

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Bc. Lucie Voženílková

Základní instituce EU:
Dělba moci po přijetí Lisabonské smlouvy

Diplomová práce

Olomouc, 2011

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Základní instituce EU: Dělbba moci po přijetí Lisabonské smlouvy** vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 23. května 2011

Bc. Lucie Voženílková

Dovoluji si tímto velice poděkovat **Doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D.** za její inspirující rady a připomínky a zároveň za neutuchající podporu při psaní této práce.

Obsah

ÚVOD.....	5
1. DĚLBA MOCI DLE CHARLES LOUIS MONTESQUIEU	9
2. DĚLBA MOCI DLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA.....	12
3. EU JAKO MEZINÁRODNÍ ÚTVAR SUI GENERIS.....	15
4. HISTORICKÝ VÝVOJ INSTITUCÍ EU PŘED PŘIJETÍM LISABONSKÉ SMLOUVY.....	19
4. 1 Evropská rada.....	19
4. 2 Rada Evropské unie.....	20
4. 3 Evropská komise.....	22
4. 4 Evropský parlament.....	23
4. 5 Evropský soudní dvůr.....	25
5. INSTITUCIONÁLNÍ ZMĚNY PO PŘIJETÍ LISABONSKÉ SMLOUVY.....	28
5. 1 Evropská rada.....	28
5. 2 Rada Evropské unie.....	30
5. 3 Evropská komise.....	32
5. 4 Evropský parlament.....	34
5. 5 Evropský soudní dvůr.....	36
6. DĚLBA MOCI V INSTITUCÍCH EU PO PŘIJETÍ LISABONSKÉ SMLOUVY.....	38
6. 1 Moc zákonodárná, výkonná, soudní a jejich vzájemný vztah.....	38
6. 2 Princip zastupitelské vlády.....	42
6. 3 Nástin právních problémů a návrhy de lege ferenda	44
6. 3. 1 Vedoucí pozice v institucích EU.....	44
6. 3. 2 Demokratický deficit institucí EU.....	46
6. 3. 3 Přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.....	47
7. ZÁVĚR	49
SEZNAM PRAMENŮ A LITERATURY.....	52

Úvod

Režim parlamentní demokracie, známý ve většině státních útvarů světa, se mezi ostatními právními režimy dokázal prosadit především díky své vlastnosti efektivní dělby moci (spojené se systémem ústavních brzd a rovnovah i výrazem zastupitelské demokracie). Význam dělby moci ve smyslu státoprávním došel v intencích vývoje mezinárodního práva posledního století k částečnému prolnutí a ve specifických formách byl zakotven i do smluvního rámce různých mezinárodních organizací. Analogicky s podobou klasického státoprávního zřízení veřejné moci (parlament, vláda, soudy) se v mezinárodních organizacích rozeznávají společné instituce, vykonávající specifickou činnost v rámci přenesené (díličí) subjektivity. Cílem této diplomové práce je proto analytické zpracování této problematiky s vymezením obsahu tématu na postavení základních institucí ve smluvním rámci Evropské unie. Zaměřuji se především na dělbu moci mezi těmito institucemi po přijetí Lisabonské smlouvy v kontextu smluvního vymezení tohoto specifického útvaru mezinárodního práva.

Pro dosažení výše zmíněného cílu práce si stanovuji následující výzkumné otázky: Dokáže se ve státoprávním smyslu chápaný model veřejné moci prosadit i do povahy nadstátní organizace? Pokud ano, do jaké míry se v povaze takovéto mezinárodní organizace odráží princip dělby moci přenesené na společné orgány členskými státy? Jaký vztah panuje mezi základními orgány zákonodárné, výkonné a soudní moci této organizace? A konečně jaká je analogie tohoto „nadstátního“ ústavního řešení s původní státoprávní teorií dělby moci dle Montesquieu? Vzhledem k významu těchto výzkumných otázek chci v této práci prokázat následující hypotézy: I přestože se Evropská unie v intencích mezinárodního práva nedá považovat za státní útvar, nýbrž speciální útvar *sui generis*, vykazuje ve své existenci integrační znak klasického státního zřízení, tj. dělení moci na výkonnou, zákonodárnou a soudní složku. Lisabonská smlouva ve svém právním rámci tuto tendenci posiluje směrem ke komplexněji pojaté místní, věcné i funkční příslušnosti orgánů EU se silnými prvky nadstátnosti, která není však vždy doprovázena precizní a jednoznačnou právní úpravou.

Pro možnosti kritického ověření těchto hypotéz využívám teorii dělby moci dle Charles Louis Montesquieu, přibližující vlastnosti parlamentního liberalismu (tj. efektivní dělbu moci, princip zastupitelské vlády a zaručení výkonu občanských práv) na ukázce ústavní povahy kompetencí mezi představiteli zákonodárné, výkonné a soudní moci. Na výsledky vlastního zkoumání nad smluvní charakteristikou základních institucí EU a jejich vzájemnými vztahy (s přihlédnutím k specifickým vlastnostem Evropské unie jakožto

mezinárodní organizace) aplikuji v analytické části práce teorii dělby moci dle Montesquieu, pomocí které potvrzují či vyvracím výše zmíněné hypotézy.

Zvolené téma dělba moci v základních institucích EU po přijetí Lisabonské smlouvy je přirozeně z důvodu své teprve nedávno přijaté právní úpravy doposud v odborné literatuře z hlediska kvantity textu zpracované nedostatečně. Při výzkumu je však nejen nutné vycházet z aktuální platné právní úpravy a navazujících sekundárních pramenů, ale zároveň se z důvodu komplexnosti určeného tématu věnovat i historickému vývoji těchto institucí, včetně pojetí Evropské unie jako mezinárodního útvaru *sui generis* v kontextu mezinárodního práva. V těchto případech již existuje nepřehledné množství primární i odborné literatury, je však nutné zdroje z důvodu potřeb dostatečné odbornosti i právního zaměření pečlivě vybírat.

Ve své práci využívám široký rozsah textu z oblasti pramenů i literatury. Co se týče primárních zdrojů, pro účely výzkumu vycházím nejen z původního znění zakládajících Smluv (internetový portál *Smlouvy* (EUR-Lex) či publikace *LISABONSKÁ SMLOUVA. Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy* (Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky), současně využívám i prameny sekundárního práva (*Evropský parlament. Přijaté texty*. (Europa.eu) či judikaturu Soudního dvora EU (*Judikatura ESD* (Euroskop), *Soudní dvůr – nejnovější uveřejněné dokumenty* (EUR-Lex)). Pro zpracování teoretického hlediska dělby moci čerpám z díla Ch. L. Montesquieu *O duchu zákonů*.¹ Užití odborných literárních zdrojů se vztahuje hned k několika oblastem této práce. Tyto publikace se věnují charakteristice mezinárodních organizací obecného typu, jako např. vysokoškolská učebnice Vladislava Davida a kol. *Mezinárodní právo veřejné*, s následným přihlédnutím k problematice pojetí přenosu pravomocí v současných tendencích mezinárodního práva v pojetí Jiřího Malenovského, *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Dále pak zkoumají téma evropského práva jako podmnožiny mezinárodního práva *sui generis*, kde tuto problematiku přehledným způsobem zpracovává publikace *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie* od Naděždy Šiškové a Václava Stehlíka či velice komplexním způsobem souborný text od Josefa Blahože a kol. *Ústavní právo Evropské unie*, Luboše Tichého, Rainera Arnolda a Pavla Svobody *Evropské právo* či cizojazyčně psaná publikace P. S. R. F. Mathijnsena *A Guide to the European Union Law*. Úzce související téma proměny suverenity státu v mezinárodní organizaci (Evropské

¹ Tuto problematiku současně diskutují s publikacemi, věnujícími se aktuálním tendencím parlamentarismu, např. sborník Vojtěcha Šimíčka *Aktuální problémy parlamentarismu* či monografií Pavla Höllandera *Základy všeobecné státovědy*.

unii) vzhledem k problematice dělby moci je diskutováno v souvislosti s publikací Pavla Hungra *Základy teorie státu a organizace Evropské unie*, sborníkem Václava Pavlíčka *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie* či odborného příspěvku Jana Kysely *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*. Z cizojazyčných literárních zdrojů nelze opomenout publikace *EU law od* Josephine Steiner a kol., *EU Law. Text, Cases and Materials* od dvojice Paul Craig a Gráinne De Burca či *European Union Law* od Margot Horspool. Při zpracovávání tématu institucionálního vývoje v Evropské unii užívám odborný internetový server zabývající se komplexním pohledem na historii evropské integrace European Navigator, úzce kompetenčně se zaměřující monografii Běly Plechanovové *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření* a v neposlední řadě publikace politologického zaměření *Institucionální struktura Evropské unie* od Markéty Pitrové a *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled* od Roberta Zbírala. Aktuální téma Lisabonské smlouvy je zpracováno vedle několika českých publikací,² zejména v literatuře cizojazyčné. V této kategorii najdeme nejen publikace zaměřující se na obecné aspekty této Smlouvy, jako např. *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis* od Jean-Claude Pirise, rozsáhlou studii Výboru Evropské unie Komory lordů *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment* či článek *The (Reform) Treaty of Lisbon: What 's in it? How Significant?* od Finna Laursena, ale také množství dalších odborných textů zaměřujících se na problematiku institucí EU, jako např. *A New-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After the Lisbon Treaty* od Lucii Sereny Rossi, *The European Union 's institutional balance after the Treaty of Lisbon: „community method“ and „democratic deficit“ reassessed* od Youri Devuysta či *Institutional changes in the EU after Lisbon: A redistribution of powers among EU leading positions?* od Iris Goldner Lang.

Obsah této práce odpovídá svému stanovenému účelu. První kapitola představuje teoretické hledisko studie v pojetí státoprávní dělby moci dle Montesquieu. Kapitola druhá popisuje přenos pravomocí v mezinárodních organizacích v intencích mezinárodního práva s přihlédnutím k aktuálním smluvním tendencím, především pak rozdělení těchto organizací z hlediska tzv. atributivní povahy kompetencí na kooperační a integrační celky. Třetí kapitola

² Více např. *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* vydaná Úřadem vlády České republiky či *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce* od Lenky Pitrové, pojaté především jako informační zdroj pro širokou veřejnost. Odbornou literaturu v tomto případě tvoří rozsáhlý sborník Jindřišky Syllové, Lenky Pitrové a Heleny Paldusové a kol. *Lisabonská smlouva: komentář* či sborník Michala Tomáška *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*, zaměřený na specifické aspekty změny v primárním právu EU či velice přehledná a věcně pojatá publikace *Úvod do evropského práva* od Pavla Svobody. Tématu konkrétního vymezení kompetencí evropských institucí se věnuje článek *Smíšená forma vlády a Evropská unie* od Jany Ondřejkové.

se zabývá povahou Evropské unie jakožto mezinárodního útvaru *sui generis* včetně detailního pohledu na vlastnosti (sekundárního) evropského práva. Kapitoly následující, tj. čtvrtá a pátá, představují historický vývoj institucí a následně institucionální změny po přijetí Lisabonské smlouvy, se zaměřením na jednotlivý vývoj kompetencí Evropské rady, Rady ministrů, Evropské komise, Evropského parlamentu a Soudního dvora EU. Získané institucionální poznatky jsou následně v kapitole šesté pomocí dělby moci dle Montesquieu při aplikaci na specifickou smluvní podstatu Evropské unie kriticky hodnoceny. Pro důkladné provedení výzkumu zahrnuje šestá kapitola nejen analýzu zákonodárné, výkonné, soudní moci a jejich vzájemný vztah, nýbrž se v kontextu evropského práva zabývá i principem zastupitelské vlády a následně zkoumá vybrané právní otázky Lisabonské smluvní úpravy (konkrétně problematiku vedoucích pozic v institucích EU, demokratického deficitu evropských institucí a přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně základních práv a lidských svobod) a zároveň na ně překládá návrhy *de lege ferenda*, které nejenom prezentují náměty na možnou právní úpravu do budoucna, ale zároveň poukazují na nejasnou podobu aktuálně účinných právních vztahů uvnitř institucionálního rámce s možností kompetenčních sporů v mnoha oblastech společných zájmů.

Práce z důvodu předem zadaného cíle a rozsahu výzkumu záměrně opomíjí některá témata, bezprostředně nesouvisející s problematikou dělby moci v Evropské unii (především pak detailněji nezkoumá vztah institucí členských států k těmto orgánům např. skrze národní parlamenty či národní soudní soustavu). V souvislosti s tématem dělby moci mezi základními institucemi Evropské unie se zdá být jako budoucí námět k výzkumu vhodné doporučit především související problematiku podoby státní moci a jejích změn (charakter, rozsah, působení) v takovéto mezinárodní organizaci.

1. Dělbá moci dle Charles Louis Montesquieu, teoretické hledisko

Ovlivněn francouzskou filozofickou tradicí, myšlenkami Johna Locka i amerických federalistů, ve svém legendárním díle „*O duchu zákonů*“ pocházející z roku 1748 vyzdvihuje revoluční francouzský filozof a spisovatel Charles Louis Montesquieu z hlediska formy státu, práva a politických institucí především vlastnosti parlamentního liberalismu, zrcadlícího se zejména v tehdejší ústavním a politickém systému Anglie.

Dle Montesquieu nejistota přirozeného stavu navádí jedince k vytvoření vzájemných symetrických pravidel práv a povinností, která se po svém pozitivně-právním uznání stávají zárukami míru a bezpečí.³ Moc jednotlivých lidí se spojí až tehdy pokud se spojí vůle všech. Tato společná vůle se pak nazývá „*občanská základna státu*.“⁴

Každý jedinec, který vládne nad ostatními mocí, má tendenci svou pýchu z ovládnutí druhých následně zveličit.⁵ Právě efektivní dělbá státní moci může takovému zneužívání moci zabránit. Montesquieu navrhuje trojí rozdělení státní moci na zákonodárnou (moc dávat zákony), výkonnou (moc vykonávat usnesení veřejná) a soudní (moc soudit zločiny a rozhodovat spory jednotlivců). Přiřazením každé moci k samostatnému a na sobě nezávislému státnímu orgánu dochází z funkčního i personálního hlediska k vytvoření záruk všestranného rozvoje a vzájemné kontroly ve státě. Volený sbor zástupců lidu v parlamentu má podle něj pravomoc vydávat zákony a dohledu nad jejich prováděním, dědičný sbor šlechtický pouze usměrňovací moc pozastavovat zákony. Výkonná moc, tj. okamžité právo pozastavit usnesení zákonodárského sboru, je svěřena pouze panovníkovi (příkladem budiž institut milosti). Tato moc nemusí být dle Montesquieu již kontrolována parlamentem, má již svoje ústavní mantinely. Konečně soudní moc je reprezentována nezávislými soudci, vybíranými z lidu v určitých časových intervalech. Rozsudky těchto soudů musí mít trvalou platnost a měly by být podle Montesquieu postaveny na úroveň zákona.⁶

Tyto tři moci jsou na sobě nezávislé (politicky neodpovědné, navzájem nepodřízené, dodržující principy kreační nezávislosti a neslučitelnosti funkcí) jen v určitých přesně vymezených vztazích. Po jiných, stejně důkladně vymezených stránkách se musejí navzájem držet v rovnováze a kontrolovat se (princip kontrolních brzd a rovnováh).⁷ Montesquieu schvaluje vzájemné ovlivňování mocí, protože i když si při něm budou do jisté míry překážet,

³ MONTESQUIEU, Charles Louis. *O duchu zákonů*. 1. vydání. Praha: Vydavatelství Právnické knihkupectví a nakladatelství, V. Linhart, 1947, s. 19.

⁴ Tamtéž, s. 21.

⁵ Tamtéž, s. 170.

⁶ Tamtéž, s. 174.

⁷ ZINEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 18.

výslednicí bude jejich souladný postup, protože „*zákony, které dává zákonodárce, musí vyplývat z zásad vlády.*“⁸ Pouze v takovýchto umírněných režimech ústavně vymezených může být dodržována zákonnost a bezpečnost a tudíž i vládnout politická svoboda: „*Zákonodárce má mít zření k duchu národa, pokud neodporuje zásadám vlády. Vždyť žádný náš čin není lepší než čin, který děláme ze své vůle a podle naší přirozené povahy.*“⁹

Za reálný příklad takového zřízení si Montesquieu představuje princip zastupitelské vlády, ve kterém je zaručeno jak ústavní omezení státní moci, tak občanská práva a jejich výkon. Konkrétním příkladem budiž podoba ústavního zřízení konstitučního parlamentarismu Anglie osmnáctého století s existencí zákonodárného dvoukomorového parlamentu, výkonné moci panovníka, premiéra a kabinetní rady a do jisté míry nezávislosti soudní moci, a to jednak pod přijetím Charty práv v roce 1689, jednak i vlivem dalšího politického vývoje země.¹⁰ Právě v demokratickém státě parlamentního typu suverenita parlamentu odráží suverenitu samotného lidu.¹¹

Podle Montesquieu se však každá specifická sociální forma soužití liší na základě zeměpisných, historických a kulturních podmínek daných v určitém regionu. Každá společnost, každý národ přetváří obecně lidské předpoklady do zvláštních forem, které jsou ovlivněné tamějším podnebím, náboženstvím, historií, mravy či politikou. „*To všechno tvoří ducha národa, v němž se zrcadlí jeho mravy a sklony.*“¹² Na jednu stranu tedy nemohou existovat zákony, které by byly absolutně platné pro všechny národy, avšak na druhé straně „*čím více se národy stýkají, tím snáze mění své mravy, protože se jeden vidí v druhém jako v zrcadle a tím také lépe vyniknou osobité vlastnosti každého jednotlivce.*“¹³

V době vzniku tohoto díla se v prostředí absolutistických politických režimů na evropském kontinentu jistě jednalo o odvážné myšlení přelomového charakteru. Následný revoluční proces způsobující závažné otřesy všech evropských monarchií dal Montesquieu za pravdu. Formující se občanské vědomí prahlo nejen po ústavní garanci svých práv, ale

⁸ MONTESQUIEU: c. d., s. 56.

⁹ Tamtéž, s. 321.

