

## 3 INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE

### RYCHLÝ NÁHLED KAPITOLY



Tato kapitola pojednává o soustavě institucí, které Evropská unie v průběhu svého formování vytvořila za účelem zabezpečení jejího fungování. Právě existence silných orgánů, které tvoří vlastní právo, které je závazné pro členské státy, ale i pro fyzické a právnické osoby na území Evropské unie, odlišuje Evropskou unii od klasických mezinárodních organizací, a je jedním ze základních pilířů její akceschopnosti a dynamičnosti. Základní institucionální rámec vychází ze základního členění institucí Unie podle rozsahu jejich pravomocí. Skupinu hlavních institucí tvoří Evropská rada, Rada, Evropská komise, Evropský parlament, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr. Mimo tyto hlavní instituce existuje i skupina poradních orgánů, přičemž mezi nejdůležitější patří Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, či agentur. V rámci této kapitoly se seznámíme s nejdůležitějšími institucemi, které zabezpečují jak každodenní fungování Evropské unie, tak i její strategické směřování do budoucna.

### CÍLE KAPITOLY



Budete umět:

- vymezit hlavní a pomocné instituce EU.
- specifikovat úlohu a funkce jednotlivých institucí v Evropské unii.
- charakterizovat vzájemné funkční vztahy mezi orgány EU.
- popsat způsob, jakým jsou jednotlivé unijní instituce vytvářeny.

Získáte:

- informace o institucionálním uspořádání Evropské unie.
- znalosti o vzniku, formování a složení orgánů EU.
- přehled o pozici ČR v jednotlivých institucích Unie.
- představu o tom, jak se změní struktura institucí v souvislosti se vstupem kandidátských zemí do Evropské unie.

Budete schopni:

- vymezit hlavní instituce Evropské unie.
- určit dělení pravomocí mezi jednotlivé instituce Evropské unie.
- určit personální složení jednotlivých institucí.



## KLÍČOVÁ SLOVA KAPITOLY

Evropský parlament, Evropská komise, Evropská rada, Rada, Evropská centrální banka, Soudní dvůr Evropské unie, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů, Evropský účetní dvůr, unijní agentury.

Jelikož je projekt evropské integrace od počátku odlišný od standardní mezinárodní organizace, bylo od počátku integračního úsilí rozhodnuto o tom, že Unie bude řízena vlastními institucemi, přičemž některé z nich budou zcela nezávislé na členských státech.

Hlavními orgány EU jsou (dle článku 13 SEU):

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

V institucionální struktuře Evropské unie hraje hlavní roli z výše uvedených institucí trojúhelník Evropská komise - Rada - Evropský parlament, který doplňuje Soudní dvůr Evropské unie. Někdy se proto používá pojem institucionální čtyřúhelník. V rozdělení zodpovědností ve věci unijního práva platí, že instituce zpravidla kumulují více funkcí a klasická dělba, tak jak ji známe na úrovni členských států, je mnohem komplikovanější. Tím se odlišují i od národních institucí – jestliže zákonodárnou mocí disponuje na národní úrovni parlament, na úrovni Unie mají tuto pravomoc jednak Rada, jednak Evropský parlament, exekutivní (výkonná) moc je svěřena zpravidla vládám, k nimž by se dala na unijní úrovni přirovnat Komise. Ta má však i jiné pravomoci, např. dohlíží ve spolupráci se Soudním dvorem EU na uplatňování práva Unie a v určitých případech má dokonce legislativní pravomoci (na základě zmocnění Radou). Jedinou složkou moci, která je oddělena od ostatních, je soudní moc, jež náleží soudům na úrovni EU a členských států.

V průběhu času se rozsah pravomocí u jednotlivých institucí měnil, dokonce některé instituce vznikaly až v průběhu času. Asi největší nárůst pravomocí zaznamenal Evropský parlament, který původně disponoval pouze poradní a kontrolní pravomocí a postupem času získal plnohodnotnou zákonodárnou funkci.

### 3.1 Evropská rada

Zřizovací smlouvy tento orgán nevymezovaly a v 60. letech se nejvyšší představitelé členských států scházeli ad hoc. Evropská rada jako taková byla vytvořena v roce 1974 a měla představovat neformální fórum pro diskusi hlav států a předsedů vlád. Velmi záhy se stala instancí, která stanovuje cíle Evropské unie ve všech oblastech její činnosti a určuje, jakým způsobem jich dosáhnout. Oficiální status přiznala Evropské radě Maastrichtská smlouva, podepsaná v roce 1992, která stanoví, že Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje obecné politické směry tohoto rozvoje. Od 1. prosince 2009 se na základě Lisabonské smlouvy stala jedním ze sedmi orgánů Unie.

Evropská rada je nejvyšším politickým orgánem EU – **dává nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority** (např. na zasedání ER v Kodani roku 1993 bylo rozhodnuto o kritériích, které musejí naplnit kandidátské státy, pokud chtějí vstoupit do EU či se na jejích zasedáních rozhoduje o provedení reformy např. společné zemědělské politiky či se na jejím zasedání rozhodlo o spuštění eura). Nevykonává ale legislativní činnost. Je tvořena nejvyššími ústavními představiteli jednotlivých členských zemí, jichž je celkem 28 (prezidenti nebo premiéři), kteří se scházejí několikrát ročně zpravidla jako tzv. evropský summit (dvakrát za půl roku). Tohoto zasedání se se dále účastní předseda Evropské rady a předseda Komise. Jednání se může účastnit také vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiky.

Evropská rada obvykle rozhoduje konsensem. V některých případech přijímá rozhodnutí jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou, podle toho, co stanoví Smlouva.

Evropská rada volí svého **předsedu** kvalifikovanou většinou na dobu dva a půl roku s tím, že může být zvolen dvakrát po sobě. V případě překážky nebo závažného pochybení jej může Evropská rada stejným postupem odvolat. Tuto funkci vykonával jako první od roku 2009 Herman Van Rompuy (bývalý belgický ministerský předseda), jenž byl do této funkce zvolen i pro druhé funkční období. Po další dvě funkční období zastával tento post bývalý polský premiér Donald Tusk (2014 – 2019), jehož ve funkci vystřídal bývalý ministerský předseda Belgie Charles Michel.

Předseda Evropské rady:

- předsedá Evropské radě a vede její jednání,
- ve spolupráci s předsedou Komise a na základě práce Rady pro obecné záležitosti zajišťuje přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady,
- usiluje o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady,
- po každém zasedání Evropské rady předkládá zprávu Evropskému parlamentu,
- zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Předseda Evropské rady nemůže po dobu trvání svého funkčního období zastávat žádnou vnitrostátní funkci.

## 3.2 Rada

Rada je společně s Evropským parlamentem orgánem Unie, jenž disponuje legislativní funkcí a v němž zasedají zástupci vlád členských států, tj. ministři jednotlivých členských států odpovědní za příslušné odvětví. Složení Rady a to, jak často zasedá, se liší v závislosti na projednávaných tématech. Jinými slovy řečeno, složení Rady není stále, nýbrž je variabilní, např. ministři zahraničních věcí se scházejí přibližně jednou měsíčně v rámci Rady pro zahraniční věci. Ministři hospodářství a financí se rovněž scházejí jednou měsíčně na zasedání takzvaného Ecofinu, což je složení Rady, které se zabývá hospodářskými a finančními věcmi. Celkem je tedy Rada tvořena 27 ministry z členských států (dle projednávané problematiky). Podobně jako Evropská rada se jedná o instituci, v jejímž rámci zástupci hájí zájmy svých zemí.

Rada funguje již od samotného počátku evropské integrace – v rámci Evropského společenství uhlí a oceli.

Rada zasedá celkem v deseti složeních, která pokrývají všechny politiky Unie:

- Všeobecné záležitosti
- Zahraniční věci
- Hospodářství a finance (ECOFIN)
- Spravedlnost a vnitřní věci
- Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele
- Konkurenceschopnost
- Doprava, telekomunikace a energie
- Zemědělství a rybolov
- Životní prostředí
- Vzdělávání, mládež a kultura

Poslání Rady spočívá v:

- Schvalovat evropské právní předpisy – v mnohých politických oblastech spolu s Evropským parlamentem.
- Koordinovat hlavní směry hospodářské politiky členských států.
- Uzavírat mezinárodní smlouvy mezi EU a dalšími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi.
- Spolu s Evropským parlamentem schvalovat rozpočet EU.
- Rozvíjet společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) založenou na směrech stanovených Evropskou radou.
- Koordinovat spolupráci vnitrostátních soudů a policejních složek v trestních věcech.

