších agentur, upozorňuje na výhodnost jejich technického a odborného zázemí v určitém sektoru. Soukromoprávní subjekty v této oblasti působící získají zároveň specializované fórum pro konzultaci a prosazování svých zájmů. Ve stejné chvíli ale Komise stále nedoporučuje přesouvat na agentury legislativní pravomoci, byť by to bylo pro přesně definovaný okruh otázek.<sup>600</sup> Přitom se ukazuje, že neúspěšnější jsou ty agentury, které mají jasný účel a i určité možnosti samostatného rozhodování ve věcech zájmů jednotlivých subjektů, zřejmým příkladem je OHIM, jehož služby jsou mohutně využívány soukromoprávními osobami a jehož rozpočet je díky tomu vysoce přebytkový. Samozřejmě je v těchto případech nutné zajistit ochranu práv jednotlivce a jistou průhlednost rozhodování pro veřejnost, tyto podmínky jsou však zajištěny již zmíněnými mechanismy (zejména soudní přezkum), nelze proto hovořit o jejich nedostatečnosti. Na průhlednost jednání agentur a soudní kontrolu jejich rozhodnutí přímo odkazuje i RS (viz kapitola 10.6). Diskuzi je možné uzavřít konstatováním, že i na podobu agentur Společenství má vliv kombinace mezivládního a nadnárodního přístupu k evropské integraci, a nelze tedy v brzké době očekávat vznik širší sítě skutečně nezávislých evropských agentur s významnými pravomocemi.

<sup>594</sup> 9/56 *Meroni* [1958] Rec. 11, s. 35.

<sup>595</sup> Např. Evropská agentura pro bezpečnost letectví na základě čl. 80 odst. 2 SES.

<sup>596</sup> 9/56 *Meroni* [1958] Rec. 11, s. 46.

<sup>597</sup> U mnoha agentur je toto právo dáno přímo jejich zakládacím aktem (viz příslušná nařízení citovaná u jednotlivých agentur), obecně T-369/94 a T-85/95 *DIR International Film v Commission* [1998] ECR II-357, body 52-122.

<sup>598</sup> Jedná se o tyto agentury: OHIM, EASA, CPVO.

<sup>599</sup> Srv. Majone 2002a, s. 319-39.

<sup>600</sup> Viz European Commission 2002, s. 8-14.

## 9.2 Orgány zřízené v rámci druhého a třetího pilíře

Nezávislé orgány s vlastní právní subjektivitou nejsou zřizovány pouze na základě SES, ale i SEU, a to v obou na ní založených pilířích. Stejně jako u agentur plní specializované funkce, důvod pro zřízení je ale poněkud jiný. Zatímco agentury mají částečně nahrazovat činnost, kterou by jinak pravděpodobně byla nucena vykonávat Komise nebo výbory komitologie, orgány druhého a třetího pilíře jsou již ze svého právního ukotvení vymezeny mezivládním přístupem, vliv Komise i Parlamentu na jejich zřízení i fungování je často minimální a i rozhodování hlavních orgánů v těchto subjektech je přizpůsobeno zachování zájmů členských států. Z dále uvedených jsou první tři orgány založeny v rámci druhého pilíře, druhá trojice spadá pod pilíř třetí.

### 9.21 *Satelitní středisko Evropské unie*

V roce 1991 bylo v rámci Západoevropské unie zřízeno satelitní centrum, po včlenění struktur Západoevropské unie do Evropské unie bylo v roce 2001 společnou akcí Rady 2001/555 rozhodnuto o nahrazení původního centra Satelitním střediskem Evropské unie (EUSC).<sup>601</sup> Cílem střediska je analyzovat satelitní snímky a data a tak napomoci rozhodování Unie v oblasti SZBP a zejména Evropské obranné a bezpečnostní politiky (EBOP).<sup>602</sup> Služeb EUSC bylo využito při všech bezpečnostních operacích pod vedením Unie, středisko poskytlo data i pro některé mírové operace OSN. Kromě toho ale středisko využívá svých prostředků i pro nevojenské účely a spolupracuje například s Komisí na vědeckých projektech, satelitní data dokládají rozsah ekologických nebo přírodních katastrof.

Správní rada EUSC, v níž zasedají zástupci členských států a jeden reprezentant Komise, schvaluje roční rozpočet centra, pracovní program a jmenuje ředitele. Hlasuje kvalifikovanou většinou. Politickou kontrolu vykonává Politický a bezpečnostní výbor Rady, operační rozkazy vydává vysoký představitel pro SZBP (je zároveň předsedou Správní rady). Každodenní záležitosti řeší ředitel jmenovaný na tři roky (s možností prodloužení o dva), kterým je od roku 2005 Němec Frank Rainer Asbeck. Středisko sídlí v Torrejónu (Španělsko), má několik desítek zaměstnanců. Dánsko se neúčastní těchto operací střediska, které mají obranný dopad.

### 9.22 *Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti*

Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti (ISS) byl založen společnou akcí Rady v roce 2001.<sup>603</sup> Je to orgán akademického rázu, jeho hlavní náplní je výzkum otázek s dopadem na bezpečnost a obranu Unie, zabezpečuje výměnu poznatků v této oblasti, snaží se o propojení odborných, akademických i politických kruhů, poskytuje množství staží. Jím publikované analýzy (Chaillot Papers, Occasional Papers) i knihy jsou volně k dispozici na internetové stránce ISS a tvoří nezbytnou pomůcku pro každého, kdo se chce seriózně věnovat tématům z oblasti SZBP či EBOP nebo zahraničním vztahům Unie. V duchu akademické svobody ústav nezastává žádné národní ani politické zájmy, cílem ale je přispívat k budování společné evropské bezpečnostní diskuze. Vnitřní struktura ústavu je stejná jako v případě EUSC, od května 2007 je ředitelem Álvaro de Vasconcelos (Portugalsko). Sídlem ISS je Paříž, ústav má ne více než 20 zaměstnanců (většina z nich jsou vědci).

<sup>601</sup> Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre (2001/555/CFSP). OJ L 200, 25. července 2001, s. 5-11.

<sup>602</sup> Internetová stránka EUSC je <http://www.eusc.europa.eu>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 12. června 2007)

<sup>603</sup> Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Institute for Security Studies (2001/554/CFSP). OJ L 200, 25. července 2001, s. 1 a násl.



### 9.23 *Evropská obranná agentura*

Evropskou obrannou agenturu (EDA) zřídila Rada společnou akcí v červenci 2004<sup>604</sup> s cílem podpořit členské státy a Radu v jejich snaze o zlepšení evropských obranných schopností v oblasti krizového řízení a dále rozvíjet EBOP. Hlavními prioritami EDA je rozvíjet obranné schopnosti členských států i Unie, podporovat spolupráci v oblasti obranného výzkumu a vývoje nových technologií a zlepšit spolupráci národních zbrojních průmyslů.<sup>605</sup> Základní myšlenkou je opustit samostatný postup v budování vojenských kapacit členských zemí, kdy síly jsou zbytečně tříštěny, místo aby se vhodně doplňovaly. Například v současnosti je v Unii vyvíjeno a vyráběno několik druhů bojových letounů poslední generace (Gripen, Eurofighter, Rafale), vývoj každého z nich přitom stojí ohromné množství prostředků, ačkoliv jejich konečná funkčnost i cena jsou velmi obdobné a zbytečně si poté na trhu konkurují. Cílem EDA je i napomoci vojenskému průmyslu Unie prosadit se na zahraničních trzích zvyšováním jeho konkurenceschopnosti. V roce 2006 agentura zaznamenala jeden z prvních úspěchů, když se jí podařilo prosadit (dobrovolný) Kodex chování, který vojenské zakázky států zveřejňuje v celoevropské síti veřejných zakázek.

O hlavním směřování EDA rozhoduje správní výbor, kteří tvoří ministři obrany členských států (Dánsko se účastní jen jako pozorovatel). Schvaluje program agentury i její rozpočet a jmenuje ředitele. Hlasuje se kvalifikovanou většinou, jestliže se ale některý stát odmítne rozhodnutí podříditi, to se ruší a o věci rozhoduje jednomyslně Rada. Oficiální hlavou agentury je vysoký představitel pro SZBP, běžné řízení je v rukou ředitele, kterým je Nick Witney (Británie). EDA má sídlo v Bruselu, zaměstnává zhruba 80 zaměstnanců a rozpočet na rok 2005 činil 20 milionů eur.

V souvislosti s odmítnutou SÚE je zajímavé, že čl. I-41 odst. 3 SÚE předvídal zřízení Evropské obranné agentury, její konkrétní úkoly pak jsou uvedeny v čl. III-311 SÚE. Došlo tak k paradoxní situaci, kdy v červenci 2004 byl přijat společný postoj Rady, který založil orgán, jehož vznik měl přinést až dokument, který ve stejné chvíli ještě nebyl ani podepsán a vejit v platnost měl nejdříve v listopadu 2006. Tuto situaci pokládáme z právního hlediska za přinejmenším nešťastnou a dokládá problematickou podobu rozhodování v oblasti SZBP.

### 9.24 *Evropský policejní úřad*

Předchůdcem Evropského policejního úřadu (Europolu) bylo uskupení zvané TREVI, které již od roku 1975 sloužilo k neformální spolupráci policejních složek členských států. Na naléhání Německa bylo rozhodnuto o institucionalizaci této spolupráce, zřízení Evropského policejního úřadu (Europolu) předpokládala Maastrichtská smlouva v čl. K3, po delších jednáních byla tato organizace zřízena formou úmluvy mezi členskými státy v roce 1995.<sup>606</sup> Po ratifikaci úmluvy všemi tehdejšími členy začal Europol fungovat od července 1999. 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. Data jsou také k dispozici v počítačovém systému Europolu (TECS). Europol nemůže vést vlastní vyšetřování nebo zatýkat podezřelé, zůstává pouze podpůrnou organizací, rozsah jeho pravomocí je ale rozšiřován na stále

<sup>604</sup> Společná akce Rady 2004/551/SZBP ze dne 12. července 2004 o zřízení Evropské obranné agentury. Úř. věst. L 245, 17. července 2004, s. 17-28.

<sup>605</sup> Internetová stránka EDA je [www.eda.europa.eu/](http://www.eda.europa.eu/), odtud jsou i následující informace (navštíveno 12. června 2007).

<sup>606</sup> Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). OJ C 316, 27. listopadu 1995, s. 2-32, tato úmluva byla od té doby několikrát novelizována, pro úplný seznam příslušných právních aktů srv. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14005b.htm#AMENDINGACT> (navštíveno 13. června 2007).

větší okruh trestných činů, u těch nejzávažnějších není ani nutné, aby trestná činnost probíhala na území více států Unie.

Europol je odpovědný Radě, jmenovitě Radě ministrů spravedlnosti a vnitra. Rada sama rozhoduje o hlavním směřování úřadu, schvaluje jeho rozpočet a jmenuje ředitele. Každoročně Rada zasílá zprávu o činnosti Europolu Parlamentu. Správní radu Europolu tvoří zástupci členských zemí, Komise se účastní jednání bez hlasovacího práva. Správní rada schvaluje plán činnosti Europolu i jeho výroční zprávu, o většině záležitostí se rozhoduje jednomyslně. Ředitel je jmenován na funkční období pěti let s možností prodloužení mandátu o čtyři roky, od roku 2005 je jím Němec Max-Peter Ratzel. Konečně Společný kontrolní orgán dohlíží na náležitou práci s osobními údaji, které úřad shromažďuje a drží. V tomto orgánu za každou členskou zemi vystupují dva zástupci. Europol má sídlo v Haagu, pracuje zde 581 zaměstnanců a rozpočet na rok 2007 dosahující 68 milionů eur je pokryt přímo členskými státy, nikoliv z rozpočtu Unie.

### **9.25 Evropská policejní akademie**

Evropská policejní akademie (CEPOL) byla zřízena rozhodnutím Rady v prosinci 2000, jejím úkolem je napomáhat v přeshraniční spolupráci v boji proti zločinu.<sup>607</sup> Těchto cílů dosahuje organizací různých kurzů, seminářů a konferencí jak ve svém centru, tak i ve školících střediscích v jednotlivých státech. Může tak docházet k vzájemně výměně zkušeností a poznatků i navazování osobních a institucionálních vztahů. Organizačně nejdříve byla CEPOL financována přímo členskými státy a její pracovníci neměli status zaměstnanců Unie, jelikož toto uspořádání se ukázalo jako neefektivní, v roce 2005 Rada svým rozhodnutím CEPOL uvedla na úroveň ostatních orgánů a plně akademii zapojila do struktur Unie.<sup>608</sup> Správní radu tvoří zástupci členských států, obvykle ředitele národních policejních výcvikových středisek, ti volí mimo jiné ředitele, kterým je Ulf Göransson (Švédsko) od února 2007. Sídlem akademie je Bramshill v Británii, má 25 zaměstnanců, rozpočet 7,5 milionu euro (2007) a ročně pořádá zhruba kolem 100 vzdělávacích akcí.

### **9.26 Evropská jednotka pro soudní spolupráci**

Evropská jednotka pro soudní spolupráci (Eurojust) byla zřízena rozhodnutím Rady v roce 2002.<sup>609</sup> Primárním cílem je zvýšit efektivitu orgánů členských zemí, která se zabývá vyšetřováním a trestním stíháním závažné přeshraniční kriminality.<sup>610</sup> Jednotka usnadňuje spolupráci mezi soudními orgány nebo žalobci, realizuje požadavky na mezinárodní právní pomoc a řeší některé vydávací úkony. V rámci Eurojustu se také pravidelně setkávají zástupci příslušných úřadů členských států, vyměňují si informace o konkrétních případech i obecně o aktuálních hrozbách určitého druhu kriminality. Každý stát jmenuje národního zpravodaje, který sídlí přímo v členské zemi a je kontaktním místem pro jednotku. Eurojust úzce spolupracuje s Europolem. Eurojust je také jedním ze základních kamenů Evropské soudní sítě, jejímž úkolem je opět napomáhat spolupráci mezi soudními orgány v členských zemích. Počet případů řešených Eurojustem každý rok prudce narůstá, v roce 2006 státy podaly 771 žádostí, ČR využívá služeb Eurojustu velmi často, jejich 43 žádostí ji řadí na šesté místo z celé Unie.

---

<sup>607</sup> Internetová stránka CEPOL je <http://www.cepol.net/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 12. června 2007).

<sup>608</sup> Rozhodnutí Rady 2005/681/SVV ze dne 20. září 2005 o zřízení Evropské policejní akademie a o zrušení rozhodnutí 2000/820/SVV. Úř. věst. L 256, 1. října 2005, s. 63-70.

<sup>609</sup> Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA). OJ L 63, 6. března 2002, s. 1 a násl.

<sup>610</sup> Internetová stránka Eurojust je <http://www.eurojust.europa.eu/>, odtud jsou i následující informace (navštíveno 15. června 2007).

Vrchním orgánem jednotky je kolegium, které se skládá z jednoho zástupce za každý členský stát, je jím obvykle osoba s vysokou funkcí v soudnictví nebo státním zastupitelství. Kolegium rozhoduje o nejdůležitějších otázkách, včetně základních procesních otázek (zahájení vyšetřování nebo stíhání určitých činů, sestavení vyšetřovacích týmů atd.). Hlasuje se obvykle dvoutřetinovou většinou, každý stát má jeden hlas. Jednomyslně kolegium volí správního ředitele, který odpovídá za běžné řízení Eurojustu a řízení zaměstnanců. Místo zastává Němec Ernst Merz. Zvláštní funkcí je úředník pro ochranu údajů, který zajišťuje správné zacházení s osobními daty, které má Eurojust k dispozici ve svých databázích. Činnost úředníka dále zajišťuje Společný kontrolní orgán. Eurojust sídlí stejně jako Europol v Haagu, má zhruba 100 zaměstnanců a rozpočet 15 milionů eur, který je na rozdíl od Europolu plně kryt z rozpočtu Unie.

## 10 ZÁVĚR: BUDOUCNOST INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE UNIE

Evropská unie je unikátní organizace a stejně tak i její institucionální rámec se svým jedinečným propojením nadnárodních a mezivládních prvků. Tato kniha začínala vysvětlením pojmu institucionální rovnováha, k té se přidává ještě druhý význačný prvek institucí Unie- jejich vzájemná závislost a provázanost. Ačkoliv text představoval orgány Unie zvláště jeden po druhém, z textu je jistě každému čtenáři zřejmé, že žádná z institucí nemůže fungovat osamocně. Propojenost začíná již u formování složení, kdy se na jmenování Komise se podílí Evropská rada, Rada i Parlament, osazení Soudního dvora závisí na kompromisu členských států, podobné to je i u ostatních institucí. Daleko patrnější je ale závislost u pravomocí, málokterý orgán je oprávněn jednat sám bez spolupráce nebo alespoň kontroly jiného orgánu. U tvorby legislativy má hlavní slovo Rada, ale Parlament se zapojuje stále více, bez návrhu Komise je ovšem zákonodárná aktivita nemožná. Stejná skutečnost platí o přijímání rozpočtu. Soudní dvůr se neobejde bez spolupráce s národními soudy a Komisí. Prvkem, který kniha z důvodů svého omezeného rozsahu zdůraznila jen náznakově, přitom nesmí být zapomenut, je i zapojení členských států a jejich politických orgánů a úřadů do evropského rámce. Instituce Unie nejsou závislé pouze samy na sobě, ale i na ochotě spolupráce ze strany členských zemí. Prvoplánově to platí v Radě, zejména u Coreperu, pracovních skupin i v systému komitologie, ale ani ostatní orgány by nemohly fungovat bez této podpory. Samozřejmě že i zde je závislost vzájemná, komplexnost úkolů, kterým Evropa čelí, by nemohla být řešena bez účasti institucí Unie.

