

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Vývoj legislativního procesu EU**

**Filip Drnec**

Plzeň, 2015

Já, Filip Drnec, prohlašuji, že jsem tuto práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedených pramenů a literatury.

V Plzni dne 30. 3. 2015.

---

Filip Drnec

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucí této diplomové práce, JUDr. Monice Forejtové, Ph.D., za důvěru, kterou vložila v tuto práci a umožnila mi tak její realizaci dle vlastního uvážení. Práci bych rád věnoval svým blízkým, kteří mě během studia soustavně podporovali, inspirovali a motivovali.

# Obsah

Úvod.....	1
1. Právo Evropské unie a jeho tvorba .....	3
1.1. Pojem práva Evropské unie .....	3
1.2. Primární právo Evropské unie .....	4
1.3. Sekundární právo Evropské unie .....	5
2. Legislativní proces Evropské unie .....	7
2.1. Legislativní proces.....	7
2.2. Aktéři legislativního procesu.....	8
2.2.1. Institucionální trojúhelník .....	8
2.2.2. Institucionální rovnováha .....	8
2.2.3. Evropský parlament.....	10
2.2.4. Rada Evropské unie a Evropská rada .....	11
2.2.5. Evropská komise .....	12
3. Geneze legislativního procesu Evropské unie .....	14
3.1. Vytvoření evropských společenství.....	14
3.2. Lucemburský kompromis .....	16
3.3. Jednotný evropský akt .....	16
3.3.1. Postup souhlasu .....	17
3.3.2. Postup spolupráce.....	18
3.4. Maastrichtská smlouva .....	19
3.4.1. Postup spolurozhodování .....	20
3.5. Amsterodamská smlouva.....	21
3.6. Niceská smlouva .....	23
3.7. Smlouva o Ústavě pro Evropu .....	24
3.8. Lisabonská smlouva.....	25
4. Legislativní proces Evropské unie po Lisabonské smlouvě .....	27
4.1. Legislativní iniciativa .....	27

4.2.	Legislativní postupy.....	28
4.2.1.	Řádný legislativní postup .....	29
4.2.2.	Zvláštní legislativní postupy .....	31
4.2.2.1.	Postup konzultace .....	31
4.2.2.2.	Postup souhlasu .....	32
4.2.3.	Posílená spolupráce .....	33
4.3.	Hlasování v Radě.....	35
5.	Nelegislativní právní akty a procesy komitologie.....	37
5.1.	Stručný vývoj komitologických výborů a postupů.....	39
5.1.1.	Poradní postup.....	40
5.1.2.	Řídící postup.....	40
5.1.3.	Regulativní postup.....	40
5.1.4.	Regulativní postup s kontrolou.....	42
5.1.5.	Přezkumný postup .....	42
5.2.	Praktické dopady komitologie .....	43
6.	Právní aspekty lobbingu v Evropské unii .....	45
6.1.	Lobbing – nutnost moderní Evropské unie.....	45
6.2.	Rejstřík transparentnosti .....	46
6.3.	Trialogy.....	47
6.3.1.	Průběh a složení trialogů .....	47
6.3.2.	Neformální trialogy .....	49
7.	Závěr .....	50
8.	Resumé.....	52
9.	Použitá literatura .....	54
9.1.	Knižní publikace a cizojazyčná literatura.....	54
9.2.	Právní předpisy .....	55
9.3.	Další prameny .....	56

## Úvod

Evropská unie. Dnes téměř organické uskupení, sdružující evropské státy za účelem hospodářské integrace. Evropské státy, které dobrovolně svěřují část svých pravomocí „nadmárodnímu“ subjektu, jemuž jsou následně povinny se v mnoha ohledech podřídit.

Na počátku 50. let 20. století, kdy šestice zakládajících států vytvářela poměrně nenápadné uskupení Evropského společenství uhlí a oceli, se Starý kontinent ještě pomalu zotavoval z politické, ekonomické, kulturní, ale i sociální devastace, způsobené druhou světovou válkou. Státy střední a východní Evropy již byly pod nadvládou ruského hegemonu a jeho ideologie, která plynule vystřídalala svou německou předchůdkyni, ovšem s velmi podobnými dopady na každodenní politický, ekonomický, ale i osobní život „běžného“ Evropana.

Navzdory nepříznivé minulosti dnes Evropská unie čítá na 28 členských států, které se dobrovolně vzdaly části svých pravomocí, patřících k základním atributům suverénních subjektů, aby oproti ní čerpaly zvýšenou míru bezpečnosti, svobody v podobě volného pohybu osob, zboží i služeb, ale i hospodářského růstu.

Přímým garantem poskytování těchto „komodit“ se staly orgány Evropské unie, které jsou ve větší či menší míře aktéry všech procesů, které unii tvoří. Tím nejdůležitějším je pak bezesporu proces legislativní, jehož prostřednictvím Evropská komise, Rada Evropské unie a Evropský parlament vytvářejí právní prostředí a regulují dílčí oblasti tak, aby v maximální možné míře poskytly více než 500 milionům obyvatel členských států vše výše uvedené.

Cílem této práce je popsat historický vývoj legislativního procesu Evropské unie, tedy procedur přijímání aktů tzv. sekundárního práva. Autor se pokusí vyzdvihnout důležité historické momenty, které vedly k současnému stavu legislativního procesu Evropské unie. Dále se zaměří na vývoj jednotlivých institucí, které se na legislativním procesu přímo podílejí a jsou jeho hlavními hybateli, neboť samotný legislativní proces je „modelován“ především jejich pravomocemi, které jim udělují členské státy prostřednictvím primárního práva Evropské unie, tvořeného především zakládacími smlouvami Evropské unie a jejich revizemi. Stručný popis historických mezníků by měl plynule přejít v hlavní

část celé práce, tj. současný stav legislativního procesu Evropské unie a subjektech, které ho ovlivňují.

V této části by autor rovněž měl využít své poznatky nabyté během pracovní stáže v centru Evropské unie – belgickém Bruselu, kde spolupracoval s předními lobbisty, pohybujícími se v Evropské unii několik desítek let. Práce by tak měla přinést i neobvyklé pohledy na legislativní proces, inspirované především prostředím lobbingu.

Stanovenému cíli je přizpůsobena i samotná struktura práce. V úvodní části autor seznámí čtenáře s klíčovými pojmy a instituty, jejichž role v legislativním procesu Evropské unie je nezanedbatelná, jakož i základními institucemi, které samotnou legislativu přijímají a určují tak budoucnost celé unie. Protože vazba legislativního procesu na tyto instituce je nesporná, další část se bude věnovat vývoji legislativního procesu, který probíhal paralelně s jednotlivými změnami pravomocí Evropské komise, Rady EU a Evropského parlamentu. Protože se v této části jedná o velice širokou problematiku, autor se zaměří především na části, jejichž přesah do dnešní doby je zjevný.

Předmětem podrobnější analýzy bude aktuální obsah primárního práva Evropské unie z hlediska legislativního procesu, tedy popis současných postupů pro přijímání sekundárních právních aktů Evropské unie, na něž naváže část poněkud praktičtější, v níž budou obsaženy především praktické poznatky související s kdaždodenní prací s legislativním procesem Evropské unie a jeho aktéry.

Ačkoliv je výše uvedená materie v zásadě těžištěm obecného práva Evropské unie, často užitá metoda analogie srovnává instituty Evropské unie s jejich národními alternativami a tím vyzdihuje podobnost práva Evropské unie s právem ústavním, čímž pomáhá čtenářům v rychlejší orientaci v „unijní“ materii.

# 1. Právo Evropské unie a jeho tvorba

## 1.1. Pojem práva Evropské unie

Slovní spojení „právo Evropské unie“, ačkoliv je v praxi hojně využíváno a nakonec bylo i zvoleno autorem pro účely této práce, optikou odborné literatury se nejedná o termín jednoznačně správný. Naopak, většinou bývá právě odborníky nahrazeno polysémním spojením „evropské právo“. Vzniká tedy otázka, zda mezi oběma uvedenými označeními existuje rozdíl, případně pak, zda je lze libovolně zaměňovat.

Autor je toho názoru, že pojem „evropské právo“ zahrnuje mnohem širší problematiku, a sice problematiku spojenou s Evropou jako takovou, tedy se všemi jejími státy a zahrnuje tak vnitrostátní právní řády všech těchto států. Dle takového výkladu se pak samozřejmě nelze ztotožnit s označením „právo Evropské unie“, neboť právo Evropské unie je nutno chápat nejen jako právo odlišné od vnitrostátního práva, ale dokonce jako nadřazené právu vnitrostátnímu. Nadto autor nepovažuje za přesné a korektní nazývat soubor právních norem, který se neuplatňuje v celé Evropě, evropským právem. S podobným názorem se však v odborné literatuře lze setkat naprosto ojediněle<sup>1</sup>.

Nelze opominout ani fakt, že spojení „evropské právo“ původně mělo představovat zejména souhrnné označení pro právo Evropských společenství<sup>2</sup>, ta však byla Lisabonskou smlouvou<sup>3</sup> definitivně nahrazena Evropskou unií. Z uvedeného tak lze vyvodit, že „právo Evropské unie“ představuje, vzhledem k dosavadnímu vývoji evropského integračního procesu, relativně nové<sup>4</sup> a moderní označení, které je závislé na budoucnosti tohoto subjektu a nikoliv na věčnosti evropského kontinentu, jako je tomu v případě evropského práva. Právo Evropské unie je organický proces, jehož vývoj jde ruku v ruce s vývojem Evropské unie jako takové a ani jeden z těchto nelze považovat za ukončený.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, str.36. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

<sup>2</sup> Pozn.: Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské společenství pro atomovou energii

<sup>3</sup> Pozn.: Vyhlášena v České republice sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m.s., o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

<sup>4</sup> Pozn.: Oficiálním názvem od 1. 1. 1993

<sup>5</sup> Srov. k tomu KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, str. 113. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-261-5.



## 1.2. Primární právo Evropské unie

Podobně, jako je tomu u vnitrostátních právních řádů, lze i u jednotlivých norem práva Evropské unie rozlišit schopnosti zavazovat své adresáty – tj. právní sílu.<sup>6</sup> Dle těchto schopností pak lze rozdělit právo Evropské unie na primární a sekundární. Jedná se o klíčovou klasifikaci především pro tvorbu nových právních norem a posuzování zákonnosti norem stávajících.

V čele hierarchického žebříčku právních norem Evropské unie stojí právo primární. Představuje ho soubor multilaterálních mezinárodních smluv, jimiž byla Evropská unie založena, dále smluv, jimiž byly tyto zakládací smlouvy měněny (obojí výše uvedené dále také jen jako „**Smlouvy**“), jakož i protokolů, které k nim byly připojeny<sup>7</sup>, smluv o přistoupení nových států k Evropské unii a nově pak Listina základních práv EU<sup>8</sup>. Soubor uvedených smluv pak zakládá kompletní právní prostředí a jednotlivé instituce Evropské unie, jakož i rozsah jejich pravomocí a působnosti, a tak vytváří právní rámec pro vznik práva sekundárního.

Primární právo Evropské unie tedy lze připodobnit k vnitrostátnímu právu ústavnímu, které obdobným způsobem staví fiktivní hranice, které vedou k vytváření prostoru pro existenci práva nižší právní síly – tj. zákonných a podzákonných předpisů. Ty mohou být v rámci vnitrostátních právních řádů prakticky libovolně měněny či rušeny, ovšem toliko uvnitř svých hranic, tedy v souladu s právem vyšší právní síly. Nejinak je tomu i s právem sekundárním. „*T. Oehlinger v té souvislosti konstatuje, že: ... primární právo má uvnitř komunitárního práva nejvyšší pozici, přičemž je měřítkem „zákonnosti“ sekundárního práva Společenství. Tím plní funkci Ústavy Evropské unie ve formálním smyslu. Ustanovení o orgánech a jejich kompetencích tvoří Ústavu Evropské unie v materiálním smyslu.*“<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> KNAPP, Viktor. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, str.156. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1.

<sup>7</sup> Čl. 51 SEU

<sup>8</sup> Pozn.:Přijata jako součást Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost k 1. lednu 2009

<sup>9</sup>Pozn.:KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, str. 117 Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-261-5.

### 1.3. Sekundární právo Evropské unie

Zatímco primární právo Evropské unie může být měněno toliko konsensem členských států, tvorba práva sekundárního je plně v rukách Evropské unie a řídí se pravidly, které stanoví právo primární. Sekundární právo Evropské unie obecně představuje hlavní instrument výkonu pravomocí Evropské unie, čemuž odpovídá i enormní kvantitativní rozdíl mezi normami primárního a sekundárního práva Evropské unie.

Zdrojem zmocnění Evropské unie k vytváření jejích vlastních aktů, a to prostřednictvím orgánů Evropské unie, je článek 288 Smlouvy o fungování EU<sup>10</sup> (dále také jen jako „SFEU“), který stanoví: „*Pro výkon pravomocí Unie přijímají orgány nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.*(...)“<sup>11</sup>

Uvedený demonstrativní<sup>12</sup> výčet tak stanovuje nástroje Evropské unie, tj. právní akty spadající do množiny sekundárního práva, přijímaného orgány Evropské unie. Jednotlivé právní akty, jak je uvádí výše citovaný článek 288 SFEU, se navzájem liší především způsobem, jakým zavazují své adresáty, tedy členské státy Evropské unie. Mezi těmito nástroji pak mají jednoznačně nejvýznamnější postavení ty, které článek 288 SFEU sám jmenuje na prvních třech místech, tedy nařízení, rozhodnutí a směrnice.

Nařízení je právní aktem obecně závazným<sup>13</sup> a přímo použitelným ve všech členských státech. Těmito vlastnostmi se podobá zákonům národních<sup>14</sup> právních řádů (v rámci raného stádia geneze Lisabonské smlouvy se dokonce počítalo se zavedením pojmu „evropský zákon“, nakonec však pro tento právní akt zůstalo původní označení „nařízení“). Přímá použitelnost je pak vlastností zcela unikátní, neboť nařízení Evropské unie není nutné transponovat do právních řádů členských států.

Stejnými vlastnostmi co do závaznosti disponuje rozhodnutí jako akt sekundárního práva Evropské unie. Zásadní rozdíl mezi nařízením a rozhodnutím je spatřován ve vymezení adresátů těchto nástrojů, rozhodnutí totiž zavazuje

---

<sup>10</sup> Pozn.: Vyhlášená v České republice sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání smlouvy o přistoupení nových členských států k EU

<sup>11</sup> Pozn.: Poslední revize primárního práva, tzv. Lisabonská smlouva, zrušila i další specifické nástroje, právní akty využívané v rámci tzv. třetího pilíře, tj. společné postoje (common positions), rámcová rozhodnutí (framework decisions) a úmluvy (conventions).

<sup>12</sup> Srov. k tomu TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, str.205. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

<sup>13</sup> Pozn.: Obecná závaznost v tomto smyslu poukazuje především na neurčitý okruh adresátů právního aktu.

<sup>14</sup> Pozn.: vnitrostátních

adresáty určené individuálně, v tomto případě zejména členské státy Evropské unie (nebo dokonce i jen jejich konkrétně určené občany, případně právnické osoby založené dle jejich vnitrostátních právních řádů). Může se tak na rozdíl od nařízení týkat toliko některých členských států, zatímco na výslovně neoznačené státy se nevztahuje.<sup>15</sup>

Směrnice je oproti nařízení závazná pro všechny státy, kterým je určena, pouze co do výsledku, kterého má být dle evropského „zákonodárce“ dosaženo. Způsob, jakým ten který členský stát předepsaného cíle dosáhne, zůstává ze strany Evropské unie neupraven a je zcela na odpovědných vnitrostátních orgánech, aby si vhodný způsob implementace zvolily.

Nařízení, rozhodnutí i směrnice v právu Evropské unie tedy představují soubor závazných právních aktů. Naproti tomu právně nezávaznými akty sekundárního práva Evropské unie jsou zejména doporučení a stanoviska, jejichž obsah, jak již plyne z jejich obecného označení, není soudně vymahatelný.

