



## **Evropská politika vlády**

### ***Učební text k úřednické zkoušce***

Obor služby č. 62

Kolektiv autorů, Sekce pro evropské záležitosti, 2025

## OBSAH

1.	Historický vývoj Evropských společenství a Evropské unie .....	6
2.	Institute Evropské unie .....	13
3.	Primární právo EU a základní hodnoty, svobody a Listina základních práv EU .....	19
4.	Agentury Evropské unie .....	26
5.	Právní akty Evropské unie .....	32
6.	Legislativní proces Evropské unie .....	35
7.	Koordinace evropské politiky vlády a role PČR v evropské politice .....	40
8.	Společná zemědělská politika .....	48
9.	Dělbá kompetencí mezi členské státy a Evropskou unií.....	55
10.	Specifické formy spolupráce v Evropské unii: schengenský systém, posílená spolupráce .....	59
11.	Prostor svobody a bezpečnosti .....	63
12.	Fondy politiky soudržnosti, Nástroj pro oživení a odolnost a další přímo řízené programy EU	72
13.	Koordinace hospodářských politik EU .....	80
14.	Eurozóna: mechanismy a fungování.....	85
15.	Víceletý finanční rámec a rozpočet Evropské unie.....	88
16.	Vnější vztahy Evropské unie .....	96
17.	Vnitřní trh Evropské unie.....	105
18.	Strategické dokumenty vlády ČR v oblasti evropské politiky, včetně nástrojů vlády při informování o evropské politice.....	112
19.	Politika rozšiřování Evropské unie.....	119
20.	Energetická a klimatická politika Evropské unie .....	124



## Seznam použitých zkratek

ACER	Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů
ACP	africké, karibské a tichomořské státy
AMIF	Azylový, migrační a integrační fond
CEAS	Společný evropský azylový systém
CEER	Rada evropských energetických regulačních orgánů
CEF	Nástroj pro propojení Evropy
CEPOL	Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva
COREPER	Výbor stálých zástupců ( <i>Comité des représentants permanents</i> )
COSAC	Konference parlamentních výborů pro záležitosti Unie
CZ PRES	předsednictví ČR Radě EU
ČS	členské státy EU
DAP	Databáze politik EU
DCFTA	prohloubená a komplexní zóna volného obchodu
DG CLIMA	Generální ředitelství pro oblast klimatu
DG ENER	Generální ředitelství pro energetiku
DG ENVI	Generální ředitelství pro životní prostředí
DG GROW	Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky
DoP	dohoda o partnerství
DPH	daň z přidané hodnoty
EAGGF	Evropský zemědělský orientační a záruční fond
EBA	Evropský orgán pro bankovníctví
ECB	Evropská centrální banka
ECOFIN	Rada EU pro hospodářské a finanční věci
EDA	Evropská obranná agentura
EDF	Evropský rozvojový fond
EES	systém vstupu a výstupu ( <i>Entry-Exit System</i> )
ERDF	Evropský fond pro regionální rozvoj



EFSI	Evropský fond pro strategické investice
EGNOS	Evropská služba pro pokrytí geostacionární navigací
EHP	Evropský hospodářský prostor
EHS	Evropské hospodářské společenství
EHSV / EESC	Evropský hospodářský a sociální výbor
EIAH	Evropské centrum pro investiční poradenství
EIB	Evropská investiční banka
EIDHR	Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva
EIGE	Evropský institut pro rovnost žen a mužů
EIP	Evropský plán vnějších investic
EIPP	Evropský portál investičních projektů
EK / Komise	Evropská komise
EMA	Evropská agentura pro léčivé přípravky
EMCDDA	Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost
ENI	Evropský nástroj sousedství
ENRF	Evropský námořní a rybářský fond
ENVI	Výbor EP pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin
EOI	Evropská občanská iniciativa
EP	Evropský parlament
EPAs	Dohody o hospodářském partnerství
EPF	Evropský mírový nástroj
EPPO	Úřad evropského veřejného žalobce
ER/EUCO	Evropská rada
ERM II	Evropský mechanismus směnných kurzů II
ERÚ	Energetický regulační úřad
ES	Evropská společenství (Společenství)
ESF	Evropský sociální fond
ESIF / ESI	Evropské strukturální a investiční fondy
ESUO	Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli



ESVČ / EEAS	Evropská služba pro vnější činnost
ETIAS	Evropský systém pro cestovní informace a povolení
EU / Unie	Evropská unie
EUAA	Agentura EU pro otázky azylu
eu-LISA	Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva
Euratom	Evropské společenství pro atomovou energii
Eurodac	integrovaný informační systém EU (databáze otisků prstů žadatelů o azyl)
Eurojust	Evropská jednotka pro justiční spolupráci v trestních věcech
Europol	Evropský policejní úřad
EUSPA	Agentura Evropské unie pro kosmický program
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
EZFRV	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EZR	evropský zatýkací rozkaz
EZZF	Evropský zemědělský záruční fond
FAC	Rada EU pro zahraniční věci
FRA	Agentura Evropské unie pro základní práva
Frontex	Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (EBCGA)
FS	Fond soudržnosti
FTAs	dohody o volném obchodu ( <i>Free Trade Agreements</i> )
GAC	Rada EU pro obecné záležitosti
GNSS	Globální navigační družicové systémy
HDP	hrubý domácí produkt
HND	hrubý národní důchod
INEA	Výkonná agentura pro sítě a inovace
IPA	Nástroj předvstupní pomoci ( <i>Instrument for Pre-accession Assistance</i> )
ISF	Fond pro vnitřní bezpečnost EU
ITRE	Výbor EP pro průmysl, výzkum a energetiku
JEA	Jednotný evropský akt
JHA	Rada EU pro spravedlnost a vnitřní věci



LMG	skupiny stejně smýšlejících států ( <i>like-minded group</i> )
LS	Lisabonská smlouva
MSP	malé a střední podniky
NDICI	Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci
NEPT	národní experti na pracovní/expertní stáži ( <i>National Expert in Professional Training</i> )
NPR	Národní program reforem
OCTs	zámořská území a teritoria
ODA	oficiální rozvojová pomoc
OEZ	Odbor komunikace o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům
OSN	Organizace spojených národů
P2B	<i>platform-to-business</i>
PČR	Parlament ČR
PESCO	Stálá strukturovaná spolupráce
PNR	směrnice o používání údajů jmenné evidence cestujících
PPU	naléhavé řízení o předběžné otázce
PSC / COPS	Politický a bezpečnostní výbor Rady EU
PT RHSD	Pracovní tým Rady hospodářské a sociální dohody pro EU
PV-EU	Výbor pro EU na pracovní úrovni
Rada	Rada Evropské unie
RKS	resortní koordinační skupina
SAPS	základní platba, jednotná platba na plochu ( <i>Single Area Payment Scheme</i> )
SBOP	společná bezpečnostní a obranná politika EU
SDEU	Soudní dvůr EU
SDGs	cíle udržitelného rozvoje OSN ( <i>Sustainable Development Goals</i> )
SEAS	společný evropský azylový systém
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SIS	Schengenský informační systém



SNEs	sekondovaní národní experti ( <i>Seconded National Experts</i> )
SZBP	společná zahraniční a bezpečnostní politika EU
SZP	společná zemědělská politika EU
TRE	výbor EU pro průmysl, výzkum a energetiku
ÚV ČR	Úřad vlády ČR
V4	Visegrádská skupina (Česká republika, Slovensko, Maďarsko, Polsko)
VEU	Výbor pro záležitosti EU Senátu ČR
VEZ	Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny ČR
VFR	víceletý finanční rámec EU
VIS	Vízový informační systém
VR	Výbor regionů
VV-EU	Výbor pro EU na vládní úrovni
VZOB	Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost
WTO	Světová obchodní organizace



## 1. Historický vývoj Evropských společenství a Evropské unie

### *Maastrichtská smlouva, Lisabonská smlouva, EOI, brexit*

Evropa po druhé světové válce stála na křižovatce. Návrhy na celoevropskou organizaci, které se v poválečném období objevovaly, reflektovaly potřebu zásadní změny v politické i ekonomické sféře. Hlavním motivem plánů evropské integrace bylo **zabezpečení míru a bezpečnosti**. Konflikty mezi evropskými národy nemohly být odstraněny, dokud nebyly vyřešeny problémy hospodářských vztahů, odstraněna ochranná obchodní politika a zajištěn rovný přístup k surovinám a trhům.