Jestliže považujeme institucionální rovnováhu a vzájemnou závislost za výchozí podmínky institucí Unie, mezi jejich výstupní faktory by měla patřit efektivita a legitimita činnosti. 90. léta jsou ve všech měřítkách považována za dobu pro integraci úspěšnou, byl dokončen jednotný trh, Unie expandovala do dalších oblastí, většina států Unie zavedla jednotnou měnu, bez problémů proběhlo rozšíření v roce 1995 a Unie byla schopná se začít připravovat na mohutné rozšíření o bývalé komunistické země. Slovy Andrewa Moravcsika, „podle všech měřítek Unie byla a zůstává nejúspěšnější dobrovolnou mezinárodní organizací v dějinách“.<sup>611</sup> Na druhou stranu tyto nepopíratelné úspěchy nebyly doprovázeny stejně pozitivními vnímáním u veřejnosti, kde naopak podpora pro Unii i její instituce neustále klesala. Příkladem může být stále se snižující účast občanů ve volbách do Parlamentu, neúspěch Maastrichtské smlouvy při prvním referendu v Dánsku nebo odmítnutí Smlouvy z Nice v Irsku. Pro většinu občanů Unie i její instituce začaly mít stále větší vliv na jejich životy, aniž by jim ovšem rozuměli nebo cítili možnost ovlivnit jejich chod. Realitou integrace na konci 20. století se stala „komplikovanost, roztržičnost a nesrozumitelnost“.<sup>612</sup>

Systém institucí není oddělen od problémů organizace, ke které patří, naopak by se dalo říci, že je i jednou z příčin těchto problémů. Aniž bychom chtěli zabíhat do přílišných podrobností, instituce v současné době trpí obecně následujícími problémy:<sup>613</sup>

- **Efektivita rozhodování.** Institucionální rámec zůstal od počátku integrace prakticky nezměněn, případně se spíše stal složitějším (větší zapojení Parlamentu), přestože se počet členských států zněkolikanásobil a instituce musí řešit daleko širší okruhy otázek. Není proto překvapivé, že

<sup>611</sup> Moravcsik 2002, s. 2.

<sup>612</sup> Shaw 2002, s. 5.

<sup>613</sup> Srv. také Peterson a Shackleton 2006, s. 335-40.

například přijetí legislativních návrhů trvá nyní daleko delší dobu než dříve a dosažení kompromisu je stále složitější.

- **Nedostatek vedení.** Počátky integrace jsou spojené s originálními myšlenkami a odvážnými jednotlivci, kteří se je nebáli prosadit. Stejně tak se i určité členské státy, především tandem Francie-Německo, neváhaly postavit svoji vahou za další vývoj. V dnešní době má roli vedení Unie naplňovat Komise, předsednictví Rady i Evropská rada, o svou úlohu se hlásí i Parlament, přesto možná právě mnohočetnost subjektů s vůdcovskými záměry, z nichž žádný nedominuje, neumožňuje dosažení ambicióznějších cílů.
- **Problematika správy a odpovědnosti.** Horizontální propojenost institucí dosahuje takové míry, že i pro zkušeného odborníka, natož pro veřejnost, je téměř nemožné určit, kdo je zodpovědný za určité kroky, ať jsou již úspěšné či nikoliv. Instituty jako je komitologie nebo agentury celou situaci mnohdy ještě více komplikují.
- **Legitimita institucí.** Všechny uvedené faktory se spojují u otázky legitimacy institucí (potažmo celé Unie)- je jejich fungování demokratické a naplňují požadavky kladené na ně občany, případně členskými státy jako druhou formující složkou Unie? Problém demokratického deficitu patří mezi nejdiskutovanější témata mezi politiky i experty,<sup>614</sup> z již zmiňovaných veřejně vyjádřených nesouhlasů širokých vrstev obyvatelstva Unie lze ale dovést jistou oprávněnost takových potíží.

Politici si uvedené problémy uvědomovali již delší dobu a snažili se je řešit. Institucionální rámec Evropské unie v posledních 15 letech prošel několika změnami, propojenými s přijetím novelizací zakládacích smluv (Maastricht, Amsterdam, Nice). Podle mnohých názorů i praktických zkušeností se ale situace nezlepšuje, dochází spíše k opaku. Proto bylo rozhodnuto o radikální reformě základů Unie. Projektem, který ji měl naplnit, se stala Smlouva o ústavě pro Evropu, která byla připravována několik let pomocí nově pojatého a více demokratického procesu. Evropská rada na svém zasedání v Laekenu v roce 2001 přijala deklaraci, která umožnila svolání tzv. Konventu. Toto těleso, skládající se ze zástupců vlád a parlamentů členských a tehdy ještě kandidátských zemí, evropských institucí a tříčlenného prezidia pod vedením bývalého francouzského prezidenta Valéryho Giscard d'Estaing, mělo diskutovat o současné i další podobě Unie a připravit příslušné návrhy na změnu primárního práva. Výsledkem Konventu jednajícího mezi lety 2002 až 2003 byl komplexní návrh Smlouvy o ústavě, který byl předán v červnu 2003 Evropské radě. Následovala mezivládní konference, na které zástupci členských států dávali návrhu konečnou podobu. Po neúspěchu na summitu v Bruselu v prosinci 2003, kdy se hlavy států a vlád nedokázaly shodnout na rozdělení hlasů v Radě, bylo konečné dohody dosaženo v červnu 2004, slavnostní podepsání dokumentu proběhlo v Římě v říjnu 2004.<sup>615</sup>

Jak je všeobecně známo, ratifikační proces ústavní smlouvy neprobíhal hladce a prakticky se zastavil po neúspěšných výsledcích referend ve Francii a Nizozemí na přelomu května a června 2005. Evropská rada následně vyhlásila období reflexe, kdy členským státům i veřejnosti byl dán prostor přemítat o další podobě integrace. Je třeba přiznat, že první rok reflexe nepřinesl žádné převratné události a celá Unie se spíše vzpamatovávala ze šoku, který neúspěch referend přinesl.<sup>616</sup> Změnu přineslo až německé předsednictví v Radě v první polovině roku 2007, jehož prioritou bylo období reflexe uzavřít a dosáhnout konsenzu o dalším osudu SÚE, potažmo celé Unie. Německo

<sup>614</sup> Jednou z nejlepších publikací diskutujících o legitimitě a demokracii v rámci evropské integrace je Karlsson 2001; pro stručný, ale úplný přehled srv. také Føllesdal 2004.

<sup>615</sup> Více k přípravě Smlouvy o ústavě od jejího počátku až do uzavření srv. Norman 2005; pro komplexní analýzu SÚE za všechny srv. Píris 2006; paragrafovaný komentář v češtině viz Syllová a kol. 2005.

<sup>616</sup> Viz Karlas 2006, s. 31-4.

vystupovalo při plnění tohoto úkolu velmi aktivně, muselo se vypořádat s velkými názorovými rozdíly mezi členskými státy, kdy 18 zemí, které SÚE již ratifikovaly, požadovalo buď její přijetí, nebo alespoň převzetí jejích základů, naopak jiné státy (zejména Nizozemí, ČR, Británie a Polsko) trvaly na zásadních změnách. Německé předsednictví zvolilo pro vyjednávání nové metody, jako je systém tzv. šerpů, kteří fungovali jako osoby pro výměnu informací přímo mezi předsednictvím a ministerskými předsedy členských států.

Na počátku roku 2006 existovalo několik možností dalšího postupu,<sup>617</sup> postupem času ale bylo zřejmé, že dokončení ratifikace SÚE není průchozí a jako nejlepší řešení se ukazovalo zachování dvou současných zakládacích smluv, které by byly novelizovány stejně jako v předchozích případech, přitom ale mělo být zachováno jádro obsahu SÚE. Konečné rozhodnutí bylo ponecháno na summit Evropské rady v Bruselu, který se konal v červnu 2007. Po dlouhých a náročných jednáních, při kterých zejména Polsko neustále hrozilo použitím práva veta, bylo dosaženo dohody, která určovala hlavní podmínky pro následující mezivládní konferenci.<sup>618</sup> Ta probíhala v druhé polovině roku 2007 poměrně hladce, konečná podoba smlouvy byla po menších vyjednávacích obtížích představena v říjnu 2007 v Lisabonu na závěrečném jednání mezivládní konference probíhající na úrovni hlav států a vlád. Dohodnutá RS má být slavnostně podepsána v prosinci 2007 a pokud půjde vše podle předpokladů, ukončení ratifikačního procesu je plánováno na konec roku 2008.

Text RS nám umožňuje představit základní obrysy budoucí podoby Unie. Byla opuštěna myšlenka jednotné ústavní smlouvy, RS pouze mohutně novelizuje stávající zakládací smlouvy, SEU a SES (její název se ale změní na Smlouvu o fungování Unie). Oproti SÚE RS nebude obsahovat žádnou ústavní symboliku, která by mohla naznačovat přeměnu Unie ve stát, odstraní se nejen slovo ústava, ale i symboly Unie, právní akty Unie budou označovány i nadále současnými termíny. Charta základních práv Unie nebude plně ve smlouvách obsažena, získá ale právní závaznost skrz odkaz v textu. Naopak obsahově RS zachovává téměř všechny skutečnosti, které předeslala SÚE, včetně zrušení rozlišování mezi Společenstvím a Uní (Unie získá právní subjektivitu) a zbavení se pilířové struktury.

Podoba institucionálního rámce patřila během mezivládní konference k vůbec nejkontroverznějším tématům. Právě z důvodu, že i struktura obsažená v SÚE byla výsledkem složitého kompromisu, nebylo v zájmu většiny účastníků původní dohodu příliš měnit. To se odrazilo i v RS, zjednodušeně je možné prohlásit, že budoucí podoba institucí a jejich pravomoci se nebude lišit od ustanovení v SÚE. Samozřejmě se změnilo číslování jednotlivých článků, údaje vztahující se k SÚE již dnes mají pouze informační hodnotu. Většina základních institucionálních změn bude obsažena v nově zřízené hlavě III SEU (Ustanovení o orgánech), podrobnosti (i ve změněné formě) zůstanou na svém místě ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dnešní SES, rozdělení by mohlo reflektovat ustanovení o institucích mezi částmi I a III SÚE). V následujících podkapitolách budou představeny změny, které RS přinese jednotlivým institucím. Jak již bylo uvedeno, mnoho záležitostí bylo převzato *en bloc* ze SÚE, proto bylo možné využít i literaturu k ní se vztahující. Jednotlivá právní ustanovení RS jsou citována již ve znění článků nově přečíslovaných konsolidovaných smluv (SEU a Smlouvy o fungování Evropské unie- SFEU), nikoliv ve formátu samotné RS.<sup>619</sup>

---

<sup>617</sup> Viz Drulák a Karlas 2007, s. 17-19.

<sup>618</sup> Veškeré následující informace jsou založeny na European Council 2007, s. 2-3, 15-31 (Annex 1).

<sup>619</sup> Znění Reformní smlouvy je citováno dle CIG 1/1/07 REV 1.

## 10.1 Parlament v Reformní smlouvě

RS by položila pevné základy posílené role Parlamentu v institucionální struktuře Unie.<sup>620</sup> Podle čl. 8a odst. 1 SEU je fungování Unie založeno na zastupitelské demokracii, občané na úrovni Unie jsou přitom přímo zastoupeni právě v Parlamentu. Naopak členské státy jsou zastoupeny v Radě a Evropské radě (čl. 8a odst. 2 pododstavec druhý SEU). Poprvé je tak vyjádřena dvojí legitimita Unie, odvozená od občanů Unie i členských států.<sup>621</sup> Nadnárodní Parlament by měl být plně rovnocenným partnerem Rady, což se i projevuje i při vymezení jeho pravomocí.

Složení Parlamentu by se přijetím SÚE příliš nezměnilo. RS neurčuje přesně rozdělení mandátů mezi státy, pouze vymezuje základní kritéria: počet poslanců nesmí být vyšší než 750 a občané členských zemí jsou zastoupeni poměrným sestupným způsobem, přitom žádný stát nemůže mít méně než šest poslanců a žádný více než 96. Na základě těchto podmínek by přijala Evropská rada jednomyslně na návrh Parlamentu a s jeho souhlasem rozhodnutí přesně stanovující složení Parlamentu (čl. 9a odst. 2 SEU). Cílem ustanovení je zamezit dnešnímu stavu, kdy složení Parlamentu je měněno při každém rozšíření změnou primárního práva s nezbytnou ratifikací. Je patrné, že ani změny v SÚE nepřeměňují Parlament na federální těleso, neboť občané stále nejsou rovnocenně zastoupeni a jejich hlas nemá stejnou váhu, ale vychází spíše z postavení státu, ve kterém volí.<sup>622</sup>

Parlament by obdobně jako u předchozích smluvních změn po přijetí RS výrazně rozšířil své pravomoci. V duchu výše vyjádřené dvojí legitimacy Unie již Parlament nebude jako dnes primárně kontrolním a konzultativním orgánem, ale bude plnit legislativní a rozpočtovou funkci na stejné úrovni s Radou (čl. 9a odst. 1 SEU).<sup>623</sup> Reformní smlouva významným způsobem snižuje množství postupů pro přijímání legislativy<sup>624</sup> a přesněji vymezuje hierarchii legislativních aktů Unie.<sup>625</sup> Dominantní procedurou pro přijímání legislativy by se stalo spolurozhodování, jenž se přejmenovává na řádný legislativní postup (čl. 249a odst. 1 SFEU). Řádný legislativní postup by se používal ve 40 dalších právních základech ve srovnání se současným stavem, včetně oblastí jako je zemědělství, kultura, justice a vnitřní záležitosti nebo společná obchodní politika.<sup>626</sup> Rozšiřuje se i okruh záležitostí, ve kterých Parlament musí vyslovit s rozhodnutím souhlas, zejména u vybraných mezinárodních dohod Unie. Na druhou stranu by stále zůstaly zachovány nečetné případy, kdy Parlament je pouze konzultován nebo není zapojen vůbec. Pomocí specializovaného postupu při splnění přísných podmínek by bylo ale možné změnit v určitých oblastech zvláštní legislativní postup na řádný (čl. 33 odst. 7 SEU). Parlament by obdržel i dlouho požadované právo iniciovat jednání o změnách primárního práva (čl. 33 odst. 2 a 6 SEU). U rozpočtu se ruší rozdělení výdajů na nepovinné a povinné a Parlament by získal právo spolurozhodovat o všech výdajích, přitom by probíhalo pouze jedno čtení. Jestliže se Rada a Parlament na struktuře výdajů neshodnou, bude

<sup>620</sup> Není bez zajímavosti, že Parlament byl již dlouhou dobu iniciátorem a zastáncem přijetí evropského ústavního dokumentu. Již v roce 1984 přijal velkou většinou návrh Smlouvy zakládající Evropskou unii, kterou připravila skupina europoslanců pod vedením Altiera Spinelliho (Draft Treaty establishing the European Union. Bulletin of the European Communities, February 1984, č. 2, s. 8-26; viz také analýza obsažená v Bieber a kol. 1985, s. 17-160). Zástupci Parlamentu představovali také rozsáhlou a velmi aktivní skupinu na Konventu.

<sup>621</sup> Dashwood a Johnston 2004, s. 1482-3.

<sup>622</sup> Europoslanec z malého státu by nadále zastupoval stále řádově méně občanů než europoslanec ze státu lidnatého. Srv. tuto skutečnost se zásadou rovnosti občanů EU vyjádřenou v čl. 8 SEU.

<sup>623</sup> Mimo dále uvedených pro podrobnější analýzu nárůstu pravomocí Parlamentu srv. Passos 2005, s. 327-44.

<sup>624</sup> Zmizí např. procedura spolupráce.

<sup>625</sup> Více viz Lenaerts a Gerard 2004, s. 289-97.

<sup>626</sup> Pro úplný seznam záležitostí, ve kterých se bude dle RS rozhodovat řádným legislativním postupem (spolurozhodováním) srv. Piris 2006, Annex 2 a 4 (zde na příkladu SÚE).

ustaven dohodovací výbor po vzoru procedury spolurozhodování (srv. čl. 270b SFEU). Parlament musí vyslovit souhlas s přijetím víceletého finančního rámce, procedura jeho přijímání by byla poprvé zakotvena v primárním právu (čl. 270 SFEU).

RS zvyšuje kontrolní pravomoci Parlamentu vůči Komisi, především při jejím uvedení do funkce, předsedu Komise by Parlament volil (nikoliv pouze schvaloval, zde jde ale o změnu pouze formální) na základě návrhu Evropské rady, tento návrh musí brát do úvahy výsledky voleb do Parlamentu (čl. 9d odst. 7 SEU). Ani přes výraznou snahu Parlament naopak nezískal právo podílet se významněji na jmenování soudců Soudního dvora a generálních advokátů. Ti by nadále byli jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států, nově ale po (nezávazné) konzultaci se sedmičlenným výborem, jehož jednoho člena navrhuje Parlament (srv. čl. 224 SFEU).