¹⁰ V této souvislosti je nutno poukázat na určitou idealizaci tehdejšího anglického ústavního i politického zřízení ze strany autora. Anglie sice stála v té době na počátku průmyslové revoluce a koloniálního rozmachu, avšak stále bylo příliš brzo na vznik masových politických stran, proběhnutí volebních reforem či legislativního zakotvení ochrany občanských práv. Výkonná moc reálně náležela stále panovníkovi, ale postupně se přesouvala do rukou premiéra a rodící se vlády. Podstatou tohoto ústavního systému se stala závislost vlády (výkonného orgánu) na parlamentu (představiteli zákonodárné moci). (Podrobněji viz BEYME, Klaus von. *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Deconsolidation, 1789-1999*. New York: Palgrave Macmillan, 2002. 248 s. či ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Aktuální problémy parlamentarismu*. Sborník příspěvků z konference. Brno: Nadace Mezinárodního politologického ústavu, 1996. 169 s.).

¹¹ HÖLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státopědy*. Praha: Spolek čs. Právníků VŠEHRD, 1995, s. 45.

¹² MONTESQUIEU: c. d., s. 320.

¹³ Tamtéž, s. 322.

současně také po právním zakotvení oddělené a navzájem kontrolovatelné veřejné moci. Model parlamentní demokracie byl postupně ustanoven, osvědčen a v současné době funguje v podobě jemných modifikací v Evropě i v drtivé většině zemí zbytku světa. Dokáže se však takto chápaný model veřejné moci prosadit i do právní povahy nadstátní organizace? Pokud ano, do jaké míry se v povaze takovéto mezinárodní organizace odráží princip dělby moci přenesené na společné orgány členskými státy? Jaký vztah panuje mezi základními orgány zákonodárné, výkonné a soudní moci této organizace? A konečně jaká je analogie tohoto „nadstátního“ ústavního řešení s původní státoprávní teorií dělby moci dle Montesquieu?

2. Dělbá moci dle mezinárodního práva

V prostoru mezinárodního práva v dnešní době provozuje svou činnost mnoho mezivládních organizací. Účel zřízení těchto organizací členskými státy podléhá jejich specifickým potřebám i vnějším okolnostem. Toto relativně trvalé společenství státních celků na základě svého zřizovacího aktu, vymezujícího především právní postavení, cíle a zásady činnosti, strukturu, funkce organizace a či pravomoci jednotlivých orgánů, vykonává své cíle a to prostřednictvím svých vlastních orgánů a svým vlastním jménem.¹⁴

Vedle primárního práva vyjádřeného v zakladatelských aktech mezinárodní organizace může přijímat v rámci své dílčí subjektivity, přenesené a odvozující se od prvotního práva, usnesení různě zavazující členské státy či přímo vlastní orgány společenství. Tímto sama organizace pomocí svých orgánů vytváří tzv. vnitřní právo, závazné do jisté míry (dle své specifické povahy) všem členským státům.¹⁵ Aktivní přístup a zejména společná účast na tvorbě právních rozhodnutí vlastním orgánům přisuzuje zásadní úlohu na činnosti mezinárodní organizace. Odpovědná instituce, jež reprezentuje a jedná jménem organizace jako celku navenek, se z této funkce obvykle taktéž přisuzuje důležitá symbolická hodnota.

Struktura orgánů, jejich vzájemné vztahy a kompetence jsou odrazem vývoje i oboru působnosti mezinárodní organizace a současně také postojů jednotlivých členských států k výsledné formě mezivládní spolupráce. Obecně má každá takováto organizace orgány vyjadřující jednak vlastní zájmy jednotlivých členských států, jednak společného zájmu organizace, stalý administrativní sekretariát, orgán pro rozhodování sporných záležitostí a různé další pomocné orgány včetně možných orgánů zastupujících zájmové skupiny ve společnosti.¹⁶

Orgán zastupující zájmy jednotlivých členských států bývá v praxi koncipován jako shromáždění zástupců všech členských států, kde tito zástupci prezentují zahraniční pozice svých vlád. Jedná se o vrcholný orgán, který v klasické mezivládní organizaci stanovuje hlavní směr vývoje organizace a rozhoduje o zásadních otázkách její existence (mimo jiné schvalování rozpočtu či vnitřních předpisů organizace). Při hlasování je dodržena svrchovaná rovnost států, která je vyjádřena v rovnosti hlasů. Jednomyslné hlasování je zakotveno

¹⁴ MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1993, s. 146.

¹⁵ Tamtéž, s. 140.

¹⁶ Ve zřizovacím aktu však nelze předvídat všechny do budoucna nastalé situace, proto orgány působí dle teorie zahrnutých kompetencí i v oblastech, které jim sice nejsou výslovně zakládajícím aktem svěřeny, avšak jsou podstatné pro výkon funkcí mezinárodní organizace. (DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné*. 3. přepracované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2006, s. 214.)

v politicky citlivějších oblastech rozhodování, v jiných případech se užívá většinového hlasování. Míra zapojení ostatních orgánů do svrchované činnosti vrcholné instituce či jejich společná forma hlasování při citlivých otázkách integrace může být ukazatelem míry přenesení části státoprávní subjektivity z členských států na organizaci.

Orgán zastupující společný zájem členských států je zároveň výkonným orgánem mezinárodní organizace. Provádí rozhodnutí vrcholného orgánů a plní každodenní administrativní úkoly spojené s chodem organizace. U regionální organizace jsou v tomto orgánu obvykle zastoupeni reprezentanti všech členských států. Počet výkonných orgánů i struktura jejich národnostního zastoupení se může lišit na povaze partikulární organizace.

Parlamentní orgán zastupuje národní orgány reprezentující obyvatele členských států. Jedná se především o kontrolní a poradní orgán. Parlamentní orgán v klasické mezinárodní organizaci není zákonodárným tělesem, může pouze vydávat rozhodnutí doporučujícího charakteru a to vůči vrcholnému či výkonnému orgánu. Členové tohoto orgánu bývají zpravidla jmenováni či voleni národními parlamenty členských států, výjimečně mohou být přímo voleni obyvateli těchto členských států. V případě přímé volby parlamentních reprezentantů občany členských států či dokonce přisouzení spolutříděvací pravomoci při normotvorné činnosti se dá říci, že toto zastupitelské těleso svou činností současně nabývá význačných státoprávních rysů nadnárodních útvarů konfедераčního typu.

Orgán pro rozhodování sporů řeší neshody mezi členskými státy, členskými státy a mezinárodní organizací, jednotlivými orgány navzájem, úředníky orgánů a mezinárodní organizací a spory jednotlivců s členskými státy proti zásahům v oblastech lidských práv. Judikatura tohoto orgánu vytváří další pramen vnitřního práva. Právě závaznost a vynutitelnost rozhodnutí tohoto orgánu je důležitá pro pochopení hloubky integrace mezinárodní organizace.

Stálý administrativní orgán slouží k výkonu běžné administrativní činnosti mezinárodní organizace, jako např. plnění úkolů zadaných jednotlivými orgány, příprava zasedání na různých úrovních, zajištění materiálního fungování organizace. Tito úředníci jsou nezávislí na členských státech organizace. V čele tohoto orgánu stojí tzv. generální ředitel či tajemník. Tato osoba obvykle zastupuje organizaci ve vnějších vztazích, dále rozhoduje také o personálním složení sekretariátu. Konečně pomocné orgány poskytují pomoc a podporu v činnosti mezinárodní organizace a to i v určitém regionu. Orgány hájící zájmové skupiny často pro své účely spolupracují s nevládními sdruženími.¹⁷

¹⁷ Tamtéž, s. 216.

V každé mezinárodní organizaci dochází z praktického i demokratického hlediska k vícero dělení moci, dle charakteru, cílů, povahy a složení institucí této organizace (tzv. atributivní povaha kompetencí).¹⁸ Z bližšího hlediska rozsahu přenesených pravomocí je však žádoucí mezinárodní organizace náležitě odlišovat. Jiří Malenovský nabízí jejich třídění na **kooperační** a **integrační**. Integrační typ mezinárodní organizace vybočuje z klasické podoby mezinárodní organizace tím, že vykazuje prvky nadstátnosti, které však stále nevykazují znaky federativního státu. Za integrační znaky se považují pravomoci organizace v oblastech dříve vyhrazených pouze státům; tj. dělení moci na výkonnou, zákonodárnou a soudní složku. Nejvýše postaveným orgánem se v tomto typu mezinárodní organizace obvykle stává mezivládní těleso, zastupující rovnocenně partikulární zájmy všech členských států. Ostatní orgány plní na nižším stupni integrace především konzultativní, poradní či administrativní funkci. I přes postupující sbližující proces právně-politického rámce je dělba moci v integračním typu mezinárodní organizace stále nedokonalá, vnitřní orgány společenství nedisponují plnou vládní suverenitou v klasickém státním smyslu, a tudíž se v této věci mluví spíše o kvazi-parlamentní funkci parlamentního shromáždění, kvazi-soudní funkci soudního dvora či kvazi-výkonné funkci orgánu zastupujícího společný zájem mezinárodní organizace. Přejít mezi kooperačním a integračním typem mezinárodní organizace není pevně daný, rozlišovací kritéria se zdají být ukryta podle Malenovského v měřítku intenzity a kumulativním výskytu prvků nadstátnosti ve vnitřním fungování partikulární organizace.¹⁹

Z výše zmíněných důvodů nelze tezi, že dělba moci v klasické mezinárodní organizaci je bývá obvykle plně podřízena mezivládnímu charakteru této instituce, respektující suverenitu každého členského státu a výlučnost jeho státní moci (státních orgánů) v mezinárodním právu pokládat za automatickou. Ústavněprávní aspekty některých mezinárodněprávních organizací, především pak rozšíření většinového hlasování nad jednomyslností v citlivých politických oblastech vrcholného orgánu, kvazi-normativní funkce Parlamentního shromáždění, existence rozsáhlého množství platného sekundárního práva či jeho právní vymahatelnost společným soudním orgánem nastoluje otázku překonání podstaty klasických kooperačních mezivládních organizací a zároveň zrod nové integrační formy spolupráce na základě společných rozhodovacích orgánů nadstátního charakteru.

¹⁸ HUNGR, Pavel. *Základy teorie státu a organizace Evropské unie*. Ostrava: Key Publishing, 2007, s. 27.

¹⁹ MALENOVSKÝ: c. d., s. 150.

3. EU jako mezinárodní útvar *sui generis*

Právo Evropské unie se, stejně tak jako charakter evropské integrace, vyznačuje komplexní mnohvrstevnatou stále se měnící povahou. Z hlediska svého obsahu a působnosti má evropské právo sice své kořeny v právu mezinárodním, ale současně jeho meze překračuje a vměšuje se intenzivním způsobem do práva vnitrostátního. Jedná se tedy bezesporu o jedinečný svébytný a autonomní právní celek.²⁰ Současná klasifikace jeho pramenů je však nesnadná, což je blíže způsobeno především různými způsoby přijímání právních norem a rozmanitostí subjektů podílejících se na jejich vytváření. Určitá hierarchizace norem evropského práva je však upravena Evropským soudním dvorem sestupně podle právní síly následujícím způsobem: Akty členských států jsou dohody mezi státy jako subjekty mezinárodních vztahů a patří mezi ně zakládající smlouvy, pozměňovací smlouvy (např. Smlouva z Nice), subsidiární smlouvy a akty zástupců členských států. Akty smíšené povahy mají speciální místo v evropském právu; a to díky přítomnosti vnějšího signatářského subjektu (např. obchodní dohody či asociační dohody). Toto primární právo má v hierarchii právních předpisů v EU klíčové postavení základního stavebního kamene, od něhož se následně odvozují evropské předpisy nižší právní síly. Sekundární, odvozené právo je tvořené evropskými institucemi ve formě nařízení, směrnic, rozhodnutí, doporučení a aktů *sui generis*. Strukturu evropského práva uzavírají nepsané obecné zásady právní (např. princip transparency, princip svěřených pravomocí) a judikatura Evropského soudního dvora, jenž se podílí na výrazném dotváření a konkretizování práva primárního.²¹

Na jedné straně vysoká oblastní strukturovanost evropského práva (např. ve vnitřním trhu) včetně právního ošetření ochrany práv jednotlivce společně s některými unikátními vlastnostmi, jako je např. přímý účinek či nadřazenost práva EU, v kontextu evropské integrace znamená jistě pozoruhodný unifikující krok,²² na druhé straně její jistá obsahová zkratkovitost či neúplnost zejména v politicky citlivějších oblastech (národní bezpečnost, zahraniční politika) společně s nekompromisní rolí některých ústavních soudů členských států vůči postupující integraci (zejména pak německý či český ústavní soud)²³ se zdá přisuzovat

²⁰ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 83.

²¹ Tamtéž, s. 91.

²² BÖRZEL, Tanja A. *European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy* [online]. Berlin: Freie Universität Berlin, 2007 [cit. 7. března 2011], s. 14. Dostupné na <<http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/boerzel-t-05f.pdf>>.

²³ Za zmínku jistě stojí rozhodnutí Ústavního soudu Německé spolkové republiky ve věci Solange či Ústavního soudu ČR ve věci Lisabon I, II (Podrobněji viz PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace*. K

evropskému právu po právu vnitrostátním zatím spíše jen status „té druhé nejlepší věci.“ Evropské instituce se sice na tvorbě sekundární legislativy od počátku až do konce velmi aktivně spolupodílejí, avšak platí, že bez souhlasu zástupců členských států v Radě ministrů nemá legislativní návrh šanci být v konečném důsledku úspěšně přijat a tudíž i implementován.

Právní vymezení pravomocí a dělby moci vychází v současnosti platné Lisabonské smlouvy ze zásady svěřeni a následně výkon těchto svěřených pravomocí je v oblasti sdílených pravomocí podřízen zásadám subsidiarity a proporcionality.²⁴ Instituce EU vykonávají svou činnost v právním rámci současně pomocí koncepce „oboustranné flexibility“ (čl. 48 SEU), která zavádí dvoukolejný proces užití řádného či zjednodušeného postupu přijímání změn ve Smlouvách.²⁵

Otázka pravomocí a dělba moci v Evropské unii se stejně tak jako evropské právo vyznačuje právně nedokonalou a politicky kompromisní stavbou. Rozdělení pravomocí na výlučné, sdílené a doplňkové (čl. 2-6 SFEU) sice určuje evropským institucím rozsah pravomocí jednak taxativním (u výlučných), jednak demonstrativním způsobem (u sdílených pravomocí) a umožňuje touto cestou přehledným způsobem přijímat politická rozhodnutí. Problém odlišného výkladu kompetencí může mezi členskými státy a evropskými institucemi nastat v případě sdílených pravomocí, kde je jejich výkon na evropské úrovni podmíněn faktory subsidiarity, zabraných území a posílenou spoluprací.²⁶ Zůstává však otázkou, zda-li by bylo politicky možné schválit mezi 27 členskými státy v současné době další, více integrační závazný právní dokument? Do jaké míry je reálně možné předávat suverenitu a posilovat pravomoci Evropské unii a jejích orgánů? V neposlední řadě znamenalo by konkrétnější rozdělení pravomocí i jejich efektivnější výkon? Jakákoliv vyřčená odpověď se zdá být specificky podmíněčná nebo proměnlivá. S jistotou lze však říci, že právní zakotvení moci je bezesporu komplexním a dynamickým činitelem vtaženým plně do povahy Unie a

ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 1999. 316 s. ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR.* Praha: Linde, 2010. 448 s. či HAMULÁK, Ondřej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky.* Praha: Leges, 2010. 251 s.).

²⁴ Více viz Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, Protokol o výkonu sdílených pravomocí či Část I., Hlava I. Smlouvy o fungování Evropské unie. (*LISABONSKÁ SMLOUVA. Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy.* Praha: Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky, 2008.).

²⁵ *Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii* [online]. EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie [cit. 14. ledna 2011]. Dostupné na

<<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:CS:PDF>>.

²⁶ SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 27.

jejích konkrétních integračních kroků.²⁷ Úspěšnost nynějšího právního systému EU může být prokázána teprve svým reálným fungováním v čase.

Vidíme tedy, že současná Evropská unie se konvenčnímu pojetí mezinárodní spolupráce mezi suverénními státy bezesporu vymyká. Kromě omezených znaků klasického kooperačního modelu, jako např. jednomyslné hlasování a veto v rozhodovací činnosti, popření možnosti užití zásady kompetenz-kompetenz při dělbě moci,²⁸ neexistence pravomoci legislativní iniciativy Evropského parlamentu, či neúplná právní vymahatelnost sekundárního práva na jednotlivci, jde spolupráce v rámci Evropské unie sice postupně, avšak najisto mnohem dále.²⁹ Především stále silnější důraz na vytváření společných orgánů nadstátní povahy s reálnými rozhodovacími pravomocemi, spojené s přenosem zákonodárných a výkonných kompetencí státního charakteru na tyto evropské orgány (delegativní pravomoc Evropské komise (čl. 290, 291/2 SFEU), přímé volby do Evropského parlamentu (Akt o volbě zastupitelů), vlastní právo Unie, pronikající do právních řádů členských států, a soudní prosazování práva EU, zvláště vůči státu nedodržujícího společné normy, a to vše v rámci všeobjímajícího procesu evropeizace veřejných politik odrážejícího se v textech zakládajících smluv³⁰ tvoří z této organizace jakési konstituční a právní specifikum *sui generis*, v ústavní rovině oscilující mezi mezivládní integrací a svazu států či dokonce federací.³¹

I přes nesporně vysoký stupeň integrace jsou však i nadále nejvyššími politickými aktéry v tomto Společenství členské státy. Zastávající roli aktivních *pánů smluv* v konstitučním i politickém vývoji Evropské unie stále pozitivně i negativně formují pravomoci, pravidla, úkoly a postupy evropské integrace.³² Každý přenos suverenity členských států vůči Evropské unii je do specifické míry vždy závislý na společných jednáních klasické mezinárodněprávní povahy a na jejich vlastním ústavněprávním rozhodnutí³³ (např. role Evropské rady při sestavování víceletého finančního rámce (čl. 312 SFEU), Rady ministrů při procesu přijímání nových členských států (čl. 49 SEU).

