

EVROPSKÉ PRÁVO

poslední aktualizace/revize: 4. 10. 2023

ANOTACE

Cílem jednosemestrálního kursu je uvést studenty do komplexní problematiky práva Evropské unie. Po stručném úvodu do základů a vývoje evropské integrace se studenti budou zabývat vymezením pojmu evropského práva vůči právu mezinárodnímu a vůči právu vnitrostátnímu. Přitom budou představeny stěžejní principy práva Evropské unie, a to jak z pohledu Soudního dvora EU, tak i z perspektivy vnitrostátních soudů členských států. Studenti se dále seznámí s institucionální architekturou EU a s koncepcí pramenů evropského práva. Pozornost bude věnována také svobodám vnitřního trhu.

OSNOVA

1. Úvod do systematiky evropských regionálních organizací
2. Milníky evropské integrace
3. Suverenita státu a přenos výsostných práv na mezinárodní organizace
4. Členství v EU
5. Vztah práva EU k právu mezinárodnímu a právu vnitrostátnímu
6. Složení a funkce hlavních orgánů EU
7. Vnitřní trh (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu)
8. Prostor svobody, bezpečnosti a práva
9. Systém pramenů práva EU
10. Legislativa EU

GARANT PŘEDMĚTU

Doc. JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D.

ZÁKLADNÍ (POVINNÁ) LITERATURA

TOMÁŠEK, M., TÝČ, V., PETRLÍK, D. a kol. Právo Evropské unie, 3. aktualizované vydání, Praha: Leges, 2021, 512 s.

STEHLÍK, V., HAMUŤÁK, O., PETR, M. Právo Evropské unie. Ústavní základy a vnitřní trh. Praha: Leges, 2018, 356 s.

SVOBODA, P. Úvod do evropského práva (6. vydání), Praha: C. H. Beck, 2019.

TÝČ, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy (7. vydání), Praha: Leges, 2017.

FOREJTOVÁ, M., TRONEČKOVÁ, M. Evropské právo v praxi. Plzeň: A. Čeněk, 2011.

KATEDRA EVROSKÉHO PRÁVA. Příklady z evropského práva (7. vydání), Beroun: Eva Rozkotová, 2018.

ROZŠIŘUJÍCÍ (DOPORUČENÁ) LITERATURA

BORCHARDT, K. D. ABC práva EU, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie. (kniha online), 2017, 148 s.

STEHLÍK, V., HAMUŤÁK, O., PETR, M. Praktikum práva Evropské unie. Praha: Leges., 2016, 288 s.

POKYNY PRO STUDIUM

Vážení studenti,

předkládáme Vám studijní oporu k předmětu Evropské právo. Tato opora plní především funkci průvodce studenta v kombinované formě studia při nezbytném samostudiu. Je tedy návodem k samostudiu; nikoli jeho náhradou.

Základní pokyny k samostudiu lze shrnout takto:

1. Seznamte se s požadavky absolvování předmětu. Uvedeny jsou v sylabu předmětu uveřejňovaném v informačním systému, který může být případně doplněn dalšími dokumenty obsahujícími např. vzory apod. Všechny materiály poskytované studentům v elektronické formě naleznete v informačním systému, ve Studijních materiálech předmětu.
2. Při studiu postupujte systematicky. Studijní opora je rozdělena na moduly. V každém modulu se seznamte s jeho cílem a jeho strukturou. Následně si prostudujte uvedenou základní literaturu, případně prostudujte i další literaturu a zdroje. Pokud je součástí studia i právní předpis, je nezbytné, abyste pracovali s aktuálním zněním.
3. Zvládnutí látky každého modulu si ověřte zodpovězením kontrolních otázek v jeho závěru. Nejste-li si jisti, vraťte se k příslušným pasážím literatury a právních předpisů. *Pro ověření, do jaké míry jste látku zvládli a zda jste schopni ji aplikovat na konkrétní situace, je užitečné i vyřešení v modulu uvedených příkladů k řešení.*
4. Jsou-li součástí Studijních materiálů předmětu prezentace, slouží pouze pro orientaci ve studovaném tématu, nejsou však dostatečným zdrojem informací.
5. Vedle samostudia využívejte co nejvíce účast na řízených konzultacích z předmětu. Jejich rozvrh je uveden v informačním systému. Výhodou konzultací je jejich interaktivní forma a s tím spojená možnost získání cenné zpětné vazby od pedagoga i ostatních studentů.

Ve vztahu k řízeným konzultacím je velmi užitečné seznámit se tématy každé konzultace předem a konzultace využít k případným dotazům na otázky, které vám nejsou zcela jasné.

Číslo a název modulu	Úvod do systematiky evropských regionálních organizací
Cíl modulu	Seznámení studentů se vznikem regionálních evropských organizací, z nichž se později formulovala Evropské unie a s obsahem smluv, které jsou právním základem EU.
Klíčová slova	ESUO, EHS, EUROATOM, EU

Struktura modulu/téma a zdroje

Evropské společenství uhlí a oceli (1951).

Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli podepsána v roce 1951 v Paříži mezi 6 státy – BELG, FR, IT, LUCEM, NIZ, SRN. Vstoupila v platnost v roce 1952 a její platnost uplynula v roce 2002, smlouva byla uzavřena jen na dobu 50 let. Agendu této organizace pak převzalo Evropské společenství.

Cílem ESUO bylo vytvoření společného trhu mezi smluvními státy, na tomto společném trhu se obchodovalo se dvěma komoditami, uhlím a ocelí na principu volného pohybu tohoto zboží mezi členskými státy.

Řízení volného trhu bylo přeneseno na Vysoký úřad, ten byl založený na nadnárodním principu. Jeho členové byli jmenováni z občanů členských států, ti rozhodovali nezávisle na státu, z něhož pocházeli. Tento nadnárodní princip byl doplněn o princip mezivládní. Tento mezivládní princip byl realizován prostřednictvím Rady ESUO, která se skládala ze zástupců všech členských států, dále byl tento mezivládní princip realizován i prostřednictvím Parlamentního shromáždění tvořeného zástupci parlamentů členských států.

Pařížská smlouva představovala zárodek unijního práva, její jednotlivá ustanovení byla právně vynutitelná a členské státy jimi byly vázány. K tomu účelu byl zřízen Soudní dvůr složený ze 7 soudců. Dále byl zřízen institut generálního advokáta, který je původně prvkem práva francouzského.

Pařížská smlouva má určitou federativní povahu dílčím způsobem vymezenou do oblasti trhu s uhlím a ocelí, státy, které byly členy této smlouvy, byli sjednoceny oblasti trhu s uhlím a ocelí, tudíž se podobaly federaci v ekonomické oblasti. Na rozdíl od federativního státu, který disponuje jednotnou federální vládou byly v případě ESUO vytvořeny nadnárodní mezivládní orgány, na které bylo přeneseno společné rozhodování o věcech spadajících pod úpravu Pařížské smlouvy.

Evropské hospodářské společenství (1957)

Zkušenosti z ESUO ukázaly, že pokud jsou určitá odvětví hospodářského života suverénních států integrována a postavena pod kontrolu společných orgánů, mohou být spuštěny procesy, které rozšiřují společnou a koordinovanou aktivitu v dalších oblastech společenského, hospodářského a politického života. Tato integrace v oblasti uhlí a oceli vedla v průběhu 50. let k zájmu suverénních států o integraci i v dalších oblastech. Státy Pařížské smlouvy došly k závěru, že realizace společného trhu jen ve dvou

odvětvích může být účinná, pokud budou podniknuty další kroky v přímo či nepřímo souvisejících oblastech. Tak vznikly v roce 1957 dvě mezinárodní smlouvy.

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (EHS)

Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EUROATOM)

Obě smlouvy byly podepsány v Římě, proto se jim říká římské smlouvy, resp. hovoříme o první (EHS) a druhé (EUROATOM) římské smlouvě. Tyto smlouvy zapříčinily vznik komunitárního práva, jinými slovy práva těchto evropských společenství. Byly právně závazné a zakládaly postupy, jimiž se členské státy musely řídit v oblastech, které upravovaly. Toto právo plynoucí z římských smluv se později rovněž stalo základem práva EU.

Cílem EHS bylo vytvoření společného volného trhu v oblasti 4 tržních svobod, tj. volný pohyb zboží, služeb, pracovníků a kapitálu.

Společný trh byl pokračováním dvou po sobě následujících etap ekonomické integrace v oblasti celní unie a zóny volného obchodu. Celní unie byla jakýmsi přechodným obdobím pro volný pohyb zboží a uplatňovala se v rámci EHS v letech 1958 až 1968.

Právní základ společného trhu byl vyjádřen v principu zákazu diskriminace podle příslušnosti k členskému státu. Znamená tedy zákaz zvýhodňovat či znevýhodňovat pracovníky, zboží, služby nebo kapitál jednoho členského státu vůči jinému. Podle čl. 6 SEHS se zákaz diskriminace ovšem nevztahoval na pohyb osob za jiným než ekonomickým účelem. Tudíž v té době nebyl ještě možný např. volný pohyb ekonomicky neaktivních osob, např. studentů či seniorů.

Co se týče institucionální struktury EHS, byla vybudována na vyvážení nadnárodního a mezivládního principu. Toto vyvážení se projevilo ve vzájemném vymezení pravomocí mezi Komisí EHS (ta byla nadnárodním orgánem) a Radou EHS (ta byla mezivládním orgánem).

V 60. letech došlo ke dvěma významným právním událostem, které zásadně ovlivnily povahu komunitárního práva.

První byla událost v roce 1964, došlo k vymezení zásady přednosti komunitárního práva před právem vnitrostátním, rozsudek **Costa Enel**. Soudní dvůr poprvé odlišil komunitární právo od práva mezinárodního. Uvedl, že Smlouva o EHS založila vlastní právní řád, který se stal součástí právních systémů členských států a proto je pro jejich soudy závazný. Důsledkem toho je, že členské státy nemohou ve svém vnitrostátním právu přijmout legislativu, která by byla v rozporu s tímto komunitárním právem, protože by to odporovalo zásadě vzájemnosti evropského práva.

Druhou byla událost v letech 1965–1966, byly **formulovány zásady komunitárního práva a mezivládní principy evropské integrace**. De Gaullova vláda ve Francii blokovala přijetí tzv. Lucemburského kompromisu, který spočíval v požadavku, aby Komise i v případech, kdy pro schválení návrhů v Radě stačí souhlas většiny členských států, hledala řešení přijatelná pro všechny členské státy. Hledáním přijatelných řešení byl pověřen Výbor stálých představitelů COREPER složený z velvyslanců členských států při EHS. Od té doby se kompromisní řešení stalo častým nástrojem řešení sporů mezi členskými státy při přijímání právních a politických aktů Společenství.

ESUO, EHS a EUROATOM se sloučily v roce 1967 prostřednictvím Smlouvy o jednotných orgánech Evropských společenství. Tím vznikl subjekt zvaný **Evropská společenství**. Od té doby měla jednu Komisi ES a jednu Radu ES. Oba tyto orgány se i nadále řídily předchozími pravidly, tedy Komise byla nadnárodním orgánem – co to znamená – jejími členy byly osoby z členských států, které jednaly nezávisle na vůli těchto států, nebyly politicky vedeny ve své práci – a Rada byla mezivládním orgánem – to znamená co – jejími členy byli političtí zástupci členských států.

V roce 1968 bylo v rámci Společenství dovršeno vybudování celní unie.

Společenství deklarovala právní subjektivitu vnitřní i vnější.

Vnitřní právní subjektivita spočívala ve způsobilosti přijímat sekundární právní akty, zejména směrnice a nařízení. Jinými slovy, vnitřní subjektivita znamená schopnost přijímat dílčí právní pravidla závazná uvnitř společenství a týkajících se oblastí, které pod Společenství spadají.

Vnější právní subjektivita spočívala ve způsobilosti uzavírat mezinárodní smlouvy v oblastech svěřených pravomocí. Po skončení přechodného období, během něhož byla praktikována celní unie mezi členskými státy, tedy byla zrušena vnitřní cla mezi členskými státy a byl zaveden jednotný celní tarif vůči třetím státům. Právě tento celní tarif vůči třetím státům lze považovat za příklad vnější suverenity. Dále byly vytvořeny zásady společné obchodní politiky. Ty spočívaly v tom, že se smlouvy se třetími státy uzavíraly na orgány Společenství, které k tomu měly pravomoci, a tyto pravomoci na orgány Společenství delegovaly, přenesly, členské státy. Obchodní politiku s třetími státy si tedy neřešily jednotlivé členské státy na bázi vlastních mezinárodních smluv, ale za tyto členské státy jednaly orgány Společenství.

V 70. letech se začala řešit **otázka měnové integrace** prostřednictvím právního zakotvení horní a dolní hranice kurzových pásem. Tyto hranice se měly postupně co nejvíce sblížovat až ke kurzu pevnému a ten se měl stát základem společné měny. K vytvoření společné měny ovšem došlo až mnohem později. Euro bylo přijato v roce 1999 v bezhotovostní formě, první bankovky a mince v roce 2002.

První rozšíření Společenství (1972)

Z původních šesti států se rozšířilo na celkem 9 států Společenství v roce 1972. S účinností od počátku roku 1993 se členy staly Dánsko, Irsko a Velká Británie.

Právním základem tohoto rozšíření se staly mezinárodní smlouvy o přistoupení uzavřené mezi dosavadními a novými členskými státy. Tyto smlouvy o přistoupení se staly společně se smlouvami o ESUO, EHS a EUROATOMu nedílnou součástí primárního komunitárního práva.

Ve spojení s rozšiřováním společenství vyvstala právní otázka „kvality členství“, tj. otázka, zda si nově přistupující státy mohou některé aspekty členství vyhradit. Společenství se zabývalo otázkou, zda u nových států, které budou do Společenství vstupovat se právě tyto výhrady uplatnit, zda jim tento režim umožní. Společenství dospělo k závěru, že výhrady v primárním evropském právu, tedy výhrady vůči zakládajícím smlouvám a smlouvám o přistoupení, umožněny nebudou. Společenství přijalo doktrínu *acquis communautaire* a podle této doktríny každá kandidátská země musí přijmout právní řád Společenství v jeho celistvosti. Naplnění této doktríny znamená, že veškeré výhrady ve smyslu mezinárodního práva jsou zcela vyloučeny a že veškeré problémy spojené s adaptací nových členů musí být vyřešeny zavedením odchýlných režimů, nikoliv změnou stávajících norem komunitárního práva. Odchylné režimy by měly být sjednávány formou výjimek nebo formou přechodných období. Výjimka byla

trvalého charakteru a představovala odchylku nového členského státu od nějakého ustanovení komunitárního práva. Příkladem bylo při přistoupení Dánska omezení občanů jiných členských států nabývat nemovitosti k přechodnému bydlení na území Dánska, tato výjimka z volného pohybu kapitálu mimochodem platí dodnes, je trvalého charakteru. Obecně vzato, výjimky z *acquis communautaire* vždy byly považovány za hrozbu kompaktnosti komunitárního právního řádu. Společenství dává přednost institutům přechodných období, tedy časově omezených odchylek od některých ustanovení komunitárního práva. Jinými slovy, je dohodnuto, že některá ustanovení komunitárního práva pro ten daný nově přistupující stát nebude platit hned od okamžiku přistoupení, ale až po několika letech.

Na konci 70. let se Společenství opět vrátilo k myšlence měnové integrace. Na zasedání Evropské rady v roce 1978 bylo dosaženo souhlasu členů společenství o tom, že je nutné zajistit měnovou stabilitu v Evropě. Následně byl schválen tzv. **Evropský měnový systém** EMS. Ten byl základem měnových vztahů mezi státy Společenství až do zavedení Eura. Centrálními bankami národních států Společenství byla přijata Brémská rezoluce. Podle obou dokumentů, tedy EMS i Brémské rezoluce bylo účelem této politiky vytvářet mezi členskými státy těsnější spolupráci v měnových otázkách za účelem vytvoření zóny měnové stability v Evropě. EMS měl dvě hlavní části. Mechanismus směnných kurzů a Evropskou měnovou jednotku. Mechanismus směnných kurzů spočíval v závazku centrálních bank států Společenství, aby dovolovaly kolísání směnného kurzu těchto měn navzájem jen pouze v rámci určitého dovoleného pásma. K přepočtu tohoto kolísání sloužila Evropská měnová jednotka. Ta definitivně zanikla k 31. 12. 1998 zavedením jednotné měny Euro. Tehdy to ještě nebyla měna v dnešním slova smyslu. Měla určitou relativní hodnotu a ta se každodenně vypočítávala Komisí podle kurzovního lístku centrálních bank a byla zveřejňována v Úředním věstníku ES.

Volby do Evropského parlamentu v roce 1979. V té době se tato instituce ještě nejmenovala Evropský parlament, ale parlamentní shromáždění. Význam spočíval v tom, že se volilo jako nyní, prostřednictvím přímého všeobecného volebního práva, lidé si tedy své zástupce volili sami.

Od 80. let získává Evropský parlament stále větší podíl na tvorbě komunitárního práva a Soudní dvůr uznal, že právě účast EP na právotvorném procesu je podstatnou náležitostí institucionální rovnováhy, kterou předpovídá smlouva o EHS. Z tohoto rozhodnutí Soudu vyplynulo pro Evropský parlament tzv. suspenzivní veto. Jinými slovy „dočasné veto“ – může být přehlasováno Komisí a Radou. Postavení EP bylo dále posíleno v 80. a 90. letech, kdy v právotvorném procesu byl zavedeno kooperační a spolurozhodovací řízení.

Jednotný evropský akt z roku 1986.

Je první hlubší změnou smlouvy o EHS. Cílem bylo prohloubit evropskou integraci zejména v oblasti základních tržních svobod, volného pohybu zboží, služeb, pracovníků, kapitálu a plateb. Vytvoření jednotného vnitřního trhu bylo plánováno na 1. 1. 1993 a bylo podmíněno řadou institucionálních změn, ty byly obsaženy právě v JEA. Došlo především k posílení právotvorné moci orgánů Společenství v oblasti sekundárního práva, zejména v oblasti směrnic a nařízení za účelem urychlení odstraňování překážek společného trhu. Před JEA byly tyto překážky odstraňovány individuálně prostřednictvím rozhodnutí Soudního dvora, což bylo velmi zdouhavé a těžkopádné. JEA dále posílil Evropský parlament zavedením kooperačního postupu, který umožnil větší zapojení volených zástupců lidu do tvorby komunitárního práva.

Navázání spolupráce se zeměmi střední a východní Evropy 1989

Pád Berlínské zdi a demokratizační procesy v zemích bývalé RVHP přispěly ke změně vztahů mezi Společenstvím a těmito post komunistickými zeměmi.

Uzavírání smluv mezi Společenstvím a třetími zeměmi bylo delegováno na orgány ES (smlouvy již neuzavíraly jednotlivé členské státy Společenství, ale ES jako celek). SSSR a většina zemí RVHP vč. Československa ovšem se Společenstvím odmítala mezinárodní smlouvy uzavírat z důvodu, že považovaly přenesení pravomoci uzavírat mezinárodní smlouvy na orgány ES za porušení zásad mezinárodního práva. Díky neexistenci mezinárodních smluv s ES byly značně znevýhodňovány např. české výrobky na mezinárodním trhu, protože nebylo možno dohodnout příznivější podmínky hospodářské výměny. Pionýrem v oblasti navázání smluv s ES ještě před rokem 1989 bylo Rumunsko, které s ES uzavřelo v roce 1980 dohodu o obchodu s průmyslovými výrobky, záhy jej následovalo Maďarsko. ČSR naopak setrvalo na svých pozicích a to mělo negativní dopad nejen na oblast zahraničního obchodu, ale i na právní praxi a doktrínu, která komunitární právo zcela ignorovala.

V roce 1989 přijalo Společenství 14ti bodový program rozvoje vztahů se zeměmi východní Evropy, byl vytvořen program PHARE a ten byl určen k hospodářské pomoci Maďarsku a Polsku. Po roce 1989 k němu přistoupilo Československo.

Politické změny v Evropě v roce 1989 znamenaly i změnu post komunistických zemí k přístupu ke Společenství jako takovému. Společenství byla uznána jako nadnárodní společenství disponující mezinárodně právní subjektivitou k uzavírání mezinárodních obchodních smluv.

Evropská rada v roce 1990 rozhodla uzavřít dohody s některými státy střední a východní Evropy o přidružení, šlo o tzv. asociační dohody (podobně jako v roce 1963 uzavřelo Společenství s Tureckem). Dalším stupněm bylo uzavření prozatímních dohod s ČSFR, Maďarskem a Polskem. V případě ČSFR tato dohoda ovšem nikdy nevstoupila v platnost s ohledem na rozdělení federace. Proto byla pro ČR sjednána samostatná asociační dohoda. Zajímavostí je, že uzavření této dohody zkomplikovalo to, že Společenství trvalo na začlenění suspensivní klausule, která umožňovala Společenství jednostranně zasáhnout pokud by ČR neprojevovala úctu k demokratickým zásadám, lidským právům a zásadám tržní ekonomiky. Čeští delegáti tuto suspensivní klausuli odmítali, argumentovali tím, že je to značně nevyvážené v poměru k Polsku a Maďarsku. Nakonec tato suspensivní klauzule začleněna byla. Tato klausule souvisela s tím, že se právě v té době projednávala Smlouva o Evropské unii a ta obsahovala závazek členských států respektovat závazky plynoucí z Evropské úmluvy o lidských právech. Dohoda byla nakonec s ČR podepsána v roce 1993 a vstoupila v platnost v roce 1995.

Maastrichtská smlouva

Doplnila a pozměnila Smlouvu o EHS a přejmenovala ji na Smlouvu o založení Evropského společenství. Kromě toho byla přijata i další zřizovací smlouva, Smlouva o EU.

Ta měla tří pilířovou strukturu. Dosavadní 3 společenství byla pojata za první pilíř unie, ten byl zaměřen především na právní subjektivitu. Rozhodování a tvorba práva probíhaly na úrovni prvního pilíře a na nadnárodním principu. Právním základem prvního pilíře byla především Smlouva o ES (pozměněná Smlouva o EHS). Nejpodstatnější změnou byla změna v hospodářské a měnové unii, které umožňovala zavést měnu Euro.

Druhý pilíř obsahoval společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí pilíř spolupráci v oblasti justiční a policejní oblasti. Druhý a třetí pilíř spočíval na mezivládním principu a předpokládal rozhodování na základě jednomyslného souhlasu členských států.

Významným posunem bylo i zakotvení občanského prvků, bylo zavedeno občanství unie. K posílení občanství v komunitárním právu přispělo již dřívější uzavření Schengenských dohod z roku 1985 vč. prováděcí dohody z roku 1990. Schengenské dohody předpokládaly volný pohyb osob bez kontrol na vnitřních hranicích signatářských států a společnou kontrolu vnější hranice.

Zavedení pilířové struktury mělo vliv i na změnu názvů orgánů. Komise ES – Evropská komise. Soudní dvůr ES – Evropský soudní dvůr. Rada ES – Rada Evropské unie.

Amsterodamská smlouva

Nejvýznamnějším přínosem bylo vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Zavádí nové pojmy a instituce třetího pilíře a převádí některé oblasti z třetího do prvního pilíře. Dále uvolňuje v daných oblastech jednomyslné rozhodování a umožňuje na místo toho rozhodování kvalifikovanou většinou.

Do prvního pilíře je převedena vízová, azylová a přistěhovalecká politika. Schengenské právo bylo rozděleno do komunitárních a unijních pravomocí. Vytvoření prostoru svobody bezpečnosti a práva mělo za následek větší opodstatnění pro policejní a justiční spolupráci. Amsterodamská smlouva odděluje policejní spolupráci od justiční spolupráce v trestních věcech. Je posílen právní status Europolu.

Amsterodamská smlouva dále zavádí posílené spolupráce, která předpokládá, že některé členské státy mohou v některých oblastech integrace postupovat rychleji aby jim v tom pomaleji spolupracující státy příliš nebránily.

Zavedení Eura 1999

K 1. 1. 1999 byla v 11 členských státech zavedena nová měna Euro. Nejprve jen v bezhotovostní formě, bankovky, mince šly do oběhu o 3 roky později. Přijetí Eura členskými státy je podmíněno splněním maastrichtských konvergenčních kritérií – zahrnují monetární kritéria (míru inflace, státní dluhopisy, měnový kurz) i fiskální kritéria (schodek státního rozpočtu a zadlužení).

Pro zajímavost, zavedení hotovostního Eura vyžadovalo stažení bankovek a mincí starých platidel o celkovém objemu 250.000 tun.

Niceská smlouva (2000)

Došlo k revizi Smlouvy o EU a Smlouvy o ES, bylo to odůvodněno předpokladem přijetí nových států do EU ze střední a východní Evropy. Došlo k reformě unijních orgánů, které byly původně zřízeny podle počtu 6 zakládajících členských států. Větší množství členů s sebou přináší komplikace v institucionálním rozhodování. To si vyžádalo změny v hlasování členských států při hlasování kvalifikovanou většinou, zejména změny počtu poslanců z jednotlivých členských států.

Niceská smlouva posílila předsednictví Komise a zjednodušila postup jmenování členů Komise.

Byla vyhlášena Listina základních práv EU (vstoupila v platnost až později).

Vstup ČR do EU (2004)

ČR vstoupila do EU v rámci pátého rozšíření prostřednictvím podpisu smlouvy o přistoupení k EU. Slavnostní podpis této smlouvy se uskutečnil v Athénách 16. 4. 2003. Pak proběhl ratifikační proces, ratifikační listiny byly uloženy u depozitáře základních smluv (tj. u italské vlády) a smlouva o přistoupení nabyla účinnosti 1. 5. 2004.

ČR využila možnosti sjednání přechodných období (o kterých jsme zde již obecně hovořily), zejména co do naplňování základních svobod volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu, nejvíce v praxi byla uplatněna v oblasti kapitálu a skončila k roku 2011.

Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko vstoupily v roce 2004 spolu s ČR do EU.

V současné době má unie 27 členských států, proběhly další dva kroky rozšíření a v roce 2020 z EU vystoupila Velká Británie.

Lisabonská smlouva (2007)

Tato smlouva rovněž mění a doplňuje ustanovení zřizovacích smluv. Podle Lisabonské smlouvy je právním základem EU pozměněná Smlouva o EU a pozměněná Smlouva o ES, ta je přejmenovaná na Smlouvu o fungování Evropské unie.

Zakládá funkci předsedy Evropské rady, který je pomyslnou hlavou EU.

Významnou změnou, kterou Lisabonská smlouva přinesla, bylo zrušení pilířové struktury a místo toho ponechala jediný subjekt nadaný vnější i vnitřní subjektivitou – Unii samotnou jako celek.

Lisabonská smlouva zrušila i Evropská společenství, ta nahradila Uníí. Naopak Euroatom zůstal nedotčen.

Změny v oblasti policejní a justiční spolupráce, dříve spadaly do 3. pilíře, tato oblast se nyní stává sdílenou pravomocí EU. Soudní dvůr získává na základě Lisabonské smlouvy plnou jurisdikci v oblasti policejní a justiční spolupráce.

Lisabonská smlouva zakotvuje Listinu základních práv EU, která se stává součástí unijního práva. Co se týče katalogu těchto práv, je částečně přejat z Rady Evropy, především z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo z dokumentů OSN.

Lisabonská smlouva umožňuje členskému státu z EU vystoupit, poprvé tato možnost byla v praxi aplikována Velkou Británií.

Kontrolní otázky

- 1) Z jakých organizací vznikla EU?
- 2) Co je právním základem EU?
- 3) K jakým hlavním změnám došlo ve vztahu k zakládajícím smlouvám?

Číslo a název modulu**Milníky evropské integrace****Cíl modulu**

Seznámení studentů s důvody a příčinami evropské integrace a s autory, jejichž myšlenky stály za zrodem dnešní EU.

Klíčová slova

P. Dubois, Jiří z Poděbrad, M. d. B. Sully, R. M. C. Kalergi, A. Briand, W. L. S. Churchill, G. C. Marschall, GATT, Belex, Západní unie

Struktura modulu/téma a zdroje

Průkopnické myšlenky o sjednocení a uspořádání vztahů mezi lidmi, mezi národy a státy na evropském kontinentě je možné registrovat již po několik století. O úvahách o integraci v současném slova smyslu můžeme sice hovořit až ve spojení se vznikem prvních evropských států. Dějiny Evropy, jak je všichni známe, představují střídání období válek a období míru. Každá z těchto etap přináší zájem o rozvoj obchodních vztahů, zabezpečení trhu pro rozvíjející se výrobu a zájem o zvýšení prosperity států. Ukončení válečného stavu s sebou přináší obvykle pozitivní myšlenky. Jejich realizace je užitečná i pro občany jednotlivých států, protože jim může přinést blahobyt.

Jedním z prvních myslitelů, který hovořil o evropské integraci byl **Pierre Dubois**, zvaný též Petrus de Bosco, žil na přelomu 13. a 14. století. Byl právník, politický filosof, publicista, žil v době krále Filipa IV. Sličného a byl odpůrcem scholastika Tomáše Akvinského. Požadoval centralizaci vlády, řešení vztahů mezi církví a sekulární mocí, prezentoval myšlenky kodifikace francouzského práva. Jak se v době, v níž Dubois žil řešily konflikty mezi státy? Přírozeným způsobem řešení sporů mezi státy v jeho době byla válka. Duboisovy myšlenky na pokojné řešení mezinárodních sporů, eliminaci použití vojenských prostředků k prosazení zájmů států v mezinárodních vztazích lze hodnotit velmi kladně. Dubois dokonce navrhoval řešení mezinárodních sporů prostřednictvím arbitráže. Co přesně mezinárodní arbitráž představuje? Dybova považoval arbitráž za podmínku *sine qua non* pro mezinárodní vztahy.

Prvním českým zastáncem myšlenek evropské integrace není nikdo jiný než český král **Jiří z Poděbrad**, žil v polovině 15. století. (Pomník náměstí v Poděbradech, zmenšenina sochy v muzeu na zámku, znázorněn jak po vítězné bitvě u Vilémova podává na usmířenou ruku Matyáši Korvínovi). Jiří z Poděbrad byl od roku 1458 českým králem a navrhoval nové uspořádání států v Evropě, které by disponovaly několika společnými orgány vč. armády.

Další významnou osobností ve vztahu k myšlenkám na udržení míru v Evropě je **Maximilien de Benthune Sully**, žil na přelomu 16. a 17. století, francouzský šlechtic, vévoda, státník, vojevůdce. Je více znám jako reformátor daňového a celního systému, měl zájem na snižování zadlužení státu, hledal východisko pro Evropu po 30leté válce. To viděl právě v založení nových států, které by prostřednictvím společného orgánu řešily vzájemné konflikty a novým způsobem hledaly konsensus mezi státy.

Immanuel Kant, žil v 18. století, zemřel na počátku 19. století, německý filosof, vědec, zastánce nutnosti věčného míru, který má být dosažen rozvojem mezinárodního obchodu a hodnotami o přijetí vzájemných výhod mezi státy.

Rakouský šlechtic, politik, sociolog **Richard Mikuláš Coudenhove-Kalergi**. Přišel s myšlenkou vytvoření sdružení Panevropská unie, jejímž základním cílem bylo vytvoření evropské federace ve formě Spojených států evropských. Názory o novém uspořádání Evropy publikoval ve svém nejznámějším díle Panevropa 1923. Obsahuje otázky sblížení tradičních nepřátel rozvoje západoevropské integrace v politické, ekonomické a vojenské rovině. Získal si pozornost mimo jiné i Tomáše Garrigua Masaryka, Edvarda Beneše, Winstona Churchilla. Jeho vize o Spojených státech evropských se začaly realizovat až po 2. sv. v.

Představy panevropského sjednocení zastával politik a diplomat **Aristide Briand**, působil jako ministr zahraničních věcí a vícenásobný předseda francouzské vlády, byl držitelem Nobelovy ceny. Do dějin evropské integrace se zapsal prezentováním návrhu vytvoření Evropského federativního svazu, který přednesl v roce 1929 před Valným shromážděním Společnosti národů. Tento Evropský federativní svaz se měl orientovat na užší politickou, hospodářskou a sociální spolupráci bez omezení suverenity zúčastněných členských států. Vypracoval Memorandum organizace evropské unie, které bylo v roce 1930 odevzdáno na zasedání Valného shromáždění Společnosti národů evropským státům. Cílem této unie měla být koordinace politické, hospodářské a sociální oblasti, za přelomové lze považovat především myšlenky společného trhu, částečné liberalizace volného pohybu zboží, osob a kapitálu. Právním základem Evropské federální unie měla být dohoda podepsaná suverénními, nezávislými a rovnoprávními evropskými státy, které jsou členy Společnosti národů.

Ještě před 2. sv. v. se myšlenkami sjednocení Evropy zabýval **Winston Leonard Spencer Churchill**, jehož postoje byly značně ovlivněny nám již dobře známým Kodehove – Kalergim, který Churchilla pravidelně informoval o svých představách Spojených států evropských. Churchill i v roce 1940, v době 2. sv. v. uvažuje o novém uspořádání Evropy a postavení nezávislých států Velké Británie, Francie, Itálie, Španělska a Pruska. Ostatní státy by měly vytvořit 4 konfederace. Od roku 1943 prosazoval vytvoření Velké rady, v níž by působili zástupci Pruska, Itálie, Španělska a Skandinávské konfederace (neúčastnila by se Velká Británie a Sovětský svaz). V témže roce navrhoval Franklinu Delanu Rooseveltovi vytvoření 3 regionálních organizací a jedné nejvyšší, přičemž USA, Velká Británie a SSSR by měly postavení řídicích států. Ze strany USA a SSSR byly tyto iniciativy zamítnuty. Po skončení 2. sv. v. se znovu Churchill vrátil k myšlence Spojených států evropských. Neměl sice konkrétní představy o institucionálním fungování, ale navrhoval nový systém fungování Evropy na bázi federace. Zajímavé je, že Churchill přímo nepočítal s účastí Velké Británie v této federaci, uvažoval toliko o sjednocení kontinentální Evropy.

V roce 1947 inicioval Winston Churchill založení Výboru pro Spojené státy Evropy. Následně byl přejmenován na Hnutí sjednocení Evropy, které sdružovalo několik organizací. Dále byl vytvořen Mezinárodní výbor Hnutí za jednotnou Evropu, členové tohoto výboru dali v roce 1948 podnět ke svolání Evropského kongresu do Haagu, kde se hledaly cesty pro sjednocení Evropy. Winston Churchill na tomto kongresu navrhoval založit Evropský parlament a tím dal podnět na založení Rady Evropy. Tato konference pracovala ve 3 sekcích, politické, hospodářské a kulturní. Na závěr konference byl deklarován úmysl vytvořit sjednocenou Evropu se svobodným pohybem myšlenek, osob, zboží, příjmu Chartu lidských práv zaručujících svobodu myšlení, shromažďování a vyjadřování, uzнат právo na vytvoření politické opozice a založení Soudu pro lidská práva.

Americký ministr zahraničí **George Catlett Marshall** navrhl v roce 1947 poskytnout pomoc orientovanou na poválečnou obnovu hospodářství evropských zemí. Plán počítal i s lidově demokratickými zeměmi a komunistickými státy, ty ale pomoc odmítly. V rámci Marschallova plánu vzniká Program evropské obnovy, který vyžadoval vytvoření stálé koordinace a k administrativního zabezpečení programu evropské obnovy byla vytvořena stálá instituce **Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci OEEC**. Založena Pařížskou úmluvou v roce 1948. Za hlavní cíl si stanovila posílit hospodářskou integraci v Evropě. Konkrétně se zaměřovala na koordinaci a administrativní zabezpečení Programu evropské obnovy, zvyšování výroby a výměny zboží a služeb, liberalizaci obchodních vztahů, odstraňování omezení obchodu a platebního styku a obnovu konvertibility měn členských států. OEEC měla podíl na vytvoření Evropské platební unie založené v roce 1950, ta byla v roce 1958 přeměněna na Evropskou měnovou dohodu. Byl dále přijat Kodex liberalizace obchodu (1950), přispěl ke snížení kvantitativních dovozních omezení v obchodě mezi členskými státy. Co se týče struktury orgánů OEEC – měla Radu, Výkonný výbor a generálního tajemníka. V roce 1961 byla OEEC nahrazena **Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj OECD**.

Mezi další významný integrační krok je nutné zařadit **Všeobecnou dohodu o clech a obchodu GATT**, byla podepsána v roce 1947 v Ženevě a stala se účinnou od roku 1948. Šlo o multilaterální, tedy vícestrannou obchodní dohodu, která měla ke konci roku 1994 už 128 smluvních stran. Tato dohoda vytvořila předpoklad pro vytvoření základního právního rámce globálního systému práv a závazků spojených s mezinárodním obchodem. Členské státy se dobrovolně zavázaly akceptovat závazky spojené s liberalizací světového obchodu, podporou ekonomického růstu a rozvoje a zvyšováním světového blahobytu.

GATT neměla právní subjektivitu, některé dílčí dohody v jejím rámci byly závazné jen pro některé státy. Cíle GATT měly být dosaženy prostřednictvím uplatňování principu nediskriminace, reciprocitu a liberalizace světového hospodářství. V roce 1995 byla nahrazená Světovou obchodní organizací WTO.

V rámci integrace Evropy nelze opomenout ani dílčí integraci v hospodářské oblasti. V roce 1921 byla vytvořena **hospodářská unie mezi Belgií a Lucemburskem**. V roce 1944 k této unii přistoupilo ještě Nizozemí. Mezi těmito státy (Beneluxu) začala fungovat od roku 1948 celní unie a ta se stala příkladem další integrace v celé Evropě. V roce 1958 uzavřely země Beneluxu hospodářskou unii, která zajišťovala rozvoje hlubších ekonomických vztahů, zabezpečovala volný pohyb osob, zboží, kapitálu a služeb mezi těmito 3 státy a dále zabezpečovala koordinaci politiky v ekonomické, finanční a sociální oblasti. Usilovala dále o dosažení optimální míry zaměstnanosti a co nejvyšší životní úrovně obyvatel.

Dalším příkladem dílčí regionální integrace západních zemí Evropy bylo v roce 1949 vytvoření **Západní unie** mezi Velkou Británií, Francií, Belgií, Holandskem a Lucemburskem. Byla oficiálně vytvořena na ochranu proti nebezpečí ze strany Německa, ale měla na zřeteli i hrozbu ze strany SSSR. Smlouva obsahovala závazek vojenské pomoci v případě napadení členského státu a předpokládala spolupráci v hospodářské, sociální a kulturní oblasti. Později k ní přistoupilo i Německo a Itálie a transformovala se na Západoevropskou unii. Roli obrany později převzala Severoatlantická aliance.

Z iniciativy Západní unie vzniká v roce 1948 **Výbor na podporu evropské jednoty** a výsledkem jeho práce je založení Rady Evropy v roce 1949 (10 států – UK, FR, BELG, NIZ, LUCEM, DAN, IRSKO, IT, NOR, ŠVED). Od svého založení se zaměřovala na jednotu evropského kontinentu, záruku slušného života jeho občanů, dodržování základních lidských práv a hodnot lidskosti, demokracie a právního státu. Rada Evropy si našla



své místo v institucionálním systému Evropy především díky péči o ochranu lidských práv a základních svobod.

Kontrolní otázky

- 1) Který první český panovník přednesl úvahy o evropské integraci?
- 2) Vysvětlete pojem Panevropa a Spojené státy evropské.
- 3) Které evropské státy započaly dílčí integraci v hospodářské oblasti?



Číslo a název modulu

Suverenita státu a přenos výsostných práv na mezinárodní organizace

Cíl modulu

Seznámení studentů se základními pojmy – suverenita a výsost státu, pravomoci státu, přenos pravomocí, zásada subsidiarity a proporcionality, a o přenosu některých pravomocí států na nadnárodní organizaci, EU.

Klíčová slova

Suverenita státu, výlučné pravomoci, sdílené pravomoci, zásada subsidiarity, zásada proporcionality

Struktura modulu/téma a zdroje

Stát, jakmile vznikne, vykonává suverenitu nad svým územím a obyvatelstvem.

Státní suverenita – státní moc, která je nezávislá na jakékoliv moci co do vztahů mezinárodních, tak i ve věcech vnitřních

Ve své nezávislosti stát omezen není s výjimkou: omezení suverénními právy jiných států, omezení obecným mezinárodním právem a svobodně přijatými mezinárodně právními závazky

- Vnější suverenita státu
- Vnitřní suverenita státu

Územní výsost

- Nejvyšší moc nad státním územím a nad osobami, které se na něm vyskytují a nad jejich majetkem
- Výlučná územní jurisdikce
- Plná volnost státu v úpravě svých vnitřních věcí
- Omezena jen mezinárodně právními závazky

Výkon jurisdikce

- Jurisdikce (pravomoc) zákonodárná, výkonná a soudní
- Osobní jurisdikce

Omezení suverenity státu

- Jen prostřednictvím mezinárodního práva – to ochraňuje suverenitu, ale rovněž i omezuje její výkon (zdržet se určitého jednání, konat určitým způsobem)
- V některých situacích, mezinárodní právo omezení suverenity přímo přepokládá – např. Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů – dočasné omezení suverenity státu, jehož území je okupováno, výkon pravomocí dočasně přechází na okupující mocnost
- Nedostatek suverenity – např. během ozbrojených konfliktů, část území je ovládána národně osvobozenou organizací, povstalci atd.

V některých oblastech státy dobrovolně svou suverenitu omezily ve prospěch Společenství a později Unie, která vykonávala suverenitu v těchto svěřených oblastech. To plynulo jak ze zakládajících smluv, tak i ze smluv o přistoupení. Tato skutečnost je odrazem právní subjektivity Unie.

Fungování unie resp. Společenství bylo od počátku založeno na zásadě svěřených pravomocí. Členské státy, původní nositelé těchto pravomocí prostřednictvím zakládajících smluv a jejich novelizací rozhodly o tom, které pravomoci budou na EU přeneseny a tudíž ve kterých oblastech se své suverenity vzdají ve prospěch Unie resp. Společenství. Zakládající smlouvy stanovily obecné cíle a pravomoci. Některé oblasti byly definovány velmi exaktně, jiné naopak velmi vágně. Případné nejasnosti z toho vyplývající řešil Soudní dvůr a na sporné otázky odpovídal. Z důvodu, že těchto sporných případů bylo velmi mnoho, bylo jedním z hlavních témat Lisabonské smlouvy právě vytvoření určité kategorizace pravomocí Unie.

Dělbá pravomocí podle Lisabonské smlouvy

Dělbá pravomocí mezi Uní a členskými státy je založena na ustanoveních zakládajících smluv, které byly významně pozměněny Lisabonskou smlouvou. O členských státech hovoříme jako o „pánech smluv“ protože rozhodují o tom, jaké pravomoci a v jakém rozsahu budou na unii přeneseny. V čl. 5 SEU se můžeme dočíst, že unie jedná pouze v mezích pravomocí, které jí byly svěřeny ve smlouvách s členskými státy za účelem dosažení cílů stanovených ve smlouvách. Původními nositeli suverenity a pravomocí jsou a zůstávají členské státy. Nicméně v praxi je třeba řešit konkrétní dělbu těchto pravomocí a jejich vzájemném vztahu. Když unie vykonává tyto svěřené pravomoci, musí se řídit zásadou subsidiarity a proporcionality.

Co obnáší zásada subsidiarity?

Obecným cílem zásady subsidiarity je zajistit určitý stupeň nezávislosti orgánů, které jsou podřízené vyššímu orgánu. Pravomoci jsou tedy rozděleny mezi různé úrovně orgánů.

V rámci EU je zásada subsidiarity kritériem pro výkon nevýlučných pravomocí Unie. Zakazuje zásah Unie v případě, že určitou otázku mohou účinně řešit samy členské státy na ústřední, regionální nebo místní úrovni. Unii opravňuje k výkonu pravomoci pouze tehdy, pokud členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti a pokud může mít opatření na unijní úrovni přidanou hodnotu.

Čl. 5 odst. 3 SEU stanoví, že orgány Unie mohou v souladu se zásadou subsidiarity jednat, jsou-li splněny tři podmínky:

- a) nesmí se jednat o oblast spadající do výlučné pravomoci Unie (nevýlučné pravomoci),
- b) členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti (nezbytnost),
- c) cílů zamýšlené činnosti lze z důvodu jejího rozsahu nebo účinků lépe dosáhnout na úrovni Unie (přidaná hodnota).

Co naopak obnáší zásada proporcionality?

Reguluje výkon pravomocí Evropské unie. Má zajistit, aby opatření přijímaná orgány EU byla v daných hranicích. Podle tohoto pravidla musí být opatření EU omezeno na to, co je nutné pro dosažení cílů Smluv. Jinými slovy obsah a forma opatření musí být úměrné sledovanému cíli.

Zásada proporcionality je stanovena v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. Kritéria pro její uplatňování jsou stanovena v Protokolu (č. 2).

Druhy pravomocí

Ve Smlouvě o fungování EU jsou vymezeny určité druhy pravomocí – výlučné, sdílené, koordinační a podpůrné. Zvláště je ve Smlouvě o EU uvedena pravomoc unie vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně vymezení společné obranné politiky.

Výlučná pravomoc

Výlučná pravomoc znamená, že v dané oblasti může pouze unie vytvářet a přijímat právně závazné akty. Členské státy v těchto případech tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu zmocněny unií. Tyto pravomoci byly již dříve soudním dvorem označeny jako výlučné pravomoci společenství.

Podle čl. 3 Smlouvy o fungování EU, má unie výlučnou pravomoc v těchto oblastech:

- Celní unie
- Stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytné pro fungování vnitřního trhu
- Měnová politika členských států, Euro
- Ochrana mořských biologických zdrojů v rámci společné politiky rybolovu
- Společná obchodní politika
- Uzavírání mezinárodních smluv, jejichž uzavření je stanoveno v legislativním aktu unie a anebo pokud jejich uzavření může ovlivnit společná pravidla nebo změnit jejich působnost

Příklad – V mezinárodním právu je dovoleno, aby stát, pokud nedodrží své smluvní závazky byl donucován k jejich plnění prostřednictvím represivních opatření, mezi mírnější se považuje např. jednostranné zvýšení cel. Pokud by ovšem např. mezi ČR a Francií došlo ke sporu z důvodu neplnění nějakých mezinárodních závazků, není ČR oprávněna jako způsob donucení přistoupit ke zvýšení cla na dovoz paštiky z husích jater. Podobně nebude oprávněno Slovensko zvýšit clo na dovoz maďarské papriky. Odporovalo by to výlučné pravomoci EU v oblasti jednotné celní politiky. Stejně tak např. Itálie nesmí rozhodnout o ukončení oprávnění k pobytu všech občanů Německa, ačkoliv by jinak tato oblast spadala do výlučné pravomoci suverénního státu a bylo by o tom možno nebýt členství v EU uvažovat v situaci obzvláště hrubého porušení mezinárodního práva. Z důvodu, že Itálie je členem EU, musí respektovat výlučnou pravomoc unie v oblasti vnitřního trhu ve vztahu k volnému pohybu osob.

Koordinační pravomoc

Na základě koordinační pravomoci může EU přijímat opatření ke koordinaci hospodářské politiky zaměstnanosti, které jsou jinak v pravomoci členských států. Metoda koordinace se používá zejména v oblastech, kde unie nemá dostatek legislativních pravomocí. Příkladem bylo uzavření tzv. fiskálního paktu, jinak Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správně v Hospodářské měnové unii z roku 2012.

Podpůrná pravomoc

Podpůrná pravomoc je charakteristická tím, že svou činnost toliko podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnost členských států, aniž by nahrazovala jejich pravomoc. Unie má podpůrnou pravomoc v oblasti ochrany a zlepšování lidského zdraví, průmyslu, kultury, cestovního ruchu, vzdělávání, mládeže, sportu, civilní ochrany a správní spolupráce.



Kontrolní otázky

- 1) Co je právním základem pro přenos pravomocí na nadnárodní organizaci?
- 2) Je možné považovat přenos pravomocí státu na EU za omezení suverenity státu?
- 3) Jakými pravomocemi byla EU nadána?

Číslo a název modulu**Členství v EU****Cíl modulu**

Seznámení studentů se základními aspekty členství států v EU, předpoklady a podmínkami členství, procesem přijímání nového člena, zánikem členství.

Klíčová slova

Zakládající státy, přistupující státy, Brexit

Struktura modulu/téma a zdroje

Unie je nadnárodní organizace, která svou šíří i hloubkou přesahuje integraci běžných mezinárodních organizací. Spojení členských států Unie ovšem nedosahuje stupně, jakého dosahují federální státy.

Unie má právní subjektivitu jak v právu unijním, tak i v právu vnitrostátním a rovněž i v právu mezinárodním. Unie má v každém z členských států práva a povinnosti, které vnitrostátní právo přiznává právníkům osobám. Může uzavírat mezinárodní smlouvy a být členem mezinárodních organizací. Členství Unie v mezinárodních organizacích nenahrazuje členství států Unie v mezinárodních organizacích, tudíž jak členské státy unie, tak i Unie jako celek je členem mezinárodních organizací. Toto souběžné členství je tedy poměrně zvláštní. Třetí státy nepovažují Unii za stát, ale za mezinárodní organizaci a tudíž postavení unie v mezinárodních vztazích je odlišné od postavení státu, unie je považována za mezinárodní organizaci.

Členské státy unie nicméně zůstávají plnoprávními členy mezinárodního společenství, zůstávají členy mezinárodních organizací a vstupují i do vztahů mezi sebou navzájem. Jinými slovy, Unie nepohlcuje subjektivitu členských států. Členské státy i nadále udržují diplomatické vztahy mezi sebou a mezi třetími státy.

Členství v Unii omezuje členské státy mezi sebou svobodně sjednávat mezinárodní smlouvy a rovněž je omezuje na svobodě sjednávat mezinárodní smlouvy se třetími státy.

Představuje členství v unii odnětí či omezení svrchovanosti členských států?

Odpověď na tuto otázku závisí na pojetí svrchovanosti. Bylo by asi velmi obtížné z právního hlediska tvrdit, že členské státy svou svrchovanost ztrácejí, spíše s uní svrchovanost sdílejí nebo popřípadě svrchovanost unii propůjčily. Ústavní soud ČR ve svém výkladu k této otázce poukázal na to, že svrchovanost z ústavně právního pohledu neznamená nutně nezávislost státní moci na jakékoliv jiné moci. I v praxi je svrchovanost národního státu omezena nějakými vnějšími faktory, např. svrchovaností sousedních států. Svrchovanost tedy podle ústavního práva tedy znamená spíše legitimní vládu, která disponuje formální pravomocí zvolit pro tento stát varianty výkonu veřejné moci vč. možnosti svěřením některých pravomocí jinému orgánu. Přenesením určitých kompetencí státu není oslabením svrchovanosti, ale může v praxi přispět k posílení ve společném postupu států v jejich integraci. Tedy může to přispět i ke zvýšení ochrany svrchovanosti unijního vůči vnějším faktorům. Každý členský stát je zastoupen ve stěžejních orgánech unie a přísluší mu rovné postavení v soudních řízeních. Odrazem rovnosti členských států je i skutečnost, že unie má 24 úředních jazyků, které jsou si rovny, unijní právo je stejně rozhodné ve všech jeho jazycích.

Členství v Unii, zakládající a přistupující státy.

Zakládajícími státy Společenství byly Francie, SRN, IT, NIZ, BELG, LUC.

Od 70. let začaly přistupovat do Společenství další státy a unie se postupně rozšířila o další evropské země.