## 10.2 Rada v Reformní smlouvě

SÚE Radu oficiálně přejmenovala na Radu ministrů, což mělo pravděpodobně za cíl ji lépe odlišit od Evropské rady či Rady Evropy,<sup>627</sup> RS tento krok nepotvrzuje. Rada se nadále bude scházet v různých složeních podle zaměření (čl. 9c odst. 6 SEU), konkrétní seznam složení Rady přijme Evropská rada kvalifikovanou většinou v souladu s čl. 201b písm. a) SFEU. RS jmenovitě uvádí pouze Radu pro obecné záležitosti, která má zajišťovat koordinaci prací dalších složení Rady i Evropské rady (čl. 9c odst. 6 pododstavec druhý SEU), a Radu pro zahraniční věci, zodpovědnou v mezích určených Evropskou radou za vytváření vnější činnosti Unie (čl. 9c odst. 6 pododstavec třetí SEU). Toto uspořádání nepřijímá původní návrh ústavního Konventu na vytvoření Rady pro právní a všeobecné záležitosti, jež by jako jediná formace Rady mohla přijímat legislativu a de facto by se tak stala protiváhou Parlamentu a druhou parlamentní komorou Unie (čl. 23 odst. 1 návrhu Konventu, CONV 820/03).<sup>628</sup>

Další významnou novinku v institucionálním systému Unie měla být pozice ministra zahraničních věcí Unie,<sup>629</sup> která ovšem byla na mezivládní konferenci přejmenována na vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.<sup>630</sup> Jeho postavení a pravomoci se ale od úpravy v SÚE nijak zvlášť neliší. Tato osoba by byla jak členem Rady, kde by předsedala Radě pro zahraniční záležitosti (čl. 9e odst. 3 SEU), tak i místopředsedou Komise (čl. 9e odst. 4 SEU). V Radě by vedla společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, přispívala k jejímu rozvoji svými návrhy a zároveň ji jako zmocněnec Rady prováděla. V Komisi by vysoký představitel odpovídal za koordinaci a provádění pravomocí, které Komise v oblasti vnějších vztahů má. Vysokého představitele by jmenovala se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou Evropská rada na pětileté funkční období (čl. 9e odst. 1 SEU). Vysoký představitel by měl k dispozici evropský útvar pro vnější činnost, což má být zárodek diplomatické služby Unie (čl. 13a odst. 3 SEU).

Pozice vysokého představitele se často označuje jako „dvojí klobouk“, neboť by byl členem jak mezivládního orgánu (Rady), tak i nadnárodního (Komise). Cílem uspořádání bylo sjednotit vystupování Unie v zahraničních vztazích, které je dnes roztrženo mezi několik funkcí v Radě i Komisi.<sup>631</sup> Řešení v RS může sice napomoci, aby Unie mluvila ve světě jedním hlasem, na druhou

<sup>627</sup> Srv. nadpis čl. I-23 SÚE.

<sup>628</sup> Legislativní rada by kromě své zřejmé symbolické role mohla i zajistit i větší transparentnost, usnadnila by se spolupráce s Parlamentem (měl by jen jednoho partnera) i by se mohlo dosáhnout větší propojenosti a návaznosti přijímané legislativy, než když jsou návrhy přijímané odlišnými složeními Rady. Nevýhody orgánu typu Legislativní rady jsou ovšem také značné, především z hlediska praktického fungování. Pro podrobnější diskuzi srv. Piris 2006, s. 109-10.

<sup>629</sup> Srv. také Král 2005, s. 8-10.

<sup>630</sup> Je tedy alespoň terminologicky *de facto* zachován současný stav.

<sup>631</sup> Do provádění zahraničních vztahů Unie jsou zapojeni vysoký představitel pro SZBP, předsednická země v Radě, komisař pro vnější vztahy a komisař pro vnější obchod.



stranu je zde i několik hrozeb, především dělení loajality mezi Komisi a Radu nebude pro vysokého představitele jednoduché, neboť tyto dvě instituce často vedou spory o pravomoci v oblasti vnějších vztahů nebo mají rozdílné zájmy. Mezivládní konference částečně vyřešila tento rozpor v čl. 9e odst. 4 SEU, podle kterého pozice ministra v Radě převažuje nad jeho členstvím v Komisi.<sup>632</sup>

Reformou prošlo v Reformní smlouvě i předsednictví Rady. Evropské radě bude předsedat její stálý předseda (viz kapitola 10.3), Radě pro zahraniční záležitosti vysoký představitel, skupina ministrů financí států s jednotnou evropskou měnou (tzv. Euroskupina) také bude mít vlastního stálého předsedu.<sup>633</sup> Předsednictví ve zbylých konfiguracích Rady bude obsazeno zástupci členských států na základě rovné rotace dle systému přijatého Evropskou radou kvalifikovanou většinou (čl. 9c odst. 9 SEU). Návrh rozhodnutí Evropské rady je již součástí Závěrečného aktu mezivládní konference.<sup>634</sup> Podle něho by ostatním formacím Rady předsedala po 18 měsících skupina tří států se společným programem, přitom ale zástupce každého z nich (s pomocí ostatních dvou) bude předsedat Radě šest měsíců, dnešní stav by byl tedy víceméně zachován. Cílem změn v oblasti předsednictví je zajistit větší kontinuitu a konzistenci a tím i lepší efektivitu práce Rady.<sup>635</sup>

U rozhodování RS nově uvádí, že Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, pokud není stanoveno jinak (čl. 9c odst. 3 SEU). Tato změna je podpořena i rozšířením počtu právních základů, o kterých se nově bude rozhodovat kvalifikovanou většinou, včetně oblasti spolupráce v oblasti soudnictví a vnitra.<sup>636</sup> Hlavním posunem je ale nový přístup k hlasování kvalifikovanou většinou, kdy současný systém založený na váženém počtu hlasů pro každý stát by měl přejít na mechanismus nový, vycházející z množství států a jejich obyvatel, což obecně vhodně spojuje legitimitu založenou na mezinárodním právu veřejném (rovnost států) i demokracii (rovnost občanů).<sup>637</sup> Původním záměrem změny bylo kromě zvýšení legitimity i snížení složitosti dnešního systému a odstranění jeho nepoměrnosti.

Zjednodušení systému hlasování kvalifikovanou většinou bylo již na programu mezivládní konference připravující Smlouvu z Nice, výsledkem tehdejších snah je dnešní podoba systému. Vypracování nového mechanismu proto patřilo k jedné ze zásadních priorit také při přípravě ústavní smlouvy, zároveň ale bylo jednání o této věci i nejsložitějším bodem dokumentu, kde každý stát tvrdě hájil své zájmy. Konventní návrh předpokládal řešení v duchu tzv. dvojí většiny, kdy rozhodnutí je přijato, pokud pro něj hlasuje většina čítající nadpoloviční většinu členských států zastupujících více než 60 % populace Unie (čl. 24 odst. 1 návrhu Konventu, CONV 820/03). Přes svoji jednoduchost se konventní podoba stala nepřijatelná pro některé státy, zejména Polsko a Španělsko, které by ztratily část vlivu ve srovnání se současným systémem. Mezivládní konference v prosinci 2003 při sporech o tuto záležitost málem ztroskotala, konečného kompromisu bylo dosaženo až v červnu 2004.

Výsledné řešení zakotvené v SÚE zachovávalo základní myšlenku rozvinutou Konventem, zvýšila se ale hranice potřebná pro přijetí rozhodnutí a zaváděla i několik pojistek. Dle čl. I-25 odst. 1 SÚE byla kvalifikovaná většina vymezena jako nejméně 55 % členských států zastupujících nejméně

---

<sup>632</sup> Viz také Dashwood a Johnston 2004, s. 1503-4.

<sup>633</sup> Předseda Euroskupiny bude volen na dva a půl roku z ministrů financí v této skupině (čl. 2 Protokolu č. 12 o Euroskupině). Euroskupina by ovšem stejně jako dnes nepatřila mezi formální konfigurace Rady.

<sup>634</sup> Srv. Prohlášení k čl. 9c odst. 9 Smlouvy o Evropské unii o rozhodnutí Evropské rady týkajícím se výkonu předsednictví Rady (CIG 3/1/07 REV 1).

<sup>635</sup> Pro podrobnější analýzu nového systému předsednictví srv. Pitrová a Kaniok 2005, s. 17-21.

<sup>636</sup> Srv. Piris 2006, s. 94-5 a Annex 3 a 4. Přesto se o mnoha věcech stále bude hlasovat jednomyslně, Evropská rada ale může se souhlasem Parlamentu (i národní parlamenty mají právo veta) jednomyslně rozhodnout o změně hlasování v některé oblasti z jednomyslného na kvalifikovanou většinu (čl. 33 odst. 7 SEU).

<sup>637</sup> Müller-Graf 2003, s. 308.

65 % obyvatel Unie.<sup>638</sup> Toto ustanovení ale dávalo přílišnou sílu čtyřem největším státům (Německo, Francie, Británie, Itálie), neboť libovolná kombinace tří z nich by mohla jakékoliv rozhodnutí zablokovat s ohledem na kritérium počtu obyvatel.<sup>639</sup> Blokační menšinu tedy musí tvořit nejméně čtyři státy, jinak je kvalifikovaná většina dosažena (čl. I-25 odst. 1 SÚE). Prohlášení mezivládní konference ještě přidává další pojistku, týkající se situace, kdy je téměř dosaženo blokační menšiny.<sup>640</sup> Komplexnost představené podoby byla nezbytná k uspokojení požadavků všech států, bez jejichž jednomyslného souhlasu by podepsání ústavní smlouvy nebylo možné. Na druhou stranu byl konečný systém možná ještě komplikovanější než dnešní vážené hlasování a činil přijímání rozhodnutí složitějším, což by nepříspěvalo k efektivnímu fungování Unie a nesplnily by se tak původní naděje do změn vkládané.<sup>641</sup> Je také nutné uznat, že ve srovnání s dnešním systémem byl z hlediska síly členských států ten navržený SÚE o něco příznivější pro malé a velké státy, země střední velikosti (včetně ČR) by jeho zavedením mírně oslabily.<sup>642</sup>

Z těchto důvodů se po odmítnutí SÚE systém hlasování stal jádrem sporu na Bruselském summitu v červnu 2007 a na následné mezivládní konferenci, zejména z pohledu Polska, které požadovalo změny oproti modelu obsaženému v SÚE. Po tvrdých rozhovorech bylo dosaženo kompromisu (srv. čl. 9c odst. 4 a 5 SEU, čl. 205 odst. 2 SFEU). V současnosti platný systém dle čl. 205 odst. 2 SES bude uplatňován až do roku 2014, od 1. listopadu 2014 se bude používat systém dvojí většiny podle znění SÚE (pro přijetí potřebná většina 55 % států s alespoň 65 % obyvatel). Do 31. března 2017 ale potrvá přechodné období, každý člen Rady může požadovat přijetí rozhodnutí i podle systému platného v současnosti.<sup>643</sup> Systém obsahuje i další pojistky. Jestliže s přijetím právního předpisu, o kterém se hlasuje, nebude souhlasit alespoň 75 % států nebo zemí se 75 % populace, které jsou potřebné k vytvoření blokační menšiny, Rada se dále pokusí námitky těchto států zohlednit.<sup>644</sup> Po roce 2017 se podmínka ještě usnadní a bude stačit 55 % států a 55 % populace nutné k vytvoření blokační menšiny.<sup>645</sup> Jak je zřejmé, systém je ještě daleko komplikovanější a méně pochopitelný než v SÚE a práh pro přijetí rozhodnutí pravděpodobně ještě vyšší.

V souladu s požadavkem na zvýšení transparentnosti jednání Rady bude každé její zasedání rozdělené na veřejnosti přístupnou část, kde bude diskutována a přijímána legislativa, o jiných záležitostech může být nadále rozhodováno neveřejně (čl. 9c odst. 8 SEU).

Rada je pravděpodobně institucí, u které Reformní smlouva z hlavních orgánů nejméně mění její funkci a pravomoci, ty jsou pouze lépe (byť stručně) definovány než v současném primárním právu (srv. čl. 9c odst. 1 SEU). Nutné změny pro postavení Rady v institucionálním systému Unie by přineslo zavedení spolurozhodování jako řádného legislativního postupu (čl. 249a odst. 1 SFEU) vedoucí k posílení pozice Parlamentu a potřeby ještě užší spolupráce mezi oběma orgány. RS by ale zachovávala i výjimky z řádného legislativního procesu (čl. 249a odst. 2 SEU), přičemž u většiny z nich si Rada ponechává konečné rozhodnutí a Parlament plní pouze konzultační roli.

---

<sup>638</sup> U záležitostí, kde Rada hlasuje na návrh Komise nebo ministra zahraničních věcí Unie. Kde tomu tak není, je většina určena na 72 % členských států se 65 % obyvatel (čl. I-25 odst. 2).

<sup>639</sup> Itálie, Francie a Velká Británie zastupují dohromady např. více než 37 % obyvatel Unie.

<sup>640</sup> Srv. Čl. 1 Prohlášení č. 5 Závěrečného aktu mezivládní konference.

<sup>641</sup> Pro kritiku řešení obsaženého v ústavní smlouvě srv. Dashwood a Johnston 2004, s. 1496-1500.

<sup>642</sup> Plechanovová 2006, s. 14-20.

<sup>643</sup> Pro ustanovení týkající se přechodných období srv. Prohlášení k čl. 9c odst. 4 Smlouvy o Evropské unii a k čl. 205 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (CIG 3/1/07 REV 1).

<sup>644</sup> Tento mechanismus se uplatní mezi léty 2014-2017 a je založen na Prohlášení č. 5 k Závěrečnému aktu SÚE. Při přepočtu z absolutního procentuálního podílu to znamená, že proti přijetí musí být skupina zastupující buď 33,75 % států Unie nebo 26,25 % obyvatel Unie.

<sup>645</sup> Po přepočtu 24,75 % států Unie a 19,25 % obyvatel Unie.

### 10.3 Evropská rada v Reformní smlouvě

Evropská rada patří mezi orgány, které by s přijetím Reformní smlouvy prošly největšími změnami. Především se stane regulérní součástí institucionálního rámce Unie (čl. 9 odst. 1 SEU). To umožní zrušit zmíněné nepohodlné rozlišování mezi Evropskou radou jako politickým orgánem a Radou zasedající na úrovni hlav států a vlád jako orgánem přijímající rozhodnutí s právní závazností. Vybraná rozhodnutí Evropské rady budou plně podléhat jurisdikci Soudního dvora, podle nového znění čl. 230 pododstavce prvního SFEU může Soudní dvůr přezkoumávat legalitu aktů, které mají právní účinky vůči třetím osobám (žaloba na neplatnost). Evropská rada může čelit i žalobě na nečinnost (čl. 232 pododstavec první SFEU).

Protože při současném množství členských států již počet účastníků znemožňuje vytvoření atmosféry vhodné pro neformální jednání, RS zužuje členství v Evropské radě pouze na hlavy států a předsedy vlád členských zemí, předsedu Evropské rady a předsedu Komise, jednání se účastní i vysoký představitel (čl. 9b odst. 2 SEU). Ministři mohou být nápomocni hlavě či předsedovi vlády svého státu (čl. 9b odst. 3 SEU). Evropská rada zasedá každé tři měsíce (tedy čtyřikrát ročně), je ale možné svolat mimořádné zasedání. Pokud RS nestanoví jinak, je zachována zásada hlasování konsenzem (čl. 9b odst. 4 SEU).

Zatímco předchozí změny jsou spíše kosmetické, největším posunem je zavedení nové funkce předsedy Evropské rady. Doposud tuto roli zastával vedoucí představitel státu předsedajícího Radě, nyní se pozice mění na stálou funkci. Tento bod patřil již při přípravě SÚE mezi nejdiskutovanější, především malé státy se obávaly, že předsedu Evropské rady budou zastávat pouze osoby z velkých členských států a že bude porušena zásada rovnosti členských zemí, nyní zajištěná rovnou rotací předsednictví Rady (a tedy i Evropské rady). Velké státy argumentovaly, že pro zajištění efektivního a kontinuálního fungování Evropské rady není možné ponechat funkci předsedy v rukou národního politika, který musí řešit i domácí záležitosti, šestměsíční rotace je také příliš krátká na prosazení závažnějších priorit.<sup>646</sup> Druhý názor nakonec převážil, dle RS by byl předseda Evropské rady volen touto institucí kvalifikovanou většinou na dva a půl roku, může se ucházet o jedno znovuzvolení (čl. 9b odst. 5 SEU). Osoba předsedy nemůže zastávat žádný domácí úřad, aby se mohla soustředit pouze na svoji práci v Unii. Čl. 9b odst. 6 vymezuje pravomoci předsedy, ten především vede jednání Evropské rady a usnadňuje dosažení dohody mezi účastníky summitů. Důležitá je ale i symbolická rovina této funkce, neboť se bude jednat o člověka, kterého lze připodobnit k prezidentovi či nejvyššímu představiteli Unie. Možnou hrozbou je nejasnost rozdělení kompetencí mezi předsedou Evropské rady a předsedou Komise, což by mohlo vést k mocenskému boji s negativními dopady na fungování Unie.<sup>647</sup>

Z hlediska pravomocí a fungování Evropské rady nepřinese RS ve srovnání s dnešním stavem větších změn, mimo již zmíněných důsledků zrušení dělení na Evropskou radu a Radu zasedající na úrovni hlav států a vlád. Za zmínku stojí pravomoc Evropské rady změnit jednomyslně třetí část SFEU, její rozhodnutí musí být ale následně ratifikováno členskými státy dle jejich ústavních předpisů (čl. 33 odst. 6 SEU).<sup>648</sup> V oblastech, kde i RS zachovává jednomyslné hlasování v Radě, lze jednomyslně přijatým rozhodnutím Evropské rady se souhlasem Parlamentu (i národní parlamenty mají právo veta) přejít na hlasování kvalifikovanou většinou (čl. 33 odst. 7 SEU).

