

Evropská unie

Vývoj, právo, ČR a EU, základní práva EU

(Dokument čerpá z interaktivního textu *PRÁVO EVROPSKÉ UNIE* zpracovaného Katedrou mezinárodního a evropského práva Masarykovy univerzity)

1. Vývoj Evropských společenství a Evropské unie a členské státy

I. Idea evropské integrace

Evropa ve středověku a novověku nikdy nebyla jednotným státem. Pokusy sjednotit Evropu násilím končily tragicky (napoleonské války, nacistická idea jednotné Evropy pod nadvládou Německa). Přesto evropské myšlení vždy zahrnovalo představu sjednocení na základě společných kulturních a civilizačních rysů (antické dědictví, křesťanství, renesance, osvícenství). Vždy existovaly záměry a hnutí evropského sjednocování.

II. Důvody evropské integrace po druhé světové válce

Spojování západoevropských států po roce 1945 bylo odpovědí na dobové hrozby a výzvy: nebezpečí recidivy agresivity ve dvou světových válkách poraženého Německa, mocenský nástup Sovětského svazu tehdy ovládnutějšího státy střední a jihovýchodní Evropy stejně jako úsilí zmírňovat hospodářskou převahu Spojených států amerických.

III. Nástroje mezinárodní organizace

Nástrojem integrace se staly mezinárodní vládní (státní) organizace a struktury. Navzdory představám mnohých jednotlivců nevznikly „spojené státy evropské“ jako federace. Jednotlivé státy si zachovávají svoji státnost a samostatnou účast v mezinárodním společenství.

IV. Více organizací evropské integrace

Evropská integrace se uskutečňovala a uskutečňuje vedle Evropských společenství a Evropské unie též prostřednictvím dalších kontinentálních mezinárodních organizací a struktur s různým okruhem členů. Evropské státy si tak mohou volit rozsah své účasti. Evropská unie pak nezajišťuje některé agendy, pokud je zajišťují tyto organizace.

V. Organizace Severoatlantické smlouvy

V roce 1949 založená Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) neboli Severoatlantická aliance se stala klíčovým vojenským paktem, který se opírá o globální vojensko-politické angažmá Spojených států amerických. Základem je závazek vojenské pomoci při napadení některého členského státu. Těmi se stala většina západoevropských států, po roce 1990 též bývalé socialistické státy střední a východní Evropy. Organizace má dnes 28 členů včetně většiny členských států Evropské unie. Také vznikla užší Západoevropská unie pro vojenskou spolupráci západoevropských států.

VI. Rada Evropy

Rovněž v roce 1949 založená Rada Evropy je organizací pro správní, hospodářskou, sociální a kulturní spolupráci členských států. Součástí její činnosti je vytváření a prosazování evropského standardu základních práv. Vše vyjadřují mezinárodní smlouvy sjednané členskými státy na půdě Rady Evropy. Členské státy si tak svou smluvní politikou určují samy rozsah své smluvně určené spolupráce. Rada Evropy má dnes 47 členů. Členství v Radě Evropy je pak nepsaným předpokladem členství v Evropské unii.

VII. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

Stálá konference, která se poprvé konala v roce 1975 v Helsinkách a později v roce 1991 byla přetvořená do organizace, slouží zachování míru, bezpečnosti a demokracie v euroasijském prostoru. Takto je kontinentálním doplňkem celosvětové Organizace spojených národů. Členy jsou všechny evropské státy (kromě miniaturních států) včetně všech členských států Evropské unie, Spojené státy americké, Kanada a státy bývalého Sovětského svazu.

VIII. Hospodářská integrace v Evropských společenstvích a dalších organizacích

Jádrem hospodářské integrace západní Evropy se stala Evropská společenství (vnitřní šestka). Nevstoupivší západoevropské státy (vnější sedmička) vytvořily alternativní strukturu: Evropské sdružení volného obchodu (EFTA). Většina jeho členských států ale posléze postupně přestoupila do Evropských společenství. Ještě předtím mimo jiné pro provedení plánů poválečné obnovy založená širší Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (OEEC) byla v roce 1960 přeměněna na Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) sdružující vyspělé země celého světa.

IX. Tři Evropská společenství: obecné a odvětvová

Nejdříve v roce 1952 vzniklo Evropské společenství uhlí a oceli (zakládací Pařížská smlouva sjednána roku 1951) pro integraci tehdy klíčových odvětví hospodářství zneužitelných ke zbrojení a potřebných pro poválečnou obnovu a zajištění energie. Integraci dalších odvětví hospodářství pak zajišťovalo v roce 1957 založené (Římské smlouvy) a od roku 1958 působící Evropské hospodářské společenství. Tehdy rovněž vznikl „Euratom“, další odvětvové Evropské společenství atomové energie. Evropské hospodářské společenství se pak od roku 1993 nazývalo pouze Evropské společenství. Přívlastek „hospodářské“ byl vypuštěn jako potvrzení jeho angažmá v dalších oblastech.

X. Účel Evropských společenství a vázané členství

Hlavním účelem Evropských společenství bylo vytvoření společného, později vnitřního trhu na základě volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu a společných politik. Součástí hospodářské integrace se stala hospodářská a měnová unie, jež ale doposud nezahrnuje všechny členské státy. Od takového uspořádání se očekává větší hospodářská výkonnost a blahobyt obyvatelstva. Okruh členských států všech Evropských společenství byl vždy totožný, členství vázané. Evropské společenství uhlí a oceli bylo založené na dobu určitou padesát let, v roce 2002 již nebylo obnoveno a jeho agenda přešla na Evropské společenství.

XI. Evropská unie jako doplněk Evropských společenství

Potřeba politické a správně-soudní spolupráce úzce hospodářsky integrovaných členských států Evropských společenství vedla v roce 1993 k ustavení Evropské unie (Maastrichtská smlouva z roku 1992). Evropská unie zahrnuje další agendu: společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (druhý pilíř) a spolupráci justiční a vnitřní, posléze omezenou na oblast trestního práva (třetí pilíř). Evropská společenství nadále sloužila hospodářské integraci členských států (první pilíř Evropské unie). Členství bylo vázané, všechny členské státy byly zároveň členy Evropských společenství. Evropská unie oproti Evropským společenstvím však neměla mezinárodní právní subjektivitu.

XII. Spojení Evropského společenství a Evropské unie

Po roce 2000 převládlo přesvědčení, že stávající uspořádání neodpovídá potřebám další integrace rostoucího počtu členských států. V roce 2004 tak byla sjednaná tzv. Smlouva o Ústavě pro Evropu (stručně „Evropská ústava“). Ta nebyla však kvůli záporným referendům a očekávání odmítnutí v dalších členských státech ratifikována. Záměr spojit Evropské společenství se stávající Evropskou unií byl uskutečněn v roce 2007 náhradou sjednanou Lisabonskou smlouvou v roce 2009 jejím vstupem v platnost. Evropské společenství tak již neexistuje. Evropská unie naopak získala mezinárodní právní subjektivitu a převzala všechny činnosti Evropského společenství. Nadále však formálně odděleně působí Evropské společenství atomové energie.

XIII. „Starší“ členské státy z 20. století

Zakládajícími členskými státy tří Evropských společenství byly Německo (v rozsahu „západní“ Německé spolkové republiky), Belgie, Nizozemsko a Lucembursko, Francie a Itálie. „Severní“ rozšíření 70. let zahrnuje Velkou Británii (Spojené království), Irsko a Dánsko, vyspělé západoevropské státy, které dříve odmítly nadnárodní model hospodářské integrace. Dvě „jižní rozšíření“ v 80. letech zahrnuje Řecko, Španělsko a Portugalsko, které teprve v 70. letech překonaly autoritativní režimy a hospodářsky zaostávaly za západní Evropou. Pád železné opony pak umožnil vstup vyspělých evropských států, které dříve trvaly na neutralitě nebo k ní byly nuceny. V roce 1995 se tak členskými státy Evropských společenství a Evropské unie staly politicky a hospodářsky vyspělé Rakousko, Švédsko a Finsko. Ještě dříve se zánikem Německé demokratické republiky a vstupem nových spolkových zemí do Spolkové republiky Německo se rozšířilo území Evropských společenství bez vstupu nového státu.

XIV. Nevstoupivší západoevropské státy

Model Evropských společenství a Evropské unie nepřijaly vyspělé západoevropské státy Norsko (vládou sjednaný vstup v 70. a 90. letech zamítla referenda), Island a Švýcarsko. Tyto státy se ale podílejí na evropské hospodářské integraci prostřednictvím Evropského hospodářského prostoru, resp. dvoustranných smluv. Miniaturní evropské státy Andorra, San Marino, Monako a Vatikán také nejsou členy Evropské unie. Podílejí se ale na hospodářské integraci prostřednictvím svých velkých sousedů (Španělsko, Francie, Itálie), které nad nimi vykonávají patronát.