Jak již bylo uvedeno výše, nejdůležitější funkcí Rady je schvalování právních předpisů (zejména nařízení a směrnice). Ve většině případů může Rada vytvářet legislativní akty pouze na základě návrhů, které jí předkládá Evropská komise. O předložení vhodných návrhů může Komise rovněž sama požádat. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mohou Komisi vyzvat

k předložení návrhu i občané, jestliže shromáždí jeden milion podpisů. Jedná se o právo občanské iniciativy.

Rada může hlasovat hned několika způsoby:

- **jednoduchá většina** – používá se omezeně, méně závažné otázky (např. organizační)
- **jednomyslnost** – typické pro mezinárodní organizace, v I. pilíři se používá jen u citlivých otázek (např. daně, sociální zabezpečení), a vždy v otázkách II. pilíře čili SZBP (přičemž zdržení se hlasování není překážkou přijetí aktu)
- **kvalifikovaná většina** – má nadstátní povaha, členský stát může být přehlasován, dost často se zde mění počty z důvodu rozšiřování (viz dále)
- **dvoutřetinová či čtyřpětinová většina** – pouze ve zvláštních, ojedinělých případech.

Velmi dlouhou dobu se v Radě hlasovalo nejčastěji pomocí tzv. **kvalifikované většiny**, která znamenala, že každému členskému státu byla přisouzena určitá váha hlasu, která byla dána počtem obyvatel v dané zemi. Platila však zásada **degresivní proporcionality**, která svým způsobem zvýhodňovala menší země (např. Česko mělo v tomto systému hlasování 12 hlasů a Německo, ač má osmkrát více obyvatel, disponovalo pouze s 29 hlasy). Rozložení hlasů znázorňuje následující tabulka.

**Tabulka 1: Rozložení hlasů Rady**

Stát	Počet hlasů
Německo, Francie, Itálie	29
Španělsko, Polsko	27
Rumunsko	14
Nizozemsko	13
Belgie, Česká Republika, Řecko, Maďarsko, Portugalsko	12
Rakousko, Švédsko, Bulharsko	10
Dánsko, Chorvatsko, Finsko, Irsko, Litva, Slovensko	7
Kypr, Estonsko, Lotyšsko, Lucembursko, Slovinsko	4
Malta	3

Návrh legislativního aktu byl v Radě přijat tehdy, pokud byla naplněna podstata kvalifikované většiny, tj.:

- je získán souhlas **nadpoloviční většiny** členských států (v některých případech dvoutřetinové většiny) – tu lze chápat jako „pojistku“ pro malé členské státy,
- ve prospěch návrhu je podáno alespoň **260 hlasů** z celkového počtu 352 hlasů.

Obě dvě výše uvedené podmínky byly mandatorní, tj. je nezbytné naplnění obou dvou zároveň. Navíc mohl každý členský stát požádat o potvrzení, že hlasy odevzdané ve prospěch návrhu zastupují nejméně 62 % celkového obyvatelstva Unie. Pokud tato podmínka nebyla splněna, nebylo rozhodnutí přijato. Tato podmínka byla fakultativního charakteru a v praxi ji využívaly zejména velké státy, které jsou v systému degresivní proporcionality znevýhodněny. Proto ji lze chápat jako „pojistku“ proti přehlasování pro velké státy.

Lisabonská smlouva z roku 2007 (v platnost vešla v roce 2009) však přináší zásadní změnu v chápání kvalifikované většiny, kdy došlo k podstatnému zjednodušení. Dosažení kvalifikované většiny je v současnosti naplněno tehdy, pokud:

- pro daný návrh legislativního aktu hlasuje minimálně 55 % členů Rady (v případě, že Rada nejedná o návrhu Komise je zapotřebí tzv. superkvalifikované většiny čítající 72% členů Rady zastupující členské státy;
- tito členové musejí zároveň reprezentovat členské státy, jejichž počet obyvatel činí alespoň 65% z celkové populace Unie.

Činnost Rady je koordinována prostřednictvím institutu *předsednictví*. Radě postupně předsedá všech 27 členských států Unie, které se střídají vždy po šesti měsících. Během těchto šesti měsíců předsednictví (daný ministr z členské země, jež zrovna předsedá Radě) řídí zasedání na všech úrovních, navrhuje politické směry a vypracovává kompromisní návrhy nezbytné k přijetí rozhodnutí Rady. V zájmu kontinuity práce Rady šestiměsíční předsednictví úzce spolupracují v rámci tříčlenných skupin. „Trojka“ předsednictví připravuje společný program činností Rady na období 18 měsíců. Šestiměsíční předsednictví nepředsedá jedinému složení Rady, a to Radě pro zahraniční věci, které po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost předsedá vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Tuto funkci zastává od 1. prosince 2009 vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (v roce 2021 jím je Josep Borrell Fontelles).

**Tabulka 2: Rozložení předsednictví v Radě od roku 2020 do roku 2025**

Stát	Rok	Období
Chorvatsko	2020	leden-červen
Německo	2020	červenec-prosinec
Portugalsko	2021	leden-červen
Slovinsko	2021	červenec-prosinec
Francie	2022	leden-červen
Česko	2022	červenec-prosinec
Švédsko	2023	leden-červen
Španělsko	2023	červenec-prosinec
Belgie	2024	leden-červen
Maďarsko	2024	červenec-prosinec
Polsko	2025	leden-červen
Dánsko	2025	červenec-prosinec

Radu lze vnímat pouze v její úzké podobě ve složení ministrů z členských zemí nebo v širší podobě, kterou lze členit vertikálně, kdy zástupci členských států (resortní ministři) tvoří pouze špičku pomyslného ledovce rozhodovacího procesu v rámci Rady. Ministrům napomáhají ve skutečnosti ještě dva níže postavené rozhodovací stupně (COREPER a pracovní výbory) a generální sekretariát Rady poskytující administrativní podporu všem třem úrovním.

**COREPER** (Výbor stálých zástupců) Nejvýznamnějším spojovacím článkem mezi členskými státy a EU je Výbor stálých zástupců. Tvoří ho stálí zástupci členských států v Bruselu (velvyslanci a jejich zástupci), kteří jsou v úzkém kontaktu s Evropskou komisí i mezi sebou navzájem. Na půdě COREPERu se připravují a projednávají návrhy, o nichž pak, často již jen formálně, rozhoduje Rada. COREPERu podléhá přibližně 200 pracovních skupin, které se zabývají technickými detaily jednotlivých legislativních návrhů. Dle projednávané agendy se výbor dělí na dvě formace - COREPER II, který se skládá z velvyslanců a zabývá se např. finanční agendou a COREPER I, složen z nižších diplomatických zástupců a zabývající se např. agendu zemědělství nebo výzkumu.

V případě členských států je stálé zastoupení v Bruselu hlavním spojovacím článkem mezi národní administrativou a unijními orgány. Diplomaté Stálého zastoupení jednají na zasedáních 150 pracovních skupin, kterých v průběhu šesti měsíců bývá přes dva tisíce. Stálé zastoupení ve spolupráci s vládou, ministerstvem zahraničních věcí a ostatními resorty připravuje během jediného pololetí aktivity daného členského státu na více než třech desítkách formálních rad ministrů a několika Evropských radách nejvyšších představitelů členských států.

**Generální sekretariát** zajišťuje zasedání Rady po technické a administrativní stránce. Stará se o přípravu zasedání, vedení protokolu, o tlumočnické a překladatelské služby a zveřejňování dokumentů. Spravuje rozpočet Rady a archívy. Člení se na 7 generálních ředitelství, pět ředitelství a odbor právních služeb. V čele sekretariátu stojí generální tajemník, kterého jmenuje Rada na základě hlasování kvalifikovanou většinou.

### 3.3 Evropská komise

Jestliže v Evropské radě a Radě jsou prosazovány zájmy členských zemí, Komise zastupuje nadnárodní princip, tzn., že prosazuje zájmy EU jako celku a tvoří protiváhu zájmům jednotlivých členských států. Oproti Radě je složení Komise, resp. kolegia eurokomisařů stálé. Komise je tak institucí stálé povahy, kdy jsou eurokomisaři voleni na funkční období pěti let, které je obnovitelné. Evropská komise je zcela nezávislým orgánem, obzvlášť ve vztahu k členským státům.