<sup>646</sup> Více viz Bunse 2005, s. 283-95.

<sup>647</sup> Craig 2004, s. 20-2.

<sup>648</sup> Lze (není to podmínkou) tak obejít poměrně složitý postup zakotvený v čl. 33 odst. 2 až 5 SEU (řádný proces pro přijímání změn), počítající se svoláním Konventu i mezivládní konference.

## 10.4 Komise v Reformní smlouvě

Debata o podobě a roli Komise patřila k nejhřavějším otázkám řešených již v souvislosti s přijetím ústavní smlouvy, ve své podstatě byla ale jen pokračováním diskuzí vedených při vyjednávání o Smlouvě z Nice a reforem započatých po odstoupení Santerovy Komise. Na nedávné mezivládní konferenci ukončené přijetím RS již problematika Komise nebyla tolik akcentována.

Při projednávání SUE se stala nejproblematictější bodem otázka počtu komisařů. Pravidlo jedna země=jeden komisař není z hlediska efektivnosti fungování instituce dlouhodobě udržitelné, neboť možnost kolektivní spolupráce v 27 či více osobách je velmi obtížná a je tak narušena zásada kolegiality, která je pro práci Komise nepostradatelná. Pravidlo na druhou stranu vyjadřuje zásadu rovnosti států v Unii, zejména malé a střední státy považují Komisi za obhájce svých zájmů a domnívají se, že nepřítomnost jejich zástupce v Komisi by oslabil jejich pozici v Unii.<sup>649</sup> Na ústavním Konventu bylo dohodnuto řešení, podle kterého každý stát měl mít v Komisi svého zástupce. Ti by se ale dělili do dvou skupin: 15 evropských komisařů (včetně předsedy a ministra zahraničních věcí Unie), kteří mohou hlasovat a jsou plnoprávními členy; a druhé skupiny komisařů bez hlasovacího práva. Státy by se v možnosti nominovat zástupce do první skupiny střídaly na základě rovné rotace (čl. 25 odst. 3 návrhu Konventu, CONV 820/03). Navržený systém byl ale příliš složitý a jeho fungování v praxi těžko představitelné.<sup>650</sup> Řešení odmítla i sama Komise a navrhla uspořádání, kde by měl každý stát svého vlastního plnoprávního komisaře, kteří by působili v týmech dle svého zaměření, a celá Komise by se scházela pouze pro schválení nejdůležitějších bodů (program, rozpočet).<sup>651</sup> Návrh Konventu i Komise byl ale mezivládní konferencí odmítnut a členské státy obtížně hledaly jiný kompromis, ten dosažený v SUE byl převzat i do RS. Text RS stanoví, že Komise jmenovaná po vstupu RS v platnost (její mandát skončí v roce 2014) bude mít stejně členů jako je členských států (čl. 9d odst. 4 SEU), každá další Komise se zúží na počet členů odpovídající dvěma třetinám členských států, nerozhodne-li Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu (čl. 9d odst. 5 SEU). Ve stejném právním ustanovení jsou uvedeny i základní kritéria pro systém rotace zastoupení v Komisi mezi státy, podrobnější podmínky stanoví Evropská rada.

V procesu jmenování Komise jsou minimální změny, přes množství radikálních návrhů požadujících komplexní přenesení pravomocí v této věci na Parlament by komisaři stále byli navrhováni na jmenování členskými státy spolu s účastí předsedy Komise (čl. 9d odst. 7 SEU).<sup>652</sup> I ten by byl stále nominován kvalifikovanou většinou v Evropské radě, ta ale nově musí přihlídnout k výsledkům voleb do Parlamentu. Pravomoci předsedy jsou převzaty ze současných smluv, k odvolání člena Komise již pouze nebude potřebovat souhlas kolegia (čl. 9d odst. 6 SEU). Členem Komise (jejím místopředsedou) by měl nově být i vysoký představitel (viz výše), bude plnit úkoly, které Komisi přísluší v oblasti vnějších vztahů. Získá ovšem speciální status, neboť kromě Komise bude i členem Rady, pravidly Komise se bude řídit pouze při své činnosti v jejím rámci a i pokud zanikne jeho mandát v Komisi (například vyslovením nedůvěry Komisi Parlamentem), jeho členství v Radě se tento akt nedotkne.

Ačkoliv role Komise v institucionálním systému Unie by se přijetím RS příliš nezměnila, čl. 9d odst. 1 SEU mnohem lépe než dnešní čl. 211 SES v úplnosti vymezuje pravomoci Komise a dává jí

<sup>649</sup> Byť mají být komisaři nezávislí, srv. kapitolu 6.2.4 o jejich neformální funkci ve vztahu ke státům, z nichž pocházejí. Komise s méně členy, než je členských států, by nemohla ignorovat zájmy velkého státu, i když ten by zrovna v tu chvíli „svého“ komisaře neměl, u malého státu by tento předpoklad nemusel platit.

<sup>650</sup> Pro vysvětlení problematických bodů návrhu Konventu srv. Craig 2004, s. 8-12. Profesor Paul Craig systém označil za „nejhorší možné myslitelné uspořádání“.

<sup>651</sup> European Commission 2003a, s. 6.

<sup>652</sup> Je požadována i podmínka „evropanství“ u nominovaných osob (srv. čl. 9d odst. 3 pododstavec druhý SEU).

jasnější exekutivní roli.<sup>653</sup> Poprvé by byl přímo vyjádřen monopol na legislativní iniciativu (čl. 9d odst. 2 SEU), který se rozšíří i do dalších oblastí působnosti Unie.<sup>654</sup> Z ostatních významnějších změn<sup>655</sup> uveďme možnost Komise u žaloby na porušení povinností vyplývajících z ústavní smlouvy členským státem navrhnout Soudnímu dvoru rovnou i sankce a vyhnout se tak nutnosti dvojího řízení dle dnešních čl. 226 a 228 SES. Zjednodušení systému právních aktů Unie by způsobilo restrukturalizaci výkonu delegovaných legislativních pravomocí Komise a fungování komitologie (srv. čl. 249b SFEU).

## 10.5 Soudní dvůr v Reformní smlouvě

Reformní smlouva by stejně jako u ostatních institucí vyjasnila dnešní názvovou nejednotnost a komplikovanost. Celkovým označením pro Soudní dvůr by se stal termín Soudní dvůr Evropské unie, který se skládá ze Soudního dvora (zde v textu jako Evropský soudní dvůr), Tribunálu (dnešní Soud prvního stupně) a specializovaných soudů (dnešní soudní komory) (srv. čl. 9f odst. 1 SEU).<sup>656</sup> Kromě jasného rozlišení mezi Soudním dvorem Evropské unie jako soustavou všech soudů a jejím nejvyšším stupněm (Soudní dvůr) přejmenování SPS na Tribunál lépe vystihuje jeho funkci, která se již zdaleka neorientuje pouze na prvoinstanční případy. Stejně tak i termín specializované soudy je vhodnější než původní komory, neboť tyto subjekty jsou plnými soudy s vlastní jurisdikcí i organizací.<sup>657</sup> SÚE poprvé v primárním právu přímo zdůrazňuje roli národních soudů při prosazování práva Unie a požaduje po členských státech zajištění prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie (čl. 9f odst. 1 pododstavec druhý SEU).

Složení soudů by se nijak nezměnilo, soudci a generální advokáti Soudního dvora<sup>658</sup> a Tribunálu by zůstali jmenováni vzájemnou dohodou členských států na šest let (čl. 9f odst. 2 pododstavec třetí SEU). Čl. 224a SFEU vkládá do procesu jmenování nový prvek, zřizuje totiž výbor, kterým vydává stanovisko k jednotlivým kandidátům na funkci soudce a generálního advokáta před jejich jmenováním vládami. Výbor by měl sedm členů vybraných z bývalých členů Soudního dvora nebo obecně uznávaných právníků, šest členů nominuje Rada, jednoho Parlament, který tak poprvé získává jistý vliv na složení soudů. Podle některých názorů může činnost výboru přispět ke kvalitnějšímu obsazování soudů i jisté demokratizaci jmenovacího procesu, přičemž svoje tvrzení opírají i o úspěšný příklad podobného výboru při jmenování soudců Soudu pro veřejnou službu.<sup>659</sup> Podle našeho názoru toto srovnání ale není absolutní, neboť u Soudního dvora Unie i Tribunálu bude zachováno pravidlo, že každý stát má zajištěno jedno místo,<sup>660</sup> případné srovnávání by tak dávalo smysl pouze tehdy, pokud by státy navrhovaly více kandidátů, což není pravděpodobné.<sup>661</sup>

---

<sup>653</sup> Bermann 2004, s. 2.

<sup>654</sup> Výjimkou zůstane oblast společné zahraniční a bezpečnostní politiky, v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech iniciativu může podat i skupina čtvrtiny států (čl. 68 písm. b) SFEU). Srv. také možnost lidové iniciativy v čl. 8b odst. 4 SEU.

<sup>655</sup> Více ke změnám v pravomocích Komise srv. Petite a Ladenburger 2005, s. 309-22.

<sup>656</sup> Podrobněji ke změnám v soudním systému po případném přijetí SÚE (RS) srv. Barents 2004, s. 121-41; Chalmers 2005, s. 428-53.

<sup>657</sup> Specializované soudy by ale stejně jako dnes zůstaly připojené k Tribunálu.

<sup>658</sup> Zde je již používána terminologie obsažená v RS, nikoliv ta užitá v ostatních částech knihy.

<sup>659</sup> Viz Arnall 2006, s. 24, 150-1.

<sup>660</sup> U Tribunálu je možné jednomyslným souhlasem Rady počet soudců navýšit změnou statutu.

<sup>661</sup> I samotný Diskuzní kruh o Soudním dvoru, který poprvé na Konventu navrhl vytvoření výboru, ve své závěrečné zprávě uvedl, že státy by měly stále navrhovat pouze jednoho kandidáta. CONV 636/03, s. 2; jelikož počet generálních kandidátů zůstane nižší, než je počet členských států, může se výběrový proces uplatnit alespoň u této funkce.

Jak je zmíněno u příslušných institucí, RS rozšiřuje skupinu orgánů, proti jejichž aktům je možné podat žalobu na neplatnost a nečinnost. Jedná se konkrétně o Evropskou radu u žaloby na neplatnost u aktů, které mají právní účinky vůči třetím osobám (nové znění čl. 230 pododstavec první SFEU), u žaloby na nečinnost jde o Evropskou radu a Evropskou centrální banku (nové znění čl. 232 pododstavec první SFEU). Výbor regionů je nově oprávněn podat žalobu na neplatnost za účelem ochrany svých zájmů (nové znění čl. 230 pododstavec třetí SFEU). Potvrzena je pravomoc Soudního dvora Evropské unie přezkoumávat akty agentur a jiných orgánů Unie (nový pododstavec pátý čl. 230 SFEU). Jednou z nejdiskutovanějších inovací je zjednodušený přístup jednotlivců fyzických a právnických osob (nepřivilegovaných žalobců) k podání žaloby na neplatnost (vylepšení *locus standi*), zvláště by mělo být snadnější splnit podmínku individuálního zájmu (srv. nové znění čl. 230 pododstavec čtvrtý SFEU).<sup>662</sup> Změnami by prošly i jiné druhy přímých žalob, u žaloby na porušení povinnosti členským státem již Komise po odsuzujícím rozsudku Soudního dvora nemusí vydávat odůvodněné stanovisko, ale je oprávněná věc přímo předložit Soudnímu dvoru s návrhem na výši sankcí (nové znění čl. 228 odst. 2 pododstavec první SFEU). Systém předběžné otázky se nemění, pouze v případě, že tato se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr v co nejkratší době (srv. nový pododstavec čl. 234 SFEU).

Kromě výše uvedeného rozšíření pravomocí jurisdikce Soudního dvora Evropské unie zahrne i nové otázky dříve z ní vyjmuté díky pilířové struktuře Unie. Zejména se toto tvrzení týká prostoru svobody, bezpečnosti a vnitra (dnešní třetí pilíř), kdy jediné zachovalé omezení je nemožnost Soudního dvora Unie přezkoumávat platnost nebo přiměřenost operací vedených policií členského státu (čl. 240b SFEU). Naopak u SZBP by přes formální zrušení pilířů zůstala jurisdikce soudů omezena, výjimkou je například možnost přezkoumávat platnost evropských rozhodnutí přijatých Radou v rámci této politiky, která omezují fyzické nebo právnické osoby (čl. 240a pododstavec druhý SFEU).

Statut Soudního dvora Evropské unie je i nadále připojen jako protokol k SFEU, ta ale mění procedury pro schvalování změn statutu. Dosavadní povinnost jednomyslného souhlasu Rady bude nahrazena možností změny řádným legislativním postupem, který se přijme buď na žádost Soudního dvora po konzultaci s Komisí, nebo na návrh Komise po konzultaci se Soudním dvorem (čl. 245 pododstavec druhý SFEU). Toto ustanovení znamená, že pro změnu statutu postačí kvalifikovaná většina v Radě, nově je ale potřebné schválení Parlamentem. Výjimkou je hlava I (postavení soudců a generálních advokátů) a čl. 64 (jazyková ustanovení) statutu, kde je zachována nutnost jednomyslného souhlasu Rady.

## 10.6 Ostatní orgány v Reformní smlouvě

Oproti tzv. hlavním institucím (orgánům) jsou změny u ostatních orgánů méně výrazné. To lze vysvětlit buď skutečností, že jejich omezené pravomoci mají minimální dopad na fungování Unie a tedy reforma není závažnou prioritou, u ECB se lze naopak domnívat, že jako poměrně nová instituce s jasně daným mandátem funguje uspokojivě, ostatně jakékoliv změny by v jejím případě mohly vyústit v oslabení eura, zejména pokud by byla zpochybňována její nezávislost.

Podle SÚE měl být Účetní dvůr původně vyřazen ze seznamu hlavních institucí Unie (dnes v čl. 7 odst. 1 SES), RS ho ale na seznamu ponechává a přidává zde i ECB (srv. čl. 9 odst. 1 SEU). Funkce a složení Účetního dvora zůstaly zcela stejné jako v současné právní úpravě (srv. nové znění čl. 246-248 SFEU). U Výboru regionů by funkční období členů bylo prodlouženo na pět let (nový pododstavec třetí čl. 263 SFEU), nově by získal právo podat žalobu na neplatnost k ochraně svých

---

<sup>662</sup> Problematika čl. III-365 odst. 4 SÚE je nepoměrně složitější, pro zevrubný výklad srv. Zbiral 2006c, s. 31-4 a literatura zde uvedená.

práv, u právních předpisů, kde má být konzultován, by mohl podat žalobu i tehdy, pokud by podle jeho názoru byla porušena zásada subsidiarity.<sup>663</sup> Role ani podoba EHSV by se přijetím ústavní smlouvy nezměnily, výjimkou je prodloužení funkčního období na pět let (čl. 259 odst. 1 SFEU). U bankovních institucí Unie zůstává zachován současný stav, u ECB by byla pouze ustanovení jí se týkající logicky zařazena na příslušná místa v dokumentech. Úloha EIB a její složení by nedoznaly změn.

Naopak se v RS odráží zvyšující se množství i role agentur Unie. Reformní smlouva sice nedává obecný základ pro zakládání nezávislých agentur, ale na několik místech reflektuje jejich rozvoj a zejména se snaží o zvýšení jejich odpovědnosti a větší kontrolu jejich fungování. Čl. 195 SFEU by dal evropského ombudsmanovi právo přijímat stížnosti týkající se nesprávného úředního postupu při činnosti „orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie“, je zřejmé, že do této definice by spadaly i agentury. V čl. 15 SFEU se říká, že všechny uvedené subjekty mají jednat co nejotevřeněji a zajistit občanům Unie přístup ke svým dokumentům. Stejně tak jsou orgány povinné chránit osobní údaje o občanech, které schraňují (čl. 15a SFEU). SÚE ukládá, že akty vydané agenturami s právními účinky vůči třetím osobám by podléhaly žalobě na neplatnost, aniž by ovšem byly postiženy zvláštní podmínky dané akty zakládající instituce a jiné subjekty Unie (nový pododstavec pátý čl. 230 SFEU).<sup>664</sup> Některé dnešní agentury druhého a třetího pilíře jsou v RS přímo zmíněny. Například Reformní smlouva nově definuje posláním Eurojustu a předpokládá přijetí nového právního aktu, který by jeho činnost a podobu vymezoval (srv. čl. 69h odst. 1 SFEU). Zároveň je Radě dána možnost přeměnit jednomyslně Eurojust na Úřad veřejného evropského žalobce, zejména pro boj proti trestným činům ohrožujícím nebo poškozujícím finanční zájmy Unie, Evropská rada je oprávněná jednomyslně okruh trestných činů i rozšířit (čl. 69i SFEU).