XV. Členské státy přijaté ve 21. století

V roce 2004 se uskutečnilo početně největší rozšíření Evropské unie a Evropských společenství. Vstoupily vyspělejší bývalé středoevropské a pobaltské socialistické státy: Polsko, Česko, Slovensko,

Maďarsko, Slovinsko, Estonsko, Lotyšsko a Litva, stejně jako dva malé středomořské státy Malta a Kypr. V roce 2007 je doplnily dva balkánské státy, které hospodářsky a správně-politicky zaostávaly: Bulharsko a Rumunsko.

XVI. Uchazeči o členství

O vstupu do Evropské unie vyjednává Chorvatsko, které zaostalo hlavně z politických důvodů. Zájem o členství vyjádřil též vyspělý Island. Lze předpokládat, že tyto státy opravdu brzy vstoupí. O členství naopak neúspěšně dlouhodobě usiluje euroasijské Turecko. Jeho perspektivy jsou nejisté kvůli politickým, hospodářským, sociálním a kulturním odlišnostem. Zájem o členství vyjadřují též další státy: Albánie, Makedonie, Bosna a Hercegovina, Srbsko nebo Černá Hora, stejně jako bývalé republiky Sovětského svazu Ukrajina, Gruzie.

XVII. Geografické a politické meze rozšiřování

O vstup může podle zřizovacích smluv a převládajících představ politiků usilovat kterýkoli evropský stát. Zájem o členství dosud nevyjadřuje Bělorusko, Rusko, případně Arménie a Ázerbájdžán. Naopak návrhy přijmout hospodářsky a kulturně blízké mimoevropské státy, jakým jsou Izrael nebo Maroko (jež zájem kdysi samo vyjádřilo), se tak netěší podpoře. Poslední rozšíření Evropské unie a celosvětová hospodářská recese od roku 2008 ostatně výrazně snížily vůli členských států Evropskou unii dále rozšiřovat.

XVIII. Reformy jako odpověď na rozšiřování a pochybnosti o nich

Spojení Evropského společenství a Evropské unie doprovázené změnami složení a působení orgánů Evropské unie je též odpovědí na rychlé zvýšení počtu členských států po roce 2000. Úspěšnost těchto reforem nicméně není ve světle celosvětové hospodářské recese vedoucí mimo jiné ke krizi jednotné měny v roce 2010 patrná. Současný stav Evropské unie vyvolává nemalé pochybnosti.

XIX. Hrozba vystoupení členských států nebo rozpadu celé Evropské unie

Integrace v rámci Evropské unie se v některých členských státech netěší valné podpoře. Návrhy, aby takový členský stát vystoupil, nejsou výjimečné. Žádný členský stát dosud nicméně vážně nezačal zvažovat nebo dokonce připravovat svůj odchod. Podobně málo představitelný je nyní - přes např. krizi jednotné měny - rozpad celé Evropské unie.

*Internetová prezentace Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO): <http://www.nato.int>
Severoatlantická smlouva, český překlad 66/1999 Sb. (zveřejněn v souvislosti se vstupem v roce 1999)
Dohoda o právním postavení Organizace Severoatlantické smlouvy, překlad 36/2001 Sb.
Dohoda mezi smluvními stranami Severoatlantické smlouvy o statutu jejich ozbrojených sil, český překlad 1/2002 Sb. m. s.*

Protokol o Statutu mezinárodních vojenských velitelství ustavených podle Severoatlantické smlouvy, český překlad 5/2002 Sb. m. s.

Internetová prezentace Rady Evropy (RE, CE): <http://www.coe.int>

Statut Rady Evropy, český překlad 123/1995 Sb. (zveřejněn v souvislosti se vznikem členství v roce 1993)

Všeobecná dohoda o výsadách a imunitách Rady Evropy, český překlad 179/1995 Sb.

Internetová prezentace Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE, OSCE): <http://www.osce.org>

2. Povaha a rysy Evropské unie

I. Povaha dosavadních Evropských společenství a Evropské unie

Evropská společenství byla mezinárodními organizacemi. Založily je státy mezinárodní smlouvou podobně jako jiné státní mezinárodní organizace. Měla mezinárodněprávní subjektivitu, na jejímž základě mohla v mezích svých kompetencí uzavírat mezinárodní smlouvy s dalšími státy a jinými mezinárodními organizacemi. Evropskou unii členské státy založily také mezinárodní smlouvou, nevybavily ji ovšem mezinárodněprávní subjektivitou. Evropská unie tak navenek jen zastupovala ve shodě postupující členské státy.

II. Evropská unie po Lisabonské smlouvě

Teprve po přijetí Lisabonské smlouvy získala Evropská unie mezinárodněprávní subjektivitu, jakou mělo Evropské (hospodářské) společenství, s nímž splynula. Těší se tak podobně jako jiné mezinárodní organizace výsadám a imunitám v mezinárodním společenství. Je též subjektem vnitrostátního práva ve všech členských státech, může nabývat majetek, zadávat zakázky, zaměstnávat a odpovídat za škodu způsobenou svou činností.

III. Odlišnosti od jiných mezinárodních organizací

Svou povahou a působením se Evropská společenství odlišila od jiných mezinárodních organizací. Spravovala a spravuje širší okruh záležitostí než běžné mezinárodní organizace. Prosazovala vlastní politiku a tvořila vlastní právní řád nezřídkem proti vůli menšiny členských států. Klíčové orgány Evropských společenství - Soudní dvůr, (Evropská) Komise, Evropský parlament - se na členských státech postupně emancipovaly. Evropská společenství dokázala prosazovat své právo a politiku vůči členským státům více než jiné mezinárodní organizace. Toto právo uplatňovala též vůči jednotlivcům. Přímý vztah mezi občanem členského státu a Evropskými společenstvími a Evropskou unií zastřešilo později zavedené občanství Evropské unie. Tyto vlastnosti převzala v roce 2009 Evropská unie a rozšířila je na další agendy.

IV. Vhodná označení Evropských společenství a Evropské unie

Evropská společenství se kvůli uvedeným odlišnostem od běžných mezinárodních organizací označovala odlišně. Po roce 2009 se takto může bez dalšího označovat Evropská unie jako celek. Na světě nyní není podobně spojená skupina států. Chybí tak odpovídající označení. Evropská společenství a Evropská unie se označovaly a označují za nadstát (superstát), nadstátní (supranacionální) organizaci / strukturu, svazek (svaz, spolek) či konfederaci.

V. Srovnání Evropské unie s federacemi

Srovnání Evropské unie s federacemi, resp. jejich centrálními státy - jakými jsou například Spojené státy Americké, Německo, Rakousko, Švýcarsko, Indie, Rusko, Austrálie, Kanada, Brazílie, Malajsie a Nigérie - nicméně nedovolí považovat ji dosud za federaci. Mnohé klíčové kompetence a agendy totiž Evropská unie postrádá.

VI. Podobnosti Evropské unie s federacemi

Evropská unie podobně jako federace zajišťuje právními, politicko-organizačními a finančními nástroji fungování jednotného trhu a provádí jednotnou vnější obchodní politiku, přičemž má ve většině států

jednotnou měnu. Její právo má ambice federálního práva, uplatňuje se vůči jednotlivcům a upřednostní se případně před neslučitelným vnitrostátním právem (zásada přímého účinku a zásada přednosti).

VII. Odlišnosti Evropské unie od federací

Evropská unie nemá nicméně jednotnou zahraniční politiku ani nezajišťuje obranu. Také nedisponuje vlastní mocí v úzkém slova smyslu. Chybějí jí ozbrojené síly. Členské státy si zachovávají mezinárodněprávní subjektivitu, nestávají se pouze dílčími státy federace. Uplatnění práva a politiky Evropské unie závisí na loajalitě členských států. Výkon práva Evropské unie zabezpečují hlavně členské státy. Evropská unie disponuje jen málo úřady a soudy. Nemá žádné ozbrojené síly ani oprávnění vynutit si donucením dodržování svého práva od členských států. Evropská unie má ve srovnání s centrální mocí federací omezený rozpočet. Nemá vlastní daně ani sociální politiku. Základem práva Evropské unie zůstávají mezinárodní smlouvy sjednané členskými státy, nikoli federální ústava. Jen část práva Evropské unie působí přímo vůči jednotlivcům. Federativní ambice práva Evropské unie se nepřijímají plně, přednost se občas neuznává a leckdy přehlíží.

VIII. Členění kompetencí Evropské unie

Zřizovací smlouvy donedávna neobsahovaly katalog kompetencí Evropské unie a Evropských společenství. Bylo nicméně možné je vymezit posouzením. Až Lisabonská smlouva okruh kompetencí Evropské unie vyjasnila kompetenčními katalogy. Již dříve se nicméně zpravidla rozlišovala kompetence výlučná, sdílená, podpůrná, koordinační a doplňková. V oblastech výlučné kompetence členské státy tvořit právo bez souhlasu Evropské unie nemohou, byť jej vesměs vykonávají. V oblastech sdílené kompetence se musejí přizpůsobit úpravě Evropské unie, pokud je vytvořena. V dalších oblastech pak Evropská unie může přijímat jen podpůrná, doplňková nebo koordinační opatření.