#### 3.3.1 VÝVOJOVÉ TENDENCE

Evropská komise vznikla v roce 1958 jako výkonný orgán Evropského hospodářského společenství. Jistým předobrazem Komise byl Vysoký úřad fungující od roku 1952 v rámci Evropského společenství uhlí a oceli (v roce 1967 byl z důvodu institucionální reformy zrušen a jeho pravomoci převedeny na Komisi). Prvním předsedou Komise byl v letech 1958 až 1967 Walter Hallstein, jenž je považován za jednu z vůdčích osobností počátků evropské integrace. Pod jeho vedením měla Komise silný politický mandát a usilovala o nadstátní směřování integrace. Tyto snahy však byly utlumeny Francií, která z rostoucí moci Komise měla obavy a po Slučovací smlouvě, i když došlo ke sjednocení Vysokého úřadu a obou Komisí do jedné Komise, měla oslabené postavení. V průběhu 70. let a na začátku 80. let se evropská integrace

ubírala spíše směrem mezivládní spolupráce a na místě předsedy Komise se střídali spíše nevýrazní politici. Tento trend se změnil až v druhé polovině 80. let, kdy se stal předsedou Komise francouzský politik Jacques Delors (předseda v letech 1985 až 1995), jenž je označován za otce projektu jednotného vnitřního trhu a společné měny. Jelikož se jednalo o silnou osobnost, Komise za jeho vedení opět nabyla na významu a plnila svoji roli „motoru“ integrace. Po jeho odchodu se stal předsedou Komise Jacques Santer, bývalý lucemburský premiér. Původně byla jeho Komise jmenována na standardní období pěti let, tj. od 1995 do roku 2000, avšak z důvodu korupčního skandálu a protežování rodinných příslušníků dvou eurokomisařů skončila tato Komise předčasně, kdy v roce 1999 podala společnou rezignaci. Tento skandál měl bohužel velký vliv na kredit Komise jako nezávislé instituce a na její další fungování. Následující Komise pod vedením Romana Prodiho (1999 až 2004) měla jako hlavní úkol obnovit důvěryhodnost a postavení Komise v rámci evropských institucí. To samozřejmě mělo svůj negativní vliv i na její funkci „motoru“ integrace. Během funkčního období této Komise došlo k doposud největšímu rozšíření Unie o 10 nových členských států a musela tak nastat i reforma složení tohoto orgánu. Doposud totiž platila zásada, že velké státy měly po dvou eurokomisařích a malé státy nominovali jednoho komisaře. Od konce funkčního období Prodiho komise platí zásada, že každý členský stát má pouze jednoho eurokomisaře (v současnosti tedy 28). Od roku 2004 byl předsedou Komise portugalský politik José Manuel Barroso, který předsedal Komisi ve dvou funkčních obdobích, tj. v letech 2004 až 2014. Od roku 2014 do roku 2019 (jedno funkční období) předsedal Evropské komisi lucemburský politik Jean-Claude Juncker a v současné době je v čele vůbec první žena Ursula von der Leyen.

### 3.3.2 SLOŽENÍ

Komise se skládá z *kolegia komisařů* z 27 členských států a má svého předsedu a místopředsedy (jedním z místopředsedů je současně vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku) a z několika tisíců zaměstnanců (přibližně 25 tisíc). Komisaři, po jednom z každé země EU, zajišťují během svého pětiletého funkčního období politické vedení Komise a každý z nich zodpovídá za určitou oblast, která je mu přidělena předsedou Komise.

Vůbec prvním českým komisařem byl od května do listopadu 2004 **Pavel Telička** (bývalý náměstek ministra zahraničí, jenž zastupoval Česko při vyjednávání o jeho vstupu do EU). Jeho nástupcem se stal bývalý český premiér **Vladimír Špidla**, který vykonával funkci eurokomisaře pro zaměstnanost, sociální záležitosti a rovné příležitosti v letech 2004 až 2009. Ve funkčním období let 2009 až 2014 tuto pozici zastával **Štefan Füle**, jenž měl na starosti rozšiřování Unie a Evropskou politiku sousedství. Od roku 2014 tuto pozici vykonává Věra Jourová, která ve svém prvním funkčním období měla na starosti spravedlnost, spotřebitele a genderovou rovnost. Ve druhém funkčním období (od roku 2019) se věnuje hodnotám a transparentnosti a zároveň je místopředsedkyní.

Nejdůležitější osobou v Komisi je nesporně její předseda, jenž odpovídá za činnost Komise a řídí její zasedání. Funkce eurokomisaře s sebou nese zvýšené nároky na celkovou způsobilost a záruku nezávislosti. Ačkoli je daný kandidát na eurokomisaře nominován svým členským státem a v případě jeho následného jmenování pak hovoříme např. o českém eurokomisaři, měl



by svoji funkci vykonávat nezávisle a v zájmu Unie, což jinak řečeno znamená, že nesmí přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu a navíc platí zásad, že je členský stát nemůže odvolat. Mimoto nemohou komisaři vykonávat žádnou jinou výdělečnou činnost. V rámci svého mandátu řídí každý komisař jedno nebo více generálních ředitelství (s jistou nadsázkou by se dala činnost generálních ředitelství přirovnat k resortním ministerstvům a funkce eurokomisaře k funkci ministra ve vládě). Celkem existuje v současnosti 33 Generálních ředitelství.

Poměrně zajímavý je proces jmenování předsedy Komise a následně i eurokomisařů. Celému tomuto procesu předchází v poslední době volba do Evropského parlamentu, což má svůj význam v tom, že EP zásadně ovlivňuje volbu všech komisařů, předsedu Komise nevyjímaje. Nejprve určí Evropská rada na základě kvalifikované většiny kandidáta na předsedu Komise, jenž musí následně získat podporu Evropského parlamentu. Při navrhování kandidáta na předsedu Komise je tedy nutné brát ohled na výsledky voleb do Evropského parlamentu (při vítězství levice by bylo zřejmě nešťastné navrhnout pravicově zaměřeného kandidáta). Kandidát na předsedu následně podstoupí slyšení u EP (v bruselské terminologii se tento proces nazývá jako „grilování“, a to z toho důvodu, že kandidát musí uspokojivě zodpovědět celou řadu někdy i nepříjemných otázek a mnohdy to nemá daleko k pocitu, jenž se dá hovorově vyjádřit jako „smažení se vlastní šťávě“). Potom, co je EP zvolen předseda Komise, ten ve spolupráci se členskými státy navrhne seznam potencionálních komisařů, kteří musejí projít stejným procesem před Evropským parlamentem, a někdy se stane, že v tomto slyšení neuspějí (jako příklad může posloužit italský kandidát na komisaře Rocco Buttiglione, který díky svým kontroverzním výrokům na téma pozice žen v manželství a na homosexualitu, jíž považuje za hřích, nezískal důvěru EP a eurokomisařem se tak nakonec nestal). Komise je vždy schválena EP jako celek a poté ji jmenuje na pětileté období na základě kvalifikované většiny Rada.

Činnost Komise kontroluje Evropský parlament. Pokud jí vysloví nedůvěru, odstupuje Komise jako celek. Někdy se může stát, že pomyslný kredit ztratil pouze některý z komisařů, potom může dotčený komisař rezignovat sám. Další možností, jak může komisař přijít o svůj mandát je jeho úmrtí či může být odvolán Soudním dvorem EU na návrh Rady či Komise v případě, kdy přestane naplňovat předpoklady pro výkon této funkce nebo se dopustí závažného provinění neslučitelného s výkonem této funkce.

### 3.4 Činnost Komise

Mezi hlavní úkoly Komise patří:

- ***předkládat návrhy právních předpisů Parlamentu a Radě*** - Evropská komise má legislativní iniciativu, což znamená, že jako jediná může Evropskému parlamentu a Radě předkládat návrhy právních předpisů EU. Zástupci Evropské komise se účastní jednání Parlamentu, kde musí obhajovat svá stanoviska. Pokud je Komise vyzvána, musí písemně či ústně odpovědět na interpelace členů Parlamentu. Komise musí před přijetím nového legislativního návrhu povinně monitorovat sociální a ekonomické podmínky v

Unii, aby zjistila, zda navrhovaný zákon přinese zlepšení. Proto je v kontaktu s různými zájmovými skupinami a poradními orgány, jakými jsou Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Evropská komise spolupracuje úzce s Radou EU a Účetním dvorem. Důležitou roli mají také stanoviska národních vlád a parlamentů.