## 10.7 Závěrečné poznámky

O definitivním uspořádání i formálním právním zakotvení nového institucionálního rámce rozhodne až konečná ratifikace Reformní smlouvy. Přesto je možné již nyní vyslovit několik obecných poznámek. RS přináší u institucí pouze kosmetické změny oproti SUE, s výjimkou hlasování kvalifikovanou většinou. V tomto případě bylo kompromisu dosaženo ale pouze tím, že celý systém je ještě více komplikovaný a skutečná změna je odložena až do daleké budoucnosti, takže výsledkem je „dohoda o nedohodě“. Jak ale lze obecně zhodnotit navrhované změny institucionálního rámce s ohledem na jeho současné problematické prvky zmíněné na počátku kapitoly?

- **Efektivita rozhodování.** Velká část reforem byla zaměřena na snadnější fungování institucí. Rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou na úkor jednomyslnosti by mělo přinést rychlejší rozhodování v Radě, z druhé strany faktická rovnocennost Parlamentu povede k ještě užšímu propojení obou institucí. Nižší počet členů Komise přispěje k vytvoření pocitu sounáležitosti a pospolitosti v rámci týmu, zásada rotace ale způsobuje, že nejdelší funkční období komisaře bude deset let, což se projeví na kontinuitě a poškodí „kolektivní paměť“ Komise. Lze očekávat, že větší dopad než formální změny smluv přinese vývoj politické praxe, zejména prohlubování dělení Parlamentu dle politických frakcí a osud tradiční kultury kompromisu v Radě. Pokračování prvního a narušení druhého faktoru by v konečném důsledku učinily přijímání legislativy snadnější.

<sup>663</sup> Čl. 8 druhý pododstavec Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>664</sup> Jestliže tedy právní předpis zakládající nějakou agenturu přezkum neumožňuje nebo umožňuje pouze po naplnění zvláštních podmínek (např. OHIM), platí že *lex specialis* má přednost před SÚE.

- **Nedostatek vedení.** Je zřejmé, že otázka vedení má přímý dopad i na efektivitu rozhodování. Navržené změny považují vedení Unie za důležitý prvek a mění celou jeho strukturu. Předseda Komise má získat silnější mandát i pravomoci, oproti ostatním komisařům již nebude prvním mezi rovnými, ale nastoluje se hierarchické postavení. Oblast zahraniční politiky bude řídit vysoký představitel Unie, který posílí nejen v rámci Rady svým vedením Rady pro zahraniční záležitosti, ale zcela nově mu budou podléhat i pravomoci Komise v příslušném sektoru. Osoba vysokého představitele tak bude spojovat mezivládní i nadnárodní prvky zahraniční politiky Unie. Nejvýraznější novinkou je ale zřízení funkce stálého předsedy Evropské rady. Tato osoba se skutečně může stát tváří Unie, je ale třeba také zvážit jeho omezené pravomoci, které se skládají zejména z koordinace jednání Evropské rady. Význam jednotlivých pozic bude přímo úměrný jejich obsazení, například jako o předsedovi Evropské rady se uvažovalo o bývalém britském premiéru Tony Blairovi, který by měl díky svým zkušenostem i schopnostem jistě silnou pozici vůči národním politikům i veřejnosti. Dosud nezodpovězenou otázkou je naopak vztah tří výše uvedených postů, nedostatek vedení v Unii by se v případě vzájemných sporů o pravomoci a pozornost médií mohl rychle proměnit v boj o vedení a tím i diskreditaci celé Unie.

Posílení současných nebo vytvoření nových funkcí automaticky nevylepší problém nedostatku vedení, jestliže osoby v nejvyšších pozicích nebudou podporovány členskými státy, s částečnou výjimkou předsedy Komise se totiž žádná z nich nemůže opřít o přímý mandát občanů. Navíc bez přispění všech členských zemí zapadnou i jakékoliv případné inovativní návrhy, které nebude možné prosadit v Radě. Zavedení kolektivního předsednictví tří zemí v Radě by mohlo iniciovat užší spolupráci mezi těmito třemi státy a vyvolat jejich snahu posunout integraci kupředu v průběhu svého 18 měsíčního předsednického období.

- **Problematika správy a odpovědnosti.** Reformní smlouva pravděpodobně převezme ze SÚE i nové definice pravomocí jednotlivých institucí, které lépe odpovídají základním funkcím, přesto zdaleka nepostihují jejich veškerou činnost. Jelikož institucionální rámec bude stále postaven na zásadě institucionální rovnováhy oproti dělbě moci, odpovědnost se zvýší jen minimálně, stejně jako pochopitelnost fungování Unie pro veřejnost. Krokem vpřed je alespoň rozšíření právního přezkumu na činnost komitologie či agentur, opět se jedná ale pouze o nástroje, které využijí jen znalé a vysoce motivované subjekty, nikoliv běžný občan.
- **Legitimita institucí.** Ačkoliv již několikrát bylo zmíněno, že jedním z hlavních cílů SÚE bylo zvýšit legitimitu Unie a snížit demokratický deficit jejich institucí, odborné názory, zda by se toto jejím přijetím povedlo, se velmi liší.<sup>665</sup> Odmítnutí SÚE v referendech ve Francii a Nizozemí ovšem potvrzuje, že veřejnost přinejmenším v některých státech nebyla s obsahem dokumentu spokojena a nedomnívala se, že by ústavní smlouva problémy Unie vyřešila.<sup>666</sup> Přístup politiků k neúspěchu SÚE a projekt RS naznačují, že ani její přijetí legitimitu Unie (institucí) nenapraví. Přestože Reformní smlouva přebírá obsah SÚE oproštěný od ústavní symboliky a posunuje Unii značným způsobem kupředu, předpokládá většina států její ratifikaci pouze parlamentní cestou bez referend, což může vyústit v další pokles podpory integrace mezi veřejností.

Budoucí schválení Reformní smlouvy není samozřejmé, Unii čeká složitý proces její ratifikace. Jak již bylo naznačeno, většina států chce ratifikovat parlamentní cestou, Irsko a Dánsko musí

<sup>665</sup> Pro podrobnější rozbor srv. Crum 2005, s. 452-67; příspěvky v Eriksen a kol. 2005.

<sup>666</sup> Hypotéza platí pouze tehdy, jestliže připustíme, že občané hlasovali skutečně o obsahu SÚE a netrestali např. vládu za její domácí politiku. Na druhou stranu, jestliže by text ústavní smlouvy demokratický deficit zcela odstranil a občanům by představil fungování Unie v srozumitelné formě, byl by pravděpodobně většinově podpořen.



z ústavy uspořádat referendum, v některých zemích není zajištěna dopředu ani parlamentní podpora, jinde mohou mít vliv nové volby a změna složení zastupitelských orgánů, případně vlády. Z těchto důvodů nakonec není nepravděpodobné, že institucionální rámec Unie se bude i po roce 2009 dál řídit současným zněním SES i SEU a orgány budou fungovat způsobem analyzovaným v prvních devíti kapitolách této práce.

# 11 POUŽITÉ ZDROJE

## 11.1 Citované judikáty

### 11.1.1 *Soudní dvůr*

- 9/56 *Meroni* [1958] Rec. 11.
- 6/60 *Humblet* [1960] Rec. 1125.
- 25/62 *Plaumann v Commission* [1963] Rec. 199.
- 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] Rec. 3.
- 6/64 *Costa v ENEL* [1964] Rec. 1141.
- 29/69 *Stauder* [1969] Rec. 419.
- 41/69 *ACF Chemiefarma v Commission* [1970] Rec. 661.
- 48/69 *ICI v Commission* [1972] Rec. 619.
- 22/70 *Commission v Conseil* [1971] Rec. 263.
- 25/70 *Köster* [1970] Rec. 1161.
- 2/74 *Reyners v Belgium* [1974] ECR 631.
- 23/75 *Rey Soda v Causa Conguaglio Zucchero* [1975] ECR 1279.
- 110/75 *Mills v European Investment Bank* [1976] ECR 955.
- 66/76 *CFDT v Council* [1977] ECR 305.
- 5/77 *Tedeschi* [1977] ECR 1555.
- 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.
- 120/78 *Cassis de Dijon* [1979] ECR 649.
- 138/79 *Roquette Frères v Council* [1980] ECR 3333.
- 139/79 *Maizena v Council* [1980] ECR 3393.
- 188-190/80 *France, Italy and UK v Commission* [1982] ECR 2545.
- 16/81 *Alaimo v Commission* [1982] ECR 1559.
- 230/81 *Luxembourg v Parliament* [1983] ECR 255.
- 283/81 *Cilfit v Ministry of Health* [1982] ECR 3415.
- 13/83 *Parliament v Council* [1985] ECR 1513.
- 294/83 *Les Verts v Parliament* [1986] ECR 1339.
- 5/85 *AKZO Chemie v Commission* [1986] ECR 2585.
- 149/85 *Roger Wybot v Edgar Faure* [1986] ECR 2391.
- 314/85 *Foto-Frost* [1987] ECR 4199.

68/86 *UK v Council* [1988] ECR 855.  
85/86 *Commission v European Investment Bank* [1988] ECR 1281.  
291/86 *Central-Import Monster* [1986] ECR 3679.  
247/87 *Star Fruit v Commission* [1989] ECR 291.  
302/87 *Parliament v Council* [1988] ECR 5616.  
2/88 *Zwartveld* [1990] ECR I-3365.  
70/88 *Parlament v Council* [1990] ECR I-2041.  
C-6/90 a C-9/90 *Francoovich* [1991] ECR I-5357.  
C-240/90 *Germany v Commission* [1992] ECR I-5383.  
C-107/91 *ENU v Commission* [1993] ECR I-599.  
C-267 a C-268/91 *Keck and Mithouard* [1993] ECR I-6097.  
C-36/92P *SEP v Commission* [1994] ECR I-1911.  
C-91/92 *Faccini Dori v Recreb* [1994] ECR I-3325.  
C-137/92P *Commission v BASF* [1994] ECR I-2555.  
C-388/92 *Parliament v Council* [1994] ECR I-2067.  
Opinion 2/94 *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [1996] ECR I-1759.  
C-65/93 *Parliament v Council* [1995] ECR I-643.  
C-280/93 *Germany v Council* [1994] ECR I-4973.  
C-25/94 *Commission v Council* [1996] ECR I-146.  
C-253/94 *Roujansky v Council* [1995] ECR I-7.  
C-345/95 *France v Parliament* [1997] ECR I-5215.  
C-408/95 *Eurotunnel* [1997] ECR I-631.  
C-170/96 *Commission v Council* [1998] ECR I-2763.  
C-387/97 *Commission v Greece* [2000] ECR I-5047.  
C-17/98 *Emesa Sugar* [2000] ECR I-665.  
C-11/00 *Commission v European Central Bank* [2003] ECR I-7147.  
C-50/00P *Unión de Pequeños Agricultores* [2002] ECR I-6677.  
C-204/00 *Aalborg Portland v Commission* [2004] ECR I-123.  
C-378/00 *Commission v Parliament and Council* [2003] ECR I-937.  
C-224/01 *Köbler* [2003] ECR I-10239.  
C-304/02 *Komise v Francie* [2005] Sb. rozh. s. I-6263.  
Posudek 1/03 Soudního dvora. *Pravomoc Společenství uzavřít novou Luganskou úmluvu o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech* [2006] Sb. rozh. s. I-1145.

C-105/03 *Maria Pupino* [2005] Sb. rozh. s. I-5285.  
C-540/03 *Parlament v Rada* [2006] Sb. rozh. s. I-5769.  
C-177/04 *Komise v Francie* [2004] Sb. rozh. s. I-2461.  
C-344/04 *International Air Transport Association v Department for Transport* [2006] SbSD I-403.  
C-432/04 *Komise v Cresson* [2006] Sb. rozh. s. I-6387..

### **11.12 Soud prvního stupně**

T-162/94 *NMB France v Commission* [1996] ECR II-427.  
T-369/94 a T-85/95 *DIR International Film v Commission* [1998] ECR II-357.  
T-14/98 *Hautala v Council* [1999] ECR II-2489.  
T-222/99, T-327/99 a T-329/99 *Martinez v European Parliament* [2001] ECR II-2823.  
T-209/00 *Lamberts v European Ombudsman* [2002] ECR II-2203.  
T-64-5/01 *Afrikanische Fruchtcompanionie v Council* [2004] ECR II-521.  
T-177/01 *Jégo-Quéré v Commission* [2002] ECR II-2365.  
T-49/04 *Faraj Hassan v Rada Evropské unie a Komise Evropských společenství* (zatím nezveřejněno ve Sbírce).

## **11.2 Citované právní akty<sup>667</sup>**

Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Journal officiel L 152, 13. července 1967, s. 2 a násl.

Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Journal Officiel L 2, 2. ledna 1971, s. 1 a násl.

Council Regulation 337/75 of 10 February 1975 establishing a European Centre for the Development of Vocational Training. OJ L 39, 13. února 1975, s. 1 a násl.

Regulation 1365/75 of the Council of 26 May 1975 on the creation of a European Foundation for the improvement of living and working conditions. OJ L 139, 30. května 1975, s. 1 a násl.

Decision 76/619 of the Representatives of the Governments of the Member States of the European Communities of 19 July 1976 appointing a Member of the Commission of the European Communities. OJ L 201, 27. července 1976, s. 31.

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.

Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the European Economic Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities. OJ L 359, 31. prosince 1977, s. 1 a násl.

---

<sup>667</sup> Právními akty se zde rozumí dokumenty, u kterých je v knize uveden odkaz na jejich umístění v Úředním věstníku.

Council Decision 78/639 of 25 July 1978 fixing the period for the first election of representatives of the European Parliament by direct universal suffrage. OJ L 205, 29. července 1978, s. 75.

Draft Treaty establishing the European Union. Bulletin of the European Communities, February 1984, č. 2, s. 8-26.

Council Decision 87/379 of 13 July 1987 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. OJ L 197, 18. července 1987, s. 33-5.

Council Decision 88/591 of 24 October 1988 establishing a Court of First Instance of the European Communities. OJ L 319, 25. listopadu 1988, s. 1 a násl.

Council Regulation 1210/90 of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European environment information and observation network. OJ L 131, 11. května 1990, s. 1 a násl.

Council Regulation 1360/90 of 7 May 1990 establishing a European Training Foundation. OJ L 131, 23. května 1990, s. 1 a násl.

Rules of Procedure of the Court of First Instance of the European Communities of 2 May 1991. OJ L 136, 30. května 1991, s. 1 a násl.

Rules of Procedure of the Court of Justice of the European Communities of 19 June 1991. OJ L 176, 4. července 1991, s. 7 a násl.

Council Regulation 302/93 of 8 February 1993 on the establishment of a European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. OJ L 36, 12. února 1993, s. 1 a násl.

Council Decision 93/591 of 8 November 1993 concerning the name to be given to the Council following the entry into force of the Treaty on European Union. OJ L 281, 16. listopadu 1993, s. 18.

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.

Council Directive 93/109 of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. OJ L 329, 30. prosince 1993, s. 34 a násl.

Council Regulation 40/94 of 20 December 1993 on the Community trade mark. OJ L 11, 14. ledna 1994, s. 1 a násl.

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.

Council Regulation 2062/94 of 18 July 1994 establishing a European Agency for Safety and Health at Work. OJ L 216, 20. srpna 1994, s. 1 a násl.

Council Regulation 2100/94 of 27 July 1994 on Community plant variety rights, OJ L 227, 1. září 1994, s. 1 a násl.

Council Regulation 2965/94 of 28 November 1994 setting up a Translation Centre for bodies of the European Union, OJ L 314, 7. prosince 1994, s. 1 a násl.

Decision 95/167 of the European Parliament, the Council and the Commission of 6 March 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry. OJ L 113, 19. května 1995, s. 1 a násl.

Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention). OJ C 316, 27. listopadu 1995, s. 2-32

Resolution on Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference; and evaluation of the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference. *Bulletin of the European Union*, March 1996, číslo 3, s. 136-46.

Resolution on the results of the Temporary Committee of Inquiry into BSE. OJ C 85, 17. března 1997, s. 61 a násl.

Council Regulation 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty. OJ L 83, 27. března 1999, s. 1 a násl.

Joint Declaration on Practical Arrangements for the New Co-decision Procedure. Official Journal C 148, 28. května 1999, s. 1-2.

Council Decision 1999/468 of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission. OJ L 184, 17. července 1999, s. 23-6.

Council Decision 1999/493 of 9 July 1999 on the composition of the Commission. OJ L 192, 24. července 1999, s. 53.

Resolution on the Regular Report from the Commission on Czech Republic's progress towards accession. OJ C 219, 30. července 1999, s. 443.

Agreement between the European Parliament and the Commission on Procedures for Implementing Council Decision 99/468. Official Journal L 256, 10. října 2000, s. 19.