IX. Přehled kompetencí Evropské unie

Evropská unie má výlučnou kompetenci v záležitostech celní unie, hospodářské soutěže na vnitřním trhu, měnové politiky (členských států s jednotnou měnou, tzv. eurozóny), mořské a rybolovné politiky a společné obchodní politiky. Rozsáhlé jsou sdílené kompetence Evropské unie, týkají se vnitřního trhu, vymezené sociální politiky, hospodářské, sociální a územní soudržnosti, ochrany životního prostředí, ochrany spotřebitele, dopravy, tzv. transevropských sítí, energetiky, prostoru svobody, bezpečnosti a práva nebo společných otázek ochrany zdraví. Koordinací kompetence se týká hospodářských politik členských států, zvláště členských států eurozóny. Doplňková a podpůrná kompetence zahrnuje výzkum a vývoj, rozvojovou spolupráci a humanitární pomoc, ochranu zdraví, průmysl, kulturu, cestovní ruch, vzdělávání, věci mládeže a sportu, civilní ochranu a správní spolupráci.

X. Zásada subsidiarity

Nevýlučné kompetence má Evropská unie uplatnit jen tehdy, je-li to potřebné na celoevropské úrovni. Zřizovací smlouvy vymezují postupy pro posouzení, zda takové důvody existují. Přesto se běžně poukazuje na nadbytečnost nebo nevhodnost evropského angažmá.

XI. Spory o kompetenci

Zpravidla obecně vymezené kompetence Evropské unie, resp. Evropských společenství vedly opakovaně ke sporům, zda určité opatření není překročením takových kompetencí. Soudní dvůr jako rozhodce takového sporu většinou kompetence vykládá široce, dokázal však též nalézt jejich meze a shledat překročení (*rozsudek Tabáková reklama*).

XII. Flexibilita (posílená spolupráce)

Kvůli neochotě či nepřipravenosti některých členských států přijímat úpravu žádanou jinými členskými státy Evropská unie, resp. Evropská společenství zpřesnily předpoklady pro rozšířenou spolupráci části členských států.

XIII. Debata o federalizaci

Poslední změny Evropské unie posilovaly její federativní prvky. Opravdovou proměnu Evropské unie ve federaci však Lisabonská smlouva nepředstavuje. Nepředstavovala by ji ani Smlouva o Ústavě pro Evropu. Další směřování celku je předmětem sporů mezi členskými státy, politickými stranami, politiky a skupinami obyvatel. Leckteří jsou přesvědčeni o možnosti federalizace Evropské unie a volají po ní. Jiní se tohoto kroku obávají, pokud jej vůbec považují za možný. Podle našeho mínění Evropská unie nemá předpoklady pro federalizaci. Tradice řady členských států je podstatně delší. Jejich státnost je pevnější. Evropská unie nemá obyvatelstvo tvořící politický národ (*démós*), schopný spravovat společný demokratický stát. Překážkou vzniku takového politického národa se jeví být hlavně absence společného jazyka, daná jazykovou rozmanitostí Evropy.

XIV. Možnost vystoupení členského státu

Zřizovací smlouvy možnost vystoupení členského státu donedávna nepředpokládaly. Toto se tedy považovalo za právně nepřipustné. Absence státní moci na úrovni Evropské unie by nicméně stěžejí umožňovala členskému státu odchod znemožnit. Lisabonská smlouva situaci právně vyjasnila vymezením možnosti vystoupení.

Preambule Smlouvy o Evropské unii (SEU)

Preambule Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)

Hodnoty EU: čl. 2 SEU

Cíle EU: čl. 3 SEU

Zásada svěřeni kompetencí EU: čl. 4 SEU

Kompetence EU: čl. 2-6 SFEU

Rozsudek Soudního dvora ve věci C-376/98 ze dne 5. října 2000 Spolková republika Německo proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie. Sbirka rozhodnutí 2000, strana I-08419

Právní subjektivita EU: čl. 47 SEU

Protokol o výsadách a imunitách EU

Nástupnictví EU za ES: čl. 1 SEU

Subsidiarita: Čl. 5 SEU a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality

Flexibilita (posílená spolupráce): čl. 20 SEU a čl. 326-334 SFEU

Možnost vystoupení členského státu: čl. 50 SEU

3. Orgány (instituce) Evropské unie

I. Rysy orgánů Evropské unie a dělba pravomocí mezi nimi

Orgány Evropské unie a vztahy mezi nimi potvrzují povahu Evropské unie, která se odlišila od běžných mezinárodních organizací, avšak nestala se federací. Evropská unie nemá vlastní moc. Není tak státem. Mezi jejími orgány je nicméně dělba pravomocí. Lze rozlišit legislativní, exekutivní a justiční orgány. Jednotlivé orgány (instituce) se vyvíjely jako společné orgány všech Evropských společenství a Evropské unie.

II. Evropský parlament: složení a uspořádání

Evropský parlament má nyní 736 poslanců. Počet poslanců volených evropskými národy odpovídá jejich lidnatosti. Menší národy jsou nicméně zřetelně zvýhodněné. Poslanci se sdružují do skupin dle politické orientace. Tyto skupiny nicméně působí jen jako volná sdružení politických stran činných především na úrovni členských států. Poslanci pracují ve stálých a účelových výborech a komisích, podílejících se na legislativě a další agendě. Plénum se schází ve Štrasburku, výbory zasedají v Bruselu a sekretariát působí v Lucemburku.

III. Působení Evropského parlamentu

Evropský parlament se společně s Radou podílí na přijímání sekundárního práva navrženého Komisí. Původně měl zde jen poradní roli. Postupně rostl jeho podíl na tomto rozhodování. Po přijetí Lisabonské smlouvy je jeho legislativní role všeobecná. Posilování mělo mírnit kritizovaný demokratický deficit v převaze orgánů jen s nepřímou legitimitou: Rady a Komise. Evropský parlament se dále účastní ustavování Komise vyslovováním důvěry a spolurozhoduje o rozpočtu Evropské unie.

IV. Evropské volby

Od roku 1979 poslance Evropského parlamentu volí na pětileté období občané členských států Evropské unie. Občané Evropské unie volí - a mohou být voleni - ve členském státě dlouhodobého pobytu. Volby se konají zároveň ve všech členských státech během několika dní dle jejich volebních tradic. Volí se v rámci systému poměrného zastoupení. Některé státy se dělí do volebních obvodů. Kandidatury, organizaci, sčítání výsledků a řešení nesrovnalostí určuje vnitrostátní právo. Účast v evropských volbách bývá nízká, obyvatelstvo o politiku na evropské úrovni jeví malý zájem. Tyto skutečnosti vzbuzují pochyby o legitimitě Evropského parlamentu, byť jeho postavení bylo posíleno.

V. Rada - složení

Rada (Rada ministrů) je orgánem vyjadřujícím zájmy a stanoviska členských států. Schází se v různých složeních, jako je Rada pro obecné záležitosti, Rada pro zahraniční věci a další. Radu tvoří zástupci vlád členských států příslušní pro projednávanou agendu: ministři zahraničních či evropských věcí, ministři financí či hospodářství pro hospodářské záležitosti (dříve tzv. rada ECOFIN) či resortní ministři (třeba zemědělství, dopravy či vnitra). Zastoupení členských států je kvůli různé velikosti a složení jejich vlád pružné. Možná je účast státních tajemníků či náměstků ministrů. Výbor stálých zástupců vlád členských států na diplomatické úrovni (COREPER) připravuje podklady pro jednání Rady. Členské státy se střídají v předsednictví Rady po pololetích. Rada i její výbor se scházejí v Bruselu.

VI. Rada - role a úkoly

Rada spolurozhoduje o sekundárním právu (legislativě) Evropské unie. Rozhoduje rovněž o zahraniční a bezpečnostní politice Evropské unie. Podílí se na ustavování Komise nebo na rozhodování o rozpočtu.

VII. Rozhodování v Radě

Rada nadále rozhoduje ve stanovených věcech, například o daňových otázkách či společné zahraniční a bezpečnostní politice, jednomyslně. Lisabonská smlouva nicméně požadavek jednomyslnosti omezila. Rozhodování kvalifikovanou většinou na základě váženého hlasování se tak už používá ve většině záležitostí. Mezi členské státy v minulosti Smlouva o založení Evropského společenství rozdělovala určitý počet hlasů podle lidnatosti a stanovovala počet hlasů potřebný pro přijetí rozhodnutí doplněný požadavkem na počet podporujících států a jejich lidnatost. Dočasně tento způsob potvrzuje též Lisabonská smlouva. Pro budoucnost se nicméně předpokládá zjednodušení. Rozhodnutí bude přijato, podpoří-li jej 55% a nejméně patnáct členských států představujících nejméně 65% obyvatelstva Evropské unie, blokovat rozhodnutí budou moci nejméně čtyři státy.