### 1.1. 50. léta

V květnu 1950 francouzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman ve spolupráci s francouzským ekonomickým a politickým poradcem Jeanem Monnetem prezentoval deklaraci směřující k hospodářskému sjednocení Evropy (Schumanův plán). Na základě této iniciativy podepsalo v Paříži 18. dubna 1951 šest států (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Spolková republika Německo) **Smlouvu o Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO), tzv. Pařížskou smlouvu**. Ta byla uzavřena na dobu padesáti let.<sup>1</sup> Cílem Pařížské smlouvy bylo vytvoření společného trhu s uhlím a ocelí na základě volného pohybu mezi smluvními státy.<sup>2</sup> Řízením společného trhu byl Vysoký úřad<sup>3</sup> vybudovaný na nadnárodním principu. Ten byl doplněn o mezivládní princip, jenž ztělesňovala Rada ESUO složená z šesti zástupců členských států. Shromáždění ESUO<sup>4</sup>, tvořené 78 zástupci vnitrostátních parlamentů, se omezovalo na kontrolní funkci.

Za účelem provázání trhů podepsaly v Římě 25. března 1957 členské státy ESUO další dvě smlouvy: **Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom), tzv. Římské smlouvy** (v platnost vstoupily 1. ledna 1958). Tyto smlouvy daly vzniknout komunitárnímu právu<sup>5</sup>, tj. právu těchto společenství.

Cílem EHS bylo prostřednictvím obchodu usilovat o integraci a hospodářský růst. K tomu bylo potřeba splnit klíčový úkol: vytvořit společný trh založený na volném pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu (tzv. čtyři svobody). Společný trh měl být pokračováním dvou po sobě

<sup>1</sup> V roce 2002 byla celá agenda ESUO převedena na Evropské společenství.

<sup>2</sup> A proč právě společenství uhlí a oceli? Těžký průmysl německého Porúří (těžba černého uhlí a ocelářský průmysl) umožnily Německu vyzbrojit se do dvou světových válek. Porúřské koksovateľné uhlí bylo oporou pro francouzský železářský a ocelářský průmysl v rámci poválečné hospodářské obnovy.

<sup>3</sup> Členy Vysokého úřadu nominovaly země ESUO na dobu šesti let, po jejich zvolení je již nemohly oficiálně ovlivňovat.

<sup>4</sup> Předchůdce dnešního Evropského parlamentu.

<sup>5</sup> Z komunitárního práva se později stalo unijní právo (právo EU).





následujících etap ekonomické integrace: celní unie a zóny volného obchodu. Euratom měl za cíl podporovat vývoj v oblasti jaderné energie a její bezpečné a mírové využívání. Smlouva stanovila společnou strategii investic, rozvoj infrastruktury a výměnu technických informací. Institucionální struktura EHS a Euratomu vycházela z podoby fungujícího ESUO. Každá organizace měla svou Komisi a Radu a společnými orgány bylo Shromáždění a Soudní dvůr (ty byly společné i pro ESUO).

## 1.2. 60. léta

Počátek 60. let poznamenal spor o způsob hlasování v Radách EHS a Euratomu (jednomyslnost versus většinové hlasování). K odblokování došlo v roce 1966 na základě tzv. **lucemburského kompromisu**. Podle něj měl každý člen Rady EHS a Euratomu právo odmítnout většinové hlasování v případech, kdy považoval projednávaný návrh za důležitý pro zájmy své země. Rada EHS a Euratomu se pak měla snažit dospět k souhlasu všech členů. Platformou pro hledání přijatelných řešení se stal Výbor stálých zástupců (COREPER<sup>6</sup>).

V roce 1965 podepsala šestice států tzv. **Slučovací smlouvu**<sup>7</sup> (v platnost vstoupila v roce 1967), která reagovala na nutnost zjednodušení a zpřehlednění vnitřního mechanismu komunikace ve Společenství. Smlouva sloučila orgány tří společenství – ESUO, EHS a Euratomu – a vznikl subjekt zvaný Evropská společenství (Společenství, ES). ES měla od té doby jednotnou Komisi a jednotnou Radu.

V roce 1968 bylo **dokončeno budování celní unie** spočívající ve zrušení vnitřních cel a zavedení jednotných sazeb vůči třetím státům.

## 1.3. 70. léta

V roce 1973 došlo k **prvnímu rozšíření** Společenství z původních šesti členských států na devět. Přistoupilo **Dánsko, Irsko a Velká Británie**.