Sekundární právo je souborem výsledků veškeré legislativní činnosti Evropské unie<sup>16</sup>, která se přímo dotýká členských států a jejich právních řádů. Obdobně, jako je tomu u vnitrostátních právních řádů jednotlivých států, dochází k legislativní činnosti, tedy vytváření právních aktů sekundárního práva Evropské unie, jakož i jejich měnění či rušení, v rámci tzv. legislativního procesu.

Autor si je v této souvislosti vědom, že ani užití pojmu „legislativní proces“ není v případě práva Evropské unie z pohledu teorie zcela korektní, a to s ohledem na standardní překlad latinského slova „lex“ jako „zákon“ a na výše uvedený osud intecí používat tento pojem pro byt' i jen jeden z nástrojů sekundárního práva Evropské unie.

---

<sup>15</sup> Pozn.:Nepatrnou změnu do oblasti závaznosti rozhodnutí vnesla až Lisabonská smlouva. Ta ponechala rozhodnutí aktem závazným v celém svém rozsahu, ovšem vypustila nutnost explicitního uvedení jeho adresátů. Pokud jsou, dle článku 288 SFEU, tyto v rozhodnutí přesto uvedeny, nadále platí, že je závazné toliko pro ně.

<sup>16</sup> Pozn.:Lisabonská smlouva tuto klasifikaci obohacuje o tzv. terciární právo. Viz kapitola 5.2. této práce.

## 2. Legislativní proces Evropské unie

### 2.1. Legislativní proces

Legislativní proces je z teoreticko-právního hlediska proces nejen právní, ale i společenský a lze tak na něj hledět jednak pohledem právním, jednak pohledem sociálním, resp. právně sociologickým<sup>17</sup>. Pro účely tohoto díla je však třeba legislativní proces zkoumat především z pohledu práva.

Legislativní proces představuje „*normalizovaný proces tvorby právní normy*“<sup>18</sup>. Jedná se o zákonem či (zejména v případě práva Evropské unie) jiným právním předpisem upravenou proceduru, na níž se zpravidla podílí skupina osob či orgánů (institucí) a jejímž výsledkem je v ideálním případě právní norma. Na jeho počátku obvykle stojí zákonodárná neboli legislativní iniciativa.

Podobně, jako je tomu v případě národních právních řádů, i na úrovni Evropské unie představuje legislativní proces velmi složitý institut. Výrazným rozdílem, který tuto proceduru ještě více komplikuje, je naopak samotná podstata Evropské unie jako neustále se měnícího subjektu, který se prakticky neustále vyvíjí, a to zejména co do svého územního rozsahu a pravomocí. Spolu s bouřlivým vývojem evropské integrace se tak mění i samotný legislativní proces.<sup>19</sup>

V průběhu výše uvedeného vývoje docházelo k postupnému vytváření nových legislativních postupů, zatímco staré zůstávaly v platnosti či (v menší míře) postupně mizely. Typickým příkladem koexistence několika legislativních postupů se stala druhá polovina 80. let 20. století, kdy bylo primárním právem Evropské unie současně zakotveno několik legislativních postupů, přestože každý z nich odpovídal různému stádiu evropské integrace. Až Maastrichtská smlouva<sup>20</sup> odstranila tento neuspořádaný stav – zavedením právní struktury založené na třech tzv. pilířích<sup>21</sup> měla být klíčovou úpravou pro systematizaci těchto postupů a následně nalezení konsensu mezi vyjednávači členských států. Právní řád

---

<sup>17</sup> KNAPP, Viktor. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, str.108. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-028-1. či GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 82. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-233-2.

<sup>18</sup> Tamtéž.

<sup>19</sup> EGENHOFER, Christian. The ever-changing Union ; an introduction to the history, institutions and decision-making processes of the European Union. 2nd rev. ed. Brussels: Center for European Policy Studies, 2011, str. 52. ISBN 978-92-9079-980-1.

<sup>20</sup> Pozn.: Smlouva o Evropské unii, podepsaná v nizozemském Maastrichtu dne 7. února 1992.

<sup>21</sup> Pozn.: Proto bývá tato pilířová systematizace často označována jako tzv. Maastrichtský chrám.

Evropské unie tehdy nabízel spektrum čítající na 22 různých rozhodovacích postupů a celkem až 60 právních nástrojů<sup>22</sup>. Jak bude blíže popsáno dále, po složitém procesu zjednodušování, jehož součástí byly Amsterodamská<sup>23</sup>, Niceská<sup>24</sup> a konečně Lisabonská smlouva, dle aktuálního znění práva Evropské unie dnes rozlišujeme toliko 4 hlavní legislativní postupy<sup>25</sup>.

## **2.2. Aktéři legislativního procesu**

### **2.2.1. Institucionální trojúhelník**

Institucionální rámec Evropské unie je zakotven v taxativním výčtu článku 13, odst. 1 Smlouvy o Evropské unii<sup>26</sup> (dále také jen jako „SEU“). Pro účely této práce jsou klíčové zejména orgány (institute) Evropské unie, tvořící tzv. „institucionální trojúhelník“. Ten sestává z Evropské komise, Rady a Evropského parlamentu. Vztahy a pravomoci, svěřené těmto orgánům Smlouvami, se v průběhu vývoje Evropské unie radikálně měnily. Pozornost je v tomto ohledu třeba upřít zejména na Evropský parlament, jehož vliv (nejen legislativní, ale i například rozpočtový) v posledních letech výrazně posílil.

### **2.2.2. Institucionální rovnováha**

Zásada institucionální rovnováhy je jednou ze základních zásad nejen pro legislativní proces, ale i obecnou koexistenci a řádný chod všech orgánů a v primárním právu Evropské unie. Tím je vyjádřena následovně: *„Každý orgán jedná v mezích působnosti svěřené mu Smlouvami a v souladu s postupy, podmínkami a cíli v nich stanovenými. Orgány mezi sebou loajálně spolupracují.“*<sup>27</sup>

Všem institucím je tak uložena povinnost jednat v souladu se smluvním rozdělením jednotlivých pravomocí a (především) s ohledem na pravomoci ostatních orgánů dle dikce Smluv. Povinnost dohlédnout na dodržení tohoto ujednání mají orgány jurisdikce Evropské unie, resp. Soudní dvůr

---

<sup>22</sup> COSTA, Olivier a Nathalie BRACK. How the EU really works. Burlington, VT: Ashgate, [2014], viii, 264 s. ISBN 9781472414632.

<sup>23</sup> Pozn.: Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, podepsaná dne 2. října 1997

<sup>24</sup> Pozn.: Smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, podepsaná dne 26. února 2001 ve francouzském Nice.

<sup>25</sup> Pozn.: Plus zvláštní případ posílené spolupráce, viz dále.

<sup>26</sup> Pozn.: Vyhlášena v České republice sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání smlouvy o přistoupení nových členských států k EU

<sup>27</sup> Článek 13, odst. 2 SEU

Evropské unie. Ten se mj. k problematice institucionální rovnováhy již několikrát vyjádřil a citované ustanovení SEU rozvedl svým autoritativním výkladem.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Pozn.: Např. rozsudek SDEU ve věci Roquette Frères proti Radě; C – 138/79 ze dne 29. října 1980 dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0138>

### 2.2.3. Evropský parlament

*„Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce politické kontroly a konzultace v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami. Volí předsedu Komise.“<sup>29</sup>*

Legislativní funkce, svěřená prostřednictvím SEU do rukou Evropského parlamentu<sup>30</sup> (dále také jen jako „**Parlament**“), se značně liší od legislativní funkce parlamentů vnitrostátních. Ty totiž, na rozdíl od Parlamentu, disponují zákonodárnou iniciativou, která stojí na samém počátku legislativního procesu. Jinými slovy mají pravomoc vytvořit návrh zákona, kterým se zákonodárce musí zabývat. Tato iniciativa se však v případě Evropské unie soustředí jinde.<sup>31</sup>

Legislativní funkce Parlamentu tak spočívá především v určité spoluúčasti na rozhodování o legislativě Evropské unie, na níž se podílí převážně s Radou. Jak bude uvedeno dále, existují výjimky, kdy se legislativní činnost Parlamentu neváže na souhlas jakékoliv z dalších institucí Evropské unie.

Naopak společným znakem Parlamentu a národních zákonodárných sborů je zastupitelský princip. Evropský parlament je tvořen poslanci, kteří vzešli z rovného a tajného hlasování ve všeobecných a přímých volbách na úrovni jednotlivých členských států Evropské unie. Vzhledem k stále nově přistupujícím členským státům se počet poslanců Evropského parlamentu historicky postupně zvyšoval tak, aby v něm byl každý členský stát Evropské unie rovnoměrně<sup>32</sup> zastoupen. Protože stále rostoucí členská základna Parlamentu ohrožovala efektivitu jeho jednání, došlo k fixaci maximálního počtu členů Evropského parlamentu na 750<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Článek 14, odst. 2 SEU

<sup>30</sup> Pozn.: Dřívější název „Shromáždění“ – dle dikce Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli

<sup>31</sup> Pozn.: A sice v rukách Evropské komise - viz kapitola 2.2.5. této práce

<sup>32</sup> Pozn.: Na zákl. zásady sestupné poměrnosti (tj. degresivní proporcionality) – přidělováním kvót členským státům Evropské unie tak, aby počet členů Evropského parlamentu reflektoval počet obyvatel členského státu, který zastupují.

<sup>33</sup> Pozn.: Ratifikací Lisabonské smlouvy došlo ke změně článku 14, odst. 2 SEU, jehož znění je následující: „*Evropský parlament se skládá ze zástupců občanů Unie. Jejich počet nesmí překročit sedm set padesát, nepočítaje předsedu. Zastoupení občanů je zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti členů na členský stát. Žádnému členskému státu nesmí být přiděleno více než devadesát šest míst.*“

#### 2.2.4. Rada Evropské unie a Evropská rada

Obdobnou funkcí jako Evropský parlament disponuje i Rada Evropské unie (dále také jen jako „**Rada**“). Ta je podle Hendrycha<sup>34</sup> hlavním normotvůrcem Evropské unie. Ačkoliv aktuální znění Smluv často staví Radu hned vedle Parlamentu, v některých ohledech je Rada značně silnějším hráčem na legislativním poli. Nutno však zdůraznit, že právě Rada disponovala historicky nesrovnatelně rozsáhlejšími pravomoci z pohledu legislativy Evropské unie než dnes a Parlament prakticky využívala jako svůj poradní orgán, nicméně trendy posledních revizí Smluv, zejména pak Lisabonská smlouva, posílily Parlament a alespoň zdánlivě vyvážily pravomoci těchto dvou institucí. Jak dále popíše tato práce, faktická situace se však mnohdy může lišit od původních a proklamovaných revizních záměrů.

Rada v Evropské unii zastupuje především národní zájmy členských států<sup>35</sup> a tvoří ji ministři (vnitrostátních) členských vlád, její složení je tedy variabilní a odvíjí se především od aktuální politické situace v jednotlivých členských státech a od jejich procesu ustanovování členů vlád, a dále od projednávaných oblastí, tj. v české politické terminologii tzv. Rezortů (tj. nejde o permanentní orgán). Z těchto důvodů je Rada často označována jako Rada ministrů. Právě podle nich vysílají členské státy vlastní ministry dle jejich rezortní působnosti. Z uvedeného tak lze dovodit, že Rada představuje vrcholný politický orgán Evropské unie.

Nezávisle na Radě působí v rámci Evropské unie i Evropská rada – orgán, jehož členy jsou hlavy jednotlivých členských států Evropské unie, případně pak předsedové jejich vlád. Úloha Evropské rady však spočívá především ve stanovování priorit Evropské unie jako celku, do legislativního procesu nezasahuje a nedisponuje v něm žádnými pravomocemi, pro účely této práce tak bližší popis její činnosti nemá význam.

---

<sup>34</sup> HENDRYCH, Dušan. Právní slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, xxii, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.

<sup>35</sup> Pozn.: Čímž se mj. liší od Evropského parlamentu, jehož členové zastupují, vzhledem k řádným volbám, především samotné občany Evropské unie.



### 2.2.5. Evropská komise

Evropská komise (dále také jen „**Komise**“) představuje hlavního vykonavatele a ochránce obecného zájmu Evropské unie, čemuž odpovídají i pravomoci a nástroje, kterými v tomto ohledu disponuje – především jde o kontrolu dodržování dikce Smluv, jakož i jejich provádění. Součástí této kontrolní funkce je i aktivní legitimace k podání žaloby k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále také jen „**SDEU**“).

Konečně i v legislativním procesu hraje Komise zcela klíčovou roli. Pouze na její návrh totiž mohou být přijímány legislativní akty, není-li ve Smlouvách stanoveno jinak. Disponuje tedy téměř unikátním<sup>36</sup> právem legislativní iniciativy.

Zastoupení členských států v Komisi, resp. v kolegiu eurokomisařů, je rovnoměrné - každý členský stát vysílá do „Vysokého úřadu“, jak se dříve instituce nazývala, jednoho člena Komise. Je tomu tak i navzdory pravidlům stanoveným v Lisabonské smlouvě, která zakotvila snížení počtu eurokomisařů od 1. listopadu 2014 tak, aby počet členů Komise odpovídal dvěma třetinám počtu členských států – v souladu s článkem 17, odstavcem 5 SEU však Evropská rada rozhodla<sup>37</sup> o zachování stávajícího principu zastoupení členských států v Evropské komisi.

Evropská komise je ze své podstaty orgánem nezávislým – nereprezentuje zájmy členských států ani jejich obyvatel či zastupitelských útvarů (myšleno politických stran, hnutí a jejich sekupení), ale toliko zájmy Evropské unie – Smlouvy dokonce explicitně upozorňují, že členské státy tuto nezávislost musí uznat a „*nesnaží se je ovlivňovat při plnění jejich úkolů*“<sup>38</sup>. Tím dochází k vyvážení zastoupených zájmů u subjektů institucionálního trojúhelníku.

Komise, dříve označovaná jako „Vysoký úřad“, v praxi disponuje širokým administrativním aparátem. Vysoká koncentrace moci se nesoustředí pouze v rukách jednotlivých komisařů, ale štěpí se dále do generálních ředitelství (dále také jen jako „**GŘ**“). Zatímco Komisaři, nominovaní do úřadu členskými státy, představují zejména reprezentativní, diplomatický a navzdory nezávislosti tohoto

---

<sup>36</sup> Pozn.: Dle článku 289, odst. 4 SEU může podnět pro přijímání legislativních aktů ve zvláštních případech, stanovených Smlouvami, legálně vyvinout i skupina členských států, Parlament, Evropská centrální banka, Soudní dvůr evropské unie nebo Evropská investiční banka. Tedy i tyto instituce mohou ve vzácných případech disponovat legislativní iniciativou. Tuto možnost do právního řádu Evropské unie vnesla Lisabonská smlouva a bude blíže popsána dále.

<sup>37</sup> Srov. k tomu tiskovou zprávu Evropské rady ze dne 22. května 2013 „The European Council decides on the number of members of the European Commission“, dostupná na [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-13-210\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-210_en.htm)

<sup>38</sup> Článek 245 SFEU

orgánu v realitě také politický charakter Komise, jednotlivá GŘ jsou pak symbolem administrativy a exekutivy. Právě v řadách jednotlivých GŘ, která lze již zaběhlou analogií Evropské unie k vnitrostátnímu ústavnímu schématu připodobnit k ministerstvům, pak působí (zejména) apolitičtí odborníci na konkrétní problematiku v čele s generálními řediteli. Právě v jejich úřadech se formuje prvotní podoba legislativních aktů sekundárního práva Evropské unie.

### 3. Geneze legislativního procesu Evropské unie

Jak již bylo uvedeno, legislativní proces Evropské unie a jeho změny vychází výlučně z pravidel stanovených ustanoveními primárního práva Evropské unie, které je přijímáno, měněno a rušeno konsensem členských států, a může být prováděn pouze v souladu s ním.