1973 – Dánsko, Irsko, UK

1981 – Řecko

1986 – Portugalsko a Španělsko

1995 – Finsko, Rakousko, Švédsko

2004 – ČR, Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko

2007 – Bulharsko a Rumunsko

2013 – Chorvatsko

2020 – odchod UK

K Unii může přistoupit jen stát z pohledu mezinárodního práva, tedy země, která vykazuje znaky státnosti (Montevidejská úmluva 1933) a je uznána za stát ostatními státy. Zatím nenastal případ, že by se o členství v unii ucházel subjekt, které tyto znaky nespĺňuje. Takový problém by mohla nastat v případě zájmu Kosova o členství.

Zřizovací smlouvy požadují za předpoklad „evropskost státu“, o členství v unii může požádat každý evropský stát, který ctí hodnoty lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv a práv národnostních menšin.

Z požadavku evropskosti by tyto podmínky např. splňoval i Kypr, maloasijské Turecko (ovšem tam je problém s ctěním hodnot, které Unie vyžaduje), sporné je např. i postavení Gruzie a Arménie rovněž z pohledu, zda jsou to ještě stále evropské státy. Pro zeměpisnou nepříslušnost byl odmítnut předběžný zájem Maroka. Z hlediska evropských hodnot lze považovat Izrael za stát, který by hodnoty evropské unie dodržoval, nicméně ten nikdy o členství zájem neměl. Zájem o členství neprojevuje ani Rusko. Balkánské státy spíše nemají v nejbližších letech šanci na získání členství, Unie v posledním desetiletí příliš neprojevovala ochotu přijmout další členské státy.

Podmínky členství v Unii

Státy ucházející se o členství musí splňovat tyto předpoklady, jedná se o tzv. Kodaňská kritéria (1993):

- Stabilita institucí zajišťujících demokracii, právní stát, lidská práva, ochranu menšin
- Fungující tržní ekonomika
- Schopnost vyrovnat se s tržní soutěží uvnitř unie
- Způsobilost převzít závazky spojené se členstvím
- Schopnost udržet dynamiku evropské integrace

Rozhodování o členství kandidátské země všemi členskými státy může způsobit, že kandidátská země neuspěje se svou žádostí. Např. v případě Norska došlo k neúspěchu až ve fázi vyjednávání podmínek členství a projednávání detailů přístupové smlouvy.

Postup při přijímání nového člena

Stát mající zájem o členství podá diplomatickou cestou přihlášku Radě. Pokud je stát způsobilý být členem, udělí mu unie kandidátský status a zahájí s ním jednání o podmínkách vstupu. Za Unii jedná s kandidátskou zemí Komise. Vyjednávání se též účastní i členské státy. Výsledkem vyjednávání je mezinárodní smlouva o přistoupení. Smlouva o přistoupení se sjednává na mezinárodní konferenci a pokud o členství usiluje souběžně několik států, sjednává se společná přístupová smlouva.

Klíčovým pro přijetí státu je jeho akceptace celého *aquis communautaire*, tj. soubor celého unijního práva. Ten daný stát musí přijmout celé unijní právo za závazné právo. Zahrnuje právo primární i sekundární, ale i judikaturu Soudního dvora, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí unijního řádu a obecné zásady unijního práva.

O přistoupení definitivně rozhoduje Rada, musí rozhodnout jednomyslně a s přistoupením musí souhlasit i Evropský parlament. Sjednanou přístupovou smlouvu musí ratifikovat všechny členské státy. Samozřejmostí je i ratifikace kandidátského státu.

Alternativní způsoby integrace

Záměr státu vstoupit do EU může ztroskotat nejen na úrovni vyjednávání s Uníí, ale i na vnitrostátní úrovni. To se stalo v Norsku již dvakrát, v roce 1972 a 1994, kdy z důvodu negativního výsledku referenda nemohlo Norsko ratifikovat přístupovou smlouvu. Podobné je to v případě Švýcarska, které nepochybně splňuje veškeré podmínky pro vstup do EU, ale většina jeho obyvatel vstup Švýcarska do unie rezolutně odmítá a tamní vláda to ani už neprosazuje. V roce 2016 Švýcarsko oficiálně stáhlo svou žádost o členství v unii, kterou podali v roce 1992.

V roce 1992 byl vytvořen tzv. Evropský hospodářský prostor, který umožňuje integraci nečlenských zemí s EU, toho využívá např. Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Určitým způsobem se podílí i Švýcarsko.

Existuje i tzv. přidružení, což je volnější forma spolupráce. Není nicméně vhodné používat termín „přidružené členství“, protože samotné přidružení nepředstavuje předpoklad pro budoucí členství. Přidruženo je např. Turecko, ačkoliv se s jeho členstvím nepočítá.

Posílená spolupráce

Umožňuje určité výjimky ze společné integrace, umožňuje rychlejší postup v integraci a rovněž i hlubší integraci. Samozřejmě je nezbytné, aby k tomu docházelo v souladu se smlouvami a aby tato hlubší integrace sloužila zájmům a cílům společenství. Konkrétně může jít jak do hloubky a prohloubit integraci v oblastech, kde již integrace probíhá. Ale i do šířky, tam kde za účelem naplnění cílů smluv je třeba zasáhnout do další oblasti spolupráce mezi členskými státy.

V žádném případě posílená spolupráce nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou sociální a území soudržnost. Nesmí být diskriminační v obchodu mezi jednotlivými státy a nesmí narušovat hospodářskou soutěž. Členské státy, které se posílené spolupráce neúčastní, jí nesmí bránit.

Zánik členství

EHS, EUROATOM – byly založeny na dobu neurčitou, ESUO na 50 let. Tyto smlouvy rovněž nepředpokládaly možnost jejich vypovězení smluvními stranami. Tento dřívější nedostatek právní úpravy vedl mnohé k domněnce, že z EU nelze vystoupit. K vystoupení teoreticky bylo vždy možné sjednat výstupovou smlouvu.



Možnost vystoupit z EU založila teprve Lisabonská smlouva, která k tomu upravila právní předpoklady. Členský stát, který má zájem vystoupit oznámí svůj záměr Evropské radě. Dle pokynů Rady uzavře unie s členským státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení a o rámci budoucích vztahů tohoto státu s unií. Jménem Unie o této dohodě rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou poté, co obdrží souhlas Evropského parlamentu. Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU přestává dnem vstupu výstupové dohody platit pro tento stát, který vystoupil. Pokud se nepodaří sjednat výstupová smlouvu, přestane Smlouva o EU a Smlouva o fungování EU platit 2 roky po oznámení zájmu vystoupit Evropské radě.

V případě Velké Británie, bylo rozhodnuto v referendu v roce 2016. Doručení záměru o vystoupení Evropské radě proběhlo v roce 2017 a celkem 3x byl posunut termín vystoupení. Nakonec se to stalo k 31. 1. 2020.

Rozhodnutí vystoupit z EU je jediným právním důvodem pro ukončení členství, unijní právo nepředpokládá vyloučení člena jako postih za soustavné porušování jeho povinností.

Omezení členských práv

Omezení či pozastavení členských práv vč. omezení jeho rozhodování v Radě je nejpřísnější formou postihu členského státu. Je možné k tomu přistoupit jen pokud stát závažným a trvajícím způsobem porušil hodnoty unie, tj. úctu k demokracii, svobodě, lidské důstojnosti, rovnosti, právnímu státu a dodržování lidských práv vč. práv příslušníků národnostních menšin.

Než je tato sankce uložena, může nejprve Rada konstatovat, že omezení může vůči státu použít, tudíž jej upozornit, aby se napravil. Pokud nebezpečí porušení základních hodnot unie skutečně hrozí, vyzve Rada dotýčný stát, aby se k tomu vyjádřil. Pokud je zjištěno, že členský stát závažným způsobem porušuje hodnoty unie, může Rada kvalifikovanou většinou rozhodnout, že určitá práva členského státu budou pozastavena. Rada pravidelně situaci přezkoumává a zjišťuje, zda důvody, které vedly k omezení členských práv, trvají. Případně může změnit, či zpřísnit příslušná opatření.

V roce 2017 a 2018 Komise a Evropský parlament podaly Radě návrh na omezení členských práv Polsku a Maďarsku kvůli omezení právního státu, liberální demokracie a základních práv a svobod. Rada v těchto řízeních ovšem nepokračuje. Proto se Komise obrátila na Soudní dvůr a ten rozhodl, že některé zásady byly porušeny a na základě tohoto rozhodnutí se státy zdržely některých reformních záměrů, které porušení představovaly.

Aspekty odpovědnosti členství v unii

Prostředkem sloužícím k zajištění práva je institut odpovědnosti ve spojení s mocenským prosazováním sankcí za porušení právních povinností. Odpovědnost je tak součástí práva vnitrostátního, mezinárodního i evropského.

Subjekt porušení práva

Můžeme si klást otázku, kdo unijní právo porušil. Byl to jednotlivec, unie jako celek anebo členský stát? Odpovědnostní vztah mezi jednotlivcem a členským státem obvykle představuje nejvíce problematikou rovinu z důvodu, že se v ní projevuje nadstátní povaha unie a z ní vyplývající omezení suverenity členských států. Do sporů mezi státem a jednotlivcem je vtažen prvek unijního práva. To může mezi obyvateli členských států vyvolat odpor vůči unii, zejména pokud se objeví požadavek plynoucí z unijního práva

k náhradě škody přičemž k tato škoda byla způsobena činností vnitrostátních či legislativních orgánů. V takovém případě mohou obyvatelé shledat, že unie zasahuje do práva státu regulovat právní otázky a za tím účelem volit i vhodné prostředky. A dále mohou obyvatelé namítat dotčení nezávislosti vnitrostátních soudů.

Soudní dvůr vychází z principů mezinárodního práva veřejného, kdy státu přičítá jednání jeho orgánu či představitele. Za státní orgány se považují regionální a místní orgány či celky bez ohledu na jejich právní formu.

Specifickým případem může být porušení smluv uzavřených mezi unií a třetím státem či mezinárodní organizací. Tyto mezinárodní smlouvy jsou považovány za součást unijního práva. Toto nicméně platí pro vztah odpovědnosti unie jako celku a třetích zemí či mezinárodních organizací. Pokud by členské státy EU svým jednáním porušovaly tyto smlouvy s třetími státy, může to vést k odpovědnosti unie jako celku. Unie to pak vůči svým členským státům řeší standardními prostředky, které se užijí v případě, že člen unie porušuje své závazky. Šlo by o řízení před soudním dvorem o porušení povinnosti členského státu. Navenek je tedy vůči třetím státům unie odpovědná jako celek a to i tehdy, pokud by k porušení závazků nedošlo ze strany unijních orgánů, ale ze strany členských států. Přímý odpovědnostní vztah mezi třetím státem a členským státem unie, který svou povinnost porušil, by nevznikl.

Hlavním cílem odpovědnosti členského státu a unie vůči jednotlivci je náhrada újmy a škody.

Naopak hlavním cílem odpovědnosti členského státu vůči unii a jednotlivce vůči unii má sankční povahu a jejím smyslem je zastavení protiprávního jednání a potrestání jednotlivce nebo státu, který se provinil.

Prosazování unijního práva

Obecně vzato, unijní právo prosazuje vůči členským státům Komise a v soudním řízení především soudní dvůr. Prostřednictvím soudního dvora je prosazováno i unijní právo vůči členským státům navzájem.

Žalobu o náhradu škody podá jednotlivec / právnická osoba na soudním orgánu toho státu, který se škody vůči jednotlivci dopustil. Vnitrostátní soud projednává tuto žalobu podle unijního práva. Soudní dvůr v těchto věcech příslušný není, ale může se vyjádřit nepřímou, např. pokud se na něj obrátí vnitrostátní soud s žádostí o stanovisko. Rovněž ani není přípustný přezkum rozhodnutí vnitrostátních soudů soudním dvorem. Samozřejmě z tohoto pravidla existují i určité výjimky.

Kontrolní otázky

- 1) Kdo se může ucházet o členství v EU?
- 2) Jaké jsou základní předpoklady pro členství v EU?
- 3) Je možné sankční ukončení členství?

Číslo a název modulu**Vztah práva EU k právu mezinárodnímu a právu vnitrostátnímu****Cíl modulu**

Seznámení studentů s problematikou vztahů samostatných právních systémů, práva mezinárodního, práva vnitrostátního a práva EU a vč. historického vývoje tohoto vztahu a vyčlenění práva EU jakožto samostatného právního odvětví.

Klíčová slova

Mezinárodní právo, právo EU, vnitrostátní právo

Struktura modulu/téma a zdroje

Unijní právo může být aplikováno nejen orgány unie, ale i orgány členských států – tedy soudy, správními orgány – a může být aplikováno i ve vztahu k soukromým osobám. Proto je možné klást otázku, zda a za jakých podmínek se unijní práva mohou tyto osoby dovolávat před uvedenými orgány a zda unijní právo zakládá subjektivní práva, kterým vnitrostátní orgány musí poskytovat ochranu. Vnitrostátní aplikace unijního práva s sebou nese střety unijních a vnitrostátních norem a proto je třeba stanovit, které z nich jsou pro použití rozhodné, které mají přednost. Soudní dvůr tyto otázky vyjasnil v rozsudcích Van Gend en Loos, Costa Enel a Simmenthal.

Evropská integrace má ve svých základech zakomponované mezinárodní právo z důvodu, že je založena na sérii mezinárodních smluv mezi členskými státy. Tyto smlouvy předpokládají, že unie bude vykonávat některé kompetence na místo smluvních stran. Proto se tyto orgány označovaly jako supranacionální, nadnárodní z důvodu, že pravomoci jednotlivých států na ně byly převedeny a tyto orgány ve svěřených věcech jednaly na místo států.

Smlouva o ESUO nepočítala s tím, že by jednotlivé členské státy přenášely na společenství svá svrchovaná práva, ale toliko počítaly s tím, že společenství bude mít určitý primát před svrchovaností jednotlivých členských států. Smlouva o ESUO předpokládala, že se svrchované státy podřídí společné vůli společenství. Členské státy měly povinnost zdržet se chování, které by bylo v rozporu se společnými cíli a bránilo by jejich dosažení, členské státy musely respektovat supranacionální pravomoci Vysokého úřadu (dnes Komise). Smlouva o ESUO toliko žádala, aby státy strpěly výkon supranacionálních pravomocí, tedy aby omezily výkon své svrchovanosti podle smlouvy.

Soudní dvůr ve svém výkladu smlouvy o ESUO přiznal Vysokému úřadu tzv. implicitní pravomoci či implicitní kompetence a svěřil tomuto úřadu (dnes Komisi) i takové pravomoci, které mu smlouva výslovně nesvěřila.

Smlouva o EHS integrační projekt výrazně inovovala. Posílila postavení Soudního dvora, přiznala mu pravomoc závazně vykládat komunitární právo v rámci řízení o předběžných otázkách. Tím vytvořila podmínky pro soustavnou spolupráci soudního dvora s vnitrostátními soudy. Smlouva o EHS upravovala na rozdíl od Smlouvy o ESUO mnohem širší okruh vztahů a proto se nevyhnula i mnoha velmi vágním formulacím v jejich důsledku státy disponovaly značnou mírou volnosti a mohly při provádění těchto

smluv používat svého vnitrostátního práva. Použití vnitrostátního práva (díky jejich odlišnostem) se tak stalo pro provádění komunitárních smluv činitelem, který nijak nepřispíval evropské integraci.

Z tohoto důvodu se musel soudní dvůr jednoznačně vymezit proti používání vnitrostátního práva a hájit používání komunitárního práva. To předpokládalo, že společenství bude akceptovat přímé účinky norem komunitárního práva a bude se zdržet používání vnitrostátních aktů a neaplikovat vnitrostátní právo, pokud by bylo v přímém rozporu s jakýmkoliv pravidlem komunitárního práva. Hovoříme zde o přednosti, primátu, komunitárního práva.

Je zajímavé, že právě k dosažení přednosti komunitárního práva nejvíce pomohla praxe mezinárodního práva, která byla hojně aplikovaná mezinárodními soudními a arbitrážními orgány. Podle již tehdy ustálené praxe mezinárodních soudů se nikdo nemohl dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Tato nepsaná praxe mezinárodního obyčejového práva, která zakládala primát mezinárodních smluv, byla později kodifikována ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969.

Rozsudek Van Gend en Loos

Případ Van Gend en Loos se týkala speditérské společnosti, která byla dotčena porušením smlouvy tím, že Nizozemí v rozporu s tehdejšími ustanoveními smlouvy o EHS zvýšilo zatížení zboží dováženého z jiného členského státu. Ve sporu před vnitrostátním soudem se tato společnost přímo domáhala práva plynoucího ze smlouvy a žádala, aby se na ni cla uložená vnitrostátním zákonem nevztahovala. To s sebou neslo otázku do jaké míry je možné komunitární (unijní právo) aplikovat přímo před vnitrostátními soudy.

Ve svém rozsudku soudní dvůr rozhodl, že smlouva má přímý účinek. To znamená, že vnitrostátní právo již nezprostředkovává působení této smlouvy vůči jednotlivcům. Smlouva přiznává fyzickým a právnickým osobám práva, kterých se mohou dovolávat před vnitrostátními soudy. Vnitrostátní soudy mají povinnost poskytnout právům plynoucím ze smlouvy ochranu.

Soudní dvůr tedy k přímému účinku komunitárního práva uvedl:

- Je třeba odvodit s ohledem na účel, celkový kontext a souvislosti smlouvy, zda mezinárodní smlouva a její jednotlivá ustanovení vyvolávají nezprostředkované účinky ve vnitrostátním právu
- Účelem smlouvy bylo zřídit společný trh, jehož chod se přímo dotýká osob podléhajících jurisdikci společenství, to znamená, že se tato smlouva neomezuje na úpravu pouze vzájemných povinností mezi smluvními státy
- Skutečnost, že smlouva označuje členské státy jako subjekty a těm stanoví povinnosti, neznamená, že by nemohli oprávnění náležící subjektům využívat příslušníci těchto států
- Soud dále uvedl, že odlišný výklad této smlouvy zbavil příslušníky státu soudní ochrany a jejich individuálních práv
- Z toho plyne, že společenství vytvořilo nový mezinárodně právní řád, v jehož prospěch státy omezily v úzce ohraničených oblastech svá svrchovaná práva. Subjekty těchto práv jsou nejen státy, ale i jejich příslušníci.

Soudní dvůr v tomto rozsudku potvrdil existenci smluvního autonomního režimu uvnitř mezinárodního práva, který byl založený k plnění specifického cíle tvořeného členskými státy, hospodářskými subjekty a příslušníky členských států. Naplňování tohoto cíle vyžadovalo, aby státy omezily v určité míře svou

svrchovanost a normy společenství přímo upravovaly poměry uvnitř členských států na místo práva vnitrostátního.

Rozsudek Costa v. Enel

V rozsudku Costa v. Enel Soud zašel ještě dál, než jaké jsou hranice běžného výkladu mezinárodních smluv. V tomto rozsudku soud umožnil zajistit přednost jak primárního, tak i sekundárního komunitárního práva.

Soud došel v případě Costa v. Enel k závěru, že státy nemohou proti právnímu řádu komunitárního práva s úspěchem uplatnit pozdější jednostranné opatření a takového opatření se nemohou ani dovolávat. Z toho soud dovodil zásadu přednosti komunitárního (unijního) práva před všemi normami práva vnitrostátního. Pokud dojde ke střetu mezi unijní a vnitrostátní normou, ne nutně použít unijní normu a naopak nepoužít vnitrostátní.

V případě Costa v. Enel italská společnost žádala po vnitrostátnímu soudu povinnost aplikovat v předmětném sporu italský vnitrostátní zákon a žádala, aby soud nepokládal předběžnou otázku k výkladu smlouvy, s níž byl tento zákon sice v rozporu. Smlouva byla recipována do italského vnitrostátního práva, ovšem před tím, než tento zákon nabyl účinnosti. Proto měla tato italská společnost zájem postupovat podle zásady lex posterior derogat priori. Soudní dvůr tyto účinky plynoucí z italského práva odmítl a ve svém rozsudku uvedl zásadu přednosti komunitárního práva. Podle tohoto rozsudku se vykonatelnost komunitárního práva nemůže stát od státu lišit v závislosti na později přijatých vnitrostátních zákonech.

Soud se v tomto rozsudku odchýlil od přenosu mezinárodního práva do vnitrostátního, tak jak to vidíme např. v čl. 10 ústavy ČR.

Čl. 10

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

Soud začal komunitární právo považovat za autonomní právní režim společenství a nový zvláštní právní řád. Podle tohoto rozsudku se tedy na evropské unijní právo nepoužívají mechanismy přenosu mezinárodního práva.

Čl. 10a

(1) Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.

(2) K ratifikaci mezinárodní smlouvy uvedené v odstavci 1 je třeba souhlasu Parlamentu, nestanoví-li ústavní zákon, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v referendu.

Rozsudek nejen že deklaroval primát unijního práva před vnitrostátním, ale také to, že unijní právo má svou vlastní sféru působnosti a upravuje podmínky, za nichž se má unijní právo uplatnit.

Vztah unijního a obecného mezinárodního práva



Obecné mezinárodní právo je soubor norem, které se vztahují na všechny státy. Jsou to pravidla především obyčejové povahy a dále obecné zásady právní. Většinu norem mezinárodního práva tvoří normy dispozitivní. Jaký je rozdíl mezi normou dispozitivní a kogentní? Od většiny norem mezinárodního práva je možné se v případě potřeby po vzájemné dohodě mezi zúčastněnými subjekty odchýlit.

Evropské právo ve svých počátcích bylo právem mezinárodním v pravém slova smyslu. Teprve podějí se od něj vydělilo a stalo se samostatným právním odvětvím, sui generis. Evropské právo je tedy ve vztahu k mezinárodnímu právu vysoce autonomní, ale není na mezinárodním právu zcela nezávislé. Součástí unijního práva jsou nezrušitelné, kogentní normy obecného mezinárodního práva (především v oblasti ochrany lidských práv, zákaz použití síly apod).

Ve vnějších vztazích se unie považuje za subjekt mezinárodního práva, je zvláštní mezinárodní organizací. Její subjektivita je odlišná od jiných mezinárodních organizací. Odlišnost unie od jiných mezinárodních organizací spočívá v tom, že unie je sice založena mezinárodními smlouvami, ale má svůj vlastní právní systém, je oprávněna vytvářet právní normy a jako celek vstupovat do vztahů s jejími členskými státy, ale i s třetími státy. Unie je výjimečná v oblastech, kde má výlučné kompetence, v nich vystupuje zcela samostatně bez členských států, které se v oblastech výlučných kompetencí unie tak říkajíc ztrácejí. Třetí státy jsou tedy v oblasti výlučných kompetencí unie jednat výlučně s unií a ne s jejími členskými státy. Členstvím v unii v žádném případě ale nezaniká subjektivita členských států z pohledu mezinárodního práva.

Co do vztahu unie a třetích států, podléhají tyto právní vztahy režimu obecného mezinárodního práva, v případě uzavírání mezinárodních smluv se tyto vztahy řídí Vídeňskou úmluvou o smluvním právu a případně obecnými právními zásadami.

Vztah unijního a partikulárního mezinárodního práva

Partikulární mezinárodní právo je to soubor norem, které zavazují jen některé subjekty mezinárodního práva. Jsou to především smluvní dohody, dvoustranné a vícestranné.

Hovořili jsme o tom, že vůči obecnému mezinárodnímu právu vystupuje unijní právo jako zvláštní subsystém. Ve vztahu k partikulárnímu mezinárodnímu právu tomu tak není. Vztah unijního práva a partikulárního mezinárodního práva je vztah horizontální, není zde tedy nadřazenost jednoho a podřazenost druhého. Ve vztahu mezi nimi se uplatní klauzule *lex specialis non derogat legi speciali*. Tato klauzule značí, že jednotlivé partikularismy jsou vůči sobě imunní, neruší se navzájem.

Unie s třetími státy uzavírá především dvoustranné dohody. Pokud jde o vícestranné smlouvy se třetími státy, problém spočívá v tom, že třetí státy považují unii za mezinárodní organizaci z pohledu mezinárodního práva a tudíž mezinárodní organizace uzavírají vícestranné smlouvy se státy spíše výjimečně. Unii je v těchto smlouvách přiznáno postavení „ekonomické integrační regionální organizace“ – to plyne z Úmluvy o biologické různorodosti – nebo „integrační regionální organizace“ – z Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Takovéto postavení umožňuje přizvat unii jako signatáře smlouvy, ne však mezinárodní organizace v pravém slova smyslu. Unie tak nemá např. přístup k Chartě OSN.

Přímá použitelnost unijního práva

Přímá použitelnost unijního práva byla judikována v nám známých případech Van Gend en Loos a Costa Enel. Přímá použitelnost unijního práva znamená, že normy unijního práva pronikají do právních řádů členských států přímo a stávají se tak jeho nedílnou součástí, aniž by musely být nejprve přetransformovány do pramene vnitrostátního práva. Proto mohou být adresáty unijního práva jak státy, tak i jednotlivci. Všechny soudní orgány mají povinnost aplikovat unijní právo.

Přímý účinek unijního práva

Přímý účinek znamená, že unijní norma působí vůči jednotlivcům nezprostředkovaně, tedy přiznává jim subjektivní práva, kterých se jednotlivci mohou přímo dovolávat ve sporech před vnitrostátními soudy. Tyto soudy mají povinnost unijní normy přímo aplikovat a právům plynoucích z unijního práva poskytnout ochranu.

Ne všechny normy unijního práva mají přímý účinek. Podmínky přímého účinku závisí na tom, o jaký pramen se jedná, kdo je subjektem právního vztahu regulovaného touto normou a kdo se této právní normy dovolává, tj. dovolává se ten, komu norma zakládá právo anebo ten, komu norma stanoví povinnost.