- **řídít a provádět politiky EU a plnit rozpočet EU** - Komise se podílí na řízení, výkonu a implementaci politik Unie a spravuje rozpočet EU. Je spolu s Účetním dvorem odpovědná za kontrolu výdajů z rozpočtu EU, které většinou uskutečňují vnitrostátní a místní orgány. Komise hraje významnou roli v oblasti ochrany hospodářské soutěže, kde dohlíží na zabezpečení rovných podmínek pro podniky a rovněž může zakázat fúze společností, pokud se domnívá, že by ohrozily spravedlivou hospodářskou soutěž (např. zneužívání dominantního postavení či kartelové dohody). Musí také kontrolovat, zda země EU nenarušují hospodářskou soutěž například nepovolenými státními dotacemi. Může také ve spolupráci se Soudním dvorem EU ukládat finanční sankce.
- **vymáhat právo EU** (společně se Soudním dvorem) - Komise je často definována taktéž jako "strážkyně smluv", což znamená, že prosazuje evropské právo a dohlíží na jeho dodržování. Je tedy zodpovědná za zajištění řádného uplatňování aktů EU ve všech členských zemích. Pokud zjistí, že některá členská země neuplatňuje právní předpis EU, zahájí tzv. řízení pro porušení práva, kdy nejprve zašle oficiální dopis dané vládě s odůvodněním svého stanoviska a stanovením lhůty na vysvětlení. Jestliže stát včas nepodá uspokojivé vysvětlení ani nezjedná nápravu, zašle Komise další dopis, v němž stanoví lhůtu, do kdy je třeba situaci napravit. Pokud ani tentokrát členský stát požadavky nesplní, je věc postoupena Soudnímu dvoru, který může svým rozsudkem uložit finanční sankce.
- **zastupovat EU na mezinárodní scéně**, např. při sjednávání dohod mezi EU a jinými zeměmi - Komise reprezentuje Unii na mezinárodní úrovni a sjednává smlouvy s třetími zeměmi.

Jak již bylo uvedeno výše, jedním z hlavních úkolů je vypracovávat a předkládat návrhy legislativních aktů Radě a Evropskému parlamentu. Vzhledem k tomu, že mnohdy jsou směrnice či nařízení silně technicistické a administrativní povahy nebo je nezbytné jejich schválení v krátké době a zachovat tak flexibilitu, v mnoha případech deleguje Rada svoji legislativní pravomoc na Komisi a hovoříme tak o **delegované pravomoci** Komise (v národním kontextu by se dal tento princip přirovnat k delegování legislativní moci Parlamentem na vládu, jež může v některých případech vydávat např. vyhlášky). Pokud bychom spočítali množství legislativních aktů, které vydává Rada s Evropským parlamentem a těch, které na základě delegované pravomoci vydává Komise, zjistili bychom, že velká část těchto aktů náleží Komisi. Komise tak paradoxně vydává velké množství aktů, ač k tomu ve zřizovacích smlouvách nebyla zmocněna. Aby však nedocházelo k přílišné koncentraci těchto pravomocí čistě do rukou Komise, členské státy si ponechaly kontrolu v podobě nejrůznějších výborů. Tyto výbory se skládají ze zástupců členských států (zpravidla na úrovni ministerských úředníků) a zástupců Komise (ti však nemají hlasovací práva) a vykonávají kontrolu nad implementací daných právních předpisů. Odborně se nazývá tento konzultační systém jako **komitologie** a celkově působí okolo 250 výborů, které se dají rozdělit dle omezení, které mohou Komisi klást do tří

skupin. Komitologie je poměrně nepřehledný systém a jejím největším kritikem je dlouhodobě Evropský parlament.

## 3.5 Evropský parlament

Evropský parlament je další ze základních institucí Evropské unie, která prošla v průběhu času asi největšími proměnami. Jako jediný orgán EU je volen v přímých volbách přímo občany EU. Poslanci Evropského parlamentu s pětiletým mandátem *hájí zájmy občanů*. Parlament je vedle Rady jedním z hlavních orgánů EU, který přijímá právní předpisy. Mimoto má i další funkce, které si popíšeme v následujících částech. Parlament má tři oficiální sídla. Ve **Štrasburku** se europoslanci scházejí jeden týden v měsíci na plenárním zasedání. Stálé výbory Evropského parlamentu se scházejí mezi plenárními zasedáními v **Bruselu**, kde se konají také "miniplenární zasedání". Předsednictvo Evropského parlamentu a generální sekretariát sídlí v **Lucemburku**.

### 3.5.1 VÝVOJOVÉ TENDENCE

Evropský parlament vznikl už v rámci vytváření Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), tj. v roce 1952. Původně se však tento orgán nesl název Společné shromáždění ESUO a jeho pravomoci byly značně omezené ve srovnání s těmi, kterými disponuje v současnosti. Shromáždění mělo zejména kontrolní pravomoc vůči Vysokému úřadu, jenž mu každoročně předkládal zprávu o své činnosti).

Po založení EHS a Euratomu společné shromáždění ESUO rozšířilo svou působnost na všechna tři společenství. Shromáždění se poprvé sešlo v počtu 142 členů ve Štrasburku dne 19. března 1958 jako „Evropské parlamentní shromáždění“ a 30. března 1962 změnilo svůj název na „Evropský parlament“. Římské smlouvy přinesly první rozšíření okruhu pravomocí, kdy mohlo Shromáždění např. iniciovat odvolání Komise během jejího funkčního období. Shromáždění také získalo některé konzultativní pravomoci v legislativním procesu. V praxi to znamenalo, že se mohl k některým navrženým právním předpisům vyjádřit, nicméně Rada ministrů mohla a taky nemusela vzít názor Shromáždění v potaz.

Nahrazení příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství vedlo podle Lucemburské smlouvy, která byla podepsána 22. dubna 1970, k prvnímu rozšíření rozpočtových pravomocí Parlamentu. K druhému navýšení rozpočtových pravomocí Parlamentu došlo v roce 1975, kdy mu tzv. Bruselská smlouva umožňovala vrátit rozpočet jako celek a vytvořit situaci rozpočtového provizória.

Před zavedením přímé volby v roce 1979 byli poslanci Parlamentu jmenováni národními parlamenty jednotlivých členských států. Všichni poslanci tudíž měli dvojí mandát.

*Jednotný evropský akt* z roku 1986 posílil úlohu Parlamentu v určitých legislativních oblastech, jmenovitě se jedná o *postup spolupráce* (viz dále) a stanovil, že smlouvy o

přistoupení a přidružení podléhají jeho souhlasu (aniž by však měl pravomoc měnit text samotné smlouvy).

Smlouvou mající zásadní vliv na rozsah pravomocí Parlamentu byla **Maastrichtská smlouva**, která v určitých oblastech legislativní činnosti zavedla **postup spolurozhodování**, v jiných oblastech zase rozšířila postup spolupráce. Parlament tak získal pravomoc schvalovat s konečnou platností jmenování členů Komise, což byl ze strany Parlamentu důležitý krok směrem k politické kontrole nad evropskou výkonnou mocí. **Amsterodamská smlouva** rozšířila postup spolurozhodování na většinu oblastí legislativní činnosti a reformovala jej, čímž postavila Parlament jako spolutvůrce právních předpisů naroveň Radě. Tím, že jmenování předsedy Komise bylo podmíněno souhlasem Parlamentu, se parlamentní kontrola nad výkonnou mocí ještě více zvýšila. **Niceská smlouva** rozšířila rozsah postupu spolurozhodování na další ustanovení Smlouvy o ES. **Lisabonská smlouva** představuje další důležité rozšíření postupu spolurozhodování (ovšem pod novým názvem řádný legislativní postup) do 45 nových legislativních oblastí. Spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu v rámci **řádného legislativního procesu** se tak stalo nejpoužívanějším postupem v rámci legislativního procesu.

