

**POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY  
V PRAZE**

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra veřejného práva

**Tvorba legislativy Evropské unie**

Bakalářská práce

Creation of European Union Legislation

Bachelor thesis

**VEDOUCÍ PRÁCE**  
**JUDr. Pavel Liška**

**AUTOR PRÁCE**  
**Jan Šindelář**

**PRAHA**  
**2022**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Praze dne 14. 02. 2022

Jan Šindelář

Děkuji JUDr. Pavlovi Liškovi, za odborné vedení a pomoc při vypracování mé bakalářské práce.

## **ANOTACE**

Tato bakalářská práce na téma Tvorba legislativy Evropské unie se zabývá legislativním procesem Evropské unie, demokratičností tvorby legislativy Evropské unie a mírou působnosti tvorby unijního práva vůči vnitrostátním předpisům členských států. V celé práci se řešené problematiky přibližují čtenářům za pomoci odborné literatury zabývající se evropským právem, judikáty Soudního dvora Evropské unie a dále Smlouvou o fungování Evropské unie a Smlouvou o Evropské unie. Součástí práce je také autorův názor v otázkách aktuálnosti tvorby primárního práva, snižování demokratického deficitu na poli Evropského parlamentu a aktuálnímu rozporu názoru Polska a Maďarska ohledně přednosti ústavního práva členských států oproti unijnímu.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Legislativní proces EU \* legislativní iniciativa \* demokratický deficit \* Evropský parlament \* Evropská občanská iniciativa \* unijní právo \* ústavní právo

## **ANNOTATION**

This thesis, entitled The Creation of European Union Legislation, deals with the legislative process of the European Union, the democracy of the drafting of European Union legislation and the degree of application of EU law in relation to the national regulations of the Member States. Throughout the work, the issues are approached by readers of the bachelor's thesis using professional literature dealing with European law, the case law of the Court of Justice of the European Union, and the Treaty on the Functioning of the European Union, and the Treaty on European Union. The work also includes the author's opinion on the current nature of primary law, reducing the democratic deficit in the European Parliament, and the current conflict between the views of Poland and Hungary on the precedence of constitutional - law of the Member States over EU law.

## **KEY WORDS**

EU legislative process \* legislative initiative \* democratic deficit \* European Parliament \* European Citizens' Initiative \* EU law \* constitutional - law

## Obsah

1	Úvod .....	7
2	Prameny práva .....	8
2.1	Primární právo .....	9
2.2	Přijímání změn v primárním právu .....	9
2.2.1	Řádný postup .....	10
2.2.2	Zjednodušený postup .....	11
2.3	Sekundární právo.....	11
3	Průběh legislativní procesu.....	11
3.1	Řádný legislativní proces .....	12
3.1.1	První čtení .....	13
3.1.2	Druhé čtení .....	13
3.1.3	Třetí čtení .....	15
3.2	Zvláštní legislativní postup.....	15
3.2.1	Procedura konzultace.....	15
3.2.2	Procedura souhlasu.....	16
3.2.3	Procedura iniciativy Evropského parlamentu.....	16
4	Vymezení témat pro druhou část.....	17
4.1	Demokratický deficit .....	17
4.2	Demokratický deficit na poli Evropského parlamentu.....	19
4.2.1	Utváření pravomocí Evropského parlamentu .....	20
4.2.2	Pravomoci Evropského parlamentu na složení Evropské komise ..	23
4.2.3	Složení Evropského parlamentu a volby .....	26
4.2.4	Hypotetický příklad .....	30
4.3	Evropská občanská iniciativa .....	31
4.4	Vyjádření názoru na druhou část .....	33
5	Rozpor Polska a Maďarska ohledně tvorby práva .....	34

5.1	Zamítnutí žaloby Polska a Maďarska .....	34
5.2	Mechanismy EU vůči situaci v Polsku a Maďarsku .....	35
5.2.1	Obecný režim podmíněnosti .....	36
5.2.2	Zprávy o právním státu týkající se Polska a Maďarska .....	37
5.3	Přednost/nepřednost unijního práva před ústavním? .....	38
5.3.1	Právo a hodnoty EU .....	39
5.3.2	Smlouvy a ústavní právo .....	40
5.3.3	Judikatura Soudního dvora Evropské unie .....	41
5.4	Vlastní názor .....	43
6	Závěr .....	46
7	Seznam použitých zkratk .....	48
8	Seznam použité literatury .....	49
9	Právní předpisy .....	50
10	Seznam judikátů .....	50
11	Webové stránky a internetové zdroje .....	51

# 1 Úvod

Evropská unie nás, jako občany Evropské unie, ovlivňuje v každodenním životě prostřednictvím svých legislativních aktů, čím dál tím více. To je i jeden z důvodů, proč jsem si dané téma vybral. Přejde mi potřeba, aby byla Evropské unii přisuzována čím dál tím větší důležitost a tím i potřebný prostor pro vzdělávání občanů členských států v otázkách fungování Evropské unie, jakož i v otázkách její tvorby legislativních aktů.

Při vypracování bakalářské práce budu vycházet z knižní literatury, z judikatury Soudního dvora Evropské unie, zakládacích smluv a v neposlední řadě taktéž z internetových a webových zdrojů. Bakalářská práce koncipována tak, aby na téma Tvorba legislativy EU bylo vždy nahlíženo z jiného pohledu a to dávalo prostor vždy představit i svůj vlastní názor na věc. Práce bude rozdělena do třech částí.

Úkolem první části bude popsání celé tvorby legislativních aktů EU, jak tvorbu primárního práva, tak tvorbu sekundárního práva. V této části bych se chtěl také zamýšlet nad otázkou, jak je primární právo důležité při tvorbě práva sekundárního.

V druhé části práce bych se chtěl věnovat otázce demokratičnosti tvorby legislativy EU. Cílem bude odpovědět na otázku, co je to demokratický deficit a v souvislosti s jakou institucí se tento pojem nejčastěji objevuje? Jak jsou důležité volby v otázce snižování demokratického deficitu prostřednictvím přisuzování legislativních pravomocí Evropskému parlamentu? Dále bych se chtěl zamýšlet nad tím, jestli na poli EU neexistuje nějaký institut, který by využíval zapojení občanů v otázkách tvorby legislativy.

V neposlední řadě bych se chtěl také zabírat aktuální situací v Polsku a Maďarsku a zamýšlet se nad otázkou nadřazenosti unijního práva před vnitrostátním, ústavním. Touto problematikou by se měla zabírat poslední část.

## 2 Prameny práva

Definovat Evropskou unii je velmi nesnadný a těžko uchopitelný úkol. Pavel Svoboda, který je odborníkem na právo Evropské unie, ve své publikaci *Úvod do evropského práva* uvádí, že Evropská unie je entita *sui generis*, neboli se jedná o mezinárodní organizaci s prvky konfederace a federace.<sup>1</sup> Pro potřeby mé bakalářské práce můžeme Evropskou unii pasovat do role uskupení, které má pravomoce jak mezinárodní organizace, tak právního státu. Aby mohla Evropská unie fungovat, bylo potřeba ji vybudovat na právním základu, na určitém souboru právních norem a také do budoucna funkčním aparátů přijímajícím další právní normy. Před přijetím Lisabonské smlouvy bylo právo Evropské unie charakterizováno pilířovou strukturou, kterou zavedla Maastrichtská smlouva. Ta rozlišovala právo *komunitární* a právo *unijní*. Lisabonská smlouva svoji účinností Maastrichtský model zrušila, získala Evropské unii právní subjektivitu a tím zamezila nadále rozlišování práva na *komunitární* a *unijní*. „Právo Evropské unie představuje jistý svébytný systém práva, existující relativně nezávisle na systému mezinárodního práva veřejného i na právních řádech členských států Unie.“<sup>2</sup>

Mezi prameny práva Evropské unie patří primární právo a sekundární právo. Primární právo je tvořeno a sjednáváno členskými státy, oproti tomu je sekundární právo tvořeno pomocí orgánů Evropské unie a to především legislativní trojicí tzv. „*legislativním trojúhelníkem*“, který je tvořen Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou. Do pramenů práva Evropské unie kromě již zmíněného primárního práva a sekundárního práva dále řadíme mezinárodní smlouvy uzavírané EU, obecné právní zásady a dohody mezi členskými státy.

---

<sup>1</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. s. 21. ISBN 978-80-7400-752-1.

<sup>2</sup> PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde, 2010. s. 53. ISBN 978-80-7201-114-8.



## 2.1 Primární právo

„Primární právo je základním kompetenčním, organickým a funkčním rámcem pro fungování Evropské unie.“<sup>3</sup> Pod pojem primární právo zařazujeme takzvané *zakládající smlouvy*, k nimž patří Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování EU a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii. Další součástí primárního práva jsou doplňky a změny zakládajících smluv, kam patří Maastrichtská smlouva, Amsterodamská smlouva, Niceská smlouva, Lisabonská smlouva. Taktéž se do primárního práva zařazují přijímací smlouvy o přistoupení členských států k Evropské unii, ale taktéž řada ostatních smluv, deklarací a protokolů. „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.*“<sup>4</sup>

## 2.2 Přijímání změn v primárním právu

Přijímání změn v primárním právu lze provádět dvěma způsoby, a to rozšířením zakládajících smluv nebo přijetím nového členského státu. Existují dva postupy přijímání změn, a to řádný a zjednodušený. Zatím posledním členským státem, který vstoupil do Evropské unie se stalo Chorvatsko v roce 2013, nicméně vstupní jednání byla uskutečněna již v roce 2005. Rád bych se u primárního práva zastavil. Významnou změnou, týkající se primárního práva, bylo přijetí Lisabonské smlouvy, která byla podepsána na zasedání Evropské rady dne 13. prosince 2007 v Lisabonu a byla ratifikována všemi členskými státy. Vstoupila v platnost 1. prosince 2009.<sup>5</sup> Jedná se o poslední výraznou změnu v primárním právu, která byla podepsána před 15 lety.

---

<sup>3</sup> PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. s.16. ISBN 978-80-7502-035-2.

<sup>4</sup> ŠIŠKOVÁ, Naděžda a Václav STEHLÍK. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. s. 84. ISBN 978-80-7201-680-8.

<sup>5</sup> *Lisabonská smlouva. Fakta a čísla o Evropské unii*. *Evropský parlament* [online].

[cit. 28.11.2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/5/lisabonska-smlouva>

Jedná se o velmi dlouhý časový úsek, kdy nedošlo ke změně. Primární právo můžeme přirovnat k hracímu poli, které upravuje pomyslný prostor, kde pouze v jeho mezích můžou být tvořeny prameny nižší právní síly, neboli taktéž právo sekundární.

Zatímco primární právo může být utvářeno konsensem členských států, tvorba sekundárního práva připadá Evropské unii a může být tvořeno jen v těch barierách, které stanovilo primární právo. Evropská unie již tedy přes 12 let vydává své legislativní změny převážně pomocí sekundárního práva, které bývá často kritizováno jak národními představiteli členských států, euroskeptiky, tak samotnými občany členských států. Dle mého názoru často i neprávem, neboť sekundární právo se musí řídit pravidly hry, které stanovilo právo primární, které je z velké části určováno samotnými členskými zeměmi. Vystává otázka, jestli by nebylo ku prospěchu věci uskutečnit změny taktéž v primárním právu.

### **2.2.1 Řádný postup**

V řádném postupu je návrh předkládán navrhovatelem, kterým může být vláda členského státu, Evropský parlament či Komise Radě, která ho poté postoupí Evropské radě a zároveň seznámí s návrhem členské státy prostřednictvím národních parlamentů. Dalším krokem v tomto postupu je zahájení konzultace Evropskou radou s Radou a Evropským parlamentem. Pokud výsledkem konzultace je kladné rozhodnutí, je svolán tzv. *konvent*, kterého se účastní zástupci Evropského parlamentu, dále zástupci Evropské komise, předsedové vlád či hlavy států a reprezentanti parlamentů členských států.

Na konventu se přezkoumá návrh změn a konsensem se přijme doporučení pro konferenci zástupců vlád členských států, kteří prodiskutují dané změny a dohodnou se na výsledku. Změny vstoupí v platnost po ratifikaci všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Čl. 48, odst. 3-4 SEU.