Obecně vzato, aby norma mohla mít přímý účinek, musí být norma zcela jasná, aby z ní bylo možné dovolit právo jednotlivce či jeho povinnost. Dále musí být norma bezpodmínečná, tedy její splnění nezávisí na další úpravě unijního či vnitrostátního práva. Nesmí ponechávat členským státům prostor na posouzení, který by vyžadoval, aby tato norma byla dále legislativně zpřesněna vnitrostátní normou. Podle pozdější judikatury je hledisko jasnosti normy naplněno i tehdy, pokud ji lze jasně a konkrétně interpretovat. U bezpodmínečnosti není nutně na překážku, že marně uplynula lhůta, během které měl vnitrostátní zákonodárce danou otázku upravit.

Přímý účinek smluv

Ustanovení smluv má především vertikálně vzestupný účinek přímý, to znamená že jednotlivce se jich může dovolávat vůči státu za účelem ochrany svých práv.

Přímý účinek nařízení

Ze Smlouvy o fungování EU plyne, že nařízení jsou přímo použitelná. Formálně se tedy předpokládá, že nařízení mají vůči jednotlivcům přímý účinek. Neplatí to ovšem absolutně, řada nařízení obsahuje ustanovení, jejichž adresáty jsou pouze členské státy a ta předpokládají, že státy přijmou vnitrostátní legislativu, která převede obsah těchto nařízení do vnitrostátního práva.

Přímý účinek směrnic

Podle Smlouvy o fungování EU plyne, že směrnice jsou závazné pro každý stát, kterému jsou určeny co do výsledku, kterého má být dosaženo. Naopak forma a prostředků k dosažení těchto cílů je ponechána na volbě státu. Adresáty směrnic jsou tedy pouze členské státy a směrnice samy o sobě nejsou určeny k přímé aplikaci vnitrostátními soudy.

Přímý účinek rozhodnutí

Rozhodnutí jsou zpravidla individuálním právním aktem a proto jsou závazná pouze pro jejich adresáty. Adresáty mohou být členské státy nebo jednotlivci a vůči nim mají přímý účinek. Je rovněž i možné, že adresátem rozhodnutí je členský stát a jednotlivce je jeho beneficentem. Víte, co znamená beneficent?

Přímý účinek doporučení a stanovisek

Doporučení a stanoviska nejsou právně závazná, nejsou tedy ani pramenem unijního práva a proto z povahy věci nemohou mít přímý účinek.

Okamžitá aplikační přednost

Případ *Simmenthal*. Soud v něm spojil zásadu přímého účinku a přednosti unijního práva a vyvodil, že stát nesmí bez dalšího aplikovat vnitrostátní normu, která je neslučitelná s přímo účinnou unijní normou a dále nesmí této unijní normě bránit uplatnit svou právní sílu a přímý účinek. Z toho plyne, že přednost unijního práva je chápána jako systémová i jako aplikační. Vnitrostátní předpis který je v rozporu s unijním právem nebude aplikován, stává se neplatným. Unijní právo sice nemůže stanovit podmínky neplatnosti vnitrostátních předpisů, ale může stanovit podmínky jejich aplikace a neaplikace. Podle zásady okamžité aplikační přednosti se vnitrostátní norma neaplikuje, ale nemá to vliv na její platnost. Zrušení vnitrostátní normy, která se neaplikuje, ovšem přísluší vnitrostátnímu legislativnímu či soudnímu orgánu. Z rozsudku *Simmenthal* dále plyne, že pokud vnitrostátní správní orgán či soud dojde k závěru, že vnitrostátní norma je v rozporu s unijním právem, je povinen tuto normu nepoužít ze své pravomoci. Tato zásada je klíčová pro efektivitu unijního práva, protože správní orgán má povinnost vnitrostátní normu nepoužít ihned, bez jakýchkoliv dalších formalit, nemusí se např. obracet na nadřízený orgán.

Nepřímý účinek

Podstata nepřímého účinku spočívá v tom, že unijní norma není aplikována přímo, ale je zohledněna při výkladu vnitrostátního práva. Tato zásada byla vyložena v rozhodnutích *Von Colson* a *Kaaman*, a dále v rozhodnutí *Marleasing*. Soudní dvůr konstatoval, že pokud mohou vnitrostátní soudy interpretovat vnitrostátní právo různým způsobem, musí si zvolit ten, který odpovídá výsledku shodnému se zněním a účelem unijní normy např. ve směrnici. Jinými slovy, soudy musí vnitrostátní právo vykládat co možná v největší konformitě s unijní normou.

Kontrolní otázky

- 1) V jakém soudním rozhodnutí bylo poprvé konstatováno, že právo EU tvoří samostatný systém práva a z jakého důvodu?
- 2) V jakém soudním rozhodnutí byla judikována přednost smluv před vnitrostátními právními předpisy?
- 3) Jakým způsobem mají státy povinnost postupovat pokud jejich vnitrostátní předpis je v rozporu s primárním právem EU a v jak v případě rozporu se sekundárním právem?

Číslo a název modulu**Složení a funkce hlavních orgánů EU****Cíl modulu**

Seznámení studentů s hlavními orgány EU a jejich kompetencemi při realizaci procesu evropské integrace.

Klíčová slova

Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Komise, Soudní dvůr EU, Evropská centrální banka, Účetní dvůr

Struktura modulu/téma a zdroje

Základem institucionální struktury unie je tzv. institucionální trojúhelník vytvořený Evropským parlamentem, Radou a Komisí. Hraje klíčovou roli v rozhodovací činnosti a legislativním procesu unie. Poslední významná reforma institucionálního rámce unie byla provedena Lisabonskou smlouvou. Cílem této reformy bylo zajistit efektivní fungování unie, posílit institucionální rovnováhu po jejím rozšíření o nové členy a odrážet hlubší integraci v unijních politikách. Lisabonská smlouva mezi unijní orgány zařazuje též Evropskou radu, která je vrcholným politickým orgánem tvořeným hlavami států nebo předsedy vlád členských států, předseda Komise a předseda Evropské rady. Evropská rada nemá legislativní pravomoc, ale je to vrcholný politický orgán, který rozhoduje o změně zakládajících smluv a dalším směřování unie a její legislativy.

EU má tyto orgány:

- Evropský parlament
- Evropská rada
- Rada
- Evropská komise (Komise)
- Soudní dvůr EU
- Evropská centrální banka
- Účetní dvůr

Pomocné instituce (poradní funkce):

- Hospodářský a sociální výbor
- Výbor regionů

Další instituce (dříve agentury):

- Europol
- Eurojust

Evropská rada

Vrcholný politický orgán EU. Tvoří ji spolu s jejím předsedou Evropské rady a předsedou Komise hlavy států nebo předsedové vlád členských států. Jejího jednání se účastní i vysoký představitel unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (není členem). Rozhodnutí, zda členský stát bude zastupovat hlava státu či předseda vlády závisí na každém členském státu. Jednání jsou neveřejná a konají se minimálně 2x za půl roku. Lze svolat i mimořádné zasedání Evropské rady.

Hlavním posláním Evropské rady je přispívat k nalezení shody ohledně politického směřování a určování priorit budoucího vývoje EU. Mezi významné pravomoci Evropské rady patří volba jejího předsedy, nominace předsedy Komise, jmenování Komise jako celku, rozhodování a posouzení návrhů změn smluv, přijímání rozhodnutí o seznamu formací Rady a rozhodnutí o předsednictví Rady na základě systému rovné rotace, rozhodování o jmenování vysokého představitele unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Evropská rada nemá legislativní pravomoc.

Evropská rada má klíčovou roli při rozhodnutí o tom, zda určitý členský stát porušuje závažným a trvajícím způsobem hodnoty unie.

Evropská rada obvykle rozhoduje na základě konsensu, tedy všeobecného souhlasu bez hlasování. Odpovědnost za dosažení konsensu nese předseda rady. Výstupem jednání jsou tzv. závěry, které jsou formulované na základě průběhu jednání Generálním sekretariátem rady.

Funkce stálého předsedy Evropské rady byla zavedena Lisabonskou smlouvou. Evropská rada volí svého předsedu kvalifikovanou většinou na volební období o délce dva a půl roku. Mandát předsedy může být obnoven jen jednou. Ve spolupráci s předsedou Komise zajišťuje přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady. Usiluje o dosažení soudržnosti a konsensu a po zasedání Evropské rady předkládá zprávu evropskému parlamentu.

Rada

Označována též jako Rada ministrů, Rada EU. Je orgánem, který se zásadním způsobem podílí na rozhodovacích procesech v unii. V Radě jsou zastoupeny jednotlivé vlády členských států. Sídlo má v Bruselu.

Je orgánem vyjadřujícím postoj členských států, zpravidla rovněž jako v případě Evropské rady, na základě konsensu. Členské státy na půdě Rady hájí své národní postoje a postoje k zásadním politickým otázkám, rozhodnutím a legislativním návrhům. Činnost Rady je upravena jednacím řádem.

Plní legislativní funkci, projednává a přijímá legislativní akty spolu se zapojením evropského parlamentu. Spolu s evropským parlamentem disponuje obecnou legislativní pravomocí ve všech oblastech svěřených unii. Dále má na starosti rozpočtovou, mezinárodní a exekutivní agendu.

Rada je organizačně strukturována na 3 úrovních.

- Rada v užším slova smyslu – představitelé členských států na úrovni ministrů
- Přípravné orgány = Výbor stálých zástupců COREPER a zvláštní výbory Rady
- Pracovní skupiny Rady

Radě je nápomocen generální sekretariát v čele s generálním tajemníkem, jeho součástí je i právní služba Rady.

Rada v praxi zasedá v několika resortních či sektorových formacích, které se zabývají konkrétní věcnou oblastí unijních politik, které projednávají příslušní ministři z členských států unie. Koordinaci agend zajišťuje Rada pro obecné záležitosti, zajišťuje rovněž i průřezové agendy. Příklady formací – Rada pro zahraniční záležitosti, Rada pro hospodářské a finanční věci, Rada pro spravedlnost a vnitřní věci, Rada pro zaměstnání, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele, Rada pro konkurenceschopnost, Rada pro dopravu, telekomunikaci a energetiku, Rada pro zemědělství a rybolov, Rada pro životní prostředí, Rada pro vzdělání, mládež, kulturu a sport.

COREPER – Výbor stálých zástupců

Je hlavním přípravným orgánem Rady po jednání. Skládá se ze zástupců členských států na úrovni vyslance nebo jeho zástupce. Jeho úkolem je projednat legislativní i nelegislativní návrhy tak, aby byly připraveny pro schválení v Radě. Úkolem tohoto přípravného orgánu je spolu s generálním sekretariátem a zástupci Komise hledat konsensus mezi členskými státy.

Zpravidla jedná ve dvou složeních

- COREPER I – zástupci velvyslanců členských států, připravují jednání Rady v oblastech jednotlivých unijních politik, pomáhá jí Politický a bezpečnostní výbor, Zvláštní výbor pro zemědělství, Hospodářský a finanční výbor, Výbor pro zaměstnanost, Výbor pro obchodní politiku, Stálý výbor pro vnitřní bezpečnost nebo Výbor pro sociální ochranu
- COREPER II – velvyslanci členských států, projednává a řeší otázky větší politické důležitosti, o nichž bude poté jednat Rada ve své konkrétní formaci

Coreper řídí více než 150 pracovních skupin, které připravují podklady pro jednání Coreperu a Rady. Tyto pracovní skupiny jsou tvořeny experty z členských států, zpravidla odborníky na danou problematiku z příslušných ministerstev a orgánů státní správy, kteří dojíždějí do Bruselu.

Předsednictví v Radě

Je vykonáváno na základě rotačního principu, vždy skupina tří států po dobu 18 měsíců. Každý člen tohoto tria vykonává samostatně předsednictví po dobu 6 měsíců. Česká republika bude v předsednictví od července do prosince 2022.

Hlasování v Radě

Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, pokud smlouvy nestanoví jinak. V určitých oblastech existuje princip jednomyslnosti a členské státy mají právo veta. Jednomyslnost je vyžadována v nejcitlivějších oblastech – víceletý finanční rámec, sociální zabezpečení, zahraniční politika, společná obrana, operativní policejní spolupráce, jazyková pravidla a sídla orgánů. V některých případech Rada rozhoduje i prostou většinou. V převážné většině případů jsou návrhy schvalovány konsensem.

Evropský parlament

Posláním evropského parlamentu je zastupovat občany unie. Je jimi volen na 5leté období ve všeobecných, přímých, svobodných a tajných volbách, které se konají souběžně ve všech členských státech.

Evropský parlament má sice značné legislativní, personální, kontrolní a jiné pravomoci, ale dělí se o tyto pravomoci s Evropskou radou a Radou EU, jak víme, tyto orgány jsou složené ze zástupců výkonné moci členských států. Evropský parlament působí na více místech. Plénum se schází ve Štrasburku, část plenárních zasedání se uskutečňuje v Bruselu a sekretariát Evropského parlamentu sídlí v Lucemburku.

Složení evropského parlamentu

Evropský parlament má nyní 705 členů, poslanců, což je nižší stav než předpokládané maximum 751 poslanců (způsobeno odchodem Velké Británie z EU).

Mandáty jsou na jednotlivé členské státy rozděleny na základě degresivní proporcionality. Méně lidnaté státy mají větší zastoupení na počet obyvatel než lidnatější státy. Je to výsledek kompromisu mezi zásadou rovnosti členských států a rovnosti občanů unie. Rozdělení mandátů se určuje jednomyslným rozhodnutím Evropské rady z podnětu evropského parlamentu a s jeho souhlasem.

Poslanci se na půdě evropského parlamentu sdružují za jednotlivé politické strany a hnutí, frakcí a poslaneckých klubů. Tyto skupiny jsou tvořeny podle politické příslušnosti, ne podle státní příslušnosti poslanců. Jsou rovněž nezařazení poslanci.

V čele evropského parlamentu je předseda a 14 místopředsedů. Finančními záležitostmi se zabývá 5 kvestorů.

Parlament se schází na plenárních zasedáních průběžně během celého roku s výjimkou letních prázdnin, obvykle na několik dní v každém měsíci. Podstatnou část rozvrhu práce parlamentu tvoří zasedání výborů, Komisí, delegací a konferencí.

Evropský parlament se usnává většinou odevzdaných hlasů. Je usnášeníschopný, pokud je přítomna třetina všech členů.

Parlamentu pomáhá sekretariát a v jeho rámci působí právní služba, překladatelská a tlumočnická služba.

Pravomoci evropského parlamentu

Evropský parlament se především významně podílí na tvorbě legislativních aktů (nařízení, směrnice, rozhodnutí normativní povahy). Obvyklým způsobem je projednání takového návrhu příslušným výborem a posléze v plénu. Na některých zvláštních legislativních postupech se podílí s Radou. V řadě legislativních postupů je evropský parlament konzultován a je vyžadován jeho souhlas.

Evropský parlament se podílí na ustanovení Komise, ta je mu během svého 5letého období odpovědná, parlament jí může vyslovit nedůvěru.

Evropský parlament má značné rozpočtové pravomoci, spolurozhoduje společně s Radou o rozpočtu unie na další kalendářní rok, rozpočet navrhuje Komise. Komise předkládá Radě a parlamentu závěrečný účet na konci roku, rozvahu pasiv a aktiv a hodnotící zprávu o financích unie.

Evropský parlament má rovněž pravomoci v oblasti mezinárodních smluv. Vyslovuje souhlas se sjednáním dohod o přidružení, dohody o přistoupení unie k EÚLP, dohod vytvářejících zvláštní institucionální rámec pro spolupráci, dohod s významným rozpočtovým dopadem, dohod v oblastech, na které se vztahuje zvláštní legislativní postup v němž je vyžadován souhlas evropského parlamentu.

Má dále omezenou roli v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku parlament toliko informuje a konzultuje. Parlament smí klást otázky.

Evropskému parlamentu jsou určeny petice, které mohou podávat občané unie.

Evropská komise

Hlavní výkonný orgán unie. Má exekutivní, iniciativní a kontrolní pravomoci. Komise se podobá z vnitrostátního úhlu pohledu vládě z důvodu, že její ustanovení zahrnuje vyslovení důvěry a nedůvěry

evropským parlamentem. Vládě se podobá i složením z předsedy a dalších členů pověřených správou jednotlivých resortů a agend. Předsedu Komise navrhuje Evropská rada a další členy na prvním místě vybírají Rada EU, potažmo členské státy v radě zastoupené. V Komisi jsou zastoupeni představitelé ze všech členských států. Komise má sídlo v Bruselu, některé její útvary sídlí v Lucemburku.

Komisi v úzkém pojetí tvoří předseda a další členové Komise jako kolegia.

Komise v širokém pojetí se rozumí i rozsáhlý administrativní aparát, který zabezpečuje podstatnou část agendy.

Předchůdcem Komise byl vysoký úřad pro ESUO. Souběžně s ním působila v Euroatomu a EHS komise. Od roku 1967 zahrnuje Komise všechna tři společenství.

Komise se řídí jednacím řádem, organizačními řády a předpisy upravujícími postavení funkcionářů, úředníků a dalších zaměstnanců Komise.

Složení Komise

Podle Lisabonské smlouvy by počet členů Komise měl odpovídat dvou třetinám počtu členských států, postupné zastoupení členských států by mělo být zajištěno rotací při obsazování míst členů jednotlivých Komisí. Před Lisabonskou smlouvou byl jeden člen Komise za každý členský stát. I nadále však platí původní zastoupení jedné osoby za každý členský stát, z důvodu, že dosud nebylo dosaženo jednomyslného rozhodnutí Evropské rady a politické shody v tomto ohledu.

Komise se skládá z předsedy a dalších členů, další členové jsou pověřeni správou jednotlivých resortů a agend. Místopředsdou je vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který rovněž předsedá Radě ve formaci pro zahraniční věci. Další místopředsedy vybírá z členů Komise předseda.

Komise má pětileté funkční období, to je vázané na funkční období evropského parlamentu. Členové Komise jsou vybíráni podle celkové způsobilosti a evropanství – oddanosti myšlenke evropské integrace – z osob, které poskytují záruky nezávislosti. Zpravidla z řad vrcholných politiků působících v členských státech (obvykle bývalí předsedové vlád a ministři), popř. špičkoví úředníci nebo odborníci.

Evropský parlament může Komisi vyslovit nedůvěru, v takovém případě má Komise povinnost odstoupit, je následně ustanovená nová Komise na zbytek funkčního období evropského parlamentu. Nástrojem průběžné kontroly Komise jsou písemné a ústní interpelace členy parlamentu.

Fungování Komise

Funkce členů Komise je neslučitelná s výkonem jiných funkcí v unii nebo v členských státech, dále je neslučitelná s výdělečnou činností, protože takové aktivity by mohly ohrozit nezávislost členů Komise a být újmou na jejich pracovním působení v Komisi, předpokládá se, že práce v Komisi je plně vytěžující. Členové Komise musí být nezávislí na členských státech co do plnění svých povinností. Nesmí přijímat pokyny od členského státu, jehož jsou občany, dále nesmí přijímat pokyny od jakéhokoliv vnějšího subjektu či politického aktéra.

Komise má rozsáhlý administrativní aparát, ten se člení na generální ředitelství, zabezpečuje jednotlivé oblasti vnitřní politiky a její zahraniční záležitosti např. generální ředitelství pro hospodářskou soutěž,



hospodářské a finanční věci, obchod, regionální politiku, spravedlnost, vnitřní trh, služby. Generální ředitelství se vnitřně člení na ředitelství, referáty, odbory a oddělení.

Olaf je Evropský úřad pro boj proti podvodům a ten je součástí administrativního aparátu Komise.

Pravomoci Komise

Pokud není stanoveno jinak, má Komise výlučnou pravomoc navrhnout evropskému parlamentu a Radě EU přijetí legislativních aktů. Evropský parlament může požádat Komisi, aby takový návrh připravila a předložila. Komise se účastní projednávání těchto návrhů, vyjadřuje se k těmto návrhům i pozměňovacím návrhům.

Komise přijímá právní akty na základě zmocnění plynoucího ze Smlouvy o fungování EU, a rozhodnutí. Na Komisi lze přenést legislativní pravomoc k vydání nelegislativních aktů s obecnou působností, které doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Komise přijímá prováděcí předpisy k právně závazným aktům unie, tuto činnost vykonává společně se zástupci členských států (smíšené výbory, komitologie).

Komise má rozsáhlé kontrolní pravomoci v oblasti dodržování evropského práva. Komise sleduje, zda členské státy plní směrnice, nařízení a zohledňují zřizovací postupy. Přijímá a vyhodnocuje stížnosti na porušení práva od fyzických osob a právnických osob. Komise prosazuje dodržování unijního práva jejich vyšetřováním a žalobami před soudním dvorem. V některých případech (zejm. v oblasti hospodářské soutěže) Komise rozhoduje přímo o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

Komise koordinuje výkon unijního práva, který provádí orgány členských států. Zejména koordinuje oblast výběru cel, propojení sociálního zabezpečení migrujících občanů EU, výběru dph, spotřebních daní, ochrany životního prostředí překračujícího státní hranice.

Komise navrhuje parlamentu a Radě EU k přijetí víceletý rozpočtový rámec a roční rozpočet EU. Vypracovává závěrečný účet a předkládá je těmto orgánům ke schválení. Komise se podílí na provádění většiny rozpočtu, ale některé rozpočtové agendy jsou přenechány členským státům, zejm. v oblasti zemědělské, regionální a rozvojové politiky unie.

Evropská centrální banka

Je orgánem měnové politiky eurozóny, států, které přijaly Euro a tak vstoupily do třetí etapy hospodářské a měnové unie. Jejím sídlem je Frankfurt nad Mohanem. Má výlučnou měnovou pravomoc, neboli měnovou suverenitu. Ta na ni byla přenesena smlouvami. Měnová suverenita spočívá v tom, že evropská centrální banka podpírá tuto měnovou svobodu peněžní hodnotou a ovlivňuje peněžní zásobu, veřejné finance a od nich závislá odvětví veřejného života. Přejít na měnovou unii pro stát znamená přenesení pravomoci členských států v oblasti měny na evropskou centrální banku.

Cíle a úkoly evropské centrální banky

Vymezují a provádějí měnovou politiku unie. Tato měnová politika je orientována na cenovou stabilitu, která umožňuje předpovídat inflaci na základě objemu peněžní zásoby a používat nástroje měnové politiky. Dále provádějí devizové operace, drží a spravují devizové rezervy členských států a podporují plynulé fungování platebních systémů. Je centrální emisní bankou eurozóny, má výlučné emisní pravomoci pro vydání bankovek. Pro vydání mincí má sdílené pravomoci s centrálními bankami států.

Složení evropské centrální banky

Má dva orgány s rozhodovacími pravomocemi – Rada guvernérů a Výkonná rada.

Rada guvernérů je složena ze členů výkonné rady a z guvernérů národních centrálních bank.

Rada guvernérů určuje měnovou politiku eurozóny tak, že přijímá rozhodnutí o základních úrokových sazbách ECB, přijímá obecné zásady a rozhodnutí nezbytná pro provádění činnosti eurosystému.

Účetní dvůr

Jeho úkolem je přezkoumávání účetnictví příjmů a výdajů unie a jednotlivých institucí a subjektů zřízených unií. Kontrola příjmů a výdajů se týká i členských států pokud spravují příjmy a výdaje unie. Sídlo je v Lucemburku.

Předkládá prohlášení týkající se unijního účetnictví a uskutečněných operací evropskému parlamentu a Radě EU. Podává zprávu o zjištěných nesrovnalostech. Na konci účetního období vypracuje výroční zprávu, kterou předkládá ostatním orgánům unie.

Skládá se z členů, auditorů, kteří jsou jmenováni na dobu šesti let Radou EU po konzultaci s evropským parlamentem. Celkový počet auditorů odpovídá počtu členských států, jeden za každý stát. Stejný auditor může být jmenován opakovaně. Předseda účetního dvora je volen auditory na každé tři roky. Auditři jsou ve své funkci zcela nezávislí na členských státech a vykonávají svou funkci v obecném zájmu unie. Účetní dvůr postupuje podle jednacího řádu. Výroční zprávy a stanoviska přijímá prostou většinou svých členů.

Další instituce unie

Soustava hlavních orgánů unie je doplněna institucemi, které plní některé specifické funkce, nebo jsou nápomocny evropskému parlamentu, Radě a Komisi. Jedná se o Evropskou službu pro vnější činnost, Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Tyto instituce jsou nezávislé a vykonávají svou funkci v obecném zájmu unie.

Evropská služba pro vnější činnost

Zřízena Lisabonskou smlouvou a rozhodnutím Rady 2010/427, funkčně nezávislá instituce, jejím úkolem je pomáhat vysokému představiteli pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku při realizaci této politiky a při zajišťování soudržnosti vnější činnosti unie. Podporuje diplomatické služby členských států, generální sekretariát Rady a útvary Komise a spolupracuje s nimi s cílem zajistit soudržnost mezi jednotlivými oblastmi vnější činnosti unie. Evropská služba pro vnější činnost se skládá z ústředí a z delegace, její činnost řídí generální tajemník jednající pod vedením vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Delegace evropské služby pro vnější činnost jsou zřízeny ve třetích zemích a u mezinárodních organizací, tyto delegace nenahrazují diplomatické mise států, naopak s nimi úzce spolupracují. Evropská služba nijak nezajišťuje konzulární služby pro občany.

Hospodářský a sociální výbor

Hospodářský a sociální výbor je povinně konzultován orgány unie v případech, kdy to stanoví Smlouva o fungování EU. Výbor se účastní legislativní činnosti, podává stanovisko k návrhům legislativních aktů. Dle potřeby může být konzultován ve všech případech.

Je složen ze zástupců hospodářských a sociálních oblastí občanské společnosti, zejména ze zástupců organizací výrobců, zemědělců, zaměstnanců, obchodníků, svobodných povolání, spotřebitelů a veřejnosti. Maximální počet členů je 350 a množství mandátů odpovídá počtu obyvatel členských států.

