

5 ORGÁNY A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

5.1 ORGÁNY EVROPSKÉ UNIE

Když v 50. letech 20. století vznikla na základě tzv. **zřizovacích (zakládacích) smluv** tři Evropská společenství (Evropské společenství uhlí a oceli, EURATOM a Evropské hospodářské společenství), mělo každé z nich vlastní orgány. Za účelem hospodárnosti a zlepšení koordinace mezi činnostmi těchto Společenství byly paralelní orgány těchto společenství sloučeny (v letech 1957 a 1965) a nadále vykonávaly činnost pro všechna tři společenství. Evropské společenství uhlí a oceli však bylo založeno pouze na dobu určitou, takže v současné době plní orgány EU funkce už jen pro EURATOM a bývalé Evropské hospodářské společenství, které bylo přejmenováno na Evropské společenství Maastrichtskou revizí zřizovacích smluv a následně na Evropskou unii Lisabonskou revizí zřizovacích smluv. Současný základní právní rámec fungování Evropské unie je tedy obsažen ve Smlouvě o fungování Evropské unie a ve Smlouvě o Evropské unii.

Hlavní orgány Evropské unie jsou vyjmenovány v čl. 13 Smlouvy o Evropské unii. Jedná se o:

- Evropský parlament,
- Evropskou radu,
- Radu,
- Evropskou komisi,
- Soudní dvůr Evropské unie,
- Evropskou centrální banku,
- Účetní dvůr.

Tyto orgány vykonávají své funkce na základě **zásady svěřených pravomocí**, tj. v rozsahu, ve kterém se členské státy vzdaly výkonu některých svých svrchovaných pravomocí a delegovaly je na nadnárodní úroveň. Lisabonská revize zřizovacích smluv navíc poprvé kodifikuje rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy na pravomoci výlučné a sdílené. V oblasti **výlučných pravomocí** (celní unie, pravidla hospodářské soutěže nezbytná pro fungování vnitřního trhu, měnová politika pro státy eurozóny, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika) náleží jejich provádění Evropské unii. Naopak v oblasti **sdílených pravomocí** (například životní prostředí, ochrana spotřebitele, doprava a energetika) se jejich výkon dělí mezi Evropskou unií a členské státy v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality.

Podle **zásady subsidiarity** může jednat Evropská unie pouze tehdy, pokud účelu či cíle dané právní úpravy není možné dosáhnout na úrovni nižší, tedy na úrovni členského státu, nebo na úrovni regionální. Tuto zásadu doplňuje **zásada proporcionality**, na základě které by měla Evropská unie volit takové právní nástroje, které „zatěžují“ členské státy co nejméně, tedy pouze v míře nezbytné k dosažení sledovaného cíle. V duchu této zásady by měla ve své legislativní činnosti dávat Evropská unie přednost směrnici před nařízením (směrnice totiž ponechávají členským státům větší prostor pro uvážení, jakým způsobem budou vtěleny do jejich vnitrostátního právního řádu) a rámcovým směrnici před směrnicemi detailními (ze stejných důvodů).

V dalším textu poskytneme základní přehled o **roli jednotlivých hlavních orgánů Evropské unie**.

Evropský parlament je od roku 1979 jediným přímo voleným orgánem Evropské unie. Dříve se členové Evropského parlamentu rekrutovali z řad národních poslanců. Podle zřizovacích smluv by měl tento zastupitelský orgán reprezentovat zájmy svých voličů, ve skutečnosti však podle provedených výzkumů pochází až 80% všech pozměňovacích návrhů předložených na půdě Evropského parlamentu od zástupců zájmových skupin (lobbyistů).

Evropský parlament má tři tzv. pracovní místa: jeho oficiálním sídlem je Štrasburk, kde však pobývá nejméně, protože se tam koná jen dvanáct plenárních zasedání ročně. Sekretariát Evropského parlamentu sídlí v Lucemburku, zatímco výbory parlamentu, schůze politických skupin a tzv. minisessions (tedy doplňující dvoudenní plenární zasedání) se konají v Bruselu. Počet poslanců Evropského parlamentu se řídí zásadou tzv. degresivní proporcionality, podle které jsou „nadreprezentovány“ malé členské státy na úkor států velkých.

Evropský parlament nemá na rozdíl od vnitrostátních parlamentů právo legislativní iniciativy. Původně byl konstituován jako poradní orgán v rámci legislativního procesu, postupem času však získal díky revizím zřizovacích smluv rovnocenné postavení s Radou EU, pokud jde o přijímání právních předpisů EU. V současné době je nejčastější tzv. řádný legislativní postup (dříve označovaný jako postup spolurozhodování), ve kterém Rada EU nemůže Evropský parlament přehlasovat.

