



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 právního textu) [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.

Evropská unie je unií založenou na zásadách právního státu s kompletním systémem právních prostředků a postupů, jež Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) umožňují přezkoumávat legalitu aktů orgánů a institucí EU (článek 263 SFEU). Smlouvy spolu s obecnými zásadami stojí na vrcholu hierarchie a bývají označovány jako primární právo. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost k 1. prosinci 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 nadřazeny. Zásada přednosti práva EU je základním pilířem právního řádu EU a má zaručit jednotu a soudržnost unijního práva. Soudní dvůr EU formálně trvá na absolutní přednosti práva EU před vnitrostátním právem a na tom, že vnitrostátní soudy musí tuto skutečnost zohledňovat ve svých rozhodnutích. Soudní dvůr vždy uváděl, že mu byla svěřena konečná pravomoc při určování vztahu mezi unijním a vnitrostátním právem. V přelomových věcech [van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen](#) a [Costa v. ENEL](#) vypracoval Soudní dvůr klíčové doktríny přímého účinku a přednosti práva EU. Soudní dvůr tyto zásady potvrdil rozhodnutími



v dalších věcech. Zejména ve věci [Internationale Handelsgesellschaft](#) prohlásil, že právo EU má přednost dokonce i před základními právy zaručenými ve vnitrostátních ústavách.

CÍLE

Vytvoření právního řádu Unie, jenž umožní uskutečnit cíle stanovené 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. Obecné informace

V článku 288 SFEU jsou uvedeny právní akty Unie. Jedná se o nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Orgány Unie mohou tyto právní akty přijmout pouze tehdy, dávají-li jim k tomu pravomoc Smlouvy. Pravomoci Unie jsou vymezeny zásadou svěřené pravomocí, která je zakotvena v čl. 5 odst. 1 SEU. SFEU rozsah pravomocí EU upřesňuje a dělí je 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 politik členských států. V článcích 3, 4 a 6 SFEU jsou uvedeny oblasti, které spadají pod zmíněné tři kategorie pravomocí. 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 uvedené v článku 288 SFEU. Jedinou výjimkou zůstávají společná zahraniční, bezpečnostní a obranná politika, na něž se i nadále uplatňuje mezivládní metoda. V této oblasti byly společné strategie, akce a postoje nahrazeny „obecnými směry“ a „rozhodnutími“ vymezujícími žádoucí opatření a postoje Unie a ustanoveními k 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 sekundárních právních předpisů Unie

V článcích 289, 290 a 291 SFEU 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 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 pro 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, jíž je tato pravomoc svěřena v případech, kdy je to nezbytné pro zajištění jednotných podmínek pro provedení právně závazných aktů. Pouze ve zvláštních případech, které jsou řádně odůvodněny a spadají do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jsou prováděcí 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 typy sekundárních právních předpisů EU

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. Nařízení je nadřazeno vnitrostátním právním předpisům, které jsou neslučitelné s jeho hlavními ustanoveními.

b. Směrnice

Směrnice je pro některé, nebo všechny členské státy závazná, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Ponechává jim však možnost zvolit si způsob a prostředky dosažení stanovených cílů. Vnitrostátní zákonodárci musí přijmout prováděcí akt, neboli „vnitrostátní prováděcí opatření“, jímž jsou vnitrostátní právní předpisy přizpůsobeny cílům stanoveným směrnicí. 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 vnitrostátní specifika. Směrnice musí být provedena ve lhůtě, která je v ní stanovena. Členské státy musí při provádění směrnic do svého právního řádu zaručit účinnost práva EU v souladu se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU.

Směrnice v zásadě nejsou přímo použitelné. 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 do vnitrostátního práva nebo byla provedena nesprávně, b) ustanovení směrnice jsou naprosto nezbytná a dostatečně jednoznačná a přesná 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 směrnicí zohlednit. Tato judikatura se opírá především o zásady účinnosti, předcházení porušení ustanovení Smlouvy a právní ochrany. Naopak jednotlivec se nemůže dovolávat přímého účinku neprovedené směrnice vůči jiným jednotlivcům (tzv. „horizontální účinek“; Viz věc [Faccini Dori, C-91/92, Recueil, s. I-3325 a násl., bod 25](#)).