Členy výboru jmenuje Rada na 5 let, členové se dělí do 3 skupin – zaměstnavatelé, zaměstnanci a různé zájmové skupiny občanské společnosti.

Výbor si volí svého předsedu a místopředsedu, předsednictvo, vytváří odborné skupiny, podvýbory a přijímá jednací řád.

Nejlidnatější státy unie mají ve výboru 24 členů (Francie, Itálie, Německo), ČR má 12 zástupců.

Výbor regionů

Podle Smlouvy o fungování unie je výbor regionů konzultován Komisí, evropským parlamentem a Radou povinně v případech, kdy to smlouva stanoví a navíc v případech, kdy to některý z těchto orgánů považuje za vhodné. Výbor nereprezentuje zájmy členských států, ale jen místních a regionálních samosprávných celků. Výbor předkládá stanoviska k návrhům legislativních aktů unie. Komise, Rada a Evropský parlament s výborem musí konzultovat především návrhy unijních aktů, které se týkají místní a regionální správy, např. politiky zaměstnanosti, životního prostředí, školství, zdravotnictví a přeshraniční spolupráce.

Další instituce

Při evropském parlamentu působí evropský veřejný ochránce práv (ombudsman). Ten projednává stížnosti proti nesprávnému úřednímu postupu orgánů, institucí a subjektů unie s výjimkou unijních soudů.

Dalšími institucemi jsou Evropský inspektor ochrany údajů a Úřad evropského veřejného žalobce.

Jazykový režim unie

Dvoustranné mezinárodní smlouvy se sjednávají v jazycích smluvních států.

U mnohostranných mezinárodních smluv se je text smlouvy zpravidla v jednom resp. jen několika jazycích, není obvyklé, aby byly smlouvy ve všech jazycích.

Rovněž i režim mezinárodních organizací odráží politické poměry v době jejich založení. Prosazují se v nich jazyky velmocí či jazyky sdílené více státy. Státy, které používají jiné jazyky, než jazyky smlouvy, vyhotovují pro své vnitrostátní použití těchto smluv překlady. Rozhodná však zůstávají původní znění smluv.

Unie je mnohojazyčná a úředními jazyky jsou všechny státy, v současné době má 24 úředních jazyků. Upřednostňování jen několika jazyků v unii (podle zvyklostí daných v mezinárodním právu) by vedlo k neslučitelnosti se zásadou právní jistoty, která vyžaduje, aby se dotčené osoby mohly seznámit s rozsahem svých povinností a to lze zajistit jen vyhlášením v jazyce adresáta. Dále by to bylo v rozporu se zásadou rovného zacházení.

Na počátku existence Společenství, byly úředními jazyky francouzština, italština, němčina, nizozemština. Po Brexitu je angličtina i nadále úředním jazykem pro Irsko a Maltu.

Pracovními jazyky unie jsou všechny úřední jazyky, nicméně při vnitřním fungování unie se z důvodu efektivity používají jen některé jazyky. V nich pracují úředníci unie a vedou se v nich jednání mezi funkcionáři unie a úředníky unie, stejně tak se vedou jednání s odborníky z některých států. Těmito jazyky jsou v současné době především angličtina, francouzština a němčina, tyto jazyky se označují jako pracovní jazyky unie. Je zajímavé, že jejich výběr není zpravidla potvrzen unijním právem.

Unie je ochotna připustit omezené užívání menšinových jazyků členských států např. baskičtina, galicijština, katalánština nebo velština. Naopak jazyky přistěhovalců menšin uznány nejsou.

Je nasnadě, že překladatelská a tlumočnická služba při EU je největší a nejrozsáhlejší takovou službou na světě. Náklady na překlady a tlumočení představují značnou část nákladů unie. Mnohojazyčnost může být v praxi překážkou v integraci, překážkou v migraci pracovníků, má dopady na pohyb zboží a ochod se službami. V neposlední řadě ztěžuje spolupráci správních a soudních orgánů členských států při výkonu unijního práva.

Soudní soustava unie

Soudní soustava unie se skládá z unijních a vnitrostátních soudů, jejich společným úkolem je zajistit na celém území unie dodržování unijního práva při jeho výkladu a provádění. Vztah těchto soudů není klasickým hierarchickým vztahem, ale vztahem založeným především na spolupráci, decentralizaci a subsidiaritě.

Unijní soudy nemají pravomoc přímo přezkoumávat správnost rozhodnutí vnitrostátních soudů, nemají pravomoc tato rozhodnutí rušit. Neexistuje žádná soustava specializovaných unijních soudů, které by byly zřízeny v jednotlivých členských státech a byly by pověřeny aplikací unijního práva a na vnitrostátní úrovni. Pravomoc vnitrostátních soudů je subsidiární, rozhodují v případech, v nichž nemají pravomoc unijní soudy. Unijní soudy aplikují právo na unijní úrovni a do vnitrostátních řízení zasahují jen v některých případech.

Vnitrostátní soudy

Organizace vnitrostátních soudů se řídí zásadou institucionální autonomie, podle této zásady přísluší každému členskému státu, aby sám určil, které orgány unijní právo aplikují a chrání subjektivní práva jednotlivců. Unijní právo nezasahuje do organizace a soustavy soudů na vnitrostátní úrovni. Státy nezřizují žádné specializované soudy, které by byly pověřené aplikací unijního práva. Unijní právo běžně aplikují vnitrostátní soudy, pokud předmětná věc spadá do osobní, věcné a časové působnosti unijního práva. Vnitrostátní soudy jsou vázány zásadou *iura novit curia* a tak mají povinnost unijní právo znát, aplikovat a vykládat ho.

Unijní soudy

Na unijní úrovni je dodržování unijního práva zajišťováno Soudním dvorem evropské unie. To je oficiální název pro soud, který je složený ze dvou soudů, Soudní dvůr a Tribunál. Oba mají sídlo v Lucemburku. Činnost unijních soudů je upravena třemi základními prameny, tato pravidla jsou obsažena ve Smlouvě o fungování EU, ve statutu soudního dvora a dále v jednacích řádech.

Soudní dvůr

Soudní dvůr se skládá z jednoho soudce z každého členského státu. V současné době je 27 soudců. Soudcům je nápomocno 11 generálních advokátů. 5 z nich pochází z velkých členských států – Německo, Francie, Itálie, Španělsko a Polsko. Zbývajících 6 rotuje mezi členskými státy. Úkolem generálních advokátů je předkládat veřejně, nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska v nichž navrhují soudnímu dvoru jak má být věc rozhodnuta. Soudci a generální advokáti mají rovnocenné postavení. Jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a splňují požadavky nezbytné pro výkon nejvyšších soudních funkcí nebo jsou obecně uznávanými znalci práva.

Soudci a generální advokáti jsou voleni na 6 let, mohou být jmenováni i opakovaně. Každé tři roky dochází k částečné obměně Soudního dvora, vždy se to týká poloviny soudců a poloviny generálních advokátů. Z důvodu, že stejné osoby jsou často znovu jmenováni, je jejich obměna velmi pozvolná, což napomáhá zajistit kontinuitu a koherenci judikatury.

Soudci a generální advokáti jsou zcela nezávislí, nezastupují členské státy, ze kterých pochází, ale zastupují jejich právní kulturu. Proto od těchto států nesmí být přijímány pokyny. Zajímavé je, že jsou vyňati z pravomoci soudů a to má zaručovat jejich nezávislost. Tyto vynětí se týká i po skončení jejich funkce. Člena soudního dvora lze odvolat jen ve zcela výjimečných případech, může být zbaven své funkce jen jednomyslně souhlasem všech soudců a generálních advokátů a to pouze tehdy, že nesplňuje podmínky pro výkon své funkce nebo neplní povinnosti ze své funkce plynoucí.

Soudcům a generálním advokátům napomáhá kabinet, složený je čtyř referendářů. Referendář soudce píše návrhy rozsudků ve věcech, v nichž soudce vykonává funkci soudce zpravodaje a vyjadřuje se k návrhům rozsudků ve věcech, v nichž soudce rozhoduje jako soudce přisedících. Hlavním úkolem referendáře generálního advokáta je napsat návrhy stanovisek.

V čele soudního dvora je předseda, je volen soudci na dobu 3 let. Má 4 základní pravomoci:

- Řídí správu soudního dvora
- Řídí jeho soudní činnost – předsedá jednáním velkého senátu a poradám, na kterých se v tomto senátu rozhoduje
- V každé věci určuje soudce zpravodaje na znění rozsudku
- Přijímá předběžná opatření, kterými jsou dočasně upraveny poměry účastníků řízení, než je vydáno konečné rozhodnutí

Předsedovi je ve výkonu funkce nápomocen místopředseda.

Určitým protipólem předsedy soudu je první generální advokát, který je jmenován na dobu 3 let. Jeho hlavní pravomocí je přidělování věcí jednotlivým generálním advokátům.

Soudní dvůr rozhoduje v plénu, ve velkém senátu, v 5členných a 3členných senátech. Rozhodování v plénu je zcela výjimečné. Soud má povinnost rozhodnout v 5členném senátu, pokud o to požádá členský stát či unijní orgán, který je účastníkem řízení.

Správu soudního dvora zajišťuje kancelář, v jejímž čele stojí vedoucí soudní kanceláře. Kromě běžné administrativy je jejím hlavním úkolem doručování, přijímání, předávání a úschova všech procesních písemností a doručování soudních rozhodnutí. V rámci kanceláře působí i tlumočnické a překladatelské útvary. Dále má soudní dvůr k dispozici oddělení rešerší a dokumentace. Ty pomáhají soudnímu dvoru posoudit vnitrostátní právní řády a jak se tyto řády staví k určité právní otázce anebo zda obsahují určitou obecnou právní zásadu. Pokud by se jednalo o obecnou unijní zásadu, předpokládá se, že taková zásada je uznána i ve vnitrostátním právu.

Tribunál

Původně se nazýval Soudem prvního stupně, jeho název se změnil Lisabonskou smlouvou.

Skládá se ze dvou soudců za každý členský stát, tedy z 54 soudců. Nemá žádné generální advokáty. Jeho soudci mohou být povoláni, aby plnili úlohu generálního advokáta. Postavení, kvalifikační předpoklady a postup jmenování jsou obdobné jako u soudců soudního dvora.

Soudcům jsou nápomocni dva referendáři.

Organizace tribunálu je rovněž velmi podobná soudnímu dvoru (předseda na dobu 3 let, místopředseda).

Základem tribunálu jsou 3členné senáty, které rozhodují cca 85 % všech meritorních věcí. Jen zcela výjimečně rozhoduje ve velkém senátu. Významnější případy mohou být rozhodovány v 5členných senátech. Zajímavé je, že ve výjimečných případech může tribunál rozhodnout i samosoudcem.

Dále má svou kancelář, vedoucího soudní kanceláře. Naopak překladatele, tlumočníky a administrativní služby využívá z útvaru soudního dvora.

Specializované soudy

Evropský parlament a Rada mohou nařízením zřídit specializované soudy připojené k tribunálu. Tyto specializované soudy by byly příslušné rozhodovat v prvním stupni v některých zvláštních oblastech – zejm. duševní vlastnictví, ochranné známky, patenty. Žádný takový soud nebyl dosud zřízen, s výjimkou dočasného zřízení soudu pro veřejnou službu.

Kontrolní otázky

- 1) Co je vrcholným politickým orgánem EU?
- 2) Které orgány plní legislativní funkci?
- 3) Objasněte soudní soustavu EU.

Číslo a název modulu**Vnitřní trh, volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu****Cíl modulu**

Seznámení studentů s tržními svobodami a integraci EU v hospodářské oblasti vč. svobody usazování, seznámení s rozdíly v postavení migrujících občanů EU a rodinných příslušníků občanů EU, kteří nemají občanství členského státu EU.

Klíčová slova

4 tržní svobody, vnitřní trh, migrující občan EU

Struktura modulu/téma a zdroje**Přehled svobody pohybu**

Vnitřní trh Unie vznikl k 1. lednu 1993 jako nástupce společného trhu EHS zavedeného Smlouvou ÚOHS. Pojem společný trh vyjadřuje z hlediska obecné teorie jeden z jejich nejvyšších stupňů. Vnitřní trh zahrnuje oblasti volného obchodu celní unie, společný vnitřní trh a měnovou unii.

Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřní hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu. Existuje koncepce takzvaných 4 základních tržních svobod, těmi jsou: volný pohyb zboží, volný pohyb služeb, volný pohyb osob, volný pohyb kapitálu a plateb.

Oproti původnímu společnému trhu v 90. letech společný vnitřní trh Unie nerozšířil počet základních tržních svobod. Unijní právo naopak odstraňuje technické, daňové a hmotné překážky, které brání volnému pohybu některé ze 4 základních svobod. Dále Unie vytváří některé doprovodné politiky vnitřního trhu, například politiku soudržnosti. Dále je v Unii ve vnitřním trhu posílen občanský prvek. Tento občanský prvek odráží koncepci volného pohybu osob. Společný trh původně počítal jen s volným pohybem osob za účelem ekonomickým, tedy za prací nebo podnikáním, vnitřní trh zohledňuje též o volný pohyb za účelem mimoekonomickým, například volný pohyb studentů či ostatních nevýdělečně činných osob.

Slučitelnost vnitrostátního práva se svobodou pohybu

V praxi může vzniknout problém či konflikt vnitrostátního práva se svobodou pohybu. Vysvětleme si to na konkrétním příkladu volného pohybu osob.

Volný pohyb českých pracovníků na území ČR ještě není projevem základní svobody vnitřního trhu. Pokud ale český pracovník překročí hranice některého členského státu, např. Německa, může potenciálně vzniknout možnost omezení volného pohybu prostřednictvím diskriminace na základě státní příslušnosti. Naopak neaplikování unijního práva ve vnitrostátních situacích může mít za následek obrácenou diskriminaci. Obrácenou diskriminací je stav, kdy vlastní státní příslušníci se nacházejí z důvodu nepoužití unijního práva v méně příznivé situaci než příslušníci jiných členských států, protože se na rozdíl od nich nemohou dovolávat subjektivních práv plynoucích z unijního práva. Unijní právo nezakazuje obrácenou diskriminaci. Obrácenou diskriminaci mohou zakazovat vnitrostátní normy, např. ústavní, které mohou vyžadovat, aby vlastní státní příslušníci měli stejná práva jako příslušníci jiných členských států EU. Proto Soudní dvůr odpovídá i na předběžné otázky vnitrostátních soudů ve sporech, které nemají žádný

přeshraniční prvek, nicméně vnitrostátní soud musí vysvětlit, že odpověď Soudního dvora je nezbytná k odstranění obrácené diskriminace.

Existují tři základní formy omezení:

- přímo diskriminační na základě státní příslušnosti,
- nepřímo diskriminační opatření na základě státní příslušnosti,
- překážky, které se použijí bez rozdílu na tuzemské a migrující zboží, osoby, služby, kapitál, a které i přesto volný pohyb omezují

Přímá diskriminace na základě státní příslušnosti je výslovně zakázána Smlouvou o fungování evropské unie. Současně je zakázána i nepřímá diskriminace ve všech svých formách. Nepřímou diskriminaci mohou být vnitrostátní opatření, pokud se dotýkají zboží, osob, služeb nebo kapitálu z jiných členských států, než s tuzemských a pokud existuje riziko, že v důsledku toho budou znevýhodněny osoby, zboží, služby či kapitál z jiného státu. Nejtypičtějším rozlišovacím kritériem, které vede k nepřímé diskriminaci, je bydliště fyzické osoby. Diskriminace se může dotýkat především osob, které mají hlášeno bydliště ve svém domovském státě a žijí v jiném státě EU. Jakékoliv omezení volného pohybu je nutné mít důvod nit. Fungování základních tržních svobod nemůže být bez výjimek. Unijní právo musí počítat se situacemi, kdy existuje naléhavý společenský zájem základní držení svobodu omezit v konkrétním případě anebo v určitém počtu případů. Důvody takových omezení mohou vyplývat z ustanovení primárního práva, nebo z judikatury unijních soudů. Judikatura Soudního dvora dohodila, že výčet výjimek ze základních svobod nemůže být konečný, ale že mohou být aplikovány i výjimky za rámec ustanovení smlouvy. Tyto výjimky musí být odůvodněny kategorickým požadavkem veřejného zájmu, musí se pohybovat v neharmonizované oblasti práva a musí být způsobilé k dosažení příslušného cíle za předpokladu, že ho nelze dosáhnout jinými prostředky. Primární právo umožňuje omezení základních svobod, například omezení z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Judikatura unijních soudů připouští, že naléhavý společenský zájem, který je způsobilý k odůvodnění omezení jedné základní svobody může být uznán jako důvod, kterým může být omezena jiná základní svoboda, například ochrana kulturního dědictví. Je nicméně nutné v každém případě ctít zásadu *in dubio pro eodem*, (v pochybnosti platí totéž pro jinou základní svobodu). Podle této zásady by nebylo možné omezit volný pohyb pracovníků ve vztahu k volnému pohybu zboží. Každý členský stát, který chce omezení aplikovat, musí prokázat, že omezující opatření je nezbytné.

Volný pohyb zboží

Pohybem zboží rozumíme pohybem zboží rozumím rušit přes hranice členských států aniž by docházelo k jeho aniž by docházelo k jeho podle původu zboží v některém členském státě. Judikatura však zakazuje i nediskriminační překážky volného pohybu zboží a judikatura navíc vyžaduje, aby byl všeobecně zajištěn volný pohyb zboží nejen mezi státy, ale i širěji na celém území Unie. Proto jsou zakázána i omezení volného pohybu zboží uvnitř členského státu.

Judikatura Soudního dvora označuje zboží jako výrobky, jejichž hodnota je vyjádřena v penězích a jež mohou být předmětem obchodní transakce. Předmětem volného pohybu tudíž mohou být zejména věci movité. Naopak nemovitosti, které jsou pevně spojeny se zemí a tudíž se nemohou pohybovat přes hranice členských států se řadí pod svobodu volného pohybu kapitálu a plateb. Zbožím ovšem není jen jakákoliv movitá věc. Musí mít i ekonomickou hodnotu, kterou předmět získal výrobou. Ekonomická hodnota může být i negativní, jako je to např. u odpadu určenému k recyklaci. Výrobky mohou být i nehmotného charakteru, např. elektřina. Naopak s některými výrobky nelze obchodovat vůbec, jsou *res*

extra commercium (drogy nebo lidské orgány). Určité výrobky podléhají zvláštnímu specifickému režimu obchodování, např. zbraně nebo vojenský materiál. Za zboží jsou rovněž považována převoditelná práva, např. právo duševního vlastnictví nebo právo rybolovu. Platné bankovky a mince spadají pod volný pohyb kapitálu. Naopak starožitné bankovky a mince pro numismatické účely spadají pod volný pohyb zboží.

Hranicemi členských států se rozumí jednak vnitřní hranice mezi členskými státy a rovněž i hranice unie se třetími státy. Unie je součástí jediného a jednotného celního prostoru, ten zahrnuje 27 zemí členských států a hranice volného pohybu zboží se aplikují i na území Evropského hospodářského prostoru, tedy navíc na území Islandu, Lichtenštejnska a Norska, dále na území Andorry, Monaka, San Marina, Vatikánu a Turecka. Do celního prostoru Unie spadají i některá zámořská území členských států. Evropský celní prostor je tak větší než prostor EU.

Omezení volného pohybu zboží

Zakázanými omezeními volného pohybu jsou fiskální (tarifní) omezení – tj. dovozní, průvozní a vývozní cla a veškeré poplatky se stejným účinkem. Dále kvantitativní (množstevní) omezení dovozu a vývozu a veškeré omezení se stejným účinkem. A konečně diskriminační (ochranářské) vnitřní zdanění. Dle judikatury se těchto omezení mohou dovolávat i soukromé osoby vůči jiným soukromým osobám. Z této judikatury nicméně nelze vyvodit nějaké obecné pravidlo a není prozatím univerzálně ustálena.

Volný pohyb služeb

Volným pohybem služeb rozumíme přechod činností přes hranice členských států, aniž by bylo tomuto pohybu bráněno diskriminačními opatřeními podle poskytovatele nebo podle příjemce služby na základě státní příslušnosti k jinému členskému státu nebo nediskriminačními opatřeními, která tento pohyb znemožňují, jsou mu na překážku nebo ho činí méně atraktivním.

Služba jsou výkony nebo činnosti poskytované zpravidla za úplaty a rovněž primární právo uvádí několik druhů činností, které se za služby považují. Jsou to zejména činnosti průmyslové povahy, obchodní povahy, řemeslné činnosti, činnosti v oblasti svobodných povolání. Dalším pojmovým znakem služeb je jejich dočasnost. Tím se služba vymezuje proti jiné základní svobodě. Víte jaké? Oproti svobodě usazování. Obě tyto svobody jsou si nicméně blízké.

Za službu ve smyslu unijního práva se považují i činnosti s náležitostí unijního prvku. Službami podle unijního práva nejsou činnosti, kde se všechny prvky dotýkají jen jednoho členského státu jako např. služba poskytovaná v jednom členském státě příjemci z téhož členského státu. Důležitou náležitostí služby je tedy přechod přes hranice jednoho členského státu na hranice druhého členského státu. Unijní právo prosazuje zásadu mobility, ta zaručuje všem poskytovatelům služeb, aby nebyli diskriminováni na celém území Unie. Neodůvodněné bránění poskytování služeb představuje aktivní stránku zásady mobility. Naopak pasivní stránka zásady mobility umožňuje příjemcům volbu místa, kde na území Unie chtějí službu přijímat. Co se týče pohybu služby, přes hranice může přecházet samotná činnost (např. kabelové televizní vysílání), nebo přes hranici může přecházet konzument služby (např. ubytování v hotelu), nebo za službou přes hranice státu cestuje jak příjemce služby, tak i poskytovatel (např. turistický zájezd). Přes hranice se do jiného státu může přemísťovat poskytovatel služby. V tomto případě je ovšem nutné odlišovat službu od svobody usazování. Pokud je výkon služby dočasný, pak by šlo o volný pohyb služeb. Pokud by ale výkon činností byl trvalý, šlo by spíše o svobodu usazování. V praxi může být ovšem problematické dočasnost, trvalost, opakování a pravidelnost vyhodnotit. Pokud osoba překročí hranice, poskytne službu a poté se

navrátí zpět, o usazení určitě nepůjde. O usazování nepůjde ani tehdy, pokud poskytoval v daném státě, kde službu poskytuje, vytvoří určitou infrastrukturu např. konzultační místnost, kancelář nebo stánek a to za předpokladu, že toto zázemí je pro poskytování služby nezbytné.

Službami naopak nejsou projevy jiných základních svobod vnitřního trhu např. volného pohybu zboží, osob a kapitálu. Hranice mezi těmito kategoriemi nejsou ostré. Může být problematické v konkrétním případě rozlišit, zda jde o volný pohyb služby anebo pracovníků. O volný pohyb služby ovšem nepůjde nikdy o činnosti poskytované orgány veřejné moci.

Omezení volného pohybu služeb

Za omezení volného pohybu služeb se považují na straně poskytovatele zákonná omezení či podzákonná omezení, jimiž členské státy podřizují výkon činností určitým podmínkám, které v jiném členském státě nejsou uloženy a tím vznikají překážky či nemožnost tyto služby poskytovat, případně se služba pro zákazníky stává méně atraktivní. Těmito překážkami mohou být např. administrativní požadavky, kvalifikační požadavky či požadavky na složení finančních prostředků.

Za omezení volného pohybu služeb na straně příjemce jsou opatření diskriminační povahy, např. podle státní příslušnosti, cenové zvýhodnění vlastních státních občanů před cizinci z jiných členských států.

Volný pohyb osob na ekonomickém základě

Volným pohybem osob rozumíme možnost pohybovat se svobodně a usazovat se na území členských států, aniž by docházelo k diskriminaci osob na základě státní příslušnosti k jinému členskému státu nebo k jiným nediskriminačním překážkám, které neodůvodněně brání osobě ve výkonu práva na volný pohyb, nebo výkon tohoto práva činí méně atraktivním.

Volný pohyb byl původně vázán toliko na ekonomický prvek, tedy za účelem zaměstnání nebo podnikání. Se vznikem evropského občanství po ratifikaci Smlouvy o EU v roce 1993 je vytvořeno evropské občanství a počítá se i s volným pohybem osob na občanském základě.

Volný pohyb pracovníků

Jak již víme, jedná se tedy o jednu z původních svobod v rámci Evropských společenství. Důvodem této svobody byla skutečnost, že migrující pracovníci přispívají k ekonomické činnosti hostitelského členského státu a tudíž i členské státy mají z této svobody užitek.

Volný pohyb pracovníků přináší každému občanovi EU právo pracovat a žít v jiném členském státě za stejných podmínek jako státní příslušníci daného státu a chrání je především před diskriminací co do odměny za práci a pracovních podmínek. Vnitrostátní právo nesmí neodůvodněně bránit občanům EU bránit ve výkonu práva na volný pohyb.

Volný pohyb pracovníků se vztahuje na státní příslušníky členských států Unie, kteří využili svého práva volného pohybu a kteří v příslušném členském státě vykonávají činnost ekonomické hodnoty, přičemž tato činnost naplňuje definici pracovníka. Volný pohyb tedy nezahrnuje migrující pracovníky ze 3. zemí s výjimkou rodinných příslušníků občanů EU. Tito rodinní příslušníci odvozeně od nich využívají některé výhody spojené s volným pohybem pracovníků, ale nejsou primárními nositeli těchto práv.