### 2.2.2 Zjednodušený postup

Na rozdíl od řádného postupu je zjednodušený postup zahájen již u Evropské rady, které je předložen návrh. Zjednodušený postup se uplatní ve změnách všech nebo části ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie, které se týkají vnitřních politik a činností Unie. Návrh přijímá Evropská rada po konzultaci s Evropskou komisí a s konzultací či souhlasem Evropského parlamentu. Evropská rada rozhoduje jednomyslně. Lze přijmout celý návrh nebo pouze jeho část. Změna vstoupí v platnost po schválení všemi členskými státy.<sup>7</sup>

### 2.3 Sekundární právo

*„Akty sekundárního práva, jakožto právní akty nižší právní síly, musí být v souladu s prameny primárního práva.“*<sup>8</sup> Tvorbu sekundárního práva lze považovat za zcela závislou na právu primárním, jelikož právě primární právo, kterým jsou smlouvy Evropské unie, svěřuje pravomoc orgánům EU k vytváření sekundární legislativy EU. Mezi akty sekundárního práva řadíme nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

## 3 Průběh legislativní procesu

Rok 2009, konkrétně 1. prosinec 2009, je zlomovým bodem pro legislativní postup Evropské unie. V tento již zmíněný rok vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která sebou přinesla dva nové pojmy: *„řádný legislativní postup“* a *„zvláštní legislativní postup“*.

---

<sup>7</sup> Čl. 48, odst. 6-7 SEU.

<sup>8</sup> TICHÝ, Luboš., RAINER, Arnold., ZEMÁNEK, Jiří., KRÁL, Richard, DUMBROVSKÝ, Tomáš. *Evropské právo*. 5. Přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 200. ISBN 80-7179-430-9.

### 3.1 Řádný legislativní proces

Řádný legislativní postup upravuje proces schvalování sekundárních legislativních aktů. Článek 289 Smlouvy o fungování Evropské unie vysvětluje, že řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí.<sup>9</sup> Článek 289 SFEU přímo zmiňuje tři hlavní aktéry legislativního procesu, které tvoří tzv. „*legislativní trojúhelník*“. Součástí tohoto legislativního trojúhelníku je Evropská komise, Evropský parlament a Rada.

Dominantní postavení v řádném legislativním postupu zaujímá Evropská komise. „*Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.*“<sup>10</sup> Evropská komise jako jediná má právo legislativní iniciativy, ač počáteční impuls může vzejít z rukou jiných orgánů Evropské unie, členského státu, zájmové skupiny či od občanů členských zemí. Komise předkládá návrh nového právního předpisu současně Evropskému parlamentu a Radě. O návrhu, který má být předložen, je však potřeba nejdříve hlasovat v kolegiu komisařů. Rozhodování je učiněno na základě konsensu a v případě přijetí návrhu je potřebná prostá většina hlasů komisařů. Celkově legislativní proces spočívá maximálně ve třech čteních, během kterých se rozhodne o tom, zda předložený návrh bude přijat či nepřijat. V kterémkoliv čtení může být návrh schválen či zamítnut. Oficiálně je legislativní postup zahájen v momentě zveřejnění návrhu a jeho zasláním Evropskému parlamentu, a taktéž vládám členských zemí a jejich parlamentům.

---

<sup>9</sup> Čl. 289 odst. 1 SFEU.

<sup>10</sup> Čl. 289 odst. 4 SFEU.

### 3.1.1 První čtení

Ve fázi prvního čtení Evropský parlament zaujme svůj postoj a postoupí jej Radě.<sup>11</sup> Návrhem Evropské komise se v Evropském parlamentu nejdříve zabývá věcně příslušný parlamentní výbor. Následně se stanovisko výboru dostává na jednání v plénu, kde je o něm rozhodnuto prostou většinou europoslanců. Nesmíme opomenout, že během doby, co je návrh projednáván v Evropském parlamentu, tak Rada má čas se se samotným návrhem Evropské komise seznámit. Tudíž je s návrhem z Evropské komise seznámena a čeká, až se jí dostane do rukou postoj z Evropského parlamentu. „*Skutečná legislativní práce a projednávání legislativních návrhů probíhá v pracovních skupinách Rady.*“<sup>12</sup> Pracovní skupiny podléhají řízení pomocných orgánů zvaných Coreper I a Coreper II.

Rada má v prvním čtení dvě možnosti, jak se rozhodnout. Pokud Rada schválí postoje EP, tak je dotyčný akt přijat ve znění, ve kterém byl Parlamentem Radě předložen. Druhou možností je neschválení Rady postoje Evropského parlamentu, Rada přijme svůj postoj v prvním čtení a postoupí jej Evropskému parlamentu. Rada podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, na základě kterých postoj přijala.<sup>13</sup>

### 3.1.2 Druhé čtení

V případě, pokud nastane druhá možnost, přichází na scénu druhé čtení, přičemž Evropský parlament má lhůtu trvající tři měsíce, aby učinil rozhodnutí. Případně lhůta může být prodloužena o jeden měsíc a to pouze v případě, pokud se na tom dohodla jak Rada, tak i Evropský parlament. Podle článku 294 SFEU existují tři možné situace, které mohou nastat. Může dojít zaprvé ke schválení postoje Rady v prvním čtení nebo nepřijmutí žádného usnesení. V tom případě je dotyčný akt považován za přijatý ve znění odpovídajícím postoji Rady.

---

<sup>11</sup> Čl. 294 odst. 3 SFEU.

<sup>12</sup> PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. s. 186. ISBN 978-80-7502-035-2.

<sup>13</sup> Čl. 294 odst. 4-6 SFEU.

Druhým možným případem je negativní postoj Evropského parlamentu většinou svých hlasů vůči postoji Rady. V tom případě je navrhovaný akt považován za nepřijatý. Třetím možným způsobem, jak může Evropský parlament zareagovat, je navrnutí většinou svých hlasů, změnu v návrhu Rady v prvním čtení. Takto upravený postoj je poté postoupen Radě a Komisi.<sup>14</sup>

Podobně, jako předtím u Evropského parlamentu, má nyní Rada lhůtu tři měsíce, aby projednala pozměněný postoj a rozhodla kvalifikovanou většinou. Je zde potřeba ale zmínit, že pokud k nějakému návrhu Komise zaujala odmítavé stanovisko, tak v tom případě musí Rada rozhodnout jednomyslně.<sup>15</sup> První situací, která může nastat, je že Rada schválí pozměňovací návrh a tím je dotyčný akt pokládán za přijatý. Druhá možnost, která může nastat, je pokud Rada neschválí všechny změny, svolá předseda Rady po dohodě s předsedou Evropského parlamentu ve lhůtě šesti týdnů dohodovací výbor.<sup>16</sup>

V případě druhé možnosti se tedy vytvoří dohodovací výbor, jehož cílem v dané šestiměsíční lhůtě je dosažení přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament.<sup>17</sup> Dohodovací výbor je tvořen zástupci jak Rady, tak Evropského parlamentu. Každá strana zde vystupuje se stejným počtem zástupců. Neopomenutelným účastníkem dohodovacího výboru je Komise, která zde plní funkci jakéhosi prostředníka, jenž se snaží vyvíjet veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady.<sup>18</sup> „Pokud je dohodovací řízení úspěšné a jeho výsledkem je společný návrh, musí tento společný návrh ve lhůtě šesti týdnů od zahájení dohodovacího řízení schválit ve třetím čtení jak Evropský parlament (prostou většinou), tak Rada (kvalifikovanou většinou).“<sup>19</sup> Pokud ani šestitýdenní interval nestačí k schválení společného návrhu, tak se navrhovaný akt pokládá za nepřijatý.

---

<sup>14</sup> Čl. 294 odst. 7, písmeno a)-c) SFEU.

<sup>15</sup> Čl. 294 odst. 9 SFEU.

<sup>16</sup> Čl. 294 odst. 8, písmeno a)-b) SFEU.

<sup>17</sup> Čl. 294 odst. 10 SFEU.

<sup>18</sup> Čl. 294, odst. 11 SFEU.

<sup>19</sup> PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. s.134. ISBN 978-80-7502-035-2.

### 3.1.3 Třetí čtení

Nyní nastává etapa třetího čtení, kdy se musí Evropský parlament usnést prostou většinou a Rada kvalifikovanou většinou, aby byl návrh přijat. Pokud tak neučiní, pokládá se navrhovaný akt za nepřijatý a legislativní postup je ukončen.<sup>20</sup> Pokud, ale učiní, tak je následně přijatý akt vyhlášen v Úředním věstníku Evropské unie. Platné jsou od data, který je ve Věstníku uveden. Pokud nastane situace, že v aktu není uveden datum platnosti, nastává legisvakační lhůta v délce 20 dnů.

## 3.2 Zvláštní legislativní postup

Řádný legislativní postup byl vysvětlen v předešlé kapitole. Jedná se o postup, který je upraven v SFEU, konkrétně v článku 294. Oproti tomu zvláštní legislativní postup je upraven v článku 289 a představuje přijímání legislativních aktů různými způsoby. Právní akty přijímá buď Evropský parlament „za účasti“ Rady, nebo naopak Rada „za účasti“ Evropského parlamentu.<sup>21</sup> Ve velkém počtu příkladů bývá většinou hlavním činitelem Rada. Mezi zvláštní legislativní postupy řadíme proceduru konzultace, proceduru souhlasu, iniciativu Evropského parlamentu a schvalování rozpočtu dle článku 314 SFEU.

### 3.2.1 Procedura konzultace

Nejčastější procedurou, která se používá ve zvláštním legislativním postupu, je konzultace. 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 atd.<sup>22</sup>

V proceduře konzultace hraje hlavní roli Rada, která má rozhodující pravomoc, ale musí svoje stanovisko konzultovat s Evropským parlamentem.

---

<sup>20</sup> Čl. 294, odst. 13 SFEU.

<sup>21</sup> Čl. 289 odst. 2 SFEU.

<sup>22</sup> EURACTIV.cz. *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU* [online]. Copyright © 1999. [cit. 28.11.2021]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/evropske-volby/linksdossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064/>

Konzultace je esenciální podmínka k tomu, aby mohl být dotyčný akt přijat, pokud nenastane, nejde přijmout. Nicméně vyjádření parlamentu není nijak závazné pro rozhodování Rady, ale jedná se, jak již bylo zmíněno o obligatorní znak v proceduře konzultace. Rada v procesu konzultace rozhoduje, buď jednomyslně, nebo kvalifikovanou většinou. Mnohem častějším případem je jednomyslné rozhodnutí, které se často pojí s případy citlivých politických otázek.

### 3.2.2 Procedura souhlasu

Další procedurou, která se dokáže ve zvláštním legislativním postupu uplatnit, je procedura souhlasu. Nyní oproti konzultaci dochází k silnějšímu postavení Evropského parlamentu. Nicméně Evropský parlament nemůže v průběhu procedury navrhnout změny. Souhlasu Evropského parlamentu se užíje v oblastech antidiskriminační legislativy, policejní a justiční spolupráce či v otázkách víceletého finančního plánu Evropské unie.

### 3.2.3 Procedura iniciativy Evropského parlamentu

V případě procedury iniciativy Evropského parlamentu je postavení Evropského parlamentu ze všech těchto třech popsaných procedur bezkonkurenčně nejsilnější. Evropský parlament zde rozhoduje z vlastního podnětu. Jedná se o tři ustanovení, podle nichž má Evropský parlament přijmout úpravu a obecné podmínky výkonu funkcí svých členů<sup>23</sup>, pravidlo pro výkon vyšetřovacího práva<sup>24</sup> a statut a obecné podmínky výkonu veřejného ochránce práv.<sup>25</sup>

*„V tomto zvláštním legislativním procesu rozhoduje Evropský parlament na základě stanoviska Komise a se souhlasem Rady, která rozhoduje kvalifikovanou většinou, případně jednomyslně, či se souhlasem Rady i Komise, kdy Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou a Komise se usnází většinou hlasů svých členů v souladu s čl. 250 SFEU.“<sup>26</sup>*

---

<sup>23</sup> Čl. 223 odst. 2 SFEU.

<sup>24</sup> Čl. 226 odst. 3 SFEU.

<sup>25</sup> Čl. 228 odst. 4 SFEU.

<sup>26</sup> PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. s. 140-141. ISBN 978-80-7502-035-2.



## 4 Vymezení témat pro druhou část

Tato část bakalářské práce bude dále věnována otázce legislativního procesu EU a to z pohledu jeho demokratičnosti. Předmětem této části budou dva úseky a to zaprvé půda Evropského parlamentu a zadruhé Evropská občanská iniciativa. Obou témat se bude týkat pojem demokratický deficit, který je pro Evropskou unii již velice známým a diskutovaným tématem. U prvního tématu, a to Evropský parlament bych se chtěl zabírat otázkou historie ustanovení pravomocí, voleb a pravomocí, které se přímo či nepřímo dotýkají tvorby legislativy Evropské unie. Chtěl bych se taktéž zaměřit na otázku, zdali je žádoucí, aby Evropský parlament měl legislativní iniciativu. U občanské iniciativy bude cílem celý postup tohoto institutu blížeji rozebrat a taktéž vyjádřit svůj názor, zdali je tímto institutem ovlivněna tvorba legislativy EU.