Samotný legislativní proces Evropské unie tak pochopitelně historicky prošel značným vývojem, jenž se pohledem odborné literatury tradičně dělí do dvou základních period, a sice období vývoje předlisabonského, tj. před účinností Lisabonské smlouvy, a období po její účinnosti, tedy polisabonské. Nastavením uvedené periodizace je prakticky vykreslena skutečnost pozvolného vývoje legislativního procesu, jehož směr byl razantně změněn právě Lisabonskou smlouvou.

Zatímco raná období evropské integrace se odehrávala především s cílem odbourávání překážek, ať už sociálních, ekonomických, nebo ryze obchodních, doba pozdější se nese především ve znamení legislativního a politického propojování – a tedy i v tvorbě legislativních aktů.

#### 3.1. Vytvoření evropských společenství

Založením Evropského společenství uhlí a oceli dne 18. dubna 1951 byl položen základní kámen evropské integrace, z něhož postupným vývojem vyklíčila Evropská unie o rozsahu a významu dnešní doby. Přestože primárním cílem společenství, jak již jeho název napovídá, bylo odstranění bariér a zároveň kontrola obchodu a manipulace s klíčovými surovinami těžkého průmyslu, jednalo se zároveň o zárodek spolupráce, která měla za několik let zcela změnit ekonomickou, ale i politickou situace v Evropě.

Právě Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli ze dne 18. dubna 1951 (dále také jen „SESUO“) totiž ustanovila tři instituce, které dnes řadíme k hlavním aktérům legislativního procesu na úrovni Evropské unie – Shromáždění (Evropský parlament), Radu ministrů (Rada Evropské unie) a Vysoký úřad (Evropská komise). Jejich pravomoci spočívaly především ve vydávání esenciálních právních aktů – rozhodnutí, doporučení a nezávazných posudků<sup>39</sup> - nástrojů, které sloužily především vytyčeným cílům společenství.

---

<sup>39</sup> Srov. k tomu TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, str.10. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

Úspěch, který uzavření SESUO přinesl, evropské integrační tendence značně posílil. Klíčovým dokumentem se v tomto ohledu stala tzv. Mesinská deklarace ministrů zahraničních věcí členských států Evropského společenství uhlí a oceli ze dne 3. června 1955 (dále také jen „**ESUO**“). Právě tou byly proklamovány další integrační cíle, a sice společný rozvoj, odstraňování (především legislativních) bariér mezinárodního obchodu, resp. harmonizace vnitrostátních právních řádů a jejich úpravy směřující za těmito účely.

Výsledkem integračního záměru, stanoveném Mesinskou deklarací, byly Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství atomové energie ze dne 25. března 1957 (společně dále také jen „**Římské smlouvy**“). Zatímco obecně zaměřené Evropské hospodářské společenství (dále také jen jako „**EHS**“) se stalo lákavým subjektem pro přidružení dalších evropských států, Evropské společenství atomové energie (dále také jen jako „**EURATOM**“) představovalo vedle ESUO další skupinu s relativně úzce vymezeným předmětem spolupráce, a to, pro většinu evropských států, nepříliš atraktivním.

EHS se tak pro následující léta stalo symbolem evropské hospodářské integrace, zatímco zbylá dvě společenství (ESUO a Evropské společenství atomové energie) jím byla zastíněna. Progresivní vývoj EHS však stále zpomalovala forma legislativního procesu. Přejít z raných období ESUO, kdy docházelo především k odstraňování legislativních překážek v rámci vnitrostátních právních řádů členských států, do období evropské integrace dnešního rozměru, vyžadoval rozsáhlejší úpravu rozhodovacích procedur tak, aby nejen EHS, ale i ESUO a EURATOM mohla efektivně legislativně reagovat a nadále se vyvíjet.

Za tímto účelem došlo ke sjednocení vrcholných orgánů EHS, ESUO a EURATOM, pro něž vznikl jednotný exekutivní a legislativní aparát náležící Komisi, Radě a (v menší míře) Parlamentu s jurisdikcí v rukách Evropského soudního dvora v zádech. Sjednocení proběhlo na bázi Smlouvy o zřízení společné Rady a společné Komise Evropských společenství<sup>40</sup> ze dne 8. dubna 1965 (dále také jen jako „**Slučovací smlouva**“).

---

<sup>40</sup> Srov. k tomu Sdělení týkající se data vstupu v platnost Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise a protokolu a rozhodnutí podepsaných k témuž datu č 67/442/EHS. Revidovaný překlad dostupný online na: [http://www.euroskop.cz/gallery/2/761-sluhovaci\\_smlouva.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/761-sluhovaci_smlouva.pdf)

### 3.2. Lucemburský kompromis

Jak již bylo naznačeno, hlavním normotvůrcem Evropských společenství byla historicky Rada složená z ministrů členských států. Ta o přijetí legislativních aktů rozhodovala dvojím způsobem - kvalifikovanou většinou a jednomyslně. Právě jednomyslné hlasování mělo postupně být, vzhledem k narůstajícímu počtu spravovaných oblastí a zároveň předpokladu zvyšování počtu členských států, značně omezeno ve prospěch hlasování kvalifikovanou většinou.

Proti takovým záměrům se však silně ohradila Francie, která za účelem dosažení co největší míry jednomyslného rozhodování dokonce roku 1965 uplatnila politiku tzv. „prázdné židle“<sup>41</sup>, v jejímž rámci se francouzští zástupci s okamžitou platností přestali účastnit jednání orgánů EHS. Řešením vzniklé krize se stal právě Lucemburský kompromis, který spočíval v dohodě o neužívání principu kvalifikované většiny v případech, kdy jde o zásadní zájmy alespoň jednoho členského státu. Jednotlivé státy, tvořící Radu, tak prakticky dostaly právo odmítnout hlasování kvalifikovanou většinou, pouze na základě považování určité věci za významnou pro zájmy vlastního státu. Absence jakékoli legální definice „zásadního zájmu členského státu“ v takovém případě ovšem vedla k naprosté legislativní paralýze Evropských společenství po následujících 20 let.<sup>42</sup>

*„Lucemburský kompromis sice neznamenal formální změnu Smlouvy o založení EHS, ale mimoprávní cestou fakticky znemožnil v následné době širší uplatnění principu kvalifikované většiny.“<sup>43</sup>*

### 3.3. Jednotný evropský akt

Neshody vyplývající ze způsobu rozhodování na úrovni Evropských společenství si vyžádaly první fundamentální změnu Římských smluv. Tou se stal Jednotný evropský akt (dále také jen jako „**JEA**“), přijatý dne 28. února 1986. Zásadní byl mj. i z hlediska koncepčního směřování Evropských společenství, když do Smlouvy o založení EHS nově vložil článek 8a, kterým zavázal Evropské

<sup>41</sup> Pozn.: Vzniklá situace bývá rovněž označována jako „krize prázdné židle“, která spočívala v neúčasti Francie na jednání Evropských společenství, ačkoliv formálně zůstala jejich členem.

<sup>42</sup> Srov. k tomu SVOBODA, Pavel. Úvod do evropského práva. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, xx, str. 8. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-334-9.

<sup>43</sup> TÝČ, Vladimír, Filip KŘEPELKA a Naděžda ROZEHNALOVÁ. Lexikon - právo Evropské unie. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2004, str. 123 (Lexikony - Sagit, Sv. VII). ISBN 8072084283.

společenství k přijetí opatření vedoucích k postupnému vytvoření vnitřního trhu do 31. prosince 1992.<sup>44</sup>

Důležitý mezník představuje JEA i z pohledu legislativního procesu, neboť stav, vzniklý v důsledku Lucemburského kompromisu, odstranil a konečně opět rozšířil hlasování Rady kvalifikovanou většinou. Například pro oblast vnitřního trhu zavedl JEA tento většinový hlasovací mechanismus, jehož úkolem bylo především celkové zefektivnění legislativního procesu<sup>45</sup>. Právě zavedením kvalifikované většiny v praxi došlo k nemožnosti jednotlivých členských států uplatnit „právo veta“, do té doby hojně využívaného instrumentu. Jednomyslné hlasování pak zůstalo u záležitostí, které skutečně mohly zasahovat do zájmů členských států – například o přijetí nového členského státu do Evropských společenství a dalších otázkách směřování Evropského společenství obecného charakteru (zahraniční politika, bezpečnostní spolupráce...).

Rada nadále zůstala hlavním aktérem legislativního procesu, odpovědným za hlavní politická rozhodnutí Evropských společenství, nicméně významného posílení pravomocí právě v oblasti legislativního procesu se dočkal Parlament<sup>46</sup>.

### **3.3.1. Postup souhlasu**

Tou dobou Shromáždění, které disponovalo toliko kontrolními a rozpočtovými pravomocemi, se řádným aktérem legislativního procesu stalo právě díky JEA, resp. postupu souhlasu, který JEA zavedl. Dosavadní úprava počítala pouze s tzv. postupem konzultace, tedy právně nezávaznou procedurou, v níž Parlament vyjádřil své stanovisko k projednávaným legislativním aktům. To však, bez ohledu na jeho obsah, nemuselo být dále bráno v potaz, a to ani Komisí, která předmětný akt navrhla, ani Radou, která o jeho návrhu v poslední „instanci“ hlasovala.

V rámci postupu souhlasu již byla Rada nucena získat závazný souhlas Parlamentu před tím, než o návrhu učiní konkrétní rozhodnutí. Parlament tak mohl souhlas udělit, nebo naopak odeprít, a to nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů, naopak nedisponoval pravomocí měnit jemu předložené návrhy.

---

<sup>44</sup> Článek 13 JEA

<sup>45</sup> Pozn.: Efektivita legislativního procesu pod tíhou jednomyslného hlasování klesala rovněž z důvodu přílivu nových členských států, kterých bylo v roce 1986 již 12 (Belgické království, Francouzská republika, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Spolková republika Německo, Nizozemské království, Dánské království, Irská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, Řecká republika, Portugalská republika a Španělské království).

<sup>46</sup> Pozn.: Jeho členové byli navíc od roku 1976 konečně voleni ve všeobecných volbách přímým hlasováním. To lze označit jako skutečný počátek růstu vlivu Evropského parlamentu.

Postup souhlasu byl implementován jako součást procesu uzavírání dohod o přidružení či smluv o přistoupení nových členských států<sup>47</sup>. Výsledná dohoda, resp. smlouva, pak mohla být uzavřena toliko za předpokladu, že o jejím uzavření po obdržení souhlasu Parlamentu Rada sama jednomyslně rozhodla.<sup>48</sup>

V případě, že Parlament se záměrem přidružení či přistoupení toho kterého státu nebyl ztotožněn, tj. souhlas s jeho přijetím neudělil, Rada byla povinna jeho žádost zamítnout. Parlament tak nabyl právo veta s ohledem na složení členské základny Evropských společenství.

### **3.3.2. Postup spolupráce**

Výčet posilování pravomocí Parlamentu v rámci legislativního procesu v době po přijetí JEA však postupem souhlasu zdaleka nekončí, naopak - tzv. postup spolupráce dokonce představuje ohnisko posílení postavení Parlamentu Jednotným evropským aktem.

Proces postupu spolupráce dle dikce JEA spočíval v legislativním návrhu, předloženém Komisí, disponující zákonodárnou iniciativou, Radě. Ta ho předkládala Parlamentu za účelem vyhotovení jeho stanoviska, obsahující posouzení návrhu. Právě na základě tohoto stanoviska pak Rada k návrhu legislativního aktu přijímala kvalifikovanou většinou tzv. společný postoj. V případě, že Rada s návrhem již v této fázi souhlasila, nabízela se možnost jeho přijetí rovněž kvalifikovanou většinou.

Pokud se však naopak jednomyslně usnesla na změně, resp. více změnách návrhu, svůj odůvodněný společný postoj k návrhu předložila opět Parlamentu. Ten v takovém případě kromě společného postoje Rady obdržel i vyjádření Komise, která z pozice iniciátora a vrcholné instituce Evropských společenství, na celý proces řádně dohlížela.

V tříměsíční lhůtě se pak Parlament mohl ke společnému postoji Rady opět vyjádřit. Schválil-li společný postoj Rady bez dalšího, případně neusnesl-li se v této lhůtě ve věci předmětného návrhu vůbec, Rada legislativní akt schválila ve znění společného postoje.

Pokud však v rámci tříměsíčního období Parlament společný postoj Rady změnil či odmítl, vrátil se tento i s odůvodněním zpět Radě, v níž následně

---

<sup>47</sup> Článek 8 JEA

<sup>48</sup> Článek 9 JEA

proběhlo jeho druhé čtení. I v případě negativního vyjádření Parlamentu však Rada mohla návrh přijmout, a to jednomyslným hlasováním v jeho druhém čtení.

Navrhli-li Parlament změny, jako pomyslný filtr, zachycující nedostatky, v tomto ohledu sloužila Komise, přezkoumávající společný postoj Rady s navrhovanými změnami Parlamentu. Právě Komise po řádné kontrole vrátila legislativní návrh zpět do Rady. Ta konečně přijímá přezkoumaný návrh kvalifikovanou většinou.

Radě bylo však rovněž umožněno změnit návrh, který již byl přezkoumán Komisí – k takovému kroku však opět potřebovala jednomyslné schválení.<sup>49</sup>

Tento rozhodovací postup však v průběhu dalšího vývoje Evropské unie značně ztrácel na významu, a to především ve prospěch jiných rozhodovacích procedur, které se staly součástí dalších revizí primárního práva a o nichž bude v této práci pojednáno.

### **3.4. Maastrichtská smlouva**

Zatímco JEA byl první revizí zakládacích smluv vůbec, Maastrichtská smlouva, která byla podepsána dne 7. února 1992, je považována za absolutně největší reformu Evropských společenství. Kromě (již téměř tradiční) revize stávající Smlouvy o Evropském společenství s sebou totiž přinesla Smlouvu o Evropské unii. Tím tedy položila definitivní základy dnešní podoby Evropské unie.

Značnou měrou zasáhla i do legislativního procesu, když opět posílila pravomoci Evropského parlamentu<sup>50</sup> a vedle Jednotným evropským aktem zakotveným postupem spolupráce zavedla postup spolurozhodování.

Maastrichtskou smlouvou zároveň došlo k dalšímu rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, a to na většinu rozhodnutí, která byla přijímána právě legislativní procedurou spolurozhodování a dokonce na všechna rozhodnutí přijímaná postupem spolupráce.

---

<sup>49</sup> Srov. k tomu GOOD, Kathryn. "Institutional Reform Under The Single European Act." *American University International Law Review* 3, no. 1 (1988): 299-322. Dostupný online na : <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1624&context=auilr>

<sup>50</sup> Pozn.: Ten se mj. rovněž zapojil do procesů spojených s výběrem složení Komise.



### 3.4.1. Postup spolurozhodování

Jak napovídá již samotné označení nového legislativního postupu, jedná se o proces normotvorby, jehož výsledek musel projít schvalovacími procedurami jak Parlamentu, tak i Rady.

Proces přijímání legislativy postupem spolurozhodování začínal předložením návrhu legislativního aktu Komisí Parlamentu a Radě. Obě instituce legislativní návrh po jeho přijetí přidělily jednomu z výborů, který se jím následně zabýval. Výbory Rady a Parlamentu na analýze předmětného návrhu obecně spolupracovaly. Tato spolupráce spočívala především v dílčích schůzkách zástupců dotčených výborů, jejichž cílem bylo především dosáhnout konsensu o legislativním návrhu před tím, než tento vstoupil do prvního čtení – tedy před plénum Evropského parlamentu, kde se o návrhu poprvé hlasovalo. Těchto schůzek se v naprosté většině účastnili i zástupci příslušného GŘ. Právě jednotlivá GŘ, jako orgány spadající přímo pod Evropskou komisi, totiž představují již v této době faktické primární tvůrce legislativy. Jednotlivé návrhy jsou vypracovávány právě jejich odborníky, od nichž skrze Komisi následně vstupují do legislativního procesu.