Kdo jsou rodinní příslušníci EU občanů? Česká legislativa (zákon č. 326/1999 Sb.) to upravuje takto:

Blízký rodinný příslušník občana EU:

- manžel, resp. registrovaný partner;
- rodič, jde-li o občana EU mladšího 21 let, o kterého skutečně pečuje;
- potomek mladší 21 let nebo takový potomek manžela občana EU a
- potomek nebo předek anebo potomek nebo předek manžela občana Evropské unie, pokud je z důvodu uspokojování svých základních potřeb závislý na výživě nebo jiné nutné péči poskytované občanem Evropské unie nebo jeho manželem, nebo byl na této výživě nebo jiné nutné péči závislý bezprostředně před vstupem na území ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen pobyt

Za tzv. vzdáleného rodinného příslušníka občana EU se považuje i cizinec, který prokáže, že:

- je příbuzným občana Evropské unie nebo státního občana České republiky přihlášeného k trvalému pobytu na území a
- je v zemi, z níž pochází, osobou vyživovanou tímto občanem EU nebo státním občanem ČR,
- je v zemi, z níž pochází, členem domácnosti tohoto občana EU nebo státního občana ČR, nebo
- u kterého vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana EU nebo státního občana ČR, anebo
- má s občanem EU nebo se státním občanem ČR přihlášeným k trvalému pobytu na území řádně doložený trvalý partnerský vztah.

K volnému pohybu dochází tehdy, kdy jde o přeshraniční pohyb, tedy musí být přítomen unijní prvek. Právo EU v této oblasti se neuplatňuje u pracovníků pracujících ve svém domovském státě. Nejčastěji se jedná o situace, kdy občan EU pracuje v jiném členském státě, než je jeho země původu. Spadají sem ovšem i situace, kdy pracovník pracuje v zemi svého původu, ale má bydliště v zahraničí anebo se vrací do země svého původu poté, co pracoval v zahraničí. Volný pohyb se vztahuje i na osoby, které zatím v jiném členském státě nepracují, ale práci hledají. Těmto EU občanům musí být v hostitelském státě poskytnuta stejná pomoc při hledání zaměstnání jako vlastním občanům daného státu. Unijní právo se vztahuje i na případy výkonu práce mimo území Unie, např. zaměstnance velvyslanectví, námořníků na lodi plující pod vlajkou EU země nebo zaměstnance na palubách letadel. Pokud občan EU již nesplňuje, či dočasně nesplňuje znaky pracovníka (např. z důvodu nemoci), náleží mu právo pobytu jako jakémukoliv jinému občanovi Unie za předpokladu, že má pro svůj pobyt dostatečné finanční prostředky, aby se nestal zátěží sociálního systému hostitelské země a aby byl účastníkem zdravotního pojištění v hostitelském státu.

Volný pohyb mohou využívat i občané Islandu, Norska a Lichtenštejnska na základě dohody o EHP.

Právo volného pohybu se ovšem neaplikuje v oblasti práce ve veřejné správě. Členské státy mohou vyhradit právo práce v této sféře jen pro své vlastní občany. Je to dle judikatury ESD ovlivněno především požadavkem na tzv. závazek věrnosti, oddanosti a oboustrannosti práv mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.

Smlouvy ani sekundární předpisy definici pracovníka neobsahují. Podle výkladu Soudního dvora, za pracovníka je považována každá osoba, která po určitou dobu vykonává skutečnou a efektivní činnost podle pokynů druhého (tím se odlišuje od podnikající osoby) a za kterou dostává odměnu. Pojem pracovníka může zahrnovat i práci na částečný úvazek, práci stážistů, au-pair či pracovníků vykonávající pohotovost. Judikatura obecně nestanoví kolik by měla činit doba zaměstnání, tedy ani týdenní výši úvazku v hodinách, ani dobu, na kterou je pracovní poměr sjednán, ani dobu setrvání pracovníka v hostitelském státě. Za odměnu nelze považovat nepeněžitě plnění či naturální plnění a tím se odlišuje

volný pohyb pracovníků od pohybu osob na občanském základě. Výše odměny podle judikatury podstatná není.

Práva rodinných příslušníků

Příklad novela zákona o pobytu cizinců s účinností k 2. 8. 2021. Změna rodinných příslušníků Čechů – dochází ke změně, u manželů zůstává právní stav zachován, naopak ostatní rodinní příslušníci (přítel, přítelkyně) se přesouvají do kategorie vzdálených rodinných příslušníků.

§ 15a se rozštěpuje – odst. 1 a 2 jsou blízcí, skuteční rodinní příslušníci, odst. 3 jsou vzdálení a ti již nejsou podle evropské směrnice, budou mít jiný typ dokladu, jiné náležitosti podání žádosti. Osoby podle odst. 3 nebude možné žádat o TP po 2 letech a 1 roku vztahu.

Přechodná ustanovení – stávající držitelé, kteří získali PP RP EU před novelou, se považují za blízké rodinné příslušníky, i kdyby podle novely již byly vzdálenými. Musí si nicméně vyměnit do 31. 8. 2022 doklad za biometrický. Pokud tak učiní, měli by být schopni si požádat o TP po 2 letech a 1 roku vztahu. Cizinci, kteří ovšem získají PP RP EU na základě žádosti, kterou podali až po účinnosti novely a budou považováni za vzdáleného rodinného příslušníka, nebudou mít možnost žádat o TP RP EU po 2 letech pobytu a 1 roku vztahu, ale až po 5 letech.

Příklad status rezidenta v ES. Držitel povolení k trvalému pobytu jako rodinný příslušník občana EU, který sám není EU občanem, ale občanem třetích zemí může po 5 letech nepřetržitého přechodného pobytu požádat o přiznání tohoto statusu. Tento status rezidenta v ES mu umožní právo přestěhovat se do jiného členského státu EU a zjednodušený přístup na trh práce. Nemá ovšem v této jiné EU zemi práva totožná, jako má EU občan.

Volný pohyb podnikajících osob

Právo svobody podnikání lze definovat jako svobodu podílet se stabilně a trvale na hospodářském životě jiného členského státu, než státu původního, a dosahovat tím zisku. U podnikání lze o nezávislý výkon činnosti, nejde o závislou práci.

Členské státy nesmí omezovat svobodu usazování diskriminačními opatřeními, např. přístupu k ekonomickým aktivitám a k zakládání a provozování podniků za stejných podmínek, jaké se aplikují na vlastní státní příslušníky. V tomto případě by se jednalo o diskriminační opatření, která jsou zakázána. Naopak za nepřímou diskriminaci by bylo možno považovat např. daňové zvýhodnění subjektů, kteří podnikají ve vlastním členském státě.

Volný pohyb kapitálu a plateb

Volný pohyb kapitálu a plateb představuje jednu ze základních svobod vnitřního trhu. Ve skutečnosti se jedná o dvě samostatné svobody, často ovšem uváděné společně. Rozdíl mezi volným pohybem kapitálu a volným pohybem plateb objasňuje jejich definice.

Volným pohybem kapitálu rozumíme převod hodnot vyjádřených v penězích, cenných papírech nebo drahých kovech přes hranice členských států za účelem investování v jiném členském státě, aniž by docházelo k diskriminaci investora na základě státní příslušnosti k jinému členskému státu nebo k jiným nediskriminačním překážkám, které by mohly zabránit či způsobit omezení volnému pohybu kapitálu nebo které by mohly odradit investory od investování v jiném členském státě.



Volným pohybem plateb rozumíme převod hodnot vyjádřených v penězích, cenných papírech nebo drahých kovech přes hranice členských států za účelem splnění závazku v jiném členském státě, aniž by docházelo k diskriminaci plátce na základě státní příslušnosti plátce nebo k jiným nediskriminačním překážkám.

Rozdíl mezi těmito dvěma zásadními svobodami spočívá především v účelu převodu. U volného pohybu kapitálu jde především o investice např. do nemovitostí, naopak u volného pohybu plateb jde o plnění závazku. Např. nákup zboží či služby v jiném členském státě (předvánoční nákupy v Drážďanech nebo nákup na Amazon.de). Je poměrně přirozené, že hranice nemusí být vždy ostrá a konkrétní posouzení o jakou svobodu jde nemusí být vždy snadné a bude záviset na okolnostech každého jednotlivého případu. Např. takové ručení za platby se považuje za součást volného pohybu kapitálu.

Kontrolní otázky

- 1) Jakým způsobem se liší volný pohyb pracovníků od svobody usazování?
- 2) Jak se liší okruh práv migrujících občanů EU a jejich rodinných příslušníků?
- 3) Jaké znaky musí být splněny, aby bylo možno hovořit o volném pobytu pracovníků a volném pohybu služeb?

Číslo a název modulu**Prostor svobody, bezpečnosti a práva****Cíl modulu**

Seznámení studentů se obsahem pojmů prostor svobody, bezpečnosti a práva a s aspekty zajištění těchto svobod institucemi EU.

Klíčová slova

Prostor svobody, bezpečnosti a práva, EUROJUST, EUROPOL, evropský zatýkácí rozkaz, přeshraniční spolupráce

Struktura modulu/téma a zdroje

Unie se vymezuje jako „prostor svobody, bezpečnosti a práva“, tedy oblast, kde je zaručen volný pohyb osob založený na občanském prvku při respektování ochrany základních práv a svobod. Díky tomu, že mezi jednotlivými členskými státy neexistují bariéry, musí být zajištěn jednotný standard ochrany základních lidských práv a svobod v celé Unii a současně musí být respektována různost právních systémů členských států.

Prostorem se rozumí celé území Unie bez vnitřních hranic a které je vymezeno vnější hranicí vůči třetím zemím.

Pojmem svoboda se rozumí volný pohyb osob v rámci Unie a dále i oblast přistěhovalectví, azylové politiky a cizineckého režimu.

Pojmem bezpečnost se rozumí ochrana proti kriminalitě ve spolupráci mezi členskými státy. Tato spolupráce má různé formy – policejní a justiční spolupráce, výměna informací, opatření proti terorismu a obchodu s omamnými látkami.

Pojmem právo v tomto kontextu odpovídá vzájemné spolupráci justičních orgánů, vzájemné uznávání procesních rozhodnutí a harmonizaci některých právních pojmů a institutu například skutkových podstat trestných činů. Prostor svobody bezpečnosti a práva patří mezi pravomoci sdílené mezi unií a členskými státy evropská rada má pravomoc vymezovat a stanovit hlavní strategické směry pravomocí unie. Tím evropská rada plánuje Unijní legislativu pro oblast prostoru svobody bezpečnosti a práva tato legislativa je následně přijímána postupy stanovenými ve Smlouvě o fungování evropské unie. Prostor svobody bezpečnosti a práva v legislativním procesu odráží rovnováhu mezi nadnárodními a mezinárodními principy. Nadnárodní prvky se projevují zejména ve způsobilosti orgánu unie přijímat v otázkách prostoru svobody bezpečnosti a práva sekundární právní akty řádným legislativním postupem. Mezivládní prvky se projevují v určení zvláštního legislativního postupu pro některé aspekty prostoru svobody bezpečnosti a práva, například aspekty operativní spolupráce policie. Dalším příkladem může být posílení úlohy členských států a vnitrostátních parlamentů. Výrazným projevem mezivládního principu je rovněž posílení úlohy vnitrostátních parlamentů s ohledem na dodržování principu subsidiarity a proporcionality. Dalším příkladem je možnost členských států organizovat mezi sebou a na vlastní odpovědnost formy spolupráce a koordinace mezi příslušnými útvary svých státních správ, které jsou odpovědné za zajišťování národní bezpečnosti. Posledním příkladem mezivládního působení, který si uvedeme, je nejednotný právní rámec prostoru svobody bezpečnosti a práva, v jehož důsledku Dánsko a Irsko odlišné postavení od zbytku členských států.

Prostor svobody

Pojem svoboda je v kontextu slovního spojení prostor svobody bezpečnosti a práva odvozen od základní svobody volného pohybu osob na občanském principu. Každý občan unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V důsledku Schengenských dohod byly v letech 1985 až 1990 postupně rušeny kontroly na vnitřních hranicích většiny členských států, a tím byl usnadněn volný pohyb osob včetně pachatelů trestné činnosti.

Schengenská prováděcí úmluva zavádí kompenzační opatření, jejichž cílem je vyvážit rizika z takto nekontrolovaného pohybu. Je významně posílena policejní spolupráce včetně založení právního základu pro výkon určitých pravomocí policistou jednoho smluvního států na území druhého smluvního státu. Byla posílena úloha styčných policejních důstojníků a spontánní výměna informací mezi policejními orgány. Byl vytvořen Schengenský informační systém, který se stal nejvýznamnější informační policejní databází v schengenském prostoru. Databáze SIS byla vytvořena za účelem ochrany vnějších hranic Schengenské zóny. Obsahuje soupis kradeného zboží a vozidel osob hledaných policií a informace o osobách, které jsou hrozbou pro bezpečnost.

Byla posílena spolupráce justičních orgánů v trestních věcech, zejména v oblasti vydávání, vzájemné pomoci v trestních věcech, a předávání odsouzených osob. Byla zavedena možnost přímého styku mezi justičními orgány, byly zjednodušeny podmínky vzájemné právní pomoci a tím bylo umožněno mimo jiné přímé doručování osobám nacházejícím se na území jiné smluvní strany. Byl zakotven princip *ne bis in idem*. Jedná se o projev důvěry v kvalitu právních systémů jiných členských států, představuje projev zásady vzájemného uznávání.

Tzv. Schengenské a *acquis* (*acquis Schengen*) tj. soubor právních předpisů tvořící základ schengenské spolupráce, byl zakotven v Schengenském protokolu převzat na základě Amsterodamské smlouvy do právního rámce unie. Tím se Schengenská spolupráce s původně mezivládní úrovně stala závaznou i pro všechny nově přistupující státy. Za účelem zajištění volného pohybu osob po svém území, přijme Unie náležité právní kroky, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost, nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic, aby existovala kontrola osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic, a aby byl postupně zaveden integrovaný systém řízení vnějších hranic. Co se týče osob ze třetích zemí, vychází unie z předpokladu, že pokud byly tyto osoby legálně vpuštěny na její území, je nutné jim zaručit volný pohyb při překračování vnitřních hranic. K tomu účelu Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přímá opatření, která se týkají společné politiky v oblasti víz a krátkodobých povolení pobytu, kontrol při překračování vnějších hranic a podmínek, za kterých státní příslušníci třetích zemí používají po krátkou dobu svobodu pohybu.

Důsledkem přechodu prostoru svobody, bezpečnosti a práva mezi sdílené pravomoci, došlo ke svěření azylových pravomocí orgánům Unie. Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení. Právo azylu je rovněž zaručeno v článku 18 listiny. Smlouva o fungování Evropské unie se výslovně odvolává na soulad unijního práva s Ženevskou úmluvou o právní postavení uprchlíků, Protokolem týkající se právního postavení uprchlíků, a s ostatními příslušnými mezinárodními smlouvami. Ženevská úmluva nestanoví pravidlo, který stát je odpovědný za přijetí a zpracování žádostí o azyl. Unijní právo přijalo zásadu, že každá žádost o azyl je přezkoumána jen jedním členským státem. Žádost projednává první členský stát, na jehož území žadatel o azyl vstoupil. V záležitostech azylu se členské státy považují navzájem za bezpečné země.



Opatření, která se týkají společného azylového prostoru unie, jsou přijímána řádným legislativním postupem. Tímto postupem je přijímán jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí, je platný v celé evropské unii. Dále je v Unii jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří nedostali azyl, ale potřebují mezinárodní ochranu. Dále je v unii společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu a společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu nebo doplňkové ochrany. Řádným legislativním postupem se přijímají normy, které se týkají podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu, a rovněž normy týkající se partnerství a spolupráce Unie se třetími zeměmi pro zvládání přílivu osob, které žádají o azyl nebo doplňkovou ochranu. V případech kdy dojde k náhlému přílivu uprchlíků ze třetích zemí, který může v jednom nebo ve více členských státech vyvolat stav nouze, může Rada na návrh komise a po konzultaci s Evropským parlamentem přijmout ve prospěch dotyčných členských států dočasná opatření. Tato opatření musí být při měření stavu vyvolanému přílivem uprchlíků a mohou být jen dočasné povahy. V rámci sdílených pravomocí prostoru svobody, bezpečnosti a práva vyvíjí Unie společnou přistěhovaleckou politiku. Jejím cílem je zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členských státech. V rámci této politiky unie předchází nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi, a posiluje o boj proti těmto činnostem. Pojem spravedlivé zacházení je třeba vykládat tak že přistěhovalcům ze třetích zemí jsou přiznávána srovnatelná, nikoliv rovná práva zprávy občanů EU.

Opatření v oblasti přistěhovalecké politiky jsou přijímána řádným legislativním postupem. Tímto postupem jsou přijímány podmínky vstupu a pobytu a dále pravidla, podle kterých členské státy udělují dlouhodobá víza a povolení k dlouhodobému pobytu za účelem slučování rodin. Řádným legislativním postupem jsou vymezená práva státních příslušníků třetích zemí oprávněně pobývat v členské v členském státě, který těmto cizincům vydal dlouhodobé vízum či povolení k dlouhodobému pobytu, a dále podmínky které upravují svobodu pohybu v ostatních členských státech. Řádným legislativním postupem jsou přijímána opatření na podporu integrace cizinců ze třetích zemí, kteří legálně pobývají v členských státech. Zvláštní pozornost se věnuje oblasti boje proti nedovolenému přistěhovalectví a nedovolenému pohybu včetně vyhoštění a vracení osob s neoprávněným pobytem. Unie přijímá legislativní akty týkající se obchodu s lidmi především se ženami a dětmi a usiluje o harmonizaci skutkových podstat trestných činů na unijní úrovni. Unie má pravomoci uzavírat dohody o zpětném přebírání státních příslušníků třetích zemí, kteří nesplňují nebo již nesplňují podmínky pro vstup, přítomnost nebo pobyt na území některého členského státu v, do země původu nebudu země, odkud přicházejí. Společná přistěhovalecká politika je primárním právem pojata jako oblast volného pohybu s občanským prvkem. Nevztahuje se na volný pohyb s prvkem ekonomickým. To znamená že členské státy mohou zpravidla samy regulovat objem vstupu státních příslušníků třetích zemí na své území, kteří si chtějí hledat práci jako zaměstnanci nebo jako osoby samostatně výdělečně činné.

Prostor bezpečnosti

Prostor bezpečnosti spočívá především v zajištění stejné míry ochrany proti kriminalitě na celém území unie a předpokládá spolupráci bezpečnostních složek členských států. Členské státy mají povinnost zapojit se do policejní spolupráce. Tato spolupráce probíhá mezi příslušnými orgány členských států tedy policie, celních orgánů, správních orgánů, orgánů na předcházení trestným činům jejich odhalování a objasňování.

Obsah policejní spolupráce je vymezen ve Smlouvě o fungování Evropské unie a zahrnuje především tyto oblasti:

Shromažďování, uchovávání, zpracování, analýzy a výměny příslušných informací. Zejména se jedná o údaje důležité pro vyšetřování trestné činnosti, například údaje z registru motorových vozidel, registru řidičů motorových vozidel nebo údaje o držitelích střelných zbraní. S tím souvisí i tvorba a udržování příslušných databází. Příkladem je Schengenský informační systém.

Podpora vzdělávání zaměstnanců, spolupráce při výměně zaměstnanců, prostředků a forenzního výzkumu. Státy mohou tvořit vnitrostátní vzdělávací zařízení, která se mohou spojovat v celoevropské síť. Příkladem je Evropská policejní akademie.

Společné kriminalistické metody při odhalování závažných forem organizované trestné činnosti. Používání společných kriminalistických metod. Například daktyloskopie, mechanoskopie nebo balistika. Musí se jednat o metody používané k objasňování závažné kriminality, skutků poškozujících zájmy společnosti nebo jednotlivců, například organizovaný zločin nebo terorismus.

Operativní spolupráce unijních států zahrnuje různé formy zejména utajené spolupráce bezpečnostních složek, používání specifických metod nasazení agentů, speciálních prostředků, vytvářením společných vyšetřovacích týmů.

Kromě přímé policejní spolupráce počítá unijní právo se spoluprací prostřednictvím Evropského policejního úřadu, Europolu. Europol je evropskou institucí pro policejní spolupráci. Svou činnost vyvíjí v rámci agentur unie pro spolupráci policejních a justičních orgánů v trestních věcech. Na straně justiční spolupráce je příslušnou institucí Eurojust. Posláním Europolu je podporovat a posilovat činnost policejních orgánů a jiných donucovacích orgánů členských států, jejich vzájemnou spolupráci při předcházení závažné trestné činnosti týkající se dvou nebo více členských států, terorismu a forem trestné činnosti, které se týkají společného zájmu, který je předmětem některé politiky unie, a konečně při boji proti takovéto trestné činnosti.

Europol je institucí pro spolupráci policejních orgánů členských států. Není ale evropskou federální policií typu amerického FBI. Jakákoliv operativní akce Europolu musí být vedena ve spojení a po dohodě s orgány členských států. Používání donucovacích opatření spadá výlučně do pravomoci příslušných vnitrostátních orgánů.

Působnost Europolu se soustřeďuje na závažnou trestnou činnost která vyžaduje společný postup. Mezi takové činy se kromě terorismu počítá i nedovolený obchod s drogami, nezákonná činnost související s praním špinavých peněz, nezákonné převaděčství přistěhovalců, obchodování s lidmi, trestná činnost související s motorovými vozidly, vražda, těžké ublížení na zdraví, únos nebo nezákonné omezování osobní svobody a brání rukojmí. Vyšetřování těchto závažných trestných činů u spadá rovněž do působnosti Europolu. Europol rovněž působí jako ústředna pro boj proti padělání Eura.

Mezi hlavní úkoly Europolu patří shromažďování, uchovávání, zpracování, analýza a výměna informací, koordinace, organizace a provádění vyšetřování a operativních akcí, které jsou vedeny společně s příslušnými orgány členských států nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spolupráci s Eurojustem. Europol a Eurojust mají společné poslání. Tím je boj proti přeshraničním formám závažné trestné činnosti. Výsledky práce Europolu nemohou přinést efektivní výsledky, pokud nejsou propojeny s orgány trestního řízení. Předpokladem pro plnění úkolů Eurojustu je dostatek informací o trestné činnosti spadající do jeho působnosti. Vztahy Europolu a Eurojustu jsou poznamenány oddělením policejního a



justičního systému. Toto oddělení v policejním a justičním sektoru je odrazem rozdílného pojetí policie a justice a neochoty podřizovat policejní moc moci justiční.

Kromě vztahu s Eurojustem může Europol navazovat a udržovat spolupráci i s orgány, institucemi a jinými subjekty unie. Zejména s evropským úřadem pro boj proti podvodům OLAF, Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Frontex, Evropskou policejní akademií CEPOL, Evropskou centrální bankou ECB, Evropským monitorovacím centrem pro drogy a drogovou závislost EMCDDA.

Prostor práva – justiční spolupráce v trestních věcech

Justiční spolupráce v trestních věcech je založena na zásadě vzájemného uznávání soudních rozhodnutí a na zásadě sbližování právních předpisů členských států v oblasti trestního práva hmotného a procesního. Oba principy propojuje možnost justiční spolupráce, zejména v rámci Eurojustu.

Vzájemné uznávání soudních rozhodnutí

Zásada vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech je vývojově nejstarší metodou justiční spolupráce. Princip vzájemného uznávání rozhodnutí lze vyjádřit tak, že členské státy mají vzájemnou důvěru v systémy trestní spolupráce. Každý stát má povinnost uznávat trestní právo platné v jiném členském státě, a to i tehdy, pokud by aplikací vlastního práva dospěl k jinému výsledku.

Základním nástrojem spolupráce mezi členskými státy v trestní oblasti byly trestní úmluvy Rady Evropy, Evropská úmluva o vzájemné pomoci v trestních věcech, Evropská úmluva o předávání trestního řízení. Tyto úmluvy se používaly do doby než vznikl prostor svobody, bezpečnosti a práva jako sdílená pravomoc na členských státech. Tyto zmíněné úmluvy představují klasické mezinárodní smlouvy, které stojí mimo unijní právo a jejich stranami jsou kromě členských států i další země.

Evropský parlament a Rada přijímají směrnice, které stanoví minimální pravidla a rozsah pro nezbytné usnadnění vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí, a výkon policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s přeshraničním významem. Tato minimální pravidla přihlížejí k rozdílům mezi právními tradicemi a systémy členských států a mohou se týkat vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy, práv osob v trestním řízení nebo práv obětí trestných činů.

Legislativní harmonizace skutkových podstat trestných činů

- Minimální harmonizace skutkových podstat trestných činů se může týkat těchto oblastí: Trestných činů, které jsou mezinárodně uznávané jako zvláště zavrženíhodné delikty, a které mají přeshraniční rozměr,
 - Jiných trestných činů obecné kriminality které splňují stanovené podmínky
 - Trestněprávních předpisů členských států, pokud je nezbytné pro zajištění účinného provádění určité politiky unie.

Mezi zavrženíhodné delikty s přeshraničním rozměrem řadíme terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupci, padělání platebních prostředků, trestnou činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovanou trestnou činnost. Právní harmonizací je možné upravit minimální skutkové podstaty i u jiných trestných

činů obecné kriminality. Jedná se zvláště o zavrženíhodné delikty s přeshraničním rozměrem. Do budoucna by mohly být potenciálně harmonizovány i jiné trestné činy.

Evropský zatýkací rozkaz formuluje zásadu oboustranné trestnosti, která spočívá v požadavku aby jednání, bylo trestné jak v dožadující m, tak i v do žádané m státě. Vztahuje se na 32 druhů trestné činnosti, trest odnětí svobody má horní hranicí trestní sazby nejméně 3 roky. U Evropského zatýkacího rozkazů není vyžadována oboustranná trestnost skutků. Kromě mezinárodní uznávaných deliktů se vztahuje Evropský zatýkací rozkaz jinak trestné činy obecné kriminality jako např. počítačová trestná činnost, trestné činy proti životnímu prostředí, nedovolený obchod s ohroženými druhy živočichů a rostlin, napomáhání při nedovoleném překročení státní hranice, nedovolený pobyt na území, vražda, těžké ublížení na zdraví, nedovolený obchod s lidskými orgány, únos, omezování osobní svobody a brání rukojmí, rasismus a xenofobie, organizována nebo ozbrojená loupež, nedovolený obchod s kulturními předměty včetně starožitností a uměleckých děl, podvod, vydírání a vymáhání peněz, výroba padělků a nedovolených napodobenin, padělání veřejných listin a obchodování s nimi, padělání platebních prostředků, nedovolený obchod s hormonálními látkami, nedovolený obchod s jadernými a radioaktivními materiály, obchod s odcizenými vozidly, znásilnění, zhářství, trestné činy spadající do příslušnosti Mezinárodního trestního soudu, únos letadla, plavidla nebo sabotáž.

