

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Hana Hošíková

Legislativní proces v Evropské unii – tvorba sekundárního práva

Evropské unie

Diplomová práce

Olomouc 2011

Já, níže podepsaná Hana Hošíková, autorka diplomové práce na téma:

Legislativní proces v Evropské unii – tvorba sekundárního práva Evropské unie,

kteřá je dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 77147, Česká republika

k zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále k zpřístupnění jména a příjmení v katalogích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb UP. Realizaci zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Informační centrum UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla podle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Legislativní proces v Evropské unii – tvorba sekundárního práva Evropské unie vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. března 2011

.....

Velice děkuji Mgr. Ondreji Hamulákovi za odborné vedení a pomoc při zpracování mé diplomové práce.

Obsah:

Úvod	6
1. Prameny práva Evropské unie obecně	8
1.1 Sekundární právní akty	11
1.1.1 Nařízení	12
1.1.2 Směrnice	14
1.1.3 Rozhodnutí	16
1.1.4 Doporučení a stanoviska	17
2. Role orgánů při tvorbě sekundární legislativy	19
3. Legislativní procedura, její problematika a zásady	22
3.1 Legislativní iniciativa.....	23
3.2 Legislativní proces	26
3.3 Legislativní procedury před přijetím Lisabonské smlouvy	27
3.3.1 Legislativní procedura bez účasti Evropského parlamentu	28
3.3.2 Procedura konzultace	29
3.3.3 Procedura kooperace.....	30
3.3.4 Spolurozhodovací proces	33
3.3.5 Proces souhlasu	36
3.3.6 Delegování legislativní pravomoci na Komisi	37
3.4 Legislativní proces dle Lisabonské smlouvy.....	38
3.4.1 Řádný legislativní proces	39
3.4.2 Zvláštní legislativní postup	46
4. Odůvodnění právních aktů, jejich vyhlášení a vstup v platnost	50
5. Závěr.....	53
6. Literatura.....	55
6.1. Monografie	55
6.2. Právní předpisy.....	56
6.3. Judikáty	57
6.4. Internetový zdroj.....	57

Seznam použitých zkratk

ECB – Evropská centrální banka

ES – Evropské společenství

ESCB – Evropský systém centrálních bank

EU – Evropská unie

SES – Smlouva o založení Evropského společenství

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

Úvod

Pro svoji závěrečnou diplomovou práci jsem si vybrala téma Legislativní proces v Evropské unii – tvorba sekundárního práva Evropské unie. Vybrala jsem si jej zejména proto, že považuji problematiku legislativy Evropské unie za velmi zajímavou a neustále se vyvíjející s ohledem na rozvoj Evropské unie. Tvorba sekundárního práva je důležitou součástí fungování Unie a v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy je nezbytné zmínit, jakým způsobem přijetí smlouvy ovlivnilo legislativní proces.

Náplní mé diplomové práce bude hledání odpovědi na výzkumnou otázku: Ovlivnilo přijetí Lisabonské smlouvy výrazným způsobem přijímání legislativních aktů v Evropské unii? Dle mého názoru můžeme na začátek vyvodit několik hypotetických závěrů. Prvním je hypotéza, že přijetí této smlouvy nikterak významně neovlivnilo ani nezasáhlo do procesu přijímání právních aktů v Evropské unii. Druhým je pak závěr opírající se o hypotézu, že smlouva významně pozitivně ovlivnila legislativní proceduru a přispěla k její větší přehlednosti a transparentnosti. Poslední hypotéza představuje možnost, že Lisabonská smlouva zavedením nových legislativních procedur a členění aktů, způsobila ještě větší nepřehlednost a nesrozumitelnost těchto procedur.

Cílem mé práce bude především zaměřením se na vytvoření uceleného pohledu na přijímání sekundární legislativy a charakteristiku jednotlivých právních aktů. Zmíním též nutné zásady ovlivňující tento proces a instituce, které se na něm podílejí, včetně rozdělení jejich pravomocí. Samozřejmě uvedu i překážky a problémy, které mohou při legislativním procesu nastat. A na závěr se pokusím potvrdit či vyvrátit své hypotézy na položenou výzkumnou otázku.

V první kapitole se zaměřením na obecné vymezení pojmu prameny práva. V subkapitolách věnuji pozornost jednotlivým druhům sekundárních aktů a jejich charakteristice. Součástí této kapitoly bude i úpravu sekundárních právních aktů druhého a třetího pilíře Evropské unie v návaznosti na změny přinesené Lisabonskou smlouvou. Další kapitola bude pojednávat o orgánech podílejících se na tvorbě právních aktů, jejich pravomoci a rozdělení činností. Následující třetí kapitola zahrne celou problematiku legislativního procesu, jeho zásady, legislativní iniciativu a změny, které přinesla Lisabonská smlouva. Poslední čtvrtá kapitola shrne formální náležitosti právních aktů, jejich platnost a účinnost.

Pro pochopení a lepší orientaci v jednotlivých druzích legislativních procesů, zařadím do své práce i názorné grafy, které tuto problematiku více přiblíží.

Při psaní diplomové práce využijí dostupnou odbornou literaturu zabývající se evropským právem. Vzhledem k teprve nedávné ratifikaci Lisabonské smlouvy a jejího nedostatečného dosavadního zpracování, budu nucena využít literatury staršího data. Nicméně základní literaturou je nezbytná Smlouva o fungování Evropské unie, jednacím řády jednotlivých institucí i judikatura Evropského soudního dvora. Využijí též seriózních internetových zdrojů, např. Prelex, Eurlex, curia.eu apod.

1. Prameny práva Evropské unie obecně

Právo Evropské unie představuje soubor norem, které se odlišují od norem jiných právních systémů vzhledem ke svým typickým vlastnostem.

Právo Evropské unie představuje jistý svébytný systém práva, existující relativně nezávisle na systému mezinárodního práva veřejného i na právních řádech členských států Unie.¹ Před účinností Lisabonské smlouvy se Evropská unie vyznačovala tzv. chrámovou strukturou, jež se skládala ze tří pilířů. Toto členění zavedla Maastrichtská smlouva v roce 1993. Právo Evropské unie jako právo tří Evropských společenství, bylo chápáno jako právo komunitární (první pilíř) a právo vznikající v rámci spolupráce států ve druhém a třetím pilíři jako tzv. právo unijní. Komunitární právo bylo tvořeno právem primárním a sekundárním. Primární právo zahrnovalo smlouvy, jejichž přijetí a změna se děla z vůle členských států Unie. Sekundární právo, jak již vyplývá z jeho názvu, bylo právem odvozeným a tvořeno akty přijatými na základě práva primárního. Mezi tyto akty patřily: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

Podobně jako akty komunitární i prameny unijní se členily na primární a sekundární. Mezi akty sekundární v rámci druhého pilíře patřily např. zásady a obecné směry či společné strategie a rozhodnutí. Třetí pilíř byl tvořen společnými postoji, rámcovými rozhodnutími a rozhodnutími². Primárním unijním právem byly čl. 1 – 7 a 11 – 53 Smlouvy o Evropské unii.

Toto členění sekundárních aktů však bylo změněno přijetím Lisabonské smlouvy, která byla ratifikována všemi členskými státy na konci roku 2009. Zrušila pilířovitou strukturu zavedenou Maastrichtskou smlouvou a došlo ke spojení prvního a třetího pilíře.³ Třetí pilíř, představující společnou politiku v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, byl komunitarizován. Získal status nadstátnosti, což znamená, že pro něj platí všechny principy komunitárního práva, které vyplývají zejména z judikatury Evropského soudního dvora. Ačkoli byla pilířovitá struktura, jak jsme ji znaly, formálně zrušena, druhý pilíř představující Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku si nadále ponechal svou specifickou povahu.

¹ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010. 53 s.

² Je potřeba zmínit, že takovéto dělení aktů se vyskytovalo až od přijetí Amsterdamské smlouvy.

³ HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky: Reflexe členství a otázek evropského práva v ústavní judikatuře*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010. 42 s.

Druhý pilíř Evropské unie dle Maastrichtské smlouvy nazvaný Společná zahraniční a bezpečnostní politika zahrnoval oblasti, ve kterých nebyly členské státy ochotny převést své pravomoci na Unii, ale naopak trvaly na zachování své národní suverenity.

Mezi sekundární akty tohoto pilíře patřily *zásady a obecné směry*, které byly nejobecnější a hierarchicky nejvyšší. Evropská rada jimi stanovovala priority a rozsah druhého pilíře, které pak Rada prováděla. Dalším důležitým aktem byly tzv. *společné strategie*. Tyto akty byly závazné, vydávané Evropskou radou a týkaly se oblastí, kde měly členské státy důležité společné zájmy. Vymezovaly cíle, dobu trvání a prostředky, které měly členské státy k dispozici od Unie. *Společné akce* jako další sekundární akt přijímala Rada k řešení specifické situace, kde byl společný zásah Evropské unie žádoucí. *Společný postoj* stanovoval závazný postoj k určité otázce zeměpisné či tematické povahy, které členské státy i orgány Unie společně zastávaly.⁴

V oblasti druhého pilíře zůstává zachována jednomyslnost při přijímání rozhodnutí Evropskou radou a Radou. Zároveň je vyloučeno přijímání jakýchkoli legislativních aktů. Lisabonská smlouva též zahrnuje i možnost hlasování kvalifikovanou většinou a to v případech, kdy Rada přijímá rozhodnutí, kterým se provádí již dříve přijatá rozhodnutí, nebo když přijímá rozhodnutí na základě podnětu od Evropské rady.⁵ Institucionální struktura i rozhodovací procedury zůstaly zachovány, došlo jen k přejmenování nástrojů. Nahrazuje je poněkud složitějšími souslovími: „rozhodnutí vymezující postoje, které má Unie zaujmout“ a „rozhodnutí vymezující akce, které má Unie provést“.⁶

Díky zachování principů jednomyslnosti v rozhodovacím procesu se nic nezmění na výlučném postavení členských států v rozhodovacím procesu. Evropská rada bude i nadále stanovovat strategické cíle Unie a směry společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Největší změna, týkající se zrušení pilířovité struktury, dopadla na třetí pilíř. Touto změnou dochází k vytvoření nové agendy, která je spojena do jediné hlavy a označená jako Prostor svobody bezpečnosti a práva (Hlava V SFEU). Na rozdíl od společné zahraniční a bezpečnostní politiky se vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva vydává cestou postupné komunitarizace nastartované již Amsterodamskou smlouvou. Důležité otázky v této oblasti dosud vyžadovaly jednomyslné rozhodnutí Rady, přičemž Parlament a Evropský soudní dvůr měly jen omezené pravomoci. Veškerá opatření pro sblížování právních předpisů

⁴ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 91 – 93 s.

⁵ PELTRÁN, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009. 111 – 112 s.

⁶ Čl. 25 písm. b) SEU

členských států byla přijímána formou *rámcových rozhodnutí a rozhodnutí*, u nichž byl SEU výslovně vyloučen přímý účinek.

V rámci třetího pilíře také dochází k jednomu z nejvýraznějších přenosů části svrchovaných pravomocí ze členských států na Evropskou unii. Podle Lisabonské smlouvy se tato oblast stává novou sdílenou pravomocí Evropské unie a rovněž Soudní dvůr Evropské unie získává na základě Lisabonské smlouvy plnou jurisdikci v oblasti policejní a justiční spolupráce.⁷

Přijetím Lisabonské smlouvy získala Evropská unie právní subjektivitu a zaniklo rozlišování práva na komunitární a unijní. Můžeme se však ptát, v jakém rozsahu se nyní v rámci bývalého třetího pilíře prosadí principy platné doposud pro právo komunitární, tedy principy nadřazenosti práva a přímého účinku. Otázkou také zůstává, zda se bude zacházet s unijním právem vzniklým před přijetím Lisabonské smlouvy stejně jako s nově vzniklým.

Odpověď můžeme najít v Prohlášení pod č. 36 připojené k Lisabonské smlouvě, který se k platnosti původních právních aktů vyjadřuje. Přestože třetí pilíř zcela opouští předchozí systém, sjednocení formy právních aktů povede k uplatnění systémových vlastností směrnic a nařízení i pro akty třetího pilíře. To znamená, že tyto normy budou mít znaky norem prvního pilíře. V prohlášení je stanoveno, že právní účinky aktů přijatých v rámci bývalého třetího pilíře budou zachovány až do zrušení, zániku nebo pozměnění těchto aktů za použití komunitárních právních nástrojů podle Hlavy V SFEU.⁸ K současným právním aktům v rámci této oblasti patří *opatření, směrnice a nařízení*.

Zrušení pilířovité struktury s sebou přineslo i řadu rozhodovacích postupů, rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou, posílení postavení Evropského parlamentu, změnu formy právních aktů a konečně i rozšíření jurisdikce Soudního dvora Evropské unie.

Prameny práva Evropské unie můžeme tedy obecně rozdělit do dvou základních skupin. Prameny primární a sekundární. Primární právo je tvořeno zakládajícími smlouvami a rovněž akty je revidující, včetně jejich příloh, protokolů a prohlášení.

V případě zřizovacích smluv a aktů je pozměňujících, je potřeba zmínit, že tyto tvoří základní pramen práva, který je součástí tzv. *acquis communautaire*. Jsou to prameny originární povahy, na rozdíl od sekundárních aktů a jsou podkladem pro tvorbu dalších aktů.⁹

⁷ GERLOCH, Aleš, WINTER, Jan. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek České republiky*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 239 s.

⁸ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 91 – 93 s.

⁹ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I.: Ústavní základy Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. 84 s.

Primární právo tvoří základ právního systému Evropské unie. Stanoví kompetence Unie, institucionální strukturu a soudní systém, pravidla normotvorby i základní principy vnitřního trhu a ostatních politik. Vychází z obecného mezinárodního práva veřejného a z ústavních tradic členských států. Je vytvářeno přímo členskými státy.¹⁰

Mezi prameny evropské práva můžeme zařadit i obecné zásady právní, jako nepsaný pramen práva. Zásady byly odvozeny judikaturou Evropského soudního dvora. Dále pak mezinárodní dohody uzavřené mezi Evropskou unií a třetím subjektem nebo též smlouvy mezi členskými státy.

Prameny sekundárního práva se budu dále podrobně zabývat v následující části.

1.1 Sekundární právní akty

Sekundární právní akty Evropské unie mohou být definovány jako celek normativních aktů, které byly přijaty evropskými institucemi jako prováděcí ustanovení smluv.¹¹ Uvádí v život systém fungování Unie nastavený primárním právem. Pokud jde o právní akty sekundární, dochází Lisabonskou smlouvou k jejich relevantnější formální a částečně i obsahové změně. Sekundární právo by mělo být i nadále přijímáno formou nařízení a směrnic. S touto změnou jsou spojeny i systémové dopady. Sjednocení formy právních aktů povede k uplatnění systémových vlastností směrnic a nařízení i pro akty sekundárního práva v oblasti justiční a policejní spolupráce v trestních věcech.¹²

Z hlediska způsobu jejich přijímání v legislativním procesu, můžeme nově akty dělit na legislativní, nelegislativní a implementační.

Legislativní právní akty jsou akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem dle čl. 289 SFEU. Řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Ve zvláštních případech je přijetí nařízení, směrnic či rozhodnutí Evropským parlamentem za účasti Rady nebo Radou za účasti Evropským parlamentem zvláštním legislativním postupem. V některých vymezených případech mohou být legislativní akty přijímány i z podnětu

¹⁰ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 94 s.

¹¹ *Probíhající legislativní proces EU*. Dostupné na: <<http://eu.komora.cz/legislativni-proces.php>> (navštíveno dne 10. října 2010).

¹² Vzhledem k dopadu těchto změn na právní řády členských států je režim přechodu již existujících právních aktů detailně řešen samostatným protokolem k Lisabonské smlouvě.

skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.

Nelegislativní akty zahrnují akty, jejichž vydání bylo přeneseno na Komisi. Těmito akty se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Jedná se o akty v přenesené pravomoci. Legislativní akty výslovně vymezují cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci a též výslovně stanoví podmínky pro přenesení pravomoci.¹³

Členské státy přijímají veškerá nezbytná opatření k provedení závazných aktů Unie. Jsou - li pro provedení těchto aktů nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo v určitých případech i Radě. Pro tyto účely Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem formou nařízení předem stanovují pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.¹⁴ V tomto případě se jedná o akty prováděcí.

Jak zmiňuje Luboš Tichý: „Platí pravidlo, že prováděcí právní akt sekundárního práva má nižší právní sílu, než právní akt sekundárního práva, k jehož provedení byl vydán a na jehož základě musí být též prováděcí akt vykládán.“¹⁵

Vladimír Týč doplňuje, že: „Součástí platného sekundárního práva Evropské unie jsou dále i akty, přijaté ještě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Tehdejší akty třetího pilíře v oblastech trestního práva a vnitřní bezpečnosti byly a nadále jsou označovány jako *rámcová rozhodnutí* (nynější směrnice) a *rozhodnutí* (dnešní nařízení). V jejich úplném číslování se objevuje namísto příslušného společenství označení „JVV“ (justice a vnitřní věci).“¹⁶

Mezi další akty sekundárního práva pak náleží např. usnesení, prohlášení či akční programy. Tyto atypické právní akty jsou ostatní právní akty, o kterých hovoří primární právo jako o právních aktech „ostatních“. Vydávají je instituce například na základě čl. 168 SFEU, který se týká veřejného zdraví. Těmito akty se ale dále ve své práci nebudu dopodrobna zabývat a zaměřím se pouze na akty vymezené v čl. 288 SFEU – nařízením, směrnicemi, rozhodnutími, doporučeními a stanovisky.

1.1.1 Nařízení

¹³ Čl. 290 SFEU

¹⁴ Čl. 291 SFEU

¹⁵ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 236 s.

¹⁶ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vydání. Praha: Leges, 2010. 81 s.

Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.¹⁷ To znamená, že platí v každém státě bez výjimky a stává se integrální součástí právních řádů jednotlivých států. Nařízení je v členském státě platné a všechny orgány státu i soudní orgány jsou povinny ho aplikovat dnem nabytí účinnosti, tj. dnem, který je v nařízení uveden, nebo dvacátým dnem od jeho uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie.