VIII. Evropská rada

Evropská rada (summit) sestává z předsedů vlád a hlav členských států a předsedy Komise. Evropská rada rozhoduje obecně shodou o klíčových politických a politicko-právních rozhodnutích týkajících se orientace Evropské unie. Schází se nejméně dvakrát ročně. Lisabonská smlouva ukončila státní předsednictví Evropské rady spojené s předsednictvím Rady, když zřídila funkci osobního předsedy Evropské rady.

IX. Mezivládní konference

Mezivládní konference složená ze zástupců členských států na nejvyšší úrovni (předsedové vlád a obvykle ministři zahraničních věcí) sjednává zřizovací smlouvy. Přes svou podobnost s Radou a Evropskou radou není přímo orgánem Evropské unie.

X. Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů

Hospodářský a sociální výbor sestává ze zástupců hospodářských sektorů a zájmů členských států: svazů průmyslu, zemědělství a služeb, odborů, kulturních a společenských institucí. Podílí se na legislativě Evropské unie jako poradní těleso. Výbor regionů je srovnatelným poradním orgánem. Sestává se ze zástupců územní samosprávy členských států: obcí, měst, oblastí a krajů, popř. dílčích států federací (Německo).

XI. Evropská komise a její role

Evropská komise (dosud úředně jen a nadále úředně zkráceně Komise) je vrcholným politicko-administrativním orgánem Evropské unie. Kontroluje dodržování práva Evropské unie a iniciuje jeho rozvoj. Zastupuje zájmy celku vůči členským státům. Omezeně uplatňuje právo též v jednotlivých případech (ochrana hospodářské soutěže).

XII. Ustavování Komise

Komise má nyní po jednom členovi z každého členského státu. Právně již zakotvený záměr snížit počet členů pod počet členských států byl při prosazování Lisabonské smlouvy nakonec opuštěn politickým

kompromisem. Členové nicméně nezastupují zájmy členských států, jež je navrhly, nýbrž zájmy Evropské unie. Na ustavování Komise se podílejí Rada, která rozhoduje již kvalifikovanou většinou, Evropský parlament, který ji vyslovuje důvěru, a předem Evropskou radou a Evropským parlamentem vybraný předseda, který rozděluje resorty a agendy ostatním členům. Během pětiletého funkčního období může Evropský parlament vyslovit Komisi nedůvěru.

XIII. Složení a aparát Evropské komise

Komise rozhoduje jako kolegium. Činnost řídí její předseda. Jedním z místopředsedů je vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Členové komise řídí resorty a spravují další agendy. Komisi napomáhá rozsáhlý aparát, členěný do generálních ředitelství, společných útvarů a dalších služeb, včetně Evropské služby pro vnější činnost, představující síť diplomatických misí Evropské unie ve světě.

XIV. Soudní dvůr Evropské unie - uspořádání a složení

Soudní dvůr Evropské unie podle Lisabonské smlouvy sestává ze Soudního dvora (dříve Soudní dvůr Evropských společenství či nepřesně Evropský soudní dvůr), Tribunálu (dříve Soud prvního stupně) a specializovaných soudů. Soudní dvůr tvoří sedmadvacet soudců, navržených členskými státy a jmenovanými jejich dohodou. Při Soudním dvoru působí rovněž tzv. generální advokáti připravující předběžná stanoviska k rozhodovaným případům. Soudní dvůr rozhoduje především v senátech. Podobně je uspořádán též Tribunál. Specializované soudy představuje nyní Soud pro veřejnou službu. Soudy sídlí v Lucemburku.

XV. Kompetence soudnictví Evropské unie

Soudní dvůr rozhoduje zejména o výkladových otázkách soudů členských států (prejudiciální řízení), o žalobách států na neplatnost sekundárního práva i správních rozhodnutí orgánů Evropské unie, žalobách o porušení práva Evropské unie proti členským státům, odvoláních proti rozsudkům Tribunálu a další agendě. Nerozhoduje obecně ohledně společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tribunál byl jako tzv. Soud prvního stupně ustanoven pro rozhodování individuálních, politicky méně důležitých věcí (agenda hospodářské soutěže a vlastní správa jednotného trhu). Soud pro veřejnou službu byl zřízen pro rozhodování pracovních sporů zaměstnanců Evropské unie.

XVI. Účetní dvůr

Účetní dvůr je složený ze členů vyslaných členskými státy. Zabezpečuje kontrolu hospodaření Evropské unie a podílí se na kontrole využívání prostředků členskými státy.

XVII. Evropská centrální banka

Evropská centrální banka s vlastní právní subjektivitou je emisní bankou eura. Vede Evropský systém centrálních bank, který sdružuje centrální banky členských států, a tzv. Eurosystem sdružující centrální banky členských států užívajících euro. Orgány banky odrážejí tento model. Radu guvernérů tvoří guvernér centrálních bank, prezident, viceprezident a čtyři členové užší Výkonné rady. Banka sídlí ve Frankfurtu nad Mohanem.

XVIII. Agentury a další instituce Evropské unie

Pro svůj provoz, správní agendy a projekty zřizuje Evropská unie řadu agentur a institucí. Jsou jimi Evropská obranná agentura, Evropská jednotka pro justiční spolupráci (Eurojust), Evropský policejní úřad (Europol), Agentura pro základní práva, Agentura pro kontrolu rybolovu, Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, Evropská agentura pro bezpečnost sítí a informací, Evropská agentura pro léčiva, Evropská agentura pro chemické látky, Evropská agentura pro leteckou bezpečnost, Evropská agentura pro námořní bezpečnost, Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států, Evropská agentura pro železnice, Evropská agentura pro životní prostředí, Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí, Evropský institut pro rovnost žen a mužů, Evropský úřad pro bezpečnost potravin, Překladačské středisko pro instituce, Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu a četné další ústavy a výkonné agentury, ale také vnitřní rozvojová banka Evropská investiční banka.

XIX. Výkon práva Evropské unie členskými státy

Většina výkonu práva Evropské unie zůstává přes posilování Komise a rozmach agentur a institucí ponechána členským státům. Zabezpečují jej tedy její úřady, soudy a další instituce. Tyto uplatňují právo Evropské unie obvykle souběžně s právem vnitrostátním. Značná část práva členských států je konečnou přenosem, zohledněním a doprovodem primárního či sekundárního práva Evropské unie.

Přehled orgánů EU: čl. 13 SEU

Evropský parlament: čl. 14 SEU, čl. 223-234 SFEU

Akt o volbě zastupitelů v Evropském parlamentu ve všeobecných a přímých volbách, jenž je připojen k rozhodnutí 76/787/ESUO, EHS, Euratom

Jednací řád Evropského parlamentu

2005/684/ES, Euratom: Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 28. září 2005 o přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (2005/684/ES, Euratom)

Internetová prezentace Evropského parlamentu:

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_cs.htm

Rada: čl. 16 SEU, čl. 237-243 SFEU

Rozhodnutí Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/937/EU)

Internetová prezentace Rady: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?lang=cs&id=1>

Evropská rada: čl. 15 SEU, čl. 235-236 SFEU

Rozhodnutí Evropské Rady ze dne 1. prosince 2009, kterým se přijímá její jednací řád (2009/882/EU)

Internetová prezentace Evropské rady: <http://www.european-council.europa.eu/the-institution.aspx?lang=cs>

Evropská komise (Komise): čl. 17-18 SEU, čl. 244-250 SFEU

Internetová prezentace Komise: http://ec.europa.eu/index_cs.htm

Jednací řád Komise (K(2000) 3614)

Soudní dvůr EU (tj. Soudní dvůr, Tribunál a specializované soudy): čl. 19 SEU, čl. 251-257 SFEU a Protokol o statutu Soudního dvora Evropské unie

Internetová prezentace Soudního dvora EU: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

Evropská centrální banka: čl. 282-284 SFEU

Účetní dvůr: čl. 285-287 SFEU

4. Primární právo Evropské unie (zřizovací smlouvy)

I. Mezinárodní smlouvy jako primární právo

Základním právem Evropské unie čili právem primárním (prvotním) jsou mezinárodní smlouvy sjednané zakládajícími, resp. členskými a vstupujícími státy. Sekundární (druhotné) právo Evropské unie pak představují předpisy orgánů Evropské unie.

II. Sjednávání zřizovacích smluv

Zřizovací, měnící a přístupové smlouvy státy vytvářejí podobně jako další důležité mezinárodní smlouvy. Leckdy zdouhavá a složitá jednání zástupců členských států na politické, diplomatické a expertní úrovni ústí ve shodu na obsahu smlouvy. Po vyhotovení konečného znění v zamýšlených autentických jazycích následuje slavnostní sjednání na mezivládní konferenci prezidenty a/nebo předsedy vlád a ministry zahraničních věcí.