Přestože GŘ jako taková v rámci legislativního procesu nedisponují téměř žádnými pravomocemi, jejich pozice je de facto velmi výhodná a vliv na chod, ale i výsledek celého legislativního procesu, naprosto patrný. Výše uvedená „interinstitucionální“ jednání za účasti zástupců dotčených GŘ položila základy tzv. trialogů, o nichž tato práce pojednává dále<sup>51</sup>.

Postup spolurozhodování dle dikce Maastrichtské smlouvy se vztahoval především na oblasti svobodného pohybu pracovníků, vnitřního trhu, služeb, zdraví, ochrany spotřebitele, životního prostředí a výzkumu. S dalším vývojem primárního práva pak docházelo především k rozšiřování množiny těchto oblastí, a to především na úkor postupu spolupráce. Přestože kritika postupu spolurozhodování jasně cílí na nedostatek pravomocí Parlamentu a naopak vysokou koncentraci moci v rukách Rady, která tak představuje nejsilnějšího aktéra legislativního postupu Evropské unie, je nesporné, že Maastrichtskou smlouvou došlo ke značnému posílení postavení Parlamentu. Přestože se jevil zdlouhavě a složitě, proces spolurozhodování se postupně stával schůdnou cestou

---

<sup>51</sup> Viz kapitola 6.3. této práce

pro dosažení konsensu Rady a Parlamentu a v průběhu dalšího vývoje dokonce nejužívanějším legislativním postupem Evropské unie vůbec.

### 3.5. Amsterodamská smlouva

Další revizí primárního práva byla Amsterodamská smlouva, podepsaná dne 2. října 1997 (účinná od 1. května 1999). Jejím primárním úkolem bylo připravit právní prostředí Evropské unie na očekávané rozšíření o poměrně značnou vlnu budoucích nových členských států. V souvislosti s ním se v prostředí Evropské unie diskutovalo o efektivitě stávajících rozhodovacích procesů, neboť přijetí každého dalšího členského státu pro Evropskou unii pochopitelně představovalo riziko zpomalení rozhodování, především pak na úrovni Rady.

Jedním z dílčích cílů amsterodamské revize tak bylo zrychlení a zefektivnění celé procedury spolurozhodování – postup zavedený Maastrichtskou smlouvou totiž za jistých okolností umožnil až tři čtení legislativních návrhů v Radě, a to v případě, kdy mezi Radou a Evropským parlamentem vznikl „neřešitelný“ spor, který vyloučil jakoukoli shodu těchto institucí, byť jen v teoretické rovině bez potenciálních praktických dopadů.

V takovém případě měla dle dikce Maastrichtské smlouvy poslední slovo Rada – ta ve třetím čtení mohla potvrdit svůj původní společný postoj, a tím legislativní akt prakticky přijmout i bez souhlasného stanoviska Parlamentu. Ten mohl hrozbu nežádoucího rozhodnutí Rady legálně zvrátit pouze jejím přehlasováním absolutní většinou všech svých hlasů<sup>52</sup>, lze tedy objektivně konstatovat, že vztah Rady a Parlamentu v rámci legislativního procesu stále postrádal patřičnou míru vyváženosti.

Amsterodamská smlouva právě na tento nežádoucí stav reagovala, když zkrátila legislativní postup spolurozhodování odstraněním institutu třetího čtení v Radě. Tím Radě a Parlamentu vznikla implicitní povinnost dosáhnout při vyjednávání o podobě legislativního návrhu kompromisu (za předpokladu, že stojí o přijetí toho kterého právního předpisu). V případě, že tuto povinnost instituce nesplnily<sup>53</sup>, návrh byl považován za zamítnutý.

Parlament se tak z hlediska pravomocí v legislativním procesu konečně dostal na úroveň Rady a Amsterodamská smlouva se tím stala instrumentem pomyslného

---

<sup>52</sup> Pozn.: Což bylo, vzhledem k počtu členů a politickému složení Parlamentu, obecně považováno za velice obtížný cíl.

<sup>53</sup> Pozn.: Dle článku 251 Amsterodamské smlouvy nesmělo období od druhého čtení v Parlamentu do oficiálního výsledku jednání tzv. dohodovacího výboru přesáhnout 9 měsíců.

završení dlouhodobého vývoje postavení Evropského parlamentu v legislativním procesu ve smyslu rozšiřování jeho pravomocí.

Díky Amsterodamské smlouvě zároveň došlo k rapidnímu nárůstu počtu oblastí, na něž byl uplatňován legislativní postup spolurozhodování. Ten se tak začal užívat například v oblasti politiky zaměstnanosti, životního prostředí, zdravotnictví, dopravní politiky ale i ochrany spotřebitele. Přímým důsledkem tohoto rozšíření bylo, že po nabytí účinnosti Amsterodamské smlouvy bylo přibližně 80% veškerých právních aktů sekundárního práva Evropské unie přijímáno právě procesem spolurozhodování<sup>54</sup>.

Prakticky nedotčené však po revizi primárního práva Amsterodamskou smlouvou zůstalo rozhodování v rámci Rady, které se vzhledem k probíhajícím jednáním o přistoupení dalších států, jevílo jako dlouhodobě neudržitelné. I přes uvedené tedy lze konstatovat, že Amsterodamská smlouva nesplnila vše, co od ní bylo očekáváno.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> EGENHOFER, Christian. The ever-changing Union ; an introduction to the history, institutions and decision-making processes of the European Union. 2nd rev. ed. Brussels: Center for European Policy Studies, 2011, str. 16. ISBN 978-92-9079-980-1.

<sup>55</sup>K tomu podrobně [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a21000\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a21000_en.htm)

### 3.6. Niceská smlouva

Niceská smlouva, uzavřená dne 26. února 2001, představovala pomyslnou záplatu na nedostatky předchozí, amsterodamské revize. Ta, přestože podstatně zefektivnila legislativní postup spolurozhodování, ponechala množinu oblastí neupravených, ač upraveny být, zejména vzhledem k blížícímu se zásadnímu rozšíření<sup>56</sup> Evropské unie, měly. Typickým příkladem bylo již zmíněné hlasování v rámci Rady.

Již Římské smlouvy reagovaly na demografickou nesourodost jednotlivých členských států vytvořením systému přidělování hlasů tak, aby vycházel právě z počtu obyvatel toho kterého členského státu. Systém nebyl zcela poměrný, naopak mírně inklinoval k prospěchu států menších co do počtu obyvatel. Postupné rozšiřování členské základny o velký počet států s menším počtem obyvatel však již samo o sobě podstatně zvýšilo vliv těchto států na vnitřní procesy Evropské unie na úkor států dle počtu obyvatel největších.

Uvedená změna poměru vlivů uvnitř Evropské unie se měla projevit dalším rozšířením Evropské unie, které mělo přijít už v roce 2004. Ad absurdum tak dle dosavadního systému propočtu a přidělování hlasů hrozilo, že by skupina členských států, společně reprezentující cca 10 % celkového počtu obyvatel Evropské unie, mohla zablokovat rozhodnutí v Radě, a tím i zabránit státům, představujícím většinu obyvatel Evropské unie, v pokračování v rozhodovacím procesu.

Došlo tedy ke změně počtu hlasů přidělených jednotlivým členským státům. Ten se zvýšil u všech států bez výjimky, u „lidnatějších“ států však byl nárůst mnohem vyšší než u ostatních. Tím došlo k faktickému oslabení států s menším počtem obyvatel v rozhodovacím procesu. Pět největších členských států z hlediska počtu obyvatel získalo dispozici s 60 % hlasy. Kvalifikovaná většina v dikci Niceské smlouvy pak představovala 71 % všech hlasů, čímž byla zajištěna ochrana menších členských států, které během rozhodování nemohly být zcela přehlíženy.

Aby si kvalifikovaná většina i nadále zachovala reprezentativní charakter, muselo tedy nutně dojít ke změnám v podobě posílení váhy hlasů členských států

---

<sup>56</sup> Pozn.: V pořadí páté rozšíření od založení Evropské unie, resp. Evropských společenství, bylo zároveň největší v historii tohoto uskupení a týkalo se celkem 10 evropských států (včetně České republiky). Tím došlo k rozšíření Evropské unie prakticky o dvě třetiny původní velikosti (z 15 členských států na 25). Uskutečnilo se dne 1. května 2004.

s většími počty obyvatel. Toho smlouva dosáhla zavedením tří základních kritérií, jejichž splnění bylo nutné pro schválení rozhodnutí kvalifikovanou většinou, a to kritéria minimálního počtu vážených hlasů, kritéria počtu států a fakultativním kritériem počtu obyvatel.

Kritérium minimálního počtu vážených hlasů v praxi znamenalo, že pro přijetí návrhu, o němž Rada rozhodovala právě kvalifikovanou většinou, muselo být celkem 169 vážených hlasů z celkového počtu 237 vážených hlasů<sup>57</sup>. Ačkoliv pro rozhodování na návrh Komise postačilo, když tento počet hlasů reprezentoval prostou většinu celkového počtu členských států, v ostatních případech (tedy při rozhodování o návrzích, jejichž iniciátorem nebyla Komise) to musela být většina dvoutřetinová.

Třetím kritériem bylo právo<sup>58</sup> členských států žádat přezkum, zda kvalifikovaná většina dle předchozích dvou kritérií zároveň reprezentuje minimálně 62 % celkového počtu obyvatel členských států. Tak byl položen základ tzv. dvojí většiny, která byla definitivně zakotvena Lisabonskou smlouvou.

### **3.7. Smlouva o Ústavě pro Evropu**

Vývoj Evropských společenství, resp. Evropské unie, od počátku provázely dva základní myšlenkové proudy integračního pojetí. Šlo o koncepci federalizmu, jejímž cílem bylo v konečném důsledku vytvoření jednotného evropského státu, po vzoru Spojených Států, případně pak Švýcarské konfederace, proti které stál proud opačný, tzv. mezivládní přístup<sup>59</sup>, zaměřený na úzkou kooperaci jednotlivých států na mezinárodní úrovni.<sup>60</sup>

Z hlediska vývoje Evropských společenství lze konstatovat, že doposud převažovala především koncepce mezivládní spolupráce – do níž lze, dle autora, zařadit především počáteční odbourávání překážek, které stály v mezinárodním obchodu a vnitrostátních právních řádech, za uskutečňováním převážně společných zájmů a budování společných strategických cílů.

Dlouhodobá snaha o posouvání integračního vývoje však na počátku 21. století přinesla myšlenku vytvoření tzv. Evropské ústavy, tj. Smlouvy o

<sup>57</sup> Pozn.: Tj. již zmíněných 71% všech vážených hlasů. Viz str. 17 této práce.

<sup>58</sup> Pozn.: Protože se nejednalo o povinnost členských států, ale naopak o jejich dispozici, jedná se o kritérium fakultativní.

<sup>59</sup> Pozn.: V cizojazyčné odborné literatuře nejčastěji označován jako „intergovernmental approach“, v české literatuře rovněž jako koncepce či princip „mezivládní součinnosti“.

<sup>60</sup> Pozn.: V podrobnostech k tomu BLAHOŽ, Josef, Josef SKÁLA a Karel KLÍMA. Ústavní právo Evropské unie. 1. vyd. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, str. 73-79. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-86473-48-1.

Ústavě pro Evropu (dále také jen jako „Ústava“)<sup>61</sup>. Tato myšlenka vznikla především pod vlivem federalistické koncepce, která se z logiky věci nemusela příliš zamlouvat suverénním členských států, jež se již samotným přistoupením vzdaly části svých pravomocí a tyto svěřily právě Evropské unii.

Přestože svým způsobem pokračovala jednak v dosavadní tendenci posilování Evropského parlamentu a přinášela spoustu inovativních prvků do platné evropské úpravy (například přiznání právní subjektivity Evropské unii, klasifikace jednotlivých kompetencí unie, další reforma rozhodovacího procesu v Radě apod.), právě „federativní“ prvky, spočívající zejména v důrazu na identifikaci členských států se subjektem Evropské unie, se staly hlavním terčem kritiky. *„Značný význam Ústavy lze spatřovat v integrujícím psychologickém působení, neboť komplexní kodifikace založená na společných hodnotách výrazným způsobem přispívá k identifikaci s Evropskou unií.“*<sup>62</sup> Ústava například počítala se zavedením již dříve diskutovaného termínu „evropský zákon“, který měl nahradit dosavadní označení „nařízení“, zatímco směrnice by se nově nazývaly „evropské rámcové zákony“. Jak již autor uvedl<sup>63</sup>, z teoreticko-právního hlediska a zejména s ohledem na přímý účinek se v případě nařízení o jistý druh zákona v podstatě jedná (minimálně vykazují tyto dva instituty shodné základní znaky), bez ohledu na jeho oficiální označení. Ono psychologické působení je tak více než patrné a následným vývojem primárního práva Evropské unie nakonec i stvrzené jako rozhodující faktor.

K přijetí Ústavy ze strany členských států ani po dlouhých vyjednáváních (a mimo jiné i z výše uvedených důvodů) nedošlo.

### **3.8. Lisabonská smlouva**

Cesta k ratifikaci Lisabonské smlouvy byla značně komplikovaná. Kontroverzní dokument, jehož ratifikaci doprovázely ústupky a kompromisy jak ze strany Evropské unie, tak ze strany členských států, a který se stal nástupcem neúspěšného předchůdce v podobě Ústavy, byl nakonec úspěšně ratifikován a dne 1. listopadu 2009 také nabyl účinnosti – jeho důsledkem však byla toliko revize Smluv, nikoliv přijetí dalšího dokumentu „ústavního charakteru“. Svým obsahem

---

<sup>61</sup> Pozn.: Dne 29. října 2004 dokonce v Římě došlo k podpisu Smlouvy o Ústavě pro Evropu představiteli členských států.

<sup>62</sup> Srov. k tomu TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, str.26. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

<sup>63</sup> Kapitola 1.3. této práce, věnující se sekundárnímu právu Evropské unie

se přesto Lisabonská smlouva od původní Ústavy příliš nelišila; vyjma provokativní ústavněprávní terminologie a dalších ryze federalistických prvků nepříliš zásadní povahy, v zásadě přinesla ty změny, které avizovala právě Ústava. Demonstrativně lze uvést např. nově etablované funkce Stálého předsedy Rady a Vysokého představitele Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku, které byly v rámci Ústavy pro členské státy nepřípustné, neboť prakticky představovaly alternativy funkcí hlavy členského státu a ministra zahraničních věcí.

Lisabonská smlouva je důležitým mezníkem i z hlediska institucionálních změn. Kromě formálního začlenění Evropské rady do unijního institucionálního rámce přispěla rovněž k dílčím změnám v rámci jednotlivých institucí, opětovnému posílení pravomocí Evropského parlamentu, jakož i dalším změnám v legislativním procesu Evropské unie.<sup>64</sup> Z tohoto důvodu je změnám, které v oblasti legislativního procesu přinesla Lisabonská smlouva, a současné formě legislativních procesů v rámci Evropské unie věnována následující samostatná kapitola této práce.

---

<sup>64</sup> Srov. k tomu vládní Analýzu dopadů Lisabonské smlouvy, dostupnou online na <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>

## 4. Legislativní proces Evropské unie po Lisabonské smlouvě

Během předlisabonského období, jak je časový úsek před účinností Lisabonské smlouvy často nazýván, se vyvinuly celkem čtyři legislativní postupy, uplatňované při přijímání aktů sekundárního práva Evropské unie. Ty se vzájemně lišily především mírou zapojení a rozsahem pravomocí Evropského parlamentu. Tak lze vymezit legislativní postupy konzultace, souhlasu, spolupráce a spolurozhodování, jež byly popsány v rámci předchozí kapitoly<sup>65</sup>.

Právě do regulace rozhodovacích procesů přinesla Lisabonská smlouva velmi výrazné změny, pomyslné dělení na éru předlisabonskou a polisabonskou je tak zcela pochopitelné, minimálně z hlediska legislativního procesu v rámci Evropské unie.