Eurojust

Podle Smlouvy o fungování evropské unie je posláním Eurojustu podporovat a posilovat koordinaci a spolupráci mezi vnitrostátními orgány, které jsou pověřené vyšetřováním a stíháním závažné trestné činnosti dotýkající se dvou nebo více členských států, nebo vyžadující stíhání na společném základě. Tato koordináční spolupráce se provádí prostřednictvím operací vedených orgány členských států a Europol, a na základě jimi poskytovaných informací. Eurojust se pokouší skloubit suverénní výkon trestní pravomoci členských států s efektivním bojem proti trestné činnosti v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Každý členský stát má v Eurojustu jednoho svého zástupce. Tento zástupce je z řad státních zástupců, soudců nebo policistů. Všichni členové Eurojustu mají rovné pravomoci. Při výkonu svých oprávnění v Eurojustu podléhají jeho členové vnitrostátním právním předpisům svého členského státu.

Eurojust má smíšenou povahu. Rozhodnutí o kritériích pro jmenování národního člena, o tom z jakého vnitrostátního orgánu bude tento člen pocházet, vlastní jmenování, rozhodnutí o pravomocech tohoto člena, rozhodnutí o délce jeho funkčního období, rozhodnutí o možnostech jeho odvolání náleží členským státům. Tento aspekt představuje národní rys Eurojustu. Členové Eurojustu jsou podřízeni vnitrostátnímu právu. Členové Eurojustu mají za úkol zajišťovat ochranu národních zájmů a společných a sdílených zájmů jejich domovského státu. Na druhé straně všichni národní členové dohromady tvoří Kolegium, což je kolektivní orgán unijní povahy. Toto Kolegium představuje unijní rys Eurojustu.

Eurojust má smíšenou povahu. Národní členové a jejich asistenti jsou financováni svými domovskými členskými státy, naopak infrastruktura Eurojustu a administrativní personál jsou financovány z rozpočtu Unie. Eurojust má působnost pro stejné trestné činy jako Europol, a dále pro trestné činy výslovně stanoveného v rozhodnutí o Eurojustu. Působnost Eurojustu a Europolu se postupně sblíží.

Eurojust má oproti Europolu o něco širší působnost. Zahrnuje veškerou trestnou činnost postihující finanční zájmy Unie. Působnost Eurojustu rovněž zahrnuje trestnou činnost související s výslovně uvedenými kategoriemi trestné činnosti. Eurojust je též oprávněn pomáhat v jiných případech trestné činnosti na žádost členského státu. Působnost Europolu je dána jen v případě dotčení zájmů nejméně dvou

členských států. Naopak Eurojust má stanovenou působnost i v případě že se trestná činnost týká jediného členského státu a třetího státu, nebo je dotčený jediný členský stát a Unie. V každém případě je ovšem třeba žádosti dotčeného členského státu.

Úkoly Eurojustu mohou zahrnovat tyto oblasti:

- zahájení trestných vyšetřování a navrhování zahájení stíhání které vedou příslušné vnitrostátní orgány, pokud jde o trestné činy proti finančním zájmu unie;
- koordinaci vyšetřování a stíhání trestných činů proti finančním zájmu unie;
- posílení justiční spolupráce včetně řešení střetu příslušnosti a úzké spolupráci s evropskou soudní sítí.

Úřad evropského veřejného žalobce

V roce 2020 zahájil svou činnost Úřad evropského veřejného žalobce. Podle původního návrhu měl úřad vycházet ze struktury Eurojustu. Eurojust se měl přetransformovat do této nové podoby. Výsledek je ovšem diametrální odlišný. Eurojust nezanikl a funguje souběžně s Úřadem evropského veřejného žalobce.

Eurojust a Úřad evropského veřejného žalobce sdílí vztahy, které jsou operativní administrativní a řídicí povahy. Role Eurojustu je důležitá tam, kde úřad nedisponuje potřebnou jurisdikci. Úřad veřejného žalobce je unijním nástrojem odpovědným za vyšetřování, trestní stíhání, podání obžaloby, zastupování obžaloby v hlavním líčení a výkon rozsudků, které se taxativně týkají definovaných trestných činů, a které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie. Úkolem úřadu je vypátrat, trestné stíhat a postavit před soud všechny pachatele a další účastníky trestných činů a proti finančním zájmů, a vystupovat před vnitrostátními soudy v těchto věcech v souladu s příslušnými unijními předpisy. Je orgánem nezávislým jak na vnitrostátních orgánech tak i na orgánech Unie.

Členské státy přenesly na Unii svou jurisdikci v oblasti trestných činů u poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie a částečně svěřily výkon této jurisdikce Úřadům evropského veřejného žalobce. Úřad veřejného evropského žalobcem je definován jako instituce Unie. Jeho úkolem je postavit pachatele vymezených trestných činů před soud členského státu, nikoliv před některý evropský soud. Proto se vyšetřování a trestní stíhání vedené tímto úřadem řídí Unijním právem a subsidiárně právem příslušného členského státu. V případě rozporu má přednost unijní právo.

Prostor práva – justiční spolupráci ve věcech civilních

Ekonomická integrace je spojena nejen z oblasti práva veřejného ale i s právem soukromým. Ekonomická integrace je realizována prostřednictvím smluv uzavíraných přeshraničně mezi obchodníky, mezi obchodníky a spotřebiteli, nebo smluv uzavíraných mezi podnikateli a zahraničními pracovníky. Ve spojení s ekonomickou integrací dochází i ke zvýšenému počtu přeshraničních mimosmluvních civilních deliktů. Roste počet přeshraničních sporů. Objevuje se potřeba jasného vymezení pravomoci soudu členských států a nutnost výkonu rozhodnutí. Roste počet podniku, které působí na území více členských států. V případě konkurzu se tak objevuje nutnost řešit i otázku před přeshraniční likvidace majetku. V důsledku volného pohybu osob dochází k migraci osob a ke zvýšeným kontaktu mezi příslušníky různých států. Vznikají smíšená manželství, zvyšuje se i počet rozvodů, a otázek spojených s péčí o děti. Dále vznikají otázky spojené s přeshraničním děděním, ty tvoří nikoli nepodstatnou agendu. Problémy spojené s řešením důsledků v oblasti soukromoprávní integrace se mohu zpětně negativně odrazit i ve vývoji a kvalitě integračních procesů jako takových.



Jak víme, první fáze spolupráce v civilních věcech byla založena na mezinárodních smlouvách. Na počátku evropské integrace se objevily úvahy o nutnosti řešení velmi závažné otázky uznání rozhodnutí soudu členského státu v jiném členském státě. S tím byla spojena celá řada překážek jednak v oblasti pravomoci orgánů Společenství (Unie), nedostatečný právní základ ve smlouvě EHS, a v neposlední řadě i silné přesvědčení o tom, že národní či regionální právní úprava brání přijetí společné právní úpravy pro Společenství. Rozhodčí nálezy v konkrétních sporných věcech vycházely z úpravy mezinárodního práva, konkrétně z Newyorské úmluvy o uznání a výkonu cizích rozhodčích nálezů. V roce 1968 byla podepsána Bruselská úmluva o příslušnosti a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech a protokol upravující interpretaci této úmluvy. Bruselská úmluva se zabývala zajištěním uznání a výkonu soudních rozhodnutí soudy členských států, a také otázkou společného určení příslušnosti. Tato úmluva byla určena jen pro členské státy společenství. Dalším krokem bylo přijetí Úmluvy o příslušnosti a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech v roce 1988, tzv. Luganské úmluva. Dále byla v roce 1980 přijata Úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy.

První přelom v regulaci civilní justiční spolupráce přinesla Maastrichtská smlouva, která zahrnuje právní regulaci v oblasti justice a vnitřních věcí do třetího, mezivládního pilíře. Zásadní přelom přinesla Amsterdamská smlouva. Ta položila základy celému prostoru nazývanému prostor svobody, bezpečnosti a práva. Celý prostor má dvě složky – civilní a trestní. Přesun civilní spolupráce do prvního, unijního pilíře znamená zásadní přeměnu institucionálních pravomocí a možnost přijímat umíni legislativu. Ustanovení Amsterdamské smlouvy vytvořila východisko pro budoucí právní regulaci v této oblasti, včetně uchopení jednotné interpretace. Z obecné regulace vyčlenila 3 státy – Spojené království, Irsko a Dánsko. Pozice Spojeného království a Irsku se lišila v tom, že tyto státy mohli optovat jednotlivé přijímané akty. Dánsko tuto možnost nevyužilo a do současnosti je jeho pozice upravená speciálními smlouvami mezi Unii a Dánskem.

Velice rychle byly transformovány stávající mezinárodní smlouvy do formy nařízení. Byla přijata i další nařízení, v oblasti procesní, a v oblasti kolizních pravidel.

Zmínit je možné i Smlouvu z Nice, která přinesla změnu v rozhodovacích procedurách týkajících se oblasti rodinného práva.

Významným krokem bylo přijetí Unie, jako celku (tedy vedle jednotlivých členských států) za člena Haagské konference mezinárodního práva soukromého v roce 2007.

Lisabonská smlouva přinesla další, dílčí změny a posuny. Byl rozšířen výčet oblastí, kde má být spolupráce realizována a byly výslovně zahrnuty některé nové oblasti. Změny se objevily u pravomoci při podávání předběžné otázky, oblasti rodinného práva a otázky takzvané posílené spolupráce. Pravomoci orgánu Unie v této oblasti jsou pravomocemi sdílenými.

Je třeba rozlišovat v případě justiční spolupráce v civilní oblasti mezi pravomocemi vnitřními a vnějšími. Vnitřní pravomoci jsou uplatňovány jednak vůči členským státům podílejícím se na vytváření justiční spolupráce v oblasti civilní, vůči státům, které se neúčastní na vytvoření Evropského justičního prostoru, tj. Dánsko, nebo mají zvláštní postavení, tj. Irsko. Naopak pravomoci vnější jsou směřovány na vztahy unie a třetích států.

Justiční spolupráce patří k dynamicky se rozvíjejícím oblastem. Na unijní úrovni dochází k unifikaci procesních pravidel. Tato procesní pravidla např. definují pravomoci soudů členských států, slouží k



zajištění právní pomoci a uznání a výkonu soudních rozhodnutí členských států v jiných státech. Dále dochází k i unifikaci kolizních pravidel, které především určují rozhodně právo. Jedná se o dosud neukončený proces, postupně jsou sjednocovány, unifikovány, i další oblasti.

Kontrolní otázky

- 1) Jaké znáte nástroje napomáhající ke spolupráci policejních orgánů členských států EU?
- 2) Co je to tzv. Schengenské acquis?
- 3) Jak je vymezen prostor svobody bezpečnosti a práva vůči třetím zemím?

Číslo a název modulu**Systém pramenů práva EU****Cíl modulu**

Seznámení studentů s primárními a sekundárními prameny práva EU, jejich vzájemným vztahem a pravidly pro jejich aplikaci.

Klíčová slova

Smlouvy, nařízení, směrnice, doporučení, stanoviska, rozhodnutí, obecné zásady právní

Struktura modulu/téma a zdroje

Systém pramenů unijního práva odpovídá zvláštní povaze unie. O ní již víme, že existuje a funguje podobně jako mezinárodní organizace na základě mezinárodních smluv. Tyto smlouvy ovšem dělají z unie zcela specifickou organizaci tím, že na ni členské státy přenesly své pravomoci. Tyto pravomoci směřují až k jednotlivcům.

Systém unijního práva má dvě složky. První z nich jsou mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy, to je základ unie a nazýváme ji primární právo. Druhou složkou je právo, které unie vytváří na základě svěřených kompetencí a pravomocí, je to právo vnitřního fungování unie, tzv. sekundární právo.

Pokud jde o pomyslnou hierarchii právních norem unie, na prvním místě bude primární právo, na druhém sekundární. Na třetím místě jsou nelegislativní akty, které jsou přijímány na základě přímého zmocnění plynoucího z primárního práva. Zcela nejnižší jsou nelegislativní akty prováděcí a přijímané v přenesené pravomoci, tedy na základě zmocnění obsaženého v legislativním aktu. Obecné zásady unijního práva jsou na nejvyšší úrovni z důvodu, že vznikají zobecněním pravidel obsažených v primárním právu.

Primární právo

Právním základem unie jsou smlouvy primárního práva. Ty daly vznik jednotlivým společenstvím a poté Unii a udávají pravomoci přenesené z členských států na unii a stanoví základní pravidla integračního fungování unie.

Smlouva o ESUO

Smlouva o EHS

Smlouva o Euroatomu

Úmluva o některých orgánech společných Evropským společenstvím (slučovací smlouva)

Jednotný evropský akt

Maastrichtská smlouva – založila EU

Amsterodamská smlouva

Niceská smlouva

Smlouva o Ústavě pro Evropu – nikdy nevstoupila v platnost

Lisabonská smlouva

Dále smlouvy rozpočtové, smlouvy o přístupu nových členů. Za součást primárního práva se dále považuje Listina základních práv Evropské unie z roku 2000.

Smlouva o EU

Je založena na základě svěřených pravomocí a stanoví hodnoty a cíle unie, demokratické zásady fungování unie, vznik a zánik členství. Obsahuje základní ustanovení o jednotlivých orgánech a o posílené spolupráci. Upravuje společnou zahraniční a bezpečnostní politiku unie a postupy pro přijímání změn zřizovacích smluv.

Smlouva o fungování EU

Upravuje vlastní činnost EU, jednotlivé oblasti integrace, specifikuje pravomoci svěřené členskými státy unii – vnitřní trh, prostor svobody, bezpečnosti a práva, hospodářskou soutěž, jednotlivé odvětví integrace. Dále obsahuje ustanovení o orgánech, rozpočtu a výkonu práva.

Smlouva o Euroatomu

Toto společenství funguje paralelně vedle unie jako samostatný subjekt.

K těmto hlavním smlouvám existuje velké množství protokolů, příloh a prohlášení. Ty mají různou povahu. Protokoly a přílohy jsou nedílnou součástí smlouvy a mají stejnou právní sílu. Upravují dílčí či specifické otázky a mohou být měněny pružněji, než smlouvy samotné. Naopak prohlášení mají spíše deklaratorní charakter a interpretační účel. Jsou obvykle připojena k závěrečnému aktu konference, mohou být společná, mohou být učiněna i jednotlivými státy.

Smlouvy o přístupu nových členů

Tyto smlouvy uzavírají stávající členové na straně jedné a přistupující země na straně druhé. Tyto smlouvy jsou velmi stručné, obsahují meritorní článek o tom, že stát přistupuje k unii a tím se stává členem unie a stranou smluv. Součástí je Akt o podmínkách přistoupení – ten je velmi rozsáhlý, mění stávající smlouvy co do struktury orgánů s ohledem na zvýšení počtu členských států – a seznam přechodných opatření, které se týkají nového člena či nových členů. Tyto smlouvy vstupují v platnost po ratifikaci ve stanoveném termínu. Pokud by bylo přistupujících států více a některý z nich by smlouvu neratifikoval, vstoupí smlouva v platnost jen pro ty státy, které ji ratifikovaly (Norsko, referendum).

Listina základních práv EU

Byla přijata spolu s Niceskou smlouvou. Listina základních práv EU byla deklarácí a tudíž právně nezávazným dokumentem. Teprve Lisabonská smlouva učinila listinu právně závaznou, má stejnou právní sílu jako smlouvy a tím se stala součástí primárního práva.

Obecné zásady unijního práva

V každém právním řádu jsou mezery, které je třeba v praxi doplnit, konkretizovat a to se děje judikaturou a vhodným nástrojem k tvorbě judikatury jsou právě obecné zásady práva či obecné zásady

právní. Tyto obecné zásady existují nejen v unijním právu, ale i ve vnitrostátním a mezinárodním. Jsou považovány za specifický pramen práva. Obsahově jsou obecná a tudíž poměrně abstraktní, jejich systém, obsah a dosah není zcela jednoznačný. Ve většině případů jsou nepsaná a soud je identifikuje a formuluje v rozsudcích. Zdroje obecných zásad jsou v unijním právu tři – zakládající smlouvy, ústavní právo členských států, mezinárodní smlouvy o lidských právech, jejichž smluvními stranami jsou členské státy.

Soud při formulaci obecných zásad postupuje metodou indukce – identifikace pravidla ve smlouvách či vnitrostátních ústavách – a následně dedukce – aplikace pravidla pro konkrétní příklad jako již obecnou zásadu unijního práva. Za obecnou zásadu se považuje obsahově obecné pravidlo, které prostupuje celým právním řádem unie a jednotlivá jeho ustanovení zpřesňuje. Vedle obecných zásad existují i odvětvové zásady a ty prostupují jen určitým odvětvím unijního práva (např. zásada „znečišťovatel platí“ nebo zásada obezřetnosti a prevence v unijním právu životního prostředí).

Zásady týkající se postavení jednotlivce

Tyto zásady jsou nejvýznamnější, obsahují právní normy – pravidla chování, která jsou adresována osobám soukromého a veřejného práva a stanoví subjektivní práva a povinnosti. Tyto zásady jsou společně vnitrostátním právním řádům. Jsou jimi na prvním místě základní lidská práva a vlastně existují paralelně jako obecné zásady a rovněž v dokumentech, např. v Listině.

Významnou zásadou je zásada rovného zacházení, je lidským právem a současně i samostatně zásadou. Rozumí se jí zákaz diskriminace na základě rozlišovacího kritéria – pohlaví, vyznání, věk, zdravotní postižení, sexuální orientace. K diskriminaci dochází tehdy, pokud je s osobou zacházeno méně příznivě, než by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci. Nepřímo diskriminací je pak zvýhodňování takové osoby, ledaže by toto zvýhodnění bylo odůvodněno legitimním cílem a bylo by nezbytné. Specifickou variantou této zásady je diskriminace osob podle příslušnosti k členskému státu.

Další významnou zásadou je zásada právní jistoty, jejíž součástí je zásada legitimního očekávání, zásada jasnosti právní úpravy, zásada nabytých práv a zásada zákazu retroaktivity.

V procesním právu jsou pak podstatné zásady práva být slyšen, práva na obranu a práva na styk s advokátem.

Strukturální zásady

Strukturální zásady jsou zásady, které jsou vlastní unijnímu právu jakožto nadstátní organizaci, tyto zásady se týkají vztahu unie k členským státům a fungování těchto vztahů.

Mezi tyto zásady patří:

- Zásada svěřených pravomocí
- Zásada subsidiarity
- Zásada proporcionality
- Zásada přednosti unijního práva před vnitrostátním
- Zásada přímého účinku unijního práva
- Zásada odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva
- Zásada proporcionality, která se vztahuje i na členské státy, ne pouze na orgány unie
- Zásada effet utile unijního práva

Effet utile, užitečný účinek. Jde o zásadu dosažení maximálního účinku dané právní normy prostřednictvím interpretace této normy. Interpretace, či výklad této normy se provádí s ohledem na cíl a smysl této normy. Jedná se o interpretační zásadu a teleologickou metodu výkladu.

Axiomatické zásady

Jedná se o zásady, které se týkají pojmového vymezení prvního řádu jako takového. Jsou obsažené ve všech právních řádech, tedy i v unijním právu.

- Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet
- Lex posterior derogat legi priori
- Lex specialis derogat legi generali
- In dubio pro reo

Sekundární právo

Smlouvy primárního práva zmocňují unijní orgány k přijímání závazných právních aktů v určitých oblastech a za určitých podmínek. Takto přijaté akty jsou prameny práva sekundárního. Vyskytují se v několika různých formách zejména podle metody a účelu úpravy.

Smlouva o fungování EU uvádí 5 typů právních aktů. Nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Právní akty, které jsou přijímány na základě smlouvy musí být rovněž se smlouvami v souladu. V opačném případě mohou být soudním dvorem vyhlášeny za neplatné. Unijní orgány nedisponují univerzální neomezenou pravomocí vydávat právní akty. Konkrétní pravomoc k přijetí aktu se musí opírat o příslušné ustanovení smlouvy, tj. musí mít právní základ, od kterého se odvíjí i postup přijetí takového právního aktu. Někdy je ve smlouvě i uveden konkrétní druh prvního aktu, který musí být přijat. Pokud to není výslovně uvedeno, orgány postupují co do volby aktu podle zásady subsidiarity (rozhodnutí mají být na co nejbližší úrovni občanům) a proporcionality.

Nařízení

Plní funkci normativního právního aktu, jsou obecně závazné, přímo použitelné a mají zpravidla přímý účinek. Může se vztahovat na kterýkoliv subjekt práva v rámci EU.

Forma nařízení se používá tam, kde je třeba přijmout jednotnou úpravu pro celou unii. Pokud je stejná otázka upravena i vnitrostátním zákonem, tento zákon se nepoužije a bude se postupovat dle nařízení, protože má přednost.

Nařízení jsou typická v oblasti výlučné pravomoci unie – např. hospodářská soutěž na unijní úrovni, vnější obchodní politika, měnová unie. Uplatňuje se i v oblastech sdílených pravomocí, pokud je třeba zajistit jednotnou úpravu pro celou unii např. důchodové zabezpečení migrujících pracovníků, zemědělská politika.

Obecně platí pravidlo, že pokud je možné daný právní vztah upravit směrnicí, není třeba používat nařízení. Toto pravidlo ovšem není vždy v praxi respektováno.

Nařízení je závazné ve všech členských státech (raritní výjimky – např. nařízení v oblasti mezinárodního práva soukromého a procesního se nevztahují na Dánsko).



Nařízení je normativní právní akt závazný pro členské státy, pro subjekty vnitrostátního práva i pro orgány unie, tedy erga omnes.

Nařízení je přímo použitelné, není nutná transpozice do vnitrostátního práva. Nařízení se tedy nevyhlašují ve sbírkách vnitrostátních právních předpisů. Státy nemohou přenést obsah nařízení do vnitrostátních právních norem, mohou toliko přijmout právní předpisy nezbytné pro jejich aplikaci. Někdy nařízení ovšem obsahují požadavek, aby byl na úrovni státu zřízen institucionální orgán, který má určitou kompetenci podle tohoto nařízení.

Nařízení jsou přímo účinná a jednotlivci se mohou dovolávat právní normy obsažené v nařízení přímo u vnitrostátního orgánu, který má povinnost nařízení aplikovat. Nařízení může mít účinek vertikální obousměrný – jednotlivci se nařízení může dovolávat vůči státu a naopak, i účinek horizontální – jednotlivci se nařízení dovolávají mezi sebou navzájem.

Někdy nařízení ovšem přímo vyžadují vydání prováděcího předpisu ve vnitrostátním právu a to v podstatě představuje výjimku z řečeného zákazu převedení nařízení do vnitrostátní normy.

Směrnice

Ve většině případů je účelné zachovat vnitrostátní legislativu, její úpravu není nezbytné unifikovat, stačí ji sblížit. To znamená, že unijní právo stanoví pro členské státy určitý právní rámec, společné zásady, základní pravidla minimálních standardů a vlastní úprava pak závisí na každém členském státu. Nástrojem této metody je směrnice.

Směrnice je závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, ale volba prostředků (zákon, vyhláška) je závislá na vůli vnitrostátních orgánů, je ovšem podmínka, že tento vnitrostátní prostředek musí být právně závazný.

Směrnice je nástrojem harmonizace práva v členských státech zejména v oblasti sdílených pravomocí. Směrnice je prvotně tudíž určena členským státům. Ty jsou povinny ve lhůtě převést směrnici, implementovat ji, do vnitrostátního právního řádu. Vnitrostátní úprava se pak vztahuje i na jednotlivce.

- Transpozice směrnice – obsahové zapracování do vnitrostátního předpisu
- Implementace směrnice – navíc zahrnuje i aplikaci odpovídajících předpisů a jejich výklad ve smyslu směrnice

Předpoklad transpozice a implementace směrnice a k tomu je poskytnuta transpoziční a implementační lhůta. Tato lhůta je většinou 2 až 3 roky. Směrnice musí být transponována úplně a správně. Státy jsou následně povinny sdělit Komisi, které právní předpisy přijaly za účelem transpozice směrnice. Pokud tak neučiní, nesplnily svou povinnost a Komise je oprávněna zahájit řízení pro porušení povinnosti. Odpovědným vnitrostátním orgánem je vláda a parlament.

Směrnice se používají typicky pro jednotlivé složky vnitřního trhu a některé společné politiky (daňovou, ochranu spotřebitele, sociální, justiční spolupráce v trestních věcech).

I pokud směrnice nebyla řádně a včas implementována, jedinec se jí může za určitých okolností dovolávat, hovoříme tak o přímém či nepřímém účinku směrnice.

Rozhodnutí

Rozhodnutí jsou závazné v celém svém rozsahu a pouze pro jeho adresáty. Má podobné účinky jako nařízení. Většinou se jedná o akt prováděcího charakteru vydaný Komisí na základě zmocnění obsaženého ve Smlouvě o fungování EU. Dále může jít o rozhodnutí Rady, kterým byl zřízen Soud prvního stupně podle Jednotného evropského aktu.

Doporučení a stanoviska

Jsou právně nezávazné. Doporučení je svými adresáty zpravidla respektováno jako závazný akt, ale není vynutitelné. Je určeno členskými státy, Evropské investiční bance, Evropskému investičnímu fondu.