K dalším pravomocem Evropského parlamentu náleží zejména podíl na přijímání rozpočtu Evropské unie (společně s Radou EU tvoří tzv. rozpočtový orgán), podíl na schvalování Evropské komise, právo odvolat Evropskou komisi, udělovat jí absolutorium za plnění rozpočtu. Evropský parlament také volí evropského veřejného ochránce práv.

Evropská rada byla mezi hlavní orgány Evropské unie zařazena až Lisabonskou smlouvou s účinností od 1. 12. 2009. Ve srovnání s ostatními hlavními orgány se jedná o orgán nejmladší, který se poprvé sešel až v roce 1974.

V médiích bývá tento orgán označován za „summit“, tedy setkání na nejvyšší úrovni, kterého se účastní předsedové vlád (v případě parlamentního systému) anebo hlavy států členských států Evropské unie. Součástí Evropské rady je také předseda Komise. Nově má Evropská rada svého stálého předsedu, jehož mandát je vymezen dvou a půlročními funkčními obdobími s možností znovuzvolení. Dříve podléhalo předsedání Evropské radě rotujícímu předsednictví, které se nadále uplatňuje v rámci Rady EU.

Cílem Evropské rady je dávat Evropské unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezovat její obecné politické směry a priority. Jedná se tedy o orgán politický, který nevykonává legislativní funkci. Evropská rada zasedá čtyřikrát za rok.

Rada (dříve označovaná jako Rada EU nebo Rada ministrů) sídlí v Bruselu. Jedná se o orgán, který zastupuje národní zájmy jednotlivých členských států. Jak napovídá její původní název, skládá se z ministrů vlád členských států. Může se scházet v různém složení v závislosti na otázkách, které projednává. Kontinuitu činnosti Rady zajišťuje její Výbor stálých zástupců (COREPER) složený mimo jiné z velvyslanců členských států akreditovaných u EU, a četné pracovní skupiny. V předsednictví Rady se střídají jednotlivé členské státy podle předem schváleného pořadí vždy po šesti měsících.

Rada vykonává společně s Evropským parlamentem legislativní a rozpočtovou funkci. Rozhoduje přítom nejčastěji kvalifikovanou většinou. Dosažení kvalifikované většiny je splněno tehdy, hlasuje-li pro přijetí návrhu právního předpisu 55 % členských států zastupujících 65 % obyvatelstva Evropské unie. Při rozhodování kvalifikovanou většinou je přijatý právní předpis závazný i pro členské státy, které byly přehlasovány a s jeho přijetím nesouhlasily. Rada rozhoduje jednomyslně jen zcela výjimečně, a to o otázkách, které jsou mimořádně politicky citlivé, tedy například v oblasti daní.

Evropská komise sídlí rovněž v Bruselu a tvoří ji od 1. 11. 2004 jeden komisař za každý členský stát. Před tímto datem měly „staré“ velké členské státy (Německo, Velká Británie, Francie, Itálie a Španělsko) po dvou komisařích a ostatní členské státy měly jen jednoho. Evropská komise podporuje obecný zájem Evropské unie. Je určitou obdobou vlády. Stejně jako vnitrostátní vlády, má i Evropská komise právo legislativní iniciativy, tj. může navrhnout zejména nařízení, směrnice a rozhodnutí. Na úrovni Evropské unie disponuje Komise monopolem na legislativní iniciativu.

Politická orientace Komise je provázána s výsledkem voleb do Evropského parlamentu tak, že výsledek těchto voleb by měl být zohledněn při rozhodování o předsedovi Komise. Komisaři řídí místo ministerstev tzv. generální ředitelství (DG), která sídlí převážně v Bruselu, některá však zůstávají nadále v Lucemburku. Funkční období komisařů činí pět let stejně jako v případě

poslanců Evropského parlamentu. Komise zasedá neveřejně jednou týdně. Svoji funkci vykonává nezávisle na jakýchkoliv pokynech, které by mohla obdržet od členských států.

K pravomocem Komise náleží kromě legislativní iniciativy dohled nad uplatňováním práva Evropské unie. Proto bývá označována za „strážkyni Smluv“. Pokud zjistí, že některý členský stát porušil své povinnosti, které má na základě zřizovacích smluv, může proti němu zahájit řízení o porušení Smlouvy. Komise zajišťuje vnější zastupování Evropské unie a v rámci práva hospodářské soutěže působí jako správní orgán.