Pro nařízení je charakteristická aplikační přednost před vnitrostátní právní úpravou. Subjekty, jimž je určeno, nemusí nařízení implementovat a mohou, resp. musí jej přímo používat. V naprosté většině případů dokonce státy nesmí nařízení implementovat¹⁸ a ani přijmout vlastní závazná vykládací pravidla pro jeho použití. Důvodem je zejména obava, že by po převedení nařízení do právních předpisů členských států mohlo dojít k vytvoření sedmadvaceti podobných, ale přesto odlišných regulačních systémů. Zákaz implementace má být zejména zárukou jednotného znění a používání nařízení na celém území Evropské unie. Soudní dvůr však připustil výjimku v přípustnosti přenesení obsahu nařízení nebo jeho části do vnitrostátního předpisu. Např. pokud regionální předpisy v zájmu jednotnosti a srozumitelnosti reprodukují některé části konkrétního nařízení, nelze to považovat za porušení komunitárního práva¹⁹.

Z hlediska funkce je nařízení hlavním jednotným nástrojem rozvoje práva Unie, který platí bezprostředně a jednotně v každém členském státě. Je nejúplnějším a nejbezprostřednějším opatřením v rámci arzenálu nástrojů sbližování práva.²⁰

Nařízení se podstatně odlišuje od ostatních právních aktů zejména svojí závazností. Od směrnic se odlišuje tím, že je přímo použitelné a není potřeba jeho recepce do vnitrostátního práva. Podstatným odlišujícím prvkem je přímý účinek. Nařízení je přiznán jak horizontální tak i vertikální, směrnici pouze vertikální²¹ a to navíc jen vzestupný.

Přímý účinek vertikální se týká vztahu mezi jednotlivcem a členským státem. Dává - li možnost jednotlivci dovolávat se svých práv vůči státu, jde o přímý účinek vertikální vzestupný. Může - li stát uložit povinnost jednotlivci, jedná se o přímý účinek vertikální sestupný.

¹⁷ Čl. 288 odst. 2 SFEU

¹⁸ C - 34/73 Fratelli Variola Spa v. Amministrazione Delle Finanze Dello Stato [1973] ECR 981

¹⁹ Viz C-278/83 Commission v. Italy [1958] ECR 1058

²⁰ JANKU, Martin, JANKU, Linda. *Vybrané kapitoly z práva Evropské unie*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2003. 53 – 54 s.

²¹ C - 152/84 Marshall v Southampton and South West Hampshire AHA [1986] ECR 723

Naopak přímý horizontální účinek upravuje vztahy mezi jednotlivci navzájem.²² Ani u nařízení však nemusí být přímý účinek automatický. Jedná se o situaci, kdy nařízení nesplňuje obecné podmínky pro přímý účinek, tudíž ke svému provedení vyžadují doplňující nebo konkretizující opatření.²³ Obecné podmínky zahrnují dopad na objektivně určené skutkové situace, právní následky a abstraktně definované skupiny subjektů.

Ivo Šlosarčík zdůrazňuje, že nařízení je obvykle použitelné pro celé území Evropské unie, ale jeho územní či personální působnost může být omezená a to jen na několik členských států nebo skupinu subjektů. Liší se od rozhodnutí tím, že se obrací na předem neurčený počet subjektů.²⁴

Z důvodu své specifické povahy bývá nařízení často považováno za „evropský zákon“.

1.1.2 Směrnice

Dalším velmi podstatným aktem sekundárního práva je směrnice. Ta je taktéž závazná a to pro každý stát, kterému je určena a pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává na uvážení vnitrostátního orgánu.

Je charakteristická jako nástroj s menší normativní účinností než nařízení. Odlišuje se však podstatně tím, že zavazuje jen členské státy, pro které byla vydána a to z hlediska výsledků, kterých má být dosaženo, nikoli prostředky, které mají být použity k dosažení daného cíle.²⁵ Jejím hlavním cílem je aproximace jednotlivých právních systémů a platí, že pokud není členským státem zapracována do právních řádů nebo pokud je zapracována se zpožděním, mohou se fyzické a právnické osoby na dotyčnou směrnici přímo odvolat k národnímu soudu.²⁶

Jak bylo zmíněno výše, směrnice na rozdíl od nařízení musí být implementována do právních řádů všech členských států. Státy mají volnost při výběru vnitrostátních prostředků,

²² Sagit. *Přímý účinek*. Dostupné na: <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_229.HTM> (navštíveno dne 11. listopadu 2010).

²³ OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 130 s.

²⁴ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 101 s.

²⁵ JANKU, Martin. *Evropská unie – právní systém Evropského společenství*. 1. vydání. Praha: Computer Press, 2002. 52 s.

²⁶ *Probíhající legislativní proces*. Dostupné na: <<http://eu.komora.cz/legislativni-proces.php>> (navštíveno dne 10. října 2010).

kteřé k provedení směrnice použijí.²⁷ Podstatným prvkem pro provedení směrnice je datum, dokdy tak musí být učiněno (implementační lhůta). Ten může být stanoven přesným datem nebo počtem měsíců či let od zveřejnění směrnice. Implementace se tak může stát od státu lišit. Některé členské státy jsou nuceny pro implementaci přijmout zvláštní zákon, zatímco jinému státu stačí pouhá novelizace.

Zmínila jsem sice, že členskými státy je ponecháno na vlastním uvážení jaké zvolí konkrétní prostředky pro implementaci, avšak Soudní dvůr stanovil v rozhodnutí „TA – Luft“ minimální požadavky postupu v podobě obecně závazného předpisu.²⁸ Pokud uplyne implementační lhůta a členské státy nestihnou směrnicí implementovat, může dojít k podání žaloby na členský stát pro neplnění povinnosti, ale i žaloby na náhradu škody členskými státy. Před uplynutím implementační lhůty, nemůže být stát sankcionován.

Pokud tedy stát včas neimplementuje směrnici nebo ji neimplementuje řádným způsobem, může Komise nebo jakýkoli jiný členský stát Evropské unie podat žalobu na porušení povinnosti členskými státy. Nejprve však dotčený stát, který se porušení povinnosti dopustil, musí vysvětlit své jednání a snažit se spor urovnat diplomaticky a to jednáním s Komisí. Tím se může vyhnout formálnímu řízení. Pokud se však záležitost nepodaří urovnat v předsporovém stádiu, je se státem zahájeno formální řízení. V tomto období musí stát zodpovědět Komisi zdůvodnění svého jednání a v určené lhůtě učinit opatření k nápravě.

Má-li Komise za to, že dotčený členský stát nepřijal dostatečná opatření k nápravě, může věc předložit Soudnímu dvoru. Výsledek řízení před soudem je v tomto pouze deklaratorní. Stát je povinen provést nápravu. Pokud však nápravu neprovede, Komise může předložit věc Soudnímu dvoru a současně navrhnout paušální částku nebo penále, jež je dotčený stát povinen zaplatit²⁹. V dalším případě se osoby, na něž se směrnice vztahuje, mohou domoci náhrady škody, která jim z neprovedení směrnice může vzniknout. Z judikatury Soudního dvora³⁰ bylo stanoveno, že stát je odpovědný za neimplementaci směrnice při splnění několika podmínek: směrnice směřovala k přiznání práv jednotlivcům, obsah těchto práv může být určen na základě ustanovení směrnice a musí existovat kauzální nexus mezi vzniklou škodou a protiprávním jednáním státu. Podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody se řídí národními pravidly.

²⁷ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 102 s.

²⁸ C - 361/88 Commission v. Germany [1991] ECR I-2567

²⁹ Čl. 258 – 260 SFEU

³⁰ C - 6 and 9/90 Francovich and Bonifaci v. Italy [1991] ECR I-5357

Směrnicím na rozdíl od nařízení není přiznán přímý účinek, resp. právo o něm mlčí.³¹ Ale jak bylo zmíněno v předchozí subkapitole, byl směrnicím v některých případech přiznán přímý účinek vertikální.³² Soudní dvůr svou judikaturou vymezil podmínky, při jejichž splnění může mít směrnice přímý účinek. Jedná se o splnění tzv. Van Gen en Loos kritérií³³, tedy že směrnice musí být dostatečně precizní, konkrétní a bezpodmínečná a neponechává prostor pro uvážení při implementaci. Další podmínkou je marné uplynutí lhůty pro její implementaci a poslední pravidlo se týká skutečnosti, že při bezprostřední aplikaci směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci.

Na základě rozsudku Soudního dvora Von Colson³⁴, se přiznává směrnicím nepřímý účinek. To znamená, že vnitrostátní právní předpisy musí být vykládány v souladu s obsahem směrnice, která dosud nebyla provedena nebo byla provedena nesprávně, jedná se o tzv. eurokonformní výklad právních předpisů.

Pro vznik nepřímého účinku směrnice jsou nezbytné dvě podmínky. První je skutečnost, že národní akt je způsobilý k takovému výkladu a druhá, že z použití vnitrostátních předpisů upravujících hierarchii mezi jednotlivými metodami výkladu, nevyplývá ten výklad, který je v souladu se směrnicí.³⁵

1.1.3 Rozhodnutí

Rozhodnutí bývá často některými autory označováno jako nepravý pramen práva.³⁶ Jsou to akty, které jsou závazné v celém svém rozsahu a jsou akty konkrétními. Týkají se jednotlivého případu a jsou závazná pro ty, komu jsou určeny. Adresáty mohou být jak fyzické, tak i právnické osoby. Dále pak jednotlivci, či jejich skupiny, ale i samy členské státy. Některá rozhodnutí mohou být adresována dokonce všem členským státům (např. rozhodnutí týkající se odstraňování cel a poplatků), v takovém případě se stávají nepřímým legislativním nástrojem, podobajícím se směrnicím.

³¹ KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002. 6 s.

³² C - 9/70 Grad v Finanzamt Traunstein [1970] ECR 825; C - 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337

³³ Odvozené od rozhodnutí ESD 26/62 Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration [1963] ECR I

³⁴ C - 4/83 Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Wetsfalen [1984] ECR 1891

³⁵ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I.: Ústavní základy Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. 132 - 133 s.

³⁶ viz TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 241 s.

Rozhodnutí se svou závazností podobá nařízení, ale odlišuje se od něj okruhem subjektů, které zavazuje. Mnohdy je obtížné určit, o jaký právní akt Evropské unie se jedná a zda se opravdu jedná o rozhodnutí. Rozhodnutí musí být určeno k tomu, aby ukládalo svým adresátům povinnosti nebo práva.

Rozhodnutí bývají často vydávána v oblasti ochrany hospodářské soutěže, např. o přípustnosti státních podpor, o udělení blokových výjimek, povolení o fúzi podniků atd. Rozhodnutí se taktéž mohou týkat přípustnosti žádostí států o finanční pomoc ze strukturálních fondů.

Z důvodu přijetí Lisabonské smlouvy, došlo ke změně ve způsobu stanovování závaznosti rozhodnutí. Nadále bude platit, že je rozhodnutí závazné v celém rozsahu, avšak nově se připouští, že v rozhodnutí nemusí být výslovně uvedeni ti, jimž je určeno. Pokud jsou v rozhodnutí uvedeni ti, jimž je určeno, je závazné pouze pro ně.³⁷

1.1.4 Doporučení a stanoviska

Doporučení a stanoviska jsou sekundární právní akty, které nejsou závazné. Mají spíše účinek psychologický a politický než právní. Používají se jako pomocné akty a lze je srovnat s administrativními pokyny nebo ministerskými výnosy na národní úrovni.³⁸

Stanoviska dávají institucím Evropské unie možnost vyjádřit se nezávazným způsobem. Cílem je pevně zakotvit stanovisko instituce týkající se nějaké otázky. Většinu doporučení a stanovisek přijímá Komise a jsou určeny především pro orgány Unie, členské státy i fyzické a právnické osoby.

Materie obsažená v těchto aktech může být později začleněna do závazných směrnic či nařízení, nikoli však automaticky, ale až po proběhnutí standardní legislativní procedury.

Ačkoli nejsou doporučení a stanoviska právně závazná, mohou mít vliv na fungování Unie a také mohou sloužit jako výkladový prostředek při aplikaci závazných norem Evropské unie před národními soudy nebo před Soudním dvorem a jejich výklad se též může stát i předmětem předběžné otázky položené Soudnímu dvoru.³⁹

³⁷ *Lisabonská smlouva*. Článek dostupný v pdf na: < <http://www.euroskop.cz/192/sekce/lisabonska-smlouva---ke-stazeni/> > (navštíveno dne 13. listopadu 2010).

³⁸ HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 46 s.

³⁹ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámeček evropské integrace*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 104 - 105 s.

Mnohdy je však sporné určit, zda se jedná o ten či onen sekundární právní akt. Pro jejich právní kvalifikaci je rozhodný jejich obsah a předmět.⁴⁰ Forma a označení sekundárního aktu legislativním orgánem nemusí nutně odpovídat jejich skutečné právní povaze.⁴¹

⁴⁰ srov. C - 16 -18/59 Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft gmbh v High Authority [1960] ECR 174

⁴¹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 236 s.

2. Role orgánů při tvorbě sekundární legislativy

V následující kapitole se zaměříme na instituce, které se podílejí na tvorbě sekundárních právních aktů. Zmíním jejich postavení v legislativním procesu a pravomoci, které jsou jim vymezeny. Důležitou součástí kapitoly bude i charakteristika změn, které přinesla Lisabonská smlouva v rámci institucionální reformy.

Zatímco primární právo Evropské unie se sjednává mezi členskými státy jako smlouvy mezinárodního práva, jsou prameny sekundárního práva tvořeny a přijímány především základním trojúhelníkem orgánů: Evropského parlamentu, Rady a Komise.⁴²

Jak bylo řečeno výše, na procesu tvorby sekundárních právních aktů se podílejí tři základní orgány Evropské unie. Komise, Rada a Parlament. Každá z institucí se podílí na procesu určitou měrou. Toto rozložení sil je nezbytné pro zachování demokratického deficitu Evropské unie, který je jí často vytýkán.

Rozhodovací procesy v Evropské unii byly původně realizované na základě spolupráce mezi Komisí, která předkládala návrhy a rozhodovací činností Rady. Parlament, po obdobích snah o změnu pozice, získal na základě delegování přímé moci od obyvatel pozici i v rozhodovacím procesu.⁴³

Komise jakožto nadnárodní orgán, který zastupuje zájmy Unie, vystupuje v legislativním procesu jako hlavní iniciátor. Má téměř úplný monopol na legislativní iniciativu. Komise by měla zastupovat zájmy celé Evropské unie bez ohledu na národní zájmy jednotlivých členských států. Avšak jednotliví komisaři jsou dosazováni do svých funkcí národními vládami, takže dle mého názoru, se zde jistým vazbám na národní politiku nelze vyhnout.

Hlavní změnu v rámci Komise přinesla Lisabonská smlouva tím, že předpokládala zavedení tzv. rotačního systému. Ten by byl založen na tom, že Komise by měla nadále do roku 2014 stejný počet komisařů, kolik je členských států⁴⁴, ale od roku 2014 by došlo k změně. Původní počet členů Komise měl být redukován pouze na 2/3 komisařů včetně předsedy.⁴⁵ To by tedy znamenalo, že ne každá země bude mít svého komisaře.

⁴² HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 56 s.

⁴³ MOKRÁ, Lucia. *Rozhodovací procesy v Európskej únii a koordinácia rozhodovacích procesov v Slovenskej republike*. In *Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov*. 1. vydání. Bratislava: PF Univerzity Komenského v Bratislavě, 2007. 98 s.

⁴⁴ Čl. 17 odst. 4 SEU

⁴⁵ Čl. 17 odst. 5 SEU

Součástí balíku záruk, které přijala Evropská rada na svém zasedání v červnu 2009 vzhledem k Irsku a z důvodu opakování referenda o Lisabonské smlouvě, byla přijata politická dohoda, která rozhodla, že vstoupí - li Lisabonská smlouva v platnost, každý členský stát bude mít i nadále v Komisi svého zástupce. Ke snížení počtu členů Komise ve skutečnosti nedojde.

Lisabonská smlouva přinesla i změnu v sestavování Komise. Kandidáta na předsedu Komise navrhuje Evropská rada tzv. velkou kvalifikovanou většinou⁴⁶ s přihlédnutím k výsledkům do Evropského parlamentu a volí jej Parlament většinou svých hlasů.⁴⁷ Zbylí členové Komise jsou navrženi na základě dohody Rady a předsedy Komise a podléhají jako sbor schválení Parlamentem.

Rada, jako typický mezivládní orgán, zastupuje zájmy členských států. V procesu normotvorby sekundárních právních aktů má nejdůležitější postavení. Jak bylo zmíněno, třetím orgánem je Parlament, jež zastupuje zájmy obyvatel Unie. Spolu s Radou tvoří základ pro přijetí evropské legislativy. Při Radě funguje generální sekretariát, který zajišťuje jak administrativní tak i technickou funkci Rady. V jeho čele stojí generální tajemník. Tato funkce byla až do přijetí Lisabonské smlouvy spojena s funkcí Vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Nyní se jedná o samostatnou funkci, o jejímž obsazení rozhoduje Rada prostou většinou dle čl. 240 odst. 2 SFEU.

Způsob hlasování v Radě je Lisabonskou smlouvou značně pozměněn. Pokud nově Smlouvy vysloveně nestanoví jinak, rozhoduje se kvalifikovanou většinou⁴⁸, která je rozšířena do několika nových oblastí. Nejdříve od 1. listopadu 2014 může dojít k zavedení nového systému hlasování kvalifikovanou většinou na základě dvojí většiny. Kvalifikovaná většina pak bude představovat nejméně 55 % členů Rady zastupujících členské státy, které představují alespoň 65 % obyvatelstva Unie. Tento nový systém by měl přinést větší transparentnost a dvojí legitimitu v Unii. Blokační menšinu pak musí tvořit nejméně čtyři členské státy. Do října 2014 bude platit starý systém hlasování kvalifikovanou většinou, ale v přechodném období než začne platit nový systém, tj. od 1. listopadu 2014 do 31. března 2017, může kterýkoli člen Rady požádat, aby se v konkrétním případě hlasovalo podle systému platného do 31. října 2014, tzn. podle počtu vážených hlasů.⁴⁹ Robert Zbiral vysvětluje, že státy, pro které je výhodnější hlasování dle starého systému podle smlouvy

⁴⁶ Tzn., že 255 vážených hlasů ve prospěch přijetí bude muset pocházet od dvou třetin členských států.