### 3.5.2 SLOŽENÍ

Počet poslanců Evropského parlamentu volených za každý stát se řídí počtem obyvatel tohoto státu. Podle Lisabonské smlouvy je minimální počet poslanců na zemi 6 a maximální 96 (za Německo jakožto nejlidnatější zemi Evropské unie zasedá v EP celkem 96 europoslanců), za Česko působí v EP 21 poslanců a nejméně europoslanců, tj. 6, pochází z Malty, Lucemburska či Kypru). Evropský parlament se skládá celkem ze **705 poslanců** zvolených ve 27 členských státech Evropské unie. Jak již bylo uvedeno v předchozí části, jsou od roku 1979 poslanci voleni **všeobecným přímým hlasováním** na dobu 5 let, přičemž každá země si může zvolit způsob, jakým volby proběhnou. Poslední volby proběhly v roce 2019, další volby pro funkční období 2024 až 2029 se budou konat v roce 2024. Na první pohled by se mohlo zdát, že se poslanci v Parlamentu sdružují dle států, za které do něj byli zvoleni. Ve skutečnosti se však poslanci sdružují dle své politické příslušnosti v nadnárodních skupinách, tzv. **politických frakcích**. K vytvoření politické frakce v rámci Evropského parlamentu je zapotřebí nejméně 25 poslanců z nejméně 7 zemí. Politické skupiny zasedají pravidelně během týdne před dílčím zasedáním a během týdne, kdy se koná dílčí zasedání, a pořádají semináře, které mají za cíl stanovit hlavní zásady jejich činnosti v Unii.

Někteří poslanci Evropského parlamentu nejsou členy žádné politické frakce, potom v Parlamentu působí jako tzv. **nezařazení poslanci**. V současném období funguje celkem sedm politických frakcí:

- **Poslanecký klub Evropské lidové strany** (Křesťanských demokratů) sdružuje konzervativní a liberálně-konzervativní prointegrační politické subjekty v rámci EU, patří sociálně tržní hospodářství, zásada subsidiarity a ochrana tradičních hodnot a rodiny. Hlavními prioritami frakce jsou ochrana vnějších hranic EU, efektivní migrační politika, boj s terorismem, dostupná energie a boj proti klimatickým změnám, inovace,

investice do vytvoření pracovních příležitostí, digitální ekonomika a podpora zemědělců, malých a středních podniků a mladých Evropanů. Tato politická frakce disponuje největším počtem členů (celkem 187), z českých politických stran v ní působí KDU-ČSL (Michaela Šojdrová a Tomáš Zdechovský), TOP 09 a Starostové (Jiří Pospíšil, Luděk Niedermayer a Stanislav Polčák).

- **Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů v Evropském parlamentu** se hlásí k inkluzivní evropské společnosti založené na principech svobody, rovnosti, solidarity, diverzity a spravedlnosti. Zaměřuje se na budování sociálně a odpovědně a ekologicky udržitelné ekonomiky, obranu principů demokracie a vlády práva, reformu evropské azylové a migrační politiky, podporu lidských práv a demokracie ve třetích zemích nebo spravedlivý obchod. Tato frakce je druhou největší frakcí s celkem 147 poslanci a čeští europoslanci v ní zastoupeni nezávislou europoslankyní Radkou Maxovou;
- **Skupina Obnova Evropy** se profiluje jako liberální, centristická a výrazně prointegrační skupina. Tato frakce klade důraz na ekonomický růst, udržitelnost životního prostředí a spravedlivou hospodářskou soutěž. K jejím prioritám patří tvorba pracovních míst, zdravé a vyrovnané rozpočty a nastavení kontrolních mechanismů při neplnění rozpočtových pravidel a odstranění byrokracie v EU. Je třetí největší frakcí a celkem v ní působí 109 poslanců, z toho 5 poslanců pochází z Česka, přičemž byli zvoleni za ANO 2011 (např. Dita Charanzová či Martina Dlabajová);
- **Skupina Zelených/Evropské svobodné aliance** sdružuje poslance z evropských stran zelených a dále poslance stran zastupujících minority a regionální uskupení. Tato frakce usiluje o sociální spravedlnost, vládu práva, lidská práva, svobodný internet, transparentnost, ochranu životního prostředí a mírovou zahraniční politiku. Celkem se v ní sdružuje 67 poslanců, z toho 3 jsou z Česka a byli zvoleni za Piráty (Markéta Gregorová, Marcel Kolaja a Mikuláš Peksa);
- **Skupina Identita a demokracie** zastává silně kritické a odmítavé stanovisko vůči evropskému integračnímu projektu. Frakce čítá 76 poslanců a její jádro frakce tvoří poslanci francouzského Národního sdružení (dříve Národní fronta), italské Ligy (dříve Liga severu) a německé Alternativy pro Německo. V této frakci působí i dva europoslanci zvolení za SPD (Hynek Blaško a Ivan David);
- **Skupina Evropských konzervativců a reformistů** se zasazuje o individuální občanské svobody, minimální státní intervencionismus, svobodné podnikání, nízké daně, regulaci přistěhovalectví, či snižování byrokracie EU a její celková reforma. Dále je akcentováno jednoznačné odmítnutí aktivit směřujících k hlubší federalizaci EU a naopak podpora zásady subsidiarity a zachování suverenity národních států. Tato frakce sdružuje celkem 61 poslanců, Česko v ní reprezentují poslanci zvolení za ODS (Evžen Tošenovský, Alexandr Vondra, Veronika Vrecionová či Jan Zahradil);
- **Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice** - sdružuje strany nové evropské levice, komunistické strany a skandinávská levicová ekologická uskupení. Její deklarovaným cílem je poskytnout občanům EU lepší pracovní podmínky a vzdělání, dosažení sociální solidarity a spravedlnosti, udržitelný rozvoj, nediskriminace a odpor k militarizaci. Celkem v ní působí 39 europoslanců, z toho jeden zástupce pochází z Česka (Kateřina Konečná za KSČM).

### 3.5.3 PRAVOMOCI

Mezi hlavní úkoly Evropského parlamentu patří:

- společně s Radou vykonává legislativní činnost, tj. projednává a schvaluje legislativní normy EU v rámci tzv. řádného legislativního postupu, případně dle zvláštního legislativního postupu;
- vykonává tzv. demokratický dohled nad dalšími orgány EU – např. schvaluje členy Komise a v průběhu jejího funkčního období ji může vyslovit nedůvěru, EP se zabývá peticemi evropských občanů a sestavuje vyšetřovací komise, pod Evropský parlament spadá také úřad evropského ombudsmana;
- společně s Radou projednává a přijímá rozpočet EU.

### 3.6 Evropský veřejný ochránce práv

Evropský veřejný ochránce práv prošetřuje stížnosti na administrativní pochybení institucí a dalších subjektů EU. Stížnosti mohou podávat občané a rezidenti členských států EU a sdružení a podniky usazené v EU. Evropský veřejný ochránce práv byl zřízen Maastrichtskou smlouvou, přičemž je volen Evropským parlamentem na období pěti let, s možností opětovného zvolení. Jako vůbec první veřejný ochránce práv působil Jacob Söderman, který byl zvolen Evropským parlamentem v roce 1995. Jeho funkci v roce 2003 převzal Nikiforos Diamandouros. Stávající veřejnou ochránkyní práv je Emily O'Reilly, jež se funkce ujala dne 1. října 2013.

Veřejný ochránce práv prošetřuje různé případy nevhodného administrativního postupu, mezi které může patřit např.:

- nekalé jednání
- diskriminaci
- překročení pravomoci
- neúplné informace nebo odmítnutí informace poskytnout
- zbytečné průtahy
- použití nesprávného postupu.

Kancelář veřejného ochránce práv zahajuje šetření z vlastní iniciativy nebo na základě přijaté stížnosti. Jedná se o nestranný orgán a nejedná tudíž na základě instrukcí ničí vlády či jiné organizace. Předkládá výroční zprávu o činnosti Evropskému parlamentu. Veřejný ochránce práv často může vyřešit výše uvedené příklady nevhodného administrativního postupu jednoduše tak, že dotčený orgán informuje. Pokud je třeba další intervence, ta vždy směřuje k dosažení pokud možno smírného řešení. Pokud jsou zapotřebí další kroky, veřejný ochránce práv navrhne dotčenému orgánu opatření k nápravě. Pokud tyto nejsou akceptovány, veřejný ochránce práv může vypracovat zvláštní zprávu pro Evropský parlament, který pak odpovídá za přijetí vhodných opatření.

