

Mezinárodní a evropský rozměr práva

Právo bývá chápáno většinou jako právo vnitrostátní (české). Tím se ale pojem práva nevyčerpává, neboť právo je obecným společenským fenoménem, který není omezen na jediný stát.

Obecně se právo zpravidla definuje jako soubor pravidel chování, která jsou stanovená a vynutitelná státem. Právo reguluje společenské vztahy, které existují i v jiných dimenzích, než je jeden určitý stát. Existují také vztahy přesahující rozměr jediného státu. Proto také existuje právo mezinárodní a evropské.

Vnitrostátní právo

Systém vnitrostátního práva je z hlediska **vertikálního** uspořádán tak, že existuje několik úrovní. Systém ČR: nejvyšší úroveň z pohledu právní síly představuje ústava-ústavní zákony-Listina základních práv a svobod (tzv. **ústavní pořádek**). Směrem dolů následuje úroveň **zákonů**. Dále jsou ve směru dolů **nařízení vlády**, poté **vyhlášky ministerstev** a jiných ústředních orgánů státní správy a zcela dole právní akty územních jednotek s omezenou místní působností (vyhlášky krajů, obcí apod.).

Z hlediska **horizontálního** se systém vnitrostátního práva člení na právní odvětví. Důležité je rozlišování mezi právem **veřejným** (zejména právo ústavní, správní, trestní) a **soukromým** (zejména právo občanské, obchodní, rodinné, pracovní). Základem pro toto rozlišení je několik kritérií, z nichž pro naše účely při velkém stupni zjednodušení vybereme jen jedno: subjekty právních vztahů. Právní normy upravující vztahy mezi státními orgány navzájem nebo mezi státem a jednotlivcem považujeme za **právo veřejné**, právní normy upravující vztahy mezi jednotlivci pak za **právo soukromé**.

Jednotlivci rozumíme **osoby fyzické a [právnícké](#)**.

Vnitrostátní právo každého státu je založeno na principu **subordinačním**. Znamená to, že jednotlivci jsou podřízeni právu, které stát vytváří pomocí svých orgánů (zejména parlamentu, který vytváří zákony). Stát také dodržování práva vynucuje. Jeho porušování je postihováno různými typy sankcí. Stát sám (tedy jeho orgány) je ovšem také vázán tímto právem, které vytváří.

Mezinárodní právo (= mezinárodní právo veřejné)

Vztahy mezi státy navzájem jsou rovněž upraveny právem, pochopitelně nikoli vnitrostátním. Subjekty mezinárodního práva jsou především jednotlivé **státy** (členové mezinárodního společenství) a **mezinárodní organizace** (relativně trvalá sdružení států).

Stát je nejvyšší jednotkou, která není nikomu podřízena. **Mezinárodní organizace nejsou členským státům nadřizeny, nejsou hierarchicky na vyšším stupni.**

Obecná definice práva platí i pro mezinárodní právo. Normy mezinárodního práva (jsou jimi právní obyčeje a mezinárodní smlouvy) jsou vytvářeny státy a jim jsou také určeny. Z toho vyplývá **koordinační charakter mezinárodního práva** (na rozdíl od subordinačního charakteru práva vnitrostátního). I vynuovení dodržování mezinárodního práva obstarávají samy státy - žádná nadřazená autorita neexistuje. (Výjimkou je [Evropská unie](#) – nadstátní organizace, jediná na světě)

Mezinárodní právo je ovládáno základní **zásadou svrchované rovnosti států**, která znamená:

- státy jsou svrchované (suverénní), tedy nepodřízené žádné vyšší autoritě,
- státy jsou si ve svých právech rovné, tj. větší státy z hlediska právního nemají více práv než státy malé.

Suverenita státu je podle mezinárodního práva omezena jen suverenitou ostatních států, což vyplývá z jejich rovnosti.

Státy vystupují v mezinárodních vztazích jako nositelé suverenity, odtud označení **mezinárodní právo veřejné**. Pojmy mezinárodní právo a mezinárodní právo veřejné jsou synonyma.

Systém mezinárodního práva je autonomní ve vztahu k právu vnitrostátnímu, i když je mezi oběma systémy úzký vztah a interakce.

Mezinárodní právo soukromé

Mezinárodní vztahy mezi státy upravuje mezinárodní právo veřejné. Vztahy mezi jednotlivci různých států v oblasti soukromoprávní (např. mezinárodní kupní smlouva - mezi podnikem v ČR a např. podnikem rakouským, způsobilost k uzavření manželství cizincem v ČR apod.) reguluje **mezinárodní právo soukromé**. **Nejde ovšem o žádné mezinárodní právo, ale o odvětví práva vnitrostátního**. Základním právním předpisem je Zákon o mezinárodním právu soukromém č. 91/2012 Sb., který určuje, právo kterého státu (tj. které vnitrostátní právo) se pro daný právní vztah použije.

V oblasti veřejného práva (např. správního, trestního) tento problém nevzniká, neboť se vždy aplikuje právo toho státu, který je účastníkem daného právního vztahu.

Evropské právo

Máme zde na mysli právo Evropské unie. EU je nikoli mezinárodní, ale nadstátní organizace. EU je tak nadřazena členským státům v oblastech své věcné působnosti. Zde **neplatí** klasická pravidla mezinárodního práva, zejména **zásada svrchované rovnosti států**.

Členské státy (tedy i ČR) se dobrovolně vzdaly ve prospěch EU části své suverenity (svých pravomocí), a v tomto směru jsou tak EU podřízeny. EU je nadstátní organizací, jíž jsou členské státy podřízeny.

Nástrojem podřízenosti členských států je tak evropské právo, přesněji řečeno právo EU (= komunitární právo). Komunitární právo tak má **subordinační charakter** podobně jako právo vnitrostátní. Ten dopadá nejen na členské státy, ale i na jednotlivce, a to v oblastech, v nichž členské státy přenesly své pravomoci na EU. Např. českému podnikovi, který vážně porušil pravidla hospodářské soutěže na trhu EU, může být udělena pokuta přímo Evropskou komisí.