²⁷ EGEBERG, Morten. *EU Institutions and the Transformation of European Level Politics – How to understand profound change (if it occurs)* [online]. Oslo: University of Oslo, Arena, Centre for European Studies, 2005 [cit. 7. března 2011], s. 4. Dostupné na <<http://ideas.repec.org/s/erp/arenax.html>>.

²⁸ SVOBODA: c. d., s. 15.

²⁹ SØRENSEN, Georg. *Stát a mezinárodní vztahy*. 1. vydání, Praha: Portál, 2005, s. 105.

³⁰ DEHOUSSE, Renaud. *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*. [online]. New York: New York University School of Law, Jean Monnet Working Paper, č. 2, 2002 [cit. 31. prosince 2010]. Dostupné na <ideas.repec.org>.

³¹ HÖLLANDER, Pavel. Suverenita státu (paradoxy a otazníky). In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 107.

³² KYSELA, Jan. *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy* [online]. Eric Stein Working Paper, č. 1, 2009 [cit. 14. ledna 2011], s. 13. Dostupné na <<http://www.ericsteinpapers.eu/papers/2009/1.html>>.

³³ BLAHOŽ, Josef a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 27.

Pokud se však závěrem podíváme na celou problematiku určení mezinárodněprávní povahy tohoto společenství států více globálně, zjistíme, že samotná Evropská unie současně podléhá také vnějším vlivům celkové proměny tradičních mezinárodních vztahů a obecným přeměnám podstaty státní suverenity probíhajícím v současném 21. století. Unijní lavírování ohledně převahy mezivládního či nadstátního integračního proudu se dostává ve stejné chvíli do běhu probíhajícího globálního procesu hledání „alternativních zdrojů legitimacy.“³⁴ Na tuto světovou proměnu v mezinárodním právu nelze hledět jednoduchým způsobem stavění jejích výhod či nevýhod do protikladných rovin, nýbrž spíše rozumným přijímáním její existence a snahou společnými silami vybudovat na jejím základě co nejsvětlejší budoucnost, čímž jsou si členské státy Evropské unie, ve svém umu společně naslouchajíc, kooperujíc a budujíc, jistě hluboce vědomy.

³⁴ WINTR, Jan. Evropská unie a pluralita legitimit. In GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 171. Stejně tak tuto skutečnost deklaruje i Ústavní soud ČR v odůvodnění nálezu Pl. ÚS 19/08, č. 446/2008 Sb, o ústavnosti Lisabonské smlouvy.

4. Historický vývoj institucí EU před přijetím Lisabonské smlouvy

4. 1 Evropská rada

Vznik Evropské rady byl spojen s potřebou projednávat zásadní otázky evropské integrace na nejvyšší politické úrovni zástupců členských států.³⁵ Tento koncept se však v historii Evropské unie nevyskytoval od počátku. Několik ad hoc summitů se sice konalo v šedesátých letech, avšak teprve v roce 1974 na *Společném prohlášení zástupců členských států* došlo k politickému ukotvení pravidelného setkávání hlav, resp. předsedů vlád členských států, asistovaných ministry zahraničních věcí třikrát ročně.³⁶ Evropská rada nebyla z důvodu uchování neformálního charakteru setkávání *rozhovorů u krbu* zpočátku začleněna do primárního práva; její pravomoci a složení došlo určení pouze v nezávazných dokumentech.³⁷ S postupem času však rostla politická váha tohoto orgánu a společně s postupující integrací a vytyčováním ambiciózních cílů docházelo souběžně k jeho postupujícímu funkčnímu propojování s ostatními institucemi a v návaznosti také k jeho postupné právní institucionalizaci.

Začlenění Evropské rady do primárního práva bylo spojeno až s přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1984, zakotvujícím setkávání těchto zástupců členských států společně s předsedou Evropské komise, popř. dalším členem Evropské komise (čl. 2). Vymezení funkce Evropské rady jakožto orgánu *poskytujícího nezbytné podněty pro rozvoj integrace a vymezující obecné politické směry tohoto vývoje*“ (čl. 4 pododst. 2) určila až Smlouva o Evropské unii. Zástupci členských států se však současně bránili dalšímu právnímu svazování této instituce, jednací řád evropských summitů včetně setkávání čtyřikrát ročně byl tudíž přijat až na zasedání Evropské rady v roce 2002.³⁸

Role a důležitost summitů Evropské rady docházela s postupujícím procesem evropské integrace svého zadostiučnění. I přes částečnou vágnost ustanovení funkce Evropské rady ve výše zmíněném čl. 4 se tento orgán úspěšně zapojil do historických rozhodnutí o dalším

³⁵ DONAT, Marcell Von. *To je summit: šéfové vlád ES mezi sebou*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1997, s. 11.

³⁶ *From the Communities to the European Union* [online]. European Navigator [cit. 5. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.

³⁷ Například Stuttgartská deklarace z roku 1983, ve které byla Evropské radě udělena povinnost po každém svém setkání informovat Evropský parlament. Text také upřesnil podobu rozhodnutí Evropské rady včetně jeho dopadu na legislativu EU. Pokud Evropská rada jednala o otázkách v kompetenci ES, stala se její rozhodnutí součástí legislativy Společenství (PITROVÁ, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity, 1999, s. 28.).

³⁸ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha: Linde, 2007, s. 84.

vývoji integrace, jako např. dokončení vnitřního trhu (setkání v Milánu, 1985), podání podnětů pro konání mezivládních konferencí vedoucí ke změnám v primárním právu (setkání v Maastrichtu, Amsterdamu, Nice), započetí a schválení přístupových jednání (např. s Českou republikou v Lucemburku, 1997 a poté v Kodani, 2002) či přijetí společné strategie v bezpečnostně-obranné oblasti (v Helsinkách, 1999)³⁹ Evropská rada však nebyla pouze hybatelem změn v primárním právu, nýbrž i určovala kandidáta na funkci předsedy Komise, složení Evropského parlamentu či specializovaných formací Rady.⁴⁰

Propojení Evropské rady s ostatními institucemi je z historické podstaty tohoto orgánu jako neformálního, a tudíž i dlouho nezahrnutého do právního rámce ES/EU velmi omezené.⁴¹ Nejvýraznější právní vztah existuje bezpochyby s předsedou Komise, který je již od přijetí JEA součástí setkávání tohoto orgánu a díky němuž dochází k propojení Komise i Evropské rady zejména v oblasti legislativní iniciativy. Naproti tomu Evropský parlament na fungování tohoto orgánu větší vliv nemá, dle čl. 4 SEU existuje právo být o činnosti Evropské rady alespoň informován. Vztah s Radou má právní úpravu především v oblasti rozhodovací (pozastavení práv členského státu či volba předsedy Evropské komise).⁴²

4. 2 Rada ministrů

Podle Smlouvy o ESUO se tento orgán již od počátku integrace skládal ze zástupců členských států na úrovni ministrů, majících pověření jednat jménem své vlády (čl. 27 Smlouvy o ESUO). Tato tzv. Zvláštní rada měla právo koordinovat rozhodnutí Vysokého úřadu, realizátora specifické integrace v ekonomickém rámci, s postojem národních ministrů, jednajících v obecném národním ekonomickém rámci (čl. 26 Hlavy III Smlouvy o ESUO). Pro tyto účely byla Rada nejen nadána pravomocemi navrhnout Vysokému úřadu, aby zvážil opatření potřebná k naplnění cílů Společenství, současně však také měla právo svým rozhodnutím snížit jeho počet členů a určovat finanční ohodnocení nejen zástupců Vysokého úřadu, ale také Soudnímu dvoru, a na návrh Vysokého úřadu i členům Společného

³⁹ Tamtéž, s. 88.

⁴⁰ V případě, že Evropská rada chtěla přijmout rozhodnutí právní povahy, byla se však nucena usnést ve formě běžné Rady. (Tamtéž, s. 90.)

⁴¹ Tamtéž, s. 91.

⁴² ROSSI, Lucia Serena. *A New-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After the Lisbon Treaty* [online]. Global Jean Monnet-ECSA World Conference: The European Union After the Treaty of Lisbon, Brusel, 25.-26. květen, 2010 [cit. 8. března 2011]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecsa10/rossi_en.pdf>.

shromáždění.⁴³ Již na počátku integrace tedy Rada ministrů disponovala vůči legislativně-výkonné činnosti Vysokého úřadu svými iniciačními a kontrolními pravomocemi.

Smluvní postavení Rady, po sloučení dosavadních tří Rad (ESUO, EURATOM a EHS) po roce 1965 zesílilo, okruh jejích pravomocí byl podle Smlouvy o založení EHS v oblasti legislativní iniciativy specifikován na právo požádat Komisi, aby podnikla jakékoli studie, které Rada považuje za vhodné k dosažení společných cílů, a předložit ji vhodné návrhy. V oblasti rozhodovacího procesu byl rozšířen na právo přijímat nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Z hlediska funkčního disponovala Rada pravomocí schvalovat jednotlivé jednací řady evropských institucí a současně stanovit si autonomním rozhodnutím v rámci vlastního jednacího řádu výbor zástupců členských států (Část V. Hlava I. Smlouvy o EHS). Je tedy důležité si uvědomit, že v této době byla Rada ministrů jedinou institucí, které disponovala důležitými kompetencemi zároveň v koordinační, rozhodovací či finanční oblasti.

Jednotný evropský akt ve svém obsahu v oblasti společného trhu zavedením hlasování kvalifikovanou většinou v Radě prolomil legislativní paralýzu Lucemburského kompromisu⁴⁴ a zároveň užitím procedury spolupráce do rozhodovacího procesu vedle Rady výrazně zapojil i Evropský parlament (čl. 6 Hlavy II.). Procedurální zakotvení nutnosti jednomyslného schválení nového návrhu pozměňujícího původní komisní legislativní návrh Radou poprvé výrazně změnilo vztah i mezi těmito dvěma institucemi. (čl. 7 Hlavy II. JEA pozm. čl. 149 Smlouvy o EHS). Právní postavení Rady mezi ostatními institucemi postupně sláblo v návaznosti na specifikaci a dělení pravomocí mezi Evropskou komisí (usnadnění přijímání rozhodnutí navrhovaných Komisí v Radě) a Evropským parlamentem (nová forma zapojení do rozhodovacího procesu, ale i zavedení rozpočtových pravomocí).

Maastrichtská smlouva sice na jedné straně přinesla podstatné rozšíření pravomocí Rady, a to především v druhém a třetím pilíři (Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Spravedlnost a vnitřní záležitosti), ve kterých se stala namísto Evropské komise a Evropského parlamentu dominantní rozhodovací institucí. Na druhé straně však v prvním pilíři Evropských společenství tyto nadnárodní orgány získaly na úkor Rady mocensky výrazné

⁴³ PLECHANOVÁ, Běla. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Karolinum, 2004, s. 29.

⁴⁴ JACQUÉ, Jean-Paul. *The Principle of Institutional Balance* [online]. Common Market Law Review, č. 41, 2004 [cit. 4. dubna 2011], s. 388. Dostupné na <<http://ieie.itam.mx/docs06/Montse%20Pi/jacqu.pdf>> či *Lucemburský kompromis* [online]. Sagit [cit. 12. ledna 2011]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_135.htm>.

postavení, spočívající v legislativním monopolu předkládání návrhů (Komise), ale také možnosti vetovat rozhodnutí Rady (Evropský parlament).⁴⁵

4.3 Evropská komise

Evropská komise, původně Vysoký úřad, se stala důležitou institucionální součástí již od počátku evropské integrace. Již Schumanova deklarace předvíдалa Vysoký úřad jako orgán, na který bude přenesena supranacionalita.⁴⁶ Jeho právní vznik ve Smlouvě o ESUO byl spjat s faktickou potřebou vzniku instituce „*odpovědné za plnění cílů stanovených členskými státy v zakládající Smlouvě*“ (čl. 8 Hlavy I Smlouvy o ESUO).⁴⁷ Pro výkon tohoto úkolu Vysoký úřad disponoval pravomocí předkládat rozhodnutí, doporučení a názory (čl. 13 Hlavy I Smlouvy o ESUO). Pro větší efektivitu řízení mohl zřizovat různé pracovní skupiny či Poradní výbor (čl. 16 a 18 Hlavy I Smlouvy o ESUO). Odpovědnost za výkon rozhodnutí VÚ a činnost jeho podřízených složek měl předseda orgánu, který také jednou ročně překládal Společnému shromáždění zprávu o pokroku ve Společenství (čl. 16 a 17 Hlavy I Smlouvy o ESUO).

Římské smlouvy v roce 1957 následně ustanovily vedle již existujícího Vysokého úřadu ESUO další dvě instituce; Komise EHS a Komise EURATOM. Obě tyto Komise byly vnímány jako pokračovatelky, ovšem nyní již s výrazně nižším vlivem.⁴⁸ Právo předkládání legislativních návrhů Radě a Parlamentu či výkonné pravomoci k provádění aktů vydaných Radou (čl. 155 Část 5 Hlavy I Smlouvy o EHS) byly zachovány, avšak současně došlo k dalšímu právnímu omezení tohoto legislativně-výkonného monopolu Komise ve prospěch Rady.⁴⁹

Jednotný evropský akt ve svém čl. 49 pozměňujícím Smlouvu o EHS vyjádřil, že: „*Rada napříště rozhoduje kvalifikovanou většinou na základě návrhu Evropské komise ve spolupráci s Evropským parlamentem po konzultaci Evropského hospodářského a sociálního výboru,*“ což znamenalo pro Komisi po současném opuštění užívání jednomyslnosti v Radě

⁴⁵ PITROVÁ: *Institucionální struktura Evropské unie*, s. 31.

⁴⁶ *Schuman Declaration* [online]. Google.com [cit. 17. května 2011]. Dostupné na <<http://www.eurotreaties.com/schuman.pdf>>.

⁴⁷ Toto ustanovení je možné analogicky srovnat s čl. 17 SEU: „*Komise podporuje obecný zájem Unie a k tomuto účelu činí vhodné podněty.*“ Pro uchování nadnárodního charakteru nezávislého odborného orgánu nesměli jednotliví členové přijímat instrukce od vlád členských států, jimiž byli delegováni, ani od jiných organizací. (čl. 9 Hlavy I Smlouvy o ESUO).

⁴⁸ PITROVÁ: *Institucionální struktura Evropské unie*, s. 40.

⁴⁹ Výrazem tohoto omezení byl například vznik „komitologie“ jakožto „nástroje kontroly“ členských států vůči Komisi, na kterou byly současně delegovány nové výkonné pravomoci. (*Komitologie* [online]. Euroskop [cit. 21. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8899/sekce/komitologie/>>.).

v oblasti vnitřního trhu možné znovuposílení její legislativní role.⁵⁰ Komise osmdesátých let vedle tradičních legislativních i výkonných pravomocí nabyla zároveň na své důležitosti v i oblasti reprezentační (zastupování Společenství a sjednávání mezinárodních dohod v oblasti vnějších vztahů) a díky svému rozšířenému aparátu i v oblasti technicko-administrativní.⁵¹

Samotný reformní proces primárního práva devadesátých let v oblasti odpovědnosti této instituce navázal potvrzení kolegia ve funkci nyní již rozhodujícím způsobem na schválení většinou poslanců Evropského parlamentu (čl. 158 Smlouvy o EU).⁵² Maastrichtská smlouva v okruhu komisních kompetencí současně zavedla legislativní monopol Evropské komise v prvním pilíři Evropského společenství (např. čl. 37 Smlouvy o EU),⁵³ čímž tato instituce, představitelka nadnárodního principu integrace, získala nad ostatními orgány prvenství „motoru“ v oblasti společného evropského zájmu. Na druhé straně vedle tak významného, avšak vyhrazeného posílení Komise došlo v nastavení právního rámce Maastrichtské, Amsterodamské i Nicejské smlouvy nejen k zakotvení další podoby institucionální spolupráce, ale zároveň i kontroly a omezení Komise. Ve druhém pilíři společné zahraniční a bezpečnostní politiky Komise disponovala legislativní iniciativou sdílenou s členskými státy (čl. 14 Smlouvy o EU), ve třetím pilíři policejní a justiční spolupráce v trestních věcech „*aniž jsou dotčeny pravomoci Evropského společenství*“ však již Rada přijímala rozhodnutí z podnětu členského státu nebo Komise pouze jednomyslně (čl. 34 Smlouvy o EU).

4. 4 Evropský parlament

Právní počátky dnešního Evropského parlamentu spadají do Smlouvy o ESUO, která ve své Hlavě II zakotvila funkci Společného shromáždění, „*skládajícího se ze zástupců lidí členských států Společenství a vykonávajícího kontrolní pravomoc.*“ Zástupci nebyli voleni přímo, ale delegováni národními parlamenty.⁵⁴ Pravomoci tohoto orgánu se zdály být v počátcích integrace spíše nevýrazné; Shromáždění pokládalo písemné či ústní interpelace Vysokému úřadu (čl. 23) či projednávalo shrnující zprávu Vysokého úřadu (čl. 24). Výjimkou byl nesouhlas Shromáždění s touto zprávou, který mohl vést až k vyvolání hlasování o důvěře

⁵⁰ ROSSI: c. d.

⁵¹ *European Commission* [online]. European NAVigator [cit. 14. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.

⁵² DEVUYST, Youri. *The European Union 's institutional balance after the Treaty of Lisbon: „community method“ and „democratic deficit“ reassessed* [online]. Georgetown Journal of International Law, 1. leden, 2008 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-180908809/european-union-institutional-balance.html>>.

⁵³ ZBÍRAL: c. d., s. 113.

⁵⁴ Již Smlouva o ESUO ve svém článku 21 zmiňovala možnost přímé volby poslanců.