V praktické rovině je zapojení veřejného ochránce práv zpravidla očekáváno (za předpokladu podání stížnosti) v případech, kdy občané, jež jsou nespokojeni s postupem orgánu, instituce, agentury či jiného subjektu EU a kteří umožnili, aby dotčené orgány situaci napravily samy, což však nevedlo k požadovanému výsledku. Stížnost evropskému veřejnému ochránci práv je třeba podat do dvou let ode dne, kdy se občan o problému dozvěděl. Musí vždy nahlásit svou identitu, na kterou instituci nebo orgán si stěžuje, a proč. Občan může také požádat, aby s jeho údaji bylo nakládáno jako s důvěrnými informacemi. Pokud veřejný ochránce práv není k řešení dané stížnosti kompetentní, bude informovat občana o tom, které jiné orgány lze v dané věci kontaktovat.

### 3.7 Soudní dvůr EU

Soudní systém Unie se skládá ze soudů na unijní úrovni, tj. *Soudního dvora Evropské unie* a ze soudů na *národní úrovni*. Vymezení jejich pravomocí je poměrně složité, nicméně platí zásada vzájemné úcty a spolupráce. V rámci tohoto učebního textu se budeme koncentrovat zejména na vymezení soudů na unijní úrovni a na základním vymezení jejich vztahu vůči národním soudům.

Soudní dvůr Evropské unie provádí výklad právních předpisů EU a zajišťuje tedy jejich jednotné uplatňování ve všech státech EU (tuto roli lze srovnat s rolí, jež mají národní ústavní soudy). Rovněž řeší spory mezi vládami jednotlivých členských států EU a orgány EU. Na Soudní dvůr se mohou obrátit i jednotlivci, podniky nebo organizace, pokud se domnívají, že některý z orgánů EU porušil jejich práva.

Soudní dvůr EU se skládá z dílčích soudů na dvou úrovních, přičemž obě dvě instituce mají své sídlo v Lucemburku:

- Soudní dvůr
- Tribunál

#### 3.7.1 HISTORICKÝ VÝVOJ

Soudní dvůr EU vznikl již při založení Evropského společenství uhlí a oceli v roce 1952.

#### 3.7.2 SOUDNÍ DVŮR

Soudní dvůr se skládá z 27 soudců a 11 generálních advokátů. Soudci a generální advokáti jsou určeni společnou dohodou vlád členských států po konzultaci výboru pověřeného vydáním stanoviska k vhodnosti navržených kandidátů k výkonu dotčených funkcí. Jejich funkční období je šestileté s možností opakovaného jmenování, přičemž co tři roky se obmění polovina sboru za účelem zachování jisté kontinuity v rozhodování. Jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a které splňují požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí ve svých zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva, např. z akademické obce.

Soudní dvůr je jedním z orgánů Unie, který má supranacionální povahu, což znamená, že prosazuje zájmy evropského práva a soudci jsou absolutně nezávislí, což je ostatně obecná charakteristika soudního systému.

Jak již bylo uvedeno výše, soudcům je nápomocno při jejich rozhodování **11 generálních advokátů**, jež jsou pověřeni zcela nestranným a nezávislým přednesením právního názoru zvaného „stanovisko“ k věcem, které jsou jim předloženy.

Soudní dvůr může zasedat v několika formacích:

- v plénu, což se zpravidla týká otázky mimořádné důležitosti, např. má-li Soud rozhodnout o odvolání evropského veřejného ochránce práv či eurokomisaře;
- ve velkém senátu čítající 15 soudců zasedá Soud na návrh členského státu nebo orgánu, který se účastní řízení a taktéž se musí jednat o významnou záležitost;
- v senátech čítajících pět či tři soudce.

Soudní dvůr plní své funkce v rámci několika řízení:

- **Řízení o předběžné otázce** je velmi specifické řízení, které je založeno na spolupráci národních soudů a Soudního dvora jakožto nejvyšší unijní soudní autority. Toto řízení se uplatňuje zejména v případech, kdy je zapotřebí zajistit jednotný výklad zřizovacích smluv, čili primárního práva, a v případech, kdy je potřeba posoudit platnost aktů sekundárního práva či jejich výklad. Pánem sporu je vždy národní soud, který rozhoduje meritum věci a nese plnou odpovědnost. Řízení o předběžné otázce znamená, že vnitrostátní soudci mohou, a někdy jsou povinni, obrátit se na Soudní dvůr, aby ho požádali o upřesnění výkladu práva Unie, aby jim například umožnil přezkoumat soulad jejich vnitrostátních právních předpisů s tímto právem. Rozhodnutí Soudního dvora je poté závazné v tom smyslu, že konkrétní národní soud musí uplatnit principy práva Unie tak, jak mu byly interpretovány v rozhodnutí Soudní dvůr. Při projednávání je používán jazyk vnitrostátního soudu, který o řízení požádal. Ačkoliv rozhodnutí Soudního dvora v řízení o předběžné otázce nejsou formálně-právně obecně závazné a nemají charakter precedentů, prakticky se jich přidržují ve své rozhodovací praxi všechny evropské soudy. Řízení o předběžné otázce má obrovský význam při specifikaci evropského práva, které je v některých svých ustanoveních ať už primárního, tak i sekundárního práva nejednoznačné a Soudní dvůr tak pomocí tohoto nástroje dotváří, precizuje právo Unie a jeho rozhodnutí jsou jedním z důležitých právních pramenů evropského práva (tzv. judikatura Soudního dvora EU).
- **Žaloba na nesplnění povinnosti** umožňuje Soudnímu dvoru kontrolovat, zda členské státy dodržují povinnosti, které jsou jim uloženy na základě práva Unie. Jedná se o kombinaci mezinárodního prvku (diplomatické jednání mezi Komisí a příslušným členským státem, kdy mu Komise poskytne určitý prostor k nápravě) a supranacionálního prvku (v případě, že se nepodaří náprava stavu na základě dohody, může Komise podat žalobu k Soudnímu dvoru). Cílem této žaloby je deklaratorní prohlášení Soudního dvora, zda žalovaný členský stát porušil či neporušil evropské



právo. Tuto žalobu může podat členský stát nebo Komise (v praxi je tomu nejčastěji). Pokud Soudní dvůr shledá, že došlo k porušení, členský stát je povinen v takovém porušení neprodleně ustát. Jestliže Soudní dvůr po novém předložení věci Komisí konstatuje, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.

- **Žaloba na neplatnost** se týká aktů sekundárního práva a jejím smyslem je kontrola, zdali je daný právní předpis platný jak z obsahového, tak procesního hlediska. Dotčeným právním aktem může být pouze akt sekundární povahy, tj. převážně nařízení či směrnice (zpravidla se sleduje, jestli např. není v rozporu s ustanoveními primárního práva, což je lze přirovnat na národní úrovni k postupu, kdy se posuzuje, zdali není určitý zákon v rozporu s ústavou). Primární právo není nemožné napadnout v rámci této žaloby. Tzv. privilegovaným žalobcem (nemusejí udávat důvod) mohou být instituce EU (EP, Rada, Komise), členské státy. Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů mohou podat žalobu tehdy, pokud je to nutné k ochraně jejich práv a fyzické či právnické osoby mohou napadnout daný právní předpis pouze tehdy, pokud prokáží, že je jim určen nebo že se jich dotýká bezprostředně a osobně (žalobu podávají k Tribunálu). Pakliže je daný právní předpis shledán Soudním dvorem jako neplatným, je neplatným od svého vydání (zpravidla jsou důvody neplatnosti např. nedostatek pravomoci dané instituce k jeho vydání či porušení formálních náležitostí).
- **Žaloba na nečinnost** si klade za cíl postihnout případy, kdy daná unijní instituce měla povinnost jednat a vydat tudíž určité rozhodnutí, byla ale nečinná a nevydala jej. Jinými slovy řečeno postihuje nedostatek konání na straně orgánů Unie. Může se týkat Evropského parlamentu, Rady, Komise, ECB nebo jiných orgánů. Může být však podána teprve poté, co byl dotyčný orgán vyzván, aby jednal. Jestliže je protiprávnost opomenutí shledána, je dotčený orgán povinen ustát v nečinnosti vhodnými opatřeními.

Každé řízení zahrnuje část písemnou i část ústní, která však není povinná. Konkrétní případ je posuzován vždy nejprve na uzavřeném jednání, zveřejněn je až výsledný rozsudek, a to včetně odůvodnění. Kopie rozsudku jsou poté přeloženy do všech úředních jazyků EU.