Členské státy EU tak nejsou plně suverénní a nejsou si ani rovny, neboť v orgánech EU mají větší vliv na rozhodování větší státy podle počtu obyvatel (vliv je odstupňován podle velikosti států).

Nadstátnost EU

Mezinárodní organizace (např. OSN, Mezinárodní organizace práce, Rada Evropy, NATO apod.) představuje relativně trvalé sdružení států za určitým účelem. Zřizovací listina má vždy formu *mezinárodní smlouvy*, tedy dohody mezi členskými státy. Spolupráci mezi nimi organizují orgány této organizace, které jsou obvykle dvojího druhu - *reprezentativní*, v nichž jsou zastoupeny všechny členské státy a které se usnášejí na obsahu a formách spolupráce a *výkonné*, které zajišťují realizaci přijatých usnesení. Sama mezinárodní organizace však nemá žádné pravomoci ve vztahu k členským státům - jejím produktem jsou buď akty právně nezávazné povahy (rezoluce, deklarace) nebo mezinárodní smlouvy, které jsou závazné jen pro ty státy, které je výslovně přijaly. Tento způsob odpovídá základní zásadě mezinárodního práva a mezinárodních vztahů mezi státy - *zásadě svrchované rovnosti*.

Uvedená forma "klasické" mezinárodní organizace může sice zajistit velmi prospěšnou spolupráci mezi zúčastněnými státy, avšak není způsobilá vytvořit pevný integrační celek. To byl ostatně i případ bývalé RVHP. Tvůrci evropské integrace se proto vydali cestou jinou, do té doby neuskutečněnou a zcela originální. Za formu integrace zvolili *nadstátní celek*, tedy organizaci s vlastní svrchovaností, která stojí nad členskými státy a je tedy vybavena určitými pravomocemi vůči těmto státům.

I když se idea celoevropského státu objevovala v různých evropských zemích (např. W. Churchill v roce 1946 hovořil o "Spojených státech evropských"), k jejímu rozpracování a uvedení do reálné praxe došlo ve Francii. Aktivita francouzských politických kruhů souvisela mimo jiné s obavami z možné remilitarizace Německa. Vůdčími osobnostmi zde byli ministr zahraničních věcí *Robert Schuman* a jeho asistent *Jean Monnet*.

Koncepce vypracovaná na přelomu 40. a 50. let (tedy již po rozdělení Evropy na dva tábory) spočívala ve vytvoření *nadstátní organizace*, jíž členské státy odevzdají část své svrchovanosti, tedy pravomocí v určitých vymezených oblastech, přičemž v oblastech ostatních zůstane svrchovanost těchto států nedotčena. Přenos pravomocí na Společenství znamená, že se jim v jejich rozsahu členské státy budou trvale podřizovat, a to eventuálně i proti své vůli.

Tato koncepce nebyla v celé západní Evropě přijata stejně. Zatímco státy Beneluxu, Spolková republika Německo a Itálie ji uvítaly, Velká Británie, Švýcarsko a další státy ji odmítly jako nepřijatelnou, neboť nebyly ochotny se vzdát vlastní suverenity ve prospěch jiného subjektu.

Evropská unie je vybudována na principu nadstátnosti. Je to princip naprosto nový, dosud nerealizovaný, neboť je v protikladu s nejobecnější základní zásadou mezinárodního práva - *zásadou svrchované rovnosti států*.

Až dosud se tato zásada uplatňovala ve svém klasickém pojetí - svrchovaný stát stojí na vrcholu hierarchie. V právu mezinárodním to znamená, že neexistuje žádná moc nadřazená státu - stát není nikomu podřízen, spolu s ostatními státy tvoří mezinárodní právo, které je pak pro něj závazné. Sám si rozhoduje o svém osudu a meze jeho svrchovanosti jsou dány pouze stejnou svrchovaností států jiných, kterou nesmí narušovat. Ve vnitrostátním měřítku svrchovanost znamená, že státní moc je výlučná a nezávislá na jakékoli jiné moci uvnitř státu, a je všem vnitrostátním subjektům nadřazená. Jedině stát tvoří a sankcionuje právo ve smyslu práva státního, uplatňovaného na jeho území.

Na principu svrchované rovnosti států jsou založeny běžné mezinárodní vládní organizace, jejichž členy jsou státy. Tyto mezinárodní organizace nemají žádné pravomoci vůči členským státům a nemohou je proti jejich vůli zavazovat.

Cílem tvůrců EU bylo vytvoření silného a kompaktního integračního celku, který bude vnitřně homogenní, a tedy soudržný, a který zároveň zajistí vysoký stupeň integrace nejen ekonomické, ale i politické. Tyto požadavky by zcela zřejmě nemohly být naplněny formou běžné mezinárodní organizace, založené na dobrovolném přístupu jednotlivých členů k jednotlivým opatřením. Zájmy jednotlivých států jsou různé a zajistit jejich jednotný postup v měřítku trvalém a

komplexním je třeba jinak. Proto se zrodila myšlenka vytvoření specifické organizace, která bude stát *nad členskými státy*, a bude tedy disponovat svou vlastní svrchovaností vyššího řádu. To ovšem nemění nic na tom, že původními nositeli svrchovanosti jsou státy. Organizace tedy může svou svrchovanost získat jediné od svých členských států, které se jí částečně ve prospěch této organizace vzdají.

Tato myšlenka byla základem pro zpracování koncepce nadstátní organizace, kde každý stát, který se stává jejím členem, *dobrovolně* na základě mezinárodní smlouvy, kterou výslovně přijme, odevzdá přesně vymezenou část svých svrchovaných práv na tuto organizaci a v odpovídajícím rozsahu jí pak následně bude podléhat. Za duchovního otce této koncepce Společenství je označován francouzský politik Jean Monnet.