Podle judikatury Soudního dvora EU ([věc Francovich, spojené věci C-6/90 a C-9/90](#)) je jednotlivec oprávněn žádat náhradu škody od členského státu, který nedodrží právo Unie. 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 existuje příčinná souvislost mezi nesplněním povinnosti provést směrnici a ztrátou či újmou 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 dotčených členskými státy nebo subjekty. 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 žaloby podané na členské státy podle článku 263 SFEU se musí týkat aktů přijatých orgány, institucemi a jinými subjekty EU, Soudní dvůr nemá pravomoci nad rozhodnutími zástupců členskými státy, např. ohledně zvolení sídla agentur EU. Akty přijaté zástupci členskými státy, kteří nejednají jako členové Rady, ale jako zástupci svých vlád, a tudíž kolektivně vykonávají pravomoci členskými státy, nepodléhají přezkumu soudů EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 2022 ve věci týkající se přemístění Evropské agentury pro léčivé přípravky)^[1]. Soudní dvůr dospěl k závěru, že článek 341 SFEU se nevztahuje na volbu sídla instituce, subjektu nebo útvaru Unie, ale pouze sídla samotných orgánů. Pravomoc určit sídlo agentur Unie přísluší unijnímu normotvůrci, který musí za tímto účelem jednat v souladu s postupy stanovenými hmotněprávně relevantními ustanoveními Smluv. Dotčené rozhodnutí bylo nezávazným opatřením politické spolupráce, které nemůže omezit posuzovací pravomoc unijního normotvůrce. V tomto smyslu rozhodnutí nemůže omezit posuzovací pravomoc unijního normotvůrce, a tedy ani Evropského parlamentu.

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 podle konkrétního právního základu daného aktu. Parlament může Komisi požádat, aby mu a Radě předložila legislativní návrh.

[1] Viz [spojené věci C-59/18 Itálie v. Rada a C-182/18 Comune di Milano v. Rada](#), [spojené věci C-106/19 Itálie v. Rada a Parlament a C-232/19 Comune di Milano v. Parlament a Rada](#) a [věc C-743/19 Parlament v. Rada](#).



b. Provádění právních předpisů Unie

Primární právo svěřuje EU pouze omezené donucovací pravomoci, protože právo EU je většinou vymáháno 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. V těchto situacích čl. 296 odst. 1 SFEU 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 – právní jistota, institucionální rovnováha, legitimní očekávání atd. – vyplynuly především z judikatury Soudního dvora, která je rovněž základem pro uznání základních práv jako obecných zásad práva Unie. Tyto zásady jsou nyní zakotvené v čl. 6 odst. 3 SEU, který se týká základních práv, jak je zaručuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod 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 článků 216 a 217 SFEU

Unie může v rámci své působnosti 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). Podle článku 217 SFEU může EU rovněž uzavřít dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení. [Dohoda o obchodu a spolupráci](#) mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku na straně druhé [byla uzavřena](#) v souladu s tímto ustanovením. Dne 28. dubna 2021 [vyslovil Parlament souhlas](#) podle čl. 218 odst. 6a SFEU.

Podle [judikatury Soudního dvora](#) má mezinárodní právo přednost před (sekundárním) právem EU: „Je třeba rovněž zdůraznit, že podle čl. 216 odst. 2 SFEU jsou mezinárodní dohody uzavřené Evropskou unií pro její orgány závazné, a tudíž mají přednost před akty Evropské unie“.