### 4.1. Legislativní iniciativa

Tradiční a neměnná role Komise jako iniciátora veškerých legislativních procedur zůstává z velké části nedotčena. Evropská komise i po přijetí Lisabonské smlouvy disponuje zákonodárnou iniciativou, a to v naprosté většině případů. Lisabonská smlouva z tohoto, z počátku absolutního, práva Komise iniciovat proces přijímání legislativy, nepatrnou část oddělila, když nově svěřila právo legislativní iniciativy (byť v minimálním rozsahu) i členským státům a orgánům Evropské unie.

*„Ve zvláštních případech stanovených ve Smlouvách mohou být legislativní akty přijímány z podnětu skupiny členských států nebo Evropského parlamentu, na doporučení Evropské centrální banky nebo na žádost Soudního dvora nebo Evropské investiční banky.“<sup>66</sup>* Podnětem skupiny členských států se v tomto ohledu rozumí alespoň jedné čtvrtiny všech členských států Evropské unie. Tato skupina členských států nadále disponuje legislativní iniciativou v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech<sup>67</sup>. Zatímco Evropská centrální banka, Soudní dvůr Evropské unie a Evropská investiční banka mají iniciační právo zejména v dílčích oblastech, které se jich bezprostředně týkají, Evropský parlament tohoto práva může využít přijetím nařízení z vlastního podnětu,

---

<sup>65</sup> Pozn.: Kapitola č. 3 této práce.

<sup>66</sup> Článek 289, odst. 4 SFEU

<sup>67</sup> Pozn.: Například článek 76 SFEU



týkajících se např. obecných podmínek výkonu funkcí svých členů<sup>68</sup> či funkce veřejného ochránce práv.<sup>69</sup>

Dalším druhem legislativní iniciativy, kterou doposud právo Evropské unie nezvalo, je institut tzv. evropské občanské iniciativy. Na jejím základě je nejméně milion občanů Unie, kteří zároveň pochází z „podstatného počtu“ členských států<sup>70</sup>, oprávněn ujmout se iniciativy a vyzvat Komisi, aby předložila návrh, jenž je dle evropské občanské iniciativy nezbytný pro řádné provádění Smluv.<sup>71</sup> Evropské občanské iniciativě však de iure legislativní iniciativa přímo nenáleží – jejím výsledkem je toliko podnět, kterým se následně musí zabývat Evropská komise. Obdobné právo podnětu pro „vzbuzení“ legislativní iniciativy komise náleží i Parlamentu dle článku 225 SFEU<sup>72</sup>.

## 4.2. Legislativní postupy

Legislativní postup spolurozhodování, na němž se společně podílí Parlament a Rada je Lisabonskou smlouvou nově upraven pod označením „řádný legislativní postup“<sup>73</sup> a platí za standardní způsob přijímání sekundární legislativy. Ostatní legislativní postupy (tj. konzultace a souhlasu) spadají do skupiny tzv. zvláštních legislativních postupů, v nichž jako hlavní legislativní aktér vystupuje Parlament za účasti Rady (postup souhlasu) nebo naopak - Rada za účasti Parlamentu (postup konzultace). Legislativní postup spolupráce, který přinesla první revize zakládacích smluv – Jednotný evropský akt, Lisabonská smlouva již nepřejala.

---

<sup>68</sup> Článek 223, odst. 2 SFEU

<sup>69</sup> Článek 228, odst. 4 SFEU

<sup>70</sup> „Co je však nutno rozumět pod pojmem „podstatný počet“, již vysvětleno není, a má být místo toho stanoveno v souladu s čl. 24 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie zákonodárcem, kterému tak do té míry zůstává především velmi široké pole působnosti...“ Zdroj: „PRACOVNÍ DOKUMENT o pokynech k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady týkajícího se provedení občanské iniciativy (III) – jednotlivé otázky“, dostupný online na [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/747/747885/747885cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/747/747885/747885cs.pdf)

<sup>71</sup> Článek 11, odst. 4 SEU

<sup>72</sup> „Evropský parlament může většinou hlasů všech svých členů požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Unie. Pokud Komise návrh nepředloží, sdělí Evropskému parlamentu důvody.“ Zdroj: „PRACOVNÍ DOKUMENT o pokynech k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady týkajícího se provedení občanské iniciativy (III) – jednotlivé otázky“, dostupný online na [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/747/747885/747885cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/747/747885/747885cs.pdf)

<sup>73</sup> Článek 294 SFEU

### 4.2.1. Řádný legislativní postup

*„Řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Tento postup je vymezen v článku 294 (pozn. autora: SFEU).“<sup>74</sup>*

Legislativní iniciativa náleží již tradičně Evropské komisi, která návrh legislativního aktu předkládá Parlamentu a Radě. Komise je v tomto ohledu považována za „pána legislativního procesu“, který se „svým“ návrhem může disponovat (tj. měnit ho či úplně stáhnout) po celou dobu až do samotného rozhodnutí Rady o takovém návrhu. Dle Smluv však není zřejmé<sup>75</sup>, zda se za rozhodnutí považuje i např. vyjádření postoje Rady.

Řádný legislativní postup probíhá v několika fázích, které jsou Smlouvami označeny jako „čtení“. První čtení návrhu probíhá právě v Parlamentu a jeho výsledkem je pozitivní či negativní stanovisko. Samotnému projednání v parlamentním plénu předchází jednání výboru, který návrh nastuduje a případně navrhne jeho změny. Následně probíhá hlasování v plénu. Výsledkem, na němž se prostá většina parlamentních hlasů shodne, je o postoj, který k návrhu instituce zaujímá. Původní návrh, doplněný o výsledný postoj Parlamentu, je následně postoupen Radě. Souhlasí-li Rada s postojem Parlamentu, předmětný akt je v prvním čtení přijat<sup>76</sup>.

Pokud se však Rada s takovým postojem nemůže nebo nechce ztotožnit, zaujme v prvním čtení svůj vlastní postoj a tento postoupí zpět do Evropského parlamentu spolu s jeho řádným odůvodněním. Komise, jako pán legislativního procesu, na celý postup dohlíží a Parlamentu přidává vlastní stanovisko, v němž vyjadřuje svůj názor na navržené změny, kterým je její původní návrh podstoupen.

Není-li návrh přijat v rámci prvního čtení, následuje čtení druhé, v němž má Evropský parlament tříměsíční lhůtu, aby postoj Rady z prvního čtení schválil či odmítl. Pokud během této lhůty nekoná, hledí se na dotyčný návrh jako na přijatý ve znění odpovídajícím postoji Rady. Pokud Parlament postoj Rady odmítne většinou hlasů všech svých členů, legislativní akt není přijat. Parlament je však ve stejné lhůtě oprávněn změnit postoj Rady z prvního čtení, a to opět většinou hlasů

---

<sup>74</sup> Článek 289 SFEU

<sup>75</sup> Pozn.: Spor o tuto otázku je předmětem případu Rada proti Komisi C-409/13, který v době přípravy této práce nebyl rozhodnut.

<sup>76</sup> Pozn.: Ve znění odpovídajícím postoji Evropského parlamentu.

všech svých členů. Nový postoj pak Parlament předkládá Radě i Komisi, která rovněž k posledním změnám vypracuje stanovisko a toto předloží Radě.

Následuje tříměsíční lhůta pro Radu, která může hlasováním kvalifikovanou většinou schválit všechny navržené změny a tím návrh přijmout, nebo změny naopak neschválit. V posledním jmenovaném případě předseda Rady po dohodě s předsedou Evropského parlamentu svolává tzv. dohodovací výbor.

Dohodovací výbor sestává z členů Rady či jejich zástupců a stejného počtu členů zastupujících Parlament. Jak již jeho název napovídá, jeho úkolem je dosáhnout kompromisu mezi Radou a Parlamentem tak, aby byl návrh kvalifikovanou většinou členů Rady a většinou členů zastupujících Evropský parlament přijat. Komise se jednání dohodovacího výboru účastní v roli „mediátora“ a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů těchto dvou institucí. Pokud se jí nepodaří během šesti týdnů dosáhnout dostatečného sblížení postojů, resp. dohodovací výbor během tohoto období společný návrh neschválí, návrh je považován za nepřijatý.

Pokud dohodovací výbor naopak společný návrh schválí, počíná běžet další šestitýdenní lhůta, sloužící k řádnému schválení návrhu ve znění společného postojů dohodovacího výboru ve třetím čtení, a to nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů v Parlamentu a kvalifikovanou většinou v Radě.

Aby mohly výsledné právní akty působit normotvůrcem zamýšlené účinky, je nutné, podobně jako u vnitrostátního legislativního procesu, je řádně vyhlásit. *„Nařízení, směrnice, které jsou určeny všem členským státům, a rozhodnutí, ve kterých není uvedeno, komu jsou určena, se vyhláší v Úředním věstníku Evropské unie.“*<sup>77</sup> V platnost vstupují dnem, který je v nich uveden. Není-li v samotném právním aktu uveden žádný datum, platí pro něj legisvakantní lhůta v délce 20 dnů.

Tím v podstatě dojde ke splnění účely řádného legislativního postupu, jehož výsledkem je jeden z výše uvedených aktů sekundárního práva Evropské unie, plně způsobilý působit na členské státy, kterým je adresován.

---

<sup>77</sup> Článek 297 SFEU

## 4.2.2. Zvláštní legislativní postupy

Mezi zvláštní legislativní postupy řadíme především postup konzultace a postup souhlasu, o nichž bude dále pojednáno podrobněji. Tyto procedury pokrývají naprostou většinu užívání kategorie zvláštních legislativních postupů. K uvedeným dvěma postupům lze přiřadit i postup *sui generis*, který se využívá při schvalování ročního rozpočtu Evropské unie<sup>78</sup> a nakonec i případy, v nichž Parlament rozhoduje z vlastního podnětu. Jde však zejména o záležitosti, které se bezprostředně týkají právě Parlamentu, tedy jsou ponechány v jeho rozhodovací pravomoci a vyžadují souhlas Rady, v některých případech pak dokonce i Komise.<sup>79</sup> Odborná literatura však tento specifický postup řadí povětšinou do kategorie postupu souhlasu.<sup>80</sup>

### 4.2.2.1. Postup konzultace

Nejčastějším typem rozhodovacího procesu z kategorie zvláštních legislativních postupů je postup konzultace. Ten je v zásadě nejstarším legislativním postupem v Evropské unii - jeho původ spatřujeme ještě v raném období evropské integrace popsaném v předchozích kapitolách této práce, kdy Parlament nedisponoval žádnými zásadními pravomocemi nejen v oblasti legislativního procesu. Obecně jeho funkce v ESUO byla poradní a jeho stanoviska postrádala jakoukoli závaznost pro ostatní instituce. Aby byl legislativní proces legitimní, Rada musela povinnost konzultace Parlamentu splnit.<sup>81</sup> Bez ohledu na samotný výsledek předmětné konzultace však další postup závisel toliko na tom, zda vůbec proběhla. Jedná se tak o ryze formální náležitost celé rozhodovací procedury, která se v podobě postupu konzultace uchovala dodnes.

V případě uplatnění legislativního postupu konzultace Rada většinou rozhoduje jednomyslně – to je dáno závažností a určitou citlivostí tímto způsobem

---

<sup>78</sup> Článek 314 SFEU

<sup>79</sup> Pozn.: Iniciativa Evropského parlamentu se využívá toliko ve třech případech, a sice (i) při přijímání úpravy obecných podmínek pro výkon funkcí jeho členů; (ii) při přijímání pravidel pro výkon vyšetřovacího práva; (iii) při přijímání návrhu statutu a obecných podmínek výkonu funkce veřejného ochránce práv. Srov. k tomu PÍTROVÁ, Lenka. Evropská dimenze legislativního procesu. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, str. 140. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.

<sup>80</sup> Například v díle Evropské právo (TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, str.216. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.) je postup souhlasu rozšířen právě o postup z iniciativy Parlamentu, nazván jako tzv. „Povolovací řízení“.

<sup>81</sup> K tomuto např. Pítrová uvádí rozhodnutí SDEU C-138/79, C-388/92 či C-417/93. Srov. PÍTROVÁ, Lenka. Evropská dimenze legislativního procesu. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, str. 133. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.

projednávaných otázek. Určení konkrétního poddruhu zvláštního legislativního postupu je předmětem Smluv. Demonstrativně lze uvést příklad takového ustanovení SFEU: „*Rada stanoví zvláštním legislativním postupem podmínky a meze, za nichž mohou příslušné orgány členských států uvedené v člancích 82 a 87 působit na území jiného členského státu ve spojení a po dohodě s jeho orgány. Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem.*“<sup>82</sup>

Postup konzultace se dnes uplatňuje toliko v několika legislativních oblastech, například vnitřního trhu a právních předpisů, které upravují hospodářskou soutěž v rámci Evropské unie, a podrobněji je upraven jednacím řádem Parlamentu<sup>83</sup>.

#### **4.2.2.2. Postup souhlasu**

Při legislativním postupu souhlasu Parlament disponuje značně rozsáhlejšími pravomocemi než v rámci postupu konzultace. Úspěšné dokončení tohoto postupu je totiž podmíněno závazným souhlasem Parlamentu s přijetím předmětného návrhu. Ten je zároveň omezen pouze na vydání či nevydání tohoto souhlasu a není oprávněn navrhopvat jakékoli změny, fakticky tak v tomto postupu disponuje pouze právem veta.

Přestože se absence práva na pozměňmnování předložených návrhů může zdát jako oslabení Parlamentu a tím pádem i určitý krok zpět v evropské integraci, ve skutečnosti je Parlament ve velmi výhodné vyjednávací pozici, a to zejména v případech naléhavé potřeby přijmutí konkrétního právního aktu – pak se stává velmi silným hráčem neformálních dialogů, kterým se tato práce věnuje v dalších kapitolách.

Parlament se při postupu souhlasu s návrhem právního aktu standardně usnází prostou většinou odevzdaných hlasů všech svých členů<sup>84</sup>, v některých výjimečných případech je však vyžadována většina hlasů všech jeho členů. Jde zejména o návrhy přijetí společných ustanovení nezbytných pro volbu členů Evropského parlamentu<sup>85</sup> a o proces přijímání nařízení, kterým je stanoven víceletý finanční rámec<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Článek 89 SFEU

<sup>83</sup> Pozn.: Články 47 – 49 Jednacího řádu Evropského parlamentu

<sup>84</sup> Článek 231 SFEU: „*Nestaví-li Smlouvy jinak, usnází se Evropský parlament většinou odevzdaných hlasů.*“

<sup>85</sup> Článek 223 SFEU

<sup>86</sup> Článek 312 SFEU

Legislativní postup souhlasu se užívá především v důležitých oblastech evropské integrační politiky, jako je policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, obecně všechny rozpočtové otázky anebo boj proti diskriminaci.

### 4.2.3. Posílená spolupráce

Další rozhodovací postup, který se od ostatních procedur značně liší, vede k navázání tzv. posílené spolupráce. Ten reaguje především na heterogenitu jednotlivých členských států a pomáhá sdružovat alespoň 9 členských států, které jsou si svým způsobem bližší, ať už ekonomicky, geograficky či politicky. Institut posílené spolupráce sice přinesla už amsterodamská revize Smluv, nicméně ta posílenou spolupráci definovala jako nástroj ultima ratio – tedy jako institut, který může být využit toliko subsidiárně, nelze-li určitých cílů dosáhnout řádným způsobem (tj. v souladu se Smlouvami) v přiměřené době<sup>87</sup>. Tuto podmínku odstranila právě až Lisabonská smlouva, a tím umožnila hojnější využívání posílené spolupráce.

Oficiálním cílem posílené spolupráce je tak podpora cílů Unie, ochrana jejích zájmů a posílení procesu integrace.<sup>88</sup> Aby tento integrační proces probíhající pod „střechou“ Evropské unie nebyl narušen, musí být posílená spolupráce především transparentní a otevřená dalším členským státům a naopak v žádném případě nesmí narušovat vnitřní trh (například překážkami v obchodu pro ostatní členské státy) ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost.<sup>89</sup> Akty přijaté v rámci posílené spolupráce totiž zavazují toliko státy, které se této spolupráce přímo účastní.