Projevy, resp. formy realizace nadstátnosti jsou tyto:

a) EU není pouhým souhrnem členských států. Má své vlastní zájmy a vůli konstituovanou a projevovanou svými orgány s autonomním postavením. Tato vůle se vytváří buď nezávisle na členských státech (Komise, Soudní dvůr) nebo na principu většiny (Rada), tedy eventuálně i proti vůli některých členských států, které jsou ovšem i za této situace příslušnými rozhodnutími vázány.

b) Nejvýznamnějším projevem supranacionality (nadstátnosti) je pravomoc orgánů EU tvořit právo, které má bezprostřední závaznost vůči orgánům EU, členským státům a jejich fyzickým a právnickým osobám a představuje samostatný právní systém.

c) EU požívá finanční samostatnost a čerpá zdroje z vlastních příjmů, aby byla vyloučena závislost na členských příspěvcích (ty představují jen jednu pětinu zdrojů). Těmito příjmy jsou cla vybíraná za dovoz z nečlenských států, úvěry aj.).

K přechodu svrchovaných práv dochází ovšem pouze v určitých, přesně vymezených oblastech, které jsou určeny pravomocemi celku. Členské státy si ponechávají jejich většinu, čímž není dotčena jejich státní, resp. národní identita. Kromě toho přenos určitých práv na integrační celek neznamená, že nadále nebudou respektovány zájmy členských států těchto práv se týkající.

Vytvářený mechanismus se tak musel vypořádat také s tím, že rozhodnutí přijímaná na nadstátní úrovni nemohou být v příkrém a obecném rozporu se zájmy členských států. Nelze-li zajistit soulad zájmů všech zúčastněných, je třeba respektovat alespoň většinu. V opačném případě by začalo docházet k tomu, že členské státy by sice byly rozhodnutími nadstátních orgánů právně vázány, avšak jejich nepříznivá reakce ve formě mimoprávního chování by mohla EU zevnitř rozleptat a cíle, jímž je pevný integrační celek, by nemohlo být dosaženo.

Tato otázka byla rozřešena vytvořením zcela specifického tandemu dvou orgánů, které mohou rozhodovat jen společně a z nichž jeden zastupuje zájmy Společenství (Komise) a druhý zájmy členských států (Rada).

Orgány Evropské unie – organizační struktura

Zvláštnímu charakteru EU odpovídá i atypická struktura jeho orgánů, zvaných *institute*. Orgány EU mají pravomoci *vůči členským státům a jejich subjektům*, a proto bylo třeba vytvořit mechanismus, který by zajistil respektování jak zájmů EU jako celku nové kvality, tak i členských států. Tento mechanismus spočívá v tom, že na rozhodování se musí podílet rovným dílem jak orgán, který reprezentuje zájmy EU, tak orgán, prosazující zájmy členských států. Proto byla vytvořena základní koncepce tandemu Komise - Rada.

Komise je orgánem, který ztělesňuje zájmy EU. Na rozhodovacím procesu participuje tím, že předkládá návrhy opatření (rozhodnutí). Nejen to - zásadně má *monopol* na předkládání těchto návrhů. O přijetí nebo nepřijetí návrhu pak rozhoduje Rada, tedy orgán, reprezentující členské státy. Bez návrhu Komise Rada nemůže jednat. Tímto způsobem je zajištěno, že na každém rozhodnutí se podílejí oba orgány, a tedy jsou respektovány jak zájmy EU, tak členských států.

Popsaný princip představuje skutečně jen základní schéma, které je dnes již podstatně

modifikováno účastí Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu. Ukazuje však, že výsledná vůle nemůže být ani vůlí členských států nebo jejich souhrnu, ani vůlí EU jako celku, ale obou těchto složek. Jen tak je možno dosáhnout harmonického vývoje, kdy nebude ohrožována vnitřní soudržnost EU.

1. Evropská komise

Orgánem, který reprezentuje zájmy EU, je Komise. Sídlem Komise je Brusel.

a) Složení

Poslání Komise odpovídá i její složení. Vlastní Komisi v úzkém slova smyslu tvoří sbor *komisařů*, kteří *nejsou zástupci členských států*. Jsou to osoby, které sice pocházejí z členských států a jsou jejich příslušníky, avšak při výkonu jejich funkce toto pouto s jejich státem mizí, neboť jsou povinni být na svých státech absolutně nezávislí a prosazovat výhradně zájmy EU. Nesmějí přijímat instrukce od vlády žádného státu, tedy nejen těch, jichž jsou příslušníky. Naopak členským státům je zakázáno jakkoli na komisaře působit a ovlivňovat jejich jednání ve svůj prospěch. Členové Komise musí být absolutně nezávislí i z hlediska soukromých zájmů: nesmějí vedle své funkce vykonávat žádnou jinou, a to ani neplacenou, činnost.

Zřizovací smlouvy stanoví, že Komise se skládá z příslušníků členských států. Jeden z komisařů je předsedou Komise. Předseda Komisi reprezentuje a má významnou úlohu při jejím konstituování.

Funkční období Komise bylo Maastrichtskou smlouvou prodlouženo ze 4 na 5 let, aby se shodovalo s funkčním obdobím Evropského parlamentu. Postup při ustanovování Komise následující: Členské státy se nejprve dohodnou po konzultaci s Evropským parlamentem na osobě budoucího předsedy. Tento *designovaný předseda* je pak členskými státy konzultován ve věci návrhů "jejich" komisařů. Následuje konečné vyhotovení seznamu navržených komisařů. Tento seznam schvaluje Evropský parlament a poté jsou jednotliví komisaři (včetně předsedy) jmenováni Radou na nejvyšší úrovni rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou.