Vysokému úřadu, Právo interpelací budiž následně označeno spíše za doplňkovou pravomoc Shromáždění. Je tedy zřejmé, že v prvních letech integrace sbor zastupitelů ESUO disponoval pouze kontrolní pravomocí a to jen ve vztahu k nadnárodní entitě Vysokému úřadu.⁵⁵

Na rozdíl od Rady či Komise Římské smlouvy ustanovily zřízení jednoho Evropského parlamentního shromáždění, sloužícího ESUO, EURATOM a EHS. Shromáždění došlo přijetím nových smluv k mírnému posílení svých pravomocí a to zavedením práva vyjadřovat se k návrhu rozpočtu a také povinnost být konzultován při některých rozhodnutích.⁵⁶ Samotný název „Evropský parlament“, jenž byl v podobě politické dohody používán od roku 1962 a do primárního práva zakotven Jednotným evropským aktem, vyjadřoval silné ambice Parlamentu připodobnit se k pozici klasického zastupitelského orgánu.⁵⁷

Pravomoc „navrhovat změny v nezávazných výdajích, vrátit rozpočet jako celek a působit na Radu a Komisi zavedením rozpočtového provizoria“⁵⁸ zařadilo Parlament důstojným způsobem po bok ostatních institucí. Naproti tomu institut přímých voleb⁵⁹ ho osvobodil od závislosti při delegování zástupců na národních parlamentech a rovněž přiblížil tuto instituci samotným občanům.⁶⁰ Z hlediska dělby moci byl v sedmdesátých letech nastartován proces institucionální revoluce, znamenající v reálné podobě především posílení právního postavení Parlamentu v podobě svěření pravomocí zákonodárného charakteru, které dříve byly pouze v kompetenci členských států v Radě ministrů.

Teprve revize primárního práva přinesla rozhodující institucionální předěl týkající se legislativního procesu v ES. Evropský parlament získal vedle práva konzultace další významné právo spolupráce (čl. 6 JEA). Rada sice nemohla být ve svém konečném důsledku Parlamentem přehlasována, avšak Parlament disponoval nově právem předkládat pozměňovací návrhy.⁶¹ Nejenom Rada byla tedy z právního hlediska nucena s Parlamentem úžeji spolupracovat, stejně tak i Komise, která návrhy připravovala, a pro kterou byl postoj EP k úspěšnému schválení návrhů nyní již podstatně důležitější.

Uvedením spolumozhodovací procedury v právním rámci jakožto dalšího způsobu rozhodování a zároveň rozšířením stávající procedury spolupráce umožnila Maastrichtská smlouva v prvním pilíři ES z celkem tří-pilířové struktury politik ES/EU ustanovit legitimní

⁵⁵ PITROVÁ: *Institucionální struktura Evropské unie*, s. 53.

⁵⁶ PLECHANOVÁ: *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, s. 47.

⁵⁷ PITROVÁ: *Institucionální struktura Evropské unie*, s. 55.

⁵⁸ Tamtéž, s. 55. (Podrobněji viz První rozpočtová smlouva (Lucemburská smlouva) z roku 1970. Právní úprava přijímání rozpočtu je poprvé v primárním právu zakotvena čl. 203 Smlouvy o EHS.).

⁵⁹ Podrobněji viz Akt o volbě zastupitelů z roku 1976.

⁶⁰ *Nová Evropská komise: Jaké priority pro „post-lisabonskou“ EU?* Praha: Evropské hodnoty o. s., s. 12.

⁶¹ PITROVÁ: *Institucionální struktura Evropské unie*, s. 57.

převahu nadnárodního vlivu Parlamentu nad mezivládním charakterem Radou ministrů.⁶² Parlament při přijímání legislativy získal právo veta, legislativní monopol Rady byl tedy poprvé takto markantně omezen.⁶³ Smlouva o EU výrazně modifikovala i vztah mezi Komisí a Parlamentem, a to právem Parlamentu sestavit vyšetřovací výbor, pravomocí být konzultován při volbě předsedy Komise či dokonce většinou poslanců požádat Komisi o zvážení podání legislativního návrhu „v mezích Smlouvy“ (čl. 138 Smlouvy o EU). Zavedení institutu petičního práva či evropského veřejného ochránce práv (čl. 138d Smlouvy o EU) současně více přiblížilo a následně propojilo Parlament se samotnými občany EU. Zdá se být tedy zajímavé sledovat budoucí vývoj Parlamentu nejen z hlediska jeho dalšího možného kompetenčního posilování, ale také legitimacy vůči občanům EU. „Zrcadlí“ se Evropský parlament do podoby klasického zastupitelského orgánu národního typu? Jaké budou limity této integrace? Budou-li nějaké?

4. 5 Evropský soudní dvůr

Založen již Smlouvou o ESUO v roce 1952, funkce Soudního dvora od počátku evropské integrace spočívala podle Hlavy IV Smlouvy o ESUO v „zajišťování dodržování práva při výkladu a provádění této Smlouvy.“ V prvé řadě Soudní dvůr podle této Smlouvy rozhodoval o žalobách členských států nebo Rady ohledně zrušení rozhodnutí či doporučení Vysokého úřadu z důvodů neplatnosti, nečinnosti, porušení procesních požadavků, porušení Smlouvy nebo jiných právních skutečností vázajících se k aplikaci práva či zneužití moci Vysokým úřadem. Soudní dvůr však nejen vymezoval právní postavení Vysokého úřadu, ale zároveň mohl dle čl. 38 na základě žádosti členského státu nebo Vysokého úřadu zrušit z hlediska neplatnosti či porušení podstatných procesních požadavků akt vydaný Shromážděním a Radou. Pro úplnost se právně odpovědnými za svou činnost staly i samotné členské státy (čl. 37) i jednotliví zaměstnanci orgánů ESUO (čl. 40).⁶⁴

Římské smlouvy rozšířily kompetence Soudního dvora vedle ESUO také na EHS a EURATOM. Společně s dynamizující se podobou evropské integrace se zároveň rozšiřoval

⁶² V intencích další modifikace primárního práva upevňování vlivu Evropského parlamentu i nadále pokračovalo (kupříkladu rozšiřováním oblastí užití spolurozhodovací procedury (čl. 189d ve znění Amsterodamské smlouvy).

⁶³ Vliv Komise a Parlamentu ve druhém a třetím pilíři EU naopak spíše doplňkovým kritériem. Členské státy se v těchto oblastech ani nadále nerozhodly vzdát podstatným způsobem části svých národních suverenity. (PLECHANOVÁ: *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*, s. 104).

⁶⁴ Čl. 48 Smlouvy o ESUO pamatoval i na práva a povinnosti firem a podniků, tvořících nezbytný článek reálného působení společného trhu.

právní okruh aplikace činnosti Soudu.⁶⁵ Částečné řešení jeho kapacitního přetížení spočívalo ve zřízení pomocného orgánu Soudu první instance (Rozhodnutí Rady na základě čl. 168a Smlouvy o EHS a čl. 140a Smlouvy o EURATOM). Vedle praktického ulehčení Soudního dvora o množství případů znamenalo zřízení Soudu první instance současně i právní zakotvení významu Soudního dvora jako konečné odvolací instance.⁶⁶ Smlouva o EU přinesla svým pilířovým rozdělením podstatné omezení jurisdikce nadnárodního Soudního dvora, kterému nadále umožňovala pouze kontrolovat oblast prvního pilíře ES.⁶⁷ Za opětivé věcné rozšíření a zároveň další prohloubení prvků specializace mohlo být považováno ustanovení čl. 225a SES, ve kterém „*Rada může na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Soudním dvorem, anebo na žádost Soudního dvora a po konzultaci s Evropským parlamentem a Komisí jednomyslným rozhodnutím vytvořit soudní komory v určitých kategoriích věcí ve zvláštních oblastech.*“⁶⁸

Z výše uvedeného lze být tedy patrné, že již od počátku své existence byl Soudní dvůr institucí kumulující řadu řízení. Tato orgán nejen že rozhoduje konkrétní spory mezi Radou, Komisí a Parlamentem, členskými státy i jednotlivci, ale především těmito rozhodnutími (sporné řízení, posudky) spolu s autoritativním výkladem zakládajících Smluv (např. institut předběžné otázky) soudní soustava EU vždy aktivně přispívala, vedle výše zmíněných institucí, k dotváření evropského práva.⁶⁹ Z těchto důvodů se Soudu často přisuzuje nejen funkce ústavního, mezinárodního, ale i správního a civilního soudu, současně však i rozhodčí a odvolací instance.⁷⁰ Jeho čilá aktivita připomínala členským státům hloubku a vážnost integračního závazku, a proto tedy Soud bývá ve sledu novodobé historie EU označován jako významný stabilizační prvek. Pro budoucí vývoj tohoto orgánu uvnitř institucionálního rámce se zdá být na prahu druhého tisíciletí z právního hlediska určující především využití aktuální

⁶⁵ WALLACE, Helen. An Institutional Anatomy and Five Policy Mode. In WALLACE, Helen, POLLACK, Marc A. (eds). *Policy-Making in the European Union*. 6. vydání. New York: Oxford University Press, 2010, s. 84-85.

⁶⁶ *Court of Justice* [online]. European NAvigator [cit. 31. března 2011]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.

⁶⁷ PITROVÁ: *Institucionální struktura Evropské unie*, s. 65. (Vedle výrazného poklesu vlivu Soudního dvora Maastrichtská smlouva ve svém článku 168 poprvé uznává existenci Soudu prvního stupně v primárním právu. Ve Smlouvě z Nice je jeho role dále specifikována článkem 220 SES, který postavil Soud prvního stupně na stejnou faktickou úroveň se Soudním dvorem EU za bližšího upřesnění jednotlivých kompetencí v následujících člancích.).

⁶⁸ Kladné rozhodnutí Rady následovalo téměř vzápětí. V roce 2004 vstoupila soudní soustava do nové fáze činnosti vytvořením prvního specializovaného Tribunálu, zabývající se výhradně spory mezi Společenstvím a jeho zaměstnanci (*Soud pro veřejnou službu*. *Prezentace* [online]. Curia [cit. 4. dubna 2011]. Dostupné na <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/>.).

⁶⁹ Za zmínku jistě stojí např. zavedení zásady přímého účinku, přednosti evropského práva, doktríny základních práv či principu vzájemného uznávání (ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha: Linde, 2008, s. 29-34.).

⁷⁰ JANKŮ, Martin, JANKŮ Linda. *Politické a právní základy evropských integračních seskupení*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 55.

možnosti vzniku dalších specializovaných komor, rozdělení kompetencí mezi jednotlivé části soudní soustavy a následný vztah soudního systému k ostatním institucím EU, především zachování atributu nezávislosti Soudního dvora, Soudu první instance a Tribunálu.

5. Institucionální změny po přijetí Lisabonské smlouvy

5.1 Evropská rada

Vstupem Lisabonské smlouvy v platnost Evropská rada, často nazývána „politickým grémiem na nejvyšší úrovni,“⁷¹ získala v článku 13 SEU právní status instituce Evropské unie a stala se tak součástí institucionálního rámce, jehož působnost a organizace je upravena Smlouvami.⁷² Lisabonská smlouva potvrdila základní poslání zmíněné instituce, spočívající v předkládání „*nezbytných podnětů pro její (EU) rozvoj a zároveň vymezení její (EU) obecných směrů a priorit*“. Výslovně však bylo stanoveno, že Evropská rada ve své činnosti nevystupuje jako legislativní orgán (čl. 15 SEU). V této souvislosti je však nutné dodat, že akty zmíněné instituce, mající právní účinky vůči třetím osobám, **jurisdikci Evropského soudního dvora podléhají** (čl. 263 a 265 SFEU). Institucionalizací Evropské rady se tento orgán dostává pod soudní kontrolu při realizaci svých pravomocí, nicméně z hlediska podpory kritéria demokratičnosti je právní odpovědnost Evropské rady soudnímu orgánu více než na místě. Pravdou nakonec zůstává, že splnění účelu efektivního zapojení a zajištění vlivu této instituce na rozhodování si také žádá jisté přizpůsobení, jinými slovy právní formalizaci a funkční propojení i na obecné institucionální úrovni.

Další významnou institucionální inovací Lisabonské smlouvy je bezesporu **zřízení funkce stálého předsedy Evropské rady**. Tento představitel, volený kvalifikovanou většinou Evropské rady na dva a půl roku a možností jednoho znovuzvolení, dle čl. 15 SEU předsedá všem setkáním zmíněné instituce, podněcuje činnost, zajišťuje přípravy a kontinuitu její práce, umožňuje sblížení a shodu při jednání a předkládá zprávu o činnosti Evropskému parlamentu po každém setkání Evropské rady. Od této funkce se do budoucna z funkčního hlediska očekává především „*zvýšení koherence činnosti a stability setkání a určených strategií v Evropské radě*.“⁷³ Permanentní předseda v obecné rovině nahrazuje roli hlavy státu či předsedy vlády předsedajícího státu Evropské unie, zřízení postu „*nestranného politického činitele*“ značí tedy jisté odpolitizování agendy orgánu. Současně však předznamenává ztrátu

⁷¹ *The UACES Thirty-second Annual Conference and Seventh Research Conference*, 2.-4. září, 2002 [online], [cit. 6. ledna 2011], s. 2. Dostupné na <<http://dragoman.org/ec/belfast-2002.pdf>>.

⁷² *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Úřad vlády České republiky, Sekce evropské záležitosti [cit. 6. ledna 2011], s. 6. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/analiza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/>>.

⁷³ *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment* [online]. House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session, 2007-08 [cit. 10. ledna 2011], s. 41. Dostupné na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>>.

vedoucí pozice členského státu v instituci a ve své návaznosti možný příklon k federalizaci tohoto orgánu, zvláště pak s častým přirovnáním jeho předsedy k funkci „prezidenta Evropské unie“. Z hlediska právního vymezení jeho postu se však nejedná o žádnou razantní změnu, neboť výkon jeho činnosti není omezen pouze na půdu Evropské rady, ale předpokládá i interferenci do širšího právního rámce, především pak čl. 6 SEU, který říká, že „*Předseda Evropské rady zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci nejvyššího představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku.*“⁷⁴ Co se však pravděpodobně stane předmětem akademických debat je otázka vymezení právní role vzhledem ke konkrétnímu výkonu jeho činnosti.⁷⁵ Z této vágní formulace je zřejmé, že stávající právní vymezení funkce nepřispívá ke stabilitě orgánů a může vést v budoucnu ke kompetenčním sporům.⁷⁶

Z kompetenčního hlediska Evropská rada po přijetí Lisabonské smlouvy disponuje modifikovaným balíkem pravomocí v oblasti politické i institucionální. Nově **Evropská rada rozhoduje např. o užití tzv. přechodové klauzule**, představující zjednodušený postup pro přijímání změn v primárním právu (čl. 48 SEU), kdy Evropská rada po konzultaci Evropského parlamentu svým rozhodnutím v konkrétní oblasti ovlivní užití hlasovací procedury v Radě. Její vůle je však vymezena co do počtu oblastí (netýká se tedy vojenství a obrany) a současně závisí nejen na Parlamentu Unie, ale i na vyjádření národních parlamentů členských států. V této souvislosti lze tedy mluvit o omezení vůle Rady v rozhodovacím procesu za účelem posílení legitimacy přijímání těchto změn, především v nutnosti vyjádření evropského i národních zákonodárných sborů. Co se týče ostatních kompetenčních změn v této instituci, nedochází k jejímu výraznému navýšení, a proto lze v této souvislosti spíše než kvantitativní nárůst pravomocí zdůraznit zejména problematiku právního dopadu těchto rozhodnutí, popř. jeho vymahatelnosti v intencích činnosti Soudního dvora EU a to v souvislosti s nabytím právní odpovědnosti Evropské rady.⁷⁷

⁷⁴ Vedle vysokého představitele spolupracuje v této oblasti předseda Evropské rady současně i s předsedajícím státem a předsedou Evropské komise. (ROSSI: c. d.).

⁷⁵ PITROVÁ, Markéta. Zjednodušení institucionálního rámce EU: model, nebo přání ústavní smlouvy? In PLECHANOVÁ, Běla (ed). *EU na počátku 21. století*. Praha: Karolinum, 2006, s. 95.

⁷⁶ Více viz srov. s čl. 22 SEU „*Vysoký představitel (...) v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Komise v ostatních oblastech vnější činnosti mohou Radě předkládat společné návrhy.*“

⁷⁷ V této souvislosti se jedná o žalobu na neplatnost aktu nebo nečinnost k právnímu jednání. (PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 206.).

5. 2 Rada ministrů

Rada ministrů má i nadále počet zástupců, odpovídající počtu členských států. Stejně jako v minulosti zasedá tento orgán v různých formacích, organizovaných jako konfigurace (čl. 236 SFEU), přičemž v této oblasti přináší Lisabonská smlouva změnu, spočívající v rozdělení dosavadní Rady pro všeobecné a zahraniční záležitosti do dvou samostatných uskupení; Rady pro všeobecné záležitosti (GAC) a Rady pro zahraniční záležitosti (FAC). První zmíněná spolu s předsedou ER a Komisí zajišťuje soudržnost dalších formací a připravuje práci Evropské rady. Naproti tomu Rada pro zahraniční záležitosti rozhoduje o vnější činnosti EU podle strategických směrů ER a zajišťuje soudržnost činností EU (čl. 16 odst. 6 SEU). Institucionální změny týkající se Rady se odráží současně ve zřízení postu vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku, předsedajícího formaci Rady pro zahraniční záležitosti a tudíž nahrazující na tomto místě (analogicky s předsedou Evropské rady) národního zástupce z předsedající členské země. Permanentní funkce vysokého představitele, voleného se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou Evropské rady, spočívá podle čl. 18 SEU ve „*vedení společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky Unie, přispívání svými návrhy k vytváření této politiky a provádění ji jako zmocněnec Rady,*“ ale zároveň i „*zajišťování soudržnosti vnější činnosti Unie a v rámci Komise odpovědnosti za úkoly, které jí přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.*“ Vedle těchto zmíněných činností je tato funkce ze své samotné podstaty obecně předurčena k tomu, aby v širších souvislostech sloužila i jako reálný spojující článek zejména mezi Radou a Komisí.