### 3.7.3 TRIBUNÁL

Tribunál začal fungovat v roce 1989 pod původním názvem Soud prvního stupně. Vznikl s cílem zmírnění přetížení Soudního dvora, které mělo ještě růst po přijetí Jednotného evropského aktu a v důsledku související snahy dokončit vnitřní trh, a zlepšení soudní ochrany práv občanů EU. Smlouvou z Nice se tehdejší Soud prvního stupně ve vztahu k Soudnímu dvoru emancipoval. Reformu završila Lisabonská smlouva, která ho přejmenovala na Tribunál.

Tribunál se skládá ze dvou soudců z každého členského státu (celkem tedy 54). Tribunál se skládá ze dvou soudců z každého členského státu. Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států po konzultaci výboru pověřeného vydáním stanoviska ke vhodnosti kandidátů na funkce soudce. Soudci jsou jmenováni na dobu šesti let s možností opakovaného jmenování. Ze svého středu si volí předsedu, a to na dobu tří let. Jmenují vedoucího soudní kanceláře na šestileté funkční období. Soudci vykonávají své funkce zcela nestranně a

nezávisle. Na rozdíl od Soudního dvora neexistují u Tribunálu stálí generální advokáti. Tato funkce však může být výjimečně svěřena některému soudci. Tribunál rozhoduje věci, jež jsou mu předloženy, v senátech, v nichž zasedají tři nebo pět soudců, nebo v určitých případech rozhoduje samosoudcem. Může rovněž zasedat ve velkém senátu (patnáct soudců), je-li to odůvodněno právní složitostí nebo důležitostí věci. Ze soudců jsou na období tří let voleni předsedové senátů, v nichž zasedá pět soudců. Tribunál má vlastní soudní kancelář, avšak pro své další potřeby využívá služeb administrativních a jazykových útvarů Soudního dvora.

Tribunál rozhoduje především v těchto případech:

- přímé žaloby *podané fyzickými nebo právníckými osobami*, které směřují proti aktům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie (které jsou jim určeny nebo které se jich bezprostředně a osobně dotýkají), jakož i proti právním předpisům (které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření) nebo rovněž proti nečinnosti těchto orgánů, institucí a jiných subjektů. Jedná se například o žalobu podanou podnikem proti rozhodnutí Komise, jímž je tomuto podniku uložena pokuta;
- žaloby podané členskými státy proti Komisi;
- žaloby podané členskými státy proti Radě ohledně aktů přijatých v oblasti státních podpor, ochranných obchodních opatření („dumpingu“) a aktů, jimiž Rada vykonává prováděcí pravomoci;
- žaloby směřující k náhradě škody způsobené orgány Evropské unie nebo jejich zaměstnanci - jejich cílem je získání náhrady škody, jež vznikla jednotlivci na základě jednání instituce EU nebo jejího zaměstnance při výkonu svých povinností. Podstatné však je prokázání přímé souvislosti mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou. Důkazní břemeno nese žalobce;
- žaloby opírající se o smlouvy uzavřené Evropskou unií, které výslovně stanoví pravomoc Tribunálu;
- žaloby v oblasti ochranné známky Unie
- spory mezi orgány Evropské unie a jejich personálem ohledně pracovněprávních vztahů a systému sociálního zabezpečení (tuto pravomoc má od roku 2016, kdy byl zrušen Soud pro veřejnou službu).

Proti rozhodnutím Tribunálu lze ve lhůtě dvou měsíců podat k Soudnímu dvoru kasační opravný prostředek, omezený však na otázky práva, ne na samou podstatu sporu.

### **3.7.4 SOUD PRO VEŘEJNOU SLUŽBU EU**

Soud pro veřejnou službu Evropské unie vznikl v roce 2004 na základě přetíženosti Soudu prvního stupně (Tribunálu) se skládá ze sedmi soudců jmenovaných Radou na dobu šesti let s možností opakovaného jmenování. Soud pro veřejnou službu je v rámci soudních orgánů Unie specializovaným soudem ve věcech sporů z oblasti veřejné služby Evropské unie. Konkrétně se jedná o spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci. Tyto spory se týkají nejen otázek služebního nebo pracovního poměru v pravém slova smyslu (odměňování, služební postup, přijímání, disciplinární opatření atd.), ale rovněž systému sociálního zabezpečení (nemoc, stáří,

invalidita, pracovní úrazy, rodinné přídavky atd.). Proti rozhodnutím vydaným Soudem pro veřejnou službu lze podat k Tribunálu ve lhůtě dvou měsíců opravný prostředek omezený na právní otázky. Dne 1. září 2016 byl však Soud pro veřejnou službu **zrušen** a jeho pravomoci přešly na Tribunál.

### 3.8 Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr (EÚD) je nezávislým externím auditorem EU a v této funkci v podstatě chrání zájmy daňových poplatníků Unie. Ačkoli nemá zákonem dané pravomoci, snaží se zlepšit způsob, jakým Evropská komise spravuje unijní rozpočet. O využívání finančních prostředků EU podává pravidelné zprávy.

Úkolem EÚD je:

- **provádět audit příjmů a výdajů EU**, čili kontrolovat, zda jsou finanční prostředky EU správně vybírány a vynakládány, investovány způsobem, který přináší přidanou hodnotu, a správně zaúčtovány.
- **prověřovat osoby a organizace hospodařící s finančními prostředky EU**, což v praktické rovině znamená, že EÚD provádí namátkové kontroly v orgánech Unie (zejména v Komisi), členských zemích EU a státech, které čerpají pomoc z EU.
- vydávat zjištění a doporučení ve formě **auditních zpráv**. Tyto zprávy pak předkládá Evropské komisi a vládám jednotlivých států.
- nahlašovat podezření ze spáchání podvodu, korupce nebo jiné nezákonné činnosti Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF).
- předkládat výroční zprávu Evropskému parlamentu a Radě. Parlament na jejím základě rozhoduje, zda udělí Komisi rozpočtové absolutorium či nikoliv.
- vydávat odborná stanoviska, která tvůrcům politik pomáhají při rozhodování o tom, jak lépe a transparentně hospodařit s finančními prostředky EU.

EÚD rovněž zveřejňuje stanoviska k přípravným legislativním dokumentům, které budou mít dopad na finanční řízení EU, dále pak poziční dokumenty, analýzy a další publikace týkající se problematiky veřejných financí Unie. Aby mohl EÚD řádně plnit své úkoly, je nezávislý na orgánech a institucích, jejichž kontrolu provádí. Může se tudíž svobodně rozhodnout:

- **co** bude kontrolovat
- **jakým způsobem** kontrolu provede
- **jak a kdy** předloží výsledky kontroly.

Audit EÚD se zaměřuje především na Evropskou komisi, která je hlavním orgánem odpovědným za plnění rozpočtu EU. Úzce spolupracuje i s orgány členských států, protože

většinu prostředků EU (asi 80 %) Komise spravuje společně s nimi. Členy Účetního dvora jmenuje Rada po konzultaci s EP na funkční období šesti let s možností prodloužení. Členové si ze svého středu volí předsedu na funkční období 3 let (s možností opakovaného zvolení).

### 3.9 Evropský hospodářský a sociální výbor

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) je poradní instituce EU složená ze zástupců organizací pracovníků a zaměstnavatelských organizací a dalších zájmových skupin. Poskytuje svá stanoviska Evropské komisi, Radě EU a Evropskému parlamentu a působí tedy jako spojovací článek mezi institucemi EU s rozhodovací pravomocí a evropskými občany.

Členové EHSV zastupují celou řadu organizací občanské společnosti z různých částí Evropy, včetně podniků, odborů a dalších subjektů. Jsou nominováni vládami členských států a jmenováni Radou na 5leté funkční období s možností opětovného zvolení. Počet členů za jednotlivé země závisí na počtu jejich obyvatel (celkově má EHSV v současnosti 329 členů ze všech zemí EU). Výbor volí na dvouapůlleté funkční období předsedu a 2 místopředsedy. Členové Výboru se dělí na 3 skupiny:

- zaměstnavatelé
- zaměstnanci
- různé zájmové skupiny (např. zemědělci, doprava, spotřebitelé atd.).

Jak již bylo uvedeno výše, jedná se poradní orgán, jež se zapojuje do legislativního procesu, nemá však rozhodovací pravomoc jako např. EP či Rada. EHSV je v celé řadě témat konzultován Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí. Také vydává stanoviska z vlastní iniciativy. Členové EHSV pracují pro EU a jsou nezávislí na vládách domovských států. K jednání se scházejí přibližně 9krát ročně. Stanoviska se přijímají prostou většinou hlasů. Jednání připravují specializované sekce EHSV a Poradní komise pro průmyslové změny. Vývoj strategií EU sledují expertní think-tanky Výboru (známé jako střediska pro sledování) a Řídící výbor pro strategii Evropa 2020. EHSV je v zájmu sdílení informací a diskuse v kontaktu s regionálními a vnitrostátními hospodářskými a sociálními radami z celé EU.