Komise je administrativním kolosem se všemi byrokratickými vadami, které jsou pro velké úřady typické, počínaje těžkopádností a pomalostí při plnění některých úkolů až po přílišnou složitost byrokratických procedur i pro méně významné věci.

b) Pravomoci Komise

Komise působí především jako orgán *iniciativní*. Předkládá výlučně návrhy legislativních aktů a dalších opatření jiným orgánům (zejména Radě) a je proto označována za "motor EU". Návrhy Komise jsou povinně podkladem jednání Rady. Rada může návrh Komise změnit jen jednomyslným rozhodnutím. Komise může svůj návrh měnit kdykoli do okamžiku usnesení Rady.

Komise je zároveň orgánem *výkonným*. Je-li zmocněna Radou, může k aktům sekundárního práva vydávat prováděcí předpisy. Je pověřena rovněž výkonem rozhodnutí týkajících se rozpočtu.

Ve výjimečných případech Komise působí i jako orgán *rozhodovací*, resp. *legislativní*, tedy namísto Rady. Je tomu tak především v oblasti ochrany hospodářské soutěže, kde Komise vydává individuální rozhodnutí a normativní *nařízení*.

Kontrolní pravomoci Komise spočívají především ve sledování dodržování práva EU, a to jak členskými státy, tak jejich subjekty. V případě zjištěného porušení Komise zahajuje příslušné řízení. Komise rovněž kontroluje udělování státních podpor podnikům.

Ve vztazích navenek je EU zastupováno Komisí, která sjednává mezinárodní smlouvy, navazuje a udržuje styky (včetně *diplomatických*) s jednotlivými státy a s jinými mezinárodními organizacemi,

2. Rada Evropské unie (Rada)

a) Složení

Rada Evropské unie, dříve nazývaná výstižně *Rada ministrů* (dále jen Rada) je orgánem, v němž jsou zastoupeny členské státy, a který tedy reprezentuje jejich zájmy.

Členské státy jsou v Radě zastoupeny na ministerské úrovni, a to členy vlády (resortními ministry) podle projednávaných otázek. Při projednávání otázek obecně politických vystupují jménem států ministři zahraničních věcí nebo ministři pro evropské záležitosti. [Předsednictví Rady](#) se mění každých 6 měsíců.

b) Pravomoci

Rada je především orgánem rozhodovacím. Zajišťuje koordinaci obecné hospodářské politiky členských států a uděluje Komisi pravomoci k provádění svých aktů.

Rozhodnutí Rady mají nejčastěji formu *aktů sekundárního práva EU*: směrnic, nařízení, rozhodnutí, stanovisek a doporučení. Rada je hlavním "zákonodárcem" EU.

c) Hlasování v Radě

V komplikovaném systému hlasování Rady při přijímání rozhodnutí se odráží derogace principu *svrchané rovnosti států*. Omezení suverenity členských států dovoluje přijímat *kvalifikovanou většinou rozhodnutí závazná pro všechny členy*.

Systém váženého hlasování umožňuje jednotlivým státům uplatňovat vliv úměrný jejich velikosti.

Rada rozhoduje zpravidla jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou. *Procedura rozhodování nejen uvnitř Rady, ale i ve vztahu k jiným orgánům je určena vždy jednotlivým ustanovením, které Radu k rozhodování v konkrétní věci zmocňuje.*

1) Jednomyslné rozhodování se týká případů, kdy je zájem na tom, aby rozhodnutí nebylo v rozporu s vůlí některého členu. Jednomyslnost ovšem neznamená plný počet kladných hlasů, ale *žádný záporný hlas*. Znamená to, že zdržení se hlasování jednomyslnost rozhodnutí nenarušuje.

2) Rozhodování kvalifikovanou většinou je kombinováno s váženým hlasováním s tím, že každý stát má stanovený počet hlasů, přičemž kvalifikovaná většina je stanovená absolutním počtem hlasů.

Kvalifikované většiny je dosaženo, jsou-li splněny dvě podmínky:

- **55 % členských států** hlasuje pro návrh – v praxi to znamená 15 z 27 států,
- návrh podporují členské státy zastupující nejméně **65 % celkového počtu obyvatel EU**.

Tomuto postupu se říká také pravidlo „dvojí většiny“.

Blokační menšinu musejí tvořit nejméně čtyři členové Rady, kteří zastupují **více než 35 % obyvatelstva EU**.

3) Rozhodování prostou většinou se používá jen u procedurálních otázek. Prosté většiny je dosaženo, jestliže pro návrh hlasuje alespoň 14 členů Rady.

3. Evropský parlament

a) Vývoj

Již se vznikem ESUO v roce 1951 je ustaven zvláštní orgán zvaný *Shromáždění*, který měl představovat demokratizační prvek v organizační struktuře tohoto společenství. Byl to orgán téměř bez reálných pravomocí, složený z poslanců delegovaných národními parlamenty členských zemí. Označení *Evropský parlament* se užívá až od roku 1962. Od této doby jsou jeho poslanci voleni v nepřímých volbách. V roce 1976 Rada přijala rozhodnutí o *přímé volbě poslanců Evropského parlamentu*. První přímé volby se konaly v červnu 1979 a každé další vždy po pěti letech.

Sídlem Evropského parlamentu je Štrasburk.

b) Složení

Volba poslanců

Celkový počet poslanců Evropského parlamentu je v současnosti již po odchodu Velké Británie 705, přičemž jejich počet se změnami v základních smlouvách a počtech členů EU stále měnil. V jednotlivých členských státech je volen tento počet poslanců (opět výpočet vychází z počtu obyvatel dané země).