III. Ratifikace zřizovacích smluv

Po sjednání mezinárodní smlouvy bývá nutná její ratifikace. Jedná se o vyjádření vůle států být smlouvou vázán. Ratifikaci upravují ústavy jednotlivých států. Provádějí ji obvykle hlavy států a vyslovují s ní souhlas parlamenty. Častým a ohledně přístupových smluv na straně států vstupujících do Evropské unie běžným postupem je schvalování referendy. Teprve složení ratifikačních listin všech členských států znamená vstup smlouvy v platnost.

IV. Poevropštění změn zřizovacích smluv

Posilování nadnárodních prvků se projevuje též v zapojení orgánů Evropské unie na možných budoucích změnách zřizovacích smluv. Pro závažnější změny se počítá s účastí tzv. konventu složeného ze zástupců parlamentů a vlád členských států, Evropského parlamentu a Komise. Ratifikace členskými státy nicméně zůstává zachována. Se souhlasem všech členských států v Evropské radě se ale připouští též tzv. zjednodušený postup přijímání změn některých částí Smlouvy o fungování Evropské unie, kdy se upouští od ratifikací ve prospěch větší účasti Evropského parlamentu.

V. Zřizovací smlouvy při souběžné existenci Evropských společenství a Evropské unie

Klíčovou zřizovací smlouvou byla Smlouva o založení Evropského (hospodářského) společenství („Římská smlouva“), sjednaná v roce 1957 a uplatňovaná od roku 1958. Ustavovala instituce (orgány) celku, popisovala právní nástroje, základní svobody jednotného trhu a určovala hospodářské politiky. Odvětvový záběr měly smlouvy založivší Evropské společenství atomové energie (též „Římská smlouva“) a Evropské společenství uhlí a oceli („Pařížská smlouva“ sjednaná již v roce 1951 a uplatňovaná od roku 1952). Smlouva o Evropské unii („Maastrichtská smlouva“), sjednaná v roce 1992 a platná od roku 1993 pak upravovala agendu tzv. druhého a třetího pilíře. Jí provedená změna smluv o založení jednotlivých Evropských společenství pak zahájila vznik hospodářské a měnové unie a zavedla občanství Evropské unie. Uvedené smlouvy doprovázely protokoly a prohlášení.

VI. Novelizační smlouvy

Členské státy opakovaně měnily obsah zřizovacích smluv novelizačními smlouvami. Z těch novějších jimi byly Jednotný evropský akt z roku 1986, Amsterdamská smlouva z roku 1997 (platná od roku 1999) nebo Niceská smlouva z roku 2000 (platná od roku 2003) a konečně také Lisabonská smlouva (níže).

VII. Přístupové smlouvy

Zvláštní kategorií novelizací jsou smlouvy o vstupu nových států. Členské státy jich s kandidátskými státy sjednaly dosud šest. Tyto smlouvy přizpůsobují změnami primárního práva fungování institucí (orgánů) Evropské unie a zakotvují přechodná období či trvalé výjimky. Běžně rovněž mění sekundární právo.

VIII. Smlouva o Ústavě pro Evropu

V roce 2004 sjednaná smlouva o Ústavě pro Evropu (zkráceně „Evropská ústava“ či „ústavní smlouva“) měla nahradit stávající zřizovací smlouvy jedním dokumentem, obsahujícím ve třech částech základní pravidla, katalog základních práv a podrobnosti. Smlouva nakonec nevstoupila v platnost kvůli neochotě či neschopnosti několika států ji ratifikovat (zamítává referenda ve Francii a Nizozemsku a očekávání odmítnutí při rozhodování obyvatel a parlamentů dalších pěti států). Následně členské státy úsilí ji uvést do života vzdaly.

IX. Lisabonská (reformní) smlouva

Řadu změn přinášených Smlouvou o ústavě pro Evropu nicméně zakotvila v roce 2007 sjednaná Lisabonská smlouva. Její ratifikace se přes přechodné neúspěchy (záporný výsledek prvního referenda v Irsku, odpor prezidenta České republiky) úspěšně dokončily na sklonku roku 2009 a smlouva tak následně nakonec vstoupila v platnost.

X. Zřizovací smlouvy po přijetí Lisabonské smlouvy

Lisabonská smlouva stávající zřizovací smlouvy sice neruší, avšak zásadně mění. V souvislosti se splynutím Evropského společenství a dosavadní Evropské unie byl obsah dosavadních zřizovacích smluv rozdělen mezi stručnou Smlouvu o Evropské unii a podrobnou Smlouvu o fungování Evropské unie nahrazující dosud klíčovou Smlouvu o založení Evropského společenství.

XI. Vztah obou zřizovacích smluv

Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie mají stejné právní postavení. Ustanovení smluv spolu obvykle souvisejí. Smlouva o Evropské unii stanoví základní pravidla a Smlouva o fungování Evropské unie podrobnosti. Porozumění zřizovacích smluv Evropské unie si tedy nyní žádá souběžné čtení obou dokumentů.

XII. Obsah Smlouvy o Evropské unii

Smlouva vedle preambule obsahuje šest hlav s 54 články. Obsahuje společná ustanovení, ustanovení o demokratických zásadách, základní ustanovení o orgánech, ustanovení o posílené spolupráci, obecná ustanovení o vnější politice, zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice a závěrečná ustanovení.

XIII. Obsah Smlouvy o fungování Evropské unie

Smlouva vedle preambule obsahuje 358 článků sdružených do částí, dělených vesměs dále na hlavy, kapitoly a oddíly. Smlouva mimo jiné upřesňuje základní hospodářské svobody, základní hospodářské a další politiky Evropské unie, podrobnosti působení orgánů Evropské unie stejně jako povahu a způsoby přijímání sekundárního práva.

XIV. Nová číslování článků zřizovacích smluv

Lisabonská smlouva nově čísluje články zakládající zachovaná či pozměněná pravidla. Přechíslování článků zřizovacích smluv však přinesla dříve též Amsterdamská smlouva. Starší judikatura a odborná literatura pochopitelně odkazuje na články podle starých číslování. Orientaci proto usnadňují zveřejněné převodní tabulky.

XV. Přímý účinek a přednost pravidel zřizovacích smluv

Přímo použitelná (*self-executing*) pravidla Smlouvy o založení Evropského (hospodářského) společenství a smluv zakládajících odvětvová Evropská společenství, avšak nikoli dosavadní Smlouvy o Evropské unii měly podle judikatury Soudního dvora (rozsudek *van Gend en Loos*) přímo uplatnit soudy a úřady členských států. Tato pravidla se těší přednosti před případnou neslučitelnou právní úpravou vnitrostátního práva (rozsudek *Costa v. ENEL*). Po přijetí Lisabonské smlouvy se zásady přímého účinku a přednosti uplatňují všeobecně na přímo použitelná pravidla obou zřizovacích smluv.

Vídeňská úmluva o smluvním právu (český úřední překlad 15/1988 Sb.)

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, sjednaná 18. dubna 1951 v Paříži

Smlouva o založení Evropského společenství atomové energie, sjednaná 25. března 1957 v Římě

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, sjednaná 25. března 1957 v Římě

Jednotný evropský akt, sjednaný 17. února 1986 v Lucemburku

Smlouva o Evropské unii, sjednaná 7. února 1992 v Maastrichtu

Amsterdamská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, sjednaná 2. října 1997

Niceská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, sjednaná 11. prosince 2000

Smlouva o Ústavě pro Evropu (SÚE), sjednaná 29. října 2009 v Římě (nevstoupila v platnost), evropské zveřejnění Úřední věstník 2004 C 310

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, sjednaná 13. prosince 2007, evropské zveřejnění Úřední věstník EU 2007 C 306, české zveřejnění 111/2009 Sb. m. s.

Smlouva mezi (...) o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii, sjednaná 16. dubna 2003 v Aténách, evropské zveřejnění Úřední věstník 2003 L 236, české zveřejnění č. 44/2004 Sb. m. s.

Změny zřizovacích smluv podle SEU a SFEU: čl. 48 SEU

Vztah SEU a SFEU: čl. 1 SEU

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963 ve věci 26-62 o předběžné otázce Tariefcommissie - Nizozemsko ke sporu NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse administratie der belastingen

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964 ve věci 6-64 o předběžné otázce Giudice conciliatore di Milano - Itálie ke sporu Flaminio Costa proti E.N.E.L.

5. Sekundární právo Evropské unie

I. Povaha sekundárního práva

Sekundární právo je „legislativou“ Evropské unie. Představuje předpisy (normativní právní akty) Evropské unie a akty smíšené povahy. Sekundární právo vytvářejí orgány Evropské unie na základě zřizovacích smluv, nově tedy Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. dosud podle Smlouvy o založení Evropského společenství. Sekundární právo se musí opírat o zmocnění ustanoveními těchto smluv. Orgány Evropské unie jej musejí vytvářet určenými postupy. Sekundární právo musí být v souladu s primárním právem.