Komise je jako sbor odpovědná Evropskému parlamentu, který jí může vyslovit nedůvěru.

Soudní dvůr Evropské unie se sídlem v Lucemburku byl původně vytvořen jako jednoinstanční orgán. Chybějící druhou instancí nahrazovali tzv. generální advokáti, poskytující další nezávislé a nezávazné stanovisko v projednávané věci. V současné době tvoří Soudní dvůr EU dva stupně. Nejvyšší soudní orgán, **Soudní dvůr**, se skládá z 27 soudců (jeden soudce za každý členský stát) a 11 generálních advokátů. Soudní dvůr rozhoduje zejména v řízeních o porušení Smlouvy a v řízeních o předběžné otázce, ve kterých poskytuje vnitrostátním soudům výklad práva Evropské unie. Přístup k této nejvyšší instanci v prvním stupni mají jen tzv. privilegovaní žalobci (orgány a instituce Evropské unie a členské státy). Tzv. nepriviligovaní žalobci (fyzické a právnické osoby) mají přístup pouze k **Tribunálu**, složenému z 51 soudců (max. 2 soudci za členský stát). Tento soudní orgán Evropské unie byl zřízen pod názvem Soud prvního stupně na základě Jednotného evropského aktu. Zabývá se zejména žalobami na neplatnost, žalobami na nečinnost, žalobami na náhradu škody a zaměstnaneckými žalobami.

Přestože funkcí soudních orgánů Evropské unie je umožnit účinné vymáhání práva Evropské unie, podílí se Soudní dvůr také na dotváření práva Evropské unie prostřednictvím řízení o předběžné otázce. Právě v tomto řízení vznikly dvě základní zásady, kterými se řídí vztah mezi právem EU a vnitrostátním právem členských států Evropské unie: zásada přednosti (primátu) práva Evropské unie před právem vnitrostátním a princip bezprostředního (přímého) účinku práva Evropské unie, o kterých bude pojednáno v dalším výkladu.

Přístup jednotlivců (fyzických a právnických osob) k Soudnímu dvoru EU je omezen na případy, kdy jejich právo poruší orgán nebo instituce EU, k čemuž dochází v praxi zřídka. Prvoinstančními soudy, které aplikují právo EU ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám, jsou tedy národní soudy. Jestliže má národní soud pochybnosti týkající se správného výkladu práva EU, může (prvoinstanční soud) anebo musí (odvolací soud) položit Soudnímu dvoru EU tzv. předběžnou otázku, kterou Soudní dvůr EU zodpoví v podobě rozsudku.

Evropská centrální banka sídlí ve Frankfurtu. Společně s národními centrálními bankami tvoří Evropský systém centrálních bank. Evropská centrální banka a národní centrální banky členských států, jejichž měnou je euro, tvoří Eurosystem a řídí měnovou politiku Unie. Pouze Evropská centrální banka může povolovat vydávání eura. Je nezávislá při výkonu svých pravomocí a správě svých financí. O své činnosti předkládá výroční správu Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a také Evropské radě.

Účetní dvůr se sídlem v Lucemburku provádí kontrolu účetnictví Evropské unie. Skládá se z jednoho státního příslušníka každého členského státu. Jeho členové jmenovaní na dobu šesti let vykonávají své funkce nezávisle v obecném zájmu Evropské unie. Při plnění svých úkolů členové Účetního dvora nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu. Pokud Účetní dvůr pojme podezření, že při hospodaření s prostředky ze souhrnného rozpočtu Evropské unie došlo k nějakému protiprávnímu jednání, postoupí věc Úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), se sídlem v Bruselu, k dalšímu šetření.

5.2 PRAMENY PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

5.2.1 ČLENĚNÍ PRAMENŮ PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Ve starší literatuře se setkáváme s pojmem „komunitární právo“, které upravovalo chod Evropského společenství, v angličtině European Community. Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva nahradila název Evropského společenství Evropskou unií, používáme v dalším výkladu už jen termínu právo Evropské unie. V literatuře se můžeme setkat také s pojmem „unijní právo“. Základní členění pramenů práva na primární a sekundární přitom zůstává nezměněno.