Volby probíhají v jednotlivých členských státech podle jejich vlastních volebních zákonů, neboť společná komunitární úprava evropských voleb zatím neexistuje. Poslední volby se konaly v červnu 2019.

c) Pravomoci

U žádného z orgánů EU se pravomoci nevyvíjely tak překotně jako u Evropského parlamentu. Z orgánu původně téměř bez jakýchkoli pravomocí se posléze stal reprezentativní orgán spolurozhodovací s mnoha dalšími pravomocemi. Parlament se usnází absolutní většinou odevzdaných hlasů, neplatí-li pro daný případ zvláštní pravidlo.

a) Spolurozhodovací pravomoc. Evropský parlament se v některých případech účastní na přijímání aktů sekundárního práva společně s Radou. Souhlas Parlamentu s přijímaným aktem je zde pro účely jeho přijetí nezbytný.

b) Účast v legislativní činnosti mimo spolurozhodování. Evropský parlament je především konzultativním orgánem Rady. Účastní se na rozhodování buď poskytnutím stanoviska, které je právně nezávazné, nebo v rámci tzv. *kooperační procedury*. Ani v rámci této procedury není stanovisko Parlamentu právně závazné, ale jeho nevyžádání je považováno za hrubou procesní vadu, která může mít za následek neplatnost takto přijatého aktu. Stanovisko Parlamentu, byť právně nezávazné, má značnou politickou váhu, je povinně uváděno s aktem a jeho nerespektování musí být řádně zdůvodněno.

c) Účast v projednávání rozpočtu EU. Návrh rozpočtu na příští rok se předkládá vždy do 5. října Parlamentu, který má právo navrhopvat jeho změny. Může zasahovat přímo do *obligatorních výdajů* navrhovaného rozpočtu, přičemž hlasuje kvalifikovanou většinou. Může zasahovat i do jiných výdajů, a zde hlasuje většinou prostou. Odmítne-li Rada úpravy obligatorních výdajů nebo upraví-li další navrhované změny, vrací se návrh rozpočtu k projednání do Parlamentu. Ten může odmítnout úpravy navržené Radou většinou svých členů a 3/5 odevzdaných hlasů. Celý návrh rozpočtu může být odmítnut Parlamentem z naléhavých důvodů, a to nadpoloviční většinou svých členů a 2/3 odevzdaných hlasů pro návrh rozpočtu.

d) Vyslovení nedůvěry Komisi. Parlament může vyslovit nedůvěru Komisi pro její činnost. V

takovém případě odstupuje Komise kolektivně. Parlament hlasuje až po třech dnech po podání návrhu, který musí být přijat dvěma třetinami odevzdaných hlasů a většinou z celkového počtu poslanců. Návrh podává politická skupina nebo nejméně jedna desetina poslanců. K vyslovení nedůvěry Komisi dosud nikdy nedošlo.

e) Parlamentní otázky (interpelace), výroční zpráva Komise. Komise je povinna odpovídat písemně nebo ústně na otázky, které jí pokládá Parlament nebo jednotliví poslanci. Parlament rovněž projednává výroční zprávy Komise.

f) Další pravomoci:

* *Schvalování předsedy a dalších členů Komise* (před jejich jmenováním do funkce dohodou členských států).

* *Vyšetřování vad při implementaci práva EU.* Parlament může ustavit na návrh čtvrtiny poslanců *dočasný vyšetřovací výbor*. Tento výbor nemůže zasahovat do pravomoci jiných orgánů a nemůže zkoumat situaci, která je předmětem řízení před Soudním dvorem.

* *Petiční právo.* Každý občan Unie a každá osoba s bydlištěm (sídlem) na území Unie mohou podat Evropskému parlamentu petici ve věci, která spadá do působnosti EU a která se těchto osob přímo dotýká.

* *Ombudsman.* Evropský parlament jmenuje ombudsmana, který je zmocněn přijímat stížnosti od občanů Unie a osob s bydlištěm či sídlem v Unii, a to na činnost orgánů EU (netýká se soudních orgánů). Ombudsman provádí šetření a zjistí-li oprávněnost stížnosti, postoupí věc orgánu, jehož se týká. Tento orgán má do tří měsíců odpovědět a ombudsman poté podá zprávu Evropskému parlamentu, dotčenému orgánu a stěžovateli.

4. Evropská rada

Tento orgán, jehož zasedání se v hromadných sdělovacích prostředcích nazývá tradičně *evropský summit*, je z hlediska svého složení skutečně nejvýše: tvoří jej hlavy států a předsedové vlád členských zemí.

V letech 1961 - 1974 se konaly *vrcholné konference*, a to nepravidelně a s rozdílnou náplní. V roce 1974 došlo k dohodě o pravidelném konání této vrcholné konference třikrát ročně. Od této doby se již začíná vyhraňovat povaha tohoto vznikajícího orgánu: přijímá *zásadní politická rozhodnutí, nezbytná pro vývoj EU*. Mezi roky 1975 a 1987 rozhodla na příklad o přímé volbě poslanců Evropského parlamentu, o vytvoření Evropského měnového systému, o projektu Evropské unie, o rozšíření členské základny apod.

Název Evropská rada se začíná používat až od roku 1987 na základě Jednotného evropského aktu. Souhrnná úprava postavení tohoto orgánu je obsažena až v článku D Maastrichtské smlouvy o EU. Ta do složení Evropské rady řadí navíc předsedu Komise a stanoví interval zasedání na dvě ročně.

Zaměření činnosti Evropské rady se nezměnilo. Nadále se usnáší na koncepčních otázkách rozvoje Evropské unie, jako je např. rozšíření členské základny směrem na východ, zavedení jednotné měny euro apod.

Evropská rada přijímá primární právo EU.

Pozor, nezaměňovat tento orgán s jinou mezinárodní organizací, která se jmenuje [Rada Evropy](#).