### 4.1 Demokratický deficit

Pro tuto část bakalářské práce je klíčový pojem demokratický deficit. Pro definici demokratického deficitu je však stěžejní pojem demokracie. Pojem demokracie pochází z řeckého slova *dēmokratia* a je složena ze dvou částí a to *dēmos*=lid a *kratos*=síla, vláda. Tedy slovo *dēmokratia* lze chápat jako „vláda lidu.“<sup>27</sup> Druhá část pojmu demokratického deficitu obsahuje slovo deficit, jenž pochází z latinského slova *deficere* a je opět tvořeno dvěma částmi a to částí „*de*=dolů, pryč“ a částí *facere*=udělat.

Tedy slovo *deficere* lze definovat jako nedostatek.<sup>28</sup> Celý pojem demokratického deficitu lze tedy chápat jako nedostatek vlády lidu. Pojem demokratický deficit se už tak vžil, že ho lze nalézt i v samotném glosáři stránek Evropské unie, kde je tento termín chápán jako nedostatek demokracie v rozhodovacích postupech institucí Evropské unie.

---

<sup>27</sup> Online Etymology Dictionary. *Democracy* [online]. Copyright © 2001. [cit.15.02.2022]. Dostupné z:<https://www.etymonline.com/search?q=democracy>

<sup>28</sup> Online Etymology Dictionary. *Democracy* [online]. Copyright © 2001. [cit.15.02.2022]. Dostupné z:<https://www.etymonline.com/search?q=democracy>

„Poprvé byl koncept demokratického deficitu použit v 70. letech, britským akademikem Davidem Marquentem, který jím popisoval slabost legitimacy institucí v Evropské komunitě.“<sup>29</sup> Nedostatek legitimacy Evropské unie se začal, čím dál víc řešit v druhé polovině osmdesátých let, kdy docházelo ke gradování integrace a Evropské společnosti prodělalo zásadní kvantitativní a kvalitativní změny. Určité kompetence orgánů členských zemí byly přeneseny na evropskou úroveň a EU se tak stala výraznou institucí rozhodující o každodenních povinnostech a právech jednotlivců.<sup>30</sup>

Od devadesátých let lze hovořit o jakési „standardní verzi“ demokratického deficitu, kterou stanovil Joseph Weiler a jeho kolegové. Tento odborník, a taktéž prezident *The European University Institute* ve Florencii v letech 2013-2016, ve své tezi zmiňuje.

- evropská integrace znamenala nárůst exekutivy a snížení kontroly národních parlamentů
- slabost pravomocí Evropského parlamentu
- neexistenci evropských voleb, kterých by se týkala problematika evropských témat a ne národních
- vzdálenost Evropské unie běžnému občanovi Evropské unie
- evropská integrace vytváří politiky, kteří se odsouvají od preferencí voličů<sup>31</sup>

V řešené problematice demokratického deficitu zaznívají různé názory. Na pomyslnou stranu zastánců existence demokratického deficitu lze zařadit profesora Simona Hixe, který mimo jiné tvrdí, že v Evropské unii neexistuje demokratická soutěž o kontrolu politické moci na evropské úrovni.

---

<sup>29</sup> TOMÁŠOVÁ, Tereza. *Demokratický deficit EU: možnosti vývoje*. Praha, 2011. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Vedoucí práce Doc., PhDr., JUDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., PhD, s. 21

<sup>30</sup> BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie blízka i vzdálená*, 1. Vydání. Praha: Institut Václava Klause, 2014. s. 82. ISBN 978-80-87806-08-1.

<sup>31</sup> FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. 2006. *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. [online]. [cit.15.02.2022]. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x> , s.. 534-537

Hypotéza u zastánců existence demokratického deficitu předpokládá, že demokratický deficit je problémem Evropské unie. Jako alternativu k zastáncům existence demokratického deficitu lze uvést známého odpůrce demokratického deficitu Andrewa Moravcsika, který se ve své práci *The myth of Europe's democratic deficit* zaobírá nepravdivými tvrzeními o demokratickém deficitu. Tito odpůrci, kam řadíme i zmíněného Andrewa Moravcsika, pracují s myšlenkou, že demokratický deficit není problémem na evropské úrovni.

## 4.2 Demokratický deficit na poli Evropského parlamentu

Na úvod je potřeba zdůraznit velký rozdíl mezi Evropským parlamentem a národními parlamenty členských států EU, který se týká legislativní pravomoci. Národní parlamenty mají pravomoc předkládat vlastní legislativní návrhy. Evropský parlament, konkrétně členové Evropského parlamentu, stejnou pravomoc až na specifické případy nemají. Legislativní iniciativa je ponechána Evropské komisi. Evropský parlament může vyzvat Evropskou komisi k předložení návrhu legislativního aktu, ale poslední slovo má stejně Evropská komise, která se může rozhodnout, zdali vyhoví nebo nevyhoví Evropskému parlamentu. Komise má povinnost zdůvodnit své rozhodnutí a informovat o něm Evropský parlament. „*Evropský parlament tak zasahuje do legislativního procesu až poté, co mu a Radě Evropská komise návrh předloží.*“<sup>32</sup>

O Evropském parlamentu jde říci, že se jedná o instituci, jejíž vliv na rozhodovacích procesech Evropské unie byl postupnými změnami primárního práva posílen nejvíce ze všech institucí. Jde říci, že zprvu Evropský parlament zaujímal postavení pouze poradního orgánu. Jedná se o instituci, do níž jsou voleni přímí zástupci lidu prostřednictvím voleb, a tak není divu, proč právě docházelo k posilování rolí Evropského parlamentu jakožto spolurozhodovatele v evropském procesu.

---

<sup>32</sup> EURACTIV.cz. Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU [online]. Copyright © 1999. [cit. 28.11.2021]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/evropske-volby/linksdossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064/>

Nicméně Evropský parlament získal přímou legitimitu až v roce 1979, do tohoto roku byl vždycky sestavován na základě delegace z národních parlamentů.<sup>33</sup> Jednotlivé procesy utváření pravomocí Evropského parlamentu budou představeny v následující kapitole.

#### 4.2.1 Utváření pravomocí Evropského parlamentu

Při studování literatury jsem narazil na metaforu filosofa Michela Fouchera, který přirovnává Evropu ke kavárně, kde v rámci tohoto veřejného prostoru docházelo a stále dochází k diskuzím na různá témata. Nejdelším a nejvíce řešeným tématem se stává vize sjednocené Evropy.<sup>34</sup>

Jeden z prvních kroků pro ideu sjednocené Evropy se udál na kongresu v nizozemském městě Haag. „*Kongres jednak stanovil obecné cíle pro žádoucí spolupráci v Evropě a jednak navrhl i způsob, jak tyto cíle prosadit. Silný apel Kongresu směřoval ke svolání Evropského shromáždění, které mělo připravit podmínky pro ustavení dalších institucí, jež nastartují evropský integrační proces.*“<sup>35</sup>

V již počátcích existence myšlenky společné Evropy nastal problém v otázkách konkrétní podoby funkcí Evropského shromáždění.

Federalistická koncepce prosazovala, aby Evropské shromáždění mělo maximální pravomoci dané přenesenou státní suverenitou. Oproti tomu unionistická koncepce si kladla za cíl celkovou neexistenci Evropského shromáždění. Již tedy na začátku lze spatřovat boj o legislativní pravomoci, které byly v budoucí existenci Evropské unie řešeny a stále jsou řešeny. Výsledkem se stal jakýsi konsensus a to v podobě zachování Evropského shromáždění, ale nebyly mu přiznány žádné výkonné pravomoci.

---

<sup>33</sup> KANIOK, Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016. s. 56. ISBN 978-80-210-8341-7.

<sup>34</sup> FOUCHER, Michel. *Evropská republika: historicko-geografický pohled*. Brno: Barrister & Principal, 2002. Vize Evropy. s. 130. ISBN 80-85947-79-X.

<sup>35</sup> DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. 2007. s. 15. ISBN 978-80-210-4329-9.

„Iniciátory a určovateli integrace se tak do budoucna staly jiné instituce, ať už Evropská komise, Rada EU či případně Evropský soudní dvůr.“<sup>36</sup> Na počátku evropské integrace neexistoval Evropský parlament, jak ho známe dnes, ale jednalo se o jeho předchůdce, jenž nesl název Společné shromáždění ESUO. Společné shromáždění ESUO bylo tvořeno zástupci členských států ESUO, do kterého se v té době řadily státy Beneluxu, Francie, Itálie a Německo.

Společné shromáždění ESUO mělo kontrolní funkci vůči předchůdci dnešní Evropské komise tzv. Vysokému úřadu, a taktéž mohlo vyslovit Vysokému úřadu hlasováním nedůvěru. Již zde lze spatřit znaky demokratického deficitu, které jsou charakteristické i pro dnešní institucionální strukturu Evropské unie. Do Společného shromáždění ESUO byli voleni zástupci pomocí parlamentů členských států EU. Jednalo se tedy o nepřímou volbu zástupců lidu. Taktéž lze nalézt nerovnoměrné zastoupení zástupců jednotlivých národních parlamentů. Jednotliví členové zastupovali rozdílný počet obyvatel, docházelo tedy k nadhodnocování menších států na úkor větších. Tento prvek lze spatřit v dnešním Evropském parlamentu.

Společné shromáždění ESUO se již od začátku vytvoření této instituce dožadovalo o posílení svých pravomocí.

Mezníkem pro posílení pravomocí Společného shromáždění ESUO znamenalo přijetí tzv. Římských smluv, kdy se po ratifikaci k existující ESUO připojilo ještě Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství pro atomovou energii (EUROATOM). Došlo tedy k rozšíření působnosti pro Společné shromáždění ESUO na další dvě společenství, což logicky vyvolalo i nárůst agendy, tudíž byla snaha o zvýšení pravomocí. Došlo k zavedení tzv. procedury konzultace.

Datum 20. 3. 1958, znamenal pro Společné shromáždění ESUO změnu názvu na Evropské parlamentní shromáždění<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. Evropský parlament. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007. s. 16. ISBN 978-80-210-4329-9.

<sup>37</sup>DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. Evropský parlament. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007. s. 21. ISBN 978-80-210-4329-9.

Evropskému parlamentnímu shromáždění byly postupně rozšiřovány pravomoci. Lucemburská smlouva z roku 1970 přiznala Evropskému parlamentnímu shromáždění rozpočtové pravomoci, které byly roku 1975 ještě posíleny Bruselskou smlouvou, kdy byla přiznána souhlasná procedura v rozpočtových záležitostech a dále pravomoc vrátit rozpočet.

Oficiální název Evropský parlament ztvrdil až Jednotný evropský akt, který vstoupil v platnost 1. července 1987. Ten mimo jiné přichází s přijetím procedury spolupráce. *„Nová rozhodovací procedura proměnila dosavadní mocenský dialog mezi Komisí a Radou na trialog, do nějž přibyl právě Evropský parlament.“*<sup>38</sup>

K dalšímu zvýšení pravomocí Evropského parlamentu bezesporu patří přijetí Smlouvy o Evropské unii 7. února 1992, která přiznala Evropskému parlamentu nové pravomoci ve vztahu k tvorbě legislativy tzv. proceduru spolurozhodování, kdy Evropský parlament získal právo do jisté míry ovlivnit legislativní návrhy Evropské komise. Další zvýšení pravomocí znamenalo rozšíření procedury spolupráce, umožnění Evropskému parlamentu zakládat vyšetřovací výbory. Parlament dostal též konzultační právo při volbě předsedy Evropské komise a právo hlasovat o složení Evropské komise.

Smlouva o Evropské unii se taktéž zasloužila o založení petičního práva a ustavila Úřad evropského ombudsmana.<sup>39</sup> Další změny na poli primárního práva, přijetím Amsterodamské smlouvy a Smlouvy z Nice, znamenaly pro Evropský parlament zjednodušení a rozšíření procedury spolurozhodování do dalších oblastí.

*„Spolurozhodovací procedura, ve Smlouvě o EU obsahující tři čtení, byla Amsterodamskou smlouvou zjednodušena, čímž se zrychlilo projednávání legislativy v případech, kdy EP a Rada zastávaly odlišná stanoviska a EP a Rada EU byly postaveny na roveň.“*<sup>40</sup>

Nejaktuálnější změnu pravomocí Evropského parlamentu přinesla Lisabonská smlouva. V článku 289 Smlouvy o fungování EU je zmíněno:

---

<sup>38</sup> DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. 2007. s. 27. ISBN 978-80-210-4329-9.

