



## PRAMENY A PŮSOBNOST PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie má právní subjektivitu a jako taková má také vlastní právní řád, který je oddělený od mezinárodního práva. Právo EU má kromě toho také přímý či nepřímý účinek na právní předpisy členských států EU a stává se součástí právního řádu každého členského státu. Evropská unie je sama o sobě pramenem práva. Její právní řád bývá obvykle rozčleněn na primární právo (Smlouvy a obecné právní zásady), sekundární právo (založené na Smlouvách) a doplňkové právo.

### PRAMENY PRÁVA UNIE A JEJICH HIERARCHIE

- Smlouva o Evropské unii (SEU), Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) a k nim připojené protokoly (existuje 37 protokolů, 2 přílohy a 65 prohlášení, která jsou připojena ke Smlouvám, aniž by byla začleněna do plného znění právní normy) [1.1.5](#);
- Listina základních práv Evropské unie. [4.1.2](#);
- doposud je v platnosti i Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom), která je nezávislou smlouvou;
- mezinárodní smlouvy [5.2.1](#);
- obecné zásady práva Unie;
- sekundární právní akty.

Smlouvy spolu s obecnými zásadami stojí na vrcholu hierarchie a bývají označovány jako primární právo. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ke dni 1. prosince 2009 se stejná váha přiznává také Listině základních práv. Mezinárodní dohody uzavírané Evropskou unií jsou tomuto primárnímu právu podřízeny. O úroveň níže se nachází sekundární právo, které je platné pouze tehdy, je-li slučitelné s akty a dohodami, které jsou mu nadřazené.

### CÍLE

Vytvoření právního řádu Unie, jenž umožní uskutečnění cílů stanovených ve Smlouvách.



## ZDROJE PRÁVA EU

A. Primární právo Evropské unie ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#))

B. Sekundární právo Evropské unie

### 1. Obecně

Typy právních aktů Unie jsou uvedeny v článku 288 SFEU. Jedná se o následující akty: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Orgány Unie mohou tyto právní akty přijmout pouze tehdy, dávají-li jim k tomu v dané oblasti pravomoc Smlouvy. Pravomoci Unie jsou vymezeny zásadou svěřených pravomocí, která je zakotvena v čl. 5 odst. 1 SEU. SFEU upřesňuje rozsah pravomocí EU, které dělí do tří kategorií: pravomoci výlučné (článek 3), sdílené (článek 4) a doplňkové (článek 6: v jejich rámci přijímá EU opatření na podporu či doplnění politik členských států). Výčty oblastí, které spadají pod zmíněné tři typy pravomocí, jsou rovněž uvedeny v článcích 3, 4 a 6 SFEU. Nemají-li orgány pravomoc přijmout opatření nezbytná k dosažení cílů stanovených Smlouvami, mohou použít ustanovení článku 352 SFEU pro účely přijetí „vhodných ustanovení“.

Orgány přijímají pouze právní nástroje vyjmenované v článku 288 SFEU. Jedinou výjimkou zůstávají společná zahraniční, bezpečnostní a obranná politika, na něž se i nadále uplatňuje mezivládní postup. V této oblasti byly společné strategie, společné akce a společné postoje nahrazeny „obecnými směry“ a „rozhodnutími“ vymezujícími opatření, která má Unie realizovat, postoje, které má Unie zaujmout, a podrobnosti jejich provádění (článek 25 SEU).

Existují i další formy činnosti, jako jsou doporučení, sdělení nebo akty týkající se organizace a fungování orgánů (včetně interinstitucionálních dohod), jejichž název, struktura a právní účinky vyplývají z jednotlivých ustanovení Smluv nebo z právních předpisů přijatých na jejich základě.

### 2. Hierarchie norem sekundárního práva Unie

Prostřednictvím článků 289, 290 a 291 SFEU byla zavedena hierarchie norem sekundárního práva, přičemž se rozlišuje mezi legislativními akty, akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. Legislativní akty jsou definovány jako právní akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem. Akty v přenesené pravomoci jsou naproti tomu nelegislativní akty s obecnou působností, jimiž se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Pravomoc přijímat tyto akty může být Evropské komisi svěřena normotvůrcem (tj. Evropským parlamentem a Radou). Legislativní akt vymezí cíle, obsah, oblast působnosti a dobu trvání přenesení pravomoci, a v případě potřeby rovněž postupy přijímání naléhavých opatření. Normotvůrce dále stanoví podmínky pro přenesení pravomoci, jimiž může být právo rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci a právo vznést námitku.

Prováděcí akty obvykle přijímá Komise, již je tato pravomoc svěřena v případech, kdy je to nezbytné pro zajištění jednotných podmínek provedení právně závazných aktů. Pouze ve zvláštních případech, které jsou řádně odůvodněny a spadají do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jsou výkonné akty přijímány Radou. V případě, že je základní akt přijímán řádným legislativním postupem, Evropský



parlament nebo Rada mohou Komisi kdykoli sdělit, že se domnívají, že návrh prováděcího aktu překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu. V takovém případě musí Komise návrh tohoto aktu revidovat.

### 3. Různé právní nástroje, z nichž sestává sekundární právo Unie

#### a. Nařízení

Nařízení mají obecnou působnost, jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná. Musí být bezvýhradně dodržována těmi, na něž se vztahují (jednotlivci, členské státy, orgány Unie). Od svého vstupu v platnost (ke stanovenému dni, jinak dvacátým dnem po zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie) jsou přímo použitelná ve všech členských státech, aniž by bylo nutné jejich provedení do vnitrostátního práva.

Cílem nařízení je zajistit jednotné používání práva Unie ve všech členských státech. Zároveň znemožňuje použití vnitrostátních předpisů, které jsou neslučitelné s věcným obsahem jeho ustanovení.

#### b. Směrnice

Směrnice je pro vymezené členské státy (ať už se jedná o jeden členský stát, několik členských států či všechny) závazná, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, nechává jim však možnost zvolit si způsob a prostředky dosažení stanovených cílů. Vnitrostátní zákonodárci musí přijmout prováděcí akt (zvaný též „vnitrostátní prováděcí opatření“), jímž jsou vnitrostátní právní předpisy přizpůsobeny cílům stanoveným ve směrnici. Jednotlivým občanům jsou přiznána práva nebo uloženy povinnosti teprve tehdy, kdy je přijat prováděcí akt. Členské státy při provádění disponují určitou volností, jež jim umožňuje zohlednit vnitrostátní specifika. K provedení směrnice musí dojít ve lhůtě, která je v ní stanovena. Při provádění směrnic do svého právního řádu musí členské státy zaručit užitečný účinek práva EU v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU.

Směrnice v zásadě nejsou přímo použitelné. Soudní dvůr Evropské unie nicméně rozhodl, že určitá ustanovení směrnic mohou mít ve výjimečných případech v členském státě přímý účinek, aniž by je tento členský stát předtím provedl do vnitrostátního práva, pokud: a) jde o směrnici, jež nebyla provedena do vnitrostátního práva nebo byla provedena nedostatečně; b) ustanovení směrnice jsou závazná a jsou také dostatečně jednoznačná a přesná; a c) ustanovení směrnice přiznávají práva jednotlivcům.

Pokud jsou všechny tyto podmínky splněny, mohou se jednotlivci dovolávat ustanovení dotčené směrnice před orgány veřejné moci. Dokonce i v případě, že ustanovení nepřiznává jednotlivcům žádná práva, a jsou tudíž splněny pouze první dvě výše uvedené podmínky, mají orgány členských států povinnost neprovedenou směrnici zohlednit. Tato judikatura se opírá především o zásady, jimiž jsou užitečný účinek, předcházení porušování ustanovení Smlouvy a potřeba zajistit právní ochranu. Naopak jednatel se nemůže přímo dovolávat přímého účinku neprovedené směrnice na úkor jiného jednotlivce (tzv. „horizontální účinek“, viz věc *Faccini Dori*, C-91/92, Recueil, s. I-3325 a násl., bod 25).

Podle judikatury Soudního dvora (věc *Francovich*, spojené věci C-6/90 a C-9/90) je jednatel oprávněn žádat náhradu škody od členského státu, který nedodrжуje



právo Unie. Pokud jde o směrnici, jež nebyla provedena nebo byla provedena nedostatečně, je taková žádost možná v případě, že: a) záměrem směrnice je přiznat práva jednotlivcům; b) obsah těchto práv lze vymežit na základě ustanovení dané směrnice; a c) existuje příčinná souvislost mezi nesplněním povinnosti provést směrnici a ztrátou či škodou způsobenou poškozeným stranám. Členský stát nese odpovědnost, aniž by bylo třeba prokázat jeho pochybení.

#### **c. Rozhodnutí, doporučení a stanoviska**

Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Je-li určeno konkrétním subjektům (členské státy, fyzické osoby nebo právnické osoby), je závazné jen pro ně a slouží k řešení konkrétních situací jednotlivých subjektů, jimž je určeno. Jednotlivec se může dovolávat práv přiznaných rozhodnutím určeným konkrétnímu členskému státu pouze tehdy, pokud tento členský stát přijal prováděcí akt. Rozhodnutí mohou být přímo použitelná za stejných podmínek jako směrnice.

Doporučení a stanoviska subjektům, jimž jsou určena, nepřiznávají žádná práva ani jim neukládají žádné povinnosti, ale mohou sloužit jako opora, pokud jde o výklad a obsah práva Unie.

#### **4. Systém pravomocí, postupy, provádění a uplatňování právních aktů**

##### **a. Legislativní pravomoc, právo iniciativy a legislativní postupy ([1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) a [1.2.3](#))**

Parlament, Rada a Komise se na přijímání právních předpisů podílejí v různé míře, v závislosti na konkrétním právním základu daného aktu. Parlament může Komisi požádat, aby mu a Radě předložila legislativní návrh.

##### **b. Provádění právních předpisů Unie**

Primární právo Unii svěřuje pouze omezené prováděcí pravomoci, a právo EU je tedy většinou prováděno členskými státy. Čl. 291 odst. 1 SFEU ostatně uvádí, že členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie. Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, uplatní Komise svou prováděcí pravomoc (čl. 291 odst. 2 SFEU).

##### **c. Výběr právního aktu**

V řadě případů je ve Smlouvách stanoven požadovaný druh aktu. U mnoha ustanovení však konkrétní druh aktu předepsán není. Pro tyto případy platí čl. 296 odst. 1 SFEU, který stanoví, že druh aktu mají případ od případu zvolit orgány „v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.“

#### **C. Obecné zásady právních předpisů Unie a základní práva**

Smlouvy se o obecných zásadách práva Unie zmiňují velmi málo. Tyto zásady vypracovala především judikatura Soudního dvora (právní jistota, institucionální rovnováha, legitimní očekávání atd.). Judikatura Soudního dvora rovněž stála u zrodu toho, že základní práva jsou uznána jako obecné zásady práva Unie. Tato judikatura je nyní zakotvena v čl. 6 odst. 3 SEU, který se týká základních práv, tak jak je zaručuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) a jak vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a rovněž z Listiny základních práv Evropské unie ([4.1.2](#)).



#### D. Mezinárodní dohody uzavírané Evropskou unií

V rámci své oblasti působnosti může Unie uzavírat mezinárodní dohody se třetími zeměmi či mezinárodními organizacemi (čl. 216 odst. 1 SFEU). Tyto dohody jsou pro Unii a členské státy závazné a jsou také nedílnou součástí práva Unie (čl. 216 odst. 2 SFEU).

### ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Podle čl. 14 odst. 1 SEU: „Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní (prostřednictvím „řádného legislativního postupu“) a rozpočtovou (prostřednictvím zvláštního legislativního postupu podle článku 314 SFEU) funkci“. Parlament usiluje o zjednodušení legislativního procesu, zkvalitnění návrhů právních textů a zajištění toho, aby byly sankce ukládané členskými státy, které nesplnily povinnosti vyplývající z práva Unie, účinnější. Roční pracovní program a legislativní program Komise prezentují hlavní politické priority Komise a vymezují konkrétní opatření (legislativní či nelegislativní povahy), které tyto priority převádějí na operační úroveň. Parlament hraje významnou úlohu při vytváření nových právních předpisů, neboť přezkoumává roční program Komise a upřesňuje, u kterých předpisů by si přál, aby byly předloženy.

Vzhledem k tomu, že Unie získala právní subjektivitu, může nyní uzavírat mezinárodní dohody (článek 218 SFEU). Dohody uzavřené v oblasti společné obchodní politiky a všech oblastech, v nichž jsou politiky přijímány řádným legislativním postupem, podléhají souhlasu Evropského parlamentu (čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU). Parlament již dal najevo, že nebude váhat s vyslovením veta v případě závažných pochybností. Takto například v roce 2012 odmítl [Obchodní dohodu proti padělatelství](#) (ACTA).

Udo Bux  
01/2020