⁴⁷ Čl. 17 odst. 7 SEU

⁴⁸ Čl. 16 odst. 3 SEU

⁴⁹ Čl. 3 odst. 2 Protokolu o přechodných ustanoveních.

z Nice, se mohou v případě potřeby vždy odvolat na původní systém a to aniž by zde byly vymezeny jakékoliv podmínky takového kroku.⁵⁰

Parlament zasahuje do jednoho procesu legislativní činnosti hned několikrát.⁵¹ Dokumenty schválené Parlamentem během jakékoli fáze procedury jsou všeobecná usnesení a mohou obsahovat různé typy aktů, jako např. stanoviska nebo předběžné návrhy k společnému postoji Rady.

Lisabonská smlouva přinesla změnu i ve složení Parlamentu. Jeho počet měl původně podle nové smlouvy činit 751 členů. Z důvodu konání voleb do Parlamentu v červnu 2009 a vstupem Bulharska a Rumunska do Evropské unie, byl počet snížen na 736. Byla však přijata přechodná opatření, která měla zajistit, pro parlamentní období 2009 – 2014, více křesel v Parlamentu pro ty státy, které by podle Lisabonské smlouvy měly nárok na více křesel. Počet členů se tak úhrnně zvýšil na 754 členů. Jelikož je počet členů Parlamentu upraven ve smlouvách bude muset být toto přechodné opatření přijato formou změny Smluv. Do tvorby sekundárních aktů však zasahují i další instituce, jako je Evropská centrální banka, Hospodářský a sociální výbor či Výbor regionů.

Evropská centrální banka je konzultována ke všem návrhům legislativních aktů, jež spadají do její působnosti. Za podmínek stanovených ESCB a ECB přijímá nařízení v rozsahu nezbytném pro plnění svých úkolů. Přijímá také nezbytná rozhodnutí, doporučení a stanoviska.⁵²

Rada nebo Komise mají povinnost ve stanovených případech při tvorbě právních aktů konzultovat také Hospodářský a sociální výbor a taktéž i Výbor regionů. Oba výbory mohou být konzultovány i Evropským parlamentem. Nedodržení povinnosti tyto orgány konzultovat může mít za následky i neplatnost právního aktu.⁵³ Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů vyslovují svá stanoviska týkající se technické stránky věci v otázkách spadajících do oblasti hospodářské a sociální nebo oblasti regionů. V některých případech je konzultace s těmito výbory povinná, ale jejich stanoviska nejsou závazná.⁵⁴

Na přijetí legislativy se podílejí i národní parlamenty. Možnost ovlivnění právního aktu národními parlamenty ale není nijak veliká. K návrhu může národní parlament vyslovit

⁵⁰ ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. 1. vydání. Brno: MU, 2008. 184 s.

⁵¹ Týká se procedur spolupráce a spolurozhodování.

⁵² Čl. 282 odst. 4 a 5 SFEU

⁵³ Čl. 304 a 307 SFEU

⁵⁴ *Probíhající legislativní proces EU*. Dostupné na: <<http://eu.komora.cz/legislativni-proces.php>> (navštíveno dne 10. října 2010).

připomínky, které vláda následně zváží a případně projedná v Radě.⁵⁵ Každý národní parlament má svůj výbor pro evropské záležitosti. Výbory společně utvořily Konferenci výborů pro evropské záležitosti.

⁵⁵ PELTRÁN, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009. 62 s.

3. Legislativní procedura, její problematika a zásady

Samotný legislativní proces, při němž dochází ke schvalování právních aktů je vymezen řadou postupů, které jsou uvedeny ve Smlouvě. V této kapitole si přiblížíme, jakým způsobem jsou sekundární akty přijímány a jakou měrou se na nich instituce Evropské unie podílejí. Vymezíme také možné rizika a komplikace, které mohou v průběhu procesu schvalování nastat.

Lisabonská smlouva zavedla v oblasti legislativy dvě zásadní novinky. Nyní se rozlišuje mezi zákonodárstvím a jinou legislativou⁵⁶ a pro vydávání zákonných aktů se rozlišuje mezi tzv. řádným legislativním procesem⁵⁷ a zvláštním legislativním procesem.⁵⁸ Zákonodárství se vyznačuje určitými formalizovanými řízeními, která jsou institucionálně vázána na unijního zákonodárce, zpravidla tedy na Evropský parlament a Radu a v určitých případech výlučně na Radu.⁵⁹ Původní procedura spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady se stala tzv. řádným legislativním postupem, který představuje běžný proces přijímání legislativy. Při řádném legislativním procesu mají Rada a Parlament rovnocenné postavení. Ve speciálních případech jsou akty přijímány tzv. zvláštním legislativním postupem a to Evropským parlamentem za účasti Rady, nebo Radou za účasti Evropského parlamentu. V tomto druhém případě má Parlament roli pouze konzultační.

Je třeba zdůraznit, že v tzv. citlivých otázkách (daně, průmyslová politika, zemědělská politika apod.) zaujímá Evropský parlament pouze konzultační stanovisko v rámci tzv. postupu konzultace. V některých případech stanoví Smlouva povinnou konzultaci, protože ji vyžaduje příslušný právní základ a návrh nemůže nabýt právního účinku, pokud Parlament nezaujal stanovisko. Za těchto okolností nemá Rada oprávnění sama rozhodnout.

3.1 Legislativní iniciativa

Tvorba legislativy začíná „objevením“ problému, o němž panuje přesvědčení, že by měl být řešen závaznou právní normou. V naprosté většině případů platí, že návrh předkládá Komise, může však vzejít i z iniciativy jiné instituce Evropské unie či organizované

⁵⁶ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010. 52 s.

⁵⁷ Čl. 294 SFEU

⁵⁸ Čl. 289 odst. 2 SFEU

⁵⁹ Čl. 289 odst. 3 SFEU

skupiny.⁶⁰ Například nově dle Lisabonské smlouvy může návrh vyplynout z tzv. lidové iniciativy.

Právo iniciativy, tj. právo předkládat návrhy komunitárních aktů, spočívá výhradně v rukou Komise. Aby obecně návrhy právních aktů mohly podávat Rada nebo Parlament, zatím nebylo dosaženo, avšak jsou zde výjimky kdy Parlament i Rada mohou Komisi vyzvat, aby určité návrhy předložila.⁶¹ Evropský parlament může na základě čl. 225 SFEU většinou svých hlasů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení smluv potřeba aktu Unie. Tuto pravomoc získal Parlament až s účinností Maastrichtské smlouvy. Přestože o předložení návrhu právního aktu rozhoduje sama Komise, může být tato výzva Rady nebo Parlamentu vnímána jako pokus o ovlivnění Komise. Silná pozice Komise je však zachována a to tak, že nemusí žádosti o předložení návrhu vyhovět. Její stanoviska nebývají ale obvykle rezolutní, jelikož je pro legislativní proces podstatné a důležité, aby všechny orgány podílející se na tvorbě právních aktů dosáhly kompromisu. Zda Komise návrhům vyhoví či nikoli, rozhoduje pouze ona sama a až do konce celého legislativního procesu má právo návrh právního aktu kdykoli pozměnit.

Komise při tvorbě návrhů může přihlížet a sledovat podněty od orgánů Unie, Evropské rady, vlád a parlamentů členských států, veřejnosti i lobbyistických skupin a na základě tohoto zhodnocení případně návrh na právní akt vydá či nikoli.⁶²

Právo legislativní iniciativy zejména obsahuje možnost určovat, zda návrh bude podán, jaký bude jeho obsah, kterých oblastí se bude dotýkat a v jakém období či podobě bude předložen.

Komise jakožto „motor integrace“ potřebuje k vypracovávání návrhů legislativních aktů nezbytné pomocníky. Návrhy právních aktů se zpracovávají v rámci tzv. generálních ředitelství. Těchto generálních ředitelství má Komise několik druhů, které se dále dělí na ředitelství a divize. Návrhy právních aktů jsou předávány tomu generálnímu ředitelství, které se zabývá oblastí, jež je předmětem samotného návrhu aktu. Návrhy právních aktů jsou konzultovány expertními skupinami a dochází k jejich úpravě. Tyto skupiny také velmi často vytvářejí i pozměňovací návrhy a debatují o nich i s jinými externími pracovníky jako např. zájmovými skupinami. Nutná je také nezbytná kontrola právní. Poslední důležitou fází je schválení návrhu sekundárního právního aktu kolegiem komisařů. Každý komisař včetně

⁶⁰ *Rozhodování v EU*. Dostupné na: <<http://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>> (navštíveno dne 11. října 2010).

⁶¹ JANKU, Martin. *Evropská unie – právní systém Evropských společenství*. 1. vydání. Praha: Computer Press, 2002. 56 s.

⁶² ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: právně politologický pohled*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. 112 s.

předsedy disponuje jedním hlasem. Komise se navenek zpravidla snaží působit jednotně, tudíž se při hlasování snaží dosáhnout konsensu. Ne vždy se jí to ale daří. Pokud takto vypracovaný a upravený návrh schválí, je jeho konečná verze uvedena v úředním věstníku Evropské unie pod písmenem „C“. Tímto zveřejněním se dává právo všem subjektům, kterých se návrh může týkat, aby se seznámili s jeho obsahem.

Významným faktorem důležitým pro vydání právních aktů unie jsou dvě podstatné zásady, na nichž je Unie postavena. Jedná se o principy subsidiarity a proporcionality⁶³.

Princip subsidiarity říká, že Evropská unie vyvíjí činnost pouze tehdy, pokud nejsou členské státy samostatně schopny v dané oblasti dosáhnout uspokojivého výsledku. Co se týká vztahu k právním aktům, vyjadřuje princip podmínku, že takové právní akty budou upravovat pouze ty oblasti, které nemohou členské státy upravit prostřednictvím své vlastní národní legislativy a lze ho lépe dosáhnout na úrovni Unie.

Proporcionalita vyjadřuje přiměřenost předkládaného návrhu a jeho nezbytnou nutnost. V případě tohoto principu je nezbytný samotný obsah navrhovaného aktu. Ten se podle zásady proporcionality vztahuje na nutnost dosažení cíle tím nejšetrnějším prostředkem. Obsah ani forma činnosti Evropské unie nesmí být nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů.⁶⁴

Oba tyto principy se uplatňují v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality, jenž po revizi primárního práva Lisabonskou smlouvou posiluje postavení národních parlamentů. Oba principy jsou nesmírně důležité a je vyžadováno jejich důsledné dodržování.

Nezbytným krokem pro vytváření evropské legislativy je samozřejmě i otázka finanční. Musí být jasně schválen návrh pro realizaci aktu a stanovení finančních zdrojů. Sama tvorba právních aktů je totiž velmi často finančně náročná a proto je nutné zvážit, zda je takový návrh finančně realizovatelný.

Pokud je již připraven samotný text návrhu právního aktu, prošel všemi korekturami a specializovanými odděleními je zaslán Radě a Parlamentu a dalším pomocným orgánům, které se na legislativním procesu podílejí. V tento moment je zahájen vlastní legislativní proces.

Text návrhu právního aktu musí obsahovat všechny stanovené záležitosti včetně právního základu pro jeho přijetí. Určení správného právního základu je totiž nezbytné pro

⁶³ Čl. 5 odst. 3 SEU

⁶⁴ Čl. 5 odst. 4 SEU

použití správného postupu, kterým bude akt přijímán.⁶⁵ Součástí návrhu zpravidla bývá také neparagrafované shrnutí navrhovaných opatření, posouzení dopadu, potvrzení souladu návrhu s principem subsidiarity a proporcionality a rozpočtové důsledky. Není výjimkou, že návrhy bývají předkládány coby součást (tematických) tzv. balíků. Jejich smyslem je propojit meritorně související návrhy a zajistit jejich méně problematické schválení.⁶⁶

3.2 Legislativní proces

V následující podkapitole si konkrétně a názorně přiblížíme jednotlivé modely přijímání sekundárních aktů Unie. Jak bylo zmíněno výše, od přijetí Lisabonské smlouvy došlo k rozdělení legislativních procedur na dvě základní a to na řádný a zvláštní legislativní proces. Stávající modely přijímání právních aktů zůstaly zachovány, ale již nejsou tak relevantní. Tyto modely se od sebe lišily podle toho, zda v procesu schvalování vystupoval Evropský parlament a pokud ano, rozlišovali se dále podle míry jeho zapojení.

Na úvod je však nezbytné zmínit, že mimo tyto klasické schvalovací procesy, probíhá na úrovni Evropské unie i jiný způsob přijímání právních aktů. To je případ, kdy je akt přijímán jen jedním orgánem Unie. Komise na základě čl. 106 SFEU může přijímat směrnice a rozhodnutí týkající se podniků veřejného práva. Komise může vydávat i nařízení, která určují podobu práva pracovníků, kteří chtějí zůstat na území některého z členských států i po ukončení pracovního poměru a to na základě čl. 45 SFEU.⁶⁷

Jelikož je proces přijímání aktů sekundární legislativy velmi složitý a komplikovaný, bude potřeba si jej přiblížit na konkrétních grafech, které jsou součástí této práce.

V samotné Evropské unii o legislativním návrhu zpravidla jedná Rada, Evropský parlament, Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Role posledních dvou zmiňovaných orgánů je formální a fakticky odpovídá postavení Evropského parlamentu před přijetím Jednotného evropského aktu, kdy sice musel být konzultován, ovšem jeho názor nemusel být žádnou institucí vzat v potaz. Komise si po celou dobu legislativního procesu

⁶⁵ Určení existence komunitární pravomoci pro přijetí právního aktu často předmětem rozhodnutí Evropského soudního dvora, např. rozhodnutí ESD C-84/94 United Kingdom v. Council [1996] ECR I-5755

⁶⁶ *Rozhodování v EU*. Dostupné na: <<http://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>> (navštíveno dne 1. prosince 2010).

⁶⁷ Přijímání směrnic, rozhodnutí a nařízení Komisí podle těchto článků SFEU, nesmí být zaměňováno za tzv. delegovanou legislativní pravomoc Radou nebo Komisí. O tomto specifickém postupu bude pojednáno v samostatné subkapitole.

ponechává právo svůj návrh stáhnout zpět v případě, že se jeho podoba výrazně odchýlí od původního textu.

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost došlo k několika významným změnám v oblasti přijímání právních aktů. Lisabonská smlouva především ruší tzv. „maastrichtský chrám“, a tedy formální rozdělení agendy EU na nadnárodní a mezivládní, a přináší (v Hlavě I Smlouvy o fungování EU) rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií na jedné straně a její členské státy na straně druhé. Došlo k posílení národních parlamentů. Podle Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality mají národní parlamenty osm dní od zaslání návrhu aktu na to, aby posoudily, zda je zde soulad s principem subsidiarity. Pokud mají o takovémto návrhu pochybnost, mohou předložit Komisi odůvodněné stanovisko a Komise musí svůj návrh přezkoumat. O tomto procesu se mluví jako o procesu tzv. žluté karty. Pokud však Komise na svém návrhu trvá a pokud se proti tomuto návrhu postaví prostá většina hlasů národních parlamentů, musí být její odůvodnění spolu se stanovisky národních parlamentů, přeloženy v prvním čtení Evropskému parlamentu. Tento mechanismus pak bývá označován jako oranžová karta.⁶⁸

Lisabonská smlouva zavedla též institut lidové iniciativy. Ten souvisí s možností jednoho milionu občanů Evropské unie, pocházející z podstatného počtu členských států, k vyzvání Komise k předložení vhodných návrhů otázek nezbytných k přijetí právního aktu. Tento prvek však bude moci být realizován jen velmi obtížně, neboť je ve SFEU uveden jen obecně a bude proto nezbytné jej konkretizovat právním předpisem. Výhodou ale bude zavedení jisté „přímé demokracie“, která povede k přiblížení se občanů Evropské unii.

V následujících dvou subkapitolách se konkrétně zaměříme na popis jednotlivých legislativních procedur. Nejprve si připomeneme druhy legislativních procedur schvalování sekundárních právních aktů před přijetím Lisabonské smlouvy a dále si objasníme aktuální stav dle nové smlouvy.

⁶⁸ *Rozhodování v EU*. Dostupné na: <<http://www.euroskop.cz/8896/sekce/vyvoj-rozhodovani-o-evropske-legislative/>> (navštíveno dne 11. října 2010).

3.3 Legislativní procedury před přijetím Lisabonské smlouvy

3.3.1 Legislativní procedura bez účasti Evropského parlamentu

Celá řada oblastí byla upravena prameny sekundárního práva vydanými Radou a Komisí bez jakékoliv interakce Evropským parlamentem. Zákonodárnou iniciativu měla Komise a právní akt přijímala Rada způsobem stanoveným v SES. Rada mohla Parlament konzultovat, ale nebyla to její povinnost. Tímto způsobem instituce vydávaly akty ve velmi podstatných oblastech, například v otázkách základních svobod nebo hospodářské politiky.⁶⁹

Účast Parlamentu zde byla vyloučena. Jediným způsobem, kterým mohl Parlament takto přijímaný právní akt ovlivnit, představoval zájem Rady o konzultaci obsahu tohoto aktu s Parlamentem. Z toho plyne, že při tomto legislativním postupu, nebyla konzultace s Evropským parlamentem obligatorní povinností. Rada zde rozhodovala jednomyslně, prostou nebo kvalifikovanou většinou.

Rada přijímala návrh Komise kvalifikovanou většinou hlasů. Poté co došlo k rozšíření Společenství na 27 států, se určil práh pro kvalifikovanou většinu v Radě na 255 z 345 hlasů, což je 73,9 %. Kromě toho, mohl každý členský stát požádat o ověření, zda kvalifikovaná většina reprezentuje minimálně 62 % obyvatelstva Společenství.