PRIMÁRNÍ PRÁVO

Primární právo tvoří **zřizovací smlouvy** (tedy smlouvy, kterými byla založena tři Evropská společenství v 50. letech 20. století). V případě ESUO se jednalo o Pařížskou smlouvu a v případě EURATOMu a EHS o Římské smlouvy. K těmto smlouvám přistoupila v roce 1993 ještě Smlouva o Evropské unii upravující mimo jiné tzv. druhý a třetí pilíř. Druhý pilíř upravoval společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí pilíř spolupráci v oblasti justice a vnitra. Tento třetí pilíř byl přejmenován Amsterodamskou smlouvou na Policejní a justiční spolupráci v trestních věcech, a to proto, že spolupráci v civilních věcech převedla Amsterodamská smlouva do prvního pilíře (Evropská společenství).

Součástí primárního práva jsou také následné **revize těchto zřizovacích smluv**. V chronologickém pořadí se jedná zejména o Jednotný evropský akt,

Maastrichtskou smlouvu, Amsterodamskou smlouvu, Smlouvu z Nice a Lisabonskou smlouvu. Lisabonská smlouva zařadila do primárního práva také Listinu základních práv EU, která měla dříve pouze právně nezávazný charakter.

Do primárního práva se řadí také **protokoly** tvořící nedílnou součást zřizovacích smluv, například Protokol o výsadách a imunitách Evropské unie.

Primární právo má tedy povahu mezinárodních smluv, avšak jeho úpravy a změny se neřídí v plném rozsahu Vídeňskou smlouvou o smluvním právu. Primární právo totiž obsahuje zvláštní úpravu týkající se způsobu revize zřizovacích smluv.

SEKUNDÁRNÍ PRÁVO

Sekundární právo je právo, které vytváří samotné orgány Evropské unie v mezích svěřených pravomocí a v případě sdílených pravomocí v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality. Do sekundárního práva Evropské unie se řadí jak závazné právní akty (nařízení, směrnice, rozhodnutí), tak nezávazné právní akty (doporučení a stanoviska).

Nařízení jsou obdobou zákona. Jsou všeobecně závazným právním předpisem, kterého se mohou dovolávat všichni, tj. i fyzické a právnické osoby. Nařízení je závazné ve znění, ve kterém je zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie. Nařízení vyžaduje vydání prováděcího předpisu jen zcela výjimečně, například v souvislosti s právní úpravou nadnárodních obchodních společností.

Směrnice jsou závazné v rozsahu, ve kterém je nezbytné dosáhnout výsledku v nich stanoveného, a jsou určeny členským státům. Členské státy odpovídají za transpozici směrnic do vnitrostátního právního řádu. Přitom forma, kterou pro tento postup zvolí (například zákon, nařízení vlády, vyhláška ministerstva), je ponechána volné úvaze členského státu. Pro vtělení směrnice do vnitrostátního právního řádu je stanovena tzv. implementační lhůta, která činí obvykle tři roky. Možnou sankcí za nečasou nebo nesprávnou implementaci směrnice do vnitrostátního práva je pokuta, kterou může příslušnému členskému státu uložit Soudní dvůr v řízení o porušení Smlouvy.

Rozhodnutí jsou závazná pro svého adresáta v celém rozsahu. Adresátem rozhodnutí přitom bývají obvykle členské státy.

5.2.2 VZTAH PRÁVA EVROPSKÉ UNIE K PRÁVNÍM ŘÁDŮM ČLENSKÝCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE

Vztah mezi právem Evropské unie a vnitrostátním právem je ovládán dvěma zásadami, a to principem přednosti práva Evropské unie před právem vnitrostátním, a principem bezprostředního (přímého) účinku. Tyto dvě zásady

nejsou zakotveny v primárním právu Evropské unie, ale vycházejí z judikatury Soudního dvora EU.

Přednost práva Evropské unie je nezbytná pro jeho efektivní používání a vymáhání v praxi. Právo Evropské unie by nebylo možné jinak prosazovat a vynucovat jeho dodržování.

Zásada bezprostředního (přímého) účinku spočívá v tom, že se jednotlivec může dovolávat přímo práva Evropské unie, aniž by jeho ustanovení musela být obsažena ve vnitrostátním prameni práva. Nicméně ne všechny prameny práva Evropské unie mají automatický bezprostřední účinek. Navíc je nutné rozlišit bezprostřední účinek horizontální a vertikální. Vertikální bezprostřední účinek znamená, že se jednotlivec (fyzická nebo právnická osoba) může dovolávat ustanovení práva Evropské unie vůči státu, a naopak. Horizontální bezprostřední účinek znamená, že se práva Evropské unie mohou dovolávat jednotlivci mezi sebou navzájem.