Institut předsednictví doznal souběžně po vstupu reforem v platnost také jistých změn. Zástupci předsedajícího státu sice stále stojí v čele jednotlivých formací sektorových Rad (kromě FAC, čl. 16 odst. 9 SEU) a současně se spolupodílejí na „politickém programu“ EU společně s ostatními institucemi a dalšími dvěma státy v rámci Trojky.⁷⁸ Předsedající stát ovšem „přišel“ o post předsedy Evropské rady a taktéž byla další „jeho“ vysoká funkce v Radě nahrazena funkcí permanentního vysokého představitele. Tradiční institut předsednictví, založený na spravedlivé rotaci nad půlročním předsedáním ES/EU členskými státy, byl tedy zčásti nahrazen systémem předsednictví stálého (čl. 15 SEU), o němž se předpokládá i větší schopnost koordinace a zajištění stability fungování orgánů EU. Je však nutno přiznat, že právní úprava těchto vztahů je v Lisabonské smlouvě nedostatečná a z toho

⁷⁸ Jedná se například o předsedání pracovním skupinám a výborům v Radě či spolupodílení se na přípravě zasedání summitů EU předsedajícím státem. (SVOBODA: c. d., s. 40-41.).

důvodu mohou často některé právní skutečnosti působit „zmateně“, především v oblasti jasného vymezení právní i politické odpovědnosti vysokého představitele či právní úpravě týkající se spolupráce mezi předsedajícím státem a předsedou Evropské rady. Z tohoto důvodu je jistě vhodné v této souvislosti předpokládat, že takto nastavený právní rámec bude i do budoucna předmětem reformního snažení směřujícího především k jasnějšímu kompetenčnímu rozdělení.

Výrazným způsobem zasáhla Lisabonská smlouva i do **institutu hlasování kvalifikovanou většinou**. Podle nové právní podoby dochází k rozšíření oblastí, ve kterých se tato forma přijímání rozhodnutí, nadále nazývána jako řádná hlasovací metoda, užívá (např. spravedlnost a vnitřní záležitosti či některé aspekty společné zahraniční a bezpečnostní politiky).⁷⁹ Podstatnou inovaci však nehledejme ve vypočítávání jednotlivých oblastí, nýbrž v celkovém dopadu tohoto hlasování na legislativní procesy v EU. Hlasování kvalifikovanou většinou, umožňující již od roku 2014 při tzv. „dvojitě většině“ (55 % členských států reprezentující nejméně 65 % obyvatel EU při návrhu podaném Evropskou komisí) přijmout rozhodnutí v oblastech, které byly až doposud pro členské státy natolik politicky citlivé, že se o nich rozhodovalo jednomyslně⁸⁰ je nepochybně dalším velkým krokem v legislativní oblasti, zdůrazňující nikoliv toliko důležitost vůle Rady činit harmonizaci ve společných politikách, ale především ve své komplexnější návaznosti novou právní působnost Evropské komise a Evropského parlamentu prosazovat efektivněji svou činnost i v dříve striktně mezivládních pilířích evropské integrace.

Dle výše zmíněného vidíme, že Rada ministrů během přípravy poslední modifikující Smlouvy připustila kromě institucionálních změn v ostatních orgánech EU zároveň i inovaci svého právního rámce. Pod souběžným vlivem integračního procesu se dříve spíše právně izolovaný vztah s Evropskou komisí naopak postupně blíží podobě institucionální spolupráce. Zdálo by se, že tyto dva orgány, často nazývány „motory“ integrace, pochopily, že možný budoucí úspěch tkví nejen v samotné dělbě pravomocí a nastavení kontrolních mechanismů, ale také ve vymezené oblasti kompetenčního překrývání.⁸¹ Členské státy v Radě sice prosazují především své národní zájmy, ale současně jsou nuceny vytvářet svá rozhodnutí v právně

⁷⁹ *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*, s. 49.

⁸⁰ Zejména se jedná o politiky, náležící dříve k druhému a třetímu pilíři EU, ve kterých se uplatňovala bezpodmínečná svrchovanost členských států.

⁸¹ Jasným příkladem mohou být iniciační, rozhodovací či reprezentační aspekty vnějších vztahů EU. (DEHOUSSE: c. d.).

vynutitelném společném evropském smluvním rámci.⁸² Vliv nadnárodních institucí na činnost tohoto orgánu je tudíž nejen prokazatelný, ale i nepostradatelný.

5. 3 Evropská komise

Role Evropské komise dle čl. 17 Hlavy III Smlouvy o EU spočívá především v „podpoře obecného zájmu Unie a k tomuto účelu činění vhodných podnětů.“ Z kompetenčního hlediska činnost tohoto orgánu představuje zajištění uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě, dohlížení na uplatňování práva Unie pod kontrolou Soudního dvora, vykonávání koordinačních, výkonných a řídicích funkcí, plnění rozpočtu, řízení programů, zajišťování vnějšího zastupování Unie (s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky – viz dále) či činění podnětů k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosažení interinstitucionálních dohod (čl. 17 Hlavy III Smlouvy o EU). Významný historický průlom v pravomocích Komise však nespočívá v jejich kvantitativním výčtu, nýbrž v nové působnosti Komise v oblastech vyhrazených dříve jen členským státům (bývalý III. pilíř EU). Jedná se především o právo legislativní iniciativy, které je jako takové současně deklarováno ve Smlouvě (čl. 17 podst. 2 SEU). Na jedné straně rozšíření práva předkládat legislativní návrhy umožňuje Komisi interferovat do pro ni zcela nové právní sféry, avšak na straně druhé z reálné perspektivy žádný její návrh ve svém konečném důsledku v rozhodovacím procesu bez podpory Evropského parlamentu a členských států v Radě ministrů nemá šanci stát se následně legislativní normou.⁸³ Z tohoto důvodu je Komise v předkládání návrhů „nucena“ sledovat v rozhodovacím procesu současně i aktuální zájmy těchto dvou institucí.

Ke konstruktivnímu institucionálnímu propojení došlo i v oblasti volby předsedy Komise, který je nově nominován s přihlédnutím k výsledkům evropských voleb a následným konzultacím s Parlamentem, kterým ve své funkci musí být následně schválen většinovým hlasováním. Výběr členů kolegia je tradičně záležitostí vzájemné dohody mezi Radou a předsedou Komise, která je taktéž podmíněna následným potvrzením Komise jako celku Evropským parlamentem. Teprve po oficiálním vyjádření souhlasu ze strany Evropské rady,

⁸² MATHIJSEN, P. S. R. F. *A Guide to the European Union Law*. 7. vydání. London: Sweet & Maxwell Limited, 1999, s. 88.

⁸³ VAUBEL, Roland. *Evropské instituce jako zájmová skupina. Dynamika stále těsnější unie*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009, s. 16.

Rady ministrů a Evropského parlamentu a konečném jmenování Komise Evropskou radou může nově sestavený orgán vykonávat svou činnost (čl. 17 odst. 7 SEU).

Snaha Lisabonské smlouvy zefektivnit činnost kolegia a současně učinit v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky nové a účinné kroky Unie jako celku přišla s řešením ustavení funkce vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Tvořící součást Rady ministrů i Evropské komise, vysoký představitel současně spojuje funkce předsedy Rady pro zahraniční vztahy, Generálního tajemníka komisaře pro vnější vztahy a místopředsedy Komise.⁸⁴ Poněkud nejasná se tedy stává otázka odpovědnosti tohoto postu.⁸⁵ Na jedné straně jako místopředseda a součást kolegia musí být kandidát na vysokého představitele před jmenováním Evropskou radou do funkce odsouhlasen předsedou Komise, na druhé straně je však i přes svůj titul zmocněnce Rady, vedoucí společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, Vysoký představitel dle Smluv odvolatelný stejným postupem, tj. nejen souhlasem Rady, ale i předsedy Komise (čl. 18 SEU). Hybridní podoba této funkce sice umožňuje vykrýváním neupřesněných právních otázek tzv. „lavírovat“ mezi orgány EU, avšak reálné institucionální přiřazení se zdá být podle současných Smluv poněkud matoucí a může vést v budoucnu ke kompetenčním sporům.⁸⁶ Zda dojde k upřesnění či doplnění právních vztahů⁸⁷ ukáže až podoba dalšího vývoje.

Uchopení postavení současné Evropské komise stejně tak jako predikce jejího vývoje do budoucna nezůstává jednoduchým úkolem. Od počátku evropské integrace sice Komise osciluje mezi politickým vedením a funkcí administrativního servisu,⁸⁸ avšak její touha stát se nezávislým orgánem exekutivy zůstává i s přijetím Lisabonské smlouvy nesplněná. Je zřejmé, že členské státy byly v reformním procesu devadesátých let ochotny vzdát se části výkonu svých pravomocí (oblast bývalého třetího pilíře či způsob volby a odvolání předsedy a celého kolegia) pouze pod podmínkou následného svázání činnosti Komise na rozhodnutí Evropského parlamentu. Panuje však všeobecná shoda mezi odborníky, že právě vlastní svébytnost Evropské komise pod právním rámcem, zahrnujícím i nedávno přijatou Lisabonskou smlouvu, dochází reálného oslabení.⁸⁹ Vzhledem k vývoji evropské integrace se

⁸⁴ *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy*, s. 5.

⁸⁵ ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 43.

⁸⁶ JIRÁSKOVÁ, Věra. *Ústavní základ, na jakém se členské státy vzdaly svých kompetencí a způsob jejich předání EU*. In PAVLÍČEK: c. d., s. 64.

⁸⁷ Prvním krokem v určení kompetenčním vymezení se zdá být zřízení Evropské služby pro vnější činnost. (Více viz *Evropský parlament. Přijaté texty* [online]. Europa.eu [cit. 4. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//CS>>.).

⁸⁸ PITROVÁ: *Institucionální struktura Evropské unie*, s. 40.

⁸⁹ *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*, s. 65.

však zdá být tento krok plně odpovídající. Klíčová pozice Komise v oblastech předkládání legislativních aktů, problematice vnějších vztahů a dohlížení na dodržování práva, či přímo doména tohoto orgánu v soutěžní politice⁹⁰ zůstává zachována, je však nyní zakomponována do efektivnějšího právního propojení institucionálního rámce, jejímž výrazem v této souvislosti může být také funkce vysokého představitele.

5. 4 Evropský parlament

Lisabonská smlouva přináší ve svém znění jednoznačné posílení postavení Parlamentu.⁹¹ Původně pouze kontrolní Společné shromáždění se v podobě dnešního Evropského parlamentu proměnilo na rovnocenného partnera Rady ve schvalování většiny evropského práva (čl. 14 SEU).⁹² Důležitou institucionální inovaci v tomto kontextu tudíž představuje další **nárůst legislativních oblastí, ve kterých se užívá procedura spolurozhodování (především v bývalém třetím pilíři)**, nyní již přejmenovaná na „řádnou legislativní proceduru.“⁹³ Mimoto se v oblasti zákonodárství zmíněný sbor zástupců občanů stal nepostradatelným partnerem i v případě schvalování tak důležitých záležitostí pro celkový vývoj evropské integrace jako je každoroční přerozdělování celkových finančních zdrojů, ve kterém se nyní i oblast tzv. povinných výdajů schvaluje souhlasným vyjádřením Rady i Parlamentu (současně také EP udílí Komisi absolutorium za provádění rozpočtu, čl. 319 SFEU). Role Evropského parlamentu došla své nepostradatelnosti také v oblasti dlouho kontrolované pouze členskými státy a to **revize smluv primárního práva** (EP v této souvislosti udílí i **souhlas ke svolání Konventu**, čl. 48 SEU).

Vztah Parlamentu ke Komisi doznal také určitých změn, směřujících ke konkrétnějšímu rozvedení problematiky odpovědnosti Komise a také dřívějších právních ustanovení v oblasti jejich výkonných i legislativních pravomocí a de facto tedy i závislejšímu institucionálnějšímu postavení Komise vůči tomuto zastupitelskému orgánu. Kandidát na předsedu Evropské komise předložený Radou je nyní do své funkce volen Parlamentem s přihlédnutím k posledním výsledkům evropských přímých voleb. Předseda Komise, ale i

⁹⁰ SVOBODA: c. d., s. 45.

⁹¹ Mnoho odborníků v této souvislosti mluví o Evropském parlamentu jako tzv. „institucionálním vítězi“ v počtu posílených pravomocí. (např. KLÍČ, Zbyněk. Evropská integrace a Lisabonská smlouva. In ŠKOTTOVÁ, Nina, SOKOL, Petr (eds). *Vývoj a perspektivy Evropské unie*. Praha: Jalna, 2008, s. 36.)

⁹² PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008, s. 40.

⁹³ Tamtéž.

zbytek kolegia (kromě vysokého představitele) jsou Parlamentu plně odpovědni ze své činnosti. Vedle těchto právních skutečností je Komise v oblasti svých delegovaných pravomocí nově podřízena nejen rozhodnutí Rady o zřízení výborů komitologie, ale i v rámci užití spolurozhodovací procedury již zmíněnému Parlamentu (čl. 290 a 291 SFEU). V tomto případě již pravomoc tedy nedeleguje samotná Rada, ale legislativní rozhodnutí obou institucí.⁹⁴ V neposlední řadě v případě zamítavého rozhodnutí o nepodání legislativního návrhu na základě žádosti Evropského parlamentu je nově Komise odpovědna svoji rozhodnutí zdůvodnit (čl. 225 SFEU).

V souvislosti s úvodní poznámkou o jednoznačném posílení postavení Evropského parlamentu po přijetí Lisabonské smlouvy je rozhodně zajímavé si položit otázku, jaké jsou tedy nyní samotné právní limity moci Evropského parlamentu. Tento permanentní orgán skládající se z delegovaných zástupců národních parlamentů⁹⁵ získal již ve svých počátcích demokratickou legitimitaci právě prostřednictvím těchto národních parlamentů, politicky odpovědným byl částečně také Radě ministrů.⁹⁶ Sice dnes platí, že se souhlasem Rady a po vyžádání stanoviska Komise Parlament určí obecné podmínky výkonu svých členů (čl. 223 SFEU) a společně s Radou Parlament také stanovuje pravidla řízení politických stran na evropské úrovni (čl. 224 SFEU), avšak právní podstata omezení moci Parlamentu se zdá být jinde. Čl. 14 SEU, stanovující že: „*Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie.*“ či čl. 20 SFEU: „*(...) Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu*“ odkrývají právní podstatu tohoto zákonodárného orgánu. Jako jedna ze složek institucionálního rámce je Parlament sice rozhodnou, ne však absolutní institucí. Případný neúspěch provázející jeho činnost se stává nesmazatelnou stopou nejen pro ostatní instituce, ale zejména pro jeho voliče. A právě vůči občanům Unie se tento orgán stává přímo odpovědným.⁹⁷

Vedle reprezentativního výkonu demokracie evropskými institucemi existuje podle platné právní úpravy současně možnost přímého angažování občanů na demokratickém životě Unie. Evropská komise, disponující exkluzivním právem legislativní iniciativy, má zároveň i pravomoc „*za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činností Unie s dotčenými stranami vést rozsáhlé konzultace*“ (čl. 11 SEU). V této souvislosti zmínit, že se občané mohou nejen těchto diskuzí za účelem vzniku legislativního návrhu účastnit, nýbrž jsou

⁹⁴ ROSSI: c. d.

⁹⁵ SVOBODA: c. d., s. 46.

⁹⁶ TOMÁŠEK, Michal. Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu. In TOMÁŠEK, Michal (ed). *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. Praha: Karolinum Iuridica, 2010, s. 7.

⁹⁷ *Nová Evropská komise: Jaké priority pro „post-lisabonskou“ EU?* Praha: Evropské hodnoty o. s., s. 12.

zároveň oprávnění sami se této iniciativy zhostit 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*“ (čl. 11 SEU). V souvislosti s otázkou legitimacy Evropského parlamentu lze institutem lidové iniciativy následně poukázat na jednoznačné posílení vazby Parlamentu na občany.

5.5 Evropský soudní dvůr

Podstata role Evropského soudního dvora, nyní přejmenovaného na Soudní dvůr Evropské unie, dle čl. 19 SEU sice zůstala po přijetí Lisabonské smlouvy nezměněna, avšak zrušení dřívější pilířové struktury mělo analogicky s následnou právní úpravou činnosti ostatních institucí dopad na působení této soudní soustavy.⁹⁸ Sloučením bývalého třetího pilíře do pilíře prvního došlo současně k rozšíření kompetencí soudní soustavy do oblasti spravedlnosti a vnitřních záležitostí.⁹⁹ Do oblasti druhého pilíře společné zahraniční a bezpečnostní politiky sice Soudní dvůr až na dvě výjimečné oblasti nezasahuje, avšak možné vyjádření názoru v případě kompetenčního sporu (čl. 275 a 276 SFEU) v této oblasti přisuzuje tomuto orgánu, ač nepřímou, vliv na tvorbu konečných politických rozhodnutí. Co se týče konkrétního zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie ve vztahu k ostatním institucím, v rámci řízení o přezkum legality aktů je Soudní dvůr mimo jiné nově zmocněn k přezkumu aktů Evropské rady a „*rovněž aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám*“ (čl. 263 SFEU).“

Novému řešení došla také problematika zkvalitnění a výběru soudců a generálních advokátů Soudního dvora EU a Tribunálu. Čl. 255 SFEU předpokládá zřízení výboru, „*skládající se ze sedmi osob vybraných mezi členy Soudního dvora a Tribunálu, členy nejvyšších vnitrostátních soudů a obecně uznávanými právníky, z nichž jedna bude navržena Evropským parlamentem, který před jmenováním vládami členských států vydává stanovisko k vhodnosti kandidátů na funkce soudce a generálního tajemníka Soudního dvora a Tribunálu.*“ V této souvislosti zaznívají návrhy pro další právní úpravu inter-institucionálních

⁹⁸ *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*, s. 74-75.

⁹⁹ Podle čl. 276 SFEU však „*nemá Soudní dvůr Evropské unie pravomoc přezkoumávat platnost nebo přiměřenost operací prováděných policií nebo jinými donucovacími orgány členského státu, ani rozhodovat o výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti.*“

vztahů zakotvení podobného principu „volebního výboru“ také při volbě kandidátů do dalších nezávislých institucí EU, jako např. předsedy a následně i kolegia Evropské komise.¹⁰⁰

V souladu s podobou vývoje evropské integrace byl Soudní dvůr EU vždy vysoce profesionalizovaným orgánem užívající řadou právních procedur a intervenující tak nejen do podoby evropského práva, do jisté míry i podoby legislativních návrhů a následně přijatých rozhodnutí.¹⁰¹ Dle mnoha odborníků se v tomto smyslu jedná o nejvíce nezávislou a k nadnárodnímu principu inklinující instituci EU.¹⁰² Právě rozšíření pravomocí Soudního dvora se i přes zvolené specifické výjimky zdá být logickým krokem potvrzující kvalitu demokratického procesu v tomto Společenství.