Council Regulation 2667/2000 of 5 December 2000 on the European Agency for Reconstruction, OJ L 306, 7. prosince 2000, s. 7-10.

Rules of Procedure of the Commission. OJ L 308, 8. prosince 2000, s. 26-34.

Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Institute for Security Studies (2001/554/CFSP). OJ L 200, 25. července 2001, s. 1 a násl.

Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre (2001/555/CFSP). OJ L 200, 25. července 2001, s. 5-11.

Regulation 178/2002 of the European Parliament and of the Council of January 28, 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. OJ L 31, 1. února 2002, s. 1 a násl.

Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA). OJ L 63, 6. března 2002, s. 1 a násl.

Regulation 1406/2002 of the Parliament and of the Council of 27 June 2002 establishing a European Maritime Safety Agency. OJ L 208, 5. srpna 2002, s. 1 a násl.

Regulation 1592/2002 of the Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency. OJ L 240, 7. září 2002, s. 1 a násl.

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.

z.č. 62/2003 Sb. v platném znění.

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.

Council Regulation 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes. OJ L 11, 16. ledna 2003, s. 1 a násl.

Decision 2003/223 of the Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government of 21 March 2003 on an amendment to Article 10.2 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank. OJ L 83, 1. dubna 2003, s. 66 a násl.

Regulation 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. OJ L 297, 15. listopadu 2003, s. 1 a násl.

Interinstitutional agreement on better law-making. OJ C 321, 31. prosince 2003, s. 1 a násl.

Decision taken by Common Agreement between the Representatives of the Member States, meeting at Head of State of Government Level of 13 December 2003 on the location of the seats of certain offices and agencies of the European Union. OJ L 29, 3. února 2004, s. 15.

Regulation 460/2004 of the Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing the European Network and Information Security Agency. OJ L 77, 13. března 2004, s. 1 a násl.

Decision 2004/257 of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank. OJ L 80, 18. března 2004, s. 33 a násl.

Council Decision 2004/407 of 26 April 2004 amending Articles 51 and 54 of the Protocol on the Statute of the Court of Justice. OJ L 132, 29. dubna 2004, s. 5-6.

Regulation 851/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 establishing a European Centre for disease prevention and control. OJ L 142, 30. dubna 2004, s. 1 a násl.

Regulation 881/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 establishing a European railway agency. OJ L 164, 30. dubna 2004, s. 1 a násl.

Regulation 726/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency. OJ L 136, 30. dubna 2004, s. 1 a násl.

Rozhodnutí Rady 2004/537 ze dne 29. června 2004 o jmenování generálního tajemníka Rady Evropské unie, vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Úřední věstník L 236, 7. července 2004, s. 16.

Rozhodnutí Rady 2004/538 ze dne 29. června 2004 o jmenování zástupce generálního tajemníka Rady Evropské unie. Úřední věstník L 236, 7. července 2004, s. 17.

Společná akce Rady 2004/551/SZBP ze dne 12. července 2004 o zřízení Evropské obranné agentury. Úř. věst. L 245, 17. července 2004, s. 17-28.

Nařízení Rady 1321/2004 ze dne 12. července 2004 o zřízení řídicích struktur pro evropské družicové navigační programy. Úř. věst. L 246, 20. července 2004, s. 1 a násl.

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.

Kodifikované znění jednacího řádu EHSV. Úř. věst. L 348, 24. listopadu 2004, s. 27 a násl.

Nařízení Rady č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. L 349, 25. listopadu 2004, s. 1 a násl.

Jednací řád Účetního dvora Evropských společenství. Úř. věst. L 18, 20. ledna 2005, s. 1 a násl.

Nařízení Rady 768/2005 ze dne 26. dubna 2005, kterým se zřizuje Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu. Úř. věst. L, 21. května 2005, s. 1 a násl.

Akt o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie. Úřední věstník L 157, 21. června 2005, s. 203 a násl.

Rozhodnutí Rady 2005/681/SVV ze dne 20. září 2005 o zřízení Evropské policejní akademie a o zrušení rozhodnutí 2000/820/SVV. Úř. věst. L 256, 1. října 2005, s. 63-70.

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

Prohlášení Rady týkající se rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Komisí. Úřední věstník C 161, 1. prosince 2005, s. 1 a násl.

Informace z Rady. Úř. věst. L 327, 14. prosince 2005, s. 19.

Rozhodnutí Komise 2005/960 z 15. listopadu 2005, kterým se mění jednací řád Komise. Úřední věstník L347, 30. prosince 2005, s. 83-90.

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení. Úřední věstník C 139, 14. června 2006, s. 1 a násl.

Usnesení Evropského parlamentu o hladu v Nigeru. Úřední věstník C 193 E, 17. srpna 2006, s. 344.

Rozhodnutí Rady 2006/683 ze dne 15. září 2006, kterým se přijímá jednací řád Rady. Úřední věstník L 285, 16. října 2006, s. 47 a násl.

Výroční zpráva Účetního dvora za rozpočtový rok 2005. Úř. věst. C 263, 31. října 2006, s. 1 a násl.

Nařízení Rady 1756/2006 ze dne 28. listopadu 2006, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2667/2000 o Evropské agentuře pro obnovu. Úř. věst. L 332, 30. listopadu 2006, s. 18.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky. Úř. věst. L 396, 30. prosince 2006, s. 1 a násl.

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.



Rozhodnutí Rady 2007/4 z 1. ledna 2007 měnící jednací řád Rady. Úřední věstník L 1, 4. ledna 2007, s. 1-2.

Jednací řád Výboru regionů. Úř. věst. L 23, 31. ledna 2007, s. 1 a násl.

Nařízení Rady 168/2007 ze dne 15. února 2007 o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva. Úř. věst. L 53, 22. února 2007, s. 1 a násl.

### 11.3 Citovaná literatura

Arnall, Anthony a kol., 2006. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*. 5th edition. London: Sweet and Maxwell.

Arnall, Anthony, 2006. *The European Union and its Court of Justice*. 2nd edition. Oxford: OUP.

Arnall, Antony, 2000. Left to its own devices? Opinion 2/94 and the protection of fundamental rights in the European Union. IN: Alan Dashwood a Christophe Hillion (eds), *The General Law of EC External Relations*. London: Sweet and Maxwell, s. 61-78.

Barents, René, 2004. The Court of Justice in the Draft Constitution. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, roč. 11, č. 2, s. 121-41.

Bast, Jürgen a Armin von Bogdandy, 2006. The Vertical Order of Competences. IN: Jürgen Bast a Armin von Bogdandy (eds), *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart, s. 335-72.

Bermann, Georgie A., 2004. Executive Power in the New European Constitution. *Jean Monnet Working Paper 5/04*.

Beukers, Thomas, 2006. The Barroso Drama: Enhancing Parliamentary Control Over the European Commission and the Member States. *European Constitutional Law Review*, r. 2, č. 1, s. 21-53.

Bieber, Roland a kol., 1985. *An ever closer Union: A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Bobek, Michal a kol., 2005. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde.

Bobek, Michal, 2004. *Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES*. Praha: C. H. Beck.

Bobek, Michal, 2006. A New Legal Order, or a Non-existent one? Some (Early) Experience in the Application of EU Law in Central Europe. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, roč. 2, s. 265-98.

Bobek, Michal, 2007. Asistent soudce – mezi „dones sbírkou“ a čarodějovým učněm. Dostupné na <http://jinepravo.blogspot.com/2007/02/asistent-soudce-mezi-dones-sbrkou.html> (navštíveno 18. června 2007).

Brent, Richard, 1995. The Binding of Leviathan: The Changing Role of the European Commission in Competition Cases. *International and Comparative Law Quarterly*, roč. 44, č. 2, s. 255-79.

Brunkhorst, Hauke, 2006. The Legitimation Crisis of the European Union. *Constellations*, roč. 13, č. 2, s. 165-180.

Buiter, Willem, 1999. Alice in Wonderland. *Journal of Common Market Studies*, roč. 37, č. 2, s. 181-209.

Bunse, Simone a kol., 2005. Shared Leadership in the EU: Theory and Reality. IN: Deirdre Curtin (ed), *The EU Constitution: The Best Way Forward?* The Hague: Asser Press, s. 283-95.

- Burley, Anne-Marie a Walter Mattli, 1993. Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, roč. 41, č. 1, s. 41-76.
- Burns, Charlotte, 2004. Codecision and the European Commission: A Study of Declining Influence? *Journal of European Public Policy*, roč. 11, č. 1, s. 1-18.
- Cini, Michelle, 2002. The Commission: An Unelected Legislature. *Journal of Legislative Studies*, roč. 8, č. 4, s. 14-26.
- Commission Européenne, 2006. XXIIIème rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2005): Annexe Statistique II : Procédures d'infractions - ventilation par étape, base juridique, Etat membre et secteur.
- Committee of Independent Experts, 1999. First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission. Dostupné na [http://www.europarl.europa.eu/experts/report1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/experts/report1_en.htm) (navštíveno 12. ledna 2007).
- CONV 636/03. Dostupné na <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00636en03.pdf> (navštíveno 14. června 2007).
- Corbett, Richard a kol., 2005. *The European Parliament*. 5th edition. London: John Harper.
- Craig, Paul a Gráinne de Búrca, 2003. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 3rd edition. Oxford: OUP.
- Craig, Paul, 2000. The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organization. *European Law Journal*, roč. 6, č. 1, s. 98-116.
- Craig, Paul, 2003. The Constitutionalisation of Community Administration. *European Law Review*, roč. 28, č. 6, s. 840-64.
- Craig, Paul, 2004. European Governance: Executive and Administrative Powers under the New Constitutional Settlement. *Jean Monnet Working Paper 5/04*.
- Crum, Ben, 2005. Tailoring Representative Democracy to the European Union- Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit. *European Law Journal*, roč. 11, č. 4, s. 452-67;
- Culen, Holly a Andrew Charlesworth, 1999. Diplomacy by other means: the use of legal basis litigation as a political strategy by the European Parliament and Member States. *Common Market Law Review*, roč. 36, č. 6, s. 1243-70.
- Dashwood, Alan a Angus Johnston, 2004. The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty. *Common Market Law Review*, roč. 41, č. 6, s. 1481-1518.
- Dashwood, Alan, 2001. The Constitution of the European Union after Nice: law-making procedures. *European Law Review*, roč. 26, č. 2, s. 215-38.
- de Haan, Jakob a kol., 2004. The Transparency and Credibility of the European Central Bank. *Journal of Common Market Studies*, roč. 42, č. 4, s. 775-94.
- de Schoutheete, Philippe a Helen Wallace, 2002. The European Council. *Notre Europe Research and European Issues No. 19*.
- de Schoutheete, Philippe, 2006. The European Council. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 37-59.
- Dinan, Desmond, 1999a. *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. Houndmills: Palgrave.

- Dinan, Desmond, 1999b. Governance and Institutions: A Transitional Year. *Journal of Common Market Studies*, roč. 37, č. 4, s. 37-61.
- Dočkal, Vít a Petr Kaniok, 2005. *Evropská unie tak akorát*. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/admin/gallery/0/ec7532ee56c7e0d8ca28c789102e4c69.pdf> (navštíveno 3. července 2007).
- Douglas-Scott, Sionaidh, 2002. *Constitutional Law of the European Union*. Harlow: Longman.
- Drulák, Petr a Jan Karlas, 2007. Co dělat s Evropskou ústavní smlouvou? *Mezinárodní politika*, roč. 31, č. 3, s. 17-19.
- Dumbrovský, Tomáš, 2006. Vývoj judikatury Evropského soudního dvora v otázce postavení Evropského parlamentu. *Jurisprudence*, roč. 6, č. 2, s. 17-26.
- Edwards, David, 1995. How the Court of Justice Works. *European Law Review*, roč. 20, č. 6, s. 539-58.
- Egenberg, Morten, 2003. The European Commission. IN: Michele Cini (ed), *European Union Politics*. Oxford: OUP, s. 131-47.
- Eriksen, Erik a kol., 2005. *The European Constitution: The Rubicon Crossed?* Oslo: Arena.
- European Central Bank, 2004. *The Monetary Policy of the ECB*. Frankfurt: European Central Bank.
- European Commission, 1985. Completing the Internal Market. *COM (85) 310*.
- European Commission, 2000a. Proposal for a Council Regulation on the Community patent. *COM (2000) 412 final*.
- European Commission, 2000b. White Paper on Food Safety. *COM (1999) 719 final*.
- European Commission, 2002. The operating framework for the European Regulatory Agencies. *COM(2002) 718 final*.
- European Commission, 2003a. A Constitution for the Union. *COM(2003) 548 final*.
- European Commission, 2003b. Proposal for a Council Decision establishing the Community Patent Court and concerning appeals before the Court of First Instance. *COM (2003) 828 final*.
- European Commission, 2005a. Application of Article 228 of the EC Treaty. *SEC(2005) 1658*. Dostupné na [http://ec.europa.eu/community\\_law/eulaw/pdf/sec\\_2005\\_1658\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/sec_2005_1658_en.pdf) . (navštíveno 10. prosince 2006).
- European Commission, 2005b. General Report on Activities of the European Union. Dostupné na <http://europa.eu/generalreport/en/2004/pt0803.htm> (navštíveno 17. ledna 2007).
- European Commission, 2006a. Competition: Commission imposes penalty payment of €280.5 million on Microsoft for continued non-compliance with March 2004 Decision. *IP/06/979*. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/979&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (navštíveno 7. ledna 2007).
- European Commission, 2006b. Report from the Commission on the working of committees during 2005. *SEC(2006) 1065*.
- European Commission, 2006c. Eurobarometer 65- First Results. Dostupné na [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/madrid/pdf/eb65/eb65\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/madrid/pdf/eb65/eb65_first_en.pdf) (navštíveno 15. května 2007).

- European Commission, 2006d. *Legislative acts adopted, repealed or expiring in 2005*. Dostupné na <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg115.htm> (navštíveno 15. července 2007).
- European Convention, 2002. *Legislative procedures (including the budgetary procedure): current situation*. CONV 216/02.
- European Council, 2002. *Presidency Conclusions Seville*. SN 200/02.
- European Council, 2007. *Presidency Conclusions, Brussels 21/22 June 2007*. 11177/07 CONCL 2.
- European Investment Bank, 2006. *Keydata*. Dostupné na <http://www.eib.europa.eu/about/index.asp?designation=keydata> (navštíveno 20. ledna 2007).
- European Ombudsman 2007. *Annual Report 2006*. Strasbourg: Office of European Ombudsman
- European Ombudsman, 1996. *Report for the year 1995*. Dostupné na [http://www.ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95\\_1.htm](http://www.ombudsman.europa.eu/report95/en/rep95_1.htm) (navštíveno 25. ledna 2007).
- European Ombudsman, 1998. *Report for the year 1997*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Parliament, 1997. *Report on alleged contraventions or maladministration in the implementation of Community law in relation to BSE*. A4-0020/97/A.
- European Parliament, 2000. *Report on the European Parliament's proposals for the Intergovernmental Conference*. A5-0086/2000 Final.
- European Parliament, 2006. *Report on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year March 2004 - December 2005*. A6-0178/2006 Final.
- Evropská komise, 2005. *Provádění lisabonského programu Společenství: Strategie pro zjednodušení právního prostředí*. KOM (2005) 535 v konečném znění.
- Evropská komise, 2006a. *Legislativní a pracovní program Komise na rok 2007*. KOM (2006) 629 v konečném znění.
- Evropská komise, 2006b. *Souhrnná zpráva o činnosti Evropské unie: 2005*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.
- Evropská komise, 2006c. *Eurobarometr 65- Národní zpráva Česká republika*. Dostupné na [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_cz\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_cz_nat.pdf) (navštíveno 15. května 2007).
- Evropská komise, 2007. *Souhrnná zpráva o činnosti Evropské unie: 2006*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.
- Evropský parlament, 2004a. *Návrh na vyslovení nedůvěry Komisi*. B-5-0189/2004. Dostupné na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B5-2004-0189+0+DOC+PDF+V0//CS> (navštíveno 12. ledna 2007).
- Evropský parlament, 2004b. *Zpráva o činnosti 1. květen 1999- 30. duben 2004*. PE 287.644.
- Evropský účetní dvůr, 2004. *Zkvalitňování finančního řízení Evropské unie*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.
- Evropský veřejný ochránce práv, 2005a. *Evropský kodex řádné správní praxe*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.