V případě primárního práva mají bezprostřední účinek ta ustanovení, kterým tento účinek přiznala judikatura Soudního dvora EU. Typickým příkladem ustanovení primárního práva, která mají vertikální i horizontální bezprostřední účinek, jsou například čl. 101 a 102 Smlouvy o fungování EU zakazující kartelové dohody a zneužívání dominantního postavení.

V oblasti sekundárního práva mají nařízení neomezený (tedy jak vertikální tak horizontální) bezprostřední účinek. Směrnice automaticky bezprostřední účinek nemají, ovšem některým ustanovením směrnice může bezprostřední účinek přiznat Soudní dvůr EU za předpokladu, že jsou splněna kumulativně následující kritéria:

- uplynula implementační lhůta,
- směrnice zakládá právo/a jednotlivcům,
- směrnice je natolik jednoznačná, určitá a bezpodmínečná, že je možné ji aplikovat přímo.

Pokud Soudní dvůr EU přizná směrnici bezprostřední účinek, je tento vždy jen vertikální a jednosměrný. Je tedy omezen na možnost jednotlivce domáhat se ustanovení směrnice po státu. Stát však nemůže vymáhat ustanovení směrnice po jednotlivci v důsledku vlastní liknavosti při transpozici směrnice. Horizontální bezprostřední účinek směrnice Soudní dvůr EU ve své judikatuře vysloveně vyloučil (rozsudek ve věci Faccini Dori).

Pokud není směrnice dostatečně jednoznačná a určitá pro to, aby jí Soudní dvůr EU mohl přiznat bezprostřední účinek, může jednotlivec v případě, že mu vznikla škoda v důsledku netransponované směrnice, žalovat stát na náhradu škody (rozsudek ve věci Francovich). Tuto žalobu podává jednotlivec proti členskému státu u vnitrostátního soudu.

6 PRÁVNÍ POMĚRY

6.1 SUBJEKTIVNÍ PRÁVO

Kromě objektivního práva existuje také právo ve smyslu **subjektivním**, které v nejobecnějším smyslu znamená **oprávnění subjektu chovat se stanoveným způsobem**. Toto oprávnění je možnost, která je vyjádřená a zaručená objektivním právem. Subjekt se může a nemusí takto chovat, tzn. výkon jeho subjektivního práva je pouze na jeho volbě.

Jak již vyplývá z definice, význam pojmu subjektivní právo lze nahradit pojmem **oprávnění**. Pojem oprávnění je potřeba odlišit od pojmu právní nárok, jímž rozumíme možnost subjektivní právo reálně uplatňovat, resp. domáhat se jeho realizace. Hovoří-li se o některých základních lidských právech, používá se výrazu **svoboda**. Tyto svobody jsou zakotveny především v Listině základních práv a svobod.

Protipólem subjektivních práv jsou tzv. **právní povinnosti**. Ty spočívají v obecné povinnosti druhých subjektů nerušit subjektivní práva druhého (*neminem laedere*). Subjektivní práva a povinnosti jsou tudíž pojmy párové. Vyplývá-li například ze závazku právo věřitele na určité plnění dlužníka, má na druhé straně dlužník povinnost toto právo splněním dluhu uspokojit. Bez vymezení právních povinností by samotná subjektivní práva neměla smysl. Stejně tak by bylo nesmyslné stanovení právní povinnosti bez jí odpovídajícího subjektivního práva.

Z podstaty právní povinnosti vyplývá, že se jedná o **nutnost chovat se stanoveným způsobem**. Na rozdíl od oprávnění se povinný subjekt takto chovat musí a nemá tedy možnost volby. Jeho chování musí odpovídat výkonu subjektivního práva oprávněného. Rozsah právní povinnosti je závislý na tom, zda či do jaké míry oprávněný subjekt své subjektivní právo vykonává.

V rámci výkonu (realizace) subjektivních práv a povinností se může subjekt buď chovat:

- **aktivně (komisivně)**, příkladem takového chování je něco dát (*dare*) či konat (*facere*),
- **pasivně (omisivně)**, tj. něco nekonat (*non facere*), zdržet se nějakého chování (*omittere*) nebo něco strpět (*pati*).

Subjektivní práva nejsou neomezená. Jejich limity jsou dány objektivním právem, které obecně nepřipouští takový výkon subjektivních práv, který by překračoval subjektivní práva, resp. svobody jiného subjektu. Takového jednání se daný subjekt musí zdržet.