V červnu 1979 se konaly **první volby do Evropského parlamentu** (EP, tehdy nazývaného Parlamentní shromáždění) na základě všeobecného a přímého volebního práva. EP se tak stal orgánem složeným ze zástupců volených občany členských států, což vyvolalo nutnost jeho postupného zapojování do normotvorného procesu ES.

## 1.4. 80. léta

V roce **1981** se dalším členským státem Společenství stalo **Řecko** a v roce **1986** i **Portugalsko** a **Španělsko** (tzv. jižní rozšíření).

<sup>6</sup> Zkratka z francouzského Comité des représentants permanents.

<sup>7</sup> Smlouva o jednotných orgánech Evropských společenství.



Z mezivládního vyjednávání vzešel v roce **1986** [Jednotný evropský akt](#) (JEA, v platnost vstoupil v roce 1987), který představoval první významnou revizi Římských smluv. JEA definoval vnitřní trh jako oblast bez vnitřních hranic s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu (čtyř svobod) a stanovil harmonogram pro jeho dokončení na 1. ledna 1993. Ve snaze zrychlit přijímání legislativy se členské státy dohodly, že v otázkách volného pohybu čtyř svobod budou v Radě nadále rozhodovat pouze kvalifikovanou většinou. Došlo také k ukotvení instituce Evropské rady do primárního práva ES a posílení Evropského parlamentu, který nadále neměl vystupovat pouze v roli poradního orgánu, ale jako instituce spolupracující na přijímání evropské legislativy (procedura spolupráce, souhlas s přijímáním nových členských států).

### 1.5. 90. léta

V průběhu mezivládní konference z let 1990 až 1991 státy ES sjednaly Smlouvu o Evropské unii (Smlouvu o EU, SEU), v jejímž důsledku došlo k vytvoření **Evropské unie (EU)**. Podepsaly ji v nizozemském Maastrichtu v roce **1992**, podle kterého je též známá jako **Maastrichtská smlouva**. S účinností od 1. listopadu 1993<sup>8</sup> reformovala dosavadní smluvní rámec – smlouva zavedla nové oblasti spolupráce členských zemí a vytvořila následující pilířovou strukturu definovanou mírou supranacionality:

**I. pilíř** tvořily činnost a pracovní a rozhodovací postupy tří původních organizací: EHS, ESUO a Euratom. Smlouva o EHS byla přejmenovaná na Smlouvu o Evropském společenství (Smlouva o ES). Na jejím základě byly prováděny **politiky navazující na agendu jednotného trhu**. Patřilo sem kromě společné obchodní, zemědělské a dopravní politiky také občanství Unie, princip subsidiarity nebo nově definovaná společná měna. I. pilíř ponechával pravomoci iniciátora legislativy v rukou Komise a pro rozhodování v Radě bylo charakteristické převážně hlasování kvalifikovanou většinou.

**II. pilíř** zahrnoval nově definovanou **agendu společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP)**, která se zaměřovala na realizaci politiky obrany, bezpečnosti, lidských práv a zahraničních vztahů. Při hlasování o těchto záležitostech byl vyžadován konsenzus a iniciátorem nových aktivit se kromě Komise staly také členské státy.

**III. pilíř** obsahoval **spolupráci v oblasti justice a vnitřních záležitostí** a byl stejně jako II. pilíř založen na mezivládním principu, kde byl společný postoj přijímán konsenzuálně, a významný vliv měly členské státy.

Novými politikami EU se staly transevropské sítě, průmyslová politika, ochrana spotřebitele, vzdělávání a odborná příprava, otázky mládeže a kultury. Sociální protokol<sup>9</sup> rozšířil odpovědnost EU na podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek

<sup>8</sup> Maastrichtská smlouva byla odmítnuta dánskými voliči v prvním referendu v roce 1992. Teprve po vyjednání výjimek ze smlouvy, zejména v oblasti justice a vnitřních věcí a spolupráce v oblasti obrany, byla v druhém dánském referendu, které se konalo o rok později, schválena.

<sup>9</sup> Spojené království mělo z účasti na sociálním protokolu výjimku.



a začleňování osob vyloučených z trhu práce. Dřívější Komise byla nově nazývána **Evropskou komisí** (dále jen „Komise“) a Rada ES získala název **Rada Evropské unie** (dále také jen „Rada“). Smlouva rozšířila oblasti hlasování v Radě kvalifikovanou většinou, posílila pravomoci Evropského parlamentu a vytvořila Výbor regionů.