II. Rozličné akty dosavadních Evropských společenství a Evropské unie

Sekundární právo zahrnovalo dosud řadu druhů. Klíčovými akty tzv. prvního pilíře byla nařízení a směrnice, obecný právní význam měla též některá rozhodnutí, právně-politický význam pak nezávazná doporučení a stanoviska. Akty tzv. druhého pilíře byly společné strategie, společné postoje a společné akce. Akty tzv. třetího pilíře byla rozhodnutí a rámcová rozhodnutí.

III. Zamýšlené a zavedené změny

Smlouva o Ústavě pro Evropu počítala s ohledem na zamýšlené splnutí Evropského společenství a Evropské unie nejen se zjednodušením palety právních aktů, ale také se zásadní změnou jejich označení: evropské zákony namísto nařízení, evropské rámcové zákony namísto směrnic. Lisabonská smlouva situaci též zjednodušila, směrnice a nařízení nakonec však zůstávají. Zvláštní kategorizace aktů druhého a třetího pilíře byla odstraněna. Vedle nařízení však nadále existují rozhodnutí v oblasti zahraniční politiky a akty pro provedení.

IV. Nařízení - povaha a potřeba doprovodu

Nařízení jsou právní akty závazné pro kohokoli podřízeného jurisdikci členských států. Všem takovým subjektům dovedou zakládat jak oprávnění, tak povinnosti (rozsudek *Variola*). Jimi určená pravidla jsou přímo účinná ve vnitrostátním právním prostředí členských států a mají přednost před neslučitelným vnitrostátním právem. Přímou je uplatňují, resp. mají uplatnit jejich úřady a soudy. Nařízení určená pro výkon členskými státy běžně potřebují doprovod vnitrostátním právem stanovujícím procedury, sankce a instituce.

V. Záležitosti upravované nařízeními

Nařízení se užívají, je-li nutná či vhodná jednotná úprava. Upravují mimo jiné poměry a činnost institucí a struktur Evropské unie, zemědělskou, regionální, soutěžní a vnější obchodní politiku Evropské unie, koordinaci sociálního zabezpečení nebo justiční spolupráci ve věcech civilních.

VI. Směrnice a jejich přenos vnitrostátním právem

Směrnice jsou výslovně určené členským státům. Předpokládá se provedení (implementace) ve vnitrostátním právu. Členské státy mají povinnost ve stanovené lhůtě přizpůsobit vnitrostátní právo (transpozice), případně zachovat slučitelný (kompatibilní) stav. Provedení není však úplné bez soustavného prosazování tohoto práva členskými státy. Formální legislativa nepostačuje. Členský stát může vybrat z různých legislativních řešení: změnit stávající či vydat nový zákon. Část směrnic se také podle tradic členských států přenáší podzákonnými předpisy (vyhlášky, nařízení, dekrety).

Decentralizované státy přenášejí směrnice též právem územní samosprávy. Mimoprávní opatření, vnitřní pokyny či odkazy nepostačují. Některé směrnice stanoví jednoznačná pravidla (unifikace), jiné meze pohybu tvůrce práva členského státu (harmonizace). Podobně jako u nařízení musejí členské státy doplnit procedury, sankce a instituce.

VII. Záležitosti upravované směrnicemi

Směrnice se užívají pro sblížení či sjednocení právních standardů týkajících se jednotného trhu. Za užitečné se má zprostředkované působení pomocí vnitrostátního práva nebo se chce ponechat prostor členským státům pro volbu řešení v určitých mezích. Směrnice určují či sblíží mimo jiné technické a hygienické normy výroby a užívání zboží, standardy poskytování služeb, kvalifikační předpoklady, pracovní podmínky, podmínky zakládání obchodních společností, standardy ochrany spotřebitele a životního prostředí či model a sazby nepřímého zdanění.

VIII. Následky selhání při implementaci směrnic

Členské státy při implementaci směrnic občas selhávají. Děje se tak jak kvůli nezvládnutí přípravy národní legislativy, tak nevěli ji přijmout. Soudní dvůr jako odpověď na tuto skutečnost a její důsledky pro jednotlivce formuloval doktrínu omezeného přímého účinku neřádně provedené směrnice. Přímě použitelného pravidla se může dovolat jednotlivec, jehož postavení by provedení směrnice zlepšilo, vůči selhavšímu členskému státu (tzv. vzestupný vertikální účinek pravidla neprovedené směrnice - rozsudek *Ratti*). Pravidel neprovedené směrnice se naopak nelze dovolávat proti jinému jednotlivci (tzv. horizontální účinek, resp. jeho absence - rozsudek *Faccini-Dori*), ani je nemůže uplatnit selhavší stát vůči jednotlivci (tzv. sestupný vertikální účinek - rozsudek *Kolpinghuis*). Jednotlivci totiž za selhání států nemohou, jim směrnice totiž určené nejsou.

IX. Použití směrnic jako vodítka při výkladu vnitrostátního práva

Směrnice se používají se, resp. mají používat jako pomůcka pro výklad vnitrostátního práva, jež je jejich přenosem či zohledněním (tzv. nepřímý účinek - rozsudek *Marleasing*). Jedná se vlastně o zvláštní druh smyslového (teleologického) výkladu.

X. Právotvorná a ostatní rozhodnutí

Pramenem práva Evropské unie jsou rovněž leckterá rozhodnutí, například o úpravě vnitřních poměrů institucí a agentur či upřesňující některá řešení stanovená nařízeními nebo směrnicemi. Tato rozhodnutí se svým obsahem nicméně odlišují od rozhodnutí v jednotlivých případech, například rozhodnutí týkající se hospodářské soutěže. Lisabonská smlouva změnou vymezení rozhodnutí potvrdila tuto právotvornou roli rozhodnutí.

XI. Nelegislativní a prováděcí předpisy

Leckterá nařízení, směrnice a rozhodnutí svěřovaly Komisi nebo jiným institucím Evropské unie přijímání prováděcích nebo upřesňujících předpisů označovaných neuspořádaně též nařízeními, směrnicemi a rozhodnutími, pokyny, rámcovými pokyny, postupy a dalšími názvy. Lisabonská smlouva vytvořila zřetelnější rámec potvrzením možnosti přijímat nelegislativní akty v přenesené pravomoci na základě přenosu nařízením, směrnicí nebo rozhodnutím. Komise nebo ve zvláštních případech Rada může napomoci řádnému provedení nařízení, směrnic a rozhodnutí členskými státy stanovením podmínek provádění.

XII. Povaha dosavadních aktů druhého a třetího pilíře a změna Lisabonskou smlouvou

Společné strategie, společné postoje a společné akce v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky stejně jako rozhodnutí a rámcová rozhodnutí v rámci spolupráce justiční a vnitřní (ve věcech trestních) byly určeny členským státům. Leckteré očekávaly přizpůsobení vnitrostátního práva podobně jako směrnice. Přímý účinek jako následek selhání se nepředpokládal. Možný byl naopak účinek nepřímý. Lisabonská smlouva pro tuto agendu dílem zavádí běžnou legislativu, dílem vytváří zvláštní nástroje, zejména zvláštní rozhodnutí pro oblast zahraniční a bezpečnostní politiky.

XIII. Doporučení a stanoviska jako tzv. soft law Evropské unie

Evropská unie vedle právně závazných předpisů přijímá též nezávazná opatření, která se však často těší nemalému respektu. Doporučení se vyslovují, pokud Evropská unie nedisponuje příslušnou kompetencí, chybí-li nutná vůle legislativních orgánů (zejména podpora členských států na půdě Rady) nebo upřednostní-li se nezávaznost. Stanoviska pak odrážejí mínění institucí Evropské unie k určitému právnímu nebo politickému problému.

XIV. Otevřená metoda koordinace

Evropská unie během posledního desetiletí rozvinula vytváření nezávazných standardů tzv. otevřenou metodou koordinace (OMC), kdy se dohodou představitelů členských států při zapojení vybraných zájmových skupin stanoví nezávazné cíle a následně sleduje jejich naplňování hodnotícími zprávami. Prosazování těchto standardů napomáhá politický tlak.