Rada každý návrh předložený Komisí musela řádně přezkoumat. Nápomocny jí byly dvě oddělení – COREPER I a COREPER II. Tento výbor stálých zástupců byl zřízen z důvodu, že ministři v Radě nezasedají permanentně. COREPER II je složen z velvyslanců členských států a COREPER I pak ze zástupců těchto velvyslanců. COREPER II většinou jedná o otázkách s politickým dopadem, COREPER I se zabývá administrativními a technickými problémy. Tento orgán má omezenou pravomoc a jeho hlavní náplní je předjednat záležitosti, které následně postupuje Radě.⁷⁰

Návrh právního aktu tedy prvně projednávala pracovní skupina. Pokud v ní členové dosáhli shody s navrhovaným aktem, nebylo již potřeba ho dále postupovat COREPERu. Pokud však shody nedosáhli, postupoval návrh k dalšímu projednání do COREPERu. COREPER po projednání dělil návrhy do dvou částí. Ty návrhy, u kterých byla dosažena shoda, byly označeny písmenem „A“ a ministři v Radě je dále jen formálně potvrdili. Návrhy

⁶⁹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 261 s.

⁷⁰ MATHIJSEN, P. S. R. F. *A guide to European Union Law as amended by Treaty of Lisbon*. 10th edition. London: Thomson Reuters Limited, 2010. 103 s.

označované písmenem „B“ byly ty, u nichž nastaly rozpory, a bylo nutně vyžadováno jejich následné projednání na ministerské úrovni.

Na jednání na ministerské úrovni se tak přes COREPER dostaly jen právní akty týkající se citlivých otázek, přibližně asi 15 % návrhů právních aktů.⁷¹ Touto procedurou byly přijímány nejdůležitější právní akty spadající do výlučné pravomoci ES. Například se jednalo o akty upravující základní práva, obchodní⁷² a hospodářskou politiku⁷³.

3.3.2 Procedura konzultace

Procedura konzultace byla historicky nejstarším nástrojem rozhodování v Evropské unii. Evropský parlament v ní byl dotazován na svůj názor, Rada jej však nemusela brát v potaz.⁷⁴ Pokud by však Rada nepožádala Parlament o názor, mohlo to být důvodem neplatnosti takového aktu.

Naopak Parlament nesměl zneužít povinnosti Rady Parlament konzultovat a zdržovat tak samotné vydání právního aktu.⁷⁵

Konzultační postup se nejvíce uplatňoval v oblasti harmonizačních pravomocí ES dle článku 94 SES, dále pak v pravomoci ES zaplňovat mezery v oblasti vnitřního trhu v souladu s článkem 308 SES.⁷⁶

Tento proces představoval klasické dominantní postavení Rady s velice omezenou pravomocí Parlamentu. Parlament zde neměl možnost zamezit přijetí právního aktu nebo prosadit jeho změnu. Rada si vždy musela vyžádat předem stanovisko Parlamentu k danému aktu. Tato povinnost byla vyjádřena v rozhodnutí Soudního dvora, na jehož základě byl anulován právní akt Rady, který nebyl předtím konzultován s Parlamentem.⁷⁷ Ale na druhou stranu nesměl Evropský parlament zneužívat tohoto práva ve svůj prospěch a zdržovat tak přijetí právního aktu.

⁷¹ HAYES - RENSHAW, Fiona, WALLACE, Helen. *The Council of Ministers*. 2nd edition. Houdmills: Palgrave, 2006. 52 s.

⁷² Čl. 133 SES

⁷³ Čl. 99 a 100 SES

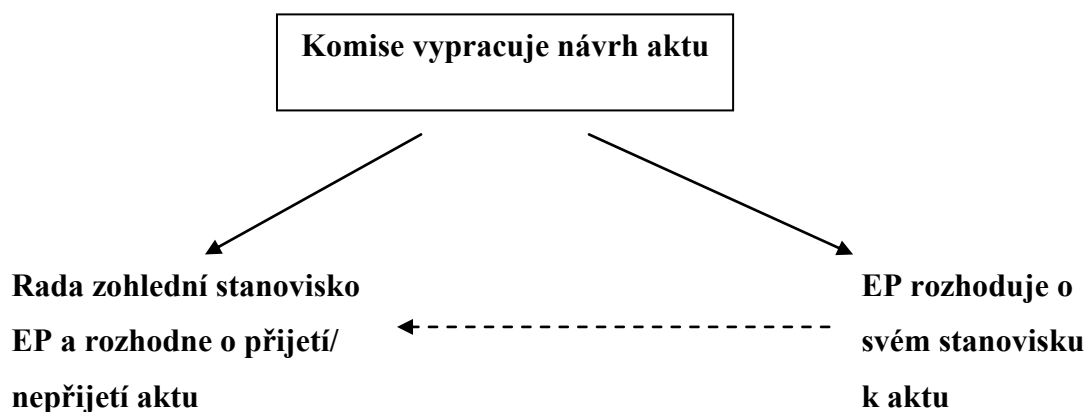
⁷⁴ DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský Parlament*. 1. vydání. Brno: MU, 2007. 82 s.

⁷⁵ C - 65/93 European Parliament v. Council [1993] ECR I-643

⁷⁶ JANKU, Martin, JANKU, Linda. *Vybrané kapitoly z práva Evropské unie*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2003. 62 – 63 s.

⁷⁷ viz. Rozhodnutí ESD 138/79 Roquette Frères v. Council [1980] ECR 3333 a 139/79 Maizena v. Council [1980] ECR 3393

Pro schválení právního aktu se vyžadovala kvalifikovaná většina hlasů v Radě. Jednomyslnost byla nutná jen tehdy, pokud se Rada svým rozhodnutím odchylovala od návrhu Komise. Pro názorné představení této procedury slouží následující graf.



3.3.3 Procedura kooperace

Toto řízení předpokládalo už velmi intenzivní zapojení Evropského parlamentu do rozhodovacího procesu s Radou. Proces kooperace byl upraven Jednotným evropským aktem, ve snaze odstranit demokratický deficit v normotvorné činnosti mezi Radou a Evropským parlamentem. Kooperace se používala pouze ve čtyřech případech v oblasti hospodářské a měnové politiky. V praxi se tato procedura však moc často nevyskytovala. Postup spolupráce byl upraven článkem 252 SES.

Při tomto legislativním procesu byl právní akt schvalován ve dvou fázích a Evropský parlament neměl právo veta.

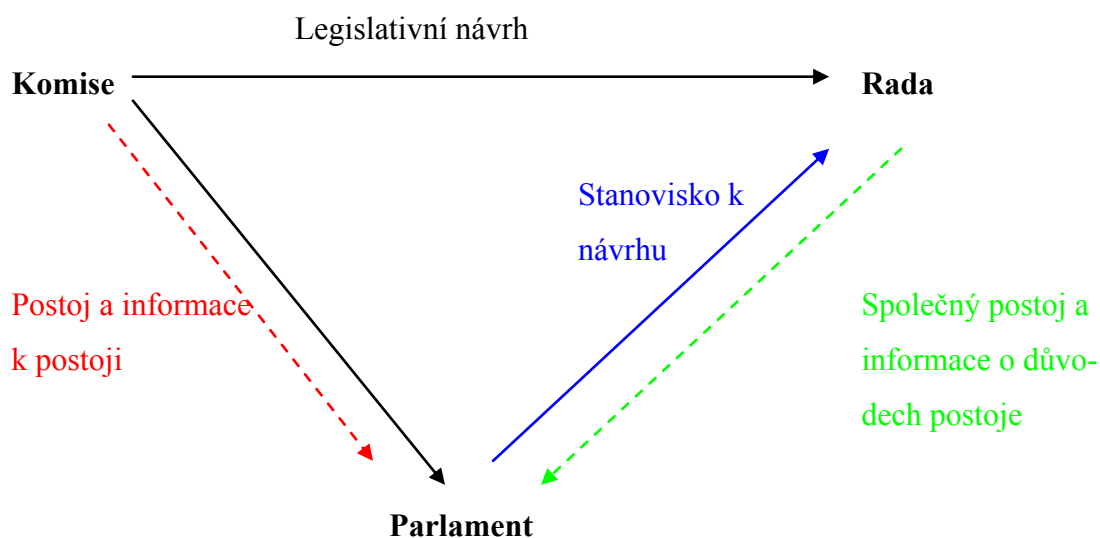
V první fázi obdržela Rada návrh právního aktu předložený Komisí. Rada k takovému návrhu po obdržení stanoviska Parlamentu přijala společný postoj. Stanovisko Parlamentu představovalo obligatorní předpoklad pro přijetí společného postoje, který Rada přijala kvalifikovanou většinou.⁷⁸

V druhé fázi, na níž se podílel i Parlament, došlo k postoupení společného postoje Parlamentu a Rada i Komise poskytly Parlamentu podrobné informace o důvodech, na základě kterých zaujaly své postoje.

⁷⁸ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 259 – 260 s.

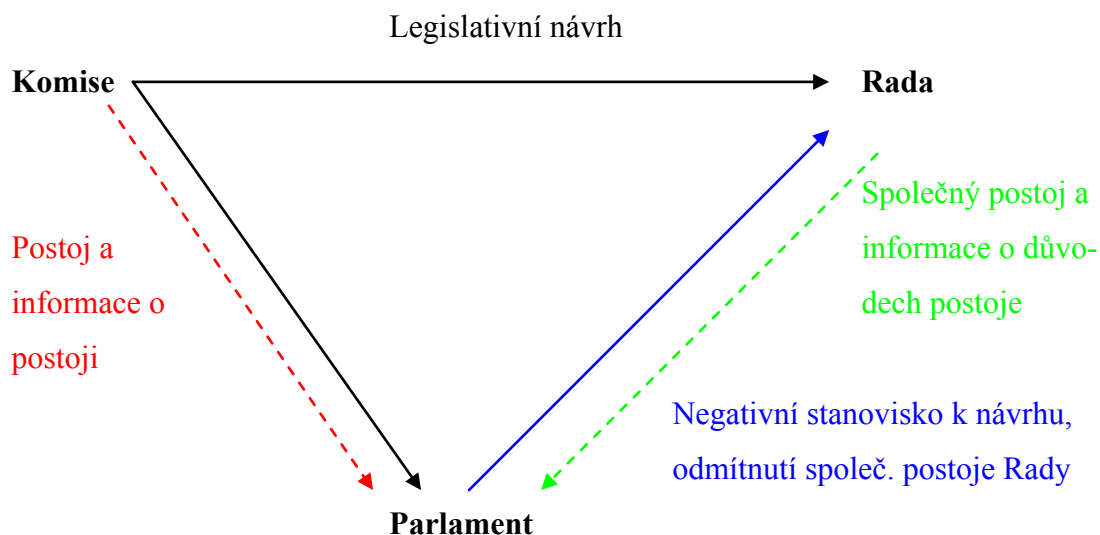
Parlament mohl zaujmout pozitivní stanovisko a schválit návrh aktu ve lhůtě tří měsíců od postoupení. Nebo k němu nepřijal žádné usnesení a tak v podstatě potvrdil návrh jako celek bez jakýchkoliv výhrad. Rada pak návrh kvalifikovanou většinou přijala v souladu se společným postojem. Tato varianta je zobrazena v následujícím grafu „A“.

Graf „A“



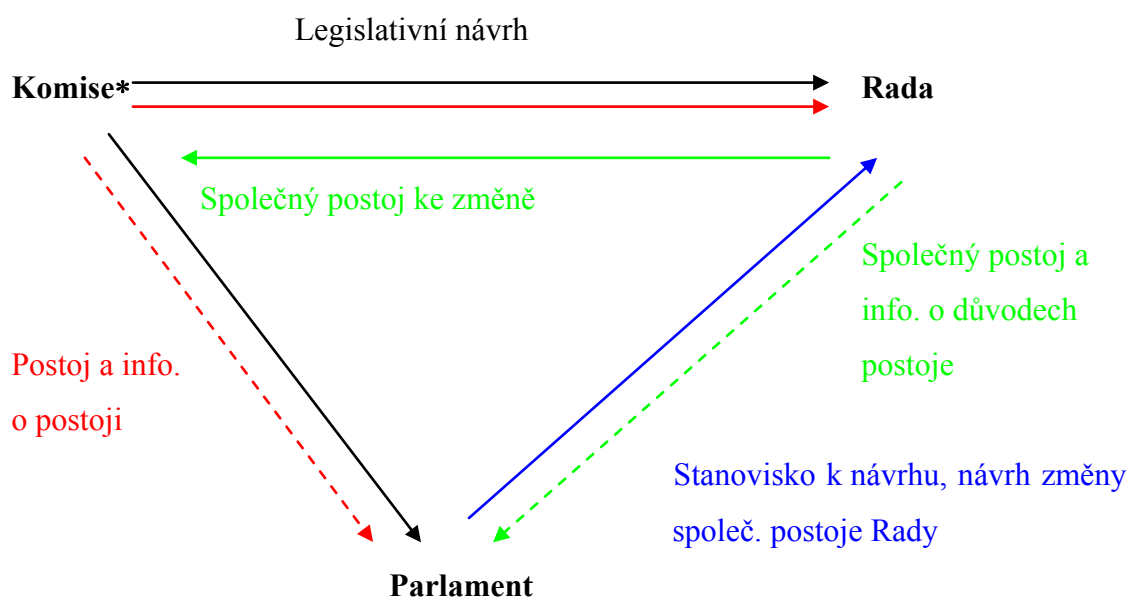
Parlament však mohl zaujmout stanovisko i negativní a postoj Rady nadpoloviční většinou svých hlasů jako celek odmítnout. V tom případě měla Rada možnost prosadit si svůj původní návrh a potvrdit tak svou pozici tím, že jednomyslně Parlament přehlasuje. Tuto možnost zobrazuje graf „B“.

Graf „B“



Třetí možností, jak mohl Parlament legislativní proces ovlivnit, bylo přijetí dodatků k postoji Rady. Tyto dodatky mohl Parlament přijmout pouze absolutní většinou. Rada na dodatky Parlamentu reagovala buď potvrzením postoje s navrženými dodatky, nebo provedením dalších změn nezávisle na dodatcích Parlamentu. Provést změny nezávisle na dodatcích Parlamentu mohla Rada provést pouze jednomyslně.⁷⁹ Parlament tak ztratil možnost rozhodnutí Rady zvrátit, pokud bylo přijato jednomyslně. Smysl tohoto postupu spočíval v tom, že Parlament byl vtažen do jednání o obsahu přijímaného aktu, i když jeho přijetí v případě jednomyslnosti Rady nemohl zabránit.⁸⁰ Poslední varianta je zobrazena na grafu „C“.

Graf „C“



* K nepřijatým změnám přikládá Komise stanovisko

Lisabonská smlouva však tuto proceduru zrušila. Důvodem bylo její velmi obtížné a komplikované vyjednávání. Procedura nebyla efektivní ani z toho důvodu, že nebyly stanoveny jasné časové lhůty pro přijetí aktu a to způsobovalo nepředvídatelnost délky schvalování návrhu.⁸¹

⁷⁹ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: právně politologický pohled*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. 40 s.

⁸⁰ TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5. vydání. Praha: Linde, 2006. 78 s.

⁸¹ *Lisabonská smlouva*. Článek dostupný v pdf na: < <http://www.euroskop.cz/192/sekce/lisabonska-smlouva---ke-stazeni/> > (navštíveno dne 17. prosince 2010).

3.3.4 Spolurozhodovací proces

Spolurozhodovací proces byl zaveden Maastrichtskou smlouvou a Amsterodamská smlouva rozšířila oblasti, ve kterých je tento legislativní proces uplatňován. Následně byl proces rozšířen ještě smlouvou z Nice.

Mezi nejdůležitější oblasti, ve kterých se procedura spolurozhodování využívala, byla oblast volného pohybu pracovníků⁸², vnitřního trhu⁸³, dopravní politiky⁸⁴, životního prostředí⁸⁵. Dále byl tento postup uplatňován i v otázkách boje proti diskriminaci, vízové a azylové politiky, kultury, výzkumu a vývoje, sociální politiky nebo vzdělání.⁸⁶

Tento proces významně přispěl k rozložení pravomocí mezi Radu a Evropský parlament. Parlament velmi významně posílil a to především získáním práva veta. V tomto případě můžeme hovořit o dvou srovnatelných institucích.

Proces však byl rozdělen do třech čtení, což mohlo přinášet jisté komplikace ve formě netransparentnosti procesu. Na základě tohoto procesu ale nebylo vždy nutné využít všech třech čtení. Proces byl upraven článkem 251 SES.

Proces byl za účelem větší efektivity a rychlosti v určitých případech zjednodušen. Zjednodušení spočívalo v tom, že nebylo zapotřebí dvou čtení, jestliže Rada byla srozuměna se změnami navrhovanými Evropským parlamentem ohledně návrhu Komise, anebo jestliže Evropský parlament žádné změny nenavrhol.

Iniciační monopol měla jako obvykle Komise. Ta předložila svůj návrh Radě a Parlamentu. Parlament k návrhu zaujal své stanovisko a Rada měla následně tři možnosti.

Pokud Parlament nenavrhl žádné změny k návrhu nebo Rada se všemi návrhy na změnu, které Parlament podal ve svém stanovisku, souhlasila, přijala Rada akt kvalifikovanou většinou. Takže akt byl přijat již v prvním čtení. První varianta se jevila jako nejjednodušší a nejrychlejší.

Bohužel nebylo ale příliš časté, aby byl akt tak jednoduše přijat. V další fázi Rada zaujala společný postoj, který společně s podrobným odůvodněním svého postoje postoupila Parlamentu.

Do tří měsíců po předání musel Parlament o společném postoji Rady rozhodnout a měl přitom několik možností. Pokud s postojem Rady souhlasil, akt byl definitivně schválen.

⁸² Čl. 40 SES

⁸³ Čl. 95 SES

⁸⁴ Čl. 70 a 80 SES

⁸⁵ Čl. 175 SES

⁸⁶ HANLON, James. *European community law*. 3rd edition. London: Sweet and Maxwell, 2003. 25 s.