<sup>39</sup> DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. 2007. s. 32. ISBN 978-80-210-4329-9.

<sup>40</sup> DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. 2007. s. 32. ISBN 978-80-210-4329-9.

*„Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.“<sup>41</sup>*

To znamená, že po přijetí Lisabonské smlouvy získal Evropský parlament pravomoc navrhnout změny Smluv. Do té doby měla stejnou pravomoc pouze Evropská komise, vláda členských států a Rada.

#### **4.2.2 Pravomoci Evropského parlamentu na složení Evropské komise**

Lisabonská smlouva přiznala právo Evropskému parlamentu volit předsedu Evropské komise. Smlouva o Evropské unii v článku 17 pododstavec 7 zmiňuje, jak je předseda Evropské komise zvolen.

*„S přihlédnutím k volbám do Evropského parlamentu a po náležitých konzultacích navrhne Evropská rada kvalifikovanou většinou Evropskému parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Tohoto kandidáta zvolí Evropský parlament většinou hlasů všech svých členů. Nezáská-li potřebnou většinu, navrhne Evropská rada do jednoho měsíce kvalifikovanou většinou nového kandidáta, kterého zvolí Evropský parlament stejným postupem.“<sup>42</sup>*

Ve volbách roku 2014 se na evropské půdě objevuje systém zvaný *Spitzenkandidaten*. Jedná se o lídry jednotlivých frakcí, které si frakce stanoví před volbami do Evropského parlamentu. Lídr vítězné frakce by se měl stát hlavou Evropské komise.

Snaha Evropského parlamentu je využít svých pravomocí a zprůhlednit Komisi, neboť pokud se občan zúčastní evropských voleb, má přehled, kterého lídra podporuje do vedení Komise. Systém nachází logicky odporu u Evropské rady, neboť v dřívějších volbách měly dominantní pravomoc při výběru kandidáta na post předsedy Evropské komise, hlavy členských států. Dochází tak k obměkčování pravomocí Evropské rady při výběru předsedy Evropské komise a oproti tomu k ohýbání pravomocí Evropského parlamentu.

---

<sup>41</sup> Čl. 289 odst. 4 SFEU.

<sup>42</sup> Čl. 17 odst. 7 SEU.

System není upraven primárním právem a při svém prvním využití se opíral o neformální dohodu mezi největšími frakcemi, které působí v Evropském parlamentu, v čemž je spatřován problém při budoucím využití.<sup>43</sup> Nicméně systém Spitzenkandidátů byl využit i při evropských volbách v roce 2019.

Zvolení předsedy Evropské komise není jediným případem, jak může Evropský parlament ovlivnit složení Komise. Jednotliví kandidáti na komisaře, po dohodě Rady a zvoleným předsedou Evropské komise, který přiděluje budoucím komisařům jednotlivé resorty, předstupují před jednotlivé parlamentní výbory, pod které spadá jeho budoucí řešená agenda a jsou prostřednictvím veřejného slyšení posuzovány jejich odborné znalosti a kvality. Parlamentní výbory vypracují hodnotící zprávu, kterou předají Konferenci předsedů výborů. Výsledky těchto zpráv jsou prezentovány na neveřejné schůzi Konference předsedů a Konference předsedů výborů.

Na zasedání Evropského parlamentu je pak hlasováno o vyjádření souhlasu či nesouhlasu s jmenováním zvoleného předsedy a kandidátů na komisaře jako celku.<sup>44</sup>

*„Předseda, vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a ostatní členové Komise podléhají jako sbor schválení Evropským parlamentem. Na základě tohoto schválení jmenuje evropská rada Komisi kvalifikovanou většinou. V souladu s článkem 234 Smlouvy o fungování Evropské unie může Evropský parlament Komisi vyslovit nedůvěru.“<sup>45</sup>*

Jednotliví kandidáti na post komisařů jsou vybíráni ze státních příslušníků jednotlivých členských států. Každá členská země má mít jednoho komisaře. Evropská komise jako orgán, jenž má iniciační legislativní monopol, musí splňovat určité povinnosti, které jsou vymezeny v článku 17. odstavec 3 SEU: *„Komise vykonává své funkce zcela nezávisle. Členové komise nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce ani jiného subjektu. Zdrží se*

---

<sup>43</sup> Spitzenkandidát - Moje Evropa. *Hlavní Strana - Moje Evropa* [online]. Copyright © 2022. [cit. 15.02.2022]. Dostupné z: <https://mojeevropa.cz/eurowiki/spitzenkandidat/>

<sup>44</sup> PÍTROVÁ, Lenka. Evropská dimenze legislativního procesu. Praha: Leges, 2014. Teoretik. s.171. ISBN 978-80-7502-035-2.

<sup>45</sup> Čl. 17 odst. 8 SEU.



*jakéhokoli jednání neslučitelného s povahou své funkce nebo plněním svých úkolů.*<sup>46</sup>

Aby mohla Evropská komise fungovat, je potřeba zajistit její organizaci, která je zajišťována prostřednictvím Generálního ředitelství a úřadů. Celkový chod Komise je v rukou Generálního sekretariátu. Aby mohla Evropská komise fungovat, pomáhá jí přibližně 25 000 zaměstnanců, kteří zajišťují administrativní chod Evropské komise. Řadí se sem různí úředníci, experti, překladatelé a tlumočníci.<sup>47</sup>

Je správné, že iniciační monopol v podobě navrhování legislativních aktů má pouze Evropská Komise? Nemělo by úkolem odstraňování demokratického deficitu být zajištění, aby legislativní iniciativu měl orgán, do kterého jsou voleni přímí zástupci prostřednictvím voleb?

Na zodpovězení této otázky je potřeba si rozebrat i samotné volby do Evropského parlamentu, které jsou analyzovány v další podkapitole.

Nicméně dle mého názoru je dobře, že v nynější době má legislativní iniciativu pouze Evropská komise, která je tvořena odborníky a schopnými pracovníky, ať už z oblasti administrativy či samotných komisařů. Pro práci v Evropské komisi musí tito pracovníci splňovat určité profesní kvality. Neumím si představit, že by v nynější době legislativní iniciativu měl i Evropský parlament a legislativní návrhy by předkládali jeho členové. Do fungování Evropské unie by to vneslo ohromný zmatek a přehršel byrokratických úkonů. Tím by dle mého názoru docházelo ještě k mnohem většímu odcizení evropské agendy občanům členských států, neboť by zde byla snaha o prosazování návrhů, které by se týkaly kandidatury jednotlivých poslanců, kteří by se snažili prosadit své kandidátní sliby, které naslibovali svým voličům. Tudiž by se místo snahy prosazování legislativních aktů pro budoucí fungování Evropské unie prosazovaly návrhy legislativních aktů, které by se týkaly národních nebo čistě regionálních problémů.

---

<sup>46</sup> Čl. 17 odst. 3 SEU.

<sup>47</sup>EUROSKOP.CZ. *Evropská komise* [online]. Copyright © 2005. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://euroskop.cz/evropska-unie/institute-eu/evropska-komise/>

Byl by zde taktéž problém s ustanovením potřebného počtu poslanců, aby mohl být legislativní návrh vůbec podán. Dle mého názoru je dobře, že iniciační monopol je prozatím ponechán pouze v rukou Evropské komise.

#### 4.2.3 Složení Evropského parlamentu a volby

V samotné Smlouvě o Evropské unii v článku č. 14, odstavec 2 je uvedeno.

*„Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.“<sup>48</sup>*

Po odchodu Spojeného království se počet europoslanců snížil na sedm set pět.

V první větě citovaného paragrafu je uvedeno, že Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů EU a nikoliv ze zástupců lidu států.<sup>49</sup> Článek dle mého názoru poukazuje na snahu o vytváření společného evropského lidu, tedy sdílené evropské identity, v čem spatřuji komplikaci. Obyčejný občan členského státu Evropské unie použije tvrzení, že je občanem Evropské unie pouze ve výjimečných případech. Napadají mě dva případy. První, pokud se jedná o samotného zaměstnance podílející se na chodu Evropské unie. Druhý případ nastane za předpokladu, pokud dojde ke konverzaci s občanem z jiného kontinentu na téma, odkud daný člověk pochází. Evropská unie je v tomto případě pouze jakýmsi ukazovatelem na mapě.

Moravcsik tvrdí, že zájem společnosti o EU závisí na míře integrace. EU podle čl. 3 až 6 SFEU neprovádí politiku, která by byla mezi občany atraktivní, to je, jak píše Moravcsik, hlavní důvod nezájmu občanů.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Čl. 14 odst. 2 SEU.

<sup>49</sup> Europarl.europa.eu. *Lisabonská smlouva* [online] [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/5/lisabonska-smlouva>

<sup>50</sup> MORAVCSIK, Andrew. *In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*. JCMS. 2002, vol. 40, no. 4, s. 615-617. Dostupné z: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>

Sám Moravcsik přiznává, že Evropská unie má problém neexistence evropského lidu a sdílené evropské identity.<sup>51</sup> Samotní občané Evropské unie se neidentifikují jako občané Evropské unie, neboť ve většině případů spatřují Evropskou unii jako mezinárodní organizaci, která z jejich pohledu jen nepatrným způsobem zasahuje do jejich životů.

Daleko větší pozornost pro ně logicky budí rozhodnutí národních parlamentů. Moravcsik argumentuje tím, že občané nemají snahu se ani více zapojit do chodu EU, neboť jim řešená témata EU nepřijdou nijak perspektivní, neřeší pro ně z jejich pohledu atraktivní témata. Evropský parlament je nastaven tak, že jednání se snaží dosahovat konsensu, což potenciálním voličům může přijít nic neříkající, nevidí jednoduchý výsledek jednání a může jim politika řešená na této půdě připadat vzdálená a přehnaně zahalená v byrokratickém závoji.

Komplikací článku číslo 14 tedy je, že do Evropského parlamentu nejsou voleni zástupci občanů EU, ale zástupci lidu států. V kampaních kandidátů do Evropského parlamentu jsou prezentovány přednostně domácí problematiky na úkor evropských.

Často se zde objevuje pojem tzv. druhořadých národních voleb. S tímto přístupem přišli poprvé Herman Schmitt a Karlheinz Reif. Volby prvního řádu jsou volby do národních parlamentů. Hranicí, která tvoří rozdíl mezi volbami prvního a druhého řádu je fakt, že ve volbách druhého řádu je tzv. méně v sázce. Reif a Schmitt pro svou teorii identifikovali tři základní argumenty, které charakterizují odlišnost obou voleb.

- volební účast bude nižší ve volbách do Evropského parlamentu než v národních volbách.
- vládní strany členských států utrpí v evropských volbách ztrátu
- velké strany v evropských volbách budou mít nižší zisky a malé strany vyšší

---

<sup>51</sup> MORAVCSIK, Andrew. *In defense of the „democratic deficit“. Reassessing legitimacy of the European Union.* JCMS. 2002. Vol. 40, No. 4. s. 608. Dostupné z: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>

Volič převážně v evropských volbách, vědom si situace, že nedejde ke změně na úrovni národního parlamentu, se rozhoduje spíše srdcem než hlavou.<sup>52</sup> Často ve volbách druhého řádu vyjadřuje svůj nesouhlas s vládou, která je u moci. Do Evropského parlamentu se pak dostávají zástupci menších politických stran. Nastává komplikace, že tento kandidát pak na půdě Evropského parlamentu nereprezentuje směr politické strany, které je členem, ale je sdružován v Evropském parlamentu do frakcí. Jednotlivé frakce v Evropském parlamentu představují jakýsi druh politického směru. Největšími frakcemi v Evropském parlamentu jsou strany jako: Evropská lidová strana (EPP), Pokrokové společenství socialistů a demokratů (S&D), Obnova Evropy (Renew) a Skupina Zelených/Evropská svobodná aliance (Greens-EPA).

Vyvstává otázka, zdali se dají nějakým způsobem výše popsané problematiky řešit. Předkládám zde myšlenku, hypotetický model existence evropských stran v Evropské unii. Na úrovni EU již působí evropské politické strany, pod kterými jsou sdružovány svazky jednotlivých členských politických stran s podobnou ideologií. Nicméně mojí hypotézou je existence evropských stran na takové úrovni, že by se ve volbách vyskytovaly pouze tyto evropské strany či nezávislí kandidáti.

Existence tohoto modelu by znamenala i rapidní snížení vzniku různých politických stran, které většinou vznikají, příkladem může být Česká republika a typu strany ve volbách jako První republika; ANO, vytrolíme europarlament a další, ze snahy překročení hranice volebního zisku 1% a tím získání nároku na 30 Kč za každý získaný platný hlas.