Pokud se podíváme na základní statistické údaje vypovídající o činnosti EHSV, zjistíme, že EHSV vydává mezi 160 a 190 stanovisky a informačními zprávami za rok. V 70 % případů jde o stanoviska vypracovaná na základě žádosti Rady, Evropské komise nebo Evropského parlamentu. 21 % tvoří stanoviska z vlastní iniciativy a informační zprávy a 9 % připadá na průzkumná stanoviska, o něž obvykle požádá země, jež předsedá EU. Mimoto pořádá několik každoročních iniciativ a akcí zaměřených na občanskou společnost a zapojení občanů. Jsou to např. Cena pro občanskou společnost, Dny občanské společnosti, plenární zasedání mládeže Vaše Evropa, váš názor a Den evropské občanské iniciativy.

### 3.10 Evropský výbor regionů

Výbor regionů je institucí, která vznikla výrazně později, konkrétně v roce 1994, a patří tak mezi nejmladší instituce. Byl zřízen roku 1992 Smlouvou o Evropské unii jako reprezentant regionů EU. Jeho vytvoření bylo vedeno snahou respektovat regionální a místní identity v rámci EU a zapojit je do tvorby a realizace politiky EU v různých oblastech. Stejně jako v případě Evropského hospodářského a sociálního výboru se jedná o *poradní orgán Evropské unie*, který sestává ze zástupců evropských regionálních a místních orgánů. Výbor tak nemá rozhodovací pravomoc jako např. Evropský parlament či Rada a je to pouze konzultativní orgán pro tyto dvě instituce. Svým poradním stanoviskem má možnost ovlivňovat další instituce EU. Rada i Komise mohou kdykoli v případě potřeby s Výborem konzultovat konkrétní záležitosti.

V případech přímo vymezených Smlouvami jsou obě instituce dokonce povinny zvolit tento postup konzultace. Výbor de facto konzultuje většinu hospodářských politik EU (např. ekonomická a sociální soudržnost, školství, mládež, politika zaměstnanosti či životní prostředí). Výbor sám pak může na základě své iniciativy podávat vlastní stanoviska v záležitostech týkajících se měst a regionů, jako například zemědělství nebo ochrana životního prostředí.

Jak již bylo uvedeno výše, členy Evropského výboru regionů jsou volení zástupci, kteří působí v místních nebo regionálních orgánech. Každá země nominuje členy podle vlastního uvážení. Ti jsou pak Radou jmenováni na pětileté funkční období s možností opětovného zvolení. Počet členů za každou zemi závisí na tom, kolik má daná země obyvatel. Členové z jedné země tvoří národní delegaci, jejíž složení odráží politické, zeměpisné a regionální a místní rozložení v daném státě. Každý z členů se může také rozhodnout, že se připojí k některému z politických uskupení ve Výboru. V současné době je zde šest politických skupin zastupujících různé politické směry: Evropská lidová strana (PPE)en, Strana evropských socialistů (SES), skupina Renew Europe, Evropská aliance (EA), skupina Evropských konzervativců a reformistů (ECR) a Zelení. Členové Výboru však do žádného politického uskupení vstoupit nemusí a mohou zůstat nezařazení.

Evropský výbor regionů volí ze svého středu předsedu, který se ujímá své funkce na dva a půl roku (v současné době tuto funkci vykonává Apostolos Tzitzikostas).

Úkolem Výboru je hlídat princip subsidiarity a jeho využívání a bránit tak centralizovanému způsobu rozhodování v rámci Unie i jejích členských zemí. Na základě tohoto principu by měly být do tvorby i realizace politiky EU zapojeny nejen centrální, ale především místní a regionální samosprávy, kterých se daná opatření bezprostředně dotýkají. Uplatnění tohoto principu (zakotveného v čl. 5 Smlouvy o Evropské unii) spočívá v přenesení odpovědnosti za rozhodování na ty orgány veřejné správy, které stojí nejbližší k občanovi EU.

Evropský výbor regionů vybírá z řad svých členů zpravodaje, který konzultuje zúčastněné strany a připravuje stanovisko. Text stanoviska se projednává a schvaluje v komisi Výboru, která má danou oblast na starosti. Stanovisko je poté na plenárním zasedání předloženo všem

členům, kteří hlasují o jeho změnách a o přijetí. Nakonec je stanovisko sděleno všem příslušným orgánům EU. Ročně se koná až 6 plenárních zasedání, na nichž se přijímají stanoviska k 50 až 80 legislativním návrhům EU.



## SHRNUTÍ KAPITOLY

Rozsah i náročnost integračního programu Unie a její nadstátní charakter si vynutil vytvoření propracovaného systému institucí a orgánů s mnoha pravomocemi. Institucionální rámec fungování Evropské unie se tak výrazně odlišuje od klasické mezinárodní organizace. Byl vytvořen specifický organismus, který nemá obdoby v žádné jiné mezinárodní organizaci. Hlavními orgány Evropské unie jsou Evropská rada, Rada, Evropská komise, Evropský parlament, Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropský účetní dvůr.

System sice předjímá, obdobně jako v případě států, členění moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní (a jejich relativní oddělení), ale žádný z orgánů Unie zatím nelze definovat zcela jednoznačně, s výjimkou Soudního dvora EU, který disponuje soudní mocí. Stávající dvoupilířová struktura Evropské unie vyjadřuje rozdílnou míru kompetencí společných orgánů v různých oblastech integrace. V prvním pilíři, jenž má supranacionální charakter, mají tři nejdůležitější orgány v legislativním procesu (Evropská komise, Evropský parlament a Rada) výraznou pozici v dalším utváření Evropské unie. Ve druhém pilíři, který představuje Společná zahraniční a bezpečnostní politika, je rozhodujícím orgánem Evropská rada a Rada, což znamená, že tento pilíř je založen na mezivládním principu, tj. zástupci států (premiéři, prezidenti nebo ministři) hájí především národní stanoviska a je zapotřebí najít konsenzus.

Mimo výše uvedených hlavních orgánů, které tvoří základní institucionální rámec fungování Evropské unie, vyvíjejí v Evropské unii aktivity i další orgány, jejichž úkolem je poskytovat strukturám přímo se podílejícím na utváření právních aktů konzultační servis a zajistit reprezentaci veřejných, profesních a obchodních zájmů občanů a organizací na území společného trhu v legislativním procesu. Mezi tyto orgány patří Evropský hospodářský a sociální výbor a Evropský výbor regionů.

Mezi další významné instituce Evropské unie, které hrají důležitou úlohu při zabezpečení efektivního fungování tohoto integračního seskupení lze zařadit Evropského ombudsmana a Evropský účetní dvůr.



## OTÁZKY

### 1. Složení Rady je:

- a) variabilní, dle projednávané problematiky.
- b) stálé, tj. každá země má svého stálého zástupce.

- c) na ministerské úrovni.
- d) platí a) i c).

**2. Současná Evropská komise má:**

- a) z každé země jednoho komisaře, přičemž jednotliví komisaři hájí zájmy svých zemí.
- b) z každé země jednoho komisaře, přičemž jednotliví komisaři jsou při výkonu své funkce nezávislí a obecně hájí zájmy EU jako celku.
- c) z každé země jednoho komisaře, přičemž velké země mají po dvou komisařích.
- d) 2/3 počet komisařů vůči počtu členských zemí EU, přičemž jednotliví komisaři jsou vybíráni na základě principu rotace.

**3. Evropský parlament je:**

- a) Jediným zákonodárným orgánem EU.
- b) Pouze konzultativním orgánem EU.
- c) Orgánem s legislativní, kontrolní a rozpočtovou funkcí.
- d) Ani jedna z výše uvedených odpovědí není správná.

**4. Prvním českým eurokomisařem byl:**

- a) Pavel Telička.
- b) Jan Kohout.
- c) Miloš Kužvart.
- d) Vladimír Špidla.

**5. Nejvyšším politickým orgánem EU je:**

- a) Rada Evropy.
- b) Evropská rada.
- c) Rada.
- d) COREPER.

---

Správné odpovědi: 1.d); 2.b); 3.c), 4.a), 5.b).