Parlament ale mohl postoj rady odmítnout a akt byl neschválen. Nebo mohl Parlament navrhnout změny v postoji a předat návrh zpět Radě, která o něm musela do tří měsíců rozhodnout. Jestliže souhlasila se změněným společným postojem, akt přijala. Pokud však změnu odmítla, musel předseda Rady spolu s předsedou Parlamentu do šesti týdnů svolat dohádovací výbor.⁸⁷

Tento výbor se sestával z členů Rady, případně jejich zástupců a ze zástupců Parlamentu. Zástupců Rady i Parlamentu musel být stejný počet. Delegace Rady zpravidla tvořila zástupce členských států v COREPERu⁸⁸ Součástí dohádovacího výboru byla též Komise, jejíž základní cíle směřoval k dosažení kompromisu. Pro tuto fázi legislativního procesu byla vymezena doba šesti týdnů a začínala běžet od prvního svolání výboru. Základ pro jednání dohádovacího výboru představoval návrh změn předložený Parlamentem. Cílem celého jednání pak byla snaha o dosažení společné dohody o návrhu. Dohoda musela být přijata kvalifikovanou většinou v Radě a prostou většinou zástupců v Parlamentu. Pokud se dohádovací výbor neshodl na společném návrhu, takovýto akt byl definitivně nepřijat.

Pokud však ve stanovené lhůtě návrh schválili, musela ho Rada i Parlament do šesti týdnů od schválení přijmout. Právní akt byl pak také schválen kvalifikovanou většinou hlasů Rady a prostou většinou zástupců v Parlamentu. Pokud akt do stanovené lhůty nepřijali, považoval se za neschválený.⁸⁹

Přikláním se k názoru Roberta Zbírala, že: „Spolurozhodování představovalo nejdemokratičtější metodu přijímání právních aktů, neboť se do něj stejnou měrou zapojovali jak Rada, tak i Parlament. Komplexnost procedury vyžadovalo velmi úzkou spolupráci všech institucí podílející se na legislativním procesu.“⁹⁰

Přijetí Lisabonské smlouvy se dotklo i této oblasti. Došlo ke změně neformální označení procedury spolurozhodování na řádný legislativní postup a jeho rozšíření na většinu oblastí, s tím souvisí i rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou v Radě. Grafický postup spolurozhodování ve všech třech čteních je zobrazen v následujícím grafu⁹¹.

⁸⁷ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: právně politologický pohled*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. 41 s.

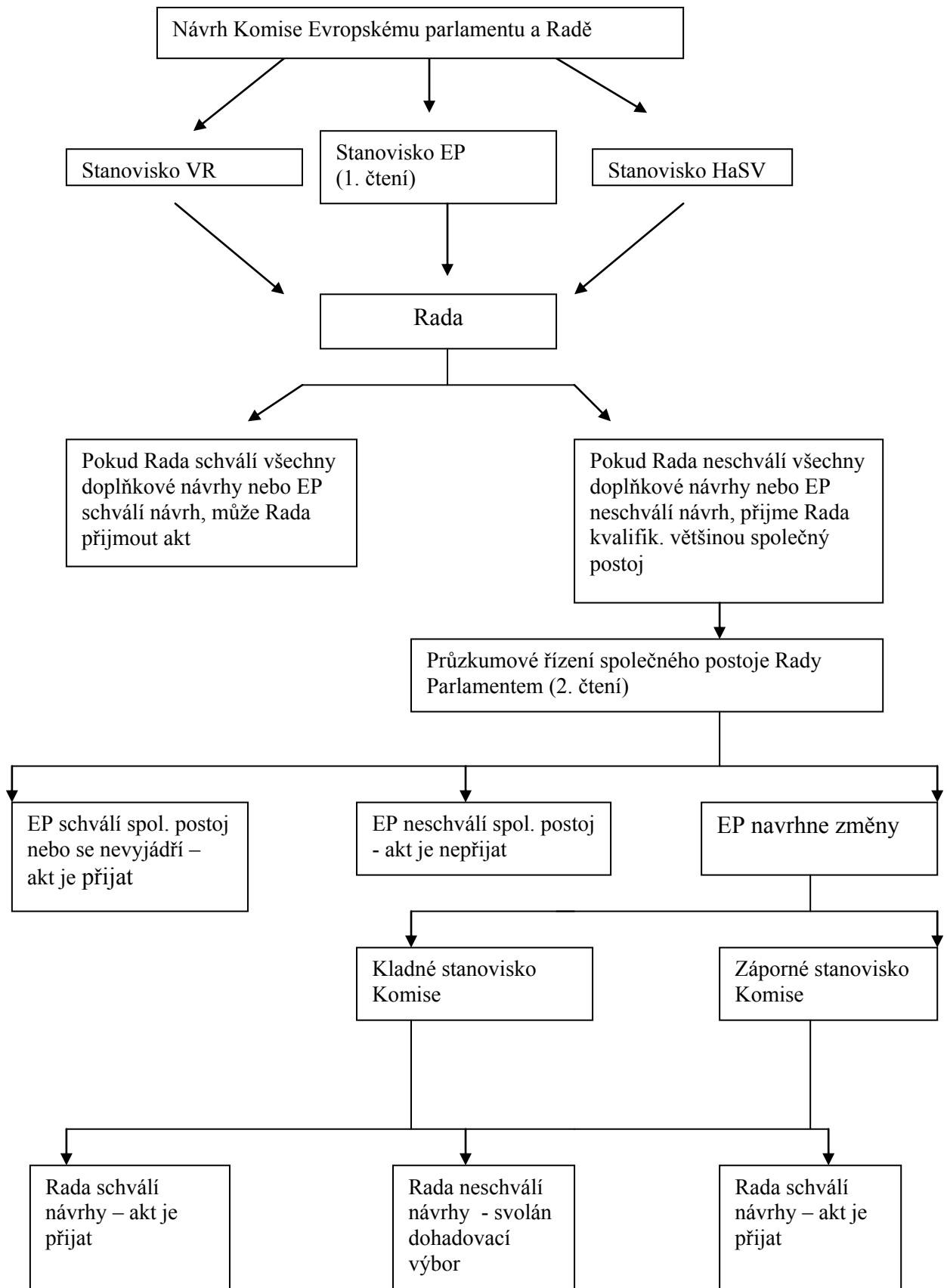
⁸⁸ BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003. 553 s.

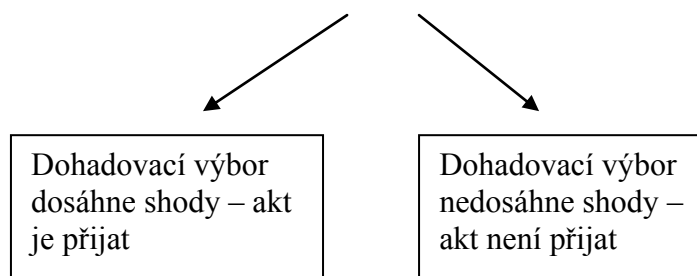
⁸⁹ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 258 – 259 s.

⁹⁰ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: právně politologický pohled*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007. 42 s.

⁹¹ Graf je převzat z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/procedure_de_codecision.gif> (navštíveno dne 17. prosince 2010).

Spolurozhodovací řízení





3.3.5 Proces souhlasu

Proces souhlasu byl zaveden Jednotným evropským aktem pro oblast vnějších vztahů a Maastrichtskou smlouvou postupně dále rozšiřován o další oblasti. Amsterodamská smlouva poté zredukovala počet oblastí pouze na otázky ústavní povahy, při uzavírání dohod o přidružení, případně dohod mající rozpočtové dopady na Unii.⁹² Souhlas byl též využíván v případech uvalování politických sankcí některému členskému státu⁹³ nebo k přijetí voleb do Evropského parlamentu.⁹⁴ Smlouva z Nice pak dále tento postup nijak výrazně neobohatila.

Proces souhlasu představoval nejjednodušší metodou rozhodování. Jednalo se o proces, kdy Rada zaujala společné stanovisko a Parlament s ním vyslovil souhlas či nikoli. V rámci legislativní procedury souhlasu náleželo Parlamentu právo veta, legislativní akt nebylo možné přijmout, pokud s takovým návrhem Parlament nesouhlasil. Rozhodnutí bylo následně přijímáno kvalifikovanou většinou.

Procedura souhlasu částečně odpovídala proceduře spolurozhodování⁹⁵, Parlament ale neměl možnost činit jakékoli změny v návrhu. Na rozdíl od procedury spolurozhodování zde nedocházelo k potřebné interakci mezi Radou a Parlamentem.

Nevýhodou této procedury byla existence nemožnosti interakce mezi jednotlivými orgány, což mělo za následek často ztíženou možnost dosažení dohod a kompromisů.

Procedura souhlasu viz následující graf.⁹⁶

⁹² HIX, Simon. *The Political System of the European Union*. 2nd ed. New York: Palgrave MacMillan 2005. 283 s.

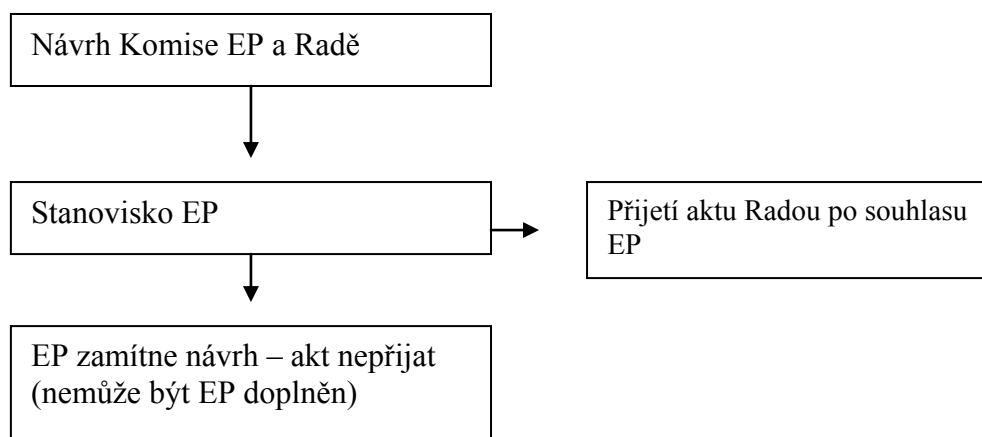
⁹³ Čl. 49 SEU

⁹⁴ SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005. 283 s.

⁹⁵ Čl. 251 SES

⁹⁶ Graf převzat z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/procedure_avis_conforme.gif> (navštíveno dne 16. prosince 2010).

Souhlasné řízení



3.3.6 Delegování legislativní pravomoci na Komisi

Této proceduře, která byla zavedena v důsledku Jednotného evropského aktu, předcházely velmi bojovné diskuse, a to přesto, že v rámci tohoto řízení mohla Komise dále vydávat pouze prováděcí předpisy. Kořeny tohoto řízení spočívají v jednání správních orgánů na počátku 60. let.⁹⁷

Procedura se odlišovala od všech předchozích, a to tím, že hlavní rozhodovací orgán Rada se vzdá části své pravomoci a přenesle jej na Komisi. Právní základ pro tuto delegovanou pravomoc jsme mohli najít v čl. 202 SES.

Rada svěřovala Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada mohla upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí. Rada si rovněž ve zvláštních případech vyhrazovala právo vykonávat tyto pravomoci přímo. Výše uvedené podmínky musely být v souladu se zásadami a pravidly, které předem Rada přijala na návrh Komise a po obdržení stanoviska Evropského parlamentu jednomyslně.

Podmínkou úspěšné delegace spočívala v tom, aby svěřené pravomoci v delegovaném aktu bylo dostatečně určité. Na druhé straně, Rada byla oprávněna udělit Komisi velmi široký prostor pro vlastní uvážení. Komise pak vydávala právní akty v rámci své diskreční pravomoci.

Nejvíce právních aktů, které Komise v delegované působnosti přijala, se týkaly oblasti hospodářské soutěže, na jejíž dodržování Komise dohlíží a za porušování těchto pravidel

⁹⁷ TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 262 s.

velmi často uděluje sankce. Většina právních aktů vydaných Komisí bylo technického charakteru.

Komise v rámci delegované působnosti podléhala kontrole, tzv. komitologii. Jednalo se o zástupce členských států, kteří vytvářeli výbory, jejichž úkol spočíval v dohlížení nad vydáváním sekundárních aktů Komisí.

I přesto, že se kontrola Komise ze strany výše zmíněných výborů se zdála být logická, institut komitologie byl velice kontroverzní. Představoval pro Komisi jisté omezení při výkonu delegovaných pravomocí, což nerespektoval požadavek zřetelného rozdělení rozhodovací pravomoci Rady a Komise, bez zasahování jednoho orgánu do rozhodování druhého, vyjádřeného i v požadavku, aby Komise nesla především politickou, nikoli právní odpovědnost, a to nejen vůči Radě, ale rovnocenně též vůči Parlamentu.⁹⁸

Lisabonská smlouva systém komitologie mění články 290 a 291 SFEU. Přijímání tzv. delegovaných aktů podle článku 290 fakticky odpovídá regulativnímu postupu s kontrolou, přijímání prováděcích aktů podle článku 291 „klasické“ komitologii. Delegované akty již nemusejí vznikat pouze na základě normy přijaté procedurou spolurozhodování. Rovněž v jejich případě de iure netřeba konzultací s národními experty.⁹⁹

3.4 Legislativní proces dle Lisabonské smlouvy

Jak už bylo zmíněno, Lisabonská smlouva velmi podstatným způsobem zasáhla do stávajícího legislativního procesu v Evropské unii. Dochází ke změně právní úpravy přijímání legislativy a s tím související zavedení dvou základních legislativních procedur – řádného a zvláštního legislativního postupu.

Spolurozhodovací proces se po přijetí Lisabonské smlouvy stal řádným legislativním procesem, který je upraven v čl. 294 SFEU. V rámci tohoto řízení jsou přijímány legislativní akty. Čl. 289 odst. 2 upravuje zvláštní legislativní řízení, které probíhá ve zvláštních případech stanovených Smlouvami. V tomto procesu je akt přijat Evropským parlamentem za

⁹⁸ BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 559 s.

⁹⁹ *Komitologie*. Dostupné na: <<http://www.euroskop.cz/8899/15362/clanek/komitologie/>> (navštíveno dne 16. října 2010).

účasti Rady nebo Radou za účasti Evropského parlamentu. Obě legislativní procedury podrobně popíšu v následující části.

3.4.1 Řádný legislativní proces

Nyní se podrobně zaměříme na jednotlivé fáze řádného legislativního procesu a pro lepší orientaci jej doplním názornými grafy.

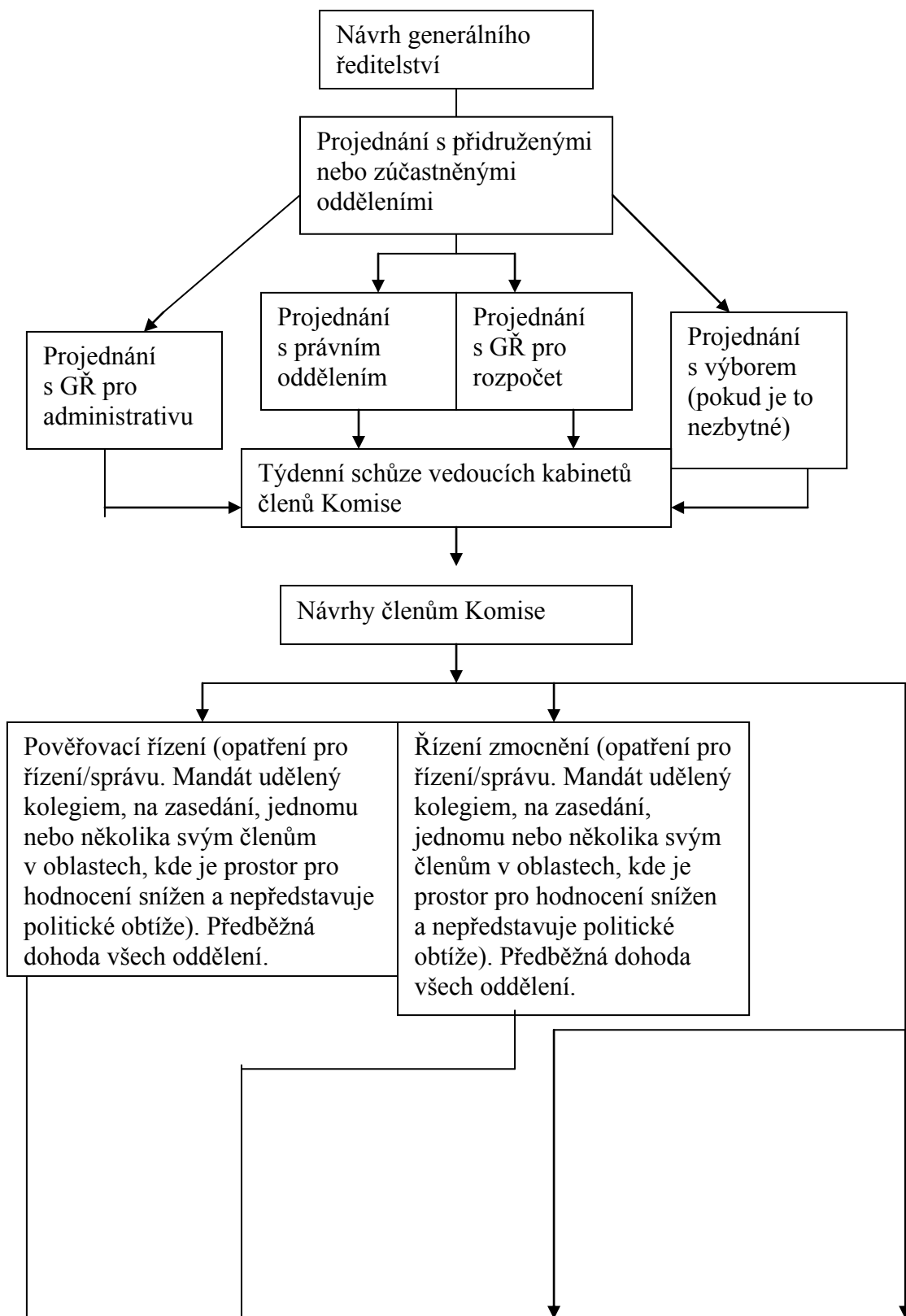
Každý právní akt má počátek v návrhu některého subjektu, který se domnívá, že daná problematika by měla být upravena závaznou normou. Je lhostejno, zda návrh právního aktu vzejde z iniciativy orgánů Unie, zájmových skupin, členského státu či nově dle Lisabonské smlouvy i z lidové iniciativy. Konečný plán návrhu nakonec končí v rukou Komise, která návrh předkládá Radě a Evropskému parlamentu.