Prameny práva Evropského společenství (před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost): čl. 249 SES

Prameny práva SÚE (nevstoupila v platnost): I-33

Legislativní akty EU: čl. 288 SFEU

Nařízení: čl. 288 nečísl. odst. 1 SFEU

Směrnice: čl. 288 nečísl. odst. 2 SFEU

Rozhodnutí: čl. 288 nečísl. odst. 3 SFEU

Doporučení a stanoviska: čl. 288 nečísl. odst. 4 SFEU

Prováděcí předpisy EU: čl. 290 SFEU

Klausule o implementační povinnosti: čl. 291 SFEU

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. října 1973 ve věci 34-73 o předběžné otázce Tribunale civile e penale di Trieste - Itálie ke sporu Fratelli Variola S.p.A. proti Amministrazione italiana delle finanze. Sbíрка rozhodnutí 1973, strana 00981

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979 ve věci 148/78 o předběžné otázce Pretura di Milano - Itálie ke sporu Státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu. Sbíрка rozhodnutí 1979, strana 01629

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994 o předběžné otázce Giudice conciliatore di Firenze - Itálie ke sporu Paola Faccini Dori proti Recreb Srl. Sbíрка rozhodnutí 1994, strana I-03325

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1987 ve věci 80/86 o předběžné otázce Arrondissementrechtbank Arnhem - Nizozemsko k trestnímu stíhání proti Kolpinghuis Nijmegen BV. Sbíрка rozhodnutí 1987, strana 03969

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1990 ve věci C-106/89 o předběžné otázce Juzgado de Primera Instancia e Instrucción no 1 de Oviedo - Španělsko ke sporu Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentación SA. Sbíрка rozhodnutí 1990, strana I-04135

Směry a rozhodnutí o zahraniční politice EU: čl. 26, resp. čl. 28 SEU

6. Členství České republiky v Evropské unii

I. Vztahy v období socialismu

Před rokem 1989 se Československo ani další socialistické státy střední a východní Evropy nepodílely na mezinárodních organizacích evropských demokratických států. Rada vzájemné hospodářské pomoci zajišťovala hospodářskou integraci socialistických států s plánovaným hospodářstvím. S Evropskými společenstvími víceméně neudržovala přímé styky. Představitelé socialistických států příležitostně zpochybňovali samu legitimitu západoevropských integračních projektů. Varšavská smlouva jako vojenský pakt socialistických států ovládaný Sovětským svazem pak představovala hlavního protivníka Organizace Severoatlantické smlouvy.

II. Vyjednání přidružení

Po demokratické revoluci Československo v roce 1990 uzavřelo provizorní obchodní dohodu a v roce 1991 sjednalo dohodu o přidružení. Tato dohoda však kvůli rozpadu federace ovšem již vůbec nevstoupila v platnost. Česko a Slovensko tak sjednaly dohody o přidružení („evropské dohody“) s Evropskými společenstvími a tehdejšími členskými státy teprve v roce 1993. Tyto dohody se začaly uplatňovat v roce 1995. Podobné dohody sjednaly během 90. let též další postsocialistické státy střední Evropy, Pobaltí a Balkánu.

III. Povaha a účel přidružení

Přidružení nebylo „částečným členstvím“. Přidružený stát nebyl zastoupen v orgánech Evropských společenství, resp. Evropské unie. Na jeho území se neuplatnilo právo těchto nadnárodních struktur. Vzájemné vztahy upravovalo běžné mezinárodní právo. Záměrem přidružení bylo posílení hospodářské účasti států reformujících plánované hospodářství na tržní na integraci západní části světadílu, jakož také příprava na zvažovaný vstup do Evropské unie. Přidružení nicméně nepředstavovalo právně závazný příslib členství.

IV. Hospodářská integrace v rámci přidružení

Dohody o přidružení vytvořily mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy a přidruženým státem zónu volného obchodu průmyslového zboží. Zaručily rovněž uvolnění investic kapitálu, svobodu plateb a zavedly svobodu podnikání právnických osob a omezeně jednotlivců. Neuvolnily ovšem pohyb pracovních sil a obchod zemědělskými výrobky.

V. Integrace ve střední Evropě po roce 1990

Vzájemnou hospodářskou integraci zbožíových trhů států střední a východní Evropy souběžně zajistila od roku 1992 Středoevropská zóna volného obchodu (CEFTA). Účast na této zóně postupně přijaly též státy Pobaltí a Balkánu. Úzké česko-slovenské vztahy po rozpadu společného státu pak ztělesňovala dvoučlenná celní unie doprovázená uvolněním pohybu osob za prací a podnikáním a posílenou spoluprací v dalších oblastech.

VI. Aproximace práva

Dohody o přidružení zavazovaly přidružené státy zavádět standardy práva Evropských společenství ve svém vlastním právu v řadě záležitostí týkajících se hospodářství. Podobně přidružené státy

následovaly společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a připravovaly se na převzetí standardů justiční a policejní spolupráce Evropské unie.

VII. Nároky na uchazeče členství

Evropská unie na sklonku první poloviny 90. let shrnula předpoklady svého východního rozšíření (tzv. kodaňská kritéria). Kandidátské státy měly mít stabilní demokracii a hospodářství schopné obstát v konkurenci na evropském trhu.

VIII. Jednání o vstupu

Česká republika požádala v souladu s tehdejší Smlouvou o Evropské unii o přijetí v roce 1996. Podobně postupovaly také další státy střední a východní Evropy. Evropská unie pozvala k jednání o podmínkách vstupu Českou republiku a další čtyři státy v roce 1998. Později se okruh vyjednávacích států střední Evropy, Pobaltí, Balkánu a Středomoří zvýšil na dvanáct. Složitá jednání členěná do třiceti jednacích kapitol, které kandidátské státy postupně uzavíraly shodou s Evropskými společenstvími a všemi členskými státy, vyústila na konci roku 2002 ve shodu ohledně obsahu smlouvy o přistoupení.

IX. Sjednání přístupové smlouvy, ratifikace a referenda

Vyhotovenou a do autentických jazyků přeloženou smlouvu sjednaly členské a kandidátské státy 16. dubna 2003 v Aténách. Ratifikace probíhala ve druhé polovině roku 2003. Ve členských státech rozhodovaly parlamenty. Evropský parlament jako jediný rozhodoval o jednotlivých kandidátských státech, přičemž ve všech případech vstup podpořil. Ve všech státech usilujících o vstup byla součástí rozhodování referenda. Ve všech kandidátských státech občané vstup rovněž podpořili (občané České republiky 13.-14. června 2003 77% podporou při 55% účasti na základě zvláštního ústavního zákona o dosud jediném konaném referendu).

X. Vstup do Evropské unie a jejích orgánů

Smlouva o přistoupení vstoupila v platnost 1. května 2004. Na jejím základě se Česká republika společně s dalšími devíti státy střední Evropy, Pobaltí a Středomoří stala členským státem Evropské unie (a s ohledem na tehdejší souběžnou existenci též zbývajících dvou Evropských společenství). Následně vstoupili čeští politici a odborníci do orgánů Evropské unie. V červnu 2004 se pak uskutečnily první volby do Evropského parlamentu také v České republice (druhé následovaly v roce 2009).

XI. Přejídná období

Smlouva o přistoupení nepředpokládala okamžité zavedení všech základních hospodářských svobod vůči novým členským státům. Občané většiny nových členských států nezískali volný přístup na pracovní trhy členských států Evropské unie. Nové členské státy zase směly omezit nabývání nemovitostí na svém území. Dočasné úlevy se týkaly některých technických a hygienických norem a ekologických standardů (čistota odpadních vod). Odloženo bylo ukončení pasových kontrol na společných hranicích. Rovněž účast na výdajích Evropské unie prostřednictvím společné zemědělské a regionální politiky řídila přístupovou smlouvou určená pravidla. Zavedení jednotné měny se předpokládá teprve po splnění konvergenčních kritérií. Přejídná období již skončila či brzy skončí. Jedinou výjimkou se ukazuje být zavádění eura. Česká republika neplní konvergenční kritéria a samotné euro se ocitlo v krizi.

XII. Reformy ústavy

Ve vazbě na přípravu na vstup do Evropské unie Parlament České republiky změnil v roce 2001 tzv. euronovelou Ústavu České republiky. Zavedla se všeobecná přednost mezinárodních smluv schválených Parlamentem, jimiž je Česká republika vázána, připustil přenos některých pravomocí českých orgánů na mezinárodní organizaci a vytvořil model kooperace státních orgánů v souvislosti s takovým přenosem. Ústava nicméně výslovně nezmiňuje Evropskou unii či Evropské společenství ani nepočítá s existencí nadnárodního práva přímo a přednostně účinného v právním prostředí České republiky.

XIII. Zavádění práva Evropské unie v České republice

Právo Evropské unie je závazné a těší se v Česku primátu okamžikem vstupu. Jeho skutečné zavádění je však dlouhodobou záležitostí. Jen některé úřady jej totiž již nyní používají soustavně (celní správa), ostatní toliko příležitostně. Chybějí proto leckdy zkušenosti. České soudy se s prvními případy uplatnění začaly vypořádávat často až roky po vstupu. Roky nebylo dostupné veškeré právo Evropské unie v češtině. Judikatury zůstává přeložen jen zlomek. Teleologické pojetí práva Evropské unie se nezdá střetává s formalismem českého práva. Skutečné uznání primátu představuje změnu nejen pro českého zákonodárce, úřady, soudy, právníky, podniky a instituce, ale též pro veřejnost. Ústavní soud si podobně jako ústavní soudy jiných členských států udržuje odstup od představ Soudního dvora ohledně postavení a vztahů obou právních řádů. Nikoli neobvyklé je přehlížení, objevuje se také odmítání, nepochopení či naopak přehánění požadavků práva Evropské unie nebo dokonce jeho zneužití. Přenos směrnic a doprovod nařízení českým právem leckdy není odpovídající také kvůli obvyklým nešvarům tvorby českého práva.