Svoje kampaně často přiživují na aktuálních tématech, které se často týkají pouze národní politiky či se netýkají ani Evropské unie. Využívají populistické řeči a nedostatečné orientace občanů v evropských záležitostech, fungování Evropské unie a pravomocí Evropského parlamentu a europoslanců. Tím zaprvé dělají určitý zmatek a zadruhé získávají potenciální hlasy voličů, které by mohly být cílem serióznějších stran.

---

<sup>52</sup> BOHDÁLEK, Miroslav. *Volby do Evropského parlamentu z pohledu teorie druhořadých*. Brno, 2006. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií. Obor Mezinárodní vztahy a evropská studia. Vedoucí práce PhDr. Markéta Pitrová Ph D., s. 17

Každá evropská strana by reprezentovala směr, kterým by chtěla, aby se Evropský parlament a celkově Evropská unie ubírala. Existovaly by určité podmínky pro vznik této strany, obdobné jako jsou pro existující již evropské politické strany. Nejdůležitější prvek spatřuji v tom, aby členové této evropské strany pocházeli alespoň ze čtvrtiny členských států. Podobně tedy, jako je to při podmínce získání hlasů v evropské občanské iniciativě. Kandidáti by nevystupovali pod záštitou politické strany na národní úrovni, nemohli by být ani členové národních stran, ale pouze členové těchto evropských stran. Tyto evropské strany by tedy reprezentovaly potenciální směřování Evropské unie do budoucna, které by voličům bylo prezentováno při volbách do Evropského parlamentu. Existence těchto stran by prosazovala při kandidatuře řešení evropských otázek na úkor těch národních. Z voleb do Evropského parlamentu by se tak mohly do budoucna stát volby prvního řádu.

Potenciální kandidát do Evropského parlamentu by se samozřejmě mohl svobodně rozhodnout, zdali chce svoji kandidaturu vést pod záštitou existující evropské strany, či chce kandidovat jako nestranný uchazeč o křeslo do Evropského parlamentu. Výhodou kandidáta, který by byl zastřešován evropskou stranou, samozřejmě za podmínky, že by ho daná strana přijala, vidím převážně ve financování jeho kampaně, která by byla podporována finančně ze zdrojů evropské strany.

Další výhodou spatřuji v tom, že kandidát by prezentoval hodnoty a program evropské strany, tudíž by volič již při kampani viděl, jakým směrem se může do budoucna Evropský parlament ubírat. Výhodou i nevýhodou u nezávislých kandidátů spatřuji v tom, že by při volbách mohli mít šanci na větší úspěch, neboť by se nemuseli striktně držet programů, jaké by měli ostatní kandidáti zařazení do evropských stran. Svůj způsob kandidatury by mohli směřovat řešením národních otázek na úkor těm evropským.

Nicméně po získání mandátu v Evropském parlamentu, by se stejně museli rozhodnout, k jaké koalici se připojí a postupem času by voličům těchto kandidátů mělo docházet, že předpokládanému řešení národních otázek v Evropském parlamentu nebude věnován velký prostor.

#### 4.2.4 Hypotetický příklad

Svůj model bych chtěl přiblížit na příkladu své osoby. Autor bakalářské práce Jan Šindelář by se rozhodl při hypotetické představě fungujícího znázorněného systému uskutečnit kandidaturu do Evropského parlamentu. Vstoupil by na kandidátku existující evropské strany, která se mu volebním programem jeví jako nejlepší a v které by se chtěl realizovat a uskutečňovat budoucí politické kroky. Vstoupil by například do existující evropské strany, strany Zelených. Strana Zelených splňuje podmínky pro to, aby její členové mohli být voleni ve volbách do Evropského parlamentu, neboť kandidáti této strany pochází alespoň ze čtvrtiny členských států. V politické kampani by tedy Jan Šindelář reprezentoval záměry evropské strany Zelených. Pokud by jeho kandidatura byla úspěšná, tak by se po uvedení do funkce stal členem frakce v Evropském parlamentu, která by byla tvořena všemi úspěšnými kandidáty strany Zelených napříč všemi členskými státy.

Výhodu spatřuji především v tom, že by při evropských volbách byly řešeny především evropské otázky a ubírání Evropské unie jako celku. Nevýhodu spatřuji v nejasné předvídatelnosti účasti voleb, vzhledem právě k tomu, že doposud byly při evropských volbách řešeny právě spíše národní otázky. Na existenci tohoto představeného modelu se ale váží určité další aspekty. Za podtržení určitě stojí větší edukace občanů členských států o celkovém fungování Evropské unie. Nepochybně dalším aspektem je větší popularizace a medializace voleb, aby docházelo ke vzrůstající tendenci účasti občanů Evropské unie u voleb. Za třetí, spatřuji problém v podobě času a financí, neboť zavedení tohoto modelu by vyžadovalo určitou změnu legislativy, a taktéž dostatek času na vytvoření adekvátních politických evropských stran a pochopení tohoto systému u občanů všech členských států.

Úspěšné zavedení tohoto modelu by však mohlo znamenat, že Evropský parlament by se pak sestavoval ze zástupců občanů Evropské unie, ale byla by na druhou stranu zachována individuální integrita členských států v otázkách regulace kampaně, horní výše finančních prostředků použítí v kampani, organizace voleb, uveřejnění výsledků, bezpečnosti voleb, možnostech vystupování jednotlivých kandidátů ve veřejnoprávních médiích, regulace povinnosti volit ve volbách, počtu volebních dní, možnost korespondenční volby a jiné. Existovaly by státy, kde by například strana Zelených dostala malý počet mandátů, ale na druhou stranu členský stát, kde by se spousta voličů s programem Zelených identifikovala. Byla by tudíž viděna jednotlivá přání občanů, kterým směrem by rádi viděli, aby se Evropská unie ubírala a jaká témata, by měla být řešena ve zvoleném Evropském parlamentu. Za těchto podmínek a při ověření fungování tohoto modelu, samozřejmě s ohledem na nějaký čas, vidím možnost k snižování demokratického deficitu v podobě udělení legislativní iniciativy i Evropskému parlamentu.

Nicméně v nynější době se mi další snižování demokratického deficitu v podobě přisuzování více legislativních pravomocí Evropskému parlamentu, jak již jsem zmínil v předchozí kapitole, jeví jako vysoce nežádoucí a rizikové.

### 4.3 Evropská občanská iniciativa

Velkým pokrokem k odstranění nebo alespoň k snížení demokratického deficitu v legislativním procesu EU byla změna v přijetí primárního práva, konkrétně Lisabonské smlouvy, která dala vzniknout Evropské občanské iniciativě. Článek 11 Smlouvy o EU uvádí ustanovení.

*„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s čl. 24 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie“.<sup>53</sup>*

Podmínkou Evropské občanské iniciativy je založení tzv. Výboru občanů, ve kterém musí být alespoň 7 občanů z různých zemí EU.

---

<sup>53</sup> Čl. 11 odst. 4 SEU.

Každému členovi musí být nejméně 18 let. Iniciativa návrhu se musí zaregistrovat v jakémkoliv úředním jazyku EU. Již v této etapě se návrhem zaobírá Evropská komise, která zkoumá, zdali iniciativa splnila podmínky, pro to, aby se v ní mohlo pokračovat. Pokud nám Evropská komise udělí tzv. „zelenou“, přichází na řadu sbírání potřebných počtů hlasů, tedy jeden milion. Počet jednoho milionu hlasů ovšem není rozhodující, neboť iniciativu musí podepsat alespoň čtvrtina signatářů z členských zemí. Každému členskému státu je určen minimální počet hlasů, které musí návrh dostat. Poté se také ověřuje platnost daných hlasů. Pokud je vše v pořádku, tak se iniciativa představuje na půdě Evropské komise, a taktéž během veřejného slyšení na půdě Evropského parlamentu. Poslední slovo, ale náleží Evropské komisi, která nás bude informovat o dalším vývoji a o plánovaných krocích. Celý proces by měl být transparentní a veškeré informace o iniciativě by měly být zveřejněny. Evropská komise může navrhnout nový zákon a ten předložit ke schválení Evropskému parlamentu a Radě.<sup>54</sup>

Evropská občanská iniciativa vznáší do legislativního postupu snižování demokratického deficitu. Dle mého názoru se jedná o správnou cestu, jak snížit demokratický deficit, ale zachovat systém brzd a protiváh v institucionálním trojúhelníku. Občanská iniciativa vyžaduje aktivní zapojení občanů členských zemí, a jak již bylo zmíněno na začátku této kapitoly, problémem demokratického deficitu je vzdálenost postupu a odcizení občanům.

Existence tohoto institutu je správným krokem, nicméně je zde řada dalších otázek a komplikací, které je potřeba řešit. Nasbírání jednoho milionu hlasů mi přijde dle mého názoru nesmírně obtížné. Důležitým aspektem, aby mohl tento institut fungovat je již zmíněná aktivní účast občanů členských států. Je tedy dle mého názoru potřeba o tomto institutu více informovat občany Evropské unie cestou využití určitých mediálních prostředků. Zde se však setkáváme s komplikací, a to je vliv médií v určitých jednotlivých členských státech, kdy může dojít k manipulování občanů daných států.

---

<sup>54</sup> Europarl.europa.eu. *Evropská občanská iniciativa*. [online]. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/cs/be-heard/citizen-s-initiative>



Nepochybně je potřeba o fungování Evropské unie více vzdělávat občany členských států již od mladého věku prostřednictvím výuky ve školách a nepochybně by měla být snaha vzdělávat všechny občany členských států nejrůznějšími způsoby. Dalším aspektem, proč není tato cesta úplně demokratická, je aspekt toho, že stejně poslední slovo má v tomto procesu Evropská komise. Nicméně to mi přijde naprosto v pořádku, neboť je zde jakýsi dohled nad tím, jestli návrh od občanské iniciativy není mimo kompetenci EU, zdali nějaký návrh podobného typu není již na půdě Evropského parlamentu projednáván.

#### **4.4 Vyjádření názoru na druhou část**

Jednotný evropský akt a každá další významná změna smluv, posilovala pravomoci Evropského parlamentu. Čím dál více byl zapojován do legislativního postupu, přijímání rozpočtu Evropské unie a do volení a kontroly Evropské komise. Evropský parlament v dnešní době zaujímá postavení instituce, bez které již nelze přijímat legislativní akty. Avšak jeho postavení v unijním politickém systému EU je stále slabší, než je to u národních parlamentů v demokratických státech.

Vykonává jen přesně vymezené pravomoci, o jejich vymezení sám nerozhoduje a které nedovolují příliš samostatné aktivity. Nemá právo legislativní iniciativy, jeho role při usazování nové Komise je omezená. V celé této části bakalářské práce je řešena otázka demokratického deficitu, kde se objevuje neexistence společenství s výraznou kolektivní politickou identitou - evropského lidu. Dle mého názoru je dobře, že iniciační legislativní monopol je ponechán Evropské komisi a mělo by to být i tak ještě určitě nějakou dobu zachováno.

Celý institucionální trojúhelník dle mého názoru udržuje zajištění mechanismu systému brzd a protiváh. Myslím si, že je nepředstavitelné, aby v momentální době, kdy je to teprve jen několik desítek let, co se země východního bloku dostaly zpátky ke své vlastní integritě, aby se znovu své vlastní integrity vzdaly do rukou Evropské unie.

Není ideální doba, co se týče politické, ekonomické a nepochybně sociální situace, aby docházelo ke zvyšování legislativních pravomocí Evropského parlamentu.

Na druhou stranu se mi jeví jako nejlepší alternativa k odstraňování demokratického deficitu cesta Evropské občanské iniciativy, o které je ale potřeba více informovat. Nebál bych se ani novel u tohoto institutu, které by mohly zvýšit do budoucna jeho pravomoci. Na závěr bych zde uvedl myšlenku, co se stane, až dojde k úplnému odstranění demokratického deficitu? Výsledkem bude federativní stát. A to má být kýžený výsledek evropské integrace?<sup>55</sup>

## 5 Rozpor Polska a Maďarska ohledně tvorby práva

Následující část bakalářské práce bude věnována rozboru situace ve věci polského a maďarského názoru v otázce přednosti/nepřednosti unijního práva před ústavním. Věnování se této situaci graduje na důležitosti, a to zejména po projevu předsedy polské vlády Mateusze Morawieckeho. Ten se vyjádřil na adresu Evropské unie se slovy: „že Polákům Evropská unie drží pistoli u hlavy.“<sup>56</sup> Reagoval tak na dlouhý konflikt mezi Evropskou unií a Polskem v řešených otázkách nezávislosti justice v Polsku, který vyescaloval poté, co polský Ústavní soud zpochybnil nadřazenost práva Evropské unie vůči některým polským zákonům. Celá problematika se dotýká i žaloby Polska a Maďarska v otázce čerpání evropských fondů s dodržováním zásad právního státu. Témata přednosti unijního práva před ústavním a žaloba Polska a Maďarska jsou rozebírána v následujících podkapitolách.