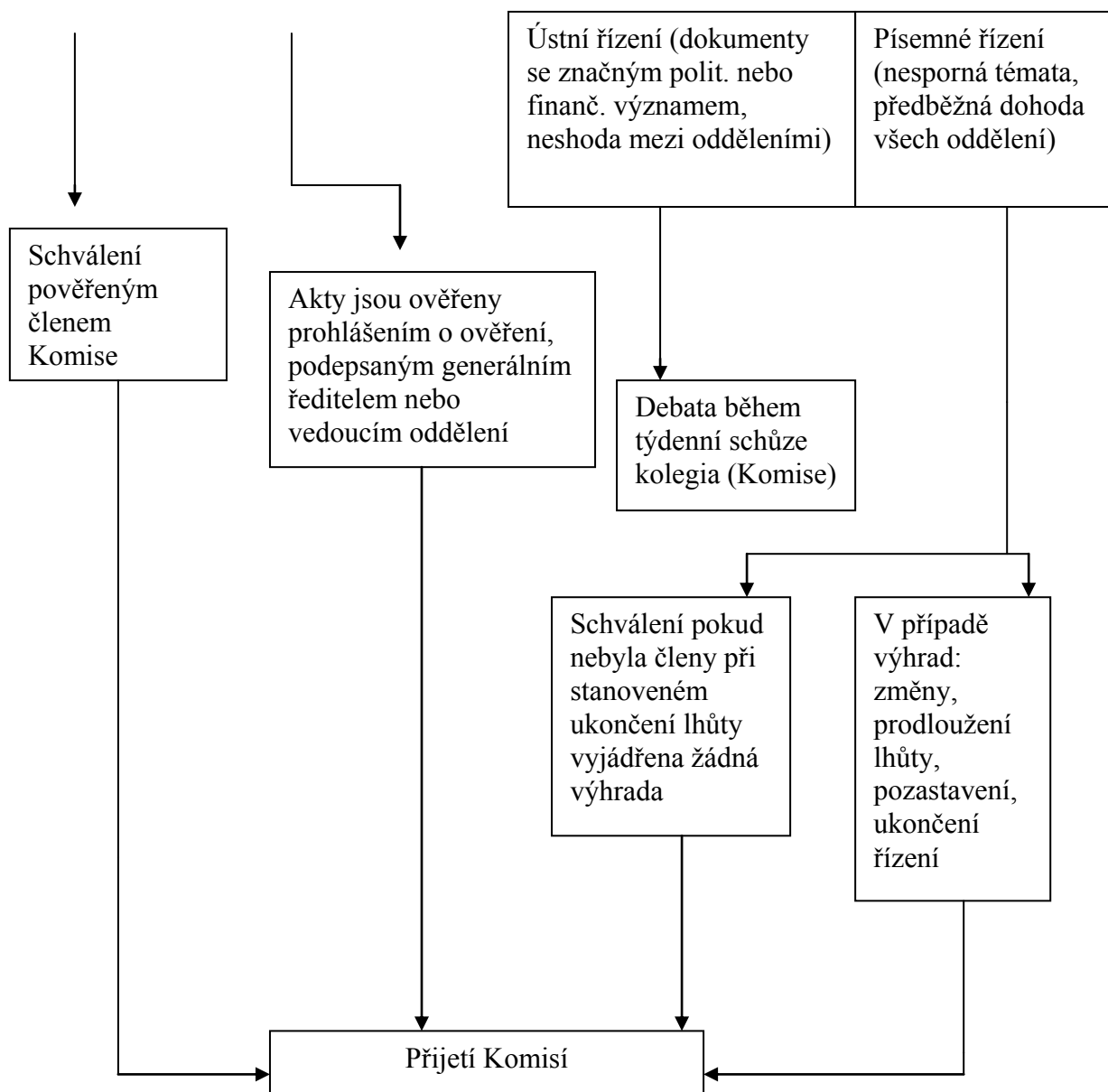
Než je však samotný návrh v Radě a Parlamentu projednán, musí být důkladně zpracován. Komise jako jedna z nejvíce byrokratických institucí v rámci Evropské unie, čítá nejvíce zaměstnanců. Tento korpus úředníků však Komisi slouží právě pro vypracovávání návrhů legislativních aktů a zabezpečují veškerý plynulý chod.

Předložený návrh putuje do jednoho z příslušných generálních ředitelství nebo odpovědnému vedoucímu oddělení. Návrh je poté projednán s přidruženými nebo zúčastněnými odděleními. Dále následuje důležitá fáze úpravy návrhu. Musí projít jazykovou korekturou, právním oddělením i projednán z finančního hlediska, z důvodu dopadu platnosti takového aktu na rozpočet Unie. Poté probíhají jednání na půdě vedoucích kabinetů, kteří k návrhu předkládají své připomínky a návrhy.

Pre - legislativní fáze končí, jakmile je o upraveném návrhu hlasováno v kolegiu komisařů. Komise vystupuje jednotně, tudíž se při hlasování musí snažit dosáhnout konsensu. Ne vždy se jí to ale daří a to především z toho důvodu, že každý komisař má jeden hlas a navíc pochází každý z jiné země, což by ho při rozhodování nemělo ovlivňovat, jelikož má být nestranný a zastupovat zájmy celé Unie. Konečným bodem je schválení návrhu legislativního aktu, jeho uveřejnění a předání dalším institucím ke schválení. Celý podrobný postup jednání Komise je názorně zobrazen v následujícím grafu¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Graf dostupný na: <http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/procedure_commission.gif> (navštíveno dne 9. prosince 2010).





Je - li zdárně ukončeno jednání v Komisi, je návrh legislativního aktu předložen Evropskému parlamentu a Radě. Nastává první čtení legislativního procesu.

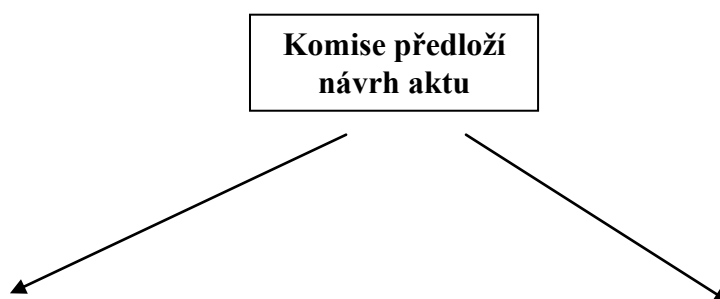
V obou klíčových institucích je zahájeno projednávání legislativního aktu. Respektive z logiky věci vyplývá, že nejprve je zahájeno jednání v Evropském parlamentě a poté v Radě. A to z důvodu toho, že Rada na konci první fáze legislativního procesu přijímá společné stanovisko, kde musí zohlednit i názor a postoj Parlamentu. Tudiž by bylo nelogické, aby tak učinila dřív, než se Parlament k návrhu vyjádří.

V Parlamentu jsou návrhy legislativních aktů v prvním čtení přiděleny zpravodajům z výborů, které k nim meritorně příslušejí. Nejdůležitější je zpravodaj pocházející z tzv. odpovědného výboru. Ten slouží jako prostředník mezi Parlamentem a dalšími zainteresovanými subjekty. Každý zpravodaj podává k návrhu legislativního aktu svoje stanoviska, která jsou nezbytnou součástí výsledné zprávy předkládané plénu Evropského parlamentu. Na půdě výborů probíhají veřejná slyšení, kterých se mohou účastnit subjekty, jež mohou být ve finále výslednou legislativou v praxi dotčeni. Nakonec probíhá ve výborech o předloženém návrhu hlasování prostou většinou. Plénum poté završí první čtení hlasováním prostou většinou.

Evropský parlament zaujme výsledné stanovisko a svůj postoj pak postoupí Radě.¹⁰¹ První čtení v Radě probíhá podobným způsobem jako v Parlamentu. Návrh legislativního aktu je přidělen pomocným orgánům. Jde o výbor stálých zástupců, v nichž jsou zastoupeny všechny členské státy. Tento orgán zvaný COREPER je ve dvojí podobě – jako COREPER I a COREPERII.

Občas se může stát, že se vyjednávání na půdě Rady komplikuje a předsednický stát je nucen zapojit neformální mechanismy typu kulatého stolu, prodloužení zasedání či neformální návrhy. Ve výjimečných případech může do procesu vstoupit i Evropská rada a to ve velmi citlivých otázkách. Nově po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost může do procesu vstoupit i předseda Evropské rady.

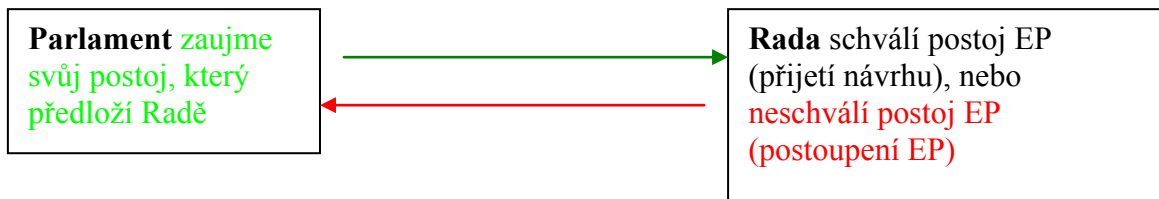
Pokud Rada dospěje do konečné fáze prvního čtení, hlasuje zpravidla kvalifikovanou většinou.¹⁰² Pokud Rada schválí postoj Parlamentu, je dotýčný akt přijat ve znění, ve kterém jej Parlament předložil a pokud Rada neschválí postoj Parlamentu, přijme svůj postoj. Musí však Parlament informovat o důvodech přijetí takového odlišeného postoje.¹⁰³ Celý postup první fáze legislativního procesu je graficky znázorněn na následujícím grafu.



¹⁰¹ Čl. 294 odst. 3 SFEU

¹⁰² Prostou většinou se v Radě v praxi hlasuje jen o procedurálních otázkách.

¹⁰³ Čl. 294 odst. 4 – 6 SFEU

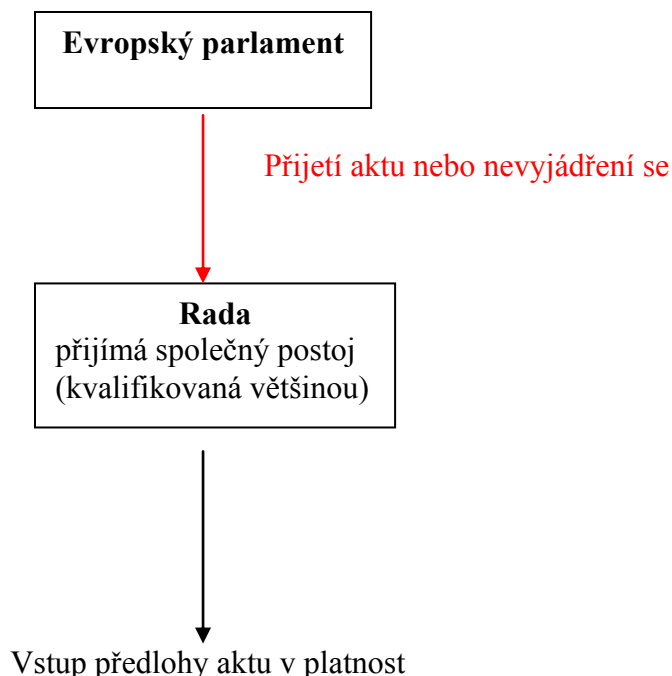


A nyní nastává druhá fáze řádného legislativního procesu. Ta probíhá opět na půdě Evropského parlamentu a Rady liší se od první fáze především tím, že zúčastněné orgány jsou již s připravovaným návrhem legislativního aktu dobře seznámeny a navíc jsou limitovány časovými lhůtami, které v první fázi nebyly.

Pokud je zdárně ukončena první fáze, Evropský parlament má lhůtu tří měsíců k tomu, aby se s předloženým postojem Rady seznámil a vyjádřil se k němu. Mohou zde nastat tři situace.

V prvním případě, může dojít k tomu, že Parlament schválí postoj Rady v prvním čtení nebo nepřijme žádné usnesení a daný akt je pak považován za přijatý a to v podobě, které odpovídá postoji Rady.¹⁰⁴ Tuto situaci znázorňuje následující graf „A“.

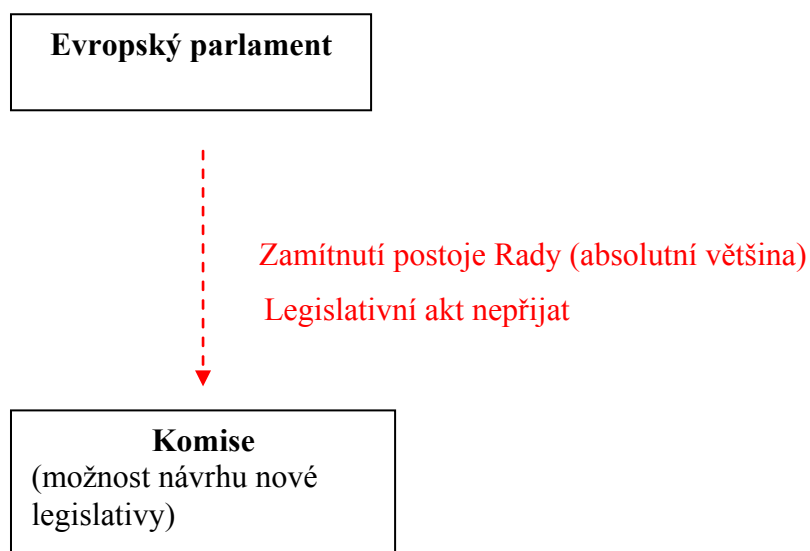
Graf „A“



¹⁰⁴ Čl. 294 odst. 7 písm. a) SFEU

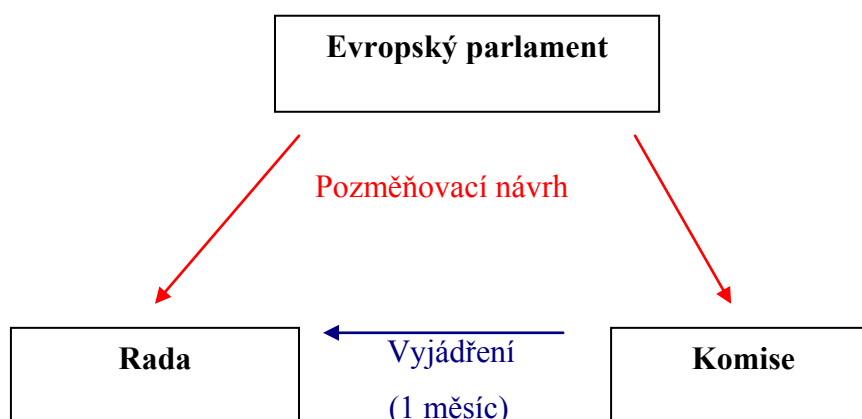
Druhou možností je zamítnutí postoje Rady Parlamentem v prvním čtení a to většinou hlasů všech členů Parlamentu. Daný akt je následně považován za nepřijatý.¹⁰⁵ Varianta „B“ je zobrazena na následujícím grafu.

Graf „B“



Poslední třetí možností je situace, která se stává obecně nejčastěji. Dochází zde ze strany Parlamentu k přijetí pozměňovacích návrhů k postoji Rady a to většinou hlasů všech členů Parlamentu. Takovýto pozměněný text návrhu aktu je poté postoupen Radě a Komisi, která k těmto změnám zaujme stanovisko.¹⁰⁶ Tímto jednáním si Evropský parlament uchovává prostor pro prosazování vlastních stanovisek do legislativního návrhu a ukotvení si rovnoprávného postavení s Radou. Variantu „C“ popisuje následující graf.

Graf „C“



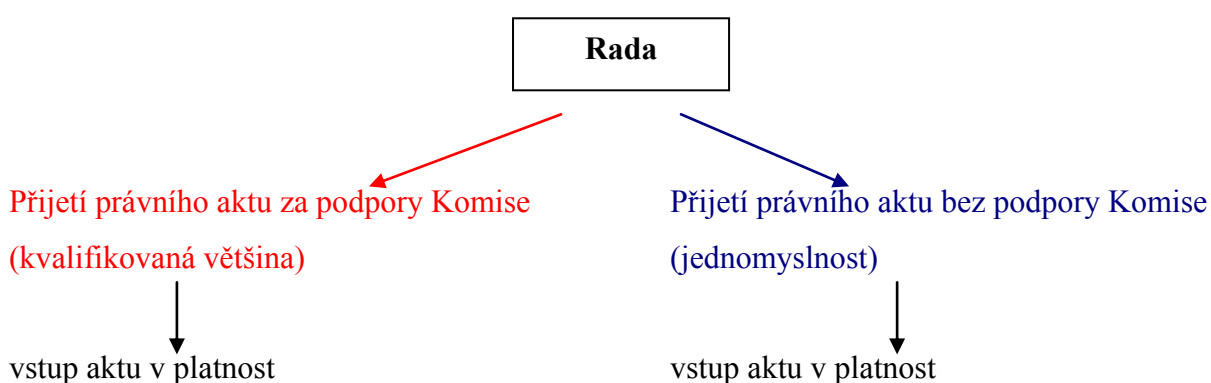
¹⁰⁵ Čl. 294 odst. 7 písm. b) SFEU

¹⁰⁶ Čl. 294 odst. 7 písm. c) SFEU

Pakliže je završeno druhé čtení v Evropském parlamentu nastává podstatný mezník legislativního procesu. Návrh legislativního aktu je v rukou Rady, která o něm musí do tří měsíců rozhodnout. I zde však mohou nastat různé situace.

Rada může s návrhem legislativního aktu souhlasit v takové podobě, v jakém jej Parlament předložil. Pokud Komise svým závěrem Parlament podpoří, pak je akt schválen Radou kvalifikovanou většinou. Komisi se může ale též vyjádřit negativně a s Parlamentem nesouhlasit. V tom případě pak Rada může přijmout akt pouze jednomyslně.¹⁰⁷ Varianta schválení aktu je znázorněna v grafu „D“.

