

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Viktor Martinec

Dělba moci a její projevy v Evropské unii

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jan Grinc, Ph.D.

Katedra: Ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28.11.2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 114 355 znaků včetně mezer.

diplomant

V Kostelci nad Labem dne 28.11.2022

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Janu Grincovi, Ph.D. za podnětné konzultace, inspirativní připomínky a cenné rady při vedení této práce.

Obsah

Úvod.....	1
1. Dělbba moci.....	3
1.1. Pojem dělby moci	3
1.2. Dějinný vývoj principu dělby moci	4
1.3. Prvky principu dělby moci.....	6
1.3.1. Princip striktně oddělených mocí.....	6
1.3.2. Princip vzájemných interakcí mocí.....	7
1.4. Vládní formy.....	8
1.4.1. Koncentrace mocí; švýcarské direktorium	8
1.4.2. Dualismus a kooperace mocí; prezidentské a parlamentní režimy	9
1.4.3. Poloprezidentské režimy	10
1.5. Dílčí závěr.....	11
2. Princip dělby moci a dělba moci v Evropské unii	12
2.1. Princip institucionální rovnováhy („institutional balance“)	12
2.1.1. Moc zákonodárná.....	13
2.1.2. Moc výkonná.....	16
2.1.3. Moc soudní.....	20
2.1.4. Účetní dvůr a Evropská centrální banka	21
2.2. Personální dělba moci v Evropské unii.....	24
2.3. Brzdy a protiváhy v Evropské unii	25
2.3.1. Interakce moci zákonodárné a moci výkonné v Evropské unii	26
2.3.2. Interakce moci zákonodárné a moci soudní v Evropské unii.....	29
2.3.3. Interakce moci výkonné a moci soudní v Evropské unii	31
2.4. Dělbba moci a federalismus v Evropské unii	32
2.5. Dělbba moci a demokracie v Evropské unii	34
3. Evropská unie a vládní formy.....	37
3.1. Evropská unie; parlamentní, nebo prezidentský režim?	37
3.2. Švýcarské direktorium a Evropská unie	40
3.3. Evropská unie a poloprezidentské režimy	41

Závěr.....	43
Seznam zkratek	46
Seznam použitých zdrojů	47
Název diplomové práce v českém jazyce.....	53
Abstrakt v českém jazyce	54
3 klíčová slova v českém jazyce.....	55
Název diplomové práce v anglickém jazyce	56
Abstrakt v anglickém jazyce	57
3 klíčová slova v anglickém jazyce.....	58

Úvod

Každý organizovaný útvar vytváří určitou organizační strukturu, v níž jsou distribuovány různé kompetence. Nepromyšlená organizační struktura může vést k neefektivnímu fungování útvaru a v krajních případech i k jeho rozpadu. Stejně platí i pro stát, pro jehož organizační strukturu bývá vzorem princip dělby moci, konkrétně pak jeho různá promítnutí v podobě vládních forem. Tak jako státy je i Evropská unie organizačním útvarem, ačkoli velmi specifickým. Zejména v souvislosti s neustálým posilováním pravomocí Evropské unie je o ní v některých ohledech možno hovořit jako o federativním útvaru vykazujícím prvky státu. Nabízí se tak otázka, zda se princip dělby moci projevuje také v Evropské unii.

S navázáním na výše uvedené formuluji následující výzkumné otázky: Projevuje se v systému horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie podle článku 13 odst. 1 SEU princip dělby moci? A pokud ano, lze tento systém připodobnit k některé vládní formě? Existují okolnosti, které alespoň částečně determinují podobu horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie? V návaznosti na výzkumné otázky formuluji následující hypotézy, které budu ověřovat v závěru práce: 1. Vůdčí zásadou pro uspořádání moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie je princip institucionální rovnováhy, který je doplňován principem dělby moci. 2. Horizontální dělbu moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie nelze připodobnit k parlamentní, prezidentské, direktoriální či poloprezidentské formě vlády. 3. Dosažený stupeň federalizace a demokratizace v Evropské unii má vliv i na uspořádání horizontální dělby moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie.

Účelu této diplomové práce, tedy zodpovězení výzkumných otázek a ověření stanovených hypotéz, odpovídá i její struktura. V 1. kapitole se blíže podíváme na pojem dělby moci, různá pojetí tohoto pojmu, historickou genezi principu dělby moci, prvky principu dělby moci a konečně na jednotlivé vládní formy, tedy různé způsoby aplikace principu dělby moci. Ve 2. kapitole rozebereme moc zákonodárnou, moc výkonnou, moc soudní a vedle toho ještě moc kontrolní a moc bankovní v Evropské unii, probereme také interakce mezi jednotlivými mocemi a nakonec i souvislost mezi horizontální dělbou moci nejvyšších orgánů Evropské unie a federalismem a demokracií. Ve 3. kapitole se budeme blíže věnovat Evropské unii a jejímu vztahu k jednotlivým vládním formám, konkrétně k parlamentní, prezidentské, direktoriální a poloprezidentské formě vlády.

Ambicí této diplomové práce je skrze analýzu projevů principu dělby moci v Evropské unii přispět do debaty o možných změnách horizontální dělby moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie.

Ve své práci využívám mnoho různých zdrojů z oblasti literatury a pramenů práva. Co se týče pramenů práva, opírám se především o zakládací smlouvy a další předpisy Evropské unie a o ústavy některých států. Na tyto ústavy pak odkazuji za účelem srovnání horizontální dělby moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie s dělbou moci v těchto ústavách a také za účelem srovnání horizontální dělby moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie s typickými znaky prezidentských a parlamentních režimů. Pro zmíněná srovnání používám ústavy Spojených států amerických, České republiky a Spolkové republiky Německa.

Ohledně literatury využívám jak české, tak zahraniční publikace. Mezi primární literární zdroje řadím tato díla: *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády* od Jana Kysely, *Constitutionalism and the Separation of Powers* od Johna Vila, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* od Christopa Möllerse, *The Limits of Legal Reasoning and the European Court of Justice* od Gerarda Conwaye, především pak kapitolu s názvem *Recovering a separation of powers in the European Union*, a *Principy českého ústavního práva* od Jana Wintra. Mezi primární zdroje řadím také tyto vysokoškolské učebnice: *Základy všeobecné státovědy* od Pavla Höllandera, *Právo Evropské unie* od Michala Tomáška a kol. a *Ústavní právo a státověda* od Václava Pavlíčka. Mezi primární zdroj řadím také tento sborník: *The Treaty on European Union (TEU)*, jehož editory jsou Hermann-Josef Blanke a Stelio Mangiameli.

V této diplomové práci jsou užívány různé metody vědeckého zkoumání. Primárně se jedná o metody analýzy, deskripce a komparace. V 1. kapitole je používána především metoda deskripce, a to v souvislosti s popisem jednotlivých pojetí dělby moci, historického vývoje principu dělby moci a popisem jednotlivých vládních forem. Ve 2. kapitole hraje hlavní roli metoda analýzy a komparace, neboť zde rozebíráme jednotlivé moci v Evropské unii, jakož i interakce mezi nejvyššími orgány Evropské unie, přičemž takto analyzovaná dělba moci je předmětem komparace s dělbou moci v ústavách výše určených států. Také je v této kapitole analyzován vztah horizontální dělby moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie k federalismu a demokracii. Ve 3. kapitole je taktéž užívána metoda analýzy a komparace, jelikož zde rozebíráme projevy vládních forem v horizontální dělbě moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie, a navíc tyto projevy srovnáváme s výše uvedenými ústavami států.

1. Dělbba moci

1.1 Pojem dělby moci

Dělba moci je jistě pojmem s nejedním obsahem¹. Je proto vhodné, pokud se budeme bavit o dělbě moci, rozlišovat její různá pojetí. Filip a kol. člení dělbu moci z hlediska jejího uspořádání na koncentraci mocí, v níž je veškerá moc soustředěna v jediném orgánu, potažmo osobě, a dělbu moci, ve které jsou moc zákonodárná, výkonná a soudní organizačně odděleny a vzájemně se kontrolují formou brzd a protivah².

Boguszak a kol. zdůrazňují rozdíl mezi systémem dělby moci a dělbou práce³. Zatímco systém dělby moci je zde chápán jako teorie, která je založena na zásadách oddělenosti, rovnováhy mocí a vzájemných brzd, dělbou práce rozumíme ukládání úkolů a funkcí různým orgánům buďto v rámci jedné linie (pak hovoříme o dělbě práce horizontální), anebo v rámci hierarchie (pak hovoříme o dělbě práce vertikální). V této diplomové práci budeme dělbu práce ve výše uvedeném smyslu nazývat dělbou moci a systém dělby moci ve výše uvedeném smyslu budeme nazývat principem dělby moci.

Filip a kol. rozdělují principy dělby moci podle toho, kolik mocí rozlišují, na teorie dualistické, trialistické a kvadrialistické⁴. Nejčastěji se zejména v literatuře a v ústavách setkáváme s pojetími trialistickými, která rozlišují moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Nad tuto standardní konstrukci rozlišují kvadrialistická pojetí ještě moc vládní⁵. Dualistické verze jsou spojeny zejména s myšlením normativistů⁶.

V některých situacích může být sporné přiřazení určité funkce k příslušné moci. Filip a kol. rozlišují přístupy formální, materiální a subjektivní⁷. Na základě formálního přístupu přiřazujeme k jednotlivým mocem úkony, potažmo funkce podle jejich formy, bez ohledu na

¹ Např. Hapla přirovnává dělbu moci ke kouzelnému klobouku, ze kterého můžeme vytáhnout cokoli, co si zrovna budeme přát, viz HAPLA, Martin. Dělbba moci v právní argumentaci [online]. [cit. 2021-03-11]. Právník, roč. 158, č. 5, 2019, s. 479. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2019/2019-5.html?a=3401>.

² FILIP, Jan, Jan SVATONĚ a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Státověda: učební text pro bakalářské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 38.

³ BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. Teorie práva. 2. vyd. Praha: ASPI, 2004, s. 293.

⁴ FILIP, J. a kol., c. d., s. 38.

⁵ Tamtéž.

⁶ Např. Weyr z hlediska funkcí, jež plní moc výkonná a soudní, nespatřuje opodstatněnost v jejich rozlišování, viz WEYR, František. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 21–22.

⁷ FILIP, J. a kol., c. d., s. 39.

obsah, který je naopak rozhodný pro materiální pojetí. V subjektivním pojetí identifikujeme úkon nebo funkci podle toho, který orgán v rámci mocenské struktury předmětný úkon učinil.

1.2 Dějinný vývoj principu dělby moci

Bylo to již v dobách antického Řecka, kdy významný myslitel Aristoteles v díle *Politika* hovořil o třech složkách ústavy – rada, úřady a soudnictví⁸. Aristoteles se domníval, že tyto složky jsou společné všem ústavám a že dobré uspořádání těchto složek vede i k dobrému uspořádání ústavy⁹. V jeho díle bychom mohli najít i určitou hierarchii daných složek, kdy za nejmocnější považuje tu, která rozhoduje zejména o válce a míru, o zákonech nebo o smrti¹⁰. Nápadně to připomíná trialistickou verzi pojetí principu dělby moci, která je tolik typická pro dnešní dobu. Podle Weyra bychom se však neměli nechat mýlit, jelikož Aristoteles pouze popisuje státní zřízení typické pro tehdejší dobu, tedy zřízení republikánské, z čehož i vyvozuje zmíněnou triádu státních funkcí¹¹. Sporné ohlasy, co se týče Aristotelova příspěvku k principu dělby moci, však nacházíme u více autorů¹².

Kromě zkoumání jednotlivých ústav řeckých polis se Aristoteles zabýval i jejich mísením¹³. Mísením ústav se zabýval i Polybios. Podle něj se všechny ústavy po čase mění v jejich horší alternativy: monarchie se mění v tyranii, aristokracie v oligarchii a demokracie v ochlokracii¹⁴. „*Polybios si uvědomuje nedostatky každé ústavy, proto hledá řešení v takové ústavě, která všechny kombinuje a mísí prvky monarchie, aristokracie a demokracie. Ve vzájemné kontrole a omezování prvků, které reprezentují různé druhy moci, vidí záruky před zneužitím moci a tím i před zpomalením zmíněného osudového koloběhu a střídáním forem vlády*¹⁵.“ O důležitosti teorie smíšené ústavy píše i Kyselá, jelikož učení Locka a Montesquieua „*v různé míře navazuje na doktrínu smíšené ústavy, která není – ač v jiné podobě – zapomenuta ani dnes*¹⁶.“

Propracovaný princip dělby moci nacházíme u Johna Locka, konkrétně v jeho díle *Dvě pojednání o vládě*, kde rozlišuje moc zákonodárnou, výkonnou a něco, co nazývá moci

⁸ ARISTOTELES. *Politika*. Praha: Rezek, 2009, s. 159.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ WEYR, František. *Teorie práva*. Praha: Orbis, 1936, s. 237.

¹² K tomuto více viz KYSELA, Jan. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha: Leges, 2019, s. 101–103.

¹³ ARISTOTELES, c. d., s. 150.

¹⁴ BRÖSTL, Alexander. *Frontisterion*. Bratislava: Kalligram, 2009, s. 59.

¹⁵ Tamtéž, s. 59–60.

¹⁶ KYSELA, J., c. d., s. 56.

federativní, která rozhoduje o válce a míru a vztazích se zahraničím¹⁷. Pro Johna Locka je nejdůležitější a nejvyšší moc zákonodárná, jíž jsou všechny moci podřízeny a od níž jsou ostatní moci odvozeny¹⁸. Exekutiva je tedy především nástrojem provádění zákonů a dozoru nad nimi¹⁹. Pokud by exekutiva zneužila své postavení a nějakým způsobem blokovala moc zákonodárnou, má proti ní lid právo na použití síly, pokud je ohrožena jeho bezpečnost nebo zachování²⁰. Podle Locka mají dobré vlády tendenci svěřovat moc zákonodárnou a výkonnou do různých rukou, přičemž o prerogativech, tedy záležitostech, ke kterým zákonodárce nedává žádné vodítko, má rozhodovat moc výkonná²¹.

Na Johna Locka navazuje Ch. L. de Montesquieu. Při formulaci své ideální dělby moci vycházel Montesquieu z anglické ústavy²². Podle Montesquieua se v každém státě nacházejí tři moci: moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní²³. Pokud se však občané mají cítit svobodně a v bezpečí, musí být tyto moci organizačně i personálně odděleny²⁴. Toto organizační oddělení je následně kombinováno se systémem brzd a protivah, kdy moc výkonná kontroluje moc zákonodárnou prostřednictvím veta. Naopak nepovažuje za vhodné, aby moc zákonodárná vetovala rozhodnutí moci výkonné, jelikož moc výkonná je sama o sobě dostatečně omezená, moc zákonodárná by však měla mít právo přezkoumávat, jakým způsobem jsou její zákony prováděny²⁵.

Z Montesquieua vycházel i James Madison v Listech federalistů, konkrétně v člancích 47–51²⁶. Hlavním účelem těchto listů bylo obhájit přijetí ústavy Spojených států amerických, která se nacházela mj. právě ve vztahu k dělbě moci pod kritikou, zejména s ohledem na oddělenost a samostatnost mocí. Podle Madisona je správný výklad založen na tom, že zásada oddělenosti mocí, tedy požadavek, aby jeden orgán nadržel zároveň několik mocí, stále platí,

¹⁷ LOCKE, John. Dvě pojednání o vládě. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1965, s. 209.

¹⁸ Tamtéž, s. 211.

¹⁹ Tamtéž, s. 209–211.

²⁰ Tamtéž, s. 213.

²¹ Tamtéž, s. 216.

²² Podle Goldoniho zavádí Montesquieu dva modely dělby moci, přičemž ten známější obsahuje několik referencí na anglickou ústavu, viz GOLDONI, Marco. Montesquieu and the French Model of Separation of Powers [online]. [cit. 2021-09-03]. Jurisprudence, Vol. 4, No. 1, 2013, s. 21. Dostupné z: <https://doi.org/10.5235/20403313.4.1.20f77571c34c25%40redis>: „První model, ten známější, je popsán v kapitole 6, knize 11 s odkazem na anglickou ústavu, přičemž druhý model je popsán v knihách II–VIII, který začíná analýzou francouzské monarchie.“

²³ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O duchu zákonů. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 189–190.

²⁴ Tamtéž, s. 190.

²⁵ Tamtéž, s. 197.

²⁶ HAMILTON, Alexander. Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené Federálním shromážděním 17. září 1787. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994, s. 265.: „Autoritou, která je v této věci vždy brána v potaz a citována, je proslulý Montesquieu.“

neznamená to však, že „by zmíněné oblasti moci nesměly mít navzájem částečný podíl na své činnosti, či že by na ni nesměly navzájem dohlížet²⁷.“ Na jednotlivých příkladech ústav států pak ukazuje, že doktrína oddělenosti mocí sama o sobě nedokáže obstát v praxi. Moc zákonodárnou považuje v republikánské vládě za tu nejsilnější, proto „je nutné rozdělit zákonodárný sbor na různé části a stanovit různé způsoby voleb a různé zásady pro jejich činnost²⁸.“

1.3 Prvky principu dělby moci

1.3.1 Princip striktně oddělených mocí

Asi nejlépe lze potřebu oddělenosti mocí charakterizovat citátem z Montesquieua: „Všechno by bylo ztraceno, kdyby týž člověk nebo týž sbor (...) měl v ruce tuto trojí moc²⁹.“ Aby se tedy zachovala svoboda, je třeba, aby moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní byly od sebe odděleny. Otázka zní, co se touto odděleností vlastně myslí. Extrémní forma oddělení je promítnuta do principu striktně oddělených mocí, jak ho popisuje Vile³⁰.

V rámci principu striktně oddělených mocí dělíme instituce na instituce zákonodárné, výkonné a soudní, přičemž každá z těchto institucí vykonává samostatně a bez zásahů jiných mocí jí náležící funkci, respektive náležící úkony či činnosti, které taktéž lze členit z uvedeného hlediska trojí moci³¹. K tomuto přistupuje ještě princip oddělenosti osob, který vyžaduje, aby konkrétní osoba byla ve struktuře trojí moci součástí pouze jedné z nich.

Spíše však než prakticky aplikovatelnou doktrínu popisuje Vile tuto čistou formu principu dělby moci jako určitý ideální typ, od kterého se odvíjí různé modifikace³². Totiž podobně jako Vile i např. Barber by viděl slabinu čistého principu dělby moci v její přílišné orientaci na zachování svobody občanů, zanedbávajíc jejich blahobyť a potenciál společenského pokroku v samotném strachu z nástupu Leviathana³³. Obdobně pokud bychom považovali

²⁷ Tamtéž, s. 266.

²⁸ Tamtéž, s. 283.

²⁹ MONTESQUIEU, Ch., c. d., s. 190.

³⁰ VILE, Maurice. Constitutionalism and the Separation of Powers. Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1998, s. 14 an.

³¹ K tomuto viz výklad v podkapitole 1.1. o pojetí dělby moci ve formálním, materiálním a subjektivním smyslu.

³² VILE, M., c. d., s. 14.

³³ BARBER, Nicholas. The Principles of Constitutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 51 an.

prezidentský režim za formu vlády, kde se striktní princip dělby moci dodržuje nejvíce³⁴, tak dle Kysely ani prezidentská forma vlády není jejím dokonalým projevem³⁵.

Řekl bych, že na základě výše zmíněného můžeme polemizovat, že dělba moci v podobě striktního oddělování moci není prakticky využitelný koncept. Můžeme ji však pokládat za výchozí doktrínu, která nám říká, že v rámci moci zákonodárné, výkonné a soudní můžeme různé činnosti přiřazovat různým institucím, přičemž ještě můžeme v různé míře jednotlivým osobám zakazovat, implicitně nebo explicitně povolovat, či dokonce přikazovat členství v institucích různých mocí. Podobně se o této problematice vyjadřuje Möllers. Podle něho není obecně přijímáno, že by z principu dělby moci vyplýval požadavek striktního oddělení mocí³⁶.

1.3.2 Princip vzájemných interakcí moci

Jelikož doktrína striktně oddělených mocí je realitě vzdálená, přichází v úvahu zavedení určitých interakcí mezi jednotlivými mocemi. Barber je člení na ty, které jsou charakterizovány shodou, a na ty, jež jsou charakterizovány neshodou³⁷. Při shodných interakcích si instituce navzájem pomáhají. Barber tyto interakce ukazuje na následujícím příkladu: moc zákonodárná vydává zákony, načež je moc výkonná provádí podzákonnými právními předpisy a stará se o jejich implementaci ve vnějším světě. A nakonec tu figuruje moc soudní, která řeší spory o interpretaci těchto zákonů³⁸. Pokud bychom měli vycházet z tohoto příkladu, tak můžeme konstatovat, že interakce na bázi shody fungují i v čistém principu dělby moci.

Interakce na bázi neshody jsou jiného charakteru. Nejedná se tu o spolupráci jako v předchozím případě, naopak, instituce se zde vzájemně brzdí. Holländer s těmito brzdami spojuje především kontrolní mechanismy, jakými jsou např. instituty ústavního soudnictví, suspenzivního veta, správního soudnictví atd³⁹. Pomocí těchto brzd by pak následně měla vzniknout taková dělba moci, jež je založena na vzájemné rovnováze mocí⁴⁰. Zde totiž narážíme na další slabinu čistého principu dělby moci, již si povšiml už např. i Montesquieu nebo

³⁴ Viz HOLLÄNDER, Pavel. Základy všeobecné státovédy. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 326.

³⁵ KYSELA, J., c. d., s. 164 an.

³⁶ MÖLLERS, Christoph. The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers. Oxford University Press, 2013, s. 45.

³⁷ BARBER, N., c. d., s. 70 an.

³⁸ Tamtéž, s. 70–71.

³⁹ HOLLÄNDER, P., c. d., s. 326–327.

⁴⁰ MÖLLERS, C., c. d., s. 46.

Madison⁴¹ – síla a vliv moci zákonodárné. Kromě zavedení vzájemných brzd tak zmínění autoři volali po rozdělení moci zákonodárné mezi více institucí.

Otázkou však zůstává, obdobně jako v předchozí subkapitole, co konkrétně má být bržděno a vyvažováno. Za prvé je potřeba, abychom v rámci státní moci jako celku určitým způsobem rozčlenili instituce, funkce a osoby. Za druhé bychom měli mezi mocemi či v rámci nich zavést určité brzdy. Kde však najít konkrétní aplikaci těchto prvků? Mám za to, že je zapotřebí podívat se na jednotlivé formy vlády, aby se dalo zjistit, jakými způsoby mohou být tyto prvky promítnuty do konkrétního fungování státní moci⁴².

1.4 Vládní formy

Prvky principu dělby moci mohou být aplikovány velmi rozličně. V konkrétním případě bude vždy také záležet na historických, politických a jiných okolnostech, které modelují příslušnou podobu dělby moci. Pokud vezmeme v potaz ty nejelementárnější znaky té či oné formy vlády, můžeme dojít ke členění na modely vycházející z koncentrace mocí, dualismu mocí a kooperace mocí, jak činí Klokočka⁴³. Obdobně také Neubauer člení demokratické ústavní systémy na ty založené na oddělenosti mocí, které nazývá prezidentské, a na ty, jež jsou založeny na spolupůsobení exekutivy a legislativy⁴⁴. Přidržíme-li se Klokočky, hlavním představitelem modelů zakládajících se na koncentraci mocí je režim vlády konventu, hlavním představitelem modelů zakládajících se na oddělenosti či dualitě mocí je prezidentský režim vlády a nakonec hlavním představitelem modelů zakládajících se na kooperaci mocí je parlamentní režim vlády⁴⁵.

1.4.1 Koncentrace mocí; švýcarské direktorium

Uvážíme-li myšlenky referované např. Lockem, Montesquieum nebo Madisonem, museli bychom modely založené na koncentraci mocí zavrhnout. Ve státech, které uplatňují doktrínu demokratického právního státu, se s těmito modely nesetkáme, a když už, tak v jejich modifikované podobě⁴⁶.

⁴¹ Viz výklad v podkapitole 1.2 této diplomové práce.

⁴² Viz také RESCHOVÁ, Jana, Miluše KINDLOVÁ, Jan GRINC, Ondřej PREUSS a Marek ANTOŠ. Státověda: stát, jednotlivec, konstitucionalismus. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 264.: „Dnes je uvedený princip dělby moci také jedním z kritérií pro klasifikaci forem vlád a pro zavedení pravidel pro neslučitelnost výkonu funkcí (...)“.

⁴³ KLOKOČKA, Vladimír. Ústavní systémy evropských států: (srovnávací studie). 2. vyd. Praha: Linde, 2006, s. 144.

⁴⁴ NEUBAUER, Zdeněk. Státověda a teorie politiky. 3. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2006, s. 205.

⁴⁵ KLOKOČKA, V., c. d., s. 145, 156 a 168.

⁴⁶ Podle Klokočky je takovým modifikovaným modelem koncentrace mocí ústavní systém Švýcarska, viz tamtéž, s. 152.

Opět, vyjdeme-li z Klokočky, označili bychom švýcarský direktoriální režim za nástupce vlády konventu⁴⁷, jelikož i zde spatřujeme prvky především koncentrace mocí, avšak i s ohledem na federativní povahu švýcarského státu. Zákonodárny sbor, nazývaný Spolkové shromáždění, je členěn na dvě komory. Národní rada reprezentuje veškeré obyvatelstvo, zatímco Rada stavů je reprezentantem jednotlivých kantonů. Moc výkonnou tvoří Spolková rada, která je velmi výrazně ovlivňována zákonodárným sborem⁴⁸. Důležité je také upozornit na institut referenda, který vysoce ovlivňuje výkon státní moci, a v závislosti na tom, o čem se rozhoduje, je pak referendum buď obligatorní, nebo fakultativní⁴⁹.

Mám za to, že z povšechného popisu fungování švýcarského direktoria vyplývá poměrně netradiční aplikace prvků principu dělby moci. Jde o institut referenda, v němž bychom mohli spatřovat prvek brzdy vůči přespříliš mocnému zákonodárnému sboru. Paradoxně tak můžeme tvrdit, že nalézáme princip dělby moci v systému, jenž je založen na jejich koncentraci, a to právě skrze institut referenda⁵⁰. Jak již bylo zmíněno na počátku této subkapitoly, modely založené na koncentraci mocí se ve státech, jež uplatňují doktrínu demokratického právního státu, nevyskytují. V těchto státech převládají formy prezidentské a parlamentní.

1.4.2 Dualismus a kooperace mocí; prezidentské a parlamentní režimy

Jak už vyplývá z předchozího výkladu v subkapitole 1.3.1, je to prezidentská forma vlády, kde se princip striktně oddělených mocí projevuje nejvíce. Naopak parlamentní formy vlády jsou flexibilnější, co se týče aplikace prvků principu dělby moci. V obou formách vlády lze nalézt podobnosti i rozdíly⁵¹. Důležitou roli přitom hraje jev, jenž by se dal nazývat legitimizačním náskokem⁵². V prezidentských režimech odvozují prezident, jakožto hlava výkonné moci, a parlament – zákonodárny sbor – svoji moc přímo od lidu, respektive od lidové volby. Tak tomu není ve většině parlamentních režimů, kde bývá lidem přímo legitimovanou institucí pouze parlament. Vyvodit tak lze úzkou vazbu mezi principem dělby moci a vládou lidu⁵³.

⁴⁷ K tomuto blíže viz tamtéž.

⁴⁸ Výkonná rada by se dala označit jako „parlamentní výbor“, viz tamtéž, s. 154.

⁴⁹ Pokud hovoříme o principu dělby moci, tak dle Kysely ten nemůže existovat v systému, jenž je založený pouze na obligatorním referendu, viz KYSELA, J., c. d., s. 205.

⁵⁰ Viz také tamtéž: „Příklad referenda nám ukázal možnost přecházet mezi dělbou (sdílením) a jednotou moci.“

⁵¹ Viz PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 1998, s. 108–110.

⁵² KYSELA, Jan. Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, s. 285.

⁵³ Také Tomoszek pokládá za prvek principu dělby moci v první řadě vzájemné soupeření mocí, jehož prostřednictvím se mj. realizuje i kontrola státní moci lidem, proto je princip dělby moci úzce spojen

Mezi shodné znaky prezidentských a parlamentních režimů řadí Pavlíček zejména klíčové postavení parlamentu, co se týče výkonu zákonodárné moci, instituty volného mandátu, suspenzivního veta a ústavního soudnictví⁵⁴.

Rozdíly uvedených režimů Pavlíček spatřuje v potřebnosti vyslovení parlamentní důvěry vládě v parlamentních režimech, v neslučitelnosti vládního a poslaneckého mandátu v prezidentských režimech a v možnosti rozpuštění parlamentu prezidentem v parlamentních režimech⁵⁵. Moc výkonná je tak v prezidentských režimech samostatnější, jelikož vláda nepotřebuje svolení parlamentu k fungování, prezidentovo jmenování je zde dostatečně legitimní. Nemožnost rozpuštění parlamentu prezidentem a inkompatibilita osob moci výkonné s mocí zákonodárnou jsou pak projevem nezávislosti moci, respektive oddělenosti moci z personálního hlediska⁵⁶.

1.4.3 Poloprezidentské režimy

Jak píše Sartori: „*Zklamat nás může jak prezidentský, tak parlamentní systém, zvláště když se vyskytují v čisté formě. To nás nutí hledat „smíšené“ řešení, politickou formu, která stojí na křižovatce těchto dvou systémů a čerpá z obou*“⁵⁷.

Duverger řadí mezi znaky poloprezidentského režimu všelidovou volbu prezidenta, jeho značné pravomoci a parlamentu odpovědnou vládu, což se neliší od pojetí Sartoriho, nicméně je třeba poznamenat, že Sartori nesouhlasí s Duvergerovým pojetím poloprezidentského režimu jako střídání parlamentního a prezidentského režimu v závislosti na tom, zda je, nebo není shodná parlamentní a prezidentská většina⁵⁸.

Poloprezidentské režimy lze dle Shugarta a Careyho ještě členit na dva subtypy: premiérský presidencialismus a prezidentský parlamentarismus⁵⁹. Rozdíl bude spočívat v tom, který ústavní činitel kontroluje vládu. V premiérském presidencialismu bude kontrolovat vládu předseda vlády, v prezidentském parlamentarismu bude kontrolovat vládu prezident.

i s ústředním principem demokracie – principem vlády lidu, viz TOMOSZEK, Maxim. Podstatné náležitosti demokratického právního státu. Praha: Leges, 2015, s. 88.

⁵⁴ PAVLÍČEK, V., c. d., s. 108–109.

⁵⁵ Tamtéž, s. 110.

⁵⁶ Stejně tak popisuje i Holländer první prvek principu dělby moci – oddělenost, samostatnost a nezávislost moci, viz HOLLÄNDER, P., c. d., s. 326.

⁵⁷ SARTORI, Giovanni. Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001, s. 128.

⁵⁸ Viz tamtéž, s. 131.

⁵⁹ Viz KYSELA, J. Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády, s. 181–182.

Podle Sartoriho je klíčovým prvkem poloprezidentského režimu duální autorita v rámci moci výkonné. „*Poloprezidentský systém je „polo“, protože prezidentský systém půlí tím, že monocentrickou strukturu autority nahrazuje duální strukturou autority. V prezidentském systému prezidenta před vměšováním ze strany parlamentu chrání princip rozdělení moci. Poloprezidentské systémy naopak fungují na bázi sdílené moci: Prezident musí sdílet moc s ministerským předsedou a ministerský předseda musí zase mít nepřetržitou podporu parlamentu*⁶⁰.“

1.5 Dílčí závěr

V předchozích kapitolách byl popsán princip dělby moci v trialistické verzi. Jeho hlavní funkcí je zabránění koncentrace moci v jediné osobě nebo orgánu, jelikož takový jev je nežádoucí z důvodů, které identifikovali už např. Montesquieu nebo Locke⁶¹. Za tímto účelem proto chápeme princip dělby moci jako potřebu zakládat instituce moci zákonodárné, výkonné a soudní, mezi které jsou určitým způsobem přidělovány funkce a v určitých případech oddělovány osoby. Tyto instituce pak také měly fungovat na bázi interakcí⁶². Prvky principu dělby moci byly následně promítnuty do jednotlivých vládních forem, kde bylo ještě doplněno, že princip dělby moci je úzce navázán na princip vlády lidu⁶³.

⁶⁰ SARTORI, G., c. d., s. 128.

⁶¹ Viz výklad v podkapitole 1.2.

⁶² K tomuto blíže viz výklad v subkapitole 1.3.2.

⁶³ Viz výklad v podkapitole 1.4.

2. Princip dělby moci a dělba moci v Evropské unii

2.1 Princip institucionální rovnováhy („institutional balance“)

V literatuře je nahlíženo na možnost aplikace principu dělby moci v Evropské unii spíše skepticky. Důvody této neaplikovatelnosti mohou vycházet například z textu zakládacích smluv Evropské unie⁶⁴. Nejčastěji se však argumentuje prostým faktem, že princip dělby moci je primárně šitý na míru státu⁶⁵. V této souvislosti SDEU v rámci své rozhodovací činnosti definoval princip institucionální rovnováhy, jenž je „*pro dvůr substitutem za princip dělby moci, který měl v původní Montesquieuho filozofii za cíl ochránit jednotlivce před zneužitím moci*“⁶⁶.“ Podle Christiansena se pojem institucionální rovnováhy obecně chápe jako princip, podle něhož v rámci institucionálního trojúhelníku⁶⁷ nesmí mít jedna instituce větší váhu nebo vliv při rozhodování o záležitostech Evropské unie než ostatní dvě⁶⁸. Obdobně i Jacqué poznamenává: „*Princip institucionální rovnováhy neimplikuje to, že autoři smluv zakládají vyvážený systém dělby moci, nýbrž to, že dávají každé instituci stejnou váhu (...)*“⁶⁹.“ Je však opět třeba upozornit, že se jedná o princip vytvořený judikaturou SDEU, který při jeho vyslovení v zásadě interpretoval ducha, na jehož základě je vystavěno uspořádání moci v institucích Evropské unie. Lze tak polemizovat nad tím, zdali princip institucionální rovnováhy poukazuje na to, jak to v Evropské unii skutečně je, co se týče uspořádání moci zákonodárné a výkonné, nebo zdali poukazuje na to, jak uspořádání moci zákonodárné a výkonné má v Evropské unii vypadat s přihlédnutím k účelu, jež Evropská unie plní. Na základě výše uvedeného je dle mého názoru zapotřebí přistupovat ke zkoumání uspořádání moci v Evropské unii z hlediska funkcí⁷⁰.

⁶⁴ MÖLLERS, C., c. d., s. 169–170. Möllers zde poukazuje na článek 13, odstavec 1. Smlouvy o Evropské unii, kde jsou vyjmenovány instituce Evropské unie bez zařazení k příslušné moci. Podobně i články 14, 15, 16 a 17 Smlouvy o Evropské unii přiznávají určité funkce příslušným institucím, opět však bez kontextu jejich zařazení k moci zákonodárné, výkonné nebo soudní. Státy však tradičně princip dělby moci v ústavě reflektují.

⁶⁵ Viz CONWAY, Gerard. The limits of legal reasoning and the European Court of Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 172–173.

⁶⁶ JACQUÉ, Jean-Paul. The principle of institutional balance. Common Market Law Review, Vol. 41, No. 2, 2004, s. 384.

⁶⁷ Tento trojúhelník tvoří Parlament, Rada a Komise.

⁶⁸ CHRISTIANSEN, Thomas. The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive ‘Institutional Balance’? In: BIONDI, Andrea (ed.), Piet EECKHOUT (ed.) a Stefanie RIPLEY (ed.). EU law after Lisbon. New York: Oxford University Press, 2012, s. 226. Po přijetí Lisabonské smlouvy však Christiansen vidí institucionální rovnováhu v rámci tohoto trojúhelníku jako překonanou, zejména s ohledem na zavedení postu předsedy Evropské rady a nové role vysokého představitele Evropské unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, viz tamtéž, s. 227 an.

⁶⁹ JACQUÉ, J.-P., c. d., s. 383.

⁷⁰ K obdobnému závěru dochází i Möllers, viz MÖLLERS, C., c. d., s. 171.: „*Kde bychom měli začít aplikovat náš koncept dělby moci? Ne u institucí, které – jako například Komise – jsou relativně unikátní, nýbrž raději*

2.1.1 Moc zákonodárná

Při výkladu jednotlivých mocí je příhodné začít mocí zákonodárnou, jelikož podle Locka se od ní odvíjí a jsou jí podřízeny všechny ostatní moci⁷¹. Kysela charakterizuje moc zákonodárnou jako moc vytvářet obecná pravidla jednání⁷². V systému pramenů unijního práva, jejichž obsahem jsou obecná pravidla jednání, rozlišujeme primární prameny práva Evropské unie, v nichž jsou zahrnuty mezinárodní smlouvy uzavřené členskými státy, a sekundární prameny práva Evropské unie, k jejichž přijímání zmocňuje primární právo unijní orgány a které se vyskytují v různých formách v závislosti na metodě a účelu úpravy⁷³.

Změny primárního práva Evropské unie mohou být realizovány různými postupy přijímání: postupem řádným, zjednodušeným a postupem skrze tzv. evolutivní klauzule. Zvláštní úprava je zavedena pro proces přijímání nového členského státu do Evropské unie, kdy lze také hovořit o změně primárního práva Evropské unie. V každém případě bude mít při změně zakládacích smluv poslední slovo stát, respektive jeho parlament, popř. i lid v referendu, ačkoli se na těchto změnách ve větší, či menší míře podílejí i unijní orgány, zejména institucionální trojúhelník a Evropská rada⁷⁴.

Sekundární prameny práva Evropské unie vyjmenovává článek 288 SFEU a jsou jimi nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska⁷⁵. SFEU rozlišuje postupy, skrze které se tyto právní akty přijímají na řádný legislativní postup, a zvláštní legislativní postupy⁷⁶.

Na řádném legislativním postupu se podílí Komise v podobě zákonodárné iniciativy a posléze projednávají předmětný právní akt Rada s Parlamentem, a to až ve třech čteních⁷⁷. Ačkoli se zdá postavení Komise jakožto navrhovatele právních aktů v řádném legislativním procesu velmi silné, je třeba přihlídnout k článkům 225 a 241 SFEU⁷⁸. Dalo by se tak mluvit

u pravomocí, tedy u otázky, kde bychom mohli najít moc zákonodárnou, výkonnou a soudní v rámci evropských institucí?“

⁷¹ Viz výklad v podkapitole 1.2.

⁷² KYSELA, J. c. d., s. 153.

⁷³ Viz TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a Jiří MALENOVSKÝ. Právo Evropské unie. Praha: Leges, 2013, s. 100 a 107.

⁷⁴ K tomuto blíže viz tamtéž, s. 191–194. Je ale třeba upozornit na to, že v rámci řádného postupu na základě čl. 48 Smlouvy o Evropské unii při přijímání změn primárních smluv není třeba souhlasu žádného orgánu Evropské unie, viz čl. 48 Smlouvy o Evropské Unii, Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 13–46.

⁷⁵ Viz čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské Unie, Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 47–200.

⁷⁶ Viz čl. 289 odst. 1 a odst. 2 SFEU.

⁷⁷ K tomuto blíže viz čl. 294 SFEU.

⁷⁸ Tyto články dávají možnost Parlamentu a Radě požadovat po Komisi, aby předložila vhodný návrh ve věcech, u nichž má Parlament a Rada za to, že je k provedení Smluv potřeba aktu Evropské unie. Pokud žádný návrh nepředloží, bude potřeba sdělit důvody, pro které Komise návrh nepředložila.

o „nepřímé zákonodárné iniciativě“ Rady a Parlamentu⁷⁹. Podobně i prezident USA má pravomoc doporučit Kongresu opatření, která považuje za vhodná a užitečná⁸⁰. Avšak vzhledem k panující doktríně relativně silné striktní oddělenosti mocí v horizontální dělbě moci USA nedokáže prezident vyvinout potřebný tlak vůči Kongresu, aby předmětné opatření skutečně inicioval⁸¹. Na druhou stranu v modelu kooperace mocí České republiky má přímé právo zákonodárné iniciativy jak hlavní exekutivní orgán (vláda), tak parlament⁸². Mám tak za to, že v oblasti zákonodárné iniciativy se projevuje princip institucionální rovnováhy, poněvadž Smlouvy dávají každému orgánu v rámci institucionálního trojúhelníku relativně stejnou váhu. Poněkud slabší postavení Rady a Parlamentu je kompenzováno skrze zmíněnou „nepřímou zákonodárnou iniciativu“. Lze také říct, že materiálně je institucionální rovnováha v oblasti zákonodárné iniciativy intenzivnější v systému kooperace mocí České republiky, než je tomu v Evropské unii.

Dále se v literatuře objevují názory, že interakce mezi Parlamentem a Radou v procesu řádného legislativního postupu připomínají fungování dvoukomorového parlamentu⁸³. Domnívám se, že lze hovořit i o bikamerálním parlamentu běžného typu, když podle Wintra⁸⁴ se tato běžnost projevuje v okolnosti, že jedna z komor reprezentuje lid jako celek, což by v případě Evropské unie byl Evropský parlament, a druhá komora reprezentuje zájmy zvláštní, v Evropské unii zájmy členských států, které jsou reprezentovány Radou. Domnívám se, že i celkové nastavení moci zákonodárné v rámci horizontální dělby moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie připomíná fungování moci zákonodárné ve federativním státě, konkrétně USA⁸⁵. O paralele horizontální a vertikální dělby moci bude pojednáno níže.

Relevantní je také srovnání s Německem, konkrétně podobnost Rady a Spolkové rady⁸⁶. Totiž obdobně jako se Rada skládá ze zástupců jednotlivých členských států, skládá se Spolková rada ze zástupců zemských vlád. Navíc ačkoli Spolková rada není dle německé ústavy

⁷⁹ GIANFRANCESCO, Eduardo. The European Commission. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 701.

⁸⁰ Viz část I., oddíl 3. Ústavy USA.

⁸¹ To, zdali bude mezi prezidentem USA a Kongresem docházet k soupeření, nebo převážně ke spolupráci, bude ve velké míře záviset na rozložení politických stran v Kongresu. Ve vztahu Parlament-Komise hraje stranická dynamika výrazně menší roli.

⁸² Viz čl. 41 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

⁸³ Viz CONWAY, G., c. d., s. 177.

⁸⁴ WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 91. Wintr zde komparuje fungování komor Parlamentu České republiky a fungování parlamentů, především pak horních komor jiných zemí.

⁸⁵ Tato podobnost spočívá především v rovnocennosti komor a v určitých případech i v ustavování dohodovacího výboru, viz část I., oddíl 7. Ústavy USA.

⁸⁶ Viz CONWAY, G., c. d., s. 178.

vnímána jako druhá komora parlamentu⁸⁷, tak „v záležitostech EU vystupuje jako zcela plnohodnotná (druhá) parlamentní komora, zejména se v pozici „komory vnitrostátního parlamentu“ samostatně účastní kontroly dodržování zásady subsidiarity, jakož i jiné komunikace s Evropskou komisí⁸⁸.“

Fakticky tedy lze dle mého názoru mluvit o materiální podobnosti Rady a Senátu v USA vzhledem k rovnocennosti obou „horních komor“ v řádném legislativním procesu vůči jejich protějškům zastupujícím lid jako celek, nicméně z hlediska formy se Rada spíše podobá Spolkové radě v Německu, jelikož obě instituce nejsou Smlouvami, respektive ústavou Spolkové republiky Německa za parlamentní komory označeny a ani tak nejsou obecně vnímány. Nicméně je třeba říct, že podstatná je především podobnost Spolkové rady a Rady spočívající v tom, že jsou složeny ze zástupců vlád jednotek, tedy rozdílně od Senátu v USA⁸⁹.

Je však nutno připomenout, že i Komise má poměrně významný vliv v samotném procesu projednávání legislativního návrhu. Na základě článku 294 odst. 9 SFEU dokáže Komise skrze odmítavé stanovisko vyvolat potřebu jednomyslnosti v Radě k přijetí legislativního návrhu. Mám tak za to, že na základě výše řečeného je řádný legislativní postup ovládnut principem institucionální rovnováhy, ačkoli postavení Komise ve zmíněném postupu považuji za relativně slabší, než je postavení Rady a Parlamentu. To je však dle mého názoru mimo jiné kompenzováno právem přímé zákonodárné iniciativy Komise. Jak bylo řečeno výše, Rada a Parlament mohou iniciovat řádný legislativní proces pouze nepřímo.

Na rozdíl od řádného legislativního postupu nejsou zvláštní legislativní postupy upraveny jednotně. „Odlišnosti od řádného legislativního postupu mohou spočívat v tom, že Rada o návrhu nerozhoduje kvalifikovanou většinou (ale např. jednomyslně), nebo konečně v tom, že Rada a Evropský parlament o návrhu nerozhodují společně⁹⁰.“ Dále pak v závislosti na tom, který orgán (Rada nebo Parlament) je hlavním činitelem (ve většině případů je jím Rada), rozlišujeme konzultační postup, kdy si hlavní činitel vystačí „jen“ s nezávazným stanoviskem druhého orgánu, a režim přísnější, kdy hlavní činitel rozhoduje se souhlasem druhého orgánu⁹¹. Dle Edjahariana je rovnost Rady a Parlamentu ve zvláštních legislativních

⁸⁷ Stejně tak dle Smluv ani Rada není vnímána jako druhá parlamentní komora.

⁸⁸ GRINC, Jan. Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie. Praha: Leges, 2015, s. 38.

⁸⁹ Viz dodatek XVII. Ústavy USA.

⁹⁰ TOMÁŠEK, M. a kol., c. d., s. 203.

⁹¹ Viz tamtéž.

postupech jen iluzí, jelikož je to Rada, která má v mnoha případech poslední slovo⁹². V oblasti zvláštních legislativních postupů je tak dle mého názoru princip institucionální rovnováhy potlačován. Řekl bych tedy, že co se týče oblasti zvláštního legislativního postupu, projevuje se zde specifická povaha Evropské unie jakožto „uskupení“ suverénních států na smluvním základě, které si skrze Radu, tedy orgán mezivládní legitimacy, chtějí v některých záležitostech ponechat poslední slovo.

Komise v přenesené působnosti přijímá nelegislativní právní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné a byla-li k tomu Komise zmocněna přímo na základě právního aktu⁹³. Nelegislativním aktem může taktéž Komise provést legislativní akt na unijní úrovni, je-li to nutné⁹⁴. Conway o těchto aktech tvrdí, že se jedná o období státní sekundární normotvorby⁹⁵. Je důležité říct, že Rada a Parlament si ohledně aktů v přenesené pravomoci podle článku 290 stanovují podmínky přenesení⁹⁶. Především pak článek 290 odst. 2 písm. b) říká, že akt v přenesené pravomoci může vstoupit v platnost pouze tehdy, nevysloví-li ve lhůtě stanovené legislativním aktem Evropský parlament nebo Rada žádné námitky. Řekl bych, že toto nahrává principu institucionální rovnováhy, kdy v souladu s touto zásadou se na popsání pravomoci výrazně podílejí všechny orgány v tzv. institucionálním trojúhelníku⁹⁷.

2.1.2 Moc výkonná

Domnívám se, že na základě výkladu Hendrycha a kol. se s pojmem moci výkonné lze vypořádat tak, že bude definována jako souhrn činností, jež nelze kvalifikovat ani jako moc zákonodárnou, ani jako moc soudní⁹⁸. Jedná se o vymezení elegantní, nicméně pro naše účely je třeba pozitivně pojmenovat alespoň ty nejzásadnější funkce, které moc výkonná plní. „*Obrzně řečeno, v rukou moci výkonné je měšec i meč. Výkonná moc disponuje státními financemi, silovými prostředky i pravomocí provádět zákony, tj. uplatňovat je vůči jednotlivým občanům*⁹⁹.“ Mám tak za to, že těmi nejdůležitějšími funkcemi moci výkonné jsou tyto: sestavování, návrh a plnění státního rozpočtu a provádění zákonů jednak ve smyslu sekundární

⁹² EDJAHARIAN, Vérane. The Council. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 652–653.

⁹³ Viz čl. 290 odst. 1 SFEU.

⁹⁴ Viz čl. 291 odst. 2 SFEU.

⁹⁵ Viz CONWAY, G., c. d., s. 179.

⁹⁶ Viz čl. 290 odst. 2 SFEU.

⁹⁷ Např. v České republice přísluší kontrola sekundární legislativy výlučně moci soudní, konkrétně Ústavnímu soudu České republiky, v souladu s principem dělby moci, viz 87 odst. 1 písm. b) úst. zák. č. 1/1993 Sb.

⁹⁸ Viz HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016 s. 1–6.

⁹⁹ WINTR, J., c. d., s. 81.

normotvorby a jednak ve smyslu uplatňování norem obecně vůči adresátům těchto norem. Dále bych zde radil určování zahraniční a vnitřní politiky a jejich provádění¹⁰⁰.

Schválení státního rozpočtu patří mezi funkce moci zákonodárné, nicméně proces, který schválení předchází, tedy sestavení rozpočtu a jeho návrh zákonodárci, je již v gesci moci výkonné. Na základě předběžného odhadu výdajů, který je sestavován každým orgánem s výjimkou Evropské centrální banky, shrne Komise tyto odhady do návrhu rozpočtu Evropské unie¹⁰¹. Komise tak má v oblasti navrhování rozpočtu stejnou úlohu jako např. vláda v České republice¹⁰² nebo prezident v USA¹⁰³. Jak již však bylo naznačeno, konečné přijetí rozpočtu bude záviset na moci zákonodárné, poněvadž rozpočet Unie stanovuje zvláštním legislativním postupem Parlament a Rada¹⁰⁴. Plnění rozpočtu je pak opět kompetencí Komise, která tak činí ve spolupráci s členskými státy¹⁰⁵. Je nutné zmínit, že Komise nemá při těchto činnostech, tedy při sestavování a plnění rozpočtu, volné pole působnosti. Poměrně výrazné omezení vyplývá z nařízení, jež podle článku 322 řádným legislativním postupem stanoví Parlament a Rada po konzultaci s Účetním dvorem¹⁰⁶. V neposlední řadě Komise každoročně předkládá Parlamentu a Radě závěrečný účet¹⁰⁷.

Komise tak působí jako klasický vrcholný orgán moci výkonné, alespoň co se týče navrhování rozpočtu a závěrečného účtu a plnění rozpočtu. Domnívám se tak, že v navrhování rozpočtu a závěrečného účtu nalézáme projev principu dělby moci. Je ale také třeba poukázat na to, že Komise může až do svolání dohodovacího výboru návrh rozpočtu změnit¹⁰⁸, čímž získává relativně silné postavení v procesu přijímání rozpočtu. Mám tak za to, že v samotném procesu přijímání rozpočtu nalézáme projev principu institucionální rovnováhy.

¹⁰⁰ Toto řazení je však diskutabilní, protože pokud vycházíme ze subjektivního pojetí dělby moci, může určování zahraniční a vnitřní politiky být také pravomocí náležející k moci zákonodárné, což bude platit v dualistických režimech, tedy v režimech, které výrazně uplatňují princip striktně oddělených mocí.

¹⁰¹ Viz čl. 314 odst. 1 SFEU.

¹⁰² Viz čl. 42 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹⁰³ Viz část II., oddíl 201. The Budget and Accounting Act of 1921.

¹⁰⁴ Viz čl. 314 SFEU. Podobně i v Německu je zapotřebí souhlasu jak Spolkové rady, tak Spolkového sněmu, viz čl. 77, 78 a 110 Ústavy Německa. Stejně tak v USA je třeba souhlasu obou komor parlamentu, viz čl. I oddíl 7. Ústavy USA. V České republice přísluší pravomoc přijetí zákona o státním rozpočtu výhradně Poslanecké sněmovně, viz čl. 42 odst. 2 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹⁰⁵ Viz čl. 317 SFEU.

¹⁰⁶ Viz čl. 322 odst. 1 SFEU. Stejně tak jako např. v České republice stanovuje moc zákonodárná rozpočtová pravidla, viz zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

¹⁰⁷ Viz čl. 318 SFEU. Podobně i spolkový ministr financí předkládá každoročně Spolkovému sněmu a Spolkové radě účet, viz čl. 114 odst. 1 Ústavy Německa. Stejně tak vláda v České republice navrhuje státní závěrečný účet, viz čl. 42 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹⁰⁸ Viz čl. 314 odst. 2 SFEU.

Ačkoli funkčně se v případě sekundární normotvorby jedná o pravomoc, jež náleží moci zákonodárné (jedná se o tvorbu obecných pravidel jednání), je jejím nositelem orgán moci výkonné. „Výkonné moci tradičně již z její podstaty náleží „moc nařizovací“, jejímž obsahem je jednostranná organizace právních poměrů náležejících do její působnosti. Podstatnou součástí nařizovací moci exekutivy je vydávání obecně závazných právních předpisů – nařízení, která se mohou podle platného práva označovat různými názvy odlišujícími jejich původce¹⁰⁹.“ Na úrovni Evropské unie má tento druh předpisu obdobu v již zmíněných nelegislativních aktech, jež jsou vydávány Komisí¹¹⁰.

Ze Smluv vyplývá, že Komise je klíčovým orgánem i v oblasti uplatňování norem vůči jejich adresátům¹¹¹. Je však třeba říct, že činiteli v záležitostech vynucování pravidel, která plynou z pramenů práva Evropské unie, budou v drtivé většině případů vykonavatelé veřejné správy¹¹² jednotlivých členských států. Úloha Komise spočívá především v kontrole členských států při plnění jejich povinností vyplývajících ze Smluv¹¹³ a v rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, například v oblasti hospodářské soutěže¹¹⁴. Dle mého názoru také v tomto případě nalzáme projev principu dělby moci.

Neopominutelnou funkcí moci výkonné je taktéž určování a provádění zahraniční politiky¹¹⁵. V Evropské unii náleží určování cílů a obecných směrů zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské radě¹¹⁶. Provádění takto vytyčených cílů a obecných směrů náleží Radě ve spolupráci s vysokým představitelem Evropské unie pro SZBP¹¹⁷.

Fakticky tak mají největší vliv na oblast zahraniční politiky v Evropské unii Evropská rada a Rada¹¹⁸. V České republice, tedy v systému kooperace mocí, určuje zahraniční politiku vláda¹¹⁹. V USA, kde jsou moc zákonodárná a moc výkonná striktněji odděleny, se na ní

¹⁰⁹ PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 937.

¹¹⁰ Blíže k tomuto viz výklad v subkapitole 2.1.1.

¹¹¹ Viz čl. 17 odst. 1 SEU, kde se píše, že Komise zajišťuje uplatňování Smluv a opatření přijatých orgány na jejich základě.

¹¹² Blíže k tomuto pojmu viz HENDRYCH, D., c. d., s. 66–68.

¹¹³ Viz TOMÁŠEK, M. a kol., c. d., s. 178. Tyto povinnosti spočívají v provádění směrnic, vykonávání nařízení a v zohledňování zřizovacích smluv, viz tamtéž.

¹¹⁴ Viz tamtéž.

¹¹⁵ Např. Locke rozlišoval ještě moc federativní, kam řadil právě i vztahy se zahraničím, viz výklad v podkapitole 1.2.

¹¹⁶ Viz čl. 26 odst. 1 SEU.

¹¹⁷ Viz čl. 26 odst. 2 SEU.

¹¹⁸ Vyplývá to dle mého názoru z článku čl. 24 odst. 1 SEU.

¹¹⁹ Viz WINTR, J., c. d., s. 95. Nutno dodat, že vláda, která je odpovědná Poslanecké sněmovně, viz čl. 68 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb. Dominanci vlády v této oblasti podporuje i fakt, že k platnosti sjednání a ratifikace

podílejí prezident i Kongres, tam tedy kromě kooperace může docházet i k soupeření moci¹²⁰. Řekl bych, že co se týče určování zahraniční politiky, projevuje se zde specifická povaha Evropské unie jakožto „uskupení“ suverénních států na smluvním základě, obdobně jako v případě změn primárního práva a v oblasti zvláštního legislativního procesu. Určování zahraniční politiky je přenecháno pouze orgánům, které hájí zájmy členských států, a mají tedy mezivládní legitimitu¹²¹.

Určování a provádění vnitřních politik bude, co se týče států, podobné, jako je tomu v případě zahraniční politiky, tedy v České republice je hlavním aktérem vláda, zatímco v USA bude při určování vnitřní politiky potenciálně docházet ke tření, což vyplývá z duální struktury moci¹²². V Evropské unii je to dle čl. 15 odst. 1 SEU Evropská rada, kdo vymezuje obecné politické směry a priority. Také Radě je na základě SEU dána funkce vymezování politik¹²³. Důležitou roli zde také hraje Komise, která podporuje obecný zájem Evropské unie¹²⁴. Mezi její recentní významné počiny patří například soubor návrhů, které jsou součástí tzv. Zelené dohody pro Evropu¹²⁵.

Jelikož právě na půdě Evropské rady vznikají obecné směry politik, lze polemizovat o tom, že právě Evropská rada je vrcholným orgánem moci výkonné v Evropské unii. Podle Edjahariana však nelze o Evropské radě referovat jako o hlavě exekutivy Evropské unie z několika důvodů: *„Za prvé nelze pravomoci Evropské rady limitovat jen na ty výkonné, jelikož má např. i některé kvazi ústavodárné pravomoci. Za druhé nemá Evropská rada všechny prerogativy výkonné moci, např. nemá funkci vynucovací. K tomu nemá monopol v rámci moci*

mezinárodní smlouvy prezidentem je třeba kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, viz čl. 63 odst. 1 písm. b) a čl. 63 odst. 3, úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹²⁰ Viz KOZÁK, Kryštof, Jakub LEPŠ a Michal THIM. Zahraniční politika USA na začátku 21. století. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky, 2009, s. 49.: *„Vliv představy, že prezident je centrální osobou americké zahraniční politiky, lze pozorovat i v tendenci pojmenovávat mnohé zahraničně-politické doktríny jmény prezidentů. Na druhou stranu paradoxně platí, že americký Kongres a zejména jeho senátní komora mají v zahraniční politice daleko větší pravomoci než kterýkoliv jiný parlament na světě.“*

¹²¹ Viz také TERPAN, Fabien. Union Competence in CFSP. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 911–926.: *„Fakt, že SBZP není zakotvena ve sdílených pravomocích, nám připomíná specifickou a mezivládní povahu SBZP.“* O pojmu mezivládní legitimity bude pojednáno níže.

¹²² K tomuto blíže viz výklad v subkapitole 1.4.2.

¹²³ Viz čl. 16 odst. 1 SEU. Viz také EDJAHARIAN, V., c. d., s. 654.: *„(...) hraje Rada vedoucí roli při vymezování politik tím, že přijímá různé programy a plány.“*

¹²⁴ Viz čl. 17 odst. 1 SEU.

¹²⁵ K tomuto blíže viz Zelená dohoda pro Evropu [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné z: https://www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs.

výkonné, jelikož Lisabonská smlouva zachovává sdílenou výkonnou moc mezi Evropskou radou, Radou a Komisí¹²⁶.“

Celkově se mi tak zdá, a vyplývá to i z výkladu výše, že moc výkonná je v Evropské unii rozdělena především mezi Evropskou radu, Radu a Komisi, přičemž Evropská rada a Rada hrají roli orgánů politického vedení Evropské unie, zatímco Komise plní především administrativní úlohu a úlohu vynucovací, nicméně má také důležitou roli iniciátora a také jakéhosi „developer“ politik¹²⁷ vymezených Radou a Evropskou radou.

2.1.3 Moc soudní

V demokratickém právním státě hraje moc soudní nesmírně důležitou roli. Lze tvrdit, že důležitou, avšak od současného pojetí rozdílnou roli jí přiznává také Montesquieu, když ji pojmenovává jako jednu z mocí v jeho principu dělby moci a věnuje se i jejím atributům¹²⁸.

„Soudnictví lze definovat jako činnost nezávislých soudů jako státních orgánů vykonávanou podle stanovených pravidel a spočívající v závazném řešení konkrétních případů podle právních norem¹²⁹.“ Soudnictví lze členit na soudnictví civilní, soudnictví trestní, soudnictví správní a soudnictví ústavní, přičemž kromě těchto základních druhů soudnictví můžeme rozlišit ještě např. soudnictví volební, soudnictví pojišťovací, soudnictví pracovní, soudnictví obchodní a soudnictví vojenské¹³⁰. Moc soudní bude v první řadě náležet národním soudům, které budou vykonávat soudnictví v souladu nejen s národními, ale i evropskými prameny práva.

Moc soudní také vykonává Soudní dvůr Evropské unie. Ten je povolán k rozhodování o žalobách podávaných příslušnými subjekty na žádost vnitrostátních soudů o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva Evropské unie a v dalších případech uvedených v evropských pramenech práva¹³¹. *„Řízení před unijními soudy lze rozdělit na sporná řízení, nesporná řízení a řízení o opravných prostředcích. Nejčastější jsou sporná řízení, jejichž povaha se významně neliší od obdobných vnitrostátních řízení¹³².“* SDEU také vykonává

¹²⁶ EDJAHARIAN, Vérane. The European Council. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 624.

¹²⁷ Viz také GIANFRANCESCO, E., c. d., s. 688.

¹²⁸ Podle Kysely byl Montesquieu inspirován anglickými soudními porotami, když požadoval soudce z lidu, viz KYSELA, J. c. d., s. 115. Rozsudky mají být také pouze přesným zněním zákona, viz tamtéž, s. 116.

¹²⁹ WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. Civilní právo procesní. 9. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 19.

¹³⁰ Viz tamtéž, s. 24–25.

¹³¹ Viz čl. 19 odst. 3 SEU.

¹³² TOMÁŠEK, M. a kol., c. d., s. 402.

činnosti, které bychom z hlediska druhů soudnictví zařadili k soudnictví ústavnímu¹³³. Funkce SDEU se tak podobá funkci soudů anglosaské kultury, kde je tvorba precedentů běžnou součástí soudního rozhodování¹³⁴.

S výše zmíněným souvisí poznámka Rosenfelda, který porovnává SDEU, Nejvyšší soud USA a Spolkový ústavní soud v Německu. Podle něj je pouze Spolkový ústavní soud výslovně zmocněn ke kontrole ústavnosti a jako jediný byl k tomuto účelu i vytvořen¹³⁵. Je však třeba poznamenat, že se ze strany Rosenfelda jedná o vnímání skutečně formální, kdy zakládací smlouvy Evropské unie jsou brány jako klasické mezinárodní smlouvy, nikoli jako ústavní předpisy. SDEU a Nejvyšší soud USA také rozhodují o pravomocích, a to jak v oblasti vertikální, tak i horizontální dělby moci¹³⁶. Nelze tak přehlédnout podobnosti funkcí SDEU a soudů federativních států, již zmíněného Nejvyššího soudu USA nebo Spolkového ústavního soudu¹³⁷.

S ohledem na výše řečené je tak moc soudní v Evropské unii poměrně snadno identifikovatelná. Také jsou dle mého názoru pravomoci SDEU projevem principu dělby moci, jelikož plní obdobnou úlohu jako např. Nejvyšší soud USA nebo Spolkový ústavní soud.

2.1.4 Účetní dvůr a Evropská centrální banka

Účetní dvůr a Evropská centrální banka jsou nezávislé instituce, které mají obdobu ve vnitrostátních ústavních systémech, přičemž existují různé pohledy na jejich zařazení v rámci dělby moci. V této souvislosti se někdy hovoří o moci kontrolní a o moci bankovní jako o dalších složkách státní moci, a to vedle klasické triády státních mocí¹³⁸. Nicméně jen těžko

¹³³ Viz CONWAY, G., c. d., s. 313. SDEU měl a má významný vliv nejen na tvorbu primárních pramenů evropského práva, ale i právních principů, na kterých je založeno právo Evropské unie, zejména princip nadřazenosti práva Evropské unie vůči právu národnímu a princip přímého účinku práva Evropské unie.

¹³⁴ Podle Jacoba jsou precedenty fundamentálním nástrojem SDEU při tvorbě a ospravedlňování jeho rozhodnutí, viz JACOB, Marc. *Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 1.

¹³⁵ ROSENFELD, Michel. *Comparing Constitutional Review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court* [online]. [cit. 2022-07-16]. *International journal of constitutional law*, Vol. 4, No. 4, 2006, s. 620. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/icon/mol027>.

¹³⁶ Rosenfeld tento jev ukazuje na příkladech nařízení prezidenta Trumana v době korejské války v případě USA a rozhodování SDEU v záležitostech pravomocí institucionálního trojúhelníku, například že Parlament může podat žalobu na neplatnost vůči Komisi nebo Radě, pokud jejich akty zasahují do prerogativ Parlamentu, viz tamtéž, s. 622.

¹³⁷ Viz také tamtéž, s. 623.

¹³⁸ Viz také GERLOCH, Aleš a Jan TRYZNA. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*, roč. 47, č. 5, 2014, s. 265–266.: „*Tradiční mechanismus dělby moci, který počítal s mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, byl později doplněn o další instituce, jejichž charakteristika, úkoly i pravomoci nebyly s klasickými složkami státní*

Lze hovořit o moci tam, kde není rozhodovací pravomoc. Je však třeba poznamenat, že SEU řadí Účetní dvůr a Evropskou centrální banku mezi ty nejvýznamnější orgány Evropské unie¹³⁹. Mám tak za to, že s ohledem na cíl této diplomové práce je účelné věnovat se i těmto orgánům.

Nejvyšší kontrola je taková kontrola, která je „*vykonávaná specializovanými kontrolními subjekty nebo vykonavateli veřejné správy, již jsou obvykle ústavně upravenými a v rámci dělení veřejné moci vysoce postavenými a na ostatních státních mocích relativně nezávislými*“¹⁴⁰.

Evropská unie konstituuje zvláštní nezávislý kontrolní orgán – Účetní dvůr, jehož úkolem je kontrola účetnictví Evropské unie¹⁴¹. Účetní dvůr přezkoumává účetnictví všech příjmů a výdajů Evropské unie a rovněž přezkoumává účetnictví všech příjmů a výdajů každé z institucí nebo jiných subjektů zřízených Evropskou unií, pokud to jejich zřizovací akt nevylučuje¹⁴². Účetní dvůr je také nápomocen Parlamentu a Radě při výkonu jejich pravomocí při kontrole plnění rozpočtu¹⁴³. V některých záležitostech musí Parlament a Rada Účetní dvůr při tvorbě právních předpisů konzultovat¹⁴⁴. Stejně jako např. Nejvyšší kontrolní úřad v České republice a Spolkový účetní dvůr v Německu nemá Účetní dvůr při zjištění pochybení pravomoc ukládat nápravná opatření nebo sankce. Mám tak za to, že Účetní dvůr má svůj vzor v anglosaském systému kontrolních úřadů¹⁴⁵. Účetní dvůr je tak spíše pomocným orgánem především Parlamentu a Rady¹⁴⁶.

Samostatně lze možná také mluvit o moci bankovní jakožto další složce moci¹⁴⁷. Stejně jako ústavy některých států i Smlouvy zakotvují instituci moci bankovní – Evropskou centrální

moci dost dobře srovnatelné. Institucemi takového typu jsou kontrolní orgány, které mají specifické, relativně autonomní postavení vůči orgánům moci zákonodárné, výkonné i soudní.“

¹³⁹ Dle mého názoru to vyplývá z čl. 13 odst. 1 SEU. Účetní dvůr a Evropská centrální banka jsou totiž zmíněny ve výčtu orgánů Evropské unie vedle Parlamentu, Evropské rady, Rady, Komise a SDEU, i když na posledních místech.

¹⁴⁰ KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 99.

¹⁴¹ Viz čl. 285 SFEU.

¹⁴² Viz čl. 287 odst. 1 SFEU.

¹⁴³ Viz čl. 287 odst. 4 SFEU.

¹⁴⁴ Viz čl. 322 odst. 1 SFEU.

¹⁴⁵ K tomuto blíže viz KARFÍKOVÁ, M., c. d., s. 99–101.

¹⁴⁶ Viz také Fungování nejvyšších kontrolních institucí v zahraničí [online]. [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://www.europeum.org/articles/detail/437/fungovani-nejvyssich-kontrolnich-instituci-v-zahranici>: „Hlavní úkol Evropského účetního dvora je stanoven tak, že má pomáhat Radě Evropské unie a především Evropskému parlamentu uskutečňovat efektivní politickou kontrolu implementace rozpočtu a účtů Evropského společenství.“

¹⁴⁷ Z podobných důvodů jako mluvíme o samostatné moci kontrolní. Těmito důvody jsou především funkční nezávislost na ostatních složkách moci a systematické zařazení orgánu moci kontrolní nebo bankovní v ústavě mimo ostatní složky moci. Možným příkladem je Česká národní banka, která v rámci ústavy České republiky má vlastní systematické zařazení (vlastní hlavu) a má vlastní sadu pravomocí, které vykonává nezávisle na ostatních složkách moci, viz čl. 98 úst. zák. č. 1/1993 Sb. a § 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

banku¹⁴⁸, která společně s národními centrálními bankami tvoří Evropský systém centrálních bank¹⁴⁹. Evropská centrální banka v zásadě plní veškeré funkce centrální banky: např. spolu s národními centrálními bankami může vydávat eurobankovky¹⁵⁰, pro provádění svých operací otevírá účty úvěrovým institucím, veřejnoprávním subjektům a jiným účastníkům trhu¹⁵¹, obchoduje na finančních trzích a provádí úvěrové operace¹⁵², může požadovat minimální rezervy na úvěrových institucích usazených v členských státech¹⁵³ a také může nabývat a prodávat všechny typy devizových aktiv¹⁵⁴. Dalo by se říct, že v některém ohledu je i nadřizenou bankou národních centrálních bank, když např. stanovuje obecné zásady operací na volném trhu a úvěrových operací prováděných Evropskou centrální bankou nebo národními centrálními bankami včetně zásad pro vyhlášení podmínek, za nichž jsou národní centrální banky připraveny takové operace provádět¹⁵⁵.

Mám tak za to, že v rámci systému dělby moci mezi nejvyššími orgány Evropské unie zaujímá Evropská centrální banka podobnou roli jako národní centrální banky ve státech. Je však také nutno podotknout, že členské státy a jejich centrální banky, jejichž měnou není euro, si pravomoci v měnové oblasti podle článků 127 až 133 a 138 SFEU ponechávají¹⁵⁶.

Kromě plnění funkcí moci bankovní má Evropská centrální banka pravomoci i v oblasti moci zákonodárné. Konkrétně má být konzultována ke všem návrhům aktů Evropské unie v její působnosti a za určitých podmínek i vnitrostátními orgány ke všem návrhům právních předpisů z oblasti její působnosti¹⁵⁷. I např. v České republice centrální banka zasahuje, či spíše materiálně vykonává moc zákonodárnou, když vydává právní předpisy, avšak jen na základě zákonného zmocnění¹⁵⁸.

Domnívám se, že jak Účetní dvůr, tak Evropská centrální banka plní stejnou úlohu jako centrální banky a nejvyšší kontrolní úřady států, ačkoli jistý rozdíl vidím v tom, že v některých legislativních záležitostech je třeba, aby byly Účetní dvůr a Evropská centrální banka

¹⁴⁸ Viz čl. 13 odst. 1 SEU.

¹⁴⁹ Viz čl. 282 odst. 1 SFEU.

¹⁵⁰ Viz čl. 128 odst. 1 SFEU.

¹⁵¹ Viz čl. 17 Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, připojeného ke Smlouvám. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 230–250.

¹⁵² Viz čl. 18 odst. 1 Protokolu (č. 4), připojeného ke Smlouvám.

¹⁵³ Viz čl. 19 Protokolu (č. 4), připojeného ke Smlouvám.

¹⁵⁴ Viz čl. 23 Protokolu (č. 4), připojeného ke Smlouvám.

¹⁵⁵ Viz čl. 18 odst. 2 Protokolu (č. 4), připojeného ke Smlouvám.

¹⁵⁶ Viz čl. 282 odst. 4 SFEU.

¹⁵⁷ Viz čl. 127 odst. 4 SFEU.

¹⁵⁸ Viz čl. 79 odst. 3 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

konzultovány. Nicméně si nemyslím, že právo být konzultován je natolik podstatné, aby stavělo význam Účetního dvora a Evropské centrální banky naroveň institucionálnímu trojúhelníku a Evropské radě. Mám tak za to, že Účetní dvůr ani Evropská centrální banka nemají potenciál modifikovat institucionální rovnováhu v rámci horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie.

2.2 Personální dělba moci v Evropské unii

Čistý princip dělby moci požaduje, aby žádná osoba nadržela ve svých rukou funkce více mocí, pokud má být zajištěna svoboda¹⁵⁹. Vile označuje oddělenost osob jako „nejvíce dramatickou charakteristiku čistého principu dělby moci“¹⁶⁰.

Smyslem neslučitelnosti funkcí je především zabránění střetu zájmů. „*Je-li představitel orgánu moci zákonodárné především volen jako představitel moci zákonodárné, potom současné vykonávání funkce člena vlády není konzistentní s jeho rolí zákonodárce, byť by ústava takovou možnost nezakazovala. (...) Skutečností je, že jak ústavní teorie, tak politická praxe parlamentní formy vlády takovou možnost víceméně připouští a v různých variantách se nekontrolovaným a excesivním důsledkům většinového vládnutí nebrání*“¹⁶¹.

Evropská unie systém neslučitelností funkcí v rámci nejvyšších orgánů zavádí. Omezení v této oblasti platí pro poslance Parlamentu, kteří nesmí být členy vlády členského státu, členy Komise, soudci či generální advokáti SDEU, členy Výkonné rady Evropské centrální banky, veřejným ochráncem práv Evropských společenství, členy vybraných výborů, členy Evropské investiční banky či úředníky, již aktivně slouží některým institucím Evropské unie. Od voleb do Evropského parlamentu v roce 2004 je funkce člena Evropského parlamentu také neslučitelná s funkcí člena vnitrostátního parlamentu s tím, že je možné omezit poslance Parlamentu v oblasti inkompatibility i předpisy národními¹⁶². Logicky tak člen Parlamentu nemůže být současně ani členem Rady.

Pro soudce a generální advokáty SDEU jsou omezení taktéž velmi přísná¹⁶³. Soudci ani generální advokáti nesmějí vykonávat žádnou politickou nebo správní funkci. Neudělí-li Rada

¹⁵⁹ Viz výklad v subkapitole 1.3.1.

¹⁶⁰ VILE, M., c. d., s. 19.

¹⁶¹ RESCHOVÁ, Jana. Dělbba moci, funkcí nebo rolí. Několik úvah nad odkazem Ch. Montesquieua. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica, roč. 2010, č. 2, 2010, s. 114.

¹⁶² Viz čl. 6 Aktu ze dne 20. září 1976 o přímých všeobecných volbách zastupitelů do shromáždění. Úř. věst. L 278, 8.10.1976, s. 5 an.

¹⁶³ Princip neslučitelnosti funkcí soudce s jinými funkcemi lze také zařadit pod širší pojem nezávislosti soudů, viz WINTR, J., c. d., s. 124–127.

prostou většinou mimořádně výjimku z tohoto pravidla, nesmějí během funkčního období vykonávat žádnou výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost. Soudci i generální advokáti mají také povinnost čestného a zdrženlivého jednání při přijímání některých funkcí nebo některých výhod po skončení funkce¹⁶⁴.

Řekl bych, že v rámci této záležitosti je také vhodné rozčlenit orgány Evropské unie dle jejich legitimacy na orgány mezivládní (Rada a Evropská rada), federální (Parlament) a nadnárodní (Komise a SDEU,) jak tak činí Möllers¹⁶⁵. Z tohoto tedy vyplývá, že ani člen Komise nemůže být členem Rady.

Již bylo zmíněno, že parlamentní formy vlád tendují k flexibilitě v oblasti oddělenosti osob, zatímco dualistické režimy naopak poměrně přísně oddělují osoby v orgánech moci výkonné a zákonodárné, především zavádějí neslučitelnost poslaneckého a vládního mandátu¹⁶⁶. Může se tak zdát, že systém inkompatibility funkcí v Evropské unii je podobný tomu v dualistický režimech¹⁶⁷.

2.3. Brzdy a protiváhy v Evropské unii

Nedílnou součástí principu dělby moci je i princip brzd a protivah, který zajišťuje, že žádná moc nepřeváží nad druhou¹⁶⁸. Podle Holländera mezi tyto mechanismy patří: „*Ve vztahu zákonodárné a výkonné moci právo moci zákonodárné normativně (formou zákonů) určovat obsah, formu a prostředky činnosti výkonné moci. Dalšími prerogativami zákonodárné ve vztahu k výkonné moci jsou (...) vyslovování souhlasu s mezinárodními smlouvami, jmenování vyslanců, členů vlády (...) K oprávněním výkonné vůči zákonodárné moci zase zpětně patří právo suspenzivního veta (...) Zákonodárná moc je ve vztahu k moci soudní oprávněna určovat prostřednictvím zákonů obsah a formy činnosti soudů, jejich soustavu a postup řízení. Kontrolní brzdou působení soudní moci vůči moci zákonodárné je instituce ústavního soudnictví (...) Výkonná ve vztahu k moci soudní disponuje (...) právem jmenovat soudce. Ve vztahu soudní a výkonné moci je kontrolní mechanismus vytvářen institucí správního soudnictví¹⁶⁹.*“

2.3.1 Interakce moci zákonodárné a moci výkonné v Evropské unii

¹⁶⁴ Čl. 4 Protokolu (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie, připojeného ke Smlouvám. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 210–229.

¹⁶⁵ MÖLLERS, C., c. d., s. 168–169.

¹⁶⁶ Viz výklad v subkapitole 1.4.2.

¹⁶⁷ Blíže bude o tomto pojednáno níže.

¹⁶⁸ Viz výklad v subkapitole 1.3.2.

¹⁶⁹ HOLLÄNDER, P., c. d., s. 326–327. V citátu byly záměrně vypuštěny instituty, jejichž popis by byl ve vztahu k Evropské unii absolutně bez významu (např. institut ústavní žaloby, právo amnestie a právo milosti).

Určování obsahu, formy a prostředků činnosti moci výkonné přísluší v Evropské unii primárně jednotlivým zákonodárným sborům členských států, které tak činí skrze zákony¹⁷⁰. Kromě zákonů určují obsah, formu a prostředky moci výkonné také prameny práva Evropské unie, kde se tak činí hlavně skrze právně závazné akty sekundárního práva, tedy nařízeními, směrnicemi a rozhodnutími. Nařízení jsou víceméně obdobou zákonů, jelikož mají obecnou působnost, jsou závazná a mají přímý účinek¹⁷¹. Směrnice jsou poněkud jiného charakteru, jelikož ty jsou závazné, jen pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků je ponechána vnitrostátním orgánům¹⁷². Rozhodnutí má podobné účinky jako nařízení, pokud je normativního charakteru¹⁷³.

Právně závazné akty Evropské unie mohou být vydávány pouze v těch oblastech, ve kterých má Evropská unie pravomoc danou Smlouvami. Druhy pravomocí jsou členěny na výlučné, sdílené, koordinační a podpůrné¹⁷⁴. V oblasti výlučných pravomocí může vydávat zákonodárné akty pouze Evropská unie, členské státy pouze v případě, že k tomu byly Evropskou unií zmocněny nebo provádějí-li akty Evropské unie¹⁷⁵. V oblasti sdílených pravomocí vykonávají členské státy pravomoc v rozsahu, ve kterém ji Evropská unie nevykonala¹⁷⁶. V rámci koordinačních pravomocí Evropská unie určuje směřování hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti¹⁷⁷. V oblasti podpůrných pravomocí Evropská unie podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc¹⁷⁸.

Úprava druhů pravomocí v Evropské unii připomíná federativní uspořádání¹⁷⁹. Ačkoli to, zda je daný subjekt federativní, nebo unitární povahy, přímo nesouvisí s horizontální dělbou moci, domnívám se, že má dělení pravomocí z hlediska vertikálního významný dopad i na horizontální dělbu moci. Mám totiž za to, že např. Česká republika jakožto stát unitární, nikoli federativní by z tohoto hlediska mohla fungovat i bez horní komory parlamentu. Např.

¹⁷⁰ V České republice je ústředním principem zásada legality, která stanovuje závislost moci výkonné na vůli moci zákonodárné v oblasti uplatňování státní moci, viz čl. 2 odst. 3 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹⁷¹ Viz čl. 288 SFEU.

¹⁷² Viz tamtéž. Za určitých podmínek může mít i směrnice přímý účinek. Tou první je uplynutí implementační lhůty. Druhou podmínkou je, že přímý účinek musí být vertikálně vzestupný, tedy musí se jednat o vztah státu a jednotlivce, viz TOMÁŠEK, M. a kol., c. d., s. 72.

¹⁷³ Viz tamtéž, s. 111.

¹⁷⁴ Viz čl. 2 odst. 1, odst. 2, odst. 3 a odst. 5 SFEU.

¹⁷⁵ Viz čl. 2 odst. 1. k jednotlivým pravomocím viz čl. 3 SFEU.

¹⁷⁶ Viz čl. 2 odst. 2 SFEU. Patří sem ty záležitosti, které nenáleží do oblasti výlučných, koordinačních ani podpůrných pravomocí, viz čl. 4 odst. 1 SFEU.

¹⁷⁷ Viz čl. 2 odst. 3 SFEU.

¹⁷⁸ Viz čl. 2 odst. 5 SFEU.

¹⁷⁹ Např. v Německu je taktéž založeno výlučné a konkurující zákonodárství, viz čl. 70–74 Ústavy Německa.

v Německu nebo USA by zrušení té či oné komory parlamentu bylo s ohledem na federativní uspořádání těchto států značně problematické¹⁸⁰.

Poměrně rozsáhlé pravomoci má Evropská unie i při uzavírání mezinárodních smluv se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi¹⁸¹. Proces sjednávání mezinárodní smlouvy začíná u Rady, která ve většině případů¹⁸² na doporučení Komise vydá rozhodnutí, kterým dá zmocnění k zahájení jednání a jmenuje vyjednavče¹⁸³. Také uzavření dohody bude záviset na vůli Rady, tady už však ve spolupráci s Parlamentem¹⁸⁴. Ve většině případů bude třeba souhlas Parlamentu s uzavřením mezinárodní smlouvy¹⁸⁵. Někdy postačí Radě Parlament jen konzultovat¹⁸⁶. Podobné je nastavení v prezidentském režimu USA, kde prezident potřebuje k uzavření většiny mezinárodních smluv souhlas senátu za předpokladu, že se nejedná o tzv. executive agreement¹⁸⁷. Parlamentní režim České republiky vyžaduje, aby s uzavřením některých mezinárodních smluv vyslovily souhlas obě komory parlamentu¹⁸⁸. Domnívám se tak, že v otázce mezinárodních smluv jsou všechny tři výše uvedené modely podobné.

Zákonodárná moc také často dohlíží na jmenování vyslanců. V rámci Evropské unie plní funkci vyslanců delegace Evropské unie, poněvadž mezi jejich úlohy patří zastupování Evropské unie ve třetích zemích a při mezinárodních organizacích¹⁸⁹. Jsou pod vedením vysokého představitele pro SZBP a jednájí v úzké spolupráci s diplomatickými a konzulárními zastoupeními členských států¹⁹⁰. Tyto delegace jsou obsazovány pracovníky Komise a Evropské služby pro vnější činnost¹⁹¹. Vedoucí těchto delegací jsou jmenováni vysokým

¹⁸⁰ Blíže bude o vztahu mezi Evropskou unií a federalismem pojednáno níže.

¹⁸¹ Viz čl. 216 odst. 1 SFEU. Pravomoc má nejen tam, kde to Smlouvy stanoví, ale např. i tam, kde je to nezbytné k dosažení cílů stanovených Smlouvami v rámci politik Unie.

¹⁸² Odchytkou jsou mezinárodní smlouvy týkající se zahraniční a bezpečnostní politiky, kde Rada vydává předmětné rozhodnutí na doporučení vysokého představitele pro SZBP, viz čl. 218 odst. 3 SFEU.

¹⁸³ Viz čl. 218 odst. 3 SFEU.

¹⁸⁴ V závislosti na případě pak bude třeba souhlas Parlamentu s uzavřením mezinárodní smlouvy, viz čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU.

¹⁸⁵ Viz čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU.

¹⁸⁶ Viz čl. 218 odst. 6 písm. b) SFEU.

¹⁸⁷ Viz část II., oddíl 2. Ústavy USA.

¹⁸⁸ Viz čl. 10a a 49 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹⁸⁹ Viz čl. 221 odst. 1 SFEU.

¹⁹⁰ Viz čl. 221 odst. 2 SFEU.

¹⁹¹ Viz WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie, Mezinárodní vztahy, roč. 47, č. 1, 2012, s. 11: „Úzká spolupráce s komisí je nezbytná i v rámci delegací ve třetích zemích, kde se počítá s tím, že jen šéf delegace, politický odbor a odbor pro vnější komunikaci budou vysíláni ESVC. Pracovníky zabývající se technickými otázkami, například z pohledu partnerů často velmi důležitým rozdělováním finančních prostředků z evropských fondů a dohledem nad jejich využíváním, nadále vysílá ze svých řad Evropská komise.“

představitelem Evropské unie pro SZBP¹⁹² a jsou součástí personálu Evropské služby pro vnější činnost, nicméně moc zákonodárná se na jmenování vedoucích delegací podílí alespoň nepřímo, protože jmenování vysokého představitele pro SZBP podléhá schválení Parlamentem¹⁹³. V prezidentském režimu USA jmenuje vyslanec prezident, a to na radu a se souhlasem horní komory¹⁹⁴. V parlamentním režimu České republiky pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí prezident se spolupodpisem předsedy vlády¹⁹⁵. Mám tak za to, že co se týče pravomoci jmenování vyslanců, nalézáme zde projev principu dělby moci, konkrétně systému kooperace mocí, kdy stejně jako v případě parlamentního režimu České republiky dohlíží moc zákonodárná na jmenování vyslanců jen nepřímo.

Další prerogativou moci zákonodárné vůči moci výkonné také bývá vyslovování souhlasu se členy vlády. V Evropské unii podléhají členové Komise jako sbor schválení Parlamentem, čímž se Komise podobá vládě v parlamentním režimu České republiky¹⁹⁶, tedy systému kooperace mocí. Mám však za to, že se jedná o poměrně zjednodušené přirovnání, jelikož některé funkce, které vláda v parlamentním režimu České republiky obvykle plní, jsou na úrovni Evropské unie dány jinému orgánu či orgánům nežli Komisi, zejména pak Radě a Evropské radě¹⁹⁷.

V rámci doktríny brzd a protivah kontroluje moc výkonná moc zákonodárnou především institutem veta¹⁹⁸. Ačkoli pravomoc výslovně označenou jako veto ve Smlouvách nenalezneme, jisté náznaky veta lze dle mého názoru v určitých situacích pozorovat.

Pravomocí, která se dle mého názoru do určité míry podobá institutu veta, je pravomoc Evropské rady na návrh členského státu pozastavit řádný legislativní postup v oblasti justiční

¹⁹² Viz Rozhodnutí Rady 2010/427/EU ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. L 201, 3.8.2010, s. 30–40.

¹⁹³ Viz čl. 17 odst. 7 SEU.

¹⁹⁴ Viz část II., oddíl 2. Ústavy USA.

¹⁹⁵ Viz čl. 63 odst. 1 písm. e) a 63 odst. 3 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

¹⁹⁶ Viz čl. 17 odst. 7 SEU. Následně je možné i vyslovení nedůvěry Komisi ze strany Parlamentu, viz čl. 17 odst. 8 SEU. Rozdílně je tento mechanismus nastaven v prezidentských režimech, viz výklad v subkapitole 1.4.2. Je však také třeba říct, že existují režimy s tzv. negativním parlamentarismem, kde vláda nepodléhá souhlasu parlamentu a vládne, dokud jí není vyslovena nedůvěra.

¹⁹⁷ Dle mého názoru je zářným příkladem pravomoc určování zahraniční politiky. SEU se vyjadřuje v tomto ohledu tak, že Komise sice zastupuje Evropskou unii navenek, avšak s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky a dalších případů, které Smlouvy stanoví, viz čl. 17 odst. 1 SEU. SZBP je primárně v kompetenci Evropské rady, Rady a vysokého představitele pro SZBP, viz výklad v subkapitole 2.1.2.

¹⁹⁸ Důležitost tomuto institutu přiznával např. i Montesquieu, viz výklad v podkapitole 1.2.

spolupráce v trestních věcech¹⁹⁹. Pokud nedojde k dohodě Parlamentu, Rady a Evropské rady, mají členské státy možnost navázat posílenou spoluprací²⁰⁰.

Jistou podobnost s institutem veta nacházíme i v pravomoci Komise kdykoli během přijímání aktu EU změnit návrh aktu, který sama předložila, a to do doby, dokud Rada nerozhodne²⁰¹. Tato kompetence dává Komisi jistou míru kontroly nad procesem přijímání právního aktu, který sama navrhla. Nabíledni je tak podobnost Evropské rady, potažmo Komise s funkcí prezidenta, a to jak v systémech kooperace mocí, tak v systémech oddělenosti mocí.

2.3.2 Interakce moci zákonodárné a moci soudní v Evropské unii

Co se týče vztahu moci zákonodárné a moci soudní, zákonodárná moc je ve vztahu k moci soudní oprávněna určovat prostřednictvím zákonů obsah a formy činnosti soudů, jejich soustavu a postup řízení. Již bylo řečeno, že moc soudní, respektive soudnictví bude primárně doménou soudů členských států²⁰². Nicméně i na úrovni soustavy vrcholných orgánů Evropské unie se nachází instituce, jež vykonává soudnictví²⁰³.

Obsah a formy činnosti soudů, jejich soustava a postup řízení před SDEU jsou podrobněji upraveny ve SFEU a statutu Soudního dvora Evropské unie. Statut je právní povahou protokolem a je součástí Smluv, tedy primárního práva Evropské unie. V první řadě tak mají vliv na činnost, soustavu a postup před SDEU tvůrci Smluv, tedy členské státy. V druhé řadě mají vliv vrcholné orgány Evropské unie. Rada může rozhodnutím na žádost SDEU zvýšit počet generálních advokátů²⁰⁴. Rada také schvaluje jednací řád SDEU²⁰⁵. Rada a Parlament mají vliv na organizaci výboru, který vydává stanovisko k vhodnosti kandidátů na funkce soudce a generálního advokáta Soudního dvora a Tribunálu²⁰⁶. Parlament a Rada mohou skrze nařízení na návrh Komise po konzultaci se Soudním dvorem nebo na žádost Soudního dvora po konzultaci s Komisí vytvářet specializované soudy Tribunálu²⁰⁷. Některé další pravomoci, kterými vrcholné orgány Evropské unie ovlivňují SDEU, jsou uvedeny ve Statutu²⁰⁸.

¹⁹⁹ Viz čl. 82 odst. 3 SFEU. Obdobný institut nalezneme také v oblasti policejní spolupráce, viz čl. 87 odst. 3 SFEU.

²⁰⁰ Viz čl. 82 odst. 3 a čl. 87 odst. 3 SFEU.

²⁰¹ Viz čl. 293 odst. 2 SFEU.

²⁰² Viz výklad v subkapitole 2.1.3.

²⁰³ Viz *tamtéž*.

²⁰⁴ Viz čl. 252 SFEU.

²⁰⁵ Viz čl. 253 SFEU. Taktéž jednací řád Tribunálu vyžaduje souhlas Rady, viz čl. 254 SFEU.

²⁰⁶ Viz čl. 255 SFEU.

²⁰⁷ Viz čl. 257 SFEU.

²⁰⁸ Viz např. čl. 4 nebo čl. 13 Statutu.

Moc soudní kontroluje moc zákonodárnou skrze ústavní soudnictví. Smyslem ústavního soudnictví je rušení protiústavních aktů. Teorie rozlišuje abstraktní a konkrétní kontrolu ústavnosti v závislosti na tom, jestli potřeba přezkoumat ústavnost zákona vyplývá z konkrétní kauzy²⁰⁹. Kontrolu ústavnosti lze založit buď na principu koncentrovaného ústavního soudnictví, kdy existuje pouze jediný orgán oprávněný provádět kontrolu ústavnosti, nebo na principu difúzního ústavního soudnictví, kdy jsou oprávněny provádět kontrolu ústavnosti i obecné soudy²¹⁰. SDEU je svěřena pravomoc přezkoumávat legalitu legislativních a dalších aktů Evropské unie²¹¹. Za tímto účelem má pravomoc rozhodovat o žalobách, které jsou podány členskými státy nebo některými orgány Evropské unie pro porušení podstatných formálních náležitostí nebo pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci²¹². V případě opodstatněnosti žaloby prohlásí SDEU akt za neplatný od počátku²¹³. SDEU může také kontrolovat soulad mezinárodní smlouvy před jejím uzavřením se Smlouvami, pokud o to aktivně legitimované subjekty zažádají²¹⁴. Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, nemůže zamýšlená dohoda vstoupit v platnost, pokud nedojde ke změně dohody nebo ke změně Smluv²¹⁵. Domnívám se tak, že na základě pravomoci, jež je uvedena v čl. 263 SFEU, koná Soudní dvůr činnost koncentrovaného ústavního soudu provádějícího následnou abstraktní kontrolu ústavnosti a preventivní kontrolu ústavnosti mezinárodních smluv.

Je třeba poznamenat, že ústavní soudy členských států mají nejednoznačný postoj vůči SDEU jakožto jedinému orgánu, který je zmocněn ke kontrole ústavnosti pramenů práva Evropské unie. Nejde tu o soulad těchto pramenů se Smlouvami, nýbrž o jejich soulad s ústavami členských států. Ikonická je v této záležitosti judikatura Spolkového ústavního soudu²¹⁶.

Celkově se mi zdá, že interakce mezi mocí zákonodárnou a SDEU připomínají tradiční mechanismy principu dělby moci ve státech uplatňujících princip dělby moci. Již bylo řečeno,

²⁰⁹ Viz WINTR, J., c. d., s. 135.

²¹⁰ Viz SLÁDEČEK, Vladimír. Ústavní soudnictví. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 4 an.

²¹¹ Viz čl. 263 SFEU. V tom či onom případě se může jednat jak o akty normativní, tak i individuální.

²¹² Viz tamtéž.

²¹³ Viz čl. 264 SFEU.

²¹⁴ Viz čl. 218 odst. 11 SFEU.

²¹⁵ Viz tamtéž. Podobnost s preventivní kontrolou ústavnosti mezinárodních smluv je nabílední.

²¹⁶ K tomuto blíže viz WINTR, J., c. d., s. 219 an.

že funkce SDEU jsou projevem principu dělby moci, jelikož plní obdobnou úlohu jako např. Nejvyšší soud USA nebo Spolkový ústavní soud²¹⁷.

2.3.3 Interakce moci výkonné a moci soudní v Evropské unii

Ve vztahu k moci soudní disponuje moc výkonná právem jmenovat soudce. V prezidentské režimu USA jmenuje federální soudce prezident na radu a se souhlasem Senátu²¹⁸. V parlamentním režimu České republiky jsou jmenováni prezidentem, zde ovšem s kontrasignací předsedy nebo jím pověřeného člena vlády²¹⁹. Samostatně jmenuje prezident jen předsedu a místopředsedy Ústavního soudu, předsedu a místopředsedy Nejvyššího soudu z řad soudců tohoto soudu²²⁰ a nakonec předsedu a místopředsedu Nejvyššího správního soudu z řad soudců tohoto soudu²²¹.

Soudci Soudního dvora jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let po konzultaci s výborem zřízeným podle článku 255 SFEU²²² s tím, že každé tři roky dochází k obměně poloviny soudců²²³. Domnívám se tak, že podobně jako v případě určování zahraniční politiky je jmenování soudců SDEU specifickou pravomocí, která není vymezena na základě principu institucionální rovnováhy ani principu dělby moci, nýbrž na základě specifické povahy Evropské unie jakožto „uskupení“ suverénních států na smluvním základě, které si chtějí podržet záležitost mimořádného významu ve své kompetenci. Na druhou stranu nelze zapomínat na konzultační povinnost s výborem zřízeným podle článku 255 SFEU, jehož fungování ovlivňují rozhodnutí Rady na podnět předsedy Soudního dvora, přičemž v menší míře se na složení tohoto výboru podílí i Parlament²²⁴.

Ve vztahu soudní a výkonné moci je kontrolní mechanismus vytvářen institucí správního soudnictví. Stejně jako v případě moci soudní bude i správní soudnictví vykonáváno především správními soudy jednotlivých členských států. V rámci nejvyšších orgánů Evropské unie však dle mého názoru také nalezneme obdobu činnosti spočívající ve vydávání správních rozhodnutí. Typickým příkladem může být pravomoc Komise v oblasti pravidel hospodářské soutěže. Komise může na základě stížnosti nebo z vlastního podnětu svým rozhodnutím nařídít,

²¹⁷ Viz výklad v subkapitole 2.1.3.

²¹⁸ Viz část II., oddíl 2. Ústavy USA. Jedná se zejména o soudce Nejvyššího soudu USA, soudce odvolacích soudů a soudce obvodních soudů.

²¹⁹ Viz čl. 63 odst. 1) písm. i) a čl. 63 odst. 3 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

²²⁰ Viz čl. 62 písm. e) a f) úst. zák. č. 1/1993 Sb.

²²¹ Viz § 13 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

²²² Viz čl. 253 SFEU a 19 odst. 2 SEU.

²²³ Viz čl. 9 Statutu.

²²⁴ Viz čl. 255 SFEU.

aby podniky, které narušují hospodářskou soutěž, dané protiprávní jednání ukončily, a za tímto účelem jim Komise také může ukládat nápravná opatření²²⁵. Fyzické nebo právnické osoby mohou proti těmto aktům Komise brojit žalobou k SDEU podle článku 263²²⁶. Mám tak za to, že SDEU kromě jiného může plnit i úlohu správního soudu, jenž kontroluje počínání zejména Komise při vydávání rozhodnutí (správních aktů). Stejně jako v případě ústavního soudnictví se tak dle mého názoru jedná o projev principu dělby moci, kdy SDEU má úlohu správního soudu.

2.4 Dělbba moci a federalismus v Evropské unii

V předchozím výkladu byla vyslovena myšlenka, že ačkoli federalismus souvisí spíše s vertikální dělbou moci, má dle mého názoru také vliv na strukturu nejvyšších orgánů moci výkonné, zákonodárné a soudní²²⁷.

Když Hartley zkoumal federativní prvky v Evropské unii, přičemž vzorem mu byly federativní systémy USA a Kanady, zařadil tyto federativní prvky do dvou kategorií: za první prvky související s politickým systémem a za druhé prvky související s právním a soudním systémem²²⁸.

Podle Hartleyho se politický systém Evropské unie, tehdy Evropského společenství, lišil od politického systému federativního uspořádání především v těchto prvcích: neexistence lidem přímo voleného orgánu se zákonodárnými pravomocemi, nedostatečné pravomoci Evropské unie v oblasti některých klíčových politik (pro příklad vyjmenovává obranu, zahraniční vztahy, monetární politiku, občanství a imigraci), nedostatečné daňové pravomoci a neodpovědnost moci výkonné vůči orgánu, který je přímo volený lidem²²⁹.

Je nabíledni, že v současnosti je politický systém Evropské unie výrazně blíže politickému systému federace, než tomu bylo v době sepsání Hartleyho díla²³⁰. Lidem přímo volený orgán – Parlament – je dnes nositelem široké škály pravomocí v oblasti moci zákonodárné. Na určování zahraniční a bezpečnostní politiky se dnes podílí hned několik

²²⁵ Viz čl. 7 odst. 1 Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy. Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1–25.

²²⁶ Viz čl. 263 SFEU.

²²⁷ Viz výklad v subkapitole 2.3.1.

²²⁸ HARTLEY, Trevor. Federalism, courts and legal systems: the emerging constitution of the european community. *American Journal of Comparative Law*, Vol. 34, No. 2, 1986, s. 229.

²²⁹ Viz tamtéž, s. 230.

²³⁰ Viz také CONWAY, G., c. d., s. 185–186.

orgánů²³¹. Monetární politika je kromě národních centrálních bank prováděna také Evropskou centrální bankou²³². Dnes již je také zaveden institut občanství Evropské unie²³³. Poměrně výrazné pravomoci má Evropská unie i v oblasti imigrace²³⁴. Přímými daňovými pravomocemi Evropská unie stále nedisponuje, ačkoli jedním z jejích vlastních zdrojů je určité procento z odhadovaných příjmů států z DPH²³⁵. Neodpovědnost moci výkonné vůči Parlamentu je také minulostí²³⁶.

Mezi prvky související s právním a soudním systémem řadí Hartley: za prvé federální ústavu, jež by vymezovala sféru pravomocí náležející federaci a sféru pravomocí náležející jejím jednotkám; za druhé federální soud, mezi jehož pravomoci náleží autoritativní interpretace federální ústavy; za třetí federace musí mít pravomoc vydávat zákonodárné akty, jež jsou nadřazeny zákonodárným aktům jednotek a jsou účinné na celém území federace a jež mohou být kontrolovány ze strany federálního soudu; za čtvrté by měla mít federace právo navazovat diplomatické vztahy s cizími státy a právo s nimi uzavírat mezinárodní smlouvy; za páté zde mohou být federální pravidla, která limitují jurisdikci soudů jednotek²³⁷.

Jak již bylo popsáno, SFEU člení druhy pravomocí Evropské unie do čtyř kategorií, ze kterých je zřejmé, v jakých oblastech a v jak velkém rozsahu může Evropská unie uplatňovat moc²³⁸. Myslím si tak, že Evropská unie bezpečně naplňuje první atribut, který je příznačný pro právní a soudní systém federace. Druhý atribut bude dle mého názoru taktéž naplněn, totiž nejenže SDEU náleží autoritativní interpretace ústavy, ale také ústavu často doplňuje dalšími pravidly. Koneckonců o podobnosti federálních soudů a SDEU již byla také řeč²³⁹.

Mám za to, že také třetí atribut federace je Evropské unii vlastní. Ve vztahu k národním předpisům jsou nařízení, směrnice a rozhodnutí používány přednostně²⁴⁰. Ohledně účinnosti zákonodárných aktů na celém území je však nutno poznamenat, že na rozdíl od klasických

²³¹ Viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²³² Viz výklad v subkapitole 2.1.4.

²³³ Viz čl. 20 odst. 1 SFEU.

²³⁴ Např. Parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout opatření v oblasti podmínek vstupu, pobytu a pravidel, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají dlouhodobá povolení k pobytu, viz čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU.

²³⁵ Viz čl. 2 odst. 1 písm. b) Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom. Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1–10.

²³⁶ Viz čl. 17 odst. 8 SEU. Ačkoli je třeba dodat, že Komise nemá v rámci moci výkonné monopol, viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²³⁷ HARTLEY, T., c. d., s. 231.

²³⁸ Viz výklad v subkapitole 2.3.1.

²³⁹ Viz výklad v subkapitole 2.1.3.

²⁴⁰ Viz tamtéž.

federací existují v Evropské unii zvláštní režimy pro některé jednotky/státy. Typickým příkladem je zvláštní postavení Dánska, které se např. neúčastní přijímání opatření Rady navrhovaných podle části třetí hlavy V. Smlouvy o fungování Evropské unie²⁴¹. O pravomoci SDEU v oblasti kontroly zákonodárných aktů byla již také řeč²⁴². Stejně tak i čtvrtý atribut federace, tedy právo navazovat diplomatické vztahy s cizími státy a právo s nimi uzavírat mezinárodní smlouvy, je součástí pravomocí Evropské unie²⁴³.

Jaký význam má závěr, že Evropská unie je značně federalizována? Pro dělbu moci v Evropské unii to dle mého názoru znamená povinnost mít určité uspořádání nejvyšších orgánů, především pak zákonodárného sboru. Ten by měl být dvoukomorový, přičemž jedna komora hájí zájem mezivládní a druhá zájem federální²⁴⁴. Toto však také do jisté míry bude záviset na závěru, zdali lze hovořit o „evropském lidu“, poněvadž by následně orgán, jenž hájí zájmy federální, ztrácel na významu. Toto bude rozebráno níže.

Zároveň je třeba setrvat na nabytých pravomocích SDEU, jehož funkce se podobá soudům federativních států, a to např. Nejvyššího soudu USA nebo Spolkového ústavního soudu²⁴⁵.

2.5 Dělbba moci a demokracie v Evropské unii

Již bylo řečeno, že demokracie a princip dělby moci jsou instituty navzájem si blízké, konkrétně bylo řečeno, že princip dělby moci je úzce spojen s principem vlády lidu²⁴⁶. Evropská unie však v průběhu své existence často čelila a stále čelí kritice, co se týče její „demokratičnosti“. Je proto zapotřebí podívat se i na to, zda tento podle některých demokratický deficit ovlivňuje projevy principu dělby moci a dělbu moci vůbec v nejvyšších orgánech Evropské unie.

Podle Føllesdala a Hixe lze demokratický deficit spatřovat v těchto pěti okolnostech: za první evropská integrace posílila výkonnou moc a zhoršila pozici národních parlamentů při její kontrole; za druhé Parlament je příliš slabý; za třetí neexistují „evropské volby“; za čtvrté

²⁴¹ Viz čl. 1 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvám. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 298–302.

²⁴² Viz výklad v subkapitole 2.3.2.

²⁴³ Viz výklad v subkapitole 2.3.1. Je však třeba poznamenat, že tuto pravomoc mají i členské státy v rozsahu, který dalece překračuje situaci jednotek federace.

²⁴⁴ K analogii Parlamentu a Rady jakožto dvoukomorového zákonodárného sboru viz výklad v subkapitole 2.1.1.

²⁴⁵ Viz výklad v subkapitole 2.1.3.

²⁴⁶ Viz výklad v subkapitole 1.4.2.

Evropská unie je vzdálena voličům; za páté vlády mohou používat instituce Evropské unie jako výhybku, aby prosadily politiky, které nemohou prosadit v domovských státech²⁴⁷.

Osobně se mi zdá, že závěr o tom, zdali Evropská unie trpí demokratickým deficitem, bude záviset na úhlu pohledu konkrétního pozorovatele. Zde souhlasím s názorem Lenaertse, který tvrdí, že bez ohledu na to, jaký pohled je zastáván, porovnávání úrovně demokracie států a Evropské unie by se mělo brát s nadsázkou²⁴⁸. Místo měření úrovně demokracie v Evropské unii skrze její porovnávání se státy navrhuje použití Bogdandyho přístupu, podle kterého je Evropská unie založena na dualistické struktuře demokratické legitimacy, která se skládá nejen z „evropského lidu“, ale také z dalších skupin jednotlivců, kteří jsou organizováni podle „lidu členských států“²⁴⁹. Dodává, že takováto dualistická struktura nemá za cíl nahradit demokratickou strukturu států, jen se ji pokouší doplnit²⁵⁰.

Zmíněná dvojí legitimita, jak si ji vykládám, dle mého názoru částečně vylučuje potřebu zavádět demokratické prvky v Evropské unii. Funkcionáře, kteří zastávají pozice v klíčových orgánech Evropské unie (jedná se o Evropskou radu a Radu), už „lid členských států“, ať už přímo, či nepřímo, jednou zvolil. Zárukou toho, že se jedná o skutečně demokraticky zvolené funkcionáře, jsou dle mého názoru podmínky stanovené pro přistoupičí státy²⁵¹.

Na druhou stranu např. Moravcsik nepovažuje menší participaci občanů v rámci orgánů Evropské unie za problém. Podle něj se instituce bez demokratické legitimacy jako ústavní soudy nebo administrativní úřady často těší větší oblibě než instituce, které demokratickou legitimitu mají²⁵².

Celkově považuji demokratický deficit v Evropské unii za kontroverzní téma, které by vyžadovalo hlubšího zkoumání. Zjišťování, zda Evropská unie trpí, nebo netrpí demokratickým deficitem, není předmětem této diplomové práce. Dáme-li za pravdu těm, kdo spatřují demokratický deficit v Evropské unii, bude z hlediska horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie zapotřebí alespoň ponechat, ne-li posílit pravomoci Parlamentu. Pokud

²⁴⁷ FOLLESDAL, Andreas and Simon HIX. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik [online]. [cit. 2022-10-09]. Journal of common market studies, Vol. 44, No. 3, 2006, s. 534–537. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>.

²⁴⁸ Viz LENAERTS, Koen. The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 62, No. 2, 2013, s. 280.

²⁴⁹ Viz tamtéž.

²⁵⁰ Viz tamtéž.

²⁵¹ Přistoupičí státy musejí ctít a uplatňovat určité hodnoty, viz čl. 2 SEU.

²⁵² MORAVCSIK, Andrew. In Defence of the „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union [online]. [cit. 2022-10-09]. Journal of common market studies, Vol. 40, No. 4, 2002, s. 615. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>.

však přijmeme doktrínu dualistické struktury demokratické legitimacy v Evropské unii, tak by případné oslabování Parlamentu dle mého názoru nebylo problematické.

3. Evropská unie a vládní formy

V předchozím výkladu byly skrze zkoumání jednotlivých prvků principu dělby moci činěny závěry o tom, zda se na pomyslné škále dělby moci v daném případě jedná o projev duality mocí, nebo kooperace mocí. Nyní se pokusíme jednotlivé závěry shrnout a učinit obecný závěr o tom, které vládní formě se systém Evropské unie podobá nejvíce, je-li to vůbec možné.

3.1 Evropská unie; parlamentní, nebo prezidentský režim?

V parlamentních i prezidentských režimech je orgánem moci zákonodárné parlament²⁵³. V Evropské unii vykonávají moc zákonodárnou Rada a Parlament, jejichž interakce v legislativním procesu připomínají dvoukomorový parlament²⁵⁴. Již bylo zmíněno, že dle mého názoru je toto uspořádání moci zákonodárné obligatorní, a to vzhledem k federativní povaze Evropské unie²⁵⁵.

Mezi znaky parlamentních režimů vlády patří mimo jiné rozpustitelnost parlamentu²⁵⁶. Evropský parlament je však nerozpustitelný bez dalšího. Jedná se tedy o podobnost s prezidentským režimem USA, kde je v souladu se zásadou oddělenosti mocí parlament nerozpustitelný. Na druhou stranu, stejně jako v parlamentním režimu České republiky, je orgán moci výkonné odpovědný pomyslné dolní komoře parlamentu Evropské unie – Parlamentu. Hix a kol. v souvislosti s výše popsáním mluví o hybridní formě vlády²⁵⁷.

Problém dle mého názoru spočívá v charakterizování Komise jakožto vrcholného orgánu moci výkonné v Evropské unii, potažmo přirovnání Komise k vládám států v parlamentních režimech. Na jednu stranu lze konstatovat, že existují pravomoci, které zmíněné přirovnání Komise a vlády států v parlamentních režimech podporují. Příkladem může být pravomoc v oblasti rozpočtové, kdy Komise každoročně shrnuje odhady orgánů Evropské unie do návrhu rozpočtu a tento návrh předkládá Parlamentu a Radě²⁵⁸. Dalším příkladem je sekundární normotvorba, která je v parlamentních režimech kompetencí vlády a ministerstev

²⁵³ Viz výklad v subkapitole 1.4.2.

²⁵⁴ K tomuto blíže viz výklad v subkapitole 2.1.1.

²⁵⁵ K tomuto blíže viz výklad v podkapitole 2.5.

²⁵⁶ Viz výklad v subkapitole 1.4.2.

²⁵⁷ HIX, Simon, Abdul G. NOURY a Gérard ROLAND. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 18.: „*Jinými slovy, vztah mezi Evropským parlamentem a Komisí je hybridní formou vlády. Jako v parlamentních režimech má Evropský parlament vliv při utváření Komise, má pravomoc vyslovit nedůvěru Komisi jako celku a nemá pravomoc nepřijmout nebo odstranit jednotlivého Komisaře. Ačkoli, stejně jako ve vládních režimech striktní dělby moci, Komise nemůže rozpustit Evropský parlament, a tak členům Evropského parlamentu hrozit novými volbami, pokud nepodpoří klíčový legislativní návrh.*“

²⁵⁸ Viz čl. 314 odst. 1 a odst. 2 SFEU. Blíže ke schvalování rozpočtu EU viz výklad v subkapitole 2.1.2.

a která má v Evropské unii obdobu v tvorbě nelegislativních aktů²⁵⁹. Na druhou stranu ale velmi podstatné pravomoci – určování zahraniční politiky²⁶⁰ – Komisi nepřísluší. Lze tak uzavřít, že Komise plní úlohu vlády v parlamentních režimech jen ohledně některých pravomocí moci výkonné, proto dle mého názoru nelze mluvit o Komisi jako o vládě v parlamentních režimech.

Dalším argumentem, který popírá podobnost Komise a vlád států v parlamentních režimech, je dle mého názoru způsob jejího sestavování. V první fázi Evropská rada kvalifikovanou většinou navrhne Parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise, a to s přihlédnutím k volbám do Parlamentu a po náležitých konzultacích²⁶¹. Poté Rada vzájemnou dohodou s předsedou Komise přijme seznam osob na základě návrhu členských států²⁶². Konečně takto sestavená Komise podléhá schválení Parlamentu, na jehož základě pak Evropská rada jmenuje Komisi kvalifikovanou většinou²⁶³. V parlamentním režimu České republiky je to pouze předseda vlády, kdo navrhuje ostatní členy vlády²⁶⁴. Avšak sporným bodem je, zdali pak prezident musí takto navržené členy vlády jmenovat²⁶⁵. Domnívám se, že stejně jako v případě určování zahraniční politiky²⁶⁶ a změn primárního práva Evropské unie²⁶⁷ se zde projevuje specifická povaha Evropské unie jakožto „uskupení“ suverénních států na smluvním základě, které chtějí mít kontrolu nad záležitostmi největšího významu.

V prezidentských režimech je vztah vlády a parlamentu odlišný. „*Druhým definujícím kritériem je, že v prezidentských systémech se vláda čili exekutiva nejmenuje ani nerozpouští na základě hlasování v parlamentu. Vlády jsou výsadou prezidentů: prezident podle svého uvážení jmenuje a odvolává členy kabinetu*²⁶⁸.“ Znamená to, že ústředním orgánem výkonné moci je prezident, nikoli vláda. Mám za to, že pokud by kterýkoli ministr učinil politické rozhodnutí bez předchozího souhlasu prezidenta a toto rozhodnutí by bylo v rozporu s politickým směřováním prezidenta, mohlo by to vést k odvolání tohoto člena kabinetu. Např. ve výkladu Kozáka a kol. jsou někteří členové vládního kabinetu USA označováni jako

²⁵⁹ Viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²⁶⁰ Tato kompetence se dělí mezi Evropskou radu, Radu a vysokého představitele pro SZBP, viz tamtéž.

²⁶¹ Viz čl. 17 odst. 7 SEU.

²⁶² Viz tamtéž.

²⁶³ Viz tamtéž.

²⁶⁴ Viz čl. 68 odst. 2 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

²⁶⁵ Viz SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. Ústava České republiky: komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 683–694.: „*Může však návrh předsedy vlády odmítnout a navrženou osobu členem vlády nejmenovat? Podle názoru Hendrycha tak učinit může, Pavlíček a Hřebejk vyslovují přesvědčení, že prezident republiky je vázán návrhem předsedy vlády, jehož si vybral.*“

²⁶⁶ Viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²⁶⁷ Viz výklad v subkapitole 2.1.1.

²⁶⁸ SARTORI, G., c. d., s. 94.

„prezidentovi nejbližší spolupracovníci“²⁶⁹. Domnívám se tak, že stejně jako u Komise v Evropské unii je i u vlády v prezidentských režimech potlačena složka politického rozhodování, která převážně přísluší jinému orgánu, v prezidentských režimech prezidentovi, v Evropské unii především Evropské radě a Radě²⁷⁰.

Zůstaneme-li u vztahu parlamentu a vlády a vztahu Parlamentu a Komise, nelze si nepovšimnout jedné podobnosti s prezidentskými režimy – striktní oddělenosti osob²⁷¹. Mám za to, že důvodem oddělenosti osob je to, že každý orgán v rámci institucionálního trojúhelníku je založen na jiném druhu legitimacy²⁷². V prezidentských režimech je důvodem oddělenosti osob spíše snaha o striktní oddělenost moci výkonné a moci zákonodárné, nikoli předcházení možného střetu zájmů²⁷³.

Z jistého úhlu pohledu se tak nacházíme ze státového hlediska v poměrně bizarní situaci. Komise, kterou považujeme ohledně některých pravomocí za obdobu vlády států v parlamentních režimech, je odpovědná Parlamentu, zároveň však nedisponuje klíčovými politickými pravomocemi, a navíc je zde nastaven prvek prezidentského režimu vlády, kdy se člen Parlamentu nemůže stát členem Komise. Dle mého názoru učinil trefnou poznámku na adresu vztahu Komise a Parlamentu Möllers: *„Paradoxně je dnes Komise málo politicky angažovaná, avšak více politicky odpovědná než kdy předtím. Okolnosti, že dochází ke vzestupu nepřímých legislativních návrhů ze strany Rady nebo Evropské rady a k oslabování pravomocí Komise v oblasti určování domácí a zahraniční politiky, potvrzují tento závěr“*²⁷⁴.

V rámci horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie lze dle mého shledat další podobnost s prezidentskými režimy, konkrétně podobnost Evropské rady a prezidenta USA, tedy hlavy moci výkonné v prezidentském režimu USA. Stejně jako v prezidentském režimu USA je i cílem Smluv dosažení jakési striktní oddělenosti mocí, když SEU výslovně zapovídá Evropské radě vykonávat funkce moci zákonodárné²⁷⁵.

Dále stejně jako má prezident v prezidentském režimu USA právo suspenzivního veta, má i Evropská rada jistou obdobu tohoto práva. Např. emergency break v oblasti trestní

²⁶⁹ KOZÁK, K. a kol., c. d., s. 52.: *„Ve vnitřním kruhu se nachází prezident a skupina jeho nejbližších spolupracovníků, ať už se jedná o osoby soukromého charakteru, politické poradce, nebo např. ministry s pravomocemi v oblasti zahraniční politiky.“*

²⁷⁰ Viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²⁷¹ Viz výklad v podkapitole 2.2.

²⁷² Viz tamtéž.

²⁷³ Viz výklad v subkapitole 1.3.1.

²⁷⁴ MÖLLERS, C., c. d., s. 184.

²⁷⁵ Viz čl. 15 odst. 1 SEU.

spolupráce a justičních věcech²⁷⁶. Je však nutno podotknout, že obdobu práva veta má i Komise²⁷⁷.

Co se týče zahraniční politiky, v prezidentském režimu USA patří určování zahraniční politiky prezidentovi ve spolupráci s Kongresem²⁷⁸. V Evropské unii náleží tyto funkce především Evropské radě a Radě, která je materiálně horní komorou parlamentu Evropské unie²⁷⁹ ve spolupráci s vysokým představitelem Evropské unie pro SZBP²⁸⁰.

Evropská rada však není hlavou exekutivy, jelikož Komise, která v horizontální dělbě moci nejvyšších orgánů Evropské unie plní zejména administrativní funkci, není podřízena Evropské radě, nýbrž Parlamentu, a ke všemu se Evropská rada dělí o pravomoci moci výkonné s Radou, která má zvláštní postavení, jelikož vykonává funkce moci zákonodárné i moci výkonné²⁸¹. Zde tedy podobnost Evropské rady a prezidenta USA odpadá.

Celkově se mi zdá, že Evropskou unii nelze jednoznačně identifikovat ani jako prezidentský, ani jako parlamentní režim. Evropská unie je dle mého názoru specifickým vládním režimem, jehož prvky jsou výrazně determinovány zvláštní povahou Evropské unie, která, jak už bylo několikrát zmíněno, je „uskupením“ suverénních států na smluvním základě, proto ani systém horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie není totožný s jedním z výše uvedených režimů.

3.2 Švýcarské direktorium a Evropská unie

Möllers představuje dle mého názoru poměrně silné argumenty, na základě kterých tvrdí, že systém v Evropské unii se podobá systému dělby moci ve Švýcarsku²⁸². Vychází z toho, že Komisi nelze přirovnávat k vládě s parlamentní většinou²⁸³. Ačkoli je její předseda volen na základě voleb do Parlamentu, není Komise sestavována parlamentní většinou²⁸⁴. Dodává, že nutnost konsensu při sestavování nejvyššího orgánu moci výkonné stejně jako silné projevy federalismu ve Švýcarsku mohou vést k závěru, že by Švýcarsko mohlo být vzorem

²⁷⁶ K tomuto blíže viz výklad v subkapitole 2.3.1. Ačkoli je třeba říct, že právo suspenzivního veta náleží i prezidentovi v parlamentním režimu České republiky, viz čl. 62 písm. h) zákona č. 1/1993 Sb.

²⁷⁷ Viz výklad v subkapitole 2.3.1.

²⁷⁸ Viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²⁷⁹ Viz výklad v subkapitole 2.1.1.

²⁸⁰ Viz výklad v subkapitolách 2.1.1. a 2.1.2.

²⁸¹ Viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²⁸² MÖLLERS, C., c. d., s. 182–183.

²⁸³ Viz tamtéž.

²⁸⁴ Viz tamtéž.

pro další kroky při evropské integraci²⁸⁵. Tuto myšlenku podporuje tím, že ve Švýcarsku existují čtyři úřední jazyky a několik náboženství²⁸⁶.

Souhlasím s tím, že společenské a politické podmínky ve Švýcarsku jsou velmi podobné těm v Evropské unii, proto pokud by se chtěla Evropská unie vydat cestou intenzivnější federalizace, může být švýcarský systém dělby moci užitečnou šablonou. Domnívám se však, že opět narážíme na problém spočívající v konfiguraci moci výkonné. Spolková rada je ve Švýcarsku nejvyšším orgánem výkonné moci²⁸⁷. Mám však za to, že Komise a ani jiný orgán povahu nejvyššího orgánu moci výkonné v Evropské unii nemají²⁸⁸.

Navíc Švýcarsko přikládá velkou váhu institutu referenda²⁸⁹. Smlouvy v žádném směru referendum neupravují. Pokud tak chceme jakýmkoli způsobem přizpůsobovat systém dělby moci v Evropské unii systému dělby moci ve Švýcarsku, bylo by dle mého názoru nutné zavést institut referenda i v Evropské unii. Institut referenda sice hrál roli při změně Smluv v momentech, kdy se jím rozhodovalo v některých kandidátských zemích o vstupu do Evropské unie²⁹⁰, nicméně se domnívám, že na základě tohoto nelze učinit závěr, že referendum má vliv na chod Evropské unie.

3.3. Evropská unie a poloprezidentské režimy

Zdá se mi, že poloprezidentský režim může být nastaven buď jako převážně prezidentský²⁹¹, nebo jako převážně parlamentní. Lze tak polemizovat nad tím, zdali je vůbec možné poloprezidentský režim považovat za samostatný druh vládní formy.

²⁸⁵ Viz tamtéž.

²⁸⁶ Viz tamtéž.

²⁸⁷ Viz výklad v subkapitole 1.4.1.

²⁸⁸ K tomuto blíže viz výklad v subkapitole 2.1.2. a podkapitole 3.1.

²⁸⁹ Viz tamtéž.

²⁹⁰ Např. při velkém rozšíření Evropské unie v roce 2004 byl Kypr jedinou zemí, kde se o vstupu do EU nekonalo referendum. Zbýlých devět zemí o vstupu do Evropské unie referendum konalo, viz Referenda o vstupu do EU a statistika [online]. [cit. 2022-05-27]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/23204022/referenda.pdf/6550bd02-9ede-4759-ab3a-8ccf3238455a>.

²⁹¹ Viz např. MATSUZATO, Kimitaka. Differing dynamics of semipresidentialism across Euro/Eurasian borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia [online]. [cit. 2022-11-08]. *Demokratizatsiya*, Vol. 14, No. 3, 2006, s. 321-322. Dostupné z: https://go.gale.com/ps/retrieve.do?tabID=T002&resultListType=RESULT_LIST&searchResultsType=SingleTab&hitCount=45&searchType=BasicSearchForm¤tPosition=44&docId=GALE%7CA152513761&docType=Article&sort=Relevance&contentSegment=ZONE-Exclude-FT&prodId=AONE&pageNum=3&contentSet=GALE%7CA152513761&searchId=R3&userGroupName=anon%7Ec9182d7&inPS=true; „V ideálním typu plného prezidentského poloprezidencialismu prezident jmenuje a odvolává předsedu vlády, přičemž role parlamentu je jen nominální; prezident může předsedat vládnímu kabinetu; prezident jmenuje strategické ministry (jako jsou ministři obrany, vnitřních, zahraničních a bezpečnostních záležitostí) přímo; předseda vlády se nestává rivalem prezidenta, kterým byl jmenován.“

Podle Sartoriho spočívá specifikum v duální autoritě v rámci moci výkonné, ve které právě vidí klíčový prvek poloprezidentského režimu²⁹². Šlo by tak nalézt podobnost s Evropskou unií, jelikož ta podle některých názorů zavádí dokonce trojitou autoritu v rámci moci výkonné²⁹³. Je však otázkou, jak je tato paralela silná, jelikož vláda, potažmo předseda vlády je fakticky v poloprezidentských režimech v závislosti na několika faktorech buď pod kontrolou prezidenta, nebo pod kontrolou parlamentu.

Uvážíme-li opět Komisi jakožto vládu ve státě, bude dle mého názoru horizontální dělba moci v Evropské unii směřovat k poloprezidentskému režimu se slabším prezidentem. Evropská rada pouze navrhuje Parlamentu kandidáta na funkci předsedy Komise. Evropská rada tak hraje roli slabého prezidenta v tomto procesu. Také ke jmenování samotných členů Komise dochází se souhlasem Parlamentu, čemuž předchází proces, na kterém se podílí hned několik aktérů²⁹⁴. Nicméně je třeba opět poukázat na to, že Komise nemá tak úplně stejný charakter jako běžné vlády ve státech²⁹⁵, proto ani porovnávání horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie v poloprezidentských režimech s horizontální dělbou moci nejvyšších orgánů v Evropské unii není úplně přesné.

²⁹² K tomuto blíže viz výklad v subkapitole 1.4.3.

²⁹³ Viz výklad v subkapitole 2.1.2.

²⁹⁴ K tomuto blíže viz výklad v podkapitole 3.1.

²⁹⁵ K tomuto blíže viz výklad v subkapitole 2.1.2. a podkapitole 3.1.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo zodpovědět výzkumné otázky a ověřit stanovené hypotézy.

Ohledně 1. hypotézy konstatuji následující: Vůdčí zásadou pro uspořádání moci zákonodárné v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie je princip institucionální rovnováhy, tak jak byl vymezen v podkapitole 2.1. Ten se nejsilněji projevoval v oblastech zákonodárné iniciativy, řádného legislativního procesu, v tvorbě nelegislativních aktů a v přijímání rozpočtu, ačkoli, co se týče zákonodárné iniciativy, zavádí systém kooperace mocí České republiky materiálně intenzivnější institucionální rovnováhu než Evropská unie. V některých záležitostech však horizontální dělba moci nejvyšších orgánů Evropské unie vykazovala projevy tradičního principu dělby moci, jež uplatňují státy, se kterými horizontální dělbu moci nejvyšších orgánů Evropské unie srovnáváme, a to v oblastech navrhování rozpočtu a závěrečného účtu, plnění rozpočtu a uplatňování norem vůči jejich adresátům. Kromě toho bylo také poukázáno na fakt, že konstrukce některých pravomocí je dána specifickou povahou Evropské unie jakožto „uskupení“ suverénních států na smluvním základě. Státy chtějí mít poslední slovo při změnách primárního práva, ve většině zvláštních legislativních postupů, při určování vnitřní a zahraniční politiky a při jmenování soudců SDEU. Silné projevy principu dělby moci byly nalezeny v souvislosti s mocí soudní, konkrétně v tom, že SDEU plní roli ústavního a správního soudu. Projevy principu dělby moci byly také nalezeny v souvislosti s personální dělbou moci, kdy v souladu s principem striktní oddělenosti mocí vytváří Evropská unie v rámci horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie poměrně přísné neslučitelnosti funkcí. Další významné projevy principu dělby moci byly nalezeny ohledně brzd a protivah, které Evropská unie po vzoru států uplatňujících princip dělby moci zavádí, a to konkrétně v rámci uzavírání mezinárodních smluv, při jmenování delegací Evropské unie a při vyslovování souhlasu se členy Komise. Dále také Evropská unie zavádí jisté obdoby institutu veta a pověřuje moc zákonodárnou určovat obsah a formy činnosti SDEU, jeho soustavu a postup řízení.

1. hypotéza je tedy ověřena jen částečně. Princip institucionální rovnováhy je vůdčí zásadou jen pro uspořádání moci zákonodárné v rámci horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie. Globálně se však v horizontální dělbě moci nejvyšších orgánů Evropské unie silně projevuje princip dělby moci, především pak při moci soudní, v rámci personální

dělby moci a při zavádění brzd a protivah. Princip dělby moci tak není jen doplňkem principu institucionální rovnováhy v rámci horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie.

Co se týče 2. hypotézy konstatuji toto: Systém dělby moci v Evropské unii skutečně nelze připodobnit k parlamentní, prezidentské, poloprezidentské či direktoriální vládní formě. Ačkoli lze nalézt podobnost s parlamentní formou vlády v rámci odpovědnostního vztahu Komise a Parlamentu, je mezi těmito orgány zavedená neslučitelnost funkcí, což je podobnost s prezidentskou formou vlády. Navíc Komise není určovatelem zahraniční a primárně ani vnitřní politiky, což jsou klíčové pravomoci náležející vládám v parlamentních režimech. Dále v rámci horizontální dělby moci Evropské unie neexistuje instituce, která by se dala označit za vrcholný orgán moci výkonné, poněvadž je moc výkonná rozdělena mezi Radu, Evropskou radu a Komisi. Je však nutno poznamenat, že Rada a Evropská rada jsou orgány hájící stejné zájmy, konkrétně zájmy mezivládní. Činí to potíže při srovnávání s režimy parlamentními, prezidentskými a také s režimy poloprezidentskými a režimem švýcarského direktoria. S ohledem na sestavování Komise lze horizontální dělbu moci nejvyšších orgánů Evropské unie označit za poloprezidentský režim se slabším prezidentem. Nicméně tato paralela je také slabá, poněvadž Komise tak úplně nemá charakter vlády ve státě. Co se týče podobnosti horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie a švýcarského direktoria, bylo by třeba přiznat referendu důležitou úlohu při ovlivňování této dělby moci.

2. hypotéza je tedy ověřena.

A nakonec o 3. hypotéze uzavírám takto: Dosažený stupeň federalizace v Evropské unii má velmi významný vliv na uspořádání horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie. Vzhledem k prokázané intenzivní federalizaci Evropské unie je nutné setrvat na současném uspořádání zákonodárné a soudní moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie. V závislosti na tom, zdali v Evropské unii shledáváme demokratický deficit, bude pak i dosažený stupeň demokratizace v Evropské unii mít vliv na uspořádání horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie, primárně pak bude třeba alespoň zachovat současné pravomoci Parlamentu.

3. hypotéza je tedy taktéž ověřena.

Celkově zní odpověď na výzkumné otázky takto: Princip dělby moci se v systému horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie projevuje velmi intenzivně, nicméně vzhledem k jedinečnosti charakteru Evropské unie ji nelze připodobnit k žádné z klasických vládních forem. Také s ohledem na dosažený stupeň federalizace a demokratizace Evropské

unie je nutné setrvat na určitém uspořádání horizontální dělby moci v rámci nejvyšších orgánů Evropské unie, především pak na uspořádání moci zákonodárné (v závislosti na tom, zdali v Evropské unii nalézáme demokratický deficit, či nikoli) a moci soudní.

Seznam zkratk

Komise	Evropská komise
Kongres	Kongres Spojených států amerických
Německo	Spolková republika Německo
Parlament	Evropský parlament
Rada	Rada Evropské unie
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouvy	Zakládací smlouvy Evropské unie
Statut	Statut Soudního dvora Evropské unie
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
USA	Spojené státy americké

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použitých monografií

ARISTOTELES. Politika. Praha: Rezek, 2009.

BARBER, Nicholas. The Principles of Constitutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BOGUSZAK, Jiří, Jiří ČAPEK a Aleš GERLOCH. Teorie práva. 2. vyd. Praha: ASPI, 2004.

BRÖSTL, Alexander. Frontisterion. Bratislava: Kalligram, 2009.

CHRISTIANSEN, Thomas. The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive 'Institutional Balance'? In: BIONDI, Andrea (ed.), Piet EECKHOUT (ed.) a Stefanie RIPLEY (ed.). EU law after Lisbon. New York: Oxford University Press, 2012.

CONWAY, Gerard. The limits of legal reasoning and the European Court of Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

EDJAHARIAN, Vérane. The Council. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 645–680.

EDJAHARIAN, Vérane. The European Council. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 615–644.

FILIP, Jan, Jan SVATONĚ a Kateřina ŠIMÁČKOVÁ. Státověda: učební text pro bakalářské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2012.

GIANFRANCESCO, Eduardo. The European Commission. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 681–732.

GRINC, Jan. Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie. Praha: Leges, 2015.

HAMILTON, Alexander. Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové Ústavy předložené federálním Shromážděním 17. září 1787. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994.

- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016.
- HIX, Simon, Abdul G. NOURY a Gérard ROLAND. Democratic Politics in the European Parliament. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- HOLLÄNDER, Pavel. Základy všeobecné státovědy. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009.
- JACOB, Marc. Precedents and Case-Based Reasoning in the European Court of Justice: Unfinished Business. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
- KLOKOČKA, Vladimír. Ústavní systémy evropských států (srovnávací studie). 2. vyd. Praha: Linde, 2006.
- KOZÁK, Kryštof, Jakub LEPŠ a Michal THIM. Zahraniční politika USA na začátku 21. století. Praha: Asociace pro mezinárodní otázky, 2009.
- KYSELA, Jan. Dělbá moci v kontextu věčného hledání dobré vlády. Praha: Leges, 2019.
- KYSELA, Jan. Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014.
- LOCKE, John. Dvě pojednání o vládě. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1965.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O duchu zákonů. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003.
- MÖLLERS, Christoph. The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers. Oxford University Press, 2013.
- NEUBAUER, Zdeněk. Státověda a teorie politiky. 3. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2006.
- PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. Praha: Linde, 1998.
- PAVLÍČEK, Václav. Ústavní právo a státověda. 2. vyd. Praha: Leges, 2015.
- RESCHOVÁ, Jana, Miluše KINDLOVÁ, Jan GRINC, Ondřej PREUSS a Marek ANTOŠ. Státověda: stát, jednotlivec, konstitucionalismus. Praha: Wolters Kluwer, 2019.

SARTORI, Giovanni. Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001.

SLÁDEČEK, Vladimír, Vladimír MIKULE, Radovan SUCHÁNEK a Jindřiška SYLLOVÁ. Ústava České republiky: komentář. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2016.

SLÁDEČEK, Vladimír. Ústavní soudnictví. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003.

TERPAN, Fabien. Union Competence in CFSP. In: BLANKE, Hermann-Josef (ed.) a Stelio MANGIAMELI (ed.). The Treaty on European Union (TEU). Heidelberg: Springer, 2013, s. 911–926.

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ a Jiří MALENOVSKÝ. Právo Evropské unie. Praha: Leges, 2013.

TOMOSZEK, Maxim. Podstatné náležitosti demokratického právního státu. Praha: Leges, 2015.

VILE, Maurice. Constitutionalism and the Separation of Powers. Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1998.

WEYR, František. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937.

WEYR, František. Teorie práva. Praha: Orbis, 1936.

WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. Civilní právo procesní. 9. vyd. Praha: Leges, 2018.

WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 5. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020.

2. Seznam použitých odborných článků

FOLLESDAL, Andreas and Simon HIX. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik [online]. [cit. 2022-10-09]. Journal of common market studies, Vol. 44, No. 3, 2006, s. 533–562. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>.

GERLOCH, Aleš a Jan TRYZNA. O postavení Nejvyššího kontrolního úřadu v soustavě státních orgánů a ke změně jeho kompetencí. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, roč. 47, č. 5, 2014, s. 265–282.

GOLDONI, Marco. Montesquieu and the French Model of Separation of Powers [online]. [cit. 2021-09-03]. Jurisprudence, Vol. 4, No. 1, 2013, s. 20–47. Dostupné z: <https://doi.org/10.5235/20403313.4.1.20>.

HAPLA, Martin. Dělbba moci v právní argumentaci [online]. [cit. 2021-03-11]. Právník, roč. 158, č. 5, 2019, s. 472–488. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2019/2019-5.html?a=3401>.

HARTLEY, Trevor. Federalism, courts and legal systems: the emerging constitution of the european community. American Journal of Comparative Law, Vol. 34, No. 2, 1986, s. 229–247.

JACQUÉ, Jean-Paul. The principle of institutional balance. Common Market Law Review, Vol. 41, No. 2, 2004, s. 383–391.

LENAERTS, Koen. The principle of democracy in the case law of the European Court of Justice. International and Comparative Law Quarterly, Vol. 62, No. 2, 2013, s. 271–315.

MATSUZATO, Kimitaka. Differing dynamics of semipresidentialism across Euro/Eurasian borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia [online]. [cit. 2022-11-08]. Demokratizatsiya, Vol. 14, No. 3, 2006, s. 317–346. Dostupné z: https://go.gale.com/ps/retrieve.do?tabID=T002&resultListType=RESULT_LIST&searchResultsType=SingleTab&hitCount=45&searchType=BasicSearchForm¤tPosition=44&docId=GALE%7CA152513761&docType=Article&sort=Relevance&contentSegment=ZONE-Exclude-FT&prodId=AONE&pageNum=3&contentSet=GALE%7CA152513761&searchId=R3&userGroupName=anon%7Ece9182d7&inPS=true.

MORAVCSIK, Andrew. In Defence of the „Democratic Deficit“: Reassessing Legitimacy in the European Union [online]. [cit. 2022-10-09]. Journal of common market studies, Vol. 40, No. 4, 2002, s. 603–624. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>.

RESCHOVÁ, Jana. Dělbba moci, funkcí nebo rolí. Několik úvah nad odkazem Ch. Montesquieua. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica, roč. 2010, č. 2, 2010, s. 109–118.

ROSENFELD, Michel. Comparing Constitutional Review by the European Court of Justice and the U.S. Supreme Court [online]. [cit. 2022-07-16]. International journal of constitutional law, Vol. 4, No. 4, 2006, s. 618–651. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/icon/mol027>.

WEISS, Tomáš. Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie, Mezinárodní vztahy, roč. 47, č. 1, 2012, s. 5–21.

3. Seznam použitých pramenů práva

Akt ze dne 20. září 1976 o přímých všeobecných volbách zastupitelů do shromáždění. Úř. věst. L 278, 8.10.1976, s. 5 a násl.

Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy. Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1–25.

Protokol (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie, připojený ke Smlouvám. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 210-229.

Protokol (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, připojený ke Smlouvám. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 230–250.

Protokol (č. 22) o postavení Dánska, připojený ke Smlouvám. Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 298–302.

Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom. Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1–10.

Rozhodnutí Rady 2010/427/EU ze dne 26. července 2010 o organizaci a fungování Evropské služby pro vnější činnost. Úř. věst. L 201, 3.8.2010, s. 30–40.

Smlouva o Evropské Unii, Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 13–46.

Smlouva o fungování Evropské Unie, Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 47–200.

The Budget and Accounting Act of 1921.

Ústava Spojených států amerických.

Ústava Spolkové republiky Německo.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

4. Seznam ostatních zdrojů

Referenda o vstupu do EU a statistika [online]. [cit. 2022-05-27]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/23204022/referenda.pdf/6550bd02-9ede-4759-ab3a-8ccf3238455a>.

Zelená dohoda pro Evropu [online]. [cit. 2022-10-24]. Dostupné z: https://www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs.

Fungování nejvyšších kontrolních institucí v zahraničí [online]. [cit. 2022-02-14]. Dostupné z: <https://www.europeum.org/articles/detail/437/fungovani-nejvyssich-kontrolnich-instituci-v-zahranici>.

Název diplomové práce

Dělba moci a její projevy v Evropské unii

Abstrakt

Diplomová práce se věnuje projevům principu dělby moci v Evropské unii. Cílí především na nalezení projevů principu dělby moci a projevů vládních forem v horizontální dělbě moci nejvyšších orgánů Evropské unie podle článku 13 odst. 1 SEU a také na identifikaci okolností, jež tuto dělbu moci ovlivňují.

Diplomová práce je rozdělena na kapitoly, které blíže rozvádějí téma projevů principu dělby moci v Evropské unii. Úvodní kapitola je věnována obecně pojmu dělby moci, tedy různým pojetím tohoto pojmu, historickému vývoji principu dělby moci, prvkům principu dělby moci a vládním formám. Další kapitoly se již soustředí na účel této diplomové práce. Dochází zde k analýze dělby moci v Evropské unii, k analýze interakcí mezi nejvyššími orgány Evropské unie a také ke komparaci uspořádání těchto orgánů s vládními formami. Celkově tato diplomová práce nabízí popis a analýzu dělby moci v Evropské unii, čímž přispívá do debaty o možných změnách v rámci horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie.

Závěrem této práce je, že ačkoli vůdčí zásadou pro uspořádání moci zákonodárné v rámci horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie je princip institucionální rovnováhy, celkově se v horizontální dělbě moci nejvyšších orgánů Evropské unie výrazně projevuje princip dělby moci, především v oblasti moci soudní, personální dělby moci a také v oblasti brzd a protivah. Co se týče projevů vládních forem, tedy různých způsobů aplikace principu dělby moci, tak bylo uzavřeno, že organizace horizontální dělby moci nejvyšších orgánů Evropské unie se v dílčích záležitostech podobá všem stanoveným vládním formám, nicméně jako celek nelze tento systém přirovnat k žádné z vládních forem. Neopomenutelným závěrem této diplomové práce je nepochybně i fakt, že dosažený stupeň federalizace Evropské unie má významný vliv na horizontální dělbu moci nejvyšších orgánů Evropské unie. Vliv na tuto dělbu moci v Evropské unii má z určitého úhlu pohledu i demokratizace, a to v závislosti na tom, zdali lze v této dělbě moci spatřovat demokratický deficit, či nikoliv.

Klíčová slova

princip dělby moci, Evropská unie, vládní formy

Název diplomové práce v anglickém jazyce

Principle of separation of powers and its manifestations in European Union

Abstract

Theses focuses on manifestations of principle of separation of powers in European Union. Aim of theses is to find manifestations of the principle of separation of powers and manifestations of forms government in the horizontal distribution of powers of highest bodies in European union named in article 13 (1) of the Treaty of European Union. Theses also aims to identify factors that affect this distribution of powers.

Theses is divided into chapters in which are manifestations of the principle of separation of powers in European union elaborated. Opening chapter focuses on describing separation of powers in its general meaning, different approaches of this term, historical genesis of principle of separation of powers, components of principle of separation of powers and forms of government. Next chapters focus on objective of this theses. In these chapters we analyse distribution of powers in European union, interactions between highest bodies in European union and also similarities between forms of government and the system of European union. Generally speaking this thesis offers description and analysis of distribution of powers in European union which contributes to discussions about possible changes in the horizontal distribution of powers of highest bodies of European union.

Conclusion of this thesis is that legislative power in the horizontal distribution of powers of highest bodies in European union is being dominated by principle of institutional balance but globally there are intensive manifestations of the principle of separation of powers primarily in judicial power, separation of persons and in checks and balances. Regarding the manifestations of forms of government the conclusion was that the horizontal distribution of powers of highest bodies in European union is partly similar to every given form of government which means overall it is not possible to apply any given form of government as a whole to this system. Important conclusion of this thesis is also fact that the level of federalisation which has been reached by European union has significant impact on horizontal distribution of powers of highest bodies in European Union. From some point of view has this kind of an impact also democratization of European union but that depends on the fact if there is a democratic deficit in this distribution of powers or not.

Key words

principle of separation of powers, European union, forms of government