¹⁰⁰ Podrobněji k právně deklarované nezávislosti Soudního dvora Evropské unie a Evropské komise viz srovnání čl. 245 a 253 SFEU.

¹⁰¹ VAUBEL: c. d., s. 55.

¹⁰² BUNSE, Simone, MAGNETTE, Paul, NICOLAÏDIS, Kalypso. *Shared Leadership in the EU: Theory and Reality* [online], [cit. 30. března 2011], s. 6. Dostupné na <<http://scholar.google.cz/>>.

6. Dělbá moci v institucích EU po přijetí Lisabonské smlouvy

6. 1 Moc zákonodárná, výkonná, soudní a jejich vzájemný vztah

Na počátku integrace se zdálo, že Evropský parlament, mající pouze kontrolní pravomoci vůči činnosti Vysokého úřadu a poradní ve vztahu k projednávání legislativy v Radě ministrů, a sestávající se z delegovaných zástupců národních parlamentů nemá s podobou klasického zastupitelského orgánu disponujícího zákonodárnou mocí příliš mnoho společného. Dnes však tento orgán plní funkci zákonodárnou (při přijímání legislativy může v mnoha oblastech politik EU nejen předkládat Radě pozměňovací návrhy, ale současně i absolutní většinou pomocí běžné legislativní procedury zablokovat přijetí návrhu, užití přechodové klauzule na návrh Evropské rady si taktéž vyžaduje souhlas Parlamentu), rozpočtovou (při schvalování rozpočtu sestavovaného Komisí má Parlament právo ho odmítnout jako celek), zastupitelskou (skrže periodicky konající se přímé volby splňuje kritéria přímé legitimacy) či ustavující a kontrolní (právem interpelace či podání žádosti o přezkum právních aktů Komise, Rady i Evropské rady dohlíží tato instituce na dodržování smluvní činnosti těchto institucí, v neposlední řadě Parlament disponuje právem podílet se na ustavování Komise a zároveň vyjadřování ne/důvěry). Ve srovnání s klasickým zastupitelským orgánem ve státním zřízení však v případě voleb zastupitelů do této instituce doposud nedošlo k ustanovení jednotných volebních řádů členských států (popř. jednotného volebního obvodu pro celou EU),¹⁰³ Parlament zároveň nedisponuje plným právem předkládat legislativní návrhy (EP může většinou všech hlasů pouze požádat Komisi, aby předložila návrh) a současně i po zrušení dřívější pilířové struktury nemá zcela suverénní legislativní postavení v bývalém druhém pilíři politik EU.¹⁰⁴ S ohledem na výše uvedené se dá tedy konstatovat, že Evropský parlament se v současné době sice blíží charakteristice klasického parlamentního orgánu, ovšem spíše v nedokonalé a ne zcela suverénním podobě.

Moc vykonávat usnesení veřejná, tedy moc výkonná (exekutivní či administrativní) se v kontextu evropské integrace již v jejích počátcích přisuzovala především Vysokému úřadu. Této instituci, původně sloužící jako technický a administrativní orgán,¹⁰⁵ byla již v původní zřizovací smlouvě ESUO svěřena omezená výkonná pravomoc nad přijatými legislativními

¹⁰³ V této souvislosti představuje posílení národních parlamentů skrže Protokol o užívání zásad subsidiarity a proporcionality v procesu přijímání evropské legislativy jakýsi další zdroj odpovědnosti Evropského parlamentu.

¹⁰⁴ SVOBODA: c. d., s. 50.

¹⁰⁵ ONDŘEJKOVÁ, Jana. Smíšená forma vlády a Evropská unie. *Právník*, 2010, roč. CIL, č. 7, s. 672.

rozhodnutími. Lisabonská smlouva přinesla rozšíření působnosti činnosti Komise (oblasti legislativní iniciativy,¹⁰⁶ připomínkování návrhů v pokračujícím legislativním procesu a kontroly dodržování evropského práva) především do bývalého třetího pilíře při pokračujícím procesu vázání této instituce na vůli Evropského parlamentu (komisaři jsou vybíráni s přihlédnutím k evropským volbám a následně jako sbor podléhají schválení Evropským parlamentem). V oblasti normativních pravomocí výkonu evropských politik týkajících se hospodářské soutěže a veřejných podpor zůstává suverénní postavení Komise nezměněné.¹⁰⁷ Kromě těchto legislativních, soudních či administrativních funkcí ustavení funkce vysokého představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku, který je zároveň i místopředseda Komise, po právní stránce předjímá novou dimenzi výkonu politik bývalého druhého pilíře na základě personifikace funkcí nejen v Radě a Evropské komisi, ale i Evropské radě (v souvislosti s jeho předsedou).¹⁰⁸ Pokud však zhodnotíme celkové postavení Evropské komise ve smluvní dělbě moci, dojdeme k závěru, že ne zcela v souladu s principy výkonné moci jsou její delegované pravomoci zčásti omezeny existencí komitologie (nyní i s částečným vlivem Parlamentu), v oblasti zahraniční politiky je její výkon činnosti předmětem pokračujícího odklonu (institucionální napojení vysokého představitele na mezivládní orgány) a ani doposud není výběr kolegia vázán pouze na výsledky voleb do EP (Evropská rada navrhuje předsedu, Rada společně s předsedou přijme seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy kolegia). Evropská komise je tedy jako orgán výkonné moci ve vztahu k Radě výrazně oslabena, stejně tak její Parlamentem „odvozená“ legitimita. Smluvní deklarování její nezávislosti se zdá být v přímém rozporu s výše uvedeným a současně také s klasickou podobou vlády, která je odrazem parlamentní většiny ve státě.

V neposlední řadě moc soudní, neboli moc rozhodovat spory (v tomto případě) mezi státy, institucemi a jednotlivci přísluší exkluzivně již od počátků Evropskému soudnímu dvoru. Výkladem práva, ale i řešením konkrétních sporů Soudní dvůr nejen potvrzoval vážnost integračního závazku ve složitých kompetenčních sporech (např. již výše zmíněný Lucemburský kompromis), současně svými rozsudky a doporučeními aktivně přispíval k dalšímu vývoji evropského práva (ukotvení principů přímého účinku, přednosti evropského

¹⁰⁶ Dle Lisabonské smlouvy však nově dochází k ustanovení povinnosti Evropské komise adresovat ve svých návrzích principy subsidiarity a proporcionality. Národní parlamenty v této souvislosti získávají významné právo předběžné i následné kontroly těchto legislativních aktů (SVOBODA: c. d., s. 30).

¹⁰⁷ ONDŘEJKOVÁ: c. d., s. 672.

¹⁰⁸ V této souvislosti je příhodné jako vhodný příklad zmínit nová právní ustanovení v politice vnějších vztahů, kde nyní Komise společně s Radou a VP zodpovídá za koherenci těchto činností, zastupuje EU navenek (kromě oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky), přísluší jí na základě mandátu stanoveného Radou sjednávat obsah vnějších smluv, nemá v této oblasti však legislativní monopol. (SVOBODA: c. d., s. 46.).

práva, doktríny základních práv či principu vzájemného uznávání).¹⁰⁹ Společně s postupující integrací postavení této (vedle Evropské komise) „nejvíce proevropské“ instituce EU vzrůstalo; okruh její působnosti se rozšiřoval na stále více právních otázek integrace závazných pro stále více členských států. Mezivládní rozhodnutí vytvořit Soud prvního stupně či specializované senáty potvrdil nejen reálnou potřebu, ale i ochotu členských států profesionalizovat a tudíž i zefektivnit činnost soudního orgánu ve Společenství. V současné době s přihlédnutím ke způsobu dosazování soudců (pomocí zvláštního výboru volitelů), ustanovení specializovaných senátů (procedurou spolurozhodování) a samotného právního rámce působnosti soudní soustavy (rozšíření činnosti soudní soustavy na bývalý třetí pilíř EU, možnost penalizace činnosti Evropské rady s právním dosahem, právní závaznost Charty základních práv) se tato instituce dá skutečně považovat za vysoce respektovanou a nezávislou moc; přibližující se v tomto obecném smyslu moci soudní soustavy ve státě (kumulující správní, ústavní, civilní, rozhodčí a odvolací kompetence).¹¹⁰ V některých oblastech jeho vliv však není absolutní (např. dohled nad výkonem politiky v rámci bývalého druhého pilíře), byť výkon i dohled soudu členských států musí být kompatibilní s celkovou oblastí evropského práva (užití principu nepřímého účinku).

Postavení samotné Rady ministrů a Evropské rady v systému dělby moci odpovídá charakteru EU jako mezinárodní organizace a potvrzuje tak důležitost mezivládního přístupu v evropské integraci. Členské státy, zastoupeny přímým mandátem v těchto dvou institucích, si navzdory častým debatám ohledně možného federálního charakteru EU stále drží pozici nejvyšších politických aktérů, což se odráží i v postavení těchto dvou orgánů.¹¹¹ Rada ministrů dnes výrazně interferuje do oblasti výkonné moci (podílem na sestavování kolegia komisařů, společným výkonem v oblasti vnějších vztahů) a do nedávna v podstatné míře i konstituováním soudní moci (ustavování soudců, nyní podíl na personální podobě volebního výboru). Jeho nejvýraznější pravomoci dle této klasifikace však spadají do moci legislativní (podnětem k legislativní iniciativě, přijímáním legislativních aktů, nyní i možností přejít od zvláštního legislativního postupu k postupu řádnému, přijímáním rozpočtu na návrh Komise),

¹⁰⁹ Více viz rozsudky ESD „Costa v. Enel“, „Van Gend en Loos“, „Francovich“ a další (*Judikatura ESD* [online]. Euroskop [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/106/sekce/judikatura-esd/>>.).

¹¹⁰ V rámci druhů řízení před Soudním dvorem EU rozlišujeme tzv. přímé a nepřímé žaloby. Mezi přímé žaloby patří žaloba na neplatnost, nečinnost, náhradu škody, porušení povinnosti členským státem, zaměstnanecké a služební žaloby, dozorčí žaloby a žaloby plynoucí z činnosti Evropské investiční banky, národních centrálních bank a Evropské centrální banky. Mezi nepřímé žaloby, rozhodující otázku vyvstávající v jiném řízení, jejíž vyřešení přispěje jinému soudu k rozhodnutí věci jím projednávané, patří řízení o předběžné otázce, námitka neaplikovatelnosti nařízení či ve specifickém případě např. žádost o posudek, zda-li je navržena mezinárodní smlouva, kterou se EU chystá uzavřít, v souladu s mezinárodním právem. (Více viz ŠIŠKOVÁ: *Evropské právo I – Ústavní základy EU*.)

¹¹¹ KYSELA: c. d, s. 13.

o které se však dělí se stále významněji postaveným Evropským parlamentem.¹¹² Proto je v této souvislosti podle některých odvážných akademických názorů možné částečně zpodobnit Radu ministrů k druhé komoře zákonodárné moci (v tomto případě horní odvolací komoře). Z hlediska klasických senátních pravomocí Rada v tomto ohledu disponuje proporcionalní účastí na rozhodovacím procesu s různou měrou zapojení Parlamentu (závisející na právním základu přijímaného aktu), kompetencí podat podnět k legislativní iniciativě Komise, jmenovacími pravomocemi (vůči Evropské komisi či výboru pro ustavování soudců Soudního dvora EU), právem podílet se na tzv. výjimečných stavech (např. v procesu pozastavení členských práv v Radě).¹¹³ V neposlední řadě odlišné početní složení a legitimita zástupců členských států v Radě společně s její neodvolatelností jako celku nejen analogicky připomíná princip dvoukomorového systému ve federativních státech (ochrana menšiny před většinou), ale zároveň umožňuje tomuto orgánu sloužit jako stabilní prvek institucionálního rámce EU.

Vymezit současné postavení Evropské rady z pohledu dělby moci se z hlediska předchozí dlouhodobé právní „neukotvenosti“ tohoto orgánu zdá být poněkud nesnadné. Pravomoc vytváření podnětů a vymezení politických směrů by mohla pouze zčásti připomínat právo podnětu k legislativní iniciativě (zvláště s přítomností předsedy Evropské komise na jednáních Evropské rady), samotná váha rozhodnutí tohoto orgánu, zvláště při řešení citlivých sporů v Radě, může mít z hlediska své neformální dlouhodobé váhy nejen podporující, ale i výrazně odsuzující účinky. Obecně by se tedy dalo postavení tohoto orgánu z hlediska jeho pravomocí částečně zpodobnit k funkci hlavy státu (s přihlédnutím k častému přirovnávání předsedy Evropské rady k „prezidentovi EU“) a to především v iniciační, mediační (zmněno výše), nominační (volba předsedy Evropské rady či vysokého představitele), schvalovací (možnosti schválit revizi primárního práva bez svolání mezivládní konference),¹¹⁴ reprezentační (především v osobě předsedy), ale i symbolické rovině. Kompetenční vymezení Rady a Evropské rady však z výše uvedeného nelze však klasifikovat jako absolutní; i ony se ze své podstaty kompetenčně v soukolí institucionálního rámce prolínají (vzhledem k principu společného rozhodování ve většině oblastí činnosti EU), a proto je jejich smluvní činnost podrobena nejen interpelacím v Evropském parlamentu, ale současně i kontrole dodržování evropského práva Soudním dvorem EU.¹¹⁵

¹¹² SVOBODA: c. d., s. 73.

¹¹³ Tamtéž, s. 43.

¹¹⁴ Tamtéž, s. 73.

¹¹⁵ *The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment*, s. 78.

Vzájemný vztah všech výše zmíněných institucí v obecné rovině není sice výslovně zakotven v primárním právu EU, avšak bývá často definován jako výraz tzv. institucionální rovnováhy.¹¹⁶ Částečně tento princip můžeme nalézt v úvodní článek 13 Ustanovení o orgánech SEU, který říká, že: „*Unie má institucionální rámec, jehož cílem je podporovat její hodnoty, sledovat její cíle, sloužit jejím zájmům, zájmům jejích občanů a zájmům členských států, jakož i zajišťovat soudržnost, účinnost a kontinuitu jejích politik a činností.*“ Z procedurálního hlediska dodává k této problematice čl. 295 SFEU následující: „*Evropský parlament, Rada a Komise se navzájem konzultují a vzájemnou dohodou upravují způsoby své spolupráce. Za tímto účelem mohou v souladu se Smlouvami uzavírat interinstitucionální dohody, které mohou mít závaznou povahu.*“ V návaznosti na takto položené právní základy, dále upřesněné nejen jednacími řády institucí, ale i sekundární legislativou a následně judikaturou Soudního dvora s přihlédnutím k současné komplexní podobě institucionálního rámce EU lze a s ohledem na výše uvedené prohlásit, že stejně tak jako v klasickém státním zřízení dle Montesquieu, se tento právní rámec z funkčního hlediska *do jisté míry* vyznačuje vedle dělby moci (zákonodárná, výkonná soudní, zahrnující nevyhraněné či částečně vyhraněné složky moci) i systémem ústavních brzd a rovnovah (kompetenční překrývání, jmenovací, kontrolní, soudní pravomoci).

6. 2 Princip zastupitelské vlády

Za reálný příklad státního zřízení si v kontextu efektivní dělby moci Montesquieu představuje princip zastupitelské vlády, ve kterém je zaručeno nejen ústavní omezení státní moci (neboli uplatňování brzd a rovnovah), tak i občanská práva a jejich výkon. V konceptu práva mezinárodních organizací, jako např. i EU, lze vedle nedokonalé dělby moci společných orgánů mluvit v návaznosti také o nedokonalé kontrole ochrany občanských práv, která v této souvislosti plní spíše jakousi nadstavbu stávající ochrany občanských práv na úrovni členských států.¹¹⁷ Princip zastupitelské vlády, projevující se v klasickém demokratickém státním zřízení ve formě stanovené Ústavou (např. přímá volba zástupců

¹¹⁶ Podrobněji k institucionální rovnováze viz rozsudky ESD „Köster“, „Isoglucose“ či „Wybot.“ (JACQUÉ: c. d., s. 385.).

¹¹⁷ Příkladem může být občanství EU, které občanství jednotlivých členských států nenahrazuje, ale pouze doplňuje. (Podrobněji viz čl. 20 Smlouvy o SFEU či čl. 9 Smlouvy o SEU).

zákonodárného sboru občany),¹¹⁸ se analogicky s již zmíněnou dělbou moci promítá i do zakládajících smluv takové mezinárodní organizace (v našem případě EU).¹¹⁹

Participace občanů na podobě složení zastupitelského orgánu je přirozeně nejvíce zjevná v případě voleb do Evropského parlamentu. Původně tvořen delegovanými zástupci z národních parlamentů, tento orgán již od roku 1979 uplatňuje přímou volbu svých zástupců občany z jednotlivých členských států. Jedná se tedy o mandát přímý,¹²⁰ ve kterém voliči obvykle kandidáty na europoslance znají již z jejich politického působení na národní či regionální úrovni. V této souvislosti je současně důležité poukázat na skutečnost, že dosud na evropské úrovni fakticky neexistuje jednotný volební řád ani jednotné volební území, na kterém by se tyto volby konaly.¹²¹ Pokud tedy mluvíme o odpovědnosti Parlamentu, jedná se z formálního hlediska o vztah mezi touto institucí a občany jednotlivých členských států, nikoliv občanů EU jako celku.

Evropské komise, jako orgán skládající se z delegátů členských států, je podle současné právní úpravy ze své činnosti odpovědný Parlamentu, s jehož souhlasným vyjádřením se na začátku svého období ujímá funkce a díky kterému může být v případě vyjádření nedůvěry zároveň i odvolán.¹²² V tomto případě se stejně tak jako v případě Evropského parlamentu jedná z hlediska institutu odpovědnosti v kontextu obecného mezinárodního práva o revoluční právní ustanovení, přibližující se principu přímé legitimacy zákonodárného a zprostředkované legitimacy výkonného orgánu v klasickém pojetí státní moci.¹²³

Na rozdíl od Komise a Parlamentu je vazba mezi občany a personálním složením Rady ministrů a Evropské rady prakticky minimální (či probíhá spíše zprostředkovaně pomocí národních parlamentů členských států).¹²⁴ V případě Rady ministrů disponují jeho zástupci ve vztahu ke svým občanům nepřímým mandátem, vzešlým z vůle parlamentní většiny ustanovit legitimní vládu. V Evropské radě je situace legitimacy z části obdobná, s tím rozdílem, že někteří představitelé státu jsou voleni přímo občany, disponují pak tedy oproti

¹¹⁸ JIRÁSKOVÁ: c. d., s. 64.