5. Soudní dvůr Evropské unie

Existence autonomního právního systému EU vyžaduje i jeho institucionální zajištění. Nejde jen o legislativní procedury, které vytvářejí komunitární právní normy, ale také o řešení problémů vztahujících se k dělbě pravomocí mezi EU a členské státy, o legalitu zmíněných legislativních procedur, o řešení sporů mezi EU a členskými státy i mezi EU a jednotlivci o respektování komunitárního práva. Dalším důležitým problémem, který je třeba každodenně řešit, je jednotnost aplikace komunitárního práva v členských státech. Tyto problémy nemůže řešit jiný orgán než zvláštní soud, který je vnitřním orgánem komunitárního systému. Klasické soudy mezinárodní, jako je Mezinárodní soudní dvůr, nebo soudy členských států, se zde neuplatní, neboť jejich mandát a tím ani jejich pravomoci neodpovídají a ani nemohou odpovídat komunitární potřebě, kterou je plnění uvedených funkcí ve zcela specifickém rámci.

Proto byl již v roce 1951 při vzniku prvního společenství, jímž bylo Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), ustaven Soudní dvůr jako orgán, který měl plnit uvedené funkce. Po vzniku EHS a EURATOMu v roce 1957 byla působnost Soudního dvora rozšířena na tato další společenství. Od této doby nesl oficiální název Soudní dvůr Evropských společenství, avšak v praxi byl běžně označován jako Evropský soudní dvůr (ESD). Po přijetí Lisabonské smlouvy se jeho název změnil na Soudní dvůr Evropské unie. Sídlí v Lucemburku.

Vedle dvora funguje od roku 1989 Tribunál (před Lisabonskou smlouvou a v některých jazykových verzích Lisabonské smlouvy dodnes pojmenovaný [Soud prvního stupně](#)), který rozhoduje některé spory v první instanci. Soudní dvůr v těchto sporech má roli odvolacího soudu. Dále Tribunál rozhoduje o žalobách podaných jednotlivci.

Základní funkce soudů EU:

- a) řešení sporů (mezi EU a členskými státy, mezi členskými státy navzájem, o náhradu škody způsobené EU apod.),
- b) funkce ústavního (správního) soudu (rušení předpisů sekundárního komunitárního práva, které jsou v rozporu s právem primárním nebo kde je vada pravomoci příslušného orgánu),
- c) zajišťování jednotného výkladu komunitárního práva v celé EU (cestou interpretačních rozsudků na žádost soudů členských států).

ESD je složen z 27 **soudců**, tedy jednoho soudce z každého členského státu. Soudcem teoreticky nemusí být občan členského státu, který ho navrhuje. V tomto smyslu je patrný určitý reprezentativní charakter ESD. Zároveň ale soudci musí být absolutně nezávislí na členských státech. Tomu napomáhá i systém jejich jmenování, k němuž je potřebná v každém jednotlivém případě dohoda všech členských států. Kandidáty vybírají jednotlivé členské státy a zatím se nestalo, že by navržený kandidát nebyl schválen.

Soudci jsou vybíráni z osob, které poskytují záruky nezávislosti a které splňují požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí v jejich zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva. Výslovně se nevyžaduje kvalifikace v oboru evropského práva, i když je z praktických důvodů implicitně nezbytná. Soudce rovněž nemůže vykonávat po dobu své funkce žádnou jinou politickou nebo administrativní činnost, ať placenou nebo neplacenou. Může však vykonávat činnosti jiné, které jsou s funkcí soudce slučitelné, např. přednášet na vysoké škole či publikovat.

Soudci jsou jmenováni na dobu 6 let, přičemž každé 3 roky se takto obměňuje polovina soudců, aby byla zachována kontinuita. Stejná osoba může být jmenována soudcem opakovaně. Soudci jsou v členských státech vyňati z pravomocí všech soudních a správních orgánů. Jejich imunita je absolutní a vztahuje se tedy i na jejich chování v soukromém životě.

Zástupcem České republiky je od roku 2004 prof. [Jiří Malenovský](#), který ale letos na svou funkci rezignoval a [hledá se proto jeho nástupce](#).

Soudci si volí ze svého středu **předsedu** na dobu tří let, a to tajným hlasováním. I zde může být opakovaně zvolen předsedou stejný soudce. Předseda řídí práci Soudu, předsedá plenárnímu zasedání, ustanovuje pro jednotlivé věci soudce-zpravodaje, určuje termíny jednání Soudu. Ihned po volbě předsedy soudci volí předsedy senátů, a to pětičlenných na 3 roky a tříčlenných na 1 rok.

Členy Soudního dvora EU jsou kromě soudců také **generální advokáti**. Jedná se o velmi specifickou funkci, která existuje v určité podobě jen u francouzské Státní rady (obdoba nejvyššího správního soudu). Generální advokáti, kteří mají stejné postavení jako soudci (včetně nezávislosti), posuzují projednávanou věc jak z hlediska skutkového, tak právního. Vypracovávají stanovisko k jejímu řešení, které prezentují v závěru ústního jednání. Stanovisko je velmi fundovaným ryzím právním rozbohem oproštěným od všech politických aspektů. Ve svém závěru obsahuje návrh rozhodnutí. Soudci nejsou tímto stanoviskem vázáni, a proto ho při rozhodování někdy respektují, jindy nikoli. V každém případě je pro ně významnou pomůckou, která usnadňuje rozhodování. Generální advokát posuzuje věc pouze z právního hlediska bez ohledu na strany a s použitím teoretických argumentů. Jeho stanovisko je předneseno až po projednání věci a zahajuje tak fakticky deliberační fázi řízení (jednání soudců o závěrech).

Usnadnění práce soudcům ovšem není jediná ani základní funkce stanoviska generálního advokáta. Vzhledem k tomu, že Soud je orgánem jednoinstančním, tedy orgánem rozhodujícím s konečnou platností, chybělo by v zájmu větší kvality rozhodování, resp. pravděpodobnosti správného rozhodnutí, druhé posouzení téže věci. Na tomto principu jsou založeny dvoj - či třístupňové soudní soustavy členských států. Je jisté, že správného rozhodnutí soudců může být lépe dosaženo na základě již provedené analýzy a argumentace, která slouží jako východisko, a to i v případě, je-li odmítnuta. Je vždy jednodušší přijmout vlastní závěr na základě kvalitního podkladu než ho vytvářet od začátku.