Doporučení a stanoviska rovněž sdělují postoj Komise k určité otázce.

Legislativní akty, nelegislativní akty a prováděcí akty

Lisabonská smlouva zavedla rozlišování na legislativní a nelegislativní akty.

Legislativní jsou ty akty, které byly přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem (směrnice, nařízení).

Nelegislativní jsou ty, které jsou přijaty postupem jiným. V této kategorii jsou akty vydané v přenesené pravomoci a prováděcí akty.

Akty v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Akty v oblasti druhého pilíře, vydává je pouze Rada nebo Evropská rada a nejedná se o legislativní akty. Jsou ovšem označovány jako rozhodnutí.

Prameny bývalého třetího pilíře vydané před 1. prosincem 2009

Podle předchozí úpravy byly v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a v oblasti policejní spolupráce přijímány dva typy aktů – rozhodnutí a rámcové rozhodnutí. Rámcové rozhodnutí se podobalo směrnici, vyžadovalo transpozici a implementaci ve vnitrostátním právo, ovšem nikdy na rozdíl od směrnice nemělo přímý účinek. Tyto akty byly přijímány a nebyly zrušeny, platí i nadále pod těmito názvy a jsou stále součástí právního systému unie v kategorii sekundárního práva.

Interinstitucionální dohody

Jsou specifickým pramenem. Jedná se o dohody mezi hlavními unijními orgány, tedy Komisí, Radou a Evropským parlamentem. Upravují způsoby spolupráce. Pro tyto orgány mohou být závazné.

Mezinárodní smlouvy v unijním právu

Jak víme, unie je nadnárodní organizací, má odvozenou subjektivitu a má tedy způsobilost uzavírat mezinárodní smlouvy. Tato způsobilost je založena primárním právem. V současné době je unie vázaná ke vztahu k třetím státům či mezinárodním organizacím řádově stovkami mezinárodních smluv v mnoha oblastech – v obchodních vztazích, při spolupráci v trestních věcech.

Unie má pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy, tato pravomoc plyne ze smlouvy o fungování EU. Uzavírat mezinárodní smlouvy může za splnění několika podmínek:

- Je to nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU



- Je to stanoveno právně závazným aktem unie, takovým aktem může být akt sekundárního práva, který při úpravě vnitřních vztahů s unií může rozšířit svoji působnost i na smlouvy upravujícími tutéž materii s třetími státy,
- Uzavření smlouvy se může dotknout společných pravidel za předpokladu, že již existuje na úrovni unie vnitřní úprava

Podle Smlouvy o fungování EU mohou být uzavřeny mezinárodní smlouvy mezi unií a třetími státy v těchto oblastech:

- Společná obchodní politika
- Rozvoj spolupráce (politika unie v oblasti rozvojové spolupráce)
- Hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi
- Humanitární pomoc
- Přidružení se třetími státy, dohody o zvláštním postavení třetího státu (celní unie s Tureckem), dohody s rozvojovými zeměmi o přístup na společný trh unie
- Dohody týkající se směnných kurzů Eura k měnám třetích států
- Vztahy s mezinárodními organizacemi
- Diplomatičké zastoupení unie ve členských a třetích státech
- Dohody se „zeměmi ze sousedství“, které mohou zakládat „výsadní vztahy“
- Společná zahraniční a bezpečnostní politika
- Spolupráce v oblasti životního prostředí

Unie může uzavírat i tzv. smíšené dohody, mezinárodní smlouvy, které upravují oblasti spadající jak do oblasti unie, tak i do oblasti členských států. V těchto případech je smluvní stranou nejen unie, ale i jednotlivé členské státy, které musí dohodu ratifikovat. Takto byla např. Evropská dohoda o přidružení České republiky, která zahrnovala i politickou spolupráci v oblasti kultury a školství.

Kontrolní otázky

- 1) Vysvětlete pojem přímý účinek.
- 2) Vysvětlete pojem přímá použitelnost.
- 3) Co vyplňuje mezery v právu EU?

Číslo a název modulu**Legislativa EU****Cíl modulu**

Seznámení studentů se základními aspekty legislativního procesu EU při tvorbě a změně pramenů práva EU, smluv i sekundárních právních aktů.

Klíčová slova

Změny smluv, legislativní postup a proces, legislativní činnost EU

Struktura modulu/téma a zdroje

Změny primárního práva jsou spojeny s vývojem a prohloubením integračního procesu, dále jsou spojeny s kodifikací judikatury, která předstihla vytvoření příslušného smluvního rámce. Změny primárního práva jsou v dispozici členských států a změny primárního práva podléhají obecnému režimu mezinárodního práva pro změny mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvy je možné měnit jejich novelou, tímto způsobem lze unii svěřit nové pravomoci nebo jí naopak některé odejmout. Smlouvy mohou být měněny tzv. řádným a zjednodušeným postupem. Smlouvy obsahují i některá další dílčí ustanovení, které lze měnit jinak, než běžným postupem pro změnu smluv, jedná se o tzv. evolutivní klauzuli. Zvláštní právní úprava řádné změny smluv je zavedena pro případ přístupové smlouvy nového členského státu.

Řádný postup pro změny smluv

Řádný postup je možné uplatnit na jakékoliv změny smluv vč. jejich protokolů. Možnost iniciovat změnu má vláda každého členského státu, Komise i evropský parlament. Postup pro přijímání změn má dvě varianty, s využitím konventu nebo bez svolání konventu.

V obou případech navrhovatel předá svůj návrh Radě EU a ta ho postoupí Evropské radě k dalšímu řízení. Evropská rada má současně povinnost oznámit parlamentům členských států, že takový návrh byl předložen. Evropská rada postoupí návrh na konzultaci evropskému parlamentu a Komisi. Pokud se jedná o novelizaci spojenou s měnovou oblastí, je povinna konzultovat i s evropskou centrální bankou. Evropská rada následně přijme kladné rozhodnutí o posouzení navrhovaných změn. Evropská rada o předběžném návrhu rozhoduje prostou většinou. Bere přitom v úvahu připomínky ze zmíněných konzultací, ale není jimi vázána. Pokud Evropská rada přijme kladné rozhodnutí ohledně navrhovaných změn, je třeba rozhodnout, zda se k těmto změnám bude konat konvent.

K upuštění od svolání konventu je nutný souhlas Evropského parlamentu. Pokud je přijato rozhodnutí o nesvolání konventu, vypracuje Evropská rada mandát pro účely jednání konference zástupců vlád členských států. Tato konference jedná ve složení představitelů členských států, kteří jsou k tomu svými vládami zmocněni.

Pokud se naopak koná k navrženým změnám konvent, sejdou se zástupci parlamentů členských států, hlavy států nebo předsedové vlád, dále se konventu účastní zástupce Evropského parlamentu a Komise. Účelem konventu je přezkoumání návrhů změn, tedy jednání o změnách, které byly navrženy a k nimž bylo vysloveno předběžné kladné rozhodnutí Evropské rady. Výsledkem jednání konventu by mělo být

konsensuálně přijaté doporučení. Co se týče procedurálních pravidel jednání konventu, ta jsou věci konventu samotného.

Pokud konvent přijme doporučení nebo pokud bylo přijato rozhodnutí o nesvolání konventu a Evropská rada vypracovala mandát pro účely jednání konference zástupců vlád členských států, svolá předseda Rady tuto konferenci. Konference vypracuje změnu smluv. Konečné rozhodnutí o změně smluv je obvykle přijato jednomyslně souhlasem všech hlav států a předsedů vlád členských států, kteří se sejdou v rámci jednání Evropské rady či při jiné vhodné příležitosti. Na závěr konference dojde k podpisu přijaté změny smluv.

Novelizační smlouva může vstoupit v platnost jen pokud ji státy ratifikují, je nutné, aby ji ratifikovaly všechny členské státy. V ČR je upraven postup ratifikace v čl. 10a, 49 a 63 ústavy. K ratifikaci smlouvy, která na unii přenáší některé pravomoci se postupuje podle čl. 10a ústavy, pokud není nutný souhlas v referendu. Poslední fází ratifikačního procesu je vlastní akt ratifikace prezidentem republiky, který je platný až po kontrasignaci předsedou vlády.

Zjednodušený postup pro změny smluv a evolutivní klauzule

Smlouvy mají řadu ustanovení, která se označují jako ustanovení flexibilní a která mají pro futuro umožnit dílčí procesní či materiální změny smluv bez využití řádného postupu pro jejich změnu.

Smlouva o fungování EU umožňuje zjednodušenou cestou měnit všechna nebo některá ustanovení Smlouvy o fungování EU, která upravují vnitřní politiky a činnosti unie. Touto cestou ale nesmí být rozšířeny pravomoci svěřené unii zakládajícími smlouvami.

Dalším případem zjednodušeného postupu jsou tzv. obecné přechodové klauzule smluv. Podle nich platí, že stanoví-li Smlouva o FEU nebo část Smlouvy o EU v části společné zahraniční a bezpečnostní politiky (to je hlava V), že Rada rozhoduje v určité oblasti nebo v určitém případě jednomyslně, může Evropská rada přijmout rozhodnutí, které Radě umožní v této oblasti nebo v tomto případě rozhodovat kvalifikovanou většinou s výjimkou rozhodnutí souvisejících s vojenstvím nebo s obranou.

V každém případě se iniciativa Evropské rady oznámí vnitrostátním parlamentům. Pokud některý vnitrostátní parlament ve lhůtě 6 měsíců vysloví svůj nesouhlas, rozhodnutí ve zjednodušeném postupu se nepřijme. Pokud není tento nesouhlas vysloven, může Evropská rada rozhodnutí přijmout. O přijetí rozhodnutí rozhoduje Evropská rada jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Posledním typem evolutivní klauzule je tzv. klauzule flexibility. Jedná se o jedno z nejdynamičtějších ustanovení Smlouvy o FEU, které za daných podmínek umožňuje přijetí právních aktů bez explicitního právního základu v textu smlouvy. Uplatněním tohoto postupu je okrajově možné unii zajistit pravomoc k výkonu nějaké konkrétní činnosti. Nejde ovšem o rozšíření pravomocí unie jako takových.

Legislativní činnosti unie

Legislativní činnost unijních orgánů musí respektovat hodnoty a cíle, pro které byla unie vytvořena a zásady činnosti unie stanovené ve Smlouvě o EU. Hodnoty upravené ve Smlouvě o EU v čl. 2 nemají jen symbolický a politický význam, ale mají i právní účinky. Jaké hodnoty to jsou? Demokracie, svoboda, dodržování lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, rovnost a ochrana menšin. Dále je zde odkaz na katalog základních hodnot demokratické společnosti, v nichž je zahrnut pluralismus,

nepřípustnost diskriminace, tolerance, spravedlnost, solidarita a rovnost mužů a žen. Legislativní činnost musí sloužit k naplňování cílů unie. Jaké cíle unie má? Najdeme je v čl. 3 Smlouvy o EU, tedy mír, blahobyt obyvatel, ekonomické cíle, sociální cíle, environmentální cíle a další cíle v oblasti vnitřních a vnějších politik unie. Tyto cíle omezují svým věcným rámcem legislativní činnosti a zejména přijímání opatření na základě klauzule flexibility, o které jsme před chvílí hovořili.

Legislativní činnost může být vykonávána jen pokud k tomu byla unii členskými státy svěřena pravomoc. Tato pravomoc je konkretizována odkazem na příslušné ustanovení unijního primárního práva, které je legislativním zmocněním a právním základem pro vydání legislativního aktu a které určuje i postup pro jeho přijetí. Mezi činnosti unie, tedy i činnost legislativní, jsou dány povinnosti ctít národní identitu členských států. Ta spočívá v jejich politických a ústavních systémech vč. místní a regionální samosprávy. Unie tedy respektuje funkce států, zejména ty, které se týkají zajištění územní celistvosti, udržení veřejného pořádku a ochrany národní bezpečnosti. Smlouva stanoví, že zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu. Nová legislativní úprava musí respektovat zásadu subsidiarity a proporcionality. Co tyto zásady značí? Ve spojení s legislativní činností má princip proporcionality chránit adresáty unijního práva před nepřiměřenou mírou právní regulace a princip subsidiarity má zajistit, že na unijní úrovni je regulováno pouze to, co nelze uspokojivě řešit na nižší úrovni.

Mezi obecné zásady činnosti unie a tudíž i činnosti legislativní patří zásada transparentnosti. Ta znamená, že již při přípravě návrhů Komise vyhledává veřejné konzultace, na nich se může k návrhu vyjádřit široká veřejnost. S jakými orgány Komise konzultuje legislativní činnost? Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů.

Legalitu nově přijímaných právních aktů unie kontroluje Soudní dvůr. Pokud jsou porušeny formální a materiální podmínky aktu, je možné podat žalobu na neplatnost. Tuto žalobu může podat především Rada, Komise, Evropský parlament a rovněž i vnitrostátní parlamenty.

V procesu unijní normotvorby se projevuje úsilí a zájem na zjednodušení a zkvalitnění právní regulace.

Poté, co je nový právní akt přijat, je velmi významná zásada loajální spolupráce mezi unií a členskými státy, která spočívá ve vzájemné spolupráci při naplňování cílů unie a povinnosti zdržet se všech opatření, která by mohla dosažení těchto cílů ohrozit. Tato povinnost se projevuje především v to, že členské státy jsou povinny přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení těchto právně závazných aktů unie.

Legislativní akty

Legislativní akty jsou normativními právními akty vydávanými unijními orgány na základě svěřených pravomocí k plnění cílů unie. Tyto akty musí být přijímány legislativním postupem, řádným či zvláštním. Aktéry legislativního postupu musí být vždy Rada a Evropský parlament. Oba tyto orgány vykonávají legislativní a rozpočtovou činnost společně. Legislativní akty tvoří sekundární unijní legislativu. Legislativní akty unie musí splňovat podmínky materiální (z hlediska věcného musí jít o akty určené k plnění cílů unie stanovených primárním právem), formální (musí se jednat o právní akty normativní povahy které mají formu nařízení, směrnic, rozhodnutí a které jsou vyhlášeny v Úředním věstníku EU) a procedurální (jejich přijímání se vždy účastní Evropský parlament, Rada, jsou přijímány na návrh Komise, výjimka z tohoto pravidla musí být stanovena smlouvami).

Evropský parlament a Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování zasedají vždy veřejně. Všechny návrhy postupují vnitrostátním parlamentům, které zkoumají, zda jsou návrhy v souladu se zásadou subsidiarity.

Nelegislativní právní akty

Jedná se o hierarchicky nižší či odvozený typ unijních normativních aktů. Mají obecnou působnost. Fyzické a právnické osoby tyto akty mohou napadnout žalobou pro neplatnost. Někdy jsou tyto akty označovány jako terciální legislativa a jsou přijímány Komisí (ev. Evropskou centrální bankou). Jsou přijímány v oblasti přenesené (delegované) pravomoci. Tyto akty doplňují či dokonce mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Komise tyto akty přijímá na základě zmocnění. Ve zmocnění může být uvedeno, že Evropský parlament nebo Rada mohou rozhodnout o případném zrušení přenesení pravomoci. Součástí názvu těchto nelegislativních právních aktů v přenesené působnosti je označení „v přenesené pravomoci“.

Dále Komise přijímá nelegislativní právní akty k provedení, implementaci, aktů sekundárního práva v případech, kdy je implementace předpisu nutná na unijní úrovni. V případě unijních prováděcích aktů je součástí jejich názvu označení „prováděcí“.

Nelegislativní právní akty jsou přijímány postupem, který je někdy označován jako „komitologie“ z francouzského komité – výbor. V rámci tohoto postupu členské státy dohlíží nad normotvornou činností Komise prostřednictvím pracovních výborů, z nichž některé mají pravomoc zabránit přijetí právního aktu Komise. Existuje přitom i odvolací výbor, který řeší případy, kdy nedojde ke shodě na pracovní úrovni.

Nelegislativní akty se rovněž vyhláší prostřednictvím Úředního věstníku EU. Vyhlášení je povinné pro směrnice a nařízení, které jsou určeny všem členským státům, a rozhodnutí, která mají obecnou povahu tj. neurčitý okruh adresátů.

Průběh legislativního procesu

Legislativní proces nezačíná až v okamžiku oficiálního zveřejnění legislativního návrhu. Impuls pro novou právní úpravu na unijní úrovni vychází většinou z politické úrovně a je založen na politické dohodě členských států na Evropské radě anebo na jednotlivých formacích Rady, kde vznikne dohoda předložit Komisi programový nebo legislativní dokument. Závěry Rady často obsahují určité parametry předpokládané právní úpravy a jsou vyjádřením politické shody o tom, že se daná oblast bude právně regulovat na unijní úrovni.

Programové dokumenty pro jednotlivé oblasti činnosti unie mají podobu sdělení Komisi, toto sdělení obsahuje legislativní záměry pro tu danou oblast. Toto sdělení bývá označováno jako akční plán, strategie nebo program. Na jejich základě Komise vypracuje návrhy konkrétních legislativních aktů. Komise vydává jednou za rok Legislativní a pracovní plán Komise, což je takový výhled činnosti Komise v legislativní oblasti. Jedná se o plán konkrétních legislativních návrhů, které má v úmyslu Komise předložit v následujícím roce.

Během přípravy legislativního procesu Komise testuje postoje členských států a zainteresovaných subjektů k řešení legislativní úpravy – děje se tak prostřednictvím veřejných konzultací, dotazníků,

zelených knih (konzultace zasílané vládám členských států a parlamentům k vyjádření). Výsledky těchto konzultací jsou zpravidla Komisí zveřejněny. To přispívá k transparentnosti legislativního procesu.

Legislativní iniciativa

Jaký orgán je takřka výhradním nositelem legislativní iniciativy? Komise. Komise má tedy právo navrhnout přijetí a změnu legislativních aktů. V některých případech mají právo legislativní iniciativy i členské státy nebo jiné unijní orgány. Komise zahajuje legislativní proces návrhem, státy nebo jiné organizace pak „z podnětu“, „na doporučení“ nebo „na žádost“).

Z podnětu členských států jsou přijímány návrhy legislativních aktů v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a v oblasti policejní spolupráce. Unijní orgány mají legislativní pravomoc jen v oblastech, které se dotýkají jejich činnosti.

Zakládající smlouvy umožňují i tzv. zvláštní druh legislativní iniciativy a sice občanské iniciativy. Nejméně jeden milion občanů Unie z podstatného počtu členských států unie může vyzvat Komisi k předložení vhodného návrhu pro vydání legislativního aktu. Podobné právo má i Rada nebo Evropský parlament, ale návrh vypracovává vždy Komise.

Legislativní postup

Řádný legislativní postup

Je upraven v Smlouvě o FEU, při tomto postupu společně rozhoduje Rada a Evropský parlament a do rozhodovacího procesu jsou zapojeny i vnitrostátní parlamenty. Řádný legislativní postup probíhá v jednom až ve třech čteních v obou legislativních orgánech – na Radě a v Evropském parlamentu. Tento postup je zahajován z iniciativy Komise, která disponuje návrhem a může ho kdykoliv změnit. Postup je zahájen zveřejněním návrhu a jeho zasláním Evropskému parlamentu, vládám a parlamentům členských států. Ty mají možnost se dle zásady subsidiarity vyjádřit do 8 týdnů. Je možné konzultovat i Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.

Během prvního čtení v Evropském parlamentu je formulován postoj parlamentu v tzv. legislativním stanovisku, které má na starosti zpravodaj. Stanovisko je nejprve projednáno, případně pozměněno na jednání příslušného výboru. Následně je návrh projednán na plénu a o jeho přijetí rozhoduje prostá většina. Parlament může schválit legislativní návrh beze změn (málo pravděpodobné). Schválené stanovisko může Komise zapracovat do svého pozměněného návrhu, který pak předloží Radě.

V této úvodní fázi, Rada, Evropský parlament a Komise organizují neformální trialogy s cílem nalézt kompromisní řešení pro přijetí legislativního návrhu. S těmito trialogy, které nemají formální předepsanou podobu, probíhá paralelně první čtení návrhů v Radě. Tam je návrh projednáván v pracovních skupinách a přípravných orgánech. Poté, co návrh projednal Evropský parlament, může Rada přijmout tzv. společný postoj. Rada pak jedná o návrhu ve znění, které jí zaslala Komise vč. pozměňovacích návrhů vzešlých z Evropského parlamentu. Jsou tři možné varianty rozhodnutí v Radě. Rada přijme beze změn návrh Komise, který schválil beze změn parlament a akt může být schválen. Rada přijme pozměněný návrh Komise se zapracovanými pozměňovacími návrhy od parlamentu a akt může být schválen. Nebo v ostatních případech přijme rada společný postoj k návrhu. Pokud Rada schválí společný postoj, Komise k němu zpracuje své stanovisko a oba dokumenty postoupí Evropskému parlamentu.



V rámci druhého čtení parlament jedná o společném postoji Rady. Mohou nastat opět tři varianty situace. Návrh je schválen, návrh je odmítnut anebo je návrh doplněn. Pokud Evropský parlament schválí doplněný návrh, vyjádří se k němu Komise a jedná o něm Rada na druhém čtení. Pokud Komise s návrhem souhlasí, hlasuje Rada kvalifikovanou většinou. Pokud Komise nesouhlasí, rozhoduje Rada jednomyslně. Pokud se návrh neprojednává ve lhůtě 3 měsíců, je právní akt zamítnut. Pokud Rada pozměněný návrh Parlamentu schválí, akt se považuje za schválený. Pokud Rada některé pozměňovací návrhy přijaté Parlamentem odmítne, nastává dohodovací řízení. Dohodovací řízení probíhá na dohodovacím výboru složeném ze zástupců Rady a Evropského parlamentu za účasti zástupců Komise. Cílem je dosáhnout dohody a kompromisu na textu návrhu. Pokud je dohodovací řízení úspěšné, je ještě nutné, aby tento společný návrh schválila Rada a Evropský parlament na třetím čtení.

Zvláštní legislativní postupy

Tyto postupy nejsou definovány Smlouvou o FEU, ale vyvinuly se v průběhu evropské integrace, tyto postupy často spadají do politicky citlivých oblastí. Výsledkem zvláštních legislativních postupů je rovněž legislativní akt ve formě směrnice, nařízení nebo rozhodnutí a ten podléhá kontrole subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů.

Odlišnosti od řádného postupu spočívají v odlišném hlasování, např. Rada nerozhoduje o návrhu kvalifikovanou většinou, ale jednomyslně, nebo např. Rada a Evropský parlament neprojednávají návrh společně.

Nejrozšířenějším typem zvláštních legislativních postupů je tzv. konzultační postup, který je vůbec nejstarším typem legislativního přijímání unijní právní úpravy. U konzultačního postupu je velmi omezená úloha Evropského parlamentu. V případě konzultačního postupu rozhoduje Rada o návrhu po konzultaci s Evropským parlamentem a Rada nemusí se řídit stanoviskem parlamentu. Jeho stanovisko tedy není právně závazné. V těchto případech Rada rozhoduje zpravidla jednomyslně.

Dalším typem zvláštního legislativního postupu jsou případy, kdy Rada rozhoduje se souhlasem Evropského parlamentu. V tomto případě je podmínkou přijetí aktu souhlas Parlamentu. Ten ale nemůže navrhnout žádné změny. Může toliko souhlasit či nesouhlasit.

Posledním typem zvláštního legislativního postupu jsou případy, kdy Evropský parlament rozhoduje z vlastního podnětu. V tomto případě rozhoduje na základě stanoviska Komise a se souhlasem Rady, nebo se souhlasem obou, Rady i Komise.

Vyhlášení a vstup v platnost

Již jsme hovořili o tom, kde, na kterém místě jsou publikovány legislativní a nelegislativní akty, tedy směrnice, nařízení a rozhodnutí normativní povahy. Jaká je odpověď? Úřední věstník EU. Právě jejich zveřejnění odpovídá zásadě publicity a transparentnosti.

Je zajímavé, že pouze tištěná podoba tohoto věstníku byla dlouho považována za právně závaznou, vymáhání práv a povinností na základě elektronické verze věstníku nebylo možné, ačkoli byly v elektronické verzi dostupné již v roce 1998. Změna nastala až v roce 2013, kdy bylo vydáno nařízení o elektronickém vydávání věstníku a cílem tohoto nařízení bylo zvýšení dostupnosti pramenů práva EU a tímto nařízením byl zaveden elektronický věstník.



Legislativní akty přijaté řádným postupem podepisuje předseda Evropského parlamentu a předseda Rady. Ostatní akty podepisuje jen předseda toho orgánu, který akt přijal. Legislativní akty vstupují v platnost dnem, který je v nich stanoven, případně 20. dnem od vyhlášení.

Obsahové a formální náležitosti normativních aktů

Druh resp. forma právního aktu je v řadě případů definována ustanovením primárního práva. Pokud to stanoveno není, postupuje se dle účelu regulace a principem proporcionality a subsidiarity. Primární právo prakticky nestanoví jakou strukturu, formální a obsahové náležitosti mají mít legislativní akty Unie. Ve Smlouvě o FEU jsou jen definovány druhy právních aktů a to, že právní akty musí obsahovat odůvodnění a odkazy na návrhy, podněty, doporučení a stanoviska. Dále je stanoveno, že legislativní akt musí být podepsán a publikován. Legislativní proces se postupně zkvalitňoval a posledním nejaktuálnějším výsledkem je vypracování Společné příručky pro tvorbu komunitární legislativy. Jedná se o určitou obdobu legislativních pravidel vlády.

Kontrolní otázky

- 1) Popište hlavní body legislativního procesu.
- 2) Které orgány se do legislativního procesu zapojují?
- 3) Jak je možné měnit zakládající smlouvy?

odkaz pro vstup do informačního systému

<https://is.vsci.cz/auth/>

Vysoká škola

CEVRO Institut, z. ú.

Jungmannova 28/17

110 00 Praha 1 – Nové Město

tel. studijní oddělení – 774 427 404, 774 427 407