Členské státy, které spolu chtějí navázat obecnou posílenou spolupráci dle díkce Smluv, podávají žádost Komisi, která, souhlasí-li s navázáním takové spolupráce, následně předkládá návrh Radě. Ta je konečně oprávněná vydat povolení k zavedení posílené spolupráce, a sice po přijetí souhlasu od Parlamentu.

Státy, které mezi sebou chtějí navázat posílenou spolupráci v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, žádost podávají rovnou Radě, která ji postoupí vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále také jen jako „**Vysoký představitel**“) a zároveň i Komisi. Zatímco Vysoký představitel zaujme stanovisko k souladu zamýšlené posílené spolupráce se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou Unie, Komise žádost hodnotí

---

<sup>87</sup> Článek 43a SEU ve znění Amsterodamské smlouvy

<sup>88</sup> Srov. k tomu článek 20 SEU

<sup>89</sup> Článek 326 SFEU

především z pohledu souladu potenciální posílené spolupráce s ostatními politikami Unie. O konečném povolení posílené spolupráce rozhodne jednomyslně Rada.

Následuje proces přijímání legislativního aktu, který se stane zakládacím aktem samotné posílené spolupráce. Legislativní proces týkající se tohoto dokumentu probíhá i s účastí Evropského parlamentu a jeho fáze se odvíjí od oblasti, která je předmětem zamýšlené posílené spolupráce. Následného hlasování v Radě se však podílejí pouze ti členové, kteří zastupují právě ty členské státy, které se ucházejí se o posílenou spolupráci. Zástupci ostatních států se takového hlasování mohou alespoň účastnit, což vykresluje důraz na transparentnost těchto procesů. Ostatní členské státy navíc disponují možností kdykoliv se k již probíhající posílené spolupráci připojit.<sup>90</sup>

Velmi známým a historicky prvním výsledkem posílené spolupráce je nařízení „Řím III“<sup>91</sup>. Celkem 14 členských států tuto novelu oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky schválilo právě v rámci institutu posílené spolupráce a další se k ní mohou, v souladu se Smlouvami, i nadále připojovat.<sup>92</sup>

Princip posílené spolupráce je stále považován za nový institut Evropské unie a je otázkou, na kolik bude využíván. Bezesporu ovšem představuje nástroj vhodný především pro ekonomicky či demograficky slabší země, kterým může podstatně umožnit vyrovnat se, byť pouze v seskupení s ostatními státy, větším státům, které mají v dnešní době povahu evropských velmocí.

---

<sup>90</sup> Srov. čl. 326 – 334 SFEU

<sup>91</sup> Pozn.: Nařízení Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 2201/2003 ohledně příslušnosti a pravidel o právních předpisech použitelných v manželských věcech

<sup>92</sup> V podrobnostech k tomu PÍTROVÁ, Lenka. Evropská dimenze legislativního procesu. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, str. 147. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.

### 4.3. Hlasování v Radě

Lisabonská smlouva přinesla změny i do hlasování Rady. Tato instituce tak nově (dle revidovaného znění Smluv) hlasuje v převážné většině projednávaných oblastí kvalifikovanou většinou (nestanoví-li Smlouvy jinak)<sup>93</sup>. Jednou z nových oblastí, kde se tento princip hlasování uplatní, je i policejní spolupráce a justiční spolupráce v trestních věcech.

S účinností od 1. listopadu 2014 navíc došlo ke zvýšení legitimacy rozhodování v Radě zavedením tzv. principu dvojí většiny. Žádat „dvojí většinu“ bylo v podstatě právem členských států od Niceské revize primárního práva Evropské unie, kterou bylo členským státům uděleno právo žádat přezkum, zda kvalifikovaná většina dle předchozích dvou kritérií zároveň reprezentuje minimálně 62 % celkového počtu obyvatel členských států. Tato forma se nyní stala obligatorní záležitostí, byť v upravené formě.

Principem dvojí většiny došlo ke změně definice samotné kvalifikované většiny, když tuto nově tvoří 55 % členů Rady, kteří zároveň zastupují alespoň 65 % obyvatelstva Evropské unie.<sup>94</sup> Tím dochází k nespornému zvýšení efektivity rozhodování Rady, stejně jako její větší transparentnosti.

Oproti dvojí většině vznikl rovněž institut tzv. blokační menšiny, která je tvořena zástupci alespoň čtyř členských států, které zastupují více než 35 % obyvatel Evropské unie. Tím je preventivně bráněno třem nejlidnatějším státům Evropské unie, tedy Německu, Francii a Velké Británii, v ovládnutí celé procedury hlasování, neboť právě díky blokační menšině tyto státy nemohou návrhy rozhodnutí samy blokovat.<sup>95</sup>

V případech, kdy Rada nerozhoduje o návrhu Komise či Vysokého představitele, hlasuje tzv. velkou kvalifikovanou většinou, která sestává z alespoň 72 % členů Rady, zastupujících členské státy společně představující alespoň 65 % obyvatelstva Evropské unie.<sup>96</sup>

Navzdory uvedenému rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou i nadále přetrvávají oblasti, v nichž je Rada povinna rozhodovat jednomyslně. Jedná se zejména o oblasti daní, společné zahraniční a bezpečnostní politiky, policejní

<sup>93</sup> Článek 16, odstavec 3 SEU

<sup>94</sup> Článek 16, odstavec 4 SEU

<sup>95</sup> Hlasy už nevážíme aneb (skoro) konec jedné kvalifikované většiny. [online]. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: [http://www.mzv.cz/representation\\_brussels/cz/udalosti\\_a\\_media/hlasy\\_uz\\_nevazime\\_aneb\\_skoro\\_konec\\_jedne.html](http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/udalosti_a_media/hlasy_uz_nevazime_aneb_skoro_konec_jedne.html)

<sup>96</sup> Článek 238, odstavec 2 SFEU.



spolupráce, sociálního zabezpečení, stanovení sídel orgánů EU a jazykových pravidel.<sup>97</sup>

Legislativní proces Evropské unie tak díky Lisabonské smlouvě prošel významnou koncepční změnou, díky které zjednodušil, zpřehlednil a značně zefektivnil systém rozhodovacích procedur na úrovni institucí.

---

<sup>97</sup> Hlasy už nevážíme aneb (skoro) konec jedné kvalifikované většiny. [online]. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: [http://www.mzv.cz/representation\\_brussels/cz/udalosti\\_a\\_media/hlasy\\_uz\\_nevazime\\_aneb\\_skoro\\_konec\\_jedne.html](http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/udalosti_a_media/hlasy_uz_nevazime_aneb_skoro_konec_jedne.html)

## 5. Nelegislativní právní akty a procesy komitologie

Přijetím Lisabonské smlouvy byl rovněž zakotven pojem tzv. nelegislativního právního aktu. V souladu s tím, že je legislativní právní akt označením zcela běžně užívaným, zejména v oblasti teorie práva, tento název přinesla Lisabonská smlouva oficiálně i do primárního práva Evropské unie. Charakteristika legislativního právního aktu spočívá zejména v přijímání tohoto aktu jedním z legislativních postupů<sup>98</sup>. V praxi to tedy znamenalo, že o tomto aktu musí rozhodovat Parlament a Rada<sup>99</sup>.

Definováním legislativních právních aktů se nabízí otázka, zda Lisabonská smlouva připouští také právní akty, u nichž přijímání legislativním postupem nevyžaduje. Odpověď v tomto případě směřuje k normotvorné činnosti třetího, výše nezmíněného, bodu institucionálního trojúhelníku – Evropské komisi.

Jak bude popsáno dále, zejména právě Komisi<sup>100</sup> totiž náleží právo přijímat akty jiným než legislativním postupem, ačkoliv toto nemá vliv na jejich právní závaznost a následnou vynutitelnost. Jedná se o tzv. nelegislativní právní akty.

V případě nelegislativních právních aktů dále rozlišujeme akty v přenesené pravomoci, tj. akty delegované či svěřené, a akty prováděcí. Akty v přenesené pravomoci jsou Komisi svěřovány zásadně Radou a Parlamentem, a to za předpokladu, že je třeba provést jejich změnu, která však není podstatná.<sup>101</sup> V takovém případě o delegování rozhoduje Rada a Parlament legislativním aktem, tedy aktem vzešlým z legislativního postupu spolurozhodování. Prováděcí akty vydává Komise zásadně v případech, kdy je nutná implementace (tj. provedení) toho kterého předpisu na úrovni Evropské unie.

Lisabonská smlouva do institutu nelegislativních právních aktů vnesla silnější pozici Evropského parlamentu. Vzrostla jeho kontrolní pravomoc zejména u výkonu delegované pravomoci Komise, jejíž výsledný akt může prakticky zrušit. V případě aktů prováděcích tomu tak ovšem není a jeho pozice je zde oproti

---

<sup>98</sup> Pozn.: Článek 289, odstavec 3 SFEU: „Právní akty přijaté legislativním postupem jsou legislativními akty.“

<sup>99</sup> Pozn.: Návrhem legislativního aktu se, dle článku 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionalit, který je rovněž součástí Lisabonské smlouvy, rozumějí návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky za účelem přijetí legislativního aktu. V ostatních případech je otázka charakteru právního aktu předmětem rozsáhlého zkoumání a vyjednávání mezi institucemi a členskými státy.

<sup>100</sup> Pozn.: V explicitně vymezených případech pak i Radě. Srov. k tomu článek 24 a článek 26 SEU.

<sup>101</sup> Srov. k tomu článek 290, odst. 1 SFEU.

delegovaným aktům značně oslabena. Z pohledu aktéra rozhodovacích procesů Evropské unie je tak pro něj výhodnější přijímat k legislativním aktům akty delegované. Smlouvy však o použitelnosti jednotlivých druhů aktů mlčí, lze tedy předpokládat, že občasný výskyt sporů o povahu nelegislativního právního aktu mezi Parlamentem a Radou povede až k SDEU, který konkrétní postup při výběru nelegislativního aktu s jistotou určí.

*„Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v člancích 24 a 26 Smlouvy o Evropské unii Radě.“<sup>102</sup>*

Přijímání legislativních aktů je dle citovaného ustanovení absolutně vyloučeno například v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, vykonávané členskými státy spolu s Vysokým představitelem, který v této oblasti předsedá Radě. Právě Rada je totiž nadána pravomocemi pro přijímání rozhodnutí nezbytných pro vymezení a provádění této politiky.<sup>103</sup>

Vzhledem ke zcela odlišné povaze přijímání spadají nelegislativní právní akty do kategorie tzv. terciárního práva, která vedle kategorií primárního a sekundárního práva Evropské unie představuje kategorii právních aktů sui generis. Protože jsou akty terciárního práva přijímány zásadně Komisí, pro proces postupu jejich přijímání se v současné době ujal název „komitologie“.

Procesy komitologie se pozvolna vyvíjely prakticky od 60. let 20. století spolu s vývojem samotného legislativního procesu. Tím totiž muselo projít stále větší množství návrhů legislativních aktů, na jejich povahu nehledě, tj. od standardních norem, týkajících se odstraňování různých bariér plynoucích z vnitrostátních právních řádů, po náročnější právní akty, spočívající v úpravě konkrétního oboru, a to od ochrany životního prostředí až po problematiku těžkého průmyslu. Počet eurokomisařů se v průběhu vývoje Evropské unie ustálil na rovnoměrném zastoupení členskými státy, kdy každý stát disponuje jedním zástupcem na úrovni nejvyššího orgánu Komise, v současnosti je tak složena celkem z 28 členů a jím podřízeného rozsáhlého odborného poradního aparátu.

Součástí tohoto aparátu jsou i tzv. výbory, jejichž činnost je z hlediska komitologie zcela zásadní. Vzhledem k tomu, že již na konci 80. let 20. století počet těchto výborů přesahoval jeden tisíc a od té doby se, spolu s rostoucí

---

<sup>102</sup> Článek 291, odst. 2 SFEU

<sup>103</sup> Srov. k tomu článek 26, odst. 2 SEU.

agendou Evropské unie, dále rozšiřoval a stále rozšiřuje, bývají tato uskupení často předmětem kritiky, a to zejména z důvodů absence demokratické legitimity rozhodovacího procesu a „vítězství technokracie nad demokracií“<sup>104</sup>. S tím souvisí i další bod, o který se kritika často opírá, a to neprůhlednost procesů, které se napříč jednotlivými komitologickými výbory odehrávají. Právě k obdobné kritice komitologie se již nejednou vyjadřoval i velký senát Soudního dvora Evropské unie<sup>105</sup>, když komitologické výbory, dle svého vyjádření, považuje za dostatečně efektivní a flexibilní tak, aby byly s to pravidelně přizpůsobovat právní předpisy Evropské unie aktuálním požadavkům. To je s každým dnem vyvíjející se Evropské unie stále složitější a komplexnější úkol.

Ať již je převládající názor na komitologii pozitivní či negativní, je bezesporu, že se jedná o fenomén, jehož úloha v současnosti nabývá na významu, a v procesu vývoje přijímání právních aktů Evropské unie již má své nezasstupitelné místo, čímž si zaslouží i prostor v této práci. Lze říci, že dnes již hraje na poli přijímání právních aktů Evropské unie velmi významnou roli.

Právní základ komitologie tkví v článku 202 Smlouvy o založení Evropského společenství, kdy dovoluje Radě svěřit pravomoci k provádění aktů, které vydá, Komisi, tj. v praxi však právě komitologickým výborům.<sup>106</sup>

## 5.1. Stručný vývoj komitologických výborů a postupů

Právní teorie komitologické výbory dělí zásadně dle jednotlivých komitologických postupů. Ty byly původně klasifikovány rozhodnutím Rady č. 1999/468/ES<sup>107</sup> ze dne 28. června 1999<sup>108</sup>, dle něhož se, v dikci Rozhodnutí 2006/512/ES, rozlišovaly postupy poradní, řídicí, regulativní, a regulativní postup s kontrolou<sup>109</sup> pro obě oblasti – akty delegované i akty prováděcí. Jak bude

---

<sup>104</sup> Pozn.: Soudní dvůr Evropských společenství, C-154/04; C-155/04, [Soudní rozhledy 11/2005 str. 432]

<sup>105</sup> Pozn.: Například právě ve spojených věcech C-154/04 a C-155/04: *The Queen, Alliance for Natural Health and Nutrilink v. Secretary of State for Health a The Queen, National Association of Health Stores a Health Food Manufacturers Ltd. v. Secretary of State for Health and National Assembly for Wales*

<sup>106</sup> Článek 202 Smlouvy o založení Evropského společenství

<sup>107</sup> Pozn.: Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0468>

<sup>108</sup> Pozn.: Které bylo posléze novelizováno a Rozhodnutím Rady.

<sup>109</sup> Pozn.: Regulativní postup s kontrolou představuje postup nejnovější a mezi stávající byl zanesen Rozhodnutím Rady, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi 2006/512/ES (dále také jen jako „**Rozhodnutí 2006/512/ES**“).

rozvedeno dále, dnešní úprava zná už jen dva základní komitologické postupy – a sice postup přezkumný a původní postup poradní.

Výběr konkrétního komitologického postupu závisí zejména na původním, tj. legislativním právním aktu, dle kterého je konkrétní nelegislativní právní akt Komisi vydáván. Na základě tohoto původního aktu se konkrétním dílčím opatřením a otázkám přidělují jednotlivé postupy. Není ovšem ojedinělé, že v několika opatřeních, vyplývajících ze stejného legislativního právního aktu, se ve výborech postupuje různými způsoby.