¹¹⁹ Podrobněji viz čl. 10 SEU: „*Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.*“

¹²⁰ Podrobněji viz čl. 10 Smlouvy o SEU: „*Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.*“ či čl. 20 Smlouvy o SFEU: „*Občané mohou volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu.*“

¹²¹ ZBÍRAL: c. d., s. 26.

¹²² Podrobněji viz čl. 7 SEU.

¹²³ V této souvislosti je současně nutné zmínit, že do procesu volby a jmenování předsedy a kolegia Evropské komise do jisté míry stále zasahuje Evropská rada i Rada ministrů (SVOBODA: c. d., s. 44.).

¹²⁴ Podrobněji viz čl. 10 Smlouvy o SEU: „*Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.*“

svým protějškým mandátem přímým. Možností, jak se vyhnout vzniku nenadálé nespokojenosti s činností zástupců národních států v těchto institucích, se zdá být „*otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností*“, (čl. 11 SEU) vázaný na právo „*obracet se na orgány a poradní instituce EU v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce*“ (čl. 20 SFEU). V případě podezření z provinění lze následně situaci konkrétního představitele v Radě či Evropské radě řešit v intencích právní úpravy členského státu, která může vést až odvolání tohoto člověka ze své funkce.

6. 3 Nástin právních problémů a návrhy de lege ferenda

Lisabonská smlouva nepochybně svou smluvní podstatou, právními nástroji i reálným vlivem na související složky evropského práva přináší novou, jednotnou platformu pro činnost Evropské unie. Tento právní akt mění, nikoliv však nahrazuje stávající primární právo a ve své reálné podobě se od něj podle slov oficiálních představitelů očekává „*zlepšení způsobu fungování, aby bylo zajištěno, že Unie ve dvacátém prvním století vykonává svou činnost co nejúčinněji a nejúčelněji, zajištění větší účinnosti rozhodování na evropské úrovni a pomoci vystupovat ve světě jednotně.*“¹²⁵ Vedle přijetí těchto nadějných slov vůči budoucímu vývoji Unie je zároveň důležité podrobit Lisabonskou smlouvu detailnímu průzkumu a následně zhodnotit nejen příležitosti, ale i nedostatky právní úpravy v jednotlivých oblastech, s přihlédnutím k institucionálnímu rámci a dělbě pravomocí orgánů Evropské unie. Teprve po takovéto analýze je možné vyřknout náměty pro budoucí právní úpravu (*de lege ferenda*), které se s ohledem na dynamický vývoj Evropské unie nejen pod dalším členským rozšiřováním, ale také v reakci na světový vývoj, ukážou v blízké době jako více než vhodné a potřebné.

6. 3. 1 Vedoucí pozice v institucích EU

V intencích právních změn Lisabonské smlouvy se zdá být z hlediska kompetencí nejvíce kontroverzní pohled na vztahy mezi tradiční funkcí předsedy Evropské komise a současně modifikované funkce předsedy Evropské rady a nově vzniklé funkce Vysokého

¹²⁵ Lisabonská smlouva. Smlouva pro Evropu 21. století [online]. Europa.eu [cit. 26. dubna 2011]. Dostupné na <http://europa.eu/lisbon_treaty/index_cs.htm>.

představitele pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Zdá se býti právní vymezení kompetencí jednotlivých postů pro jejich efektivní výkon i vzájemnou spolupráci dostačující?

Nejvíce institucionálně posílena se jeví být pozice vysokého představitele. Ne však navzdory, nýbrž právě z důvodu dvojí odpovědnosti Radě a Komisi a zároveň vymezení poměrně širokých pravomocí v konkrétní oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky,¹²⁶ jenž se jeví vzhledem k výše analyzované povaze institucionálního systému jako plně odpovídající. Kdo se však stává tím „jedním hlasem na telefonu?“ Je to vysoký představitel, jehož odpovědnost je svázána s činnostmi mezivládní Rady i nadnárodní Komise či předseda Evropské rady, dosazovaný do své funkce souhlasným vyjádřením nejvyšších představitelů členských států? Nelze se i v této právní úpravě ubránit pocitu, že ustanovení funkce vysokého představitele v dobré víře předpokládající efektivitu společného jednání může místo toho přinést kompetenční spory,¹²⁷ a proto by bylo jistě vhodné především v reprezentační oblasti pravomoci orgánů do budoucna taxativním způsobem vymezit, popř. v tomto ohledu přenechat reprezentativní úlohu (vyjadřující zároveň i tradiční vážnost a prestiž zastupování) předsedovi Evropské rady s následným omezením činnosti vysokého představitele na poradní a mediační úlohu.

Další ukázkou komplikovaného a nejasného právního stavu je vymezení postů předsedy Komise, Evropské rady a vysokého představitele vůči sobě navzájem z hlediska odpovědnosti a následné legitimacy. Zdálo by se, že vysoký představitel má být ze své pozice komisního místopředsedy podřízen předsedovi Komise. Není tomu však zcela tak. Předseda Komise nemá, na rozdíl od ostatních členů kolegia, možnost vysokého představitele odvolat. Může tak učinit pouze po souhlasu Evropské rady.¹²⁸ Interpretační problém nastává i při vymezení procedurálního jednání vysokého představitele, jehož funkce je sice součástí Rady a Komise, avšak vyjadřuje ve svém vykonávání plnou konsistenci s cíly Unie.¹²⁹ V neposlední řadě ustanovení procesu dosazování předsedy Evropské rady do funkce společně s permanentní podstatou tohoto postu lze dle těchto kritérií analogicky přirovnat k současnému postavení předsedy Evropské komise.¹³⁰ V tomto smyslu se dá mluvit o tzv. právním zdvojení institutu předsedy Komise a zároveň s přihlédnutím k slabým pravomocím vůči vysokému

¹²⁶ Více viz čl. 18 SEU.

¹²⁷ Více viz srov. čl. 6 a 22 SEU.

¹²⁸ LANG, Iris Goldner. *Institutional changes in the EU after Lisbon: A redistribution of powers among EU leading positions?* [online]. The Israeli Association for the Study of European Integration, Working Paper, březen, 2008 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <www.google.com>.

¹²⁹ Podrobněji viz *European Union – External Action* [online]. Europa.eu [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://eeas.europa.eu/>>.

¹³⁰ DEVUYST: c. d.

představiteli i možnému reálnému oslabení činnosti předsedy Komise v institucionálním rámci EU. Z tohoto důvodu je na místě námitka, zda-li by v této souvislosti nebylo praktičtější a z pohledu na tradiční povahu Evropské rady jako mezivládního orgánu zároveň více konsistentní ponechat dosavadní funkci předsedy Evropské rady i nadále v rukou předsednického státu.

6. 3. 2 Demokratický deficit institucí EU

V souvislosti s vypočítáváním míry demokracie Unie se vedle dosavadních institutů přímo voleného Parlamentu, petičního práva či veřejného ochránce práv v současné době v souvislosti s celkovou podobou institucionálního rámce (neprůhlednost přijímání legislativy, otázka odpovědnosti a vazby na občany) často zmiňoval také pojem demokratického deficitu (neboli nedostatečné míry demokracie) Evropské unie. Smluvní ustanovení primárního práva se snažilo tento problém vyřešit a to za pomoci přijetí rozličné právní úpravy umožňující na jedné straně přiblížení právního rámce EU a jeho institucí občanům, na druhé straně demokraticky odpovídajícím zapojením institucí do rozhodovacího procesu. Zdá se býti v kontextu Lisabonské smlouvy tato situace řešena dostatečným způsobem? A jakými právními instituty lze potlačit tento nejen v mezinárodních institucích, ale i ve státním zřízení se projevující problém?

Lisabonská smlouva zavádí princip demokracie výslovně do svého obsahu (čl. 10 SEU: „*Fungování EU je založeno na zastupitelské demokracii*“), stejně tak i principy subsidiarity a proporcionality (Protokol č. 2 i používání subsidiarity a proporcionality), dialog s občanskou společností a církvemi (čl. 11 SEU, čl. 17 SFEU) či transparentnost jednání institucí EU (čl. 15 SFEU). Vedle těchto deklarovaných hodnot Lisabonská smlouva přináší pomocí institutu občanské iniciativy (čl. 11) možnost aktivní participace občanů na tvorbě legislativních návrhů, potažmo tedy i možnost ovlivnit chod evropského rozhodování. Nově se i národní zákonodárné sbory podílejí na novelizacích primárního práva EU (čl. 48 SEU), jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k EU (čl. 49 SEU), jsou zapojeny do politik Prostoru svobody, bezpečnosti a práva (informování o provádění unijní politiky členskými státy, čl. 70 SFEU), dostávají návrhy legislativních aktů a mají právo vyjádřit se k dodržování principu subsidiarity (čl. 12 SEU) či mohou vetovat užití tzv. „passarel“ k přechodu k tzv. řádnému legislativnímu postupu či o přechodu k hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (čl. 48 SEU).

V neposlední řadě tato novelizace primárního práva ve znění Lisabonské smlouvy výrazně rozšířila pravomoci Evropského parlamentu, včetně kvantitativního nárůstu užití řádného legislativního postupu s právem veta, právu odmítnout rozpočet jako celek (č. 313-314 SFEU) a také větší interference Parlamentu při schvalování vnějších smluv.¹³¹ V rámci této instituce je také nutno zmínit postavení politických stran, které v rámci právního rámce dle čl. 10/4 SEU: „*Přispívají k utváření evropského politického vědomí a (především z praktického hlediska) k vyjadřování vůle občanů EU.*“ Vedle kompetenčního posílení Evropského parlamentu však nedošlo doposud k odpovídající reformě volby jeho poslanců. Společně s již platným jednotným statutem poslanců (z roku 2005) a nařízením 2004/2003 o evropských politických stranách¹³² by budoucí schválení jednotného volebního řádu pro všechny členské státy (ač byl tento předpoklad zmíněn již ve smlouvě SES)¹³³ či vytvoření jednotného volebního prostoru na území EU nejen legitimitě a zákonodárného postavení této instituce z právního hlediska příslušelo, ale zároveň by tato úprava přispěla ke zjednodušení a zprůhlednění procesu voleb, zlepšení vztahu mezi občany EU a touto institucí a napomohla by tak i k řešení problému demokratického deficitu. V návaznosti na reformu volebního systému do Evropského parlamentu a vzhledem k posílení tohoto orgánu v zákonodárné oblasti by bylo vhodné s ohledem na kompetenční vazby vůči Evropské komisi modifikovat zároveň i proces ustavení kolegia komisařů do svého úřadu z hlediska většího zapojení Evropského parlamentu, zejména v návaznosti předsedy a kolegia komisařů na vůli politické většiny v Parlamentu (dle principů zastupitelské demokracie, ale současně i dělby moci).

6. 3.3 Přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

V neposlední řadě se zdá být nejen z kompetenčního hlediska Soudního dvora EU, ale současně i dimenze ochrany lidských práv v EU velkou neznámou budoucí přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zmíněné ve čl. 6/2 SEU: „*Unie přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přistoupení k této úmluvě se nedotkne pravomocí Unie vymezených Smlouvami.*“

Na jedné straně tyto základní práva, vyplývající z ústavních tradic společných členským státům, tvoří obecné zásady práva Unie (čl. 6/3 SEU) a jejich zakotvení do

¹³¹ LAURSEN, Finn. *The (Reform) Treaty of Lisbon: What 's in it? How Significant?* [online]. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, ročník 9, číslo 1, leden, 2009 [cit. 31. prosince 2010], s. 9-10. Dostupné na <<http://aei.pitt.edu/11052/01/LaursenLisbonTreatyLong09edi.pdf>>.

¹³² ZBÍRAL: c. d., s. 23.

¹³³ TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer, SVOBODA, Pavel a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 95.

primárního práva by posílilo ochranu práv jedince, právní jistotu a důvěru občanů EU, snížilo hrozbu demokratického deficitu a zároveň zajistilo ucelený rozvoj ochrany lidských práv v celé Evropě.¹³⁴ Avšak na straně druhé panují obavy, z podřízení se soudnímu orgánu supranacionálních organizací soudu jiné mezinárodní organizace, mající odlišné cíle a zaměření, nevyjasněné postupy pro určení společného zástupce za EU, otázky vynutitelnosti rozsudků s unijním prvkem či nevyjasněný poměr mezi Úmluvou a Listinou základních práv EU.¹³⁵

Návrhem řešení se zdá být právní úprava zajišťující v intencích tohoto přistoupení podmínky fungování permanentního postu stálého soudce EU (např. pomocí již existujících procedur), zajištění podřízení Soudního dvora EU soudu štrasburskému, ale i autonomii rozhodování Soudu EU v otázkách unijních (nejlépe pomocí taxativního vytyčení kompetencí).

¹³⁴ ŠIŠKOVÁ: *Dimenze ochrany lidských práv v EU*, s. 163-164.

¹³⁵ Tamtéž, s. 164-165.

Závěr

Státoprávní retrospektiva naší civilizace budiž plna vděčných příkladů různých demokratických i nedemokratických modelů nejvyššího uspořádání moci. Parlamentní demokracie, výraz dnešního vládnutí v mnoha státech světa, získala svou existenční převahu nad ostatními režimy především díky své jedinečné vlastnosti efektivní dělby moci. Právě ta svou podstatou dělení státní moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní složku dle Montesquie zaručuje všestranný rozvoj a zároveň vzájemnou kontrolu moci ve státě. Její původní význam ve smyslu státoprávním došel výrazného rozšíření společně s vývojem mezinárodních vztahů a její principy jsou nyní ve výrazně specifické úpravě při absenci dalších státoprávních složek, jako např. společného státního občanství, exkluzivity národního území, výlučnosti státní moci či existence státních symbolů, užívány také v mezinárodních organizacích, tedy i v současné Evropské unii.¹³⁶ Charakteristika dělby moci v těchto mezinárodních organizacích je samozřejmým odrazem okolností jejich vzniku a následného vývoje, odrážejícího se ve zřizovacích smlouvách, s nepostradatelným vlivem jejich ustanovujících aktérů; členských států.¹³⁷ Po uvážení lze tedy podotknout, s přihlédnutím k obecnému vymezení mezinárodní organizace jakožto společenství suverénních státních celků, že přítomnost a funkčnost vládního útvaru takovéto instituce je na rozdíl od klasického státního útvaru svým původem neoriginální a přenesená, tudíž i výrazně komplikovaná, překrývající a nedokonalá. Není tomu jinak ani v Evropské unii.

Vývoj základních institucí Evropské unie se zjednodušujícím způsobem ke směru klasické státoprávní dělby moci bezesporu přibližuje. Evropský parlament v současné době zastává nejen zákonodárnou, rozpočtovou, ale i zastupitelskou, ustavující a kontrolní funkci. V kontextu podoby klasického zákonodárského orgánu však tato instituce nedisponuje právem předkládat legislativní návrhy, nemá zcela plnohodnotné postavení v bývalém druhém pilíři politik a ani v případě voleb těchto zastupitelů dosud nedošlo k právnímu zakotvení jednotných volebních řádů členských států. Evropská komise, kompetenčně nejvíce odpovídající představitel výkonné moci, disponuje po přijetí Lisabonské smlouvy nejen legislativními, administrativními a částečně i sankčními pravomocemi, nýbrž s novou funkcí vysokého představitele pro zahraniční politiku, který je součástí kolegia, lze předpokládat i nové rámcové pojetí výkonu politik druhého pilíře. V oblasti delegovaných kompetencí však

¹³⁶ HUNGR: c. d., s. 11-16.

¹³⁷ MALENOVSKÝ: c. d., s. 146.

dochází k výraznému omezení moci Komise, situace v zahraniční politice zůstává i s vytvořením funkce vysokého představitele z hlediska rozdělení pravomocí nejednoznačná a v neposlední řadě není ani doposud výběr kolegia vázán pouze na výsledky voleb do Evropského parlamentu. Soudní dvůr Evropské unie je v současné době s přihlédnutím ke způsobu dosazování soudců, ustanovení specializovaných senátů a samotného právního rámce působnosti evropské soudní soustavy považován za respektovanou a nezávislou moc, přibližující se v obecném smyslu soudní moci ve státě. V některých oblastech jeho vliv však není absolutní, byť výkon i dohled soudu členských států musí být kompatibilní s celkovou oblastí evropského práva. Postavení Rady ministrů a Evropské rady v systému dělby moci odpovídá charakteru mezinárodní organizace EU a tedy potvrzuje důležitost mezivládního přístupu v evropské integraci. Členské státy si navzdory častým debatám ohledně možného federálního charakteru EU stále drží pozici nejvyšších politických aktérů, což se odráží i v postavení těchto dvou orgánů. Rada ministrů dnes výrazně interferuje do oblasti zákonodárné, výkonné a do nedávna v podstatné míře i podílem na konstituování soudní moci. Z tohoto důvodu by se její postavení v institucionální struktuře dalo přirovnat k pozici horní odvolací komory. Vymezení instituce Evropské rady se zdá být podobně nesnadné, její iniciační, mediační, nominační, schvalovací, reprezentační i symbolické pravomoci by se daly částečně přirovnat k funkci hlavy státu. Ani v případě těchto mezivládních institucí se však v kontextu institucionálního rámce nejedná o absolutní působení, Rada ministrů i Evropská rada jsou vedle nedokonalého principu dělby moci v Evropské unii stejně jako ostatní instituce podrobeny prvkům ústavních brzd a rovnováh.

Zdá se tedy, že právě právní povaha základních institucí společně s rozsahem jejich pravomocí a působností odlišuje klasickou mezinárodní organizaci od integrálního mezistátního celku typu *sui generis* Evropské unie.¹³⁸ Samy státy při přijímání modifikujících smluv primárního práva lavírují nad situací, v jakých integrálních oblastech a za jakých podmínek podřídí část své suverenity mezinárodní organizaci, ve které se nacházejí. Výlučnost státní moci, potažmo jejich státních orgánů je tímto zjištěním postavena před otázkou budoucí podoby své suverenity, jejího charakteru, rozsahu a působení v takovéto mezinárodní organizaci.