Prozatímní dohoda o obchodu a otázkách s obchodem souvisejícím mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou na straně jedné a Evropským hospodářským společenstvím a Evropským společenstvím uhlí a oceli na straně druhé ze dne 16. prosince 1991 (české zveřejnění v 226/1994 Sb.)
Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (české zveřejnění v 7/1995 Sb.) ve znění novel Integrace zbožíových trhů: Čl. 8-37 Evropské dohody (viz výše)

Sbližování práva: čl. 69-71 Evropské dohody (viz výše)

Středoevropská dohoda o volném obchodu mezi Českou republikou, Maďarskou republikou, Polskou republikou a Slovenskou republikou (české zveřejnění 54/1995 Sb.)

Smlouva o vytvoření celní unie mezi Českou republikou a Slovenskou republikou (237/1993 Sb.)

Závěry předsednictví: Evropská rada v Kodani, 21.-22. června 1993 (anglicky Presidency Conclusions: Copenhagen European Council, 21-22 June 1993)

Smlouva mezi (...) o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (české zveřejnění č. 44/2004 Sb. m. s.)

Čl. 10, 10a a 10b Ústavy České republiky (č. 1/1993 Sb.)

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (tzv. euronovela Ústavy)

Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii (...)

Oznámení prezidenta republiky ze dne 9. července 2003 o vyhlášení výsledků referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii konaného ve dnech 13. a 14. června 2003 č. 206/2003 Sb.

7. Základní práva a Evropská unie

I. Základní práva a jejich vyjádření

Základní práva jsou obecně stanovená práva jednotlivců a skupin, zakotvená dokumenty vysoké právní síly či postavení: ústavami a mezinárodními smlouvami. Základní práva mají respektovat orgány státní moci nejen při výkonu, ale také při vytváření práva. Některé soustavy základních práv předpokládají přezkum „běžného“ práva, zda je v souladu se základními právy. Tzv. lidská práva ovšem nejsou se základními právy úplně totožná. Leckterá lidská práva vzývaná a prosazovaná zájmovými skupinami a názorovými proudy neodpovídají dosud uznaným základním právům.

II. Světové úmluvy o základních právech

Celosvětový standard základních práv vyjadřují dokumenty sjednané na půdě Organizace spojených národů: Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o právech dítěte či Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen. Humanitární standard stanovují tzv. ženevské úmluvy o zajatcích, pozemní válce, námořní válce a civilním obyvatelstvu či Úmluva o právním postavení uprchlíků. Celosvětové standardy základních práv jsou slabé. Chybějí účinné nástroje ochrany jednotlivců. Státy jen výjimečně zakročí proti nejzávažnějším porušením jinou smluvní stranou a málokdy to přináší úspěch.

III. Evropský standard základních práv

Evropský standard základních práv stanoví Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sjednaná v Radě Evropy v roce 1951. Členské státy rozvinuly její nároky dodatkovými a revizními protokoly. Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod prosazuje Evropský soud pro lidská práva projednáváním stížnosti jednotlivců proti členským státům. Shledá-li porušení, přiznává peněžní zadostiučinění. Dalšími kodexy základních práv jsou Evropská sociální charta či Úmluva o lidských právech a biomedicině.

IV. Očekávaná účast členských států Evropských společenství / Evropské unie

Všechny členské státy Evropské unie jsou zároveň členy Rady Evropy. Členství v ní a podrobení se Evropskému soudu pro lidská práva bylo a je politickým předpokladem členství v Evropských společenstvích a Evropské unii.

V. Zohledňování základních práv

Evropská společenství jako organizace pro hospodářskou integraci členských států nicméně původně nevěnovala dodržování základních práv ve svém působení pozornost. Soudní dvůr od konce 60. let na základě podnětů jednotlivců ovšem začal zohledňovat společně sdílený standard základních práv (rozsudek *Stauder*), jmenovitě pak standard Rady Evropy (rozsudek *Hauer*) z podnětu jednotlivců. Odpor zejména ústavních soudů některých členských států (Německo) vůči primátu práva Evropských společenství byl ostatně odůvodňován nezakotvením základních práv na jejich úrovni.

VI. Přihlášení se ke standardu Rady Evropy

Členské státy se zřizovacími smlouvami k základním právům přihlásily teprve při založení Evropské unie. Evropská unie může omezit členská práva státu, který závažně porušuje základní práva. Evropská společnost ani Evropská unie se však dosud nestaly smluvní stranou Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a nepodřídily se tak přímo Evropskému soudu pro lidská práva. Donedávna pro tento dlouho debatovaný krok chyběl právní základ, vytvořila jej až Lisabonská smlouva, jeho dokončení však odvisí též od postoje členských států Rady Evropy, které nejsou členy Evropské unie. Evropský soud pro lidská práva členské státy již za působení Evropské unie odpovědný činí (rozsudek *Bosphorus*).

VII. Povaha Listiny (charty) základních práv Unie

Během posledních let sílilo volání po vytvoření kodexu základních práv samotné Evropské unie. Listinu (chartu) základních práv Evropské unie přijaly jako politickou deklaraci členské státy při sjednání Niceské smlouvy. Byla samostatnou druhou částí Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Lisabonská smlouva jí prohlašuje za svou součást pouhým odkazem. Listina má být vymezením základních práv pro Evropskou unii a její právo, včetně jeho přenosu, doprovodu a zohlednění právem členských států a uplatnění členskými státy. Nemá tedy být kodexem základních práv pro členské státy. Vyšší standardy základních práv jednotlivých členských států se mají uznávat. Výklady významu Listiny se nicméně dosti odlišují.

VIII. Základní práva zakotvená Listinou

Listina většinou shrnuje základní lidská práva formulovaná řadou mezinárodních úmluv a ústavami členských států. Vedle základních práv občanských a politických, žádajících od veřejné moci nezasahování do soukromého života jednotlivců, zdůrazňuje zejména rovnost a zapojení všech obyvatel do hospodářského, společenského a politického života. Hodnocení dokumentu je různorodé, pohybuje se od konstatování, že je pouhým shrnutím dosavadních standardů, až po kritiku jejich údajně značných právně-politických ambicí.

IX. Opatření proti diskriminaci

Základní svobody předpokládají záповěď diskriminace podle státní příslušnosti nebo místa pobytu též v záležitostech často jen nepřímo souvisejících s hospodářskou činností překračující hranice členských států (rozsudek *Cowan*). Právo Evropských společností také dlouhodobě zdůrazňovalo nepřipustnost pracovní diskriminace podle pohlaví (rozsudek *Defrenne*). Na základě nové klauzule zřizovacích smluv přijaté směrnice prosazují aktivní opatření členských států proti diskriminaci zejména podle rasy, národnosti, náboženství, věku, zdravotního postižení či sexuální orientace nejen v pracovních vztazích, ale rovněž v dalších společenských a hospodářských vztazích. Ambice Evropské unie prohlašovat za diskriminaci další rozlišování ve společenském životě pokračují.

(Evropská) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Rada Evropy), český překlad 209/1992 Sb.

Listina (Charta) základních práv Evropské unie (2007/C 303/01)

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. listopadu 1969 ve věci 29-69 o předběžné otázce Verwaltungsgericht Stuttgart - Německo ke sporu Erich Stauder proti Stadt Ulm - Sozialamt. Sbirka rozhodnutí 1969, strana 00419

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. prosince 1979 ve věci 44/79 o předběžné otázce Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße - Německo ke sporu Liselotte Hauer proti Land Rheinland-Pfalz. Sbíрка rozhodnutí 1979, strana 03727

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze 30. června 2005 o stížnosti č. 45036/98 Bosphorus Hava Yollari Turizm proti Irsku

Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. února 1989 ve věci 186/87 o předběžné otázce Tribunal de grande instance de Paris - Francie ke sporu Ian William Cowan proti Trésor public. Sbíрка rozhodnutí 1989, strana 00195

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1978 ve věci 149/77 o předběžné otázce Cour de cassation - Belgie ke sporu Gabrielle Defrenne proti Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. Sbíрка rozhodnutí 1978, strana 01365

Kompetence k legislativě na potlačování diskriminace: čl. 19 SFEU

Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění)

Směrnice Rady 2004/113/ES ze dne 13. prosince 2004, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s muži a ženami v přístupu ke zboží a službám a jejich poskytování