### 5.1 Zamítnutí žaloby Polska a Maďarska

Dne 16. února 2022 Soudní dvůr Evropské unie v Lucemburku zamítl žalobu Polska a Maďarska v otázce spojení právního státu a čerpání evropských fondů. Čerpání peněz z evropských fondů je podle rozhodnutí soudců z Lucemburku podmíněno dodržováním zásad právního státu podle unijního práva.

---

<sup>55</sup> Přednáška prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. *Evropské právo I.: Vývoj evropské integrace* - prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. - YouTube. YouTube [online]. Copyright © 2022 Google LLC. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=vJPMPdR7t7g>

<sup>56</sup> FINANCIAL TIMES. *Poland's prime minister accuses EU of making demands with 'gun to our head'* [online]. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/ac57409d-20c9-4d65-9a5d-6661277cd9af>

Spor je řešený už od prosince roku 2020, kdy na prosincovém summitu vlád členských států bylo dohodnuto na nových podmínkách, jak mohou být evropské prostředky čerpány. Výsledkem tohoto summitu bylo, že čerpání těchto prostředků musí být podmíněno právě dodržováním zásad právního státu, jak nyní potvrdil Soudní dvůr. Celá situace byla výsledkem znepokojení nad situací ve státech, kde podle unijního práva dochází k selhávání právního státu. Jedná se o velmi diskutované země na poli evropské půdy a to konkrétně Polsko a Maďarsko.

Polsko a Maďarsko byly součástí pátého rozšíření Evropské unie, které se uskutečnilo 1. května 2004. Tímto rozšířením vstoupilo do Evropské unie také Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta, Slovinsko, a taktéž dvě zbylé země tzv. Visegrádské skupiny - Česká republika a Slovensko.

## 5.2 Mechanismy EU vůči situaci v Polsku a Maďarsku

*„Unijní instituce několik let vedou s Polskem a Maďarskem řízení kvůli obavě, že tyto státy porušují evropské hodnoty, jako je nezávislost justice, pluralita médií či akademické svobody.“<sup>57</sup> Otázkou bylo, jak zajistit, aby byly hodnoty právního státu dodržovány.*

EU má při vymáhání svého práva několik způsobů. Jde je rozdělit na tzv. měkké a tvrdé nástroje. V případě měkkých nástrojů se uplatňuje strukturovaný dialog s členským státem a zpráva o právním státu, která je zaměřena na čtyři oblasti týkající se:

- soudního systému v oblasti jeho nezávislosti, kvality, efektivnosti
- protikorupčního rámce
- plurality a svobody sdělovacích prostředků
- dalších institucionálních otázek týkající se systému brzd a protiváh

---

<sup>57</sup> České noviny | ČeskéNoviny.cz. *Soud EU zamítl žaloby proti spojení právního státu a peněz* [online]. Copyright © Copyright 2022 ČTK [cit. 22.02.2022]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/soud-eu-rozhodne-o-zalobe-madarska-a-polska-na-spojeni-pravniho-statu-a-penez/2161933>

Výsledkem těchto měkkých nástrojů je především preventivní snaha, aby se jisté pochybnosti daly řešit i bez využití tvrdších nástrojů.

Mezi tvrdší nástroje řadíme článek 258 SFEU, kdy se může situace dostat až před Evropský soudní dvůr, který může udělit finanční postih v případě, že nedošlo k nápravě při porušení povinností unijního práva.

Problémem je, že článek 258 má jen omezenou působnost, neboť se vztahuje pouze na porušení konkrétních povinností. Článek 2 SEU se pod článek 258 neřadí. V případě porušení hodnot v článku 2 SEU se může aplikovat procedura uvedená v článku 7, kdy sankční mechanismus může dojít až k pozastavení členských práv u konkrétního členského státu, vůči němuž je článek 7 aplikován. Nicméně sankčnímu mechanismu předchází mechanismus preventivní.

### **5.2.1 Obecný režim podmíněnosti**

Novým způsobem, jak Evropská unie může reagovat na porušování zásad právního státu je obecný režim podmíněnosti na ochranu rozpočtu EU. Celé toto nové nařízení je založeno na úpravě finančního pravidla. Obecný režim podmíněnosti se může použít v případech, jako je porušení zásad právního státu, které se vztahuje hlavně na oblasti ochrany nezávislosti soudů, vyloučení střetu zájmů a spravedlivého vyšetřování. Pokud jsou splněny podmínky pro přijetí opatření, tak EU může vydávat opatření pomocí Komise vůči členskému státu v podobě pozastavení plateb z rozpočtu, pozastavení splátek a ekonomických výhod. Obecný režim podmíněnosti je vázán určitým postupem. Na začátku tohoto procesu, pokud Komise zaznamená ohrožení právního státu, tak zašle dotyčnému státu oznámení. Komise o poslání tohoto oznámení je povinna informovat Evropský parlament, který může Komisi vyzvat k dialogu, aby se informoval o jejích zjištěních.

Komise si může od dotyčného státu vyžádat určité informace a členský stát má povinnost mu je předat, případně vznést připomínky ke zjištěným věcem.

Pokud si Komise stojí za svým a členský stát situaci dostatečně neřeší, předloží návrh Radě, která rozhodne kvalifikovanou většinou o pozměnění a přijetí návrhu ve formě rozhodnutí.<sup>58</sup>

Maďarsko a Polsko se řadí mezi tzv. čisté příjemce, což znamená, že členský stát, který je čistým příjemcem dostane více peněz z rozpočtu, než do společného rozpočtu vloží. Podporování čistých příjemců, kteří v očích čistých plátců nedodržují unijní zásady právního státu, se dotklo nového finančního rámce na roky 2021 až 2027, kdy bylo dohodnuto, že bude nový rámec přijat právě s podmínkou obecného režimu podmíněnosti. Maďarsko a Polsko se snažilo rozpočet vetovat z důvodu, že EU překračuje své pravomoci ve spojování řešení otázek právního státu a rozpočtu. Nicméně, jak již bylo zmíněno, tak dne 16. února 2022 Soudní dvůr v Lucemburku zamítl žalobu Polska a Maďarska a zhodnotil, že pokud chce členský stát čerpat výhody spojené s členstvím v Evropské unii, tak musí respektovat společné hodnoty, jakožto i právní stát.<sup>59</sup>

### 5.2.2 Zprávy o právním státu týkající se Polska a Maďarska

Ve zprávě o právním státu z roku 2021 se můžeme o Polsku dočíst, že jsou vyjadřovány obavy týkající se reformy systému jeho soudnictví. Objevují se obavy ohledně nezávislosti justice, neboť dochází ke zvyšování vlivu moci zákonodárné a výkonné právě v systému soudnictví. Jedná se například o pravomoci ministra spravedlnosti, který vykonává i pravomoci nejvyššího státního zástupce.

Další indikátory nezávislosti justice se promítají při složení Národní rady soudnictví, do které je jmenována většina členů dolní komorou parlamentu, kde dominuje naprostou většinou vládní strana Právo a Spravedlnost (PIS). Národní rada pak má obrovský vliv na sestavování Nejvyššího soudu.

---

<sup>58</sup> EUR-Lex - 32020R2092. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie* [online]. [cit. 22.02.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2092>

<sup>59</sup> Česká televize. *Soud EU zamítl žalobu Polska a Maďarska proti spojení právního státu a peněz z fondů* [online]. [cit. 22.02.2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3443006-soud-eu-zamitl-zaloby-polska-a-madarska-proti-spojenu-pravniho-statu-a-penez-z-fondu>

„Zákon o Nejvyšším soudu z roku 2018 ustavil dvě nové komory. Komoru pro mimořádnou kontrolu a veřejné záležitosti a Disciplinární komoru. První komora má pravomoc ověřování nebo rušení výsledků voleb a referenda. Disciplinární komora má pravomoc vést disciplinární řízení proti soudcům, ať už se jedná o případy zbavení imunity soudců za účelem zahájení trestního řízení proti nim, dočasné pozastavení výkonu funkce nebo snížení jejich platu.“<sup>60</sup>

Největší pozornost si u občanů Evropské unie zasloužilo rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 22. října 2020, které v podstatě zakázalo potraty, a dále potlačování LGBT komunity, neboť došlo k prohlášení některých polských regionů za zóny bez ideologie LGBT.<sup>61</sup> Nejedná se o úplný zákaz potratů, ale tento lékařský zákrok lze v Polsku absolvovat jen v případech, pokud plod ohrožuje na zdraví a životě budoucí matku nebo může potrat absolvovat žena, která se stala obětí trestného činu znásilnění.<sup>62</sup>

Maďarsku je opět jako u Polska vyjadřována obava ohledně nezávislosti soudů. Jedná se netradiční postup jmenování členů Ústavního soudu do Nejvyššího soudu, poté volbu předsedy Nejvyššího soudu a rozšíření jeho pravomocí. Obrovský mediální dopad však zaznamenal zákon, který zakazuje šíření informací ohledně homosexuality a změny pohlaví u osob mladších 18 let.

### 5.3 Přednost/nepřednost unijního práva před ústavním?

Má unijní právo přednost před ústavním právem? V následující kapitole bych se chtěl věnovat argumentům, proč by unijní právo mělo mít přednost nebo právě nemělo mít přednost před ústavním právem.

---

<sup>60</sup> Amnesty International Česká republika. *Nezávislá justice v rozkladu. V Polsku dál přituhuje* [online]. [cit. 22.02.2022]. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/zprava/5129/nezavisla-justice-v-rozkladu-v-polsku-dal-prituhuje>

<sup>61</sup> EUR-Lex . *Pracovní dokument útvarů Komise. Zpráva o právním státu 2021. Kapitola o stavu právního státu v Polsku* [Evropská komise] [online] [cit. 22.02.2022] Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0722&from=EN>

<sup>62</sup> DORAZÍN, Martin, iROZHLAS. *Polský Sejm odmítl návrh na úplný zákaz potratů. Za příliš radikální ho označili i konzervativci* | iROZHLAS [online]. 02.12. 2021. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/polsko-potraty-parlament-odminuti-interrpuce\\_2112021829\\_pat](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/polsko-potraty-parlament-odminuti-interrpuce_2112021829_pat)

### 5.3.1 Právo a hodnoty EU

Položená otázka představuje obrovský prostor pro diskuzi. Zde bych se chtěl vrátit na začátek mé bakalářské práce, kde jsem uvedl, že pro potřeby mé bakalářské práce můžeme Evropskou unii pasovat do role uskupení, které má pravomoce, jak mezinárodní organizace, tak právního státu.

Aby mohla Evropská unie fungovat, bylo potřeba ji vybudovat na právním základu, na určitém souboru právních norem a také do budoucna funkčním aparátů přijímajícím další právní normy. Nicméně musím zde zdůraznit, že právo EU je svébytným a autonomním právním systémem, který se liší jak od práva vnitrostátního, tak se liší i od práva mezinárodního. EU není charakterizována jako běžná mezinárodní organizace. EU je naprosto něco ještě jiného na poli mezinárodních smluv, neboť se členské státy dobrovolně vzdaly v její prospěch některých svých svrchovaných pravomocí a v těchto oblastech jim je tudíž EU nadřazena.<sup>63</sup>

Článek 2 Smlouvy o Evropské unii zmiňuje hodnoty, na kterých je Evropská unie vybudována.

*„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“<sup>64</sup>*

Článek 49 Smlouvy o Evropské unii zmiňuje, jak jsou hodnoty uvedené v článku 2 SEU důležité pro podmínku přijetí státu do EU. V poslední větě je uvedeno. *„Podmínky přijetí a s ním spojené nezbytné následné úpravy smluv, na nichž je Evropská unie založena, jsou předmětem dohody mezi členskými státy a žadatelem státem. Tato dohoda vyžaduje ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy.“<sup>65</sup>*

---

<sup>63</sup> TÝČ, Vladimír. *Úvod do mezinárodního a evropského práva*. 2., aktualizované. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 15-16. ISBN 978-80-210-5163-8.

<sup>64</sup> Čl. 2 SEU.

<sup>65</sup> Čl. 49 SEU.

Je potřeba zde zmínit a zdůraznit pojem *acquis communautaire*, který označuje právní řád Evropské unie. Tento právní řád se zavazuje dodržovat v celé celistvosti pomyslný uchazeč o vstup do Evropské unie. Respektování hodnot není povinností pouze pro kandidátské země a po svém přistoupení se respektování těchto hodnot může členský stát vzdát.