Počet generálních advokátů činí v současné době 11 s tím, že Rada může jednomyslným rozhodnutím tento počet změnit. Jsou jmenováni stejným způsobem jako soudci taktéž na 6 let s tím, že každé 3 roky se obměňují. Mají po všech stránkách stejné postavení jako soudci s tím, že se neúčastní volby předsedy Soudu.

Soudní dvůr určuje pro každý rok prvního generálního advokáta (neobnovitelná funkce), který přiděluje jednotlivé věci jednotlivým generálním advokátům. Přitom se dbá na to, aby věc týkající se určitého členského státu nebyla přidělena generálnímu advokátovi pocházejícímu z tohoto státu.

Pozor, nezaměňovat tento soud s [Evropským soudem pro lidská práva](#), který sídlí ve Štrasburku a který je orgánem [Rady Evropy](#).

Právní systém Evropské unie

Pojem práva Evropské unie

EU se výrazně odlišuje od všech ostatních mezinárodních organizací především tím, že od členských států získala pravomoc vytvářet právní normy závazné nejen pro tyto státy, ale i pro vnitrostátní subjekty těchto států (osoby). EU si tak vytvořila svůj vlastní právní systém (říká se mu *komunitární právo*). Tento svébytný právní systém nepatří jako celek ani do práva mezinárodního, ani do vnitrostátního práva členských států.

Povaha práva EU byla mimo jiné specifikována Soudním dvorem EU v řadě rozhodnutí.

Konstatování Soudního dvora v uvedených rozhodnutích lze shrnout do následujících tezí:

1. Členské státy v určitých oblastech omezily svou svrchovanost ve prospěch EU (a jejího právního řádu). Vztahy mezi členskými státy uvnitř EU jsou regulovány právem EU, které znamená v některých případech derogaci základních zásad mezinárodního práva (např. omezení suverenity, která má za následek mimo jiné neuplatnění *zásady svrchované rovnosti*).
2. Zřizovací smlouvy EU a další mezinárodní smlouvy je měnící nebo doplňující mají jinou charakteristiku než "obyčejné" mezinárodní smlouvy. Tvoří totiž zároveň "ústavu" EU a právo odvozené od nich (tj. vytvářené druhotně na jejich základě) tvoří vnitřní právo EU.
3. Právo EU je specifický právní systém odlišný od práva mezinárodního i od vnitrostátního práva členských států.

Tyto normy můžeme kategorizovat podle subjektů jejich tvorby na:

1. normy vytvářené členskými státy (akty členských států), tedy **právo primární**,
2. normy vytvářené orgány EU (akty EU) na základě zmocnění práva primárního (**právo sekundární**),
3. smíšené mezinárodní smlouvy,
4. normy, které nevytváří žádný subjekt (nejde vůbec o "akty" kohokoli, nýbrž o obecné zásady vznikající "samovolně" zobecněním existujících pravidel práva, o jakési "common law" EU).

Akty členských států (***právo primární***)

Akty členských států jsou prvotním pramenem základních pravidel, na nichž EU spočívá. Tvoří je téměř výlučně mezinárodní smlouvy, které mezi sebou uzavřely členské státy EU. Vzhledem k tomu, že jde o akty států jakožto subjektů mezinárodního práva, tedy subjektů, které se komukoli podřizují pouze dobrovolně, na základě svého souhlasu, označuje se právo takto vzniklé jako **primární právo** EU. Patří sem především veškeré mezinárodní smlouvy sjednané členskými státy (nikoli ty, které jsou sjednány orgány EU).

Zřizovací smlouvy

Zřizovací smlouvy EU, jakož i další smlouvy na ně navazující (tj. je měnící či doplňující) tvoří právní základ EU. Neexistuje žádný oficiální seznam těchto smluv, avšak výčet nejdůležitějších z nich vypadá takto:

1. Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli (Pařížská smlouva), přijata 1951/ účinná 1952;
2. Smlouva o Evropském hospodářském společenství (Římská smlouva), 1957/1958;
3. Smlouva o Euratomu (Římská smlouva), 1957/1958;
4. Úmluva o některých orgánech společných Evropskému společenství (Slučovací smlouva), 1965/1967;

5. Jednotný evropský akt, 1986/1987;
6. Maastrichtská smlouva, 1992/1993;
7. Amsterodamská smlouva, 1997/1999;
8. Niceská smlouva, 2000/2003;
9. Lisabonská smlouva, 2007/2009.

K tomuto výčtu je ještě třeba doplnit smlouvy rozpočtové a **smlouvy o přístupu nových členů**.

Akty orgánů EU (právo sekundární)

Termínem "akty EU" (Community acts) se rozumí legislativní akty orgánů EU vydávané *na základě zřizovacích smluv*. Jde o tzv. **sekundární právo**.

1. nařízení (regulations),
2. směrnice (directives),
3. rozhodnutí (decisions),
4. doporučení (recommendations),
5. stanoviska (opinions).

Nařízení

je závazný akt normativní povahy (tedy *právní normativní akt*). Je to pravidlo obecně závazné jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých členských států. Může tedy *přímo* zavazovat jak členské státy, tak i jejich *vnitrostátní subjekty práva (osoby)*. Nařízení je pro právo EU tím, čím je pro vnitrostátní právo zákon.