- Evropský veřejný ochránce práv, 2005b. Zvláštní zpráva Evropského veřejného ochránce práv Evropskému parlamentu následující po návrhu doporučení Radě Evropské unie ke stížnosti 2395/2003/GG. Dostupné na <http://www.ombudsman.europa.eu/special/pdf/cs/032395.pdf>
- Evropský veřejný ochránce práv, 2005c. *Výroční zpráva 2004*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.
- Evropský veřejný ochránce práv, 2006. *Výroční zpráva 2005*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství.
- Farrell, Henry a Adrienne Héritier, 2004. Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making. *Comparative Political Studies*, roč. 37, č. 10, s. 1184-1212.
- Fiala, Petr a Markéta Pitrová, 2003. *Evropská unie*. Brno: CDK.
- Føllesdal, Andreas a Simon Hix, 2006. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, roč. 44, č. 3, s. 533-62.
- Føllesdal, Andreas, 2004. Legitimacy Theories of the European Union. *Arena Working Paper 04/15*.
- Fontaine, Pascal, 2004. *Evropa ve 12 lekcích*. Dostupné na <http://www.evropska-unie.cz/download.asp?id=898> (navštíveno 3. července 2007).
- Forwood, Nicholas, 2003. The judicial architecture of the European Union- the challenges of change. IN: Mark Hoskins (ed), *A True European: Essays for Judge David Edward*. Oxford: Hart, s. 81-91.
- General Secretariat of the Council, 2002. Preparing the Council for the Enlargement. *S0044/0*.
- General Secretariat of the Council, 2006. *Council Guide I. The Presidency Handbook*. Brussels: General Secretariat of the Council
- Gormley, Laurince, 2002. The Judicial Architecture of the European Union after Nice. IN: Anthony Arnall a Daniel Wincott (eds), *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: OUP, s. 133-46.
- Grinsven, Peter van, 2003. The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century. *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy No. 88*.
- Hagemann, Sara, a Julia De Clerck-Sachsse, 2007. *Old Rules, New Game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*. Brussels: CEPS.
- Hallstein, Walter, 1972. *Europe in the Making*. London: Allen & Urwin.
- Harlow, Carol a Richard Rawlings, 2006. Accountability and law enforcement: the centralized EU infringement procedure. *European Law Review*, roč. 31, č. 6, s. 447-75.
- Havlík, Vlastimil, 2004. *Volební zákon pro volby do Evropského parlamentu*. Dostupné na <http://www.globalpolitics.cz/volebni-zakon-ep.html> (navštíveno 15. ledna 2007).
- Havlín, Miloslav, 2005. Soud pro veřejnou službu-nový soudní orgán EU. Dostupné na <http://www.europeum.org/dispatch.php?aid=779> (navštíveno 15. června 2007).
- Hayes-Renshaw, Fiona a Hellen Wallace, 2006. *The Council of Ministers*. 2nd edition. Houndmills: Palgrave.

- Hazel, Cameron, 2006. Establishment of the European Union Civil Service Tribunal. *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, roč. 5, č. 2, s. 273-83.
- Heisenberg, Dorothee, 2005. The Institution of "Consensus" in the European Union: Formal versus Informal Decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, roč. 44, č. 1, s. 65-90.
- Hix, Simon a kol., 2005. Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001. *British Journal of Political Science*, roč. 39, č. 2, s. 209-34.
- Hix, Simon a kol., 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: CUP.
- Hix, Simon, 2005. The Political System of the European Union. 2nd edition. London: Palgrave.
- Hix, Simon, 2006. Politics: the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU? *Notre Europe Policy Paper no. 19*.
- Hooghe, Liesbet a Neill Nugent, 2006. The Commission's Services. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 147-68.
- Hooghe, Lisbet, 2001. *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: CUP.
- Hutala, Heidi, 2005. The Role of Parliaments in the EU Constitutional Framework: A Partnership or Rivalry? IN: Deirdre Curtin (ed), *The EU Constitution: The Best Way Forward?* The Hague: Asser Press, s. 223-32.
- Chalmers, Damian a kol., 2006. *European Union Law: Texts and Materials*. Cambridge: CUP.
- Chalmers, Damian, 1997. Judicial Preferences and the Community Legal Order. *Modern Law Review*, roč. 30, č. 2, s. 164-99.
- Chalmers, Damian, 2005. The Court of Justice and the Constitutional Treaty. *International Journal of Constitutional Law*, roč. 4, č. 3, s. 428-53.
- Jacobs, Francis, 2004. Recent and Ongoing measures to Improve the Efficiency of the European Court of Justice. *European Law Review*, roč. 29, č. 6, s. 823-30.
- Jacqué, Jean-Paul, 2004. The Principle of Institutional Balance. *Common Market Law Review*, roč. 41, č. 3, s. 383-91.
- Jeffery, Charlie, 2006. Social and Regional Interests. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 312-30.
- Joerges, Christian a Jürgen Neyer, 1997. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. *European Law Journal*, r. 3, č. 3, s. 273-99.
- Karlas, Jan, 2006. Co ukázalo roční reflexní období po odmítnutí Evropské ústavní smlouvy? *Mezinárodní politika*, roč. 30, č. 6, s. 31-4.
- Karlsson, Christer, 2001. *Democracy, Legitimacy and the European Union*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Kassim, Hussein (ed), 2000. *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: OUP.
- Kelemen, Daniel, 2002. The Politics of Eurocratic Structure and the New European Agencies. *West European Politics*, roč. 25, č. 4, s. 93-118.
- Kennedy, Tom, 2006. In: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s.125-43.

- Klíma, Karel a kol., 2003. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.
- Klíma, Karel, 2003. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Aspi.
- Knill, Christoph, 2001. *The Europeanisation of National Administrations*. Cambridge: CUP.
- König, Petr, a Lubor Lacina, 2004. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C.H. Beck.
- Koopmans, Thijmen, 2000. The Theory of Interpretation and the Court of Justice. IN: David O'Keeffe a Antonio Bavasso (eds), *Judicial Review in European Union Law*. The Hague: Kluwer Law, s. 45-58.
- Král, David, 2005. Ministr zahraničí EU a Evropský útvar pro vnější činnost. *Mezinárodní politika*, roč. 29, č. 6, s. 8-10.
- Kühn, Zdeněk a kol., 2006. *Judikatura a právní argumentace: Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Praha: Auditorium.
- Ladeur, Karl-Heinz, 1996. The New European Agencies. The European Environment Agency and Prospects for a European Network of Environmental Administrations. *EUI RSC Working Paper 1996/50*.
- Laffan, Brigid, 2006. Financial Control. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 210-28.
- Lenaerts, Koen a Amaryllis Verhoeven, 2000. Towards a Legal Framework for Executive Rule-making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision. *Common Market Law Review*, roč. 37, č. 3, s. 645-86.
- Lenaerts, Koen a Amaryllis Verhoeven, 2002. Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance. IN: Christian Joerges (ed), *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford: OUP, s. 35-88.
- Lenaerts, Koen a Damien Gerard, 2004. The structure of the Union according to the Constitution for Europe : the emperor is getting dressed. *European Law Review*, roč. 29, č. 3, s. 289-322.
- Lenaerts, Koen a kol., 2006. *Procedural Law of the European Union*. 2nd edition. London: Sweet and Maxwell.
- Lenaerts, Koen a Piet Van Nuffel, 2005. *Constitutional Law of the European Union*. 2nd edition. London: Sweet and Maxwell.
- Lewis, Jeffrey, 2006. National Interests: Coreper. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition (Oxford: OUP), s. 272-91.
- Ludlow, Peter, 2002. *The Laeken Council*. Brussels: EuroComment.
- Magnette, Paul, 2001. Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context. *European Law Journal*, roč. 7, č. 3, s. 292-310.
- Majone, Giandomenico, 2002a. Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity. *European Law Journal*, roč. 8, č. 3, s. 319-39.
- Majone, Giandomenico, 2002b. The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization. *Governance*, roč. 15, č. 3, 375-92.

- Majone, Giandomenico, 2006. Managing Europeanization- The European Agencies. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 190-209.
- Mather, James, 2005. European Parliamentary Electoral Law and the 2004 Elections: Towards Uniformity or Commonality? IN: Juliet Lodge (ed), *The 2004 Elections to the European Parliament*. Houndmills: Palgrave, s. 18-32.
- Maurer, Andreas, 1999. *(Co-)Governing after Maastricht: The European Parliament's institutional performance 1994 – 1998*. Luxembourg: European Parliament.
- Maurer, Andreas, 2003. The Legislative Powers and Impact of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, roč. 41, č. 2, s. 227-48.
- McCarthy, Rosarie, 1997. The Committee of the Regions: an advisory body's tortuous path to influence. *Journal of European Policy Policy*, roč. 4, č. 3, s. 439-54.
- McCormick, John, 2002. *Understanding the European Union*. 2nd edition. Houndmills: Palgrave.
- McNamara, Kathleen, 2006. Managing the euro. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 169-89.
- Metcalf, David, 1998. Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council. *International Negotiation*, roč. 3, č. 3, s. 413-34.
- Metcalf, Les, 2000. EMEA: Innovation in European Public Management. IN: Giandomenico Majone (ed), *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governances*. *Report Presented to the Commission*, s. 175-217.
- Middlemas, Keith, 1995. *Orchestrating Europe: The Informal Politics of European Union 1973-1995*. London: Fontana Press.
- Mocek, Michal, 2003. Evropský parlament schválil vstup Česka do EU. *MF Dnes*, 10. dubna 2003, s. A1.
- Moravcsik, Andrew, 2002. Europe without Illusions. *Contribution from Third Spaak Foundation – Harvard University Conference*, Brussels, 6. září 2002.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, 2002. The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union. *European Foreign Affairs Review*, roč. 7, č. 3, s. 257-82.
- Müller-Graf, Peter Christian, 2003. Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags. *Integration*, Heft 4/03, s. 301-16.
- Nieto, Eva, 2005. The Strengthening of the Commission Competences by the Constitutional Treaty and the Principle of Balance of Power. *EUI Working Paper RSCAS No. 2005/03*.
- Norman, Peter, 2005. *The Accidental Constitution*. 2nd edition. Brussels: Eurocomment.
- Nugent, Neill, 2000. *The European Commission*. Houndmills: Palgrave.
- Nugent, Neill, 2006. *The Government and Politics of the European Union*. 6th edition. Houndmills: Palgrave.
- Palayret, Jean-Marie (ed), 2006. *Visions, Votes and Vetoes: The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years on*. Brussels: Peter Lang.



- Passos, Ricardo, 2005. The Expanding Role of the European Parliament. IN: Deirdre Curtin (ed), *The EU Constitution: The Best Way Forward?* The Hague: Asser Press, s. 327-44.
- Pavlovič, Branislav, 2003. Európske voľby - cesta k väčšej legitimitě Európskeho parlamentu? *Politologická revue*, roč. 9, č. 2, s. 80-103.
- Perottino, Michel, 2004. Legitimita voleb do Evropského parlamentu. IN: Michal Klíma a Jan Bureš (eds), *Kam kráčíš, Evropská unie?* Plzeň: Aleš Čeněk, s. 56-62.
- Peterson, John a Elizabeth Bomberg, 1999. *Decision-making in the European Union*. Houndmills: Palgrave.
- Peterson, John, 2006. The College of Commissioners. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 81-103.
- Petite, Michel a Clemens Ladenburger, 2005. The Evolution in the Role and Powers of the European Commission. IN: Deirdre Curtin (ed), *The EU Constitution: The Best Way Forward?* The Hague: Asser Press, s. 309-22.
- Paris, Jean-Claude, 2006. *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. Cambridge: CUP.
- Pitrová, Markéta a Petr Kaniok, 2005. Institut předsednictví Evropské unie - principy, problémy a reforma. *Mezinárodní vztahy*, roč. 40, č. 3, s. 5-23.
- Plechanovová, Běla, 2004. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Karolinum.
- Plechanovová, Běla, 2006. Je rozhodovací procedura v Radě Evropské unie spravedlivá? Principy zastoupení a důsledky změn rozhodovací procedury navrhované ústavní smlouvou. *Mezinárodní vztahy*, roč. 41, č. 1, s. 5-22.
- Pollack, Mark, 2005. Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? *Annual Review of Political Science*, roč. 8, s. 357-98.
- Prodi, Romano, 2001. For a strong Europe, with a grand design and the means of action. Proslov na Institut d'Etudes politiques Paris. Dostupné na [http://www.europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp290501\\_en.pdf](http://www.europa.eu/constitution/futurum/documents/speech/sp290501_en.pdf) (navštíveno 12. ledna 2007).
- Rasmussen, Hjalte, 1986. *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policymaking*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Shackleton, Michael. The European Parliament. IN: John Peterson a Michael Shackleton (eds), *The Institutions of the European Union*. 2nd edition. Oxford: OUP, s. 104-24.
- Shaw, Jo, 2002. Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism: the Challenge for the Convention on the Future of the Union. *The Federal Trust Online Paper No. 1/02*.
- Scharpf, Fritz, 1988. The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, roč. 66, č. 3, s. 239-78.
- Schendelen, Rinus, 2004. *Machiavelli v Bruselu aneb jako lobovat v Evropské unii*. Brno: Barrister a Principal.
- Schmitter, Phillippe C., 2000. *How to Democratize the European Union...and Why Bother?* Oxford: Rowman & Littlefield.

- Schout, Adriaan, 2000. The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity? IN: Giandomenico Majone (ed), *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governances. Report Presented to the Commission*, s. 80-174.
- Schuz, Heiner a Thomas König, 2000. Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science*, roč. 44, č. 4, s. 653-66.
- Slaughter, Anne-Marie, 2004. *The Real New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Soudní dvůr, 2007. *Výroční zpráva 2006*. Lucemburk: Soudní dvůr.
- Stark, Christiane, 2002a. Evolution of the European Council: The Implications of a Permanent Seat. Prezentováno na Thirty-second UACES Annual Conference. Dostupné na [www.dragoman.org/ec/belfast-2002.pdf](http://www.dragoman.org/ec/belfast-2002.pdf) (navštíveno 12. prosince 2006).
- Stark, Christine, 2002b. Different types of meetings of the EU Heads of government. Dostupné na <http://www.dragoman.org/ec/head-eu.pdf> (navštíveno 14. prosince 2006).
- Stehlík, Václav, 2005. Teoretické aspekty pojmu "soud" v řízení o předběžné otázce podle čl. 234 SES na pozadí judikatury ESD. *Právník*, roč. 144, č. 7, s. 704-39.
- Stehlík, Václav, 2006. *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*. Olomouc: Univerzita Palackého.
- Stein, Eric, 1981. Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. *The American Journal of International Law*, roč. 75, č. 1, s. 1-27.
- Svoboda, Pavel, 2004. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H.Beck.
- Svoboda, Pavel, 2007. *Právo vnějších vztahů Evropské unie*. Praha: Linde.
- Syllová, Jindřiška a kol., 2005. *Ústava pro Evropu: Komentář*. Praha: C. H. Beck.
- Škrábalová, Lenka, 2005. Co všechno potřebujete vědět o Evropském ombudsmanovi. Dostupné na [http://www.europeum.org/dispatch\\_article.php?aid=784](http://www.europeum.org/dispatch_article.php?aid=784) (navštíveno 25. ledna 2007).
- Tallberg, Jonas, 2006. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: CUP.
- Tallberg, Jonas, 2007. Bargaining Power in the European Council. *SIEPS 2007: 1*.
- Taulegne, Beatrice, 1993. *Le Conseil Européen*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Tichý, Luboš a kol., 2004. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck.
- Tichý, Luboš a kol., 2006. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck.
- Tridimas, Takis, 1996. The Court of Justice and Judicial Activism. *European Law Review*, roč. 21, č. 3, s. 199-210.
- Tridimas, Takis, 1997. The Role of the Advocate General in the Development of Community Law: Some Reflections. *Common Market Law Review*, roč. 34, č. 6, s. 1349-87.
- Tsakatika, Myrto, 2005. Claims to Legitimacy: The European Commission between Continuity and Change. *Journal of Common Market Studies*, roč. 43, č. 1, s. 193-220.
- Turner, Catherine a Rodolph Muñoz, 1999. Revising the judicial architecture of the European Union. *Yearbook of European Law*, roč. 19, s. 1-93.
- Týč, Vladimír, 2004. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. vydání. Praha: Linde.

- UK Parliament, 2007. *Reports on Council Meetings*. Dostupné na [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/european\\_scrutiny/councils.cfm](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/european_scrutiny/councils.cfm) (navštíveno 15. února 2007).
- van Schendelen, Rinus, 1996. The Council Decides?: Does the Council Decide? *Journal of Common Market Studies*, roč. 34, č. 4, s. 532–48.
- Vos, Ellen, 2000. EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis. *Journal of Consumer Policy*, roč. 23, č. 3, s. 227-55.
- Výroční zpráva Účetního dvora za rozpočtový rok 2005. Úřední věstník C 263, 31. října 2006, s. 1 a násl.
- Weatherill, Stephen a Paul Beaumont, 1995. *EC Law*. 2nd edition. London: Penguin.
- Werts, Jan, 1992. *The European Council*. Amsterdam: Elsevier Publishers.
- Westlake, Martin a David Galloway, 2004. *The Council of the European Union*. 3rd edition. London: John Harper.
- Záluský, Jan, 2006. Kuřáci v práci firmám v Česku příliš nevadí. *MF Dnes*, 10. října 2006, s. A1.
- Zbiral, Robert, 2006a. Další kolo rozsudků týkajících se boje Unie proti terorismu. *Jurisprudence*, roč. 15, č. 7, s. 47-51.
- Zbiral, Robert, 2006b. Evropský demos: utopie, skutečnost, či entita ve vývoji? *Právník*, roč. 145, č. 4, s. 471-80.
- Zbiral, Robert, 2006c. Ústavní smlouva a přístup jednotlivce ke spravedlnosti: vybrané problémy. *Jurisprudence*, roč. 15, č. 1, s. 31-4.
- Zbiral, Robert, 2007a. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně-politologický pohled*. Praha: Linde.
- Zbiral, Robert, 2007b. Má Evropská unie materiální ústavu? *Acta Iuridica Olomucensis*, roč. 2 (v tisku).
- Zbiral, Robert, 2007c. Právní otázky spojené s působením hlav států a vlád v rámci Evropské unie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny veřejného práva. Brno: Masarykova Univerzita, s. 1253-64.
- Zeff, Eleanor a Ellen Pirro (eds), 2006. *The European Union and the Member States*. 2nd edition. London: Lynne Rienner.