Tyto povinnosti platí i po přistoupení a po celou dobu, kdy je členský stát členem Evropské unie. Acquis se vztahuje na oblasti jako:

- obsah, zásady, cíle Smluv
- právní předpisy přijaté při uplatňování Smluv a judikatury Soudního dvora Evropské unie
- prohlášení a usnesení přijatá Evropskou unií
- opatření týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky
- opatření týkající se spravedlnosti a vnitřních věcí
- mezinárodní smlouvy uzavřené Evropskou unií a mezinárodní smlouvy, které země Evropské unie uzavřely mezi sebou v oblasti činností Evropské unie<sup>66</sup>

### 5.3.2 Smlouvy a ústavní právo

Jedním velkým argumentem, proč vyvstávají otázky o přednosti práva EU před ústavním právem, je argument, že přednost evropského práva nebyla nikdy výslovně upravena ve zřizovacích smlouvách ani v jejich pozdějších úpravách. Ve Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie není nadřazenost unijního práva nad ústavním uvedena.

Lisabonská smlouva nastoluje rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy v podobě výlučných, sdílených a podpůrných pravomocí. Nicméně pokud se historicky ohlédneme zpět do minulosti, tak od Evropského společenství uhlí a oceli se oblast vlivu Evropské unie na úrovni členských států značně rozšířila a pomocí sdílených pravomocí značí velký prostor pro další rozšiřování. Na druhou stranu EU je vázaná principem subsidiarity a proporcionality.

Můžeme se vrátit již k zmíněným situacím v Polsku a Maďarsku. Polský ústavní soud ve svém nálezu zpochybnil přednost unijního práva před ústavním.

---

<sup>66</sup> EU law - EUR-Lex. *Glosář shrnutí. ACQUIS* [online]. [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=cs>



Maďarsko zase argumentuje, že zákon není diskriminační, neboť se nevztahuje na právo sexuální orientace u osob starších 18 let. Zákon je cílen na ochranu tradiční rodiny.

Ústavní právník doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. se při rozhovoru pro Parlamentní listy vyjádřil k názoru právníků, kteří tvrdí, že evropské právo je nadřazeno ústavním normám.

*„To není pravda. Naše ústavní zákony jsou víc než evropské směrnice. Pochybnou tezi o nadřazenosti evropského práva prosazuje Soudní dvůr Evropské unie a Evropská komise, ale bez opory ve smlouvách o Evropské unii a o fungování Evropské unie. Ty o otázce vztahu evropského práva k ústavám členských států mlčí.“<sup>67</sup>*

Dále při širším okomentování této problematiky naráží na otázku suverenity členských států a charakteru Evropské unie. Předkládá dvě možnosti. Ta první staví dominanci evropského práva nad ústavním, z čehož by vyplývalo, že členské státy by ztratily svoji suverenitu a Evropská unie by se stala v podstatě státem, již v bakalářské práci zmíněnou federací. Druhá možnost je postavena obráceně a to za předpokladu, že by měla přednost ústava před unijním právem a v tom případě se vylučuje pojem nadřazenosti unijního práva.<sup>68</sup>

### 5.3.3 Judikatura Soudního dvora Evropské unie

Na druhou stranu je potřeba zde uvést prohlášení států ke sjednání smluv, které se vyjadřuje takto: *„Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Unii na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek*

---

<sup>67</sup> VÝBORNÝ, Karel, ParlamentníListy.cz. *Ústava suverénního státu nemůže být podrobena jiné moci, brání ČR před EU právník Koudelka* [online]. 22.07.2021. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Ustava-suverenniho-statu-nemuze-byt-podrobena-jine-moci-brani-CR-pred-EU-pravnik-Koudelka-671443?fbclid=IwAR0NUUtS86xH7LB0-G6-ePRVjct0kARPgt2SnXsjC4jCITlhcv20vQzXRzg>

<sup>68</sup> VÝBORNÝ, Karel, ParlamentníListy.cz. *Ústava suverénního státu nemůže být podrobena jiné moci, brání ČR před EU právník Koudelka* [online]. 22.07.2021. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Ustava-suverenniho-statu-nemuze-byt-podrobena-jine-moci-brani-CR-pred-EU-pravnik-Koudelka-671443?fbclid=IwAR0NUUtS86xH7LB0-G6-ePRVjct0kARPgt2SnXsjC4jCITlhcv20vQzXRzg>

stanovených touto judikaturou.<sup>69</sup> Jedná se pouze ale o prohlášení, které není právně upraveno v primárním právu.

Při nadřazenosti unijního práva hraje klíčovou roli judikatura Soudního dvora. „Prakticky všechna rozhodnutí byla přijata v rámci řízení o předběžné otázce, kdy SDEU odpovídal na dotaz národního soudu, který se týkal aplikace nebo výkladu unijního práva (čl. 267 SFEU).“<sup>70</sup> Jako první bych zde uvedl judikát SDEU ve věci Van Gen den Loos, kde došlo k uznání zásady přímého účinku komunitárního práva. Název judikátu pochází od jména společnosti Van Gen den Loos, která se snažila domoci snížení cla na své zboží, neboť Nizozemí přeložilo formaldehyd do jiné tarifní skupiny, čímž se zvýšilo clo na dovoz zboží, obsahující právě zmíněnou chemickou látku. Jednalo se o rozpor vůči článku 12 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, neboť v něm bylo uvedeno, že členské státy nemají manipulovat s výší cla, protože mají dodržovat rovnocenné sazby. Soudní dvůr uvedl, že Smlouva o EHS je brána jako něco více než pouhá dohoda mezi členskými státy a tím přiznal přímý účinek komunitárního práva před vnitrostátním.<sup>71</sup>

Druhým významným judikátem SDEU je nepochybně Flaminio Costa v. E.N.E.L., kdy italské soudy postupovaly podle pravidla lex posterior derogat legi priory. Tedy že pozdější zákon má přednost před dřívějším vydaným zákonem.

Judikát soudního dvora ale uvedl, že právo Evropské unie má přednost před vnitrostátními normami členských států v oblastech, kterých se týkají kompetence Evropské unie.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Vladimíra Vítová (ANS): „Legislativa Evropské unie je nadřazena té naší“. Odůvodnění. — Demagog.cz. Demagog.cz — Factcheck politických diskuzí [online]. 21.09.2021. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://demagog.cz/vyrok/21033>

<sup>70</sup> TÝČ, Vladimír; SEHNÁLEK, David; CHARVÁT, Radim. *Vybrané otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu*. 1. vydání. Brno: Muni PRESS, s. 45. 2011. ISBN 978-80-210-5387-8.

<sup>71</sup> 26/62 Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration

<sup>72</sup> 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L.

Po uvedení těchto rozhodnutí Soudního dvora by se mohlo zdát, že výrok polského ústavního soudu je bezpředmětný. Tomu nasvědčuje i další judikát Soudního dvora Evropské unie ve věci Melloni (C-399/11). Jednalo se o případ Španělského občana, který byl trestně stíhaný v Itálii, ze které utekl. Následně byl odsouzen v nepřítomnosti v Itálii. Po zatčení měl být vydán do Itálie k výkonu trestu. Nicméně pan Melloni se bránil vydání do Itálie z důvodu, že Itálie neumožňuje přezkum řízení ve věci, která byla rozhodnuta v nepřítomnosti obviněného, jako je to podle ústavní tradice ve Španělsku.

Soudní dvůr rozhodl, že není možnost se dovolávat vnitrostátního práva ani ústavního pokud se aplikuje evropské právo.<sup>73</sup> „Členské státy mohou uplatnit lidsko-právní standardy, které jsou vyšší než ty, které poskytuje Listina základních práv EU, nicméně je mohou aplikovat za předpokladu, že nejsou v konfliktu s principem přednosti jednotné aplikace a účinnosti Evropského práva.“<sup>74</sup> Opět tedy vyšlo najevo, že unijní právo má přednost před tím vnitrostátním, zde ústavním.

## 5.4 Vlastní názor

Jak tedy na problematiku Polska, Maďarska a přednosti unijního práva před ústavním nahlíží autor práce?

Na začátek je potřeba znovu ještě uvést článek 48 odst. 4 SEU, kde se zmiňuje, že přijímání primárního práva je vázáno ratifikací všech členských států v souladu s jejich ústavními předpisy.<sup>75</sup> Budoucí přijímání změn primárního práva Evropské unie by mělo být nastaveno tak, aby bylo vždy v souladu s ústavními předpisy členských států.

Polský ústavní soud zmínil, že některé ústavní předpisy jsou v rozporu s články zakládajících smluv EU. Zde by se dalo namítat, že Polsko vstoupilo dobrovolně do Evropské unie a zavázalo se tím dodržovat právní řád EU. S lehkou nadsázkou se dá říci, že se Polsko snaží porušovat pravidla hry, ke kterým se zavázalo.

---

<sup>73</sup> 399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal

<sup>74</sup> Přednáška JUDr. Michala Říhy. *Distanční výuka - Aplikace evropské práva 101* - YouTube. YouTube [online]. Copyright © 2022 Google LLC [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=hB3LcuHaVvo&t=1552s>

<sup>75</sup> Čl. 48 odst. 4 SEU.

Na druhou stranu, je potřeba si uvědomit, že zakotvení přednosti unijního práva před ústavním nenalezneme ve zřizovacích smlouvách, ale je vlastně vymezováno až judikáty Soudního dvora Evropské unie. Polsko a Maďarsko vstoupily do Evropské unie na základě referend. O vstupu do EU rozhodovali jednotliví občané, kteří ve většině případů neměli dostatečné možnosti se s fungováním Evropské unie seznámit, ať už z důvodu dostupnosti informací, složitosti textů zřizovacích smluv obsahující právní jazyk či vůbec krátkého času informační kampaně před konáním referend.

Na situaci v Polsku je ale potřeba nahlížet z pohledu možného ovlivňování nezávislosti justice ze strany vládnoucí strany PiS. U Maďarska spatřuji obrovský problém v možnostech interpretace rozhodnutí Ústavního soudu. Na poli Evropské komise bylo rozhodnutí maďarského Ústavního soudu prezentováno tak, že maďarský Ústavní soud nezpochybňuje nadřazenost unijního práva před vnitrostátními předpisy. *„Opačný názor zazněl z úřadu maďarské vlády. Maďarský ústavní soud podle ní svým „jasným a jednoznačným“ nálezem podpořil vládní migrační politiku. A posílil prý také stanovisko kabinetu, že Maďarsko „má právo chránit své hranice nezávisle na EU.“<sup>76</sup>*

Řešené kauzy v otázkách diskriminace LGBT komunit v Maďarsku a Polsku, se mi dle mého názoru jeví pro moderně smýšlející Evropu silně nežádoucí. To samé považuji v problematice potratů, kde Polsko čelí žalobě Evropskému soudu pro lidská práva z možného důvodu ohrožení práva na soukromí i svobodu před mučením a zneužíváním.<sup>77</sup>

Nicméně je potřeba si uvědomit, že Maďarsko a Polsko je založeno na silných náboženských hodnotách a tradicích. U vlády v Polsku se nachází taktéž velmi silně konzervativně smýšlející vláda, která byla demokraticky zvolena.

---

<sup>76</sup> České noviny | ČeskéNoviny.cz. *Maďarský ústavní soud nezpochybnil nadřazenost práva Evropské unie* [online]. [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/madarsky-ustavni-soud-rozhodoval-spor-budapesti-s-eu-o-migraci/2130817>

<sup>77</sup> Amnesty International Česká republika. *Zákaz potratů v Polsku má i nadále devastující důsledky. Usilujeme o jeho zrušení.* [online]. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/zprava/5301/zakaz-potratu-v-polsku-ma-i-nadale-devastujici-dusledky-usilujeme-o-jeho-zruseni>

Má unijní právo přednost před ústavním? Zaujímám postoj, že má unijní právo přednost i před ústavním. Pokud by tomu tak nebylo, tak by se jednalo o rozpor s principem supranacionality, na kterém bylo založeno již Evropské společenství uhlí a oceli. Projevem supranacionality Evropské unie je právě aplikační přednost evropského práva vůči vnitrostátnímu a to i ústavnímu. Přednost evropského práva vůči ústavnímu právu nebyla nikdy výslovně upravena ve zřizovacích smlouvách ani v jejich pozdějších úpravách. Nicméně součástí právního řádu Evropské unie jsou i výklady Soudního dvora Evropské unie, kde byla aplikační přednost evropského práva opakovaně uznána. V případě konfliktu unijního práva a ústavního práva členského státu je však stěžejní, aby docházelo k dostatečným a důkladným diskuzím. Je potřeba, aby se členské státy a Unie v otázkách spolupráce respektovaly, na což taktéž naráží článek 4 odst. 3 SEU.