Někdy se kvůli tomu evropskému nařízení přezdívá „zákon s unijní působností.“ Je-li nařízení přijato, nemusí už na úrovni vnitrostátních právních řádů dojít k přijímání žádných národních zákonů, protože se použije přímo text nařízení (není tak nutná transpozice jako u směrnice). Pokud by existoval zákon nebo jiný právní předpis, který by textu nařízení odporoval, tento zákon se nepoužije, protože nařízení má aplikační přednost (říká-li zákon něco jiného než nařízení, použije se nařízení).

Nařízení je závazné pro všechny členské státy stejně, výjimky jsou raritou. Používá se, je-li třeba přijmout jednotnou úpravu v některé oblasti pro celou EU. Typicky jsou to oblasti, kde má EU tzv. výlučnou pravomoc, to znamená, že právní řád v těchto oblastech určuje EU společně pro celé společenství, např. hospodářská soutěž, měnová unie nebo vnější obchodní či zahraniční politika. Pokud by měl občan státu pocit, že jsou krácena jeho práva vyplývající z nařízení EU, dovolává se u vnitrostátního soudu přímo textu nařízení a soud má potom povinnost danou právní normu přímo aplikovat. **Nařízení se používá tam, kde je zapotřebí zvláštní komunitární úprava mimo právo členských států.**

Příklady:

- úprava hospodářské soutěže na úrovni společného (jednotného vnitřního) trhu EU, nikoli na úrovni členských států, kde existuje vnitrostátní soutěžní právo,
- úprava principů sociálního zabezpečení migrujících osob v rámci společného trhu (tj. osob, které za svůj život pracovaly ve více než jednom členském státě), nikoli "obyčejná" úprava sociálního zabezpečení jednotlivých států.

Směrnice

naproti tomu nemá obecnou závaznost. Je to akt zavazující jen subjekty, jimž je adresován - a těmi mohou být výhradně členské státy. Směrnice nemíří na unifikaci (sjednocení) práva, ale na harmonizaci (sblížení). Je vydávána v oblastech, kde je účelné, aby zůstaly zachovány vnitrostátní předpisy. Směrnice pouze udává cíl (rámeček, konečnou podobu), jakou právní úpravu mají státy

přijmout, konkrétní kroky ale ponechává na státech. Jediné, co EU kontroluje je to, zda bylo dosaženo kýženého výsledku. Jakou cestou (formou) k tomu stát dospěl, EU neřeší. Směrnice předepisuje jen *výsledek, jehož má být dosaženo*, zatímco formy a metody dosažení tohoto cíle zůstávají na vůli států.

Směrnice zpravidla stanoví více či méně podrobně určitá pravidla, která mají být vtělena do právních řádů členských států, a to způsobem, jaký je v daném státě potřebný. Za tímto účelem směrnice obsahují *lhůtu*, do jejíhož ukončení musí být zapracovány do vnitrostátního práva, tedy vnitrostátně provedeny. Nestane-li se tak, porušuje stát právo EU a může být postižen.

Proces začleňování do národních legislativ se dělí na fázi transpozice a implementace. Transpozice spočívá v obsahovém přenesení směrnice do vnitrostátního práva (např. přijetím novely zákona, která zapracuje text směrnice). Implementace potom spočívá v tom, že státy budou schopny přijaté předpisy aplikovat a také to, že zaručí jejich vynutitelnost u vnitrostátních soudů. Na tento proces dostávají státy transpoziční (implementační) lhůtu, která je obvykle dva až tři roky. Po transpozici musí státy podat zprávu, jaké předpisy v souvislosti se směrnicí přijaly.

Směrnice tak není určena k přímé aplikaci vůči jednotlivcům, ale její pravidla musí být převedena do vnitrostátních zákonů, které jsou pak pro jednotlivce závazné. Nejde zde o vytvoření zvláštní komunitární úpravy, ale o harmonizaci zákonů členských států, aby byly odstraněny podstatné rozdíly.

Směrnice jsou přijímány v oblastech daní, ochrany spotřebitele, sociálního a pracovního práva nebo justiční spolupráce v trestních věcech.

Příklady:

Ochrana spotřebitele - uplatňuje se příslušný zákon, do jehož textu musela být směrnice zapracována legislativním opatřením.

Právní úprava daní - proč jsou např. stravovací a ubytovací služby povinně zdaňovány základní (nikoli sníženou) sazbou DPH? Protože to předepisuje příslušná směrnice, na jejímž základě musely členské státy změnit své zákony o DPH. Pro jednotlivce je pak závazný takto změněný zákon, nikoli směrnice sama.

Rozhodnutí je individuálním aktem zavazujícím pouze subjekty, jimž je adresováno. Na rozdíl od směrnice to však mohou být nejen členské státy, ale i jiné subjekty (např. orgány EU). V praxi se rozhodnutí využívá např. v oblasti hospodářské soutěže, kde ho Komise vydává vůči podnikům, které se dopustily protiprávního jednání a uděluje jim za to sankci.

Doporučení není právně závazné a vynutitelné. Orgány EU jej využívají jako prostředek pomoci členským státům v různých oblastech, spočívající v nastínění směru, kterým by se měla ubírat jejich politika, legislativa atd.

Podobně jako doporučení ani **stanovisko** není právně závazné a vynutitelné. Orgány EU se jeho prostřednictvím vyjadřují k nějaké otázce, příkladem může být třeba stanovisko k přijetí nového členského státu, případně stanoviska k některým mezinárodním dokumentům.

Judikaturu Soudního dvora Evropské unie (právo terciální)

Jedná se o judikaturu Soudního dvora Evropské unie, tzn. o souhrn jeho rozhodnutí. Zabývá se především zákonností právních předpisů vydaných orgány EU, dále dbá na dodržování práva členskými státy a také vykládá unijní právo na žádost vnitrostátních soudů (má-li český soud pochybnost, jak vyložit znění evropského předpisu, může se s dotazem obrátit na Soudní dvůr EU). Jeho rozsudky tak tvoří výklad práva zejména v oblastech, kde jsou některé věci nejasné, formálně to pramen práva ale není.