# Obsah

<b>1</b>	<b>ÚVOD</b> .....	<b>3</b>
1.1	Vymezení, cíle a členění práce .....	3
1.2	Zvolená metodologie .....	5
1.3	Rozbor použitých zdrojů .....	7
1.4	Vysvětlení formální stránky .....	8
1.5	Poděkování .....	9
<b>2</b>	<b>INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC UNIE: ZÁKLADY</b> .....	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>EVROPSKÝ PARLAMENT</b> .....	<b>13</b>
3.1	Pojem, stručný historický exkurs a právní základ.....	13
3.2	Složení.....	14
3.2.1	Počet poslanců.....	14
3.2.2	Volby do Parlamentu .....	15
3.2.3	Mandát člena Parlamentu.....	16
3.3	Organizace a fungování.....	17
3.3.1	Vnitřní organizace Parlamentu.....	17
3.3.2	Fungování a rozhodování Parlamentu .....	20
3.4	Pravomoci Parlamentu .....	22
3.4.1	Rozpočtová pravomoc (čl. 272 SES).....	22
3.4.2	Legislativní pravomoc.....	24
3.4.3	Kontrolní pravomoc.....	27
3.4.4	Poradní pravomoc .....	31
3.4.5	Pravomoc v oblasti vnějších vztahů .....	32
3.5	Evropský veřejný ochránce práv.....	32
3.6	Závěr a zhodnocení současného stavu .....	34
<b>4</b>	<b>RADA</b> .....	<b>37</b>
4.1	Pojem, stručný historický exkurs a právní základ.....	37
4.2	Složení.....	38
4.2.1	Členství v Radě a její konfigurace.....	38
4.2.2	Předsednictví Rady.....	40
4.3	Organizace a fungování.....	41
4.3.1	Vnitřní organizace Rady .....	41
4.3.2	Rozhodování v Radě.....	43
4.4	Pravomoci Rady.....	47
4.4.1	Legislativní pravomoc.....	47
4.4.2	Koordinace hospodářských politik členských států .....	48
4.4.3	Pravomoci vůči ostatním institucím Unie .....	48
4.4.4	Rozpočtová pravomoc .....	49
4.4.5	Pravomoc v druhém a třetím pilíři .....	49
4.5	Závěr a zhodnocení současného stavu .....	50

<b>5</b>	<b>EVROPSKÁ RADA .....</b>	<b>52</b>
5.1	Pojem, stručný historický exkurs a právní základ.....	52
5.2	Složení.....	53
5.3	Organizace a fungování.....	53
5.3.1	<i>Summity a jejich průběh.....</i>	53
5.3.2	<i>Způsob rozhodování.....</i>	54
5.4	Pravomoci Evropské rady.....	55
5.4.1	<i>Výkon pravomocí bez právní závaznosti.....</i>	55
5.4.2	<i>Výkon pravomocí s právní závazností v rámci zakládacích smluv.....</i>	56
5.5	Vztah k jiným institucím .....	57
5.6	Závěr a zhodnocení současného stavu .....	57
<b>6</b>	<b>KOMISE.....</b>	<b>59</b>
6.1	Pojem, stručný historický exkurs a právní základ.....	59
6.2	Složení.....	60
6.2.1	<i>Kolegium komisářů.....</i>	60
6.2.2	<i>Předseda Komise .....</i>	60
6.2.3	<i>Jmenování a odvolání komisářů.....</i>	62
6.2.4	<i>Charakteristika komisářů a jejich mandátu .....</i>	64
6.3	Organizace a fungování.....	65
6.3.1	<i>Vnitřní organizace Komise.....</i>	65
6.3.2	<i>Rozhodování Komise.....</i>	67
6.4	Pravomoci Komise.....	68
6.4.1	<i>Iniciální monopol Komise a určování priorit Unie .....</i>	69
6.4.2	<i>Pravomoci v dalších fázích legislativním procesu .....</i>	70
6.4.3	<i>Delegovaná legislativní pravomoc .....</i>	71
6.4.4	<i>Kontrolní pravomoci.....</i>	73
6.4.5	<i>Výkonné pravomoci.....</i>	75
6.4.6	<i>Pravomoci ve vnějších vztazích.....</i>	75
6.5	Závěr a zhodnocení současného stavu .....	76
<b>7</b>	<b>SOUDNÍ SYSTÉM UNIE .....</b>	<b>78</b>
7.1	Představení, stručný historický přehled a právní základ.....	78
7.2	Složení.....	79
7.2.1	<i>Evropský soudní dvůr.....</i>	79
7.2.2	<i>Soud prvního stupně.....</i>	80
7.3	Organizace a fungování.....	81
7.3.1	<i>Vnitřní organizace Evropského soudního dvora.....</i>	81
7.3.2	<i>Vnitřní organizace Soudu prvního stupně.....</i>	81
7.3.3	<i>Administrativa Soudního dvora .....</i>	82
7.3.4	<i>Rozhodování Soudního dvora a styl práce .....</i>	82
7.4	Pravomoci soudního systému Unie.....	85
7.4.1	<i>Působnost Soudního dvora.....</i>	85
7.4.2	<i>Druhy řízení.....</i>	86
7.4.3	<i>Rozdělení příslušnosti mezi jednotlivé části Soudního dvora .....</i>	91
7.5	Soudní komory.....	92
7.6	Závěr a zhodnocení současného stavu .....	93

<b>8</b>	<b>OSTATNÍ ORGÁNY UNIE .....</b>	<b>98</b>
<b>8.1</b>	<b>Účetní dvůr .....</b>	<b>98</b>
8.1.1	<i>Pojem, stručný historický exkurz a právní základ.....</i>	98
8.1.2	<i>Složení.....</i>	98
8.1.3	<i>Organizace a fungování.....</i>	98
8.1.4	<i>Pravomoci Účetního dvora.....</i>	99
8.1.5	<i>Závěr a zhodnocení současného stavu.....</i>	99
<b>8.2</b>	<b>Evropská centrální banka.....</b>	<b>99</b>
8.2.1	<i>Pojem, stručný historický exkurz a právní základ.....</i>	99
8.2.2	<i>Složení.....</i>	100
8.2.3	<i>Organizace a fungování.....</i>	100
8.2.4	<i>Pravomoci Evropské centrální banky.....</i>	101
8.2.5	<i>Závěr a zhodnocení současného stavu.....</i>	101
<b>8.3</b>	<b>Evropská investiční banka .....</b>	<b>102</b>
8.3.1	<i>Pojem, stručný historický exkurz a právní základ.....</i>	102
8.3.2	<i>Složení, organizace a fungování.....</i>	102
8.3.3	<i>Pravomoci Evropské investiční banky.....</i>	103
8.3.4	<i>Závěr a zhodnocení současného stavu.....</i>	103
<b>8.4</b>	<b>Evropský hospodářský a sociální výbor .....</b>	<b>103</b>
8.4.1	<i>Pojem, stručný historický exkurz a právní základ.....</i>	103
8.4.2	<i>Složení.....</i>	103
8.4.3	<i>Organizace a fungování.....</i>	104
8.4.4	<i>Pravomoci Evropského hospodářského a sociálního výboru.....</i>	104
8.4.5	<i>Závěr a zhodnocení současného stavu.....</i>	104
<b>8.5</b>	<b>Výbor regionů .....</b>	<b>104</b>
8.5.1	<i>Pojem, stručný historický exkurz a právní základ.....</i>	104
8.5.2	<i>Složení.....</i>	105
8.5.3	<i>Organizace a fungování.....</i>	105
8.5.4	<i>Pravomoci Výboru regionů.....</i>	105
8.5.5	<i>Závěr a zhodnocení současného stavu.....</i>	106
<b>9</b>	<b>EVROPSKÉ AGENTURY .....</b>	<b>107</b>
<b>9.1</b>	<b>Agentury v rámci prvního pilíře.....</b>	<b>108</b>
9.1.1	<i>Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání.....</i>	108
9.1.2	<i>Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek.....</i>	108
9.1.3	<i>Evropská agentura pro životní prostředí.....</i>	109
9.1.4	<i>Evropská nadace odborného vzdělávání.....</i>	110
9.1.5	<i>Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost.....</i>	110
9.1.6	<i>Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu (ochranné známky a průmyslové vzory).....</i>	110
9.1.7	<i>Evropská agentura pro léčiva.....</i>	111
9.1.8	<i>Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci.....</i>	112
9.1.9	<i>Odrůdový úřad Společenství.....</i>	112
9.1.10	<i>Překladačské středisko pro instituce Evropské unie .....</i>	113
9.1.11	<i>Evropská agentura pro obnovu.....</i>	113
9.1.12	<i>Evropská agentura pro bezpečnost potravin .....</i>	113
9.1.13	<i>Evropská agentura pro námořní bezpečnost.....</i>	114
9.1.14	<i>Evropská agentura pro bezpečnost letectví.....</i>	115

9.1.15	<i>Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací</i> .....	115
9.1.16	<i>Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí</i> .....	116
9.1.17	<i>Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Unie</i> .....	116
9.1.18	<i>Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu</i> .....	117
9.1.19	<i>Další agentury</i> .....	117
9.1.20	<i>Odpovědnost agentur a zhodnocení jejich činnosti</i> .....	118
<b>9.2</b>	<b>Orgány zřízené v rámci druhého a třetího pilíře</b> .....	<b>120</b>
9.2.1	<i>Satelitní středisko Evropské unie</i> .....	120
9.2.2	<i>Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti</i> .....	120
9.2.3	<i>Evropská obranná agentura</i> .....	121
9.2.4	<i>Evropský policejní úřad</i> .....	121
9.2.5	<i>Evropská policejní akademie</i> .....	122
9.2.6	<i>Evropská jednotka pro soudní spolupráci</i> .....	122
<b>10</b>	<b>ZÁVĚR: BUDOUCNOST INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE UNIE</b> .....	<b>124</b>
10.1	<b>Parlament v Reformní smlouvě</b> .....	127
10.2	<b>Rada v Reformní smlouvě</b> .....	128
10.3	<b>Evropská rada v Reformní smlouvě</b> .....	131
10.4	<b>Komise v Reformní smlouvě</b> .....	132
10.5	<b>Soudní dvůr v Reformní smlouvě</b> .....	133
10.6	<b>Ostatní orgány v Reformní smlouvě</b> .....	134
10.7	<b>Závěrečné poznámky</b> .....	135
<b>11</b>	<b>POUŽITÉ ZDROJE</b> .....	<b>138</b>
11.1	<b>Citované judikáty</b> .....	138
11.1.1	<i>Soudní dvůr</i> .....	138
11.1.2	<i>Soud prvního stupně</i> .....	140
11.2	<b>Citované právní akty</b> .....	140
11.3	<b>Citovaná literatura</b> .....	145
	<b>OBSAH</b> .....	<b>156</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b> .....	<b>160</b>
	<b>SEZNAM TABULEK</b> .....	<b>161</b>
	<b>ABSTRACT</b> .....	<b>162</b>

## Seznam použitých zkratek

CdT	Překladatelské středisko pro instituce Evropské unie
Cedefop	Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání
CEPOL	Evropská policejní akademie
CFCA	Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu
Coreper	Výbor stálých zástupců
CPVO	Odrůdový úřad Společenství
CUP	Cambridge University Press
ČR	Česká republika
DG	generální ředitelství
EAR	Evropská agentura pro obnovu
EASA	Evropská agentura pro bezpečnost letectví
EBOP	Evropská obranná a bezpečnostní politika
ECB	Evropská centrální banka
ECDC	Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí
ECR	European Court Reports
ECSB	Evropský systém centrálních bank
EDA	Evropská obranná agentura
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí
EFSA	Evropská agentura pro bezpečnost potravin
EHSV	Evropský hospodářský a sociální výbor
EIB	Evropská investiční banka
EMEA	Evropská agentura pro léčiva
EMSA	Evropská agentura pro námořní bezpečnost
ENISA	Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací
EPP-ED	skupina Evropské lidové strany a Evropských demokratů
ESD	Evropský soudní dvůr
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU-OSHA	Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci
Eurojust	Evropská jednotka pro soudní spolupráci
Europol	Evropský policejní úřad
EUSC	Satelitní středisko Evropské unie
FRONTEX	Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Unie
ISS	Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti
JŘ	jednací řád
OHIM	Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu
OJ	Official Journal of the European Union
OSN	Organizace spojených národů
OUP	Oxford University Press
Parlament	Evropský parlament
PES	skupina sociálních demokratů v Evropském parlamentu
Rec.	Recueil de la jurisprudence
SES	Smlouva o Evropském společenství
RS	Reformní smlouva
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SPS	Soud prvního stupně
SÚE	Smlouva o ústavě pro Evropu
SZBP	společná zahraniční a bezpečnostní politika



## Seznam tabulek

Tabulka 1: Počty poslanců v Parlamentu pro členské státy pro léta 2007-2009.....	14
Tabulka 2: Soudržnost politických skupin při hlasování v Parlamentu.....	17
Tabulka 3: Účast ve volbách do Evropského parlamentu v % (1979-2006) .....	35
Tabulka 4: Předsednictví v Radě mezi léty 2007-2020 .....	40
Tabulka 5: Rozdělení hlasů při váženém hlasování kvalifikovanou většinou v Radě .....	45
Tabulka 6: Složení Komise v období 2004-2009 (k 1. červenci 2007) .....	61
Tabulka 7: Seznam generálních ředitelství (DG) a služeb Komise.....	66
Tabulka 8: Narůstající nápad Soudního dvora (celkový počet přímých žalob a předběžných otázek) .....	96

## **Abstract**

The main objective of the presented thesis is to provide detailed analysis of the institutional framework of the European Union. By the accession of our country to the Union, the Czech Republic became a member of an organization that heavily influences the situation at the European continent. It is only up to our own efforts what role we will have in the decision-making and how we will be able to make our interest known and forged into decisions. The knowledge of the structure and functioning of the Union's institutions forms an indispensable part of the equation to success, as institutions are crucial components of each constitutional system. There is no doubt that European Union belongs to such systems, at least it has a constitution in a material sense of view.

The text is based on an innovative methodology, as it tries to link the world of formal legal rules and political practice. The former are represented by binding legal norms, such as the Founding Treaties and other parts of the primary law, secondary legislation or internal rules of the institutions, and last, but not least the jurisprudence of the Court of Justice, which further clarifies and fills the lacunae in these norms. Legal norms define the powers and operation of the institutions and create the basic framework of inter-institutional relations in the Union. It is thus necessary to base the work on formal rules, otherwise the principle of legitimacy is compromised.

On the other hand, the analysis of these rules is not sufficient. In the Union, similarly to the nation states, the perception of formal constitution only provides framework for realization of material constitution, or, in other words, for the practical functioning of the institutions. Numerous institutional aspects in the Union do have merely cursory basis in the legally binding rules (eg the role of European Council) or such a basis could not be found at all (culture of compromise in the Council).

The description and thorough examination of these informal rules and political practice therefore also form an integral part of the thesis. Conformities, but also differences and direct contradictions between material and formal constitution are typical for the Union. Unfortunately, the contemporary literature is not able to overcome the sectional divide between law and politics, the political science oriented sources often ignore the influence of formal rules or treat them as external factor which serve as a mere guideline for politicians, on the other hand legal texts usually only describe the formal framework and neglect the fact that practice could modify it noticeably. The thesis' aim is to cross the barrier and use the best from both fields.

The text also has additional objectives than to describe and analyse the legal and political aspects of the Union's institutions. By using extensive citation index in the form of footnotes, the reader will become acquainted with the newest Czech and mainly English specialized literature on the subject. Detailed references to legal sources are useful for practitioners. The terminology used in the text is harmonized with the translations used in official documents of the Union and should serve for streamlining of the vocabulary in the Czech environment.

The content of the thesis accepts the traditional structure of books dedicated to the Union's institutions. It is divided into sections according to the names of the organs, not according to the horizontal division of competences. But because the institutions are not self-standing subjects and are interdependent, numerous cross-references are used. Each section has similar structure: in the initiatory part the institution is briefly introduced and its historical progress and legal basis are shortly described. The following subsection analyses the composition of the institution, the characteristics of its members including the process of their nomination. Internal vertical division and the decision-making in the institution are examined by the third subsection. The list of competences and their exercise concentrate on the first pillar and form the core of the next subsection. The final subsections brought also normative viewpoints and evaluate the contemporary position of each institution and its weak and strong points.

The text is divided into ten sections including the introduction. The second one compares the system of Union's institutions with institutional frameworks of international organizations and nation states. Sections three to seven analyze in great detail the five most important organs of the Union (European Parliament, Council, European Council, Commission, Court of Justice). The eight section deals with the less important institutions, but those which also have their places in the Founding Treaties. The next to last section describes agencies that have lately become an important element of the institutional development in order to improve the regulatory abilities of the Union. The final section generalizes the current problematic aspects of the framework and closely investigates the changes in the institutional set-up which would be resulting from the ratification of the Reform Treaty.