¹³⁸ *International Organisation* [online]. Encyclopaedia Britannica [cit. 26. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/291157/international-organization>>.

Z výše uvedeného se zdá být zřejmé, že stanovené hypotézy byly analytickou činností v práci potvrzeny: I přestože se Evropská unie v intencích mezinárodního práva nedá považovat za státní útvar, nýbrž speciální útvar *sui generis*, vykazuje ve své existenci integrační znak klasického státního zřízení, tj. dělení moci na výkonnou, zákonodárnou a soudní složku, avšak nikoliv v té podobě jak ji známe ze státního uspořádání. Lisabonská smlouva ve svém právním rámci tuto tendenci posiluje směrem ke komplexnější místní, věcné i funkční příslušnosti orgánů EU se silnými prvky nadstátnosti, která není však vždy doprovázena precizní a jednoznačnou právní úpravou. Výzkum vedl současně k zodpovězení výzkumných otázek: Státoprávní model veřejné moci se do povahy nadstátní organizace sice prosadit dokáže, ale ve výrazně komplikované, překrývající a nedokonalé formě dané specifiky konkrétního mezinárodního útvaru. Základní orgány EU se nejenom funkci představitelů *veřejné moci* výrazně blíží, zároveň i podléhají systému jeho dělby (zákonodárná, výkonná, soudní moc, zahrnující nevyhraněné či částečně vyhraněné složky moci) a principům ústavních brzd a rovnovah (kompetenční překrývání, jmenovací, kontrolní a soudní pravomoci). S existencí analogické formy smluvního ustanovení se státoprávní teorií dělby moci dle Montesquieu lze tedy bezpochyby počítat. Závěrem lze dodat, že již proslov Joschky Fischera, pronesený na Humboldtově univerzitě v Berlíně v květnu 2002, navrhuje přejít od Unie států k plně parlamentnímu systému Evropské federace, charakteristický silným Evropským parlamentem a evropskou vládou (v podobě Evropské rady či Evropské komise), oba vykonávající „skutečnou zákonodárnou a výkonnou moc“¹³⁹ se dnes již nejeví být příliš vzdálený od podoby aktuálního právního rámce evropské integrace.

¹³⁹ *Speech by Joschka Fisher at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000: From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration* [online]. Google.com [cit. 16. května 2011]. Dostupné na <centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/joschka_fischer_en.rtf>.

Seznam pramenů a literatury

Prameny

Evropský parlament. Přijaté texty [online]. Europa.eu [cit. 4. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//CS>>.

Judikatura ESD [online]. Euroskop [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/106/sekce/judikatura-esd/>>.

Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii [online]. EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie. [cit. 14. ledna 2011]. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:CS:PDF>>

LISABONSKÁ SMLOUVA. Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády České republiky, 2008. 508 s.

MONTESQUIEU, Charles Louis. *O duchu zákonů*. 1. vydání. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství, V. Linhart, 1947. 348 s.

Soudní dvůr – nejnovější uveřejněné dokumenty [online]. EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie [cit. 30. prosince 2010]. Dostupné na <<http://eurlex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=cs>>.

Smlouvy [online]. EUR-Lex, Přístup k právu Evropské unie [cit. 30. prosince 2010]. Dostupné na <<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm#founding>>.

Smlouvy a právo [online]. Europa.eu [cit. 31. prosince 2010]. Dostupné na <http://europa.eu/abc/treaties/index_cs.htm>.

Schuman Declaration [online]. Google.com [cit. 17. května 2011]. Dostupné na <http://www.eurotreaties.com/schuman.pdf>.

Speech by Joscha Fisher at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000: From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration [online]. Google.com [cit. 16. května 2011]. Dostupné na centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/00/joschka_fischer_en.rtf.

Literatura

Analýza dopadů Lisabonské smlouvy [online]. Úřad vlády České republiky, Sekce evropské záležitosti [cit. 6. ledna 2011]. 60 s. Dostupné na <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/dokumenty/analyza-dopadu-lisabonske-smlouvy-66830/>.

BLAHOŽ, Josef a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. 1. vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003. 939 s.

BEYME, Klaus von. *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Deconsolidation, 1789-1999*. New York: Palgrave Macmillan, 2002. 248 s.

BÖRZEL, Tanja A. *European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy* [online]. Berlin: Freie Universität Berlin, 2007 [cit. 7. března 2011]. 26 s. Dostupné na <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/boerzel-t-05f.pdf>.

BUNSE, Simone, MAGNETTE, Paul, NICOLAÏDIS, Kalypso. *Shared Leadership in the EU: Theory and Reality* [online], [cit. 30. března 2011]. 22 s. Dostupné na <http://scholar.google.cz/>.

BYDŽOVSKÁ, Marie. *Hlavní změny ve fungování EU* [online]. Euroskop [cit. 17. dubna 2011]. Dostupné na <http://www.euroskop.cz/8880/sekce/hlavni-zmeny-ve-fungovani-eu/>.

CRAIG, Paul, DE BÚRCA. Gráinne. *EU Law. Text, Cases and Materials*. 4. vydání. New York: Oxford University Press, 2008. 1148 s.

CRAIG, Paul. *Law, Politics, and Treaty Reform*. New York: Oxford University Press, 2010, 400 s.

Court of Justice [online]. European NAVigator [cit. 31. března 2011]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.

DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné*. 3. přepracované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2006. 447 s.

DEHOUSSE, Renaud. *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance* [online]. New York: New York University School of Law, Jean Monnet Working Paper, č. 2, 2002 [cit. 31. prosince 2010]. Dostupné na < ideas.repec.org>.

DEVUYST, Youri. *The European Union 's institutional balance after the Treaty of Lisbon: „community method“ and „democratic deficit“ reassessed* [online]. Georgetown Journal of International Law, 1. ledna 2008 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-180908809/european-union-institutional-balance.html>>.

DONAT, Marcell von. *To je summit: šéfové vlád ES mezi sebou*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1997. 126 s.

DUŠEK, Jiří. *Historie a organizace Evropské unie*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2007. 348 s.

EGEBERG, Morten. *EU Institutions and the Transformation of European Level Politics – How to understand profound change (if it occurs)* [online]. Oslo: University of Oslo, Arena, Centre for European Studies, 2005 [cit. 7. března 2011]. 30 s. Dostupné na <<http://ideas.repec.org/s/erp/arenax.html>>.

European Commission [online]. European NAVigator [cit. 14. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.

FOSTER, Nigel. *EU law directions*. New York: Oxford University Press, 2010. 390 s.

From the Communities to the European Union [online]. European NAVigator [cit. 5. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.ena.lu/>>.

GERLOCH, Aleš, WINTR, Jan (eds). *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 378 s.

GRILLER, Stefan, ZILLER, Jacques (eds). *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Springer, 2008. 383 s.

HAMUĽÁK, Ondrej. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha: Leges, 2010. 251 s.

HARTLEY, T. C. *The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*. New York: Oxford University Press, 2007. 472 s.

HÖLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Praha: Spolek čs. Právníků VŠEHRD, 1995. 173 s.

HORSPOOL, Margot. *European Union Law*. New York: Oxford University Press, 2006. 558 s.

HUNGR, Pavel. *Základy teorie státu a organizace Evropské unie*. Ostrava: Key Publishing, 2007. 124 s.

CHALMERS, Damian, DAVIES, Gareth, MONTI, Giorgio. *European Union Law. Cases and Materials*. New York: Cambridge University Press, 2010. 1150 s.

International Organisation [online]. Encyclopaedia Britannica [cit. 26. prosince 2010]. Dostupné na <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/291157/international-organization>>.

JACQUÉ, Jean-Paul. *The Principle of Institutional Balance* [online]. Common Market Law Review, č. 41, 2004 [cit. 4. dubna 2011]. 8 s. Dostupné na <<http://ieie.itam.mx/docs06/Montse%20Pi/jacqu.pdf>>.

JANKŮ, Martin, JANKŮ Linda. *Politické a právní základy evropských integračních seskupení*. Praha: C. H. Beck, 2010. 234 s.

KACZOROWSKA, Alina. *European Union Law*. Taylor & Francis, 2010. 1200 s.

Komitologie [online]. Euroskop [cit. 21. dubna 2011]. Dostupné na <<http://www.euroskop.cz/8899/sekce/komitologie/>>.

KYSELA, Jan. *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy* [online]. Eric Stein Working Paper, č. 1, 2009 [cit. 14. ledna 2011]. 20 s. Dostupné na <<http://www.ericsteinpapers.eu/papers/2009/1.html>>.

LANG, Iris Goldner. *Institutional changes in the EU after Lisbon: A redistribution of powers among EU leading positions?* [online]. The Israeli Association for the Study of European Integration, Working Paper, březen, 2008 [cit. 25. dubna 2011]. Dostupné z <www.google.com>.

LAURSEN, Finn. *The (Reform) Treaty of Lisbon: What 's in it? How Significant?* [online]. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, ročník 9, číslo 1, leden, 2009 [cit. 31. prosince 2010]. 23 s. Dostupné na <<http://aei.pitt.edu/11052/01/LaursenLisbonTreatyLong09edi.pdf>>.

Lisabonská smlouva. Smlouva pro Evropu 21. století [online]. Europa.eu [cit. 26. dubna 2011]. Dostupné na <http://europa.eu/lisbon_treaty/index_cs.htm>.

Lucemburský kompromis [online]. Sagit [cit. 12. ledna 2011]. Dostupné na <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&levelid=eu_135.htm>.

MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. podstatně upravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 1993. 551 s.

MATHIJSEN, P. S. R. F. *A Guide to the European Union Law*. 7. vydání. London: Sweet & Maxwell Limited, 1999. 537 s.

MOREAU, Defarges Philippe. *Evropské instituce*. Praha: Karolinum, 2002. 221 s.
Nová Evropská komise: Jaké priority pro „post-lisabonskou“ EU? Praha: Evropské hodnoty o. s. 39 s.

ONDŘEJKOVÁ, Jana. Smíšená forma vlády a Evropská unie. *Právník*, 2010, roč. CIL, č. 7, s. 665-677.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace. K ústavněprávním souvislostem vstupu České republiky do Evropské unie*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 1999. 316 s.

PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon Treaty: a legal and political analysis*. New York: Cambridge University Press, 2010. 448 s.

PÍTROVÁ, Lenka a kol. *Když se řekne Lisabonská smlouva: perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Praha: Odbor informování o evropských záležitostech, Úřad vlády České republiky, 2008. 156 s.

PITROVÁ, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 1999. 111 s.

PLECHANOVÁ, Běla. *Institucionální vývoj Evropské unie od Maastrichtské smlouvy k východnímu rozšíření*. Praha: Karolinum, 2004. 355 s.

PLECHANOVÁ, Běla (ed). *EU na počátku 21. století*. Praha: Karolinum, 2006. 215 s.

ROSSI, Lucia Serena. *A New-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After the Lisbon Treaty* [online]. Global Jean Monnet-ECSA World Conference: The European Union After the Treaty of Lisbon, Brusel, 25.-26. květen, 2010 [cit. 8. března 2011]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecs10/rossi_en.pdf>.

SØRENSEN, Georg. *Stát a mezinárodní vztahy*. 1. vydání. Praha: Portál, 2005. 237 s.

Soud pro veřejnou službu. Presentace [online]. Curia [cit. 4. dubna 2011]. Dostupné na <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/T5_5230/>.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. Praha: C. H. Beck, 2010. 304 s.

STEINER, Josephine, WOODS, Lorna, TWIGG-FLESNER, Christian. *EU law*. New York: Oxford University Press, 2006. 695 s.

ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed). *Aktuální problémy parlamentarismu. Sborník příspěvků z konference*. Brno: Nadace Mezinárodního politologického ústavu, 1996. 169 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, MATOCHOVÁ, Soňa. *Evropské a české právo, jejich vzájemný poměr v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde, 2010. 448 s

ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo I - Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007. 310 s.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Linde: Praha, 2008. 254 s.

ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 452 s.

ŠKOTTOVÁ, Nina, SOKOL, Petr (eds). *Vývoj a perspektivy Evropské unie*. Praha: Jalna, 2008. 180 s.

SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010. 1299 s.

The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment [online]. House of Lords, European Union Committee, 10th Report of Session, 2007-08 [cit. 10. ledna 2011]. 300 s. Dostupné na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>>.

The UACES Thirty-second Annual Conference and Seventh Research Conference, 2.-4. září, 2002, [online], [cit. 6. ledna 2011]. 30 s. Dostupné na <<http://dragoman.org/ec/belfast-2002.pdf>>.

TICHÝ, Luboš, ARNOLD, Rainer, SVOBODA, Pavel a kol. *Evropské právo*. Praha: C. H. Beck, 1999. 953 s.

TOMÁŠEK, Michal (ed). *Vybrané teoretické problémy evropského práva po ratifikaci Lisabonské smlouvy*. Praha: Karolinum, 2010. 86 s.

VAUBEL, Roland. *Evropské instituce jako zájmová skupina. Dynamika stále těsnější unie*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2009. 174 s.

WALLACE, Helen. *An Institutional Anatomy and Five Policy Mode*. In WALLACE, Helen,

POLLACK, Marc A. (eds). *Policy-Making in the European Union*. 6. vydání. New York: Oxford University Press, 2010. 597 s.

ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha: Linde, 2007. 239 s.

ZINEK, Josef. *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 179 s.

Abstrakt

Klíčová slova: *dělba moci, systém brzd a rovnovah, zastupitelská demokracie, demokratický deficit, atributivní povaha kompetencí v mezinárodních organizacích, EU jako orgán sui generis, instituce EU, Lisabonská smlouva.*

Režim parlamentní demokracie, známý ve většině státních útvarů světa, se mezi ostatními právními režimy dokázal prosadit především díky své vlastnosti efektivní dělby moci (spojené se systémem ústavních brzd a rovnovah i výrazem zastupitelské demokracie). Význam dělby moci ve smyslu státoprávním došel v intencích vývoje mezinárodního práva posledního století k částečnému prolnutí a ve specifických formách byl zakotven i do smluvního rámce různých mezinárodních organizací. Cílem této diplomové práce je proto analytické zpracování této problematiky s vymezením obsahu tématu na postavení základních institucí ve smluvním rámci Evropské unie po přijetí Lisabonské smlouvy.

V této práci prokázat následující hypotézy: I přestože se Evropská unie v intencích mezinárodního práva nedá považovat za státní útvar, nýbrž speciální útvar *sui generis*, vykazuje ve své existenci integrační znak klasického státního zřízení, tj. dělení moci na výkonnou, zákonodárnou a soudní složku. Lisabonská smlouva ve svém právním rámci tuto tendenci posiluje směrem ke komplexněji pojaté místní, věcné i funkční příslušnosti orgánů EU se silnými prvky nadstátnosti, která není však vždy doprovázena precizní a jednoznačnou právní úpravou. Pro možnosti kritického ověření těchto hypotéz využívám teorii dělby moci dle Charles Louis Montesquieu, přibližující vlastnosti parlamentního liberalismu (tj. efektivní dělbu moci, princip zastupitelské vlády a zaručení výkonu občanských práv) na ukázce ústavní povahy kompetencí mezi představiteli zákonodárné, výkonné a soudní moci.

Následný analytický výzkum prokazuje platnost výše zmíněných hypotéz a současně zodpovídá původně stanovené výzkumné otázky: Státoprávní model veřejné moci se do povahy nadstátní organizace sice prosadit dokáže, ale ve výrazně komplikované, překrývající a nedokonalé formě dané specifiky konkrétního mezinárodního útvaru. Základní orgány EU se nejenom funkci představitelů *veřejné moci* výrazně blíží, zároveň i podléhají systému jeho dělby (zákonodárná, výkonná, soudní moc, zahrnující nevyhraněné či částečně vyhraněné složky moci) a principům ústavních brzd a rovnovah (kompetenční překrývání, jmenovací, kontrolní a soudní pravomoci). S existencí analogické formy smluvního ustanovení se státoprávní teorií dělby moci dle Montesquieu lze tedy bezpochyby počítat.

Abstract

Key words: *division of power, system of checks and balances, representative democracy, democratic deficit, attributive character of competences in international organisations, EU as a sui generis, EU institutions, the Treaty of Lisbon.*

A regime of parliamentary democracy, which is nowadays widely used all over the world, has been able to spread into so many countries due to its unique constitutional quality of effective division of power (together with system of checks and balances). The importance of power division in a state system has in the past century come to a permeation with the international law structure and has certainly affected the principles of the existence of international organisations. The aim of this paper is to analyse the current situation with a closer look on the topic of the fundamental EU institutions and their standing in the current treaty base (especially after entering the Treaty of Lisbon into force).

In this paper I would like to prove the validity of these hypotheses: Even though the European Union cannot be, in terms of the international law, classified as a state system, but the *sui generis* unit, its treaty base already shows some of the state system characteristics, namely the division of power into legislative, executive and judicial branch. The legal frame of the Treaty of Lisbon is about to enhance this tendency towards a creation of more complex territorial, subject-matter and functional venue of the EU institutions with a strong elements of supranationalism, all of which mostly comes along with no such a clear legal form. For the critical approach purpose, I use the power division theory of Charles Louis Montesquieu, which explores the conception of parliamentary democracy (with its elements of effective power division, system of checks and balances, principle of representative democracy and warranty of human rights execution) on the sample of constitutional division of power among legislative, executive and judicial based institutions.

Further analytic research proves the validity of the hypothesis mentioned and answers the set of academic questions at the same time. The state model of public authority is able to be pursued into the supranational organisation structure, just in its simpler, overlapped and incomplete form, due to the character of the surveyed sample of such organisation. The fundamental EU institutions are not just being close to represent the *public authority*, they are also subjects to the division of its power (legislative, executive and judicial part, including the non-well or partly-set elements of power division) and principles of constitutional checks and balances (with its overlap of competences character). To the end, it is to be said that there is certainly an analogy of the EU primary law principles with the state system of power division according to the theory of Montesquieu.