### **5.1.1. Poradní postup**

Poradní postup spočívá v proceduře, jejímž hlavním aktérem je tzv. poradní výbor<sup>110</sup> Komise, který se vlastním stanoviskem se vyjadřuje k návrhu opatření, které má být dle Komise přijato. Komise pak k výslednému stanovisku „přihlíží co nejvíce“ a je povinna výboru sdělit, jakým způsobem ji předmětné stanovisko v dalším postupu ovlivnilo.<sup>111</sup>

### **5.1.2. Řídící postup**

Naproti tomu na základě stanoviska řídicího výboru Komise přijímala okamžitě použitelná opatření. Pokud však tato v souladu se stanoviskem řídicího výboru nebyla, Komise byla povinna tato opatření neprodleně nahlásit Radě. Navíc byla nadána pravomocí odložit jejich použitelnost až na dobu tří měsíců (během nichž Rada zároveň mohla přijmout odlišné rozhodnutí kvalifikovanou většinou).<sup>112</sup>

### **5.1.3. Regulativní postup**

Váha stanoviska regulativního výboru byla oproti předchozímu mnohonásobně větší. Komise byla během regulativního postupu oprávněna zamýšlená opatření přijmout pouze v případě, že byla v souladu se stanoviskem tohoto výboru. Nebylo-li tomu tak, Komise návrh musela neprodleně předložit Radě a zároveň o této situaci informovat Parlament. Ten následně posoudil postup Komise, zejména z hlediska jejího potenciálního překročení pravomocí, stanovených v původním aktu, a v případě, že toto překročení v jednání Komise

---

<sup>110</sup> Pozn.: Tento a všechny níže uvedené výbory jsou složeny ze zástupců členských států a v jejich čele je vždy zástupce Komise.

<sup>111</sup> Srov. k tomu článek 3 Rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (dále také jen jako „**Rozhodnutí 1999/468/ES**“).

<sup>112</sup> Článek 4 Rozhodnutí 1999/468/ES

skutečně shledal, předložil svůj postoj Radě, která se o návrhu usnesla kvalifikovanou většinou všech svých hlasů. Pokud s návrhem Rada nesouhlasila, musel být znovu projednán Komisí. Ta Radě následně mohla předložit pozměněný návrh, původní návrh nebo návrh legislativního právního aktu<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Článek 5 Rozhodnutí 1999/468/ES

#### 5.1.4. Regulativní postup s kontrolou

Postup (ve srovnání se zatím uvedenými) nejmladšího výboru pro regulativní postup s kontrolou byl o něco složitější. Pokud byla zamýšlená opatření Komise v souladu se stanoviskem tohoto výboru, Komise návrh postoupila Radě a Parlamentu. Obě instituce následně mohly vyjádřit nesouhlas s tím, aby Komise návrh přijala, přičemž nesouhlas mohl být odůvodněn pouze překročením prováděcí pravomoci Komise, stanovené v původním aktu, nebo nesouladem návrhu Komise s cílem či obsahem původního aktu, anebo odporoval-li návrh Komise zásadě subsidiarity či proporcionality. Pokud byl takový nesouhlas skutečně vysloven, Komise nemohla předmětná opatření přijmout.

Pokud zamýšlená opatření v souladu se stanoviskem výboru naopak nebyla, Komise je přesto Radě a následně i Parlamentu předložila. Rada se o návrhu usnášela kvalifikovanou většinou<sup>114</sup> - vyjádřila-li nesouhlas, opatření nemohla být přijata. Pokud naopak zamýšlela přijmout předložená opatření, předložila je dále Parlamentu, který disponoval čtyřměsíční lhůtou pro vyjádření případného nesouhlasu se zasláným návrhem. V případě, že návrh skutečně nepodpořil, opatření nemohla být přijata s konečnou platností.<sup>115</sup>

#### 5.1.5. Přezkumný postup

V zájmu zjednodušení a jako symbol ústupku kritice složitosti a neprůhlednosti komitologických postupů došlo v roce 2011 k zatím poslední úpravě komitologie. Ta Komisi podstatně zúžila možnost volby komitologického postupu, když výše uvedený výčet redukovala a ponechala pouze dva základní postupy – poradní a přezkumný.<sup>116</sup> Cílem této regulace byla především nutnost univerzálních podmínek a tím pádem i zvýšení transparentnosti provádění původních aktů.

Zatímco poradní postup byl zachován v původní podobě<sup>117</sup>, postup přezkumný, který nahradil ostatní, dosud užívané komitologické postupy, byl materiálně nahrazen postupem zcela novým.

Stanovisko v současnosti v rámci přezkumného postupu Komisi poskytuje tzv. přezkumný výbor. O jeho konečné podobě rozhoduje většinou hlasů. Vydá-li

<sup>114</sup> Pozn.: Ve lhůtě dvou měsíců od obdržení návrhu.

<sup>115</sup> Srov. k tomu článek 1, odst. 7 Rozhodnutí 2006/512/ES

<sup>116</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č.182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (dále také jen jako „**Nařízení 182/2011**“)

<sup>117</sup> Viz kapitola 5.1.1. této práce.

výbor k návrhu kladné stanovisko, Komise navrhaný akt přijme bez dalšího. V opačném případě Komise není oprávněna k přijetí návrhu, ledaže je vydání obdobného aktu obecně považováno za nezbytné. V takovém případě je předseda Komise oprávněn předložit do dvou měsíců od vydání negativního stanoviska stejnému výboru pozměněné znění navrhaného prováděcího aktu, nebo předložit návrh prováděcího aktu do jednoho měsíce od vydání uvedeného stanoviska odvolacímu výboru k dalšímu projednání.

Přezkumný postup je využíván zejména při přijímání prováděcích aktů s obecnou působností, ale i ostatních aktů, které se týkají například společné zemědělské, rybářské či obchodní politiky, životního prostředí a daní.<sup>118</sup> Subsidiárně k němu je využíván postup poradní, který se tedy uplatní v těch případech, kde se neužije přezkumného postupu.

## **5.2. Praktické dopady komitologie**

Bez ohledu na bližší zkoumání konkrétních komitologických postupů lze bezesporu konstatovat, že jde o systém velice složitý a nepříliš průhledný. Legislativní právní akty se však bez určitých prováděcích opatření, která jsou mj. výsledkem komitologie, neobejdou. V zásadě se jedná o totožný<sup>119</sup>, tj. derivativní právní akt, jaký známe z vnitrostátních právních řádů, zejména ve formě vládních nařízení, právních předpisů ministerstev a jiných správních orgánů. I v tomto ohledu tak lze spatřovat jistou analogii mezi vnitrostátními právními řády a právním řádem Evropské unie.

Vnitrostátní prováděcí předpisy ovšem často pouze přizpůsobují obecné zákony aktuálním podmínkám, reagují na změny, případně doplňují detaily. V rovině Evropské unie totéž prohlásit nelze. Rozsah komitologie je určen unijní normotvorbou ve smyslu sekundárního práva Evropské unie. Každá směrnice vytváří prostor komitologickým procesům. V závislosti na míře obecnosti takové směrnice pak pracuje i komitologie, jejímž úkolem je vyplnit „prázdná“ místa ve směrnici a zajistit tak její celistvost, funkčnost a schopnost vyvolat směrnici zamýšlené účinky.

Naopak zjevně nezamýšleným je pravděpodobně výsledný soubor prováděcích opatření, kterých v současnosti ročně vznikne přibližně 2500,

---

<sup>118</sup> Pozn.: Úplný výčet viz ustanovení článku 2, odst. 2, písm. b) Nařízení 182/2011

<sup>119</sup> Pozn.: Z hlediska původu právní normy.



zatímco směrnic průměrně pouze 50. Z toho vyplývá, že přibližně 98 % regulační činnosti se v rámci Evropské unie soustředí v rukách Evropské komise.<sup>120</sup>

Přestože původním záměrem Lisabonské smlouvy bylo opět posílit Evropský parlament a definitivně tak vyrovnat jeho vliv na legislativní proces v rámci Evropské unie, praktické dopady reformy komitologie zjevně posílily zejména Komisi, která získala klíčové implementační pravomoci právě na úkor Rady. Rada se nadále zapojuje spíše dodatečně a její pravomoci byly Lisabonskou smlouvou rozsáhle omezeny, zatímco úloha Parlamentu je v komitologických procesech, kde měla být posílena, spíše sekundární. V souvislosti s komitologií se tak často hovoří o vychýlení institucionální rovnováhy ve prospěch Komise, a to s ohledem na výše uvedené (dle názoru autora) zcela oprávněně.

---

<sup>120</sup> GUÉGUEN, Daniel. *Komitologie: boj o moc v EU?*. 1. české vyd. Brno: BMS creative, 2010, str.26. ISBN 978-80-254-6867-8.

## 6. Právní aspekty lobbingu v Evropské unii

Více než šedesátiletý vývoj Evropské unie významně změnil pravomoci a postavení jednotlivých institucí. Neustálé posilování Evropského parlamentu mělo způsobit určitý druh harmonie, kdy lze s klidem hovořit o institucionálním trojúhelníku a rovnováze která pojí Radu, Parlament i Komisi. Zvýšení transparentnosti a zjednodušení všech procesů přijímání právních aktů mělo zpřehlednit masu právních předpisů, kterými Evropská unie přímo či nepřímo zasahuje do vnitrostátních právních řádů, ale i životů evropských obyvatel.

Navrhovatelem většiny těchto předpisů je Komise, jejíž rozsáhlý administrativní aparát disponuje několika tisíci úředníky, specializujícími se na různé oblasti, od zemědělství přes průmyslové technologie ke zdravotnictví. Ti se pak s pomocí širokého kolektivu spolupracujících osob stávají přímou součástí legislativního procesu a skládají znění navrhovaného legislativního aktu.

Právě tyto osoby jsou také v kontaktu s lobbisty a společnostmi, kteří se lobbingem zabývají. V průběhu vývoje Evropské unie se staly tyto osoby nedílnou součástí legislativního procesu, ačkoliv zpočátku jejich přítomnost nebyla příliš žádoucí, v některých případech legislativního procesu jsou právě lobbisté nepostradatelnou protisilou „úřednického“ aparátu Komise. Navzdory tomu, že se o nich ve Smlouvách nevyskytuje ani jedno ustanovení, je jim legislativní proces v určitých fázích značně pootevřen.

### 6.1. Lobbing – nutnost moderní Evropské unie

Přestože pojem lobbingu nejen v České republice představuje v mnoha ohledech téměř hanlivé slovo, synonymum pro korupci, úplatnost či netransparentnost, prostředí Evropské unie s lobbisty naopak pracuje, a ti se zdají být v mnoha ohledech považováni za součást každodenního pracovního života.

Slovo lobbing pochází z anglického slova „lobby“, které se běžně překládá jako předsíň, foyer či kuloár. V evropském žargonu tak lobbing lze přeložit jako činnost, spočívající v určitém působení kdesi v postranních, zákulisních „uličkách“ legislativního procesu. Jde v podstatě o činnost, která je v Evropské unii prakticky všudypřítomná, ale přesto je fenoménem téměř neviditelným.

Podstata lobbingu spočívá, respektive měla by spočívat, především v předávání relevantních informací.

## 6.2. Rejstřík transparentnosti

Oficiální součástí Evropské unie se lobbingová struktura stala v roce 2011, kdy byl vytvořen tzv. rejstřík transparentnosti (dále také jen jako „Rejstřík“), který slouží v podstatě jako registr lobbistů, působících v prostředí Bruselu, resp. Evropské unie jako nadnárodní organizace. Vysoká koncentrace lobbistů přiměla Parlament ke zřízení podobného seznamu již v roce 1996, o deset let později byl následován Komisí, která si zřídila vlastní registr roku 2008. Právě jejich spojením vznikl současný Rejstřík, který k roku 2013 evidoval přibližně 6000 organizací.<sup>121</sup>

Rejstřík eviduje jak fyzické, tak právnické osoby. U právnických osob jde pak především o různé poradenské společnosti, advokátní kanceláře, zástupce nadnárodních korporací, ale i nevládní organizace a výzkumné a akademické spolky.<sup>122</sup> Působnost rejstříku zahrnuje téměř všechny činnosti vykonávané za účelem ovlivnění provádění politik a rozhodovacích procesy orgánů Evropské unie, bez ohledu na místo, kde jsou vykonávány, a použitý komunikační kanál.<sup>123</sup>

Interinstitucionální dohoda Parlamentu a Komise, která Rejstřík zřizuje, se dále uvádí demonstrativní výčet činností, které za lobbing považuje. Je jím tedy například jakýkoliv kontakt se členy Parlamentu a jejich asistenty, s úředníky nebo dalšími zaměstnanci orgánů Evropské unie. Zároveň tento kontakt specifikuje jakoukoli přípravou, rozšiřováním a předáváním dopisů či informačních materiálů, pořádáním akcí, schůzí a konferencí na něž jsou zaměstnanci orgánů Evropské unie zváni.

Vzhledem k tomu, že rejstřík transparentnosti nefiguruje ve Smlouvách, ale je zřízen toliko interinstitucionální dohodou, není povinností lobbistů se do něj nechat zapsat. Neregistrovaní lobbisté ovšem nebudou zváni k oficiálním jednáním institucí Evropské unie, což může být, vzhledem k předmětu jejich zaměstnání, likvidační, a to zejména z hlediska jejich neúčasti na tzv. trialozích<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, str.186. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.

<sup>122</sup> Srov. k tomu Magdaléna Svobodová: Regulace lobbingu v Evropské unii, [Právní rozhledy 23-24/2013, s. 819

<sup>123</sup> Srov. k tomu Dohodu mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politik EU, Úřední věstník Evropské unie L 277/11

<sup>124</sup> Pozn.: Dle jednacího řádu Evropského parlamentu se trialogy nazývají „Interinstitucionální jednání v legislativních postupech“ – jedná se však o označení formálních jednání

### **6.3. Trialogy**

Jak již bylo v této práci uvedeno, vznik institutu trialogů byl v podstatě předurčen již Maastrichtskou smlouvou z roku 1992, nicméně lze předpokládat, že mezi Komisí, Radou a Parlamentem docházelo k bilaterálním, případně pak třístranným schůzkám od samého vzniku Evropského společenství. Ať už šlo o vyjasňování neshod mezi těmito institucemi, souvisejících s legislativními návrhy či o „pouhé“ zjišťování různých postojů ostatních institucí, tyto instituce vždy pracovaly v blízkém kontaktu, a to za jediným účelem – usnadnění a umožnění hladkého průběhu Smlouvami kodifikovaných legislativních postupů.

Spolu s příchodem Lisabonské smlouvy se užívání trialogů, jak jsou tyto třístranné schůzky nazývány v praxi, značně rozšířilo. K tomuto rozšíření vedla především snaha institucí přijímat legislativní akty co nejefektivněji – tedy co nejdříve v rámci řádného legislativního procesu.

#### **6.3.1. Průběh a složení trialogů**

Iniciátorem trialogů je standardně jedna ze dvou institucí, která se na rozhodnutí vzešlém z legislativního procesu přímo podílí – Rada nebo Parlament, konkrétně pak členem Rady, který zastupuje stát aktuálně předsedající Radě, za Evropský parlament pak výbor odpovědný za konkrétní oblast, již se návrh legislativního aktu týká.

V případě oficiálních trialogů zpravidla vysílá Evropský parlament tzv. vyjednávací tým. Jeho složení vzniká na základě rozhodnutí o zahájení jednání v konkrétním legislativním postupu. Hlasování probíhá v rámci příslušného výboru prostou většinou členů a jeho výsledkem je kompletní mandát pro zahájení jednání ve věci spolu s ustanovením ad-hoc vyjednávacího týmu.

Vyjednávací tým je veden zpravodajem a předsedá mu předseda či místopředseda příslušného výboru. Ostatními členy jsou pravidelně stínoví zpravodajové z ostatních politických skupin. Nejedná se tedy o zcela homogenní složení, naopak, názorové rozbroje a dlouhé procesy vyjednávání často probíhají i v samotném vyjednávacím týmu.

Trialogy jsou klíčovým místem působnosti pro všechny lobbisty, kteří cílí právě na legislativní proces Evropské unie. Vybavení specifickými informacemi, kterými evropští úředníci nemohou disponovat, vnášejí do trialogů často zásadní informace, které často dokážou ovlivnit rozhodnutí některých institucí. Z tohoto pohledu jsou na trialozích zpravidla vítanými hosty.

V rámci jednání trialogů jsou projednávány dokumenty, mající podobu postojů všech zúčastněných orgánů. Ty jsou doplněny o potenciální kompromisní řešení, o nichž je ta která strana trialogu ochotna jednat, a musí být vyjednávacímu týmu předány nejpozději 24 hodin před konáním předmětného trialogu (v „nenaléhavých případech“ 48 hodin předem).

Po skončení každého trialogu podává vyjednávací tým zprávu na nejbližším setkání příslušného výboru, jemuž jsou zveřejněny i všechny dokumenty, které byly předmětem trialogu. Dle přednesené zprávy je příslušný výbor oprávněn provést změny původního mandátu, uzná-li tento krok za vhodný (nejčastěji dochází k přepracování mandátu, pokud se jednání trialogu neblíží shodě).

Vedou-li jednání k dosažení kompromisu zúčastněných, je o tom příslušný výbor bezodkladně informován. Schválí-li poté výbor výsledný text, předloží jej ve vhodné podobě (např. jako kompromisní pozměňovací návrhy) – k projednání Parlamentu.<sup>125</sup>

Rada má poněkud flexibilnější pravidla pro své zastoupení na trialozích. Její vyjednávací tým je standardně veden předsedou Výboru stálých zástupců, případně předsedou příslušné pracovní skupiny Rady, který je běžně doprovázen sedmi až devíti členy, úředníky Sekretariátu a členy Právního oddělení Rady.<sup>126</sup>

Přibližně stejný počet členů vysílá i Komise. V čele jejího vyjednávacího týmu pak obvykle stojí Generální ředitel, Ředitel, případně vedoucí jedné z tzv. jednotek Generálního ředitelství, doprovázen družinou, kterou tvoří převážně členové Generálního sekretariátu a Právního oddělení Komise.<sup>127</sup> Oficiální trialogy tedy standardně probíhají jako jednání přibližně třiceti úředníků, zastupujících zájmy „svých“ institucí. Přívlastek „oficiální“ je u trialogů v této práci použit zcela záměrně.

---

<sup>125</sup> Srov. k tomu článek 73 Jednacího řádu Evropského parlamentu 8. volebního období

<sup>126</sup> GUÉGUEN, Daniel. *Reshaping european lobbying: the pulse of change enriched by 75 leaders in european affairs*. 1st ed. Překlad Steven Corcoran, Vicky Marissen, Dominika Tondera. Brussels: Europolitics, 2013, str. 61. ISBN 9782960127126.

<sup>127</sup> Tamtéž.

### 6.3.2. Neformální trialogy

Jak uvádí Guéguen<sup>128</sup>, existují totiž i trialogy neformální. Ty pochopitelně nejsou regulovány primárním ani sekundárním právem, dokonce nevznikly ani na základě jakékoliv interinstitucionální dohody, ale přirozeně se v prostředí legislativního procesu vytvořily jako určitá alternativa trialogů oficiálních - formálních, ale pomalejších a tudíž méně efektivních.

Tyto neformální tripartitní či bilaterální schůzky mezi představiteli tří hlavních institucí Evropské unie jsou většinou pořádaný ještě před napsáním předběžného návrhu právního aktu, konají se však například i během dohodovacího řízení.

Lobbisté jsou z těchto schůzek vyloučeni, dokonce o nich nejsou ani informováni, a to bez ohledu na to, zda jsou součástí Rejstříku či nikoliv. Jediný způsob, jak z těchto schůzek lobbisté mohou získávat informace je tak ve většině případů díky „úniku informací“.

*„Narozdíl od trialogů oficiálních se neformální trialogy můžou, a dokonce je tato možnost hojně využívána, odehrávat i v restauračních zařízeních v bezprostředním okolí Evropského parlamentu (např. okolo jedenácté večerní, po dlouhém pracovním dnu) pouze mezi třemi lidmi (každým z jedné instituce)“<sup>129</sup>.*

Když se instituce na neformální schůzce dohodnou, společný text je přijat Radou a Parlamentem. Takové přijetí však připomíná spíše ratifikaci, neboť jde o pouhé schválení kompromisu, který byl přijat neformálním trialogem za „zavřenými dveřmi“. Radou a Parlamentem pak prochází zpravidla bez jakékoli diskuse.

Důsledkem takto netransparentního postupu je samozřejmě zvýšení počtu legislativních aktů přijatých již v rámci prvního čtení legislativního procesu.<sup>130</sup>

Vzhledem k rychlosti, formě a nízkému počtu zúčastněných v rámci neoficiálních trialogů hrozí dle autora této práce reálné riziko extrémní produkce dalších právních předpisů Evropské unie, přičemž tato produkce bude významná především z hlediska kvantitativního, zatímco kvalita vzniklých právních aktů ustoupí do pozadí.

---

<sup>128</sup> GUÉGUEN, Daniel. Reshaping european lobbying: the pulse of change enriched by 75 leaders in european affairs. 1st ed. Překlad Steven Corcoran, Vicky Marissen, Dominika Tondera. Brussels: Europolitics, 2013, 89 s. ISBN 9782960127126

<sup>129</sup> Pozn.: Volně přeloženo z: GUÉGUEN, Daniel. Reshaping european lobbying: the pulse of change enriched by 75 leaders in european affairs. 1st ed. Překlad Steven Corcoran, Vicky Marissen, Dominika Tondera. Brussels: Europolitics, 2013, 89 s. ISBN 9782960127126

<sup>130</sup> Guéguen tamtéž dokonce uvádí výsledky „oficiálních statistik“, které říkají, že v letech 2010 a 2011 došlo k přijetí přibližně 80 % legislativních aktů již v prvním čtení řádného legislativního postupu. V předešlých letech se tato hranice pohybovala nanejvýš okolo 25 %.

## 7. Závěr

Legislativní proces Evropské unie prošel během své existence značnou proměnou, která se projevovala v závislosti na několika podstatných faktorech.

Rozšiřování. Původně Evropskou unii, resp. subjekty, které jí předcházely, tvořilo celkem šest členských států a jejím cílem byla určitá regulace trhu s tradičními komoditami. Tomu odpovídaly i rozhodovací procesy, které postupným přistupováním dalších členských států ztrácely na efektivitě. Až úplná paralýza Rady Evropské unie si vynutila několik koncepčních změn celého právního rámce Evropské unie, který vedl k mírnému zefektivnění a zároveň nastavení určitého trendu zjednodušování a zpřehledňování legislativního procesu, který doprovázel i další revize práva Evropské unie.

Rovnováha. Evropský parlament v podobě „Shromáždění“ představoval orgán ryze poradní. Jeho maximální uplatnění pravomocí spočívalo v poskytnutí pozitivního či negativního stanoviska, které navíc postrádalo jakoukoli právní závaznost, o důležitosti a nutnosti zachování této instituce se toho času tedy jistě dalo pochybovat. Pozvolné posilování pravomocí související se zvyšováním vlivu Evropského parlamentu v legislativním procesu popohnaly první přímé volby do tohoto orgánu, které z Parlamentu udělaly instituci zastupující především zájmy evropských občanů a pomalu ale jistě ji posouvaly blíž centru moci, které představovala Komise a Rada. Dnes se dá Parlament dle primárního práva v mnoha ohledech považovat za „plnohodnotnou“ instituci, jakož i aktéra legislativního procesu. Skutečnost však ukázala, že za naprostou většinou právních předpisů Evropské unie dnes stojí komitologické výbory – tedy Komise.

Transparentnost. Řešení otázky transparentnosti je převážně moderním trendem, který není diskutován pouze na úrovni Evropské unie, ale i v rámci většiny členských států a jejich vnitrostátních politik. Právě u rozhodovacích procesů Evropské unie je toto řešení ale zcela na místě. Stručný popis legislativních i nelegislativních postupů, komitologie, interinstitucionálních akcí a dalších „standardních“ procedur, probíhajících na úrovni institucí, dostatečně prokázal složitost veškerých institucionálních interakcí. Přestože je třeba ocenit snahu primárního práva o odstranění neprůhlednosti některých procesů souvisejících s tvorbou právních předpisů Evropské unie (zúžení počtu legislativních postupů a jejich následné zjednodušování, omezování pravomocí Rady ve prospěch Parlamentu, vytvoření rejstříku transparentnosti apod.), nelze se

zbavit domněnky, že jde pouze o formální gesta. Například nelegislativní instituty jako komitologie či neformální triology, byť kryté snahou o urychlení a zefektivnění legislativního procesu, jsou zářným příkladem toho, že každý oficiální krok směrem k transparentnosti je vykoupen opačným krokem neformální povahy. To vede k položení následujících otázek: Nevedou současné legislativní postupy a způsob jejich projednávání k dalšímu zvýšení počtu právních předpisů? Je přijímání naprosté většiny právních aktů sekundárního právo v prvním čtení skutečně výrazem efektivity? Je tento stav udržitelný?



## **8. Resumé**

The subject of this thesis is the development of the legislative procedure of the European Union. The author hereby aims to provide a complex summary of the rules related to decision-making and creation of the legal regulations and framework of the currently most important and powerful institution on the Old Continent, whereas under the gathered knowledge and specific experience gained by the author during his internship at the bodies of this institution, the author would like to provide his opinion in this respect.

Therefore, in the first part of the thesis, the author defines and explains several terms, which are essential for the topic in question, such as the law of the European Union and its distinction from the European law and primary and secondary law of the European Union, and the author further provides a brief description of such bodies of the European Union, which play the most important role within the legislative procedure, and the powers and authorizations of which will later on prove to be decisive for the character of the legislative procedure.

Further on in the thesis, Chapters 3 to 6, which represent the core of the thesis, are dedicated to the summary and analysis of the different legislative procedures applied within the European Union and its legal predecessors from the very origin of the European Coal and Steel Community in 1951, through all significant amendments to the treaties of the European Union, until the adoption of the Treaty of Lisbon. For each amendment to the treaties, the author provides a brief description of its aim and impact to the extent necessary for understanding the development of the powers of the European Union bodies and thus the form and character of the legislation procedure in the respective period of time. Readers may note two main trends, which are common for the whole period of the development. Firstly, there has been a significant (and understandable, the author must admit) simplification of adopting measures in most of the areas of operation of the European Union, meaning that during the time, lower and lower majorities have been required for the adoption of important matters. Secondly, the development of the legislative procedure is marked by the increasing powers of the European Parliament to the detriment of the Council of the European Union, and thus the legislative system of the European Union gradually approximates to the systems of the member states, where the national parliaments represent the main legislative body.

Last but not least, during the whole described period of time, the legislative initiative is in the hands of the European Commissions. Speaking of the European Commission, the powers of this body increased significantly after the adoption of the Treaty of Lisbon. The author therefore explains the nature of the so-called comitology and the character of adoption of binding rules outside of the legislative procedure of the European Union *stricto sensu*, i.e. the delegated and implementing acts. It is noted that several specific procedures for adoption of such rules had developed thereto and nowadays, these rules form the most frequently adopted acts within the European Union, and that is by a vast majority. In this respect, the work of the Directorate-Generals and the Committees of the European Commission is essential. As the European Committee confronts strong and neverending political pressure the activity of lobbyists becomes more and more important.

## 9. Použitá literatura

### 9.1. Knižní publikace a cizojazyčná literatura

- TICHÝ, Luboš. Evropské právo. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, 758 s. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-546-6.
- KLÍMA, Karel. Ústavní právo. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, 786 s. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-261-5.
- KNAPP, Viktor. Teorie práva. Vyd. 1., 3. dot. Praha: C.H. Beck, 1995, xvi, 247 s. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 80-7179-028-1.
- GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 5., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 348 s. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-233-2.
- OUTLÁ, Veronika. Právo Evropské unie. 2., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, 387 s. Právnícké učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-084-0.
- HENDRYCH, Dušan. Právnícký slovník. 3., podstatně rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, xxii, 1459 s. Beckovy odborné slovníky. ISBN 978-80-7400-059-1.
- SVOBODA, Pavel. Úvod do evropského práva. 4. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, xx, 362 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-334-9.
- TÝČ, Vladimír, Filip KŘEPELKA a Naděžda ROZEHNALOVÁ. Lexikon - právo Evropské unie. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2004, 322 s. (Lexikony - Sagit, Sv. VII). ISBN 80-7208-428-3.
- BLAHOŽ, Josef, Josef SKÁLA a Karel KLÍMA. Ústavní právo Evropské unie. 1. vyd. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, 939 s. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-86473-48-1
- PÍTROVÁ, Lenka. Evropská dimenze legislativního procesu. Vyd. 1. Praha: Leges, 2014, 336 s. Teoretik. ISBN 978-80-7502-035-2.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Lisabonská smlouva: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xli, 1299 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-339-4.

- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států. Praha: Leges, 2012, 284 s. Teoretik. ISBN 978-80-87576-17-5.
- GUÉGUEN, Daniel. Komitologie: boj o moc v EU?. 1. české vyd. Brno: BMS creative, 2010, 70 s. ISBN 978-80-254-6867-8.
- EGENHOFER, Christian. The ever-changing Union ; an introduction to the history, institutions and decision-making processes of the European Union. 2nd rev. ed. Brussels: Center for European Policy Studies, 2011, 120 s. ISBN 978-92-9079-980-1.
- COSTA, Olivier a Nathalie BRACK. How the EU really works. Burlington, VT: Ashgate, [2014], viii, 264 s. ISBN 9781472414632
- GOOD, Kathryn. "Institutional Reform Under The Single European Act." American University International Law Review 3, no. 1 (1988): 299-322.
- GUÉGUEN, Daniel. Reshaping european lobbying: the pulse of change enriched by 75 leaders in european affairs. 1st ed. Překlad Steven Corcoran, Vicky Marissen, Dominika Tondera. Brussels: Europolitics, 2013, str. 61. ISBN 9782960127126.

## **9.2.Právní předpisy**

- Jednotný evropský akt
- Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli
- Smlouva o Evropské unii
- Smlouva o fungování Evropské unie
- Amsterodamská smlouva
- Jednací řád evropského parlamentu
- Rozhodnutí Rady, kterým se mění rozhodnutí 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi 2006/512/ES
- Rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č.182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí

### 9.3. Další prameny

- Ústavní smlouva a reformy Evropské unie: sborník z vědecké konference pořádané Vysokou školou veřejné správy a mezinárodních vztahů v Praze ve spolupráci s Ústavem mezinárodních vztahů a Českou společností pro politické vědy s podporou Konrád-Adenauer-Stiftung 2. prosince 2006. Editor Michal Mravinač, Michal Klíma. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 111 s. ISBN 9788086855219.
- Tisková zpráva Evropské rady ze dne 22. května 2013 „The European Council decides on the number of members of the European Commission“ [online]. Dostupná z [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-13-210\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-13-210_en.htm)
- Sdělení týkající se data vstupu v platnost Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise a protokolu a rozhodnutí podepsaných k témuž datu č 67/442/EHS [online], revidovaný překlad dostupný z: [http://www.euroskop.cz/gallery/2/761-slučovaci\\_smlouva.pdf](http://www.euroskop.cz/gallery/2/761-slučovaci_smlouva.pdf)
- Analýza dopadů Lisabonské smlouvy [online]. Dostupný z: <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>
- PRACOVNÍ DOKUMENT o pokynech k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady týkajícího se provedení občanské iniciativy (III) – jednotlivé otázky [online]. Dostupný z: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/747/747885/747885cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/747/747885/747885cs.pdf)
- Hlasy už nevážíme aneb (skoro) konec jedné kvalifikované většiny. [online]. Dostupné z: [http://www.mzv.cz/representation\\_brussels/cz/udalosti\\_a\\_media/hlasy\\_uz\\_ne\\_vazime\\_aneb\\_skoro\\_konec\\_jedne.html](http://www.mzv.cz/representation_brussels/cz/udalosti_a_media/hlasy_uz_ne_vazime_aneb_skoro_konec_jedne.html)