V roce **1995** se dalšími členy Evropské unie staly **Rakousko, Finsko a Švédsko**.

V roce **1997** byla podepsána **Amsterodamská smlouva** (v platnost vstoupila 1999). Přinesla „komunitarizaci“ otázek **vízové azylové a přistěhovalecké politiky**, tedy jejich převedení ze III. (mezivládního) do I. (nadmárodního) pilíře. Došlo tak k rozhodnutí, že po uplynutí pětiletého přechodného období bude možné označit tuto oblast za agendu EU s nadmárodním režimem a hlasováním v Radě kvalifikovanou většinou. Výrazným posunem byla legitimizace **vícerychlostního modelu integrace** zavedením tzv. posílené spolupráce, kdy za poměrně přísných podmínek mohou některé členské státy postupovat v určitých oblastech integrace rychleji, aby jim pomaleji postupující státy v těchto krocích nebránily. Mezi nové principy se řadilo zakotvení definice a ochrany základních hodnot Unie do textu smlouvy o EU a mechanismus konstruktivní absence v oblasti SZBP.

V roce **1999** zavedlo jedenáct členských států EU **novou jednotnou měnu euro** v bezhotovostní formě. Hotovostní podoba eura (bankovky a mince) se dostala do oběhu 1. ledna 2002.

## 1.6. Vývoj po roce 2000

Další revizi Smlouvy o EU a Smlouvy o ES představovala **Smlouva z Nice**, která byla přijata na zasedání Evropské rady v únoru 2001 a vstoupila v platnost po ratifikaci členskými státy 1. února 2003.<sup>10</sup> Niceská smlouva přinesla řadu **opatření s cílem připravit EU na největší jednorázové rozšíření EU**. Tato smlouva také změnila metodu pro složení Evropské komise (jeden komisař za každý členský stát, přičemž nejvyšší možný počet komisařů byl stanoven na 27), předseda Komise a komisaři byli nově v Radě jmenováni kvalifikovanou většinou a předseda Komise obdržel větší pravomoci nad sborem komisařů. Smlouva změnila hlasovací systém Rady EU, rozšířila hlasování kvalifikovanou většinou do dalších oblastí, revidovala složení Evropského parlamentu (počet křesel EP v EU tvořené 27 členskými státy byl zvýšen na 732 poslanců) a postup spolurozhodování<sup>11</sup> byl rozšířen na téměř všechny oblasti, kde Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou. Smlouva reformovala Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) a zavedla nová pravidla pro posílenou spolupráci (účastní se jí nejméně osm zemí EU, nikoliv

<sup>10</sup> Vstup Smlouvy z Nice v platnost byl stejně jako v případě předcházejících revizí primárního práva podmíněn ratifikací v jednotlivých členských státech. Ratifikace probíhala až na jednu výjimku parlamentní cestou. Pouze v Irsku proběhla ratifikace referendem. V prvním referendu Irové Smlouvu z Nice odmítli. Před druhým referendem přijala irská vláda několik vnitropolitických opatření a summit Evropské rady v Seville v roce 2002 akceptoval irskou Deklaraci neutrality. Opakované referendum proběhlo s pozitivním výsledkem.

<sup>11</sup> Dnes řádný legislativní postup.



většina jako dříve, a rozšiřuje se do oblasti SZBP s výjimkou obrany, kde mají země EU právo veta).

Evropská rada v Laekenu (v roce 1999) rozhodla o svolání **Konventu o budoucnosti Evropské unie**. V roce 2003 předložil tento Konvent v čele s bývalým francouzským prezidentem Valéry Giscard d'Estaingem návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Finální text, revidovaný během následné mezivládní konference, se měl stát jednotícím dokumentem primárního práva EU. Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu byla nakonec v roce 2005 během ratifikačního procesu odmítnuta ve francouzském a nizozemském referendu.

V roce **2004 došlo k rozšíření EU o 10 nových států: Česko, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovinsko a Slovensko**. V roce **2007** pak přistoupilo **Bulharsko a Rumunsko**.

V roce **2007** byla podepsána [Lisabonská smlouva](#) (LS) a v platnost vstoupila 1. prosince 2009<sup>12</sup>). Řešení spočívající ve změně stávajících smluv<sup>13</sup> bylo zvoleno s ohledem na neúspěch ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Lisabonská smlouva změnila dvě zakládající smlouvy EU, tj. Smlouvu o Evropské unii (SEU) a Smlouvