ZDROJE PRÁVA EVROPSKÉ UNIE A JEHO PŮSOBNOST

V tomto dokumentu jsou vysvětleny zdroje práva Evropské unie a jeho působnost. Je v něm popsán samostatní právní řád EU, jeho vliv na právní systém členských států a hierarchie unijního práva. Jsou v něm představeny také hlavní zdroje unijního práva, včetně primárního práva, sekundárních právních předpisů, mezinárodních dohod, základních zásad unijního práva a doplňkového práva. A nakonec je v něm popsána úloha Parlamentu při tvorbě unijních právních předpisů a jejich zdokonalování.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Smlouva o Evropské unii (Smlouva o EU) a Smlouva o fungování Evropské unie (Smlouva o fungování EU): jádrem primárního práva EU jsou Smlouvy spolu s jejich protokoly, přílohami a prohlášeními.

— Listina základních práv Evropské unie: od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (viz 1.1.5) má Listina základních práv EU stejnou právní sílu jako Smlouvy (viz 4.1.2).

— Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom): Smlouva Euratom zůstává v platnosti jako samostatná smlouva.

— Mezinárodní dohody: součástí unijního práva jsou také dohody, které Evropská unie uzavírá a které jsou tomuto primárnímu právu podřízeny (viz 5.2.1).

— Obecné zásady unijního práva: tyto zásady, vypracované především na základě judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), jsou součástí primárního práva.

— Sekundární právo: sekundární právo se zakládá na Smlouvách a obsahuje právní akty přijaté orgány EU. Je platné pouze v případě, že je v souladu s hierarchicky výše stojícími zdroji unijního práva.

CÍLE

Na základě práva Evropské unie vzniká právní řád, který Unii umožňuje dosáhnout cílů stanovených ve Smlouvách. V právním řádu jsou stanoveny zdroje unijního práva, jeho hierarchie a účinky.

HIERARCHIE PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie je založena na zásadách právního státu a vytvořila kompletní systém právních prostředků a postupů, jež Soudnímu dvoru umožňují přezkoumávat legalitu aktů orgánů a institucí EU (článek 263 Smlouvy o fungování EU). Na vrcholu hierarchie stojí Smlouvy spolu s obecnými zásadami, které 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, jež jsou mu nadřazeny. Základním pilířem právního

řádu EU je zásada **přednosti práva EU**, která má zaručit jednotu a provázanost unijního práva. V přelomových věcech van Gend en Loos vs. Nederlandse Administratie der Belastingen a Costa vs. ENEL vypracoval Soudní dvůr klíčové doktríny týkající se přímého účinku a přednosti práva EU, které byly později potvrzeny v rámci následné judikatury.

ZDROJE PRÁVA UNIE A JEJICH UPLATŇOVÁNÍ

A. Primární právo Evropské unie

Primární právo se skládá především ze Smluv, Listiny a základních zásad unijního práva (viz 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5 a 4.1.2).

B. Sekundární právo Evropské unie

1. Obecný rámec

Právní akty Unie jsou uvedeny v článku 288 Smlouvy o fungování EU. Jedná se o **nařízení**, **směrnice**, **rozhodnutí**, **doporučení** a **stanoviska**. Orgány Evropské unie mohou tyto právní akty přijmout pouze tehdy, pokud jim k tomu dávají pravomoc Smlouvy.

Pravomoci Unie jsou vymezeny zásadou svěření pravomocí, která je zakotvena v čl. 5 odst. 1 Smlouvy o EU. Ve Smlouvě o fungování EU se upřesňuje rozsah pravomocí Unie, které jsou rozděleny do tří kategorií: výlučné pravomoci (článek 3), sdílené pravomoci (článek 4) a doplňkové pravomoci (článek 6), v jejichž rámci EU přijímá opatření na podporu či doplnění politiky členských států. V článcích 3, 4 a 6 Smlouvy o fungování EU jsou uvedeny oblasti, které spadají pod zmíněné tři kategorie pravomocí. Nemají-li orgány pravomoc přijmout opatření nezbytná k dosažení cílů stanovených ve Smlouvách, mohou pro účely přijetí „**vhodných opatření**“ použít ustanovení článku 352 Smlouvy o fungování EU.

Orgány přijímají pouze právní nástroje uvedené v článku 288 Smlouvy o fungování EU. Jedinou výjimkou zůstává společná zahraniční, bezpečnostní a obranná politika, na niž se i nadále uplatňuje mezivládní metoda (viz 1.2.4). V této oblasti byly společné strategie, společný postup a společné postoje nahrazeny „obecnými směry“ a „rozhodnutími“ vymezujícími žádoucí opatření a postoje Unie a ustanoveními k jejich provádění (článek 25 Smlouvy o EU).

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

2. Hierarchie sekundárních právních předpisů Unie

V článcích 289, 290 a 291 Smlouvy o fungování EU byla stanovena hierarchie sekundárních právních předpisů, tj. vztah mezi legislativními akty, akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. **Legislativní akty** jsou právní akty, které byly přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem.

Akty v přenesené pravomoci jsou nelegislativní akty s obecnou působností, jimiž se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Pravomoc přijímat tyto akty může být spolutvůrci právních předpisů (tj. Evropským

parlamentem a Radou) svěřena Komisi. V legislativním aktu jsou vymezeny cíle, obsah, oblast působnosti a doba trvání přenesení pravomoci a v případě potřeby také postupy při přijímání naléhavých opatření. Spolutvůrci právních předpisů dále stanovují podmínky pro přenesení pravomoci, mezi které může patřit právo rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci a právo vznést námitku.

Prováděcí akty obvykle přijímá Komise, jíž je tato pravomoc svěřena v případech, kdy je to nezbytné k zajištění jednotných podmínek uplatňování právně závazných aktů. Pouze ve zvláštních případech, které jsou řádně odůvodněny a spadají do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, přijímá prováděcí akty Rada. V případě, že je základní akt přijímán řádným legislativním postupem, může Parlament nebo Rada Komisi kdykoli sdělit, že se domnívá, že návrh prováděcího aktu překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu. V takovém případě musí Komise návrh daného aktu přepracovat.

3. Druhy sekundárních právních předpisů EU

a. Nařízení

Nařízení mají obecnou působnost, jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná. Musejí být bezvýhradně dodržována těmi, na něž se vztahují (jednotlivci, členskými 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 ve vnitrostátním právu.

Cílem nařízení je zajistit jednotné používání práva Unie ve všech členských státech. Nařízení je nadřazeno vnitrostátním právním předpisům, které jsou neslučitelné s jeho hlavními ustanoveními.

b. Směrnice

Směrnice je pro některé, nebo všechny členské státy, pro které je určena, závazná, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Ponechává jim však možnost zvolit si způsob a prostředky k dosažení stanovených cílů. Vnitrostátní zákonodárci musejí za účelem provedení směrnice ve svém právu přijmout prováděcí akt neboli „vnitrostátní prováděcí opatření“, jímž jsou vnitrostátní právní předpisy upraveny podle cílů stanovených v dané směrnici. Jednotlivým občanům jsou přiznána práva nebo uloženy povinnosti teprve tehdy, když je přijato vnitrostátní prováděcí opatření. Členské státy mají při provádění směrnic určitou volnost, aby mohly zohlednit vlastní specifika. Směrnice musí být provedena ve lhůtě, která je v ní stanovena. Členské státy musejí při provádění směrnic ve svém právním řádu zaručit v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU účinnost unijního práva.

Směrnice nejsou v zásadě použitelné přímo. Soudní dvůr nicméně rozhodl, že určitá ustanovení směrnice mohou mít ve výjimečných případech v členském státě přímý účinek, i když tento členský stát zatím nepřijal vnitrostátní prováděcí opatření, pokud a) směrnice nebyla provedena ve vnitrostátním právu nebo byla provedena nesprávně, b) ustanovení směrnice jsou naprosto nezbytná a dostatečně jednoznačná a přesná, a c) ustanovení směrnice přiznávají práva jednotlivcům.

Pokud jsou všechny tyto podmínky splněny, mohou se jednotlivci dovolávat ustanovení dotyčné směrnice před orgány veřejné moci. Dokonce i v případě, že ustanovení nepřiznává jednotlivcům žádná práva, a jsou tudíž splněny pouze první dvě z uvedených

podmínek, mají orgány členských států povinnost neprovedenou směrnici zohlednit. Tato judikatura se opírá především o zásadu účinnosti, předcházení porušení ustanovení Smlouvy a právní ochrany. Naopak jednotlivec se nemůže přímo dovolávat přímého účinku neprovedené směrnice na úkor jiného jednotlivce. Toto pravidlo potvrzuje absenci přímého horizontálního účinku (věc Faccini Dori vs. Recreb Srl, C-91/92, bod 25).

Podle judikatury Soudního dvora (věc Francovich, spojené věci C-6/90 a C-9/90) je jednotlivec oprávněn žádat od členského státu, který nedodržuje právo Unie, náhradu škody. Pokud jde o směrnici, jež nebyla provedena nebo byla provedena neadekvátně, je taková žádost možná v případě, že a) záměrem směrnice je přiznat práva jednotlivcům, b) obsah těchto práv lze vymezit na základě ustanovení dané směrnice, a c) existuje příčinná souvislost mezi nesplněním povinnosti provést směrnici a ztrátou či újmou způsobenou poškozeným stranám. V takovém případě nese členský stát odpovědnost, aniž by bylo třeba prokázat jeho pochybení.

c. Rozhodnutí, doporučení a stanoviska

Rozhodnutí je závazné v celém rozsahu. Je-li určeno konkrétním subjektům (členským státům, fyzickým osobám nebo právnickým osobám), je závazné jen pro ně a slouží k řešení konkrétních situací dotyčných členských států nebo subjektů. Jednotlivec se může dovolávat práv přiznaných rozhodnutím, které je určeno konkrétnímu členskému státu, pouze tehdy, pokud tento členský stát přijal vnitrostátní prováděcí opatření. Rozhodnutí mohou být přímo použitelná za stejných podmínek jako směrnice.

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

Jelikož se žaloby podané na členské státy podle článku 263 Smlouvy o fungování EU musejí týkat aktů přijatých orgány, institucemi a jinými subjekty EU, nemá Soudní dvůr pravomoc nad rozhodnutími, která přijímají společně zástupci členských států jednající v rámci své vládní odpovědnosti. Ve svém rozhodnutí ze dne 14. července 2022 o přesunu Evropské agentury pro léčivé přípravky (EMA) Soudní dvůr rozhodl, že toto rozhodnutí bylo nezávazným opatřením v rámci politické spolupráce a nemůže omezovat posuzovací pravomoc unijního normotvůrce. Soud navíc jasně stanovil, že se článek 341 Smlouvy o fungování EU vztahuje na sídla orgánů EU, nikoli na sídla jejích institucí, subjektů nebo útvarů.

4. Pravomoci, postupy, provádění a prosazování právních aktů

a. Legislativní pravomoc, právo iniciativy a legislativní postupy (viz 1.3.2, 1.3.6, 1.3.8 a 1.2.3):

Parlament, Rada a Komise se na přijímání právních předpisů Unie podílejí v různé míře podle konkrétního právního základu daného aktu. Parlament může Komisi požádat, aby jemu a Radě předložila legislativní návrh.

b. Provádění právních předpisů Unie

Primární právo svěřuje EU pouze omezené donucovací pravomoci, protože právo EU je většinou vymáháno členskými státy. V čl. 291 odst. 1 Smlouvy o fungování EU se ostatně uvádí, že „[č]lenské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie“. Jsou-li k provedení právně závazných aktů

Unie nezbytné jednotné podmínky, uplatní Komise svou prováděcí pravomoc (čl. 291 odst. 2 Smlouvy o fungování EU).

c. Výběr právního aktu

V řadě případů je ve Smlouvách stanoven požadovaný druh aktu. V mnoha jiných však konkrétní druh aktu předepsán není. V těchto situacích je v čl. 296 odst. 1 Smlouvy o fungování EU stanoveno, 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 – právní jistota, institucionální rovnováha, legitimní očekávání atd. – vyplývají především z judikatury Soudního dvora, která je rovněž základem pro uznání základních práv jako obecných zásad práva Unie. Tyto zásady jsou nyní zakotveny v čl. 6 odst. 3 Smlouvy o EU, který se týká základních práv, jak je zaručuje Evropská úmluva o lidských právech a jak vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a z Listiny základních práv Evropské unie (4.1.2).

D. Mezinárodní dohody uzavřené EU podle článku 216 a 217 Smlouvy o fungování EU

Unie může v rámci své působnosti uzavírat mezinárodní dohody se třetími zeměmi či mezinárodními organizacemi (čl. 216 odst. 1 Smlouvy o fungování EU). Tyto dohody jsou pro Unii a členské státy závazné a jsou také nedílnou součástí práva Unie (čl. 216 odst. 2 Smlouvy o fungování EU). Podle článku 217 Smlouvy o fungování EU může EU uzavírat také dohody o přidružení, v nichž jsou stanovena vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení.

V souladu s tímto ustanovením byla uzavřena Dohoda o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé. Dne 28. dubna 2021 s ní Parlament vyslovil souhlas podle čl. 218 odst. 6 písm. a) Smlouvy o fungování EU.

Podle judikatury Soudního dvora má mezinárodní právo přednost před sekundárním právem EU. Podle čl. 216 odst. 2 Smlouvy o fungování EU jsou mezinárodní dohody uzavřené Evropskou unií pro její orgány závazné, a tudíž mají přednost před akty Evropské unie.

E. Zdokonalení tvorby právních předpisů EU a jejich kvalita

Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů se týká přípravy ročních a víceletých programů a všech aspektů politického cyklu. Jsou v ní stanoveny také nejrůznější závazky orgánů, pokud jde o vytváření kvalitních právních předpisů EU, které by byly účelné, účinné, jednoduché a jasné a které by bránily nadměrné regulaci a zbytečné nezatěžovaly jednotlivce, veřejné orgány a podniky, zejména malé a střední.

Z nedávného výzkumu zadaného Parlamentem však vyplývá, že je nutné 1) zajistit větší zapojení nezávislého výzkumu ve fázi formulování a plánování strategií EU, mimo jiné omezením prodlev při zavádění legislativních reforem, 2) uplatňovat jej stejným způsobem na všechny legislativní iniciativy (např. výjimky u naléhavých návrhů snižují kvalitu právních předpisů EU v důležitých oblastech), a 3) uplatňovat jej

stejně na hodnocení účinků práva EU, v rámci něhož se z důvodu nedostatečného shromažďování údajů v současné době neprovádí zásadní posuzování kvantifikovaných účinků.

V rámci nedávného výzkumu prováděného pro Parlament se navíc zjistilo, že nadměrně složitá struktura právních předpisů EU a jejich komplikovaný jazyk vytvářejí překážky, které občanům EU brání porozumět tomu, jaká mají práva, a ztěžují uplatňování právních předpisů EU. Odborníci z Parlamentu a členských států poukazují na nutnost reformy právních předpisů EU, tak aby byly přístupnější a aby se více zaměřovaly na občany.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Podle čl. 14 odst. 1 Smlouvy o EU „Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní (prostřednictvím „řádného legislativního postupu“) a rozpočtovou (prostřednictvím zvláštního legislativního postupu podle článku 314 Smlouvy o fungování EU) funkci“. Parlament usiluje o zjednodušení legislativního procesu, zkvalitnění návrhů právních textů a zajištění toho, aby byly sankce ukládané členským státům, které nesplnily povinnosti vyplývající z práva Unie, účinnější.

Komise ve svém ročním pracovním programu prezentuje své hlavní politické priority a vymezuje konkrétní opatření legislativní či nelegislativní povahy, kterými se tyto priority dostávají na operační úroveň. Parlament hraje významnou úlohu při vytváření nových právních předpisů, jelikož přezkoumává roční pracovní program Komise a upřesňuje, které předpisy by podle něj měly být předloženy.

V roce 2004 vytvořil Parlament pět tematických sekcí, které poskytují výborům a dalším parlamentním orgánům na požádání nezávislé odborné poradenství, analýzy a politické poradenství na vysoké úrovni. Tento nezávislý výzkum – propojující poslance Evropského parlamentu, akademickou obec a občany – by měl doprovázet každou legislativní iniciativu, od jejího plánování až po hodnocení jejího provádění, a přispívat k vysoké kvalitě právních předpisů a jejich výkladu[1].

Vzhledem k tomu, že Unie získala právní subjektivitu, může uzavírat mezinárodní dohody (články 216 a 217 Smlouvy o fungování EU). Dohody uzavřené v oblasti společné obchodní politiky a ve všech oblastech, v nichž jsou politická opatření přijímána řádným legislativním postupem, podléhají souhlasu Evropského parlamentu (čl. 218 odst. 6 písm. a) Smlouvy o fungování EU). Například dne 28. dubna 2021 vyslovil Parlament souhlas s dohodou o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií. V jiných případech dal Parlament najevo, že pokud bude mít k určité dohodě vážné výhrady, nebude váhat s vyslovením veta. Takto například v roce 2012 odmítl obchodní dohodu proti padělatelství.

V reakci na sdělení Komise nazvané „Zlepšování právní úpravy: společně v zájmu lepší tvorby právních předpisů“ přijal Parlament v červenci 2022 usnesení.

V dubnu 2026 přijal Parlament usnesení o kontrole uplatňování práva Evropské unie v letech 2023, 2024 a 2025. V usnesení se uvádí, že právní předpisy EU by měly být vypracovány jasným, racionálním a technicky proveditelným způsobem, který

[1]Maciejewski M., Role of the European Parliament in promoting the use of independent expertise in the legislative process, tematická sekce Hospodářská politika a politika v oblasti vědy a kvality života, Evropský parlament, prosinec 2018.

členským státům, občanům a podnikům umožní pochopit, uplatňovat a využívat svá práva a plnit povinnosti podle práva EU.

Výzkum zadaný tematickými sekcemi Parlamentu ukazuje, že je třeba provést reformu na podporu lepší tvorby právních předpisů a dokonalejší právní úpravy v EU[2], a zejména zabránit snižování regulačních norem[3]. Z výzkumu rovněž vyplývá, že právní předpisy EU by mohly být vylepšeny díky reformě týkající se jejich navrhování a struktury s cílem zřetelněji poukazovat na přínos těchto předpisů a usnadnit digitální používání legislativy občany EU[4]. V nedávné studii o právu a IKT se doporučuje postupně digitalizovat právní systém EU, včetně jeho zdrojů[5].

Tento dokument zpracovala tematická sekce Evropského parlamentu pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti (JUST). Další informace naleznete na internetových stránkách Výboru pro právní záležitosti.

JEREMY JULIAN OKORN / Mariusz MACIEJEWSKI
05/2026

[2]Jones, S. et al., Better regulation in the EU, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, říjen 2023.
[3]Marcus J.S. et al., Reporting obligations, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, červen 2025.
[4]Xanthaki H., The 'one in, one out' principle. A real better lawmaking tool?, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, říjen 2023.
[5]Maciejewski M., Law and ICT, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, duben 2024.