Graf „D“



Druhou možností je zamítnutí aktu Radou a svolání tzv. dohavadacího výboru. Svolává ho předseda Rady po dohodě s předsedou Evropského parlamentu a to ve lhůtě šesti týdnů. O návrzích změn, ke kterým Komise zaujala zamítavé stanovisko, rozhoduje Rada jednomyslně.¹⁰⁸

Ustavením dohavadacího výboru nastává třetí fáze legislativního procesu. Cílem dohavadacího výboru je ve lhůtě šesti týdnů dosáhnout přijetí shody o společném návrhu legislativního aktu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament. Dohoda je přijata na základě postojů Evropského parlamentu a Rady v druhém čtení. Důležitou součástí dohavadacího výboru je též Komise, která se jednání účastní a vyvíjí činnost nutnou ke sblížení postojů Rady a Parlamentu. Navrhovaný akt musí být v průběhu šesti týdnů schválen jak Parlamentem, tak i Radou.

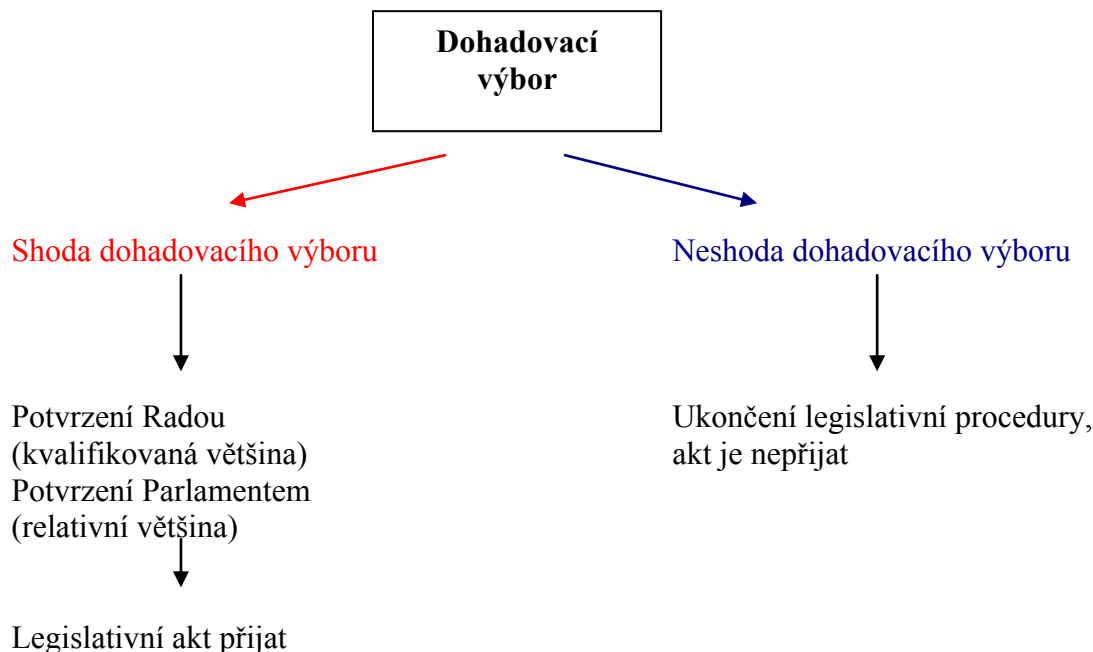
Neschválí-li dohavadací výbor v dané lhůtě šesti týdnů společný návrh, je akt nepřijat. Pokud dohavadací výbor společný návrh přijme, musí Evropský parlament nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů, a Rada kvalifikovanou většinou, ode dne přijetí společného

¹⁰⁷ Čl. 294 odst. 8 písm. a) SFEU

¹⁰⁸ Čl. 294 odst. 8 písm. b) SFEU

postojí do šesti týdnů, navrhovaný akt přijat. Pokud tak neučiní je akt nepřijat.¹⁰⁹ Poslední fáze legislativního procesu je zobrazena následujícím grafem „E“.

Graf „E“



Smlouva o fungování Evropské unie připouští možnost prodloužení lhůt tří měsíců a šesti týdnů, které jsou stanoveny v rámci legislativního procesu. Děje se tak z podnětu Evropského parlamentu ne Rady. Lhůty mohou být u první z nich prodlouženy nejvýše o měsíc, u druhé pak nejvýše o dva týdny.¹¹⁰

3.4.2 Zvláštní legislativní postup

Zvláštní legislativní postup, který je upraven v čl. 289 odst. 2 zahrnuje všechny ostatní způsoby přijímání legislativy. Jde o další způsoby, které se v průběhu evropské integrace postupně formovaly. Výjimkou je jen tzv. kooperační postup, který do SFEU nebyl vůbec převzat.¹¹¹

Jak stanoví SFEU právní akty přijímá buď Evropský parlament za účasti Rady, nebo Rada za účasti Evropského parlamentu. Přičemž je ale stanoveno, že v konkrétním článku

¹⁰⁹ Čl. 294 odst. 13 SFEU

¹¹⁰ Čl. 294 odst. 14 SFEU

¹¹¹ *The Union's decision – making procedures*. Dostupné na: <http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures_en.htm> (navštíveno dne 11. ledna 2011).

smlouvy je uvedeno, který z těchto orgánů je hlavním činitelem v daném legislativním procesu. Je – li tímto hlavním činitelem Rada, pak platí, že Radě je předkládán návrh aktu a Rada je povinna vyžádat si stanovisko příslušného orgánu.¹¹²

Mezi zvláštní legislativní proces spadá několik druhů legislativních procedur. Nejrozšířenějším typem je konzultační procedura, dalším velmi nezbytným procesem je postup, kdy Rada rozhoduje se souhlasem Evropského parlamentu. Poslední ze zvláštních legislativních procedur je pak případ, kdy Evropský parlament rozhoduje z vlastního podnětu, tj. že nerozhoduje na návrh Komise.

Za zvláštní legislativní proces dále SFEU v čl. 314 považuje též schvalování ročního rozpočtu Evropské unie.

Procedura konzultace je postup, při němž má Parlament právo vyjádřit se k návrhu Komise. Tuto proceduru vyžaduje Lisabonská smlouva v situacích jako je přijímání opatření, která se týkají sociálního zabezpečení osob využívajících práva volného pohybu, v některých oblastech spadajících do prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Konzultace se též využívá v otázce harmonizace nepřímých daní, u některých opatření sociální politiky, politiky životního prostředí nebo vybraných opatření týkajících se evropských institucí atd.¹¹³

V rámci procedury konzultace je úloha Evropského parlamentu omezená. Rada v těchto případech rozhoduje po konzultaci Evropského parlamentu, a jeho stanovisko tedy není právně závazné. Rada je však povinna Parlament konzultovat, přičemž tato podmínka musí být splněna, aby byl příslušná akt platný. Nicméně názor poslanců není pro Radu závazný. Rada v procesu konzultace rozhoduje převážně jednomyslně, často v případech citlivých politických otázek. Může však rozhodovat i kvalifikovanou většinou.¹¹⁴

Druhým, v minulosti velmi často používaným, zvláštním legislativním procesem je souhlas. Zde je postavení Evropského parlamentu oproti metodě konzultace již daleko větší a to v zásadě z toho důvodu, že Parlament má právo veta. Bez jeho souhlasu tedy nemůže být právní akt přijat. Nicméně Parlament postrádá možnost navrhovat změny takového aktu. Parlament s daným aktem musí dát souhlas a to nadpoloviční většinou všech svých členů.

¹¹² SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 876 s.

¹¹³ *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU*. Dostupné na: <<http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/link-dossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064>> (navštíveno dne 21. ledna 2011).

¹¹⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 876 s.

Souhlas Parlamentu se vyžaduje v takových oblastech, jako jsou sankce vůči členskému státu, který by se dopustil porušování sdílených evropských hodnot, schvalování žádosti o přijetí nového členského státu, nebo v oblasti justiční spolupráce.¹¹⁵

Poslední skupinou jsou případy, kdy rozhoduje Evropský parlament ze svého vlastního podnětu. Jedná se o tři ustanovení, podle nichž má Evropský parlament přijmout úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů¹¹⁶, pravidlo pro výkon vyšetřovacího práva¹¹⁷ a statut a obecné podmínky výkonu veřejného ochránce práv.¹¹⁸ Jde tedy o záležitosti, které se Evropského parlamentu bezprostředně dotýkají.

V tomto zvláštním legislativním procesu rozhoduje Evropský parlament na základě stanoviska Komise a se souhlasem Rady, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, případně jednomyslně, nebo se souhlasem Rady i Komise, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou a Komise se usnáší většinou hlasů svých členů v souladu s čl. 250 SFEU.¹¹⁹

Lisabonská smlouva zavedla ještě jednu velmi podstatnou změnu – zjednodušený postup pro přijímání změn zakládajících smluv v podobě tzv. přechodové klauzule (passarelle).¹²⁰ Tento postup umožňuje, aby Evropská rada se souhlasem Evropského parlamentu rozhodla jednomyslně, že v určité oblasti nebo v určitém případě, kde rozhoduje Rada jednomyslně, bude Rada napříště rozhodovat kvalifikovanou většinou nebo že v určité oblasti, kde jsou legislativní akty přijímány zvláštním legislativním postupem, bude napříště platit pro přijímání těchto aktů řádný legislativní postup, tedy klasická spolurozhodovací procedura.¹²¹ Jedná se v podstatě o nepřímou změnu zakládajících smluv, aniž by k ní bylo zapotřebí ratifikace členskými státy v souladu s jejich ústavními procedurami jako u běžné mezinárodní smlouvy. Absence řádného ratifikačního procesu jako nezbytného předpokladu přijetí mezinárodněprávního závazku či přenosu pravomocí suverénního státu na mezinárodní organizaci je vyvážena právem každého vnitrostátního parlamentu odmítnout připravovanou iniciativu (tzv. institut červené karty).

¹¹⁵ *Rozhodování v Evropské unii*. Dostupné na: <http://europa.eu/institutions/decision-making/index_cs.htm> (navštíveno dne 21. ledna 2011).

¹¹⁶ Čl. 223 odst. 2 SFEU

¹¹⁷ Čl. 226 odst. 3 SFEU

¹¹⁸ Čl. 228 odst. 4 SFEU

¹¹⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 877 s.

¹²⁰ Čl. 48 odst. 7 SEU

¹²¹ *Rozhodování v EU*. Dostupné na: <<http://www.euroskop.cz/8900/sekce/zmeny-po-lisabonske-smlouve/>> (navštíveno dne 22. ledna 2011).

Podle Ondreje Hamuláka tak členské státy získaly dvojitou možnost zvrátit použití této metody změny mezinárodních smluv, a to jednak hlasováním v Evropské radě a dále pak nesouhlasným stanoviskem národního parlamentu.¹²²

Lisabonská smlouva stanoví, že návrh se oznámí vnitrostátním parlamentům, které mají lhůtu šesti měsíců ode dne tohoto oznámení k případnému vyslovení nesouhlasu.¹²³ Vysloví – li některý vnitrostátní parlament svůj nesouhlas, nemůže být rozhodnutí Evropskou radou přijato.¹²⁴

Úprava v Lisabonské smlouvě nestanoví, zda vnitrostátní parlamenty mají právo odmítnout iniciativu na základě přechodové klauzule jako celek, anebo u vícekomorových parlamentů každou komorou zvlášť. Je proto na jednotlivých státech, aby si v souladu s jejich ústavněprávními pravidly tuto otázku upravily.¹²⁵ V České republice tuto problematiku řeší novela jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu, přijatá v květnu 2009.¹²⁶ Podle ní je zapotřebí k uplatnění veta Parlamentu České republiky považovat vyslovení nesouhlasu s příslušnou iniciativou i jediné z komor Parlamentu. Jednací řády obou komor předpokládají předběžný vázaný mandát pro vládu, zatímco zachovávají šestiměsíční lhůtu, stanovenou článkem 48 odst. 7 SEU, během které mohou zablokovat použití přechodové klauzule přímo ze Smlouvy. Pro český Parlament tak existuje dvojí pojistka – jednak možnost využití tzv. červené karty, ale zároveň i nutnost aktivně schválit mandát vlády pro použití *passareilly*. V souvislosti s tím se rozvinula silná debata, zda je nutné vnitrostátně přijímat ještě tuto další pojistku, když právo veta obou komor Parlamentu efektivně vyplývá z čl. 48 SEU.

Lisabonská smlouva současně zavedla ještě institut tzv. zvláštní přechodové klauzule. Ta předpokládá stejný mechanismus, včetně práva veta každého vnitrostátního parlamentu, ale s tím rozdílem, že rozhodnutí přijímá Rada po konzultaci s Evropským parlamentem. Tato přechodová klauzule se používá v oblasti rodinného práva s mezinárodním prvkem.¹²⁷

¹²² HAMULÁK, Ondrej. *Postavení národních parlamentů v novém smluvním uspořádání Evropské unie*. In *Naděje právní vědy*. 1. vydání. Býkov: Aleš Čeněk, 2008. 475 s.

¹²³ *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy*. Článek dostupný v pdf na: <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>> (navštíveno dne 22. ledna 2011).

¹²⁴ Členskými státy nicméně nic nebrání v tom, aby tuto ex post parlamentní kontrolu vlastní exekutivy doplnily rovněž o kontrolu preventivní.

¹²⁵ *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy*. Článek dostupný v pdf na: <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>> (navštíveno dne 22. ledna 2011).

¹²⁶ Zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁷ Čl. 81 odst. 3 SFEU

4. Odůvodnění právních aktů, jejich vyhlášení a vstup v platnost

Poslední kapitolu věnuji problematice vyhlášení právních aktů a jejich platnosti, neboť i ta doznala po přijetí Lisabonské smlouvy několika změn. Oproti dřívější úpravě obsahuje nově článek 297 SFEU změny, které vyplývají zejména se zavedením členění právních aktů na legislativní a nelegislativní.

V případě legislativních aktů platí zásada, že je podepisují předseda Evropského parlamentu a předseda Rady. Pokud je legislativní akt přijímán zvláštním legislativním postupem, podepisuje ho buď předseda Evropského parlamentu, nebo předseda Rady. Je to dáno tím, že akty v tomto případě jsou přijímány Evropským parlamentem za účasti Rady nebo naopak Radou za účasti Evropského parlamentu.¹²⁸ Všechny legislativní akty musí být též uveřejněny v Úředním věstníku Evropské unie, ale nezveřejňují se ve vnitrostátních sbírkách právních předpisů.

Magdaléna Svobodová upřesňuje, že: „V Úředním věstníku Evropské unie se obecně publikují především dokumenty uvedené explicitně ve Smlouvách a dále také další dokumenty na základě sekundární legislativy. Podrobnosti dosud upravovalo nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 104/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. V souladu s čl. 13 odst. 1 tohoto nařízení se některé dokumenty publikují obligatorně, některé na základě čl. 13 odst. 2 se zveřejňují, pokud je to možné. Také nová Smlouva o fungování Evropské unie předpokládá přijetí nařízení, které upraví podmínky zveřejnění dokumentů týkajících se legislativních postupů a to čl. 15 odst. 3 pátý pododst. SFEU.“¹²⁹

Vyhlášení právního aktu v Úředním věstníku Evropské unie je podmínkou pro jeho vstup v platnost. Na rozdíl od českého práva, právo Evropské unie nerozlišuje pojmy platnost a účinnost normy. Sekundární právní akty tedy musí být včas a řádně vyhlášeny, přičemž platnost aktů nastává dnem, který je v nich stanoven a pokud stanoven není, pak dvacátým dnem od vyhlášení. Z logiky věci vyplývá i fakt, že akt může vstoupit v platnost dnem

¹²⁸ Čl. 297 odst. 1 SFEU

¹²⁹ SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 896 s.

předcházejícím jeho vyhlášení ve věstníku. Judikatura Soudního dvora Evropské unie tuto možnost připouští¹³⁰ avšak pouze ve výjimečných případech.

Co se týká nelegislativních aktů, ty přijímá výhradně Komise a tudíž je i sama podepisuje, respektive její předseda. U obecných sekundárních aktů ve formě nařízení, rozhodnutí a směrnic, která nejsou legislativními akty, platí pro vyhlášení podmínky vymezené ve SFEU. Nařízení se vždy vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie a vstupují v platnost dnem, který je v nich uveden, jinak dvacátým dnem po vyhlášení, tedy stejně jako legislativní akty. U směrnic, které jsou určeny všem členským státům, platí totéž co pro nařízení. Avšak v případě rozhodnutí a směrnic určených jen pro některé státy platí, že se oznamují jen těmto vybraným státům a nabývají účinku tímto oznámením.¹³¹ Přičemž SFEU nijakým způsobem nespecifikuje způsob takového oznámení.

Pro rozhodnutí, ve kterých není uvedeno, komu jsou určena, platí stejné podmínky pro vyhlášení jako u nařízení a směrnic určené všem členským státům. Rozhodnutí, v nichž je uvedeno, komu jsou určena, se oznamují pouze těm, jimž jsou určena a nabývají účinku svým oznámením. Zvláštní režim zveřejňování platí pro akty Evropské centrální banky. Ta může rozhodnout o zveřejnění svých rozhodnutí, doporučení a stanovisek podle čl. 132 odst. 2 SFEU. Jedná se o *lex specialis* ve vztahu k čl. 297 SFEU. Ve výčtu aktů dle čl. 132 odst. 2 SFEU však nenalezneme nařízení, které Evropská centrální banka též přijímá. Pro nařízení bude proto platit obecné pravidlo, že se vždy vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie.¹³²

Každý vydaný právní předpis musí být řádně označen. Musí obligatorně obsahovat preambuli, v níž je obsaženo odůvodnění právního aktu a odkaz na návrhy a stanoviska, které byly v souladu se SFEU předloženy. Odůvodnění zahrnuje podstatné důvody, které vedly k vydání právního aktu. Součástí označení aktu je i název orgánu, který příslušný předpis přijal. Po označení příslušného orgánu je uvedeno číslo právního aktu. Číslování má vždy svá specifická pravidla. Nařízení se číslovají podobně jako české zákony. Po pořadovém čísle právního předpisu v příslušném kalendářním roce následuje za lomítkem poslední dvojčíslí nebo celé čtyřčíslí tohoto roku. U směrnic a rozhodnutí je pořadí obráceno, tj. napřed je uveden rok a za lomítkem číslo.

Úřední věstník Evropské unie je jediné periodikum, které vychází každý pracovní den ve všech úředních jazycích Evropské unie. Vydává ho Úřad pro úřední tisky Evropské unie se

¹³⁰ C - 114/81 Tunnel Refineries v. Council [1982] ECR 3107

¹³¹ Čl. 297 odst. 2 SFEU

¹³² SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 897 s.

sídlem v Lucemburku.¹³³ Obsahuje dvě navzájem příbuzné řady – „L“ pro právní předpisy a „C“ pro informace a oznámení a Doplňky „S“ pro veřejná nabídková řízení. Existuje rovněž elektronický oddíl řady „C“, známý jako Úřední věstník „C E“. Dokumenty, které jsou publikovány v Úředním věstníku „C E“, jsou vydávány pouze elektronicky. Úřední věstník je veden v písemné podobě, postupem času ale nabyl značného objemu a jeho uchování v písemné podobě se stává značně náročné. Z toho důvodu a zejména z důvodu rychlosti a snadné dostupnosti všech právních předpisů, které obsahuje je proto i veřejně dostupný prostřednictvím internetu¹³⁴.

¹³³ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 99 s.

¹³⁴ *Úřední věstník Evropské unie*. Dostupné na: <<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=cs>> (navštíveno dne 3. března 2011).

5. Závěr

Cílem celé práce bylo osvětlit problematiku legislativního procesu v Evropské unii a především zodpovědět otázku, zda přijetí Lisabonské smlouvy nějakým výrazným způsobem ovlivnilo způsob přijímání právních aktů v rámci Evropské unie.

Již v první kapitole jsem se zaměřila na charakteristiku jednotlivých právních aktů. Zde je patrné, že změn doznalo především nové dělení právních aktů na akty legislativní, nelegislativní a prováděcí. Lisabonská smlouva zrušila tradiční pilířovitou strukturu a s ní i vymezení aktů na komunitární a unijní. Tímto bylo docíleno především zjednodušení členění aktů v závislosti na druhu legislativního procesu, na jehož základě byl daný akt přijat. Jednotlivé druhy sekundárních aktů, tedy nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska, zůstaly z hlediska jejich náležitostí bez větších změn.

Druhá kapitola pojednávala o problematice institucí, jež se podílejí na legislativním procesu. Je podstatné zmínit, že v rámci Evropské unie neexistuje klasické členění na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Tento fakt má dopad i na samotný proces přijetí aktu. Legislativního procesu se účastní tři nejdůležitější orgány a to Komise, Rada a Parlament a současně na něj působí i řada dalších podpůrných orgánů. Úkolem institucí je dosáhnout kompromisu na přijetí aktu. Cesta k cíli však bývá často velmi zdlouhavá a komplikovaná, což mnohdy vede k její netransparentnosti. Lisabonská smlouva v této oblasti nepřinesla výrazné změny, jež by se dotkly postavení institucí v rámci legislativního procesu. Došlo zde ale ke změně ve stanovení výše počtu členů Evropského parlamentu a novému způsobu sestavování Komise. Podstatnější změnou bylo zavedení nových funkcí stálého předsedy Evropské rady a Vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Jedním z hlavních úkolů Lisabonské smlouvy bylo zjednodušit přijímání legislativních aktů v rámci Evropské unie a její přiblížení více občanům institutem občanské iniciativy. V části třetí kapitoly jsem se proto zaměřila na srovnání legislativního procesu před přijetím Lisabonské smlouvy a po jejím vstupu v platnost. Vzhledem k dalšímu rozšiřování Evropské unie bylo nutno řešit problém, jak najít mechanismus vhodný pro dosažení kompromisu mezi tak velkým počtem států. Lisabonská smlouva se snažila najít řešení v novém stanovení kvalifikované většiny v Radě. Přestože takovýto návrh byl schválen a jeho faktické fungování se přesouvá až na rok 2014 s možností využití „starého“ systému do roku 2017, jsem přesvědčená, že se najdou státy, které po čase nebudou s metodou spokojeny a i vzhledem k dalšímu rozšíření, budou požadovat další změnu kvalifikované většiny. Hlavním přínosem

Lisabonské smlouvy však bylo zjednodušení členění legislativních procedur. Došlo k zavedení základního členění na dva druhy legislativních postupů a to řádného a zvláštního. Řádný legislativní proces vlastně vznikl pouhým přejmenováním procedury spolurozhodování. Jeho fáze a účast jednotlivých institucí zůstaly zachovány. Zvláštní legislativní proces zahrnul všechny zbývající legislativní procedury.

Přiblížení se Evropské unii občanům pojala Lisabonská smlouva zavedením několika dalších institutů. Především pak vtažením Listiny základních práv Evropské unie do primárního práva, podrobným systematickým vymezením pravomocí Evropské unie, formálním zakotvením koncepce oboustranné flexibility, institutem občanské iniciativy či posílením role národních parlamentů.

Poslední kapitola diplomové práce byla věnována problematice formálních náležitostí jednotlivých aktů Evropské unie. Zmínila jsem podmínky vyhlášení právních aktů i možné způsoby nabytí platnosti.

Pokud bych měla na závěr zodpovědět na výzkumnou otázku, jež jsem si položila v úvodu práce, musím konstatovat, že Lisabonská smlouva významným pozitivním způsobem zasáhla do podoby legislativního procesu v Evropské unii. První hypotéza, která předpokládala, že nedošlo k výraznější změně, je vyvrácena faktem, že Lisabonská smlouva zavedla nové třídění legislativních aktů, rozčlenění legislativních procedur na dvě základní kategorie a zavedla několik nových důležitých institutů. Druhá hypotéza potvrdila, že díky „nové“ smlouvě se stala problematika legislativního procesu v Evropské unii přehlednější, transparentnější a srozumitelnější i pro laiky a přiblížila se tak více obyvatelům Unie. Poslední hypotéza předpokládající fakt, že Lisabonská smlouva negativně ovlivnila legislativní proces v Evropské unii, byla tímto taktéž vyvrácena.

Nicméně, dle mého názoru by mělo postupem času dojít k rázné úpravě řádného legislativního procesu. Většina právních aktů je přijímána touto procedurou a jeho velmi zdoluhavý postup a komplikovanost často vede k neúspěšnému konci. V tomto případě by však muselo dojít k dohodě všech členských států. To je ale při jejich velkém počtu a zarputilému zastávání národních zájmů velmi těžký úkol.

6. Literatura

6.1. Monografie

- BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003
- DOČKAL, Vít, KANIOK, Petr, ZÁVĚŠICKÝ, Jan. *Evropský Parlament*. 1. vydání. Brno: MU, 2007
- GERLOCH, Aleš, WINTER, Jan. *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek České republiky*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009
- HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005
- HAMULÁK, Ondrej. *Postavení národních parlamentů v novém smluvním uspořádání Evropské unie*. In *Naděje právní vědy*. 1. vydání. Býkov: Aleš Čeněk, 2008
- HAMULÁK, Ondrej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky: Reflexe členství a otázek evropského práva v ústavní judikatuře*. 1. vydání. Praha: Leges, 2010
- HANLON, James. *European community law*. 3rd edition. London: Sweet and Maxwell, 2003
- HAYES – REYNISHAW, Fiona, WALLACE, Helen. *The Council of Ministers*. 2nd edition. Handmills: Palgrave, 2006
- HIX, Simon. *The Political System of the European Union*. 2nd edition. New York: Palgrave MacMillan, 2005
- JANKU, Martin. *Evropská unie – právní systém Evropského společenství*. 1. vydání. Praha: Computer Press, 2002.
- JANKU, Martin, JANKU, Linda. *Vybrané kapitoly z práva Evropské unie*. 1. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2003
- KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002
- MATHIJSEN, P. S. R. F. *A guide to European Union Law as amended by Treaty of Lisbon*. 10th edition. London: Thomson Reuters Limited, 2010
- MOKRÁ, Lucia. *Rozhodovací procesy v Európskej únii a koordinácia rozhodovacích procesov v Slovenskej republike*. In *Ústavný poriadok Európskej únie a jeho vplyv na ústavu a zákony členských štátov*. 1. vydání. Bratislava: PF Univerzity Komenského v Bratislavě, 2007
- OUTLÁ, Veronika a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006

- PELTRÁN, Antonín a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2009
- PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva*. 1. vydání. Praha: Linde, 2010
- SIMON, Denys. *Komunitární právní řád*. 1. vydání. Praha: Aspi, 2005
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010
- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I.: Ústavní základy Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007
- ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010
- TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006
- TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5. vydání. Praha: Linde Praha, a.s, 2006
- TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. vydání. Praha: Leges, 2010
- ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: právně politologický pohled*. 1. vydání. Praha: Linde, 2007
- ZBÍRAL, Robert. *Teorie a praxe vyjednávání v Radě Evropské unie*. 1. vydání. Brno: MU, 2008

6.2. Právní předpisy

Smlouva o fungování Evropské unie

Smlouva o Evropské unii

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 104/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise

Zákon č. 162/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

6.3. Judikáty

- C - 16 -18/59 Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft gmbh v High Authority [1960] ECR 174
- C - 26/62 Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration [1963] ECR 1
- C - 9/70 Grad v Finanzamt Traunstein [1970] ECR 825
- C - 34/73 Fratelli Variola Spa v. Amministrazione Delle Finanze Dello Stato [1973] ECR 981
- C - 41/74 Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337
- C - 138/79 Roquette Frères v. Council [1980] ECR 3333
- C - 139/79 Maizena v. Council [1980] ECR 3393
- C - 114/81 Tunnel Refineries v. Council [1982] ECR 3107
- C - 4/83 Von Colson and Kamann v. Land Nordrhein-Wetsfalen [1984] ECR 1891
- C - 272/83 Commission v. Italy [1958] ECR 1058
- C - 152/84 Marshall v Southampton and South West Hampshire AHA [1986] ECR 723
- C - 361/88 Commission v. Germany [1991] ECR I-2567
- C - 6 and 9/90 Francovich and Bonifaci v. Italy [1991] ECR I-5357
- C - 65/93 European parliament v. Council [1993] ECR I-643
- C - 84/94 United Kingdom v. Council [1996] ECR I-5755

6.4. Internetový zdroj

Analýza dopadů Lisabonské smlouvy. <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

Komitologie. <<http://www.euroskop.cz/8899/15362/clanek/komitologie/>>.

Lisabonská smlouva. <<http://www.euroskop.cz/192/sekce/lisabonska-smlouva---ke-stazeni/>>.

Probíhající legislativní proces v EU. <<http://eu.komora.cz/legislativni-proces.php>>.

Přímý účinek. <http://sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=EU_229.
HTM>.

Rozhodování v EU. <<http://www.euroskop.cz/8896/sekce/vyvoj-rozhodovani-o-evropske-legislative/>>.

Rozhodování v EU. <<http://www.euroskop.cz/8898/sekce/faze-legislativniho-procesu-v-eu/>>.

Rozhodování v EU. <<http://www.euroskop.cz/8900/sekce/zmeny-po-lisabonske-smlouve/>>.

Rozhodování v Evropské unii. <http://europa.eu/institutions/decision-making/index_cs.htm>.

The Union's decision – making procedures. <http://europa.eu/scadplus/constitution/procedures_en.htm>.

Úřední věstník EU. <<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=cs>>.

Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU. <<http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/link-dossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064>>.

<http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/procedure_de_codecision.gif>.

<http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/procedure_avis_conforme.gif>.

<http://eur-lex.europa.eu/cs/droit_communautaire/procedure_commission.gif>.

Shrnutí

Diplomová práce pojednává o problematice legislativního procesu v Evropské unii a schvalování a přijímání sekundárních aktů Unie. Základní cíl práce je komparace stavu legislativní procedury před přijetím Smlouvy o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva) a po jejím přijetí, a dále zkoumání zda mělo přijetí smlouvy významný vliv na tvorbu sekundárních aktů.

Práce je postupně členěna do čtyř základních kapitol. Kapitola první osvětluje základní definice a dělení pramenů práva Evropské unie na primární a sekundární. Je obecně charakterizován význam pramenů a současně je zde i zahrnuta problematika úpravy sekundárních aktů bývalého druhého a třetího pilíře Evropské unie v souvislosti se změnami, které přinesla Lisabonská smlouva. Dále je pak podrobně vysvětleno členění jednotlivých sekundárních aktů (nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanoviska) a jsou vymezeny jejich podstatné rysy.

Druhá kapitola obsahuje popis orgánů, které se účastní schvalování právních aktů, jsou vymezeny jejich pravomoci a postavení v dané legislativní proceduře. Zároveň jsou zde i charakterizovány změny, jež nastaly u jednotlivých institucí po přijetí Lisabonské smlouvy.

Jádrem celé práce je charakteristika všech legislativních procedur, kterými jsou tyto sekundární akty přijímány. V rámci třetí kapitoly je postupně osvětlen nejprve samotný pojem legislativní proces, přičemž je rozdílně poukazováno na druhy legislativních procedur před přijetím Lisabonské smlouvy a po jejím vstupu v platnost. Podkapitoly se postupně nejprve zabývají procesy konzultace, spolupráce, souhlasu, spolurozhodování či delegováním legislativní pravomoci na Komisi, včetně jejich historického vývoje. Zahrnují všechny fáze legislativního procesu od návrhu Komise, přes jednání o právním aktu Parlamentem a Radou až po jeho konečné přijetí. Následně je přiblížena problematika legislativního procesu a jeho změn, které nastaly v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy. Je zde poukazováno na nové členění legislativního procesu na dva základní: řádného a zvláštního, a na jejich problematiku a zásady. Celá kapitola věnující se podrobně jednotlivým procedurám je doplněna o názorné grafy, které více přibližují a vykládají danou problematiku.

Poslední kapitola se věnuje formálním náležitostem sekundárních aktů, konkrétně jejich označením, vyhlášením, podmínkou vstupu v platnost a funkcí Úředního věstníku Evropské unie včetně jeho obsahu.

Resumé

The thesis deals with the issues of legislative process in the European Union and the approval and adoption of secondary acts of the Union. The basic aim of the work is to compare the situation of the legislative procedure before adoption of the Treaty on European Union (Lisbon Treaty) and after its adoption, and examining whether the adoption of the Treaty had a significant influence on secondary legislation.

The work is gradually being divided into four chapters. Chapter one explains the basic definitions and partitioning of sources of European union law on primary and secondary. It is generally characterized by the importance of the springs, while there is also included in the issue of secondary acts of the former second and third pillar of the European union in connection with the changes brought about by the Lisbon Treaty. It is then explained in detail the structure of secondary acts (regulations, decisions, recommendations and opinions) and defined its essential features.

The second chapter contains a description of the institutions involved in the approval of legal acts are defined by their power and position in the legislative procedure. At the same time there are also characterized the changes that have occurred at various institutions under the Lisbon Treaty.

The core of the work is characteristic of all legislative procedures, which are secondary legislation accepted. The third chapter is gradually illuminated the concept of the legislative process, and pointed out the different types of legislative procedures before the adoption of the Lisbon Treaty, upon entry into force. Subchapters dealing successively first consultation processes, cooperation, approval, or delegation of legislative co-decision powers to the Commission, including its historical development. It covers all stages of the legislative process from the Commission's proposal, through negotiations on the legislation by Parliament and the Council to its final adoption. Following is an idea of the legislative process and the changes that occurred as a result of the Lisbon Treaty. Also point to the new division of the legislative process into two: regular and special, and their issues and principles. The entire chapter devoted to a detailed individual procedures are supplemented by illustrative graphs and landed closer to the issue.

The last chapter is devoted to formal requirements of secondary legislation, namely the title, a statement condition of entry into force and the functions of the Official Journal of the European Union, including its contents.

Seznam klíčových slov

Acquis communautaire, Amsterodamská smlouva, Blokační menšina, Coreper, Delegovaná pravomoc, Diskreční pravomoc, Dohadovací výbor, Evropská centrální banka, Evropská komise, Evropská rada, Evropská unie, Evropské právo, Evropský parlament, Evropský soudní dvůr, Generální ředitelství, Hospodářský a sociální výbor, Horizontální účinek, Implementace, Iniciativa, Jednomyslnost, Jednotný evropský akt, Komitologie, Komunitarizace, Komunitární právo, Konzultace, Kooperace, Kvalifikovaná většina, Lidová iniciativa, Lisabonská smlouva, Listina základních práv Evropské unie, Legislativní akt, Legislativní proces, Maastrichtský chrám, Maastrichtská smlouva, Nadřazenost, Nařízení, Nelegislativní akt, Nepřímý účinek, Občanská iniciativa, Platnost, Pramen práva, Právní subjektivita, Právo veta, Proporcionalita, Prostá většina, Prováděcí akt, Přejímová klauzule, Přímý účinek, Rada Evropské unie, Rozhodnutí, Řádný legislativní proces, Sekundární právo, Směrnice, Smlouva o Evropské unii, Smlouva o Evropském společenství, Smlouva o fungování Evropské unie, Spolupráce, Spolurozhodování, Souhlas, Stanovisko, Subsidiarita, Účinnost, Úřední věstník Evropské unie, Vážené hlasy, Vertikální účinek, Výbor regionů, Vyhlášení, Zvláštní legislativní proces

Keyword catalogue

Acquis communautaire, Amsterdam treaty, Blocking minority, Charter of fundamental rights of the European union, Citizen's initiative, Codecision, Comitology, Committee of regions, Communitarization, Community law, Conciliation Committee, Consent, Consultation, Cooperation, Coreper, Council of European union, Decision, Delegated power, Direct effect, Directive, Directorate general, Discretion power, Economic and Social Committee, Efficiency, European Commition, European Community treaty, European Council, European Court of Justice, European law, European Parliament, European union, European union bank, Horizontal effect, Implementation, Indirect effect, Initiative, Legislative act, Legislative process, Lisbon treaty, Maastricht structure, Maastricht treaty, Non – legislative act, Opinion, Ordinary legislative process, Passerelle, People's initiative, Proportionality, Publication, Official journal of European union, Qualified majority, Rapporteur, Regulation, Right of veto, Secondary legislativ, Simple majority, Single European act, Sources of law, Special legislative process, Subsidiarity, Superiority, Treaty of European union, Unanimity, Validity Vertical effect, Weighted vote