*„Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění úkolů a zdržení se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“*

Evropská unie může na poli mezinárodní politiky vypadat silně pouze v případě, že je jednotná, a to i v případě jasných pravidel tvorby legislativy. Vnitřní rozbroje EU, jako celek, dle mého názoru v očích dalších významných uskupení v mezinárodní politice hodně oslabují.

## 6 Závěr

Při vypracování bakalářské práce na téma Tvorba legislativy Evropské unie, bylo primárním úkolem vyhodnotit, co vůbec spadá pod pojem legislativy Evropské unie. Pod pojem legislativy Evropské unie patří též primární právo, které hraje významnou roli pro budoucí tvorbu práva sekundárního. Primární právo je z velké části určováno členskými státy. Proto se mi typické názory kritiků a odpůrců Evropské unie o diktátu Evropské unie jeví jako neadekvátní, neboť právě sekundární právo, které tvoří instituce Evropské unie, může být tvořeno pouze v barierách, které stanovilo primární právo. Nedostatek však spatřuji v poměrné neaktuálnosti primárního práva.

Druhá část bakalářské práce navazuje na část první, ale na uvedenou problematiku zde nahlížím z pohledu demokratičnosti tvorby legislativy EU. Předmětem druhé části je Evropský parlament a otázka odstraňování demokratického deficitu v této instituci. Docházím k závěru, kde se vyjadřuji, že odstraňování demokratického deficitu prostřednictvím přisouzení legislativní iniciativy Evropskému parlamentu, vidím jako velmi komplikované a prozatím s tím nesouhlasím. Jako stěžejní důvod, proč doházím k tomuto názoru, je nedokonalost volebního systému do Evropského parlamentu. Myslím si, že systém voleb do Evropského parlamentu by potřeboval reformu v podobě lepší existence evropských stran. Evropské strany by se měly sestavovat ze zástupců občanů Evropské unie, ale tak, aby byla zachována integrita jednotlivých členských států. Nicméně potřebnou složkou k tomuto funkčnímu modelu je alespoň většinová existence evropského lidu, kterou v nynější době vnímám jako zcela nedosažitelnou. Docházím však k závěru, aby v nynější situaci vznikl větší apel na rozšíření pravomocí Evropské občanské iniciativy.

Třetí část bakalářské práce, se mi při vypravování jevila jako nejvíce komplikovaná, neboť jsem musel ve větší míře vycházet z webových a internetových zdrojů a posuzovat tak věrohodnost dat. Nicméně oporu k této části mi poskytly judikáty Soudního dvora Evropské unie a články Smluv. Tato část řešila rozpor situace ve věci polského a maďarského názoru na přednost/nepřednost evropského práva před ústavním právem členských zemí.

Na řešenou problematiku jsem se snažil nahlížet tak, abych představil argumenty, jak ze strany Evropské unie, tak Polska a Maďarska. Docházím k závěru, že evropské právo má aplikační přednost před ústavním právem. Pokud by tomu tak nebylo, tak by se jednalo o rozpor s principem supranacionality a členské státy by si unijní právo mohly vykládat po své vůli. To by značilo pomyslný konec evropské integrace.

Celou práci jsem se snažil uchopit tak, abych nepopisoval opakovaně legislativní proces EU, který je již už velmi dobře několikrát zpracován v nespočtu publikací. Téma Tvorba legislativy EU mi dalo možnost bakalářskou práci rozdělit do třech částí, kde je na tvorbu legislativy EU nahlíženo vždy z jiného pohledu. To mi dalo prostor, aby přínosem mé práce byl i můj vlastní názor na každou jednotlivou rozebíranou část.

## **7 Seznam použitých zkratk**

EU - Evropská unie

SEU - Smlouva o Evropské unii

SFEU - Smlouva o fungování Evropské unie

EP - Evropský parlament

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

LGBT – zkratka označující lesby, gaye, bisexuály, transgender osoby



## 8 Seznam použité literatury

1. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 6. vydání. Praha: C.H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-752-1.
2. PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-114-8.
3. PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.
4. ŠIŠKOVÁ, Naděžda a Václav STEHLÍK. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-680-8.
5. TICHÝ, Luboš., RAINER, Arnold., ZEMÁNEK, Jiří., KRÁL, Richard, DUMBROVSKÝ, Tomáš. *Evropské právo*. 5. Přepřacované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. s. 200. ISBN 80-7179-430-9.
6. BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie blízká i vzdálená*, 1. vyd. Praha: Institut Václava Klause, 2014. ISBN 978-80-87806-08-1.
7. KANIOK, Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Mezinárodní politologický ústav, 2016. ISBN 978-80-210-8341-7.
8. FOUCHER, Michel. *Evropská republika: historicko-geografický pohled*. Brno: Barrister & Principal, 2002. Vize Evropy. ISBN 80-85947-79-X.
9. DOČKAL, Vít, Petr KANIOK a Jan ZÁVĚŠICKÝ. *Evropský parlament*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007. ISBN 978-80-210-4329-9.
10. TÝČ, Vladimír. *Úvod do mezinárodního a evropského práva*. 2., aktualiz. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5163-8.
11. TOMÁŠOVÁ, Tereza. *Demokratický deficit EU: možnosti vývoje*. Praha, 2011. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií. Vedoucí práce Doc., PhDr., JUDr. Ivo Šlosarčík, LL.M., PhD.

12. BOHDÁLEK, Miroslav. *Volby do Evropského parlamentu z pohledu teorie druhořadých*. Brno, 2006. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií. Obor Mezinárodní vztahy a evropská studia. Vedoucí práce PhDr. Markéta Pitrová Ph D.

## 9 Právní předpisy

1. *Evropské právo. Zakládací smlouvy. Smlouva o fungování Evropské unie. Smlouva o Evropské unii. Listina základních práv Evropské unie. další smlouvy a dokumenty. Přistoupení ČR k Evropské unii. Volby do Evropského parlamentu*. Ostrava: Sagit, 2021. ÚZ: úplné znění. ISBN: 978-80-7488-489-4.

## 10 Seznam judikátů

1. Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963. N.V. Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration. Ve věci C 26/62. EUR-lex [online]. [cit. 10.03.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=EN>
2. Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964. Flaminio Costa v. Ente Nazionale Energia Elettrica (E.N.E.L.). Ve věci C–6/64. EUR-lex [online]. [cit. 10.03.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=CS>
3. Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2013. Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal. Ve věci C–399/11. EUR-lex [online]. [cit. 10.03.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CJ0399&from=EN>

## 11 Webové stránky a internetové zdroje

1. *Lisabonská smlouva. Fakta a čísla o Evropské unii. Evropský parlament* [online]. [cit. 28.11.2021]. Dostupné z:  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/5/lisabonska-smlouva>
2. EURACTIV.cz. *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU* [online]. Copyright © 1999. [cit. 28.11.2021]. Dostupné z:  
<https://euractiv.cz/section/evropske-volby/linksdossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064/>
3. Online Etymology Dictionary. *Democracy* [online]. Copyright © 2001. [cit.15.02.2022]. Dostupné z:  
<https://www.etymonline.com/search?q=democracy>
4. FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. 2006. *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*. [online]. [cit.15.02.2022]. Dostupné z:  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>, s.. 534-537
5. EURACTIV.cz. *Vliv Evropského parlamentu na rozhodování v EU* [online]. Copyright © 1999. [cit. 28.11.2021]. Dostupné z:  
<https://euractiv.cz/section/evropske-volby/linksdossier/vliv-evropskeho-parlamentu-na-rozhodovani-v-eu-000064/>
6. Spitzenkandidát - Moje Evropa. *Hlavní Strana - Moje Evropa* [online]. Copyright © 2022. [cit. 15.02.2022]. Dostupné z:  
<https://mojeevropa.cz/eurowiki/spitzenkandidat/>
7. EUROSOP.CZ. *Evropská komise* [online]. Copyright © 2005. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://eurosop.cz/evropska-unie/institute-eu/evropska-komise/>
8. Europarl.europa.eu. *Lisabonská smlouva* [online] [cit. 16.02.2022]. Dostupné z:  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/5/lisabonska-smlouva>

9. MORAVCSIK, Andrew. *In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing Legitimacy in the European Union*. JCMS. 2002, vol. 40, no. 4, s. 615-617. Dostupné z:  
<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>
10. Europarl.europa.eu. *Evropská občanská iniciativa*. [online]. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/cs/be-heard/citizen-s-initiative> *Evropské právo I.: Vývoj evropské integrace* - prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. - YouTube. YouTube [online]. Copyright © 2022 Google LLC [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=vJPMPdR7t7g>
11. Přednáška prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. *Evropské právo I.: Vývoj evropské integrace* - prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. - YouTube. YouTube [online]. Copyright © 2022 Google LLC. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z:  
<https://www.youtube.com/watch?v=vJPMPdR7t7g>
12. EUR-Lex - 32020R2092 - *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie* [online]. [cit. 22.02.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32020R2092>
13. Česká televize. *Soud EU zamítl žalobu Polska a Maďarska proti spojení právního státu a peněz z fondů* [online]. [cit. 22.02.2022]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3443006-soud-eu-zamitl-zaloby-polska-a-madarska-proti-spojenu-pravniho-statu-a-penez-z-fondu>
14. Amnesty International Česká republika. *Nezávislá justice v rozkladu. V Polsku dál přitahuje* [online]. [cit. 22.02.2022]. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/zprava/5129/nezavisla-justice-v-rozkladu-v-polsku-dal-pritahuje>
15. PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE. *Zpráva o právním státu 2021. Kapitola o stavu právního státu v Polsku* [Evropská komise] [online] [cit. 22.02.2022] Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0722&from=EN>

16. DORAZÍN, Martin, iROZHLAS. *Polský Sejm odmítl návrh na úplný zákaz potratů. Za příliš radikální ho označili i konzervativci* | iROZHLAS [online]. 02.12. 2021. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/polsko-potratty-parlament-odminuti-interrpuce\\_2112021829\\_pat](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/polsko-potratty-parlament-odminuti-interrpuce_2112021829_pat)
17. EU law - EUR-Lex. *Glosář shrnutí. ACQUIS* [online]. [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/acquis.html?locale=cs>
18. VÝBORNÝ, Karel, ParlamentniListy.cz. *Ústava suverénního státu nemůže být podrobena jiné moci, brání ČR před EU právník Koudelka* [online]. 22.07.2021. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Ustava-suverenniho-statu-nemuze-byt-podrobena-jine-moci-brani-CR-pred-EU-pravnik-Koudelka-671443?fbclid=IwAR0NUUtS86xH7LB0-G6-ePRVjct0kARPgt2SnXsjC4jCITlhcv20vQzXRzg>
19. EUR-Lex . *Pracovní dokument útvarů Komise. Zpráva o právním státu 2021. Kapitola o stavu právního státu v Polsku* [Evropská komise] [online] [cit. 22.02.2022] Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0722&from=EN>
20. Vladimíra Vítová (ANS): *„Legislativa Evropské unie je nadřazena té naší“*. *Odůvodnění*. — Demagog.cz. Demagog.cz — Factcheck politických diskuzí [online]. 21.09.2021. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://demagog.cz/vyrok/21033>
21. FINANCIAL TIMES. *Poland's prime minister accuses EU of making demands with 'gun to our head'* [online]. [cit. 16.02.2022]. Dostupné z: <https://www.ft.com/content/ac57409d-20c9-4d65-9a5d-6661277cd9af>
22. Přednáška JUDr. Michala Říhy. *Distanční výuka - Aplikace evropské práva 101* - YouTube. YouTube [online]. Copyright © 2022 Google LLC [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=hB3LcuHaVvo&t=1552s>
23. České noviny | ČeskéNoviny.cz. *Maďarský ústavní soud nezpochybnil nadřazenost práva Evropské unie* [online]. [cit. 23.02.2022]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/madarsky-ustavni-soud-rozhodoval-spor-budapesti-s-eu-o-migraci/2130817>

24. Amnesty International Česká republika. *Zákaz potratů v Polsku má i nadále devastující důsledky. Usilujeme o jeho zrušení.* [online]. [cit. 02.03.2022]. Dostupné z: <https://www.amnesty.cz/zprava/5301/zakaz-potratu-v-polsku-ma-i-nadale-devastujici-dusledky-usilujeme-o-jeho-zruseni>
25. EUR-Lex - 32020R2092 - EN - EUR-Lex. EUR-Lex — *Access to European Union law* — choose your language [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>