E. Nezávislé odborné poradenství a zdokonalení tvorby právních předpisů

V roce 2004 vytvořil Parlament pět [tematických sekcí](#), které na žádost výborů a dalších parlamentních orgánů poskytují [nezávislé odborné poradenství, analýzy a politické poradenství na vysoké úrovni](#). Tento [nezávislý výzkum](#) – propojující poslance EP, akademickou obec a občany – by měl doprovázet každou legislativní iniciativu, od jejího plánování až po hodnocení jejího provádění. Měl by přispívat k vysoké kvalitě právních předpisů a jejich výkladu, jakožto nepostradatelná součást přípravné práce^[2].

[2]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.



[Optimální právní předpisy EU](#) mohou vést k [potenciálním přínosům ve výši více než 2 200 miliard EUR](#) ročně. [Z výzkumu vypracovaného pro Evropský parlament](#) tematickými sekcemi vyplývá, že by bylo možné dosáhnout ročních přínosů ve výši 386 miliard EUR v souvislosti s volným pohybem zboží, 189 miliard EUR v rámci celní unie, 289 miliard EUR v souvislosti s volným pohybem služeb a 177 miliard EUR v rámci jednotného digitálního trhu.

[Interinstitucionální dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů](#) se týká ročního a víceletého programování a všech aspektů politického cyklu. Stanoví rovněž různé závazky orgánů, pokud jde o vytváření kvalitních právních předpisů EU, které jsou účinné, efektivní, jednoduché a jasné a zabraňují nadměrné regulaci a zbytečné zátěži pro jednotlivce, veřejné orgány a podniky, zejména malé a střední podniky.

Z nedávného výzkumu zadaného Evropským parlamentem však vyplývá, že zapojení nezávislého výzkumu musí být: 1) zlepšeno ve fázi formulování a plánování strategií EU^[3], mimo jiné zkrácením zpoždění při zavádění legislativních reforem; 2) stejným způsobem uplatňováno na všechny legislativní iniciativy (např. výjimky u naléhavých návrhů snižují kvalitu právních předpisů EU v důležitých oblastech); 3) být stejně uplatňováno na hodnocení účinků práva EU, která v současné době postrádají zásadní posouzení kvantifikovaných účinků z důvodu nedostatečného shromažďování údajů^[4].

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 nespĺnily 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 uzavírat mezinárodní dohody (články 216 a 217 SFEU). Dohody uzavřené v oblasti společné obchodní politiky a ve všech oblastech, v nichž jsou politiky přijímány řádným legislativním postupem, podléhají souhlasu Evropského parlamentu (čl. 218 odst. 6 písm. a) SFEU). Například dne 28. dubna 2021 [Parlament vyslovil souhlas s dohodou o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím](#). Parlament již dal v jiných případech najevo, že nebude váhat s vyslovením veta v případě závažných pochybností. Takto například v roce 2012 odmítl [obchodní dohodu proti padělatelství](#) (ACTA).

V reakci na sdělení Komise nazvané [„Zlepšování právní úpravy: společně v zájmu lepší tvorby právních předpisů“](#) přijal Parlament [zprávu z vlastního podnětu](#).

[3] Jones S. et al., „Better regulation in the EU: Improving quality and reducing delays“, Tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, červen 2022.

[4] Sartor G. et al., „[The way forward for better regulation in the EU – better focus, synergies, data and technology](#)“, Tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, srpen 2022.



Výzkum, který zadal Evropský parlament tematickým sekcím, ukazuje, že pro zlepšení právní úpravy v EU je reforma nezbytná^[5]. Z výzkumu rovněž vyplývá, že právní předpisy EU by mohly být vylepšeny díky reformě týkající se jejich navrhování a struktury, aby se usnadnilo digitální využívání právních předpisů občany EU^[6].

Tento dokument zpracovala tematická sekce Evropského parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023

[5] Jones, S. et al., „[Better regulation in the EU](#)“, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, říjen 2023.

[6] Xanthaki H., „[The “one in, one out” principle. A real better lawmaking tool?](#)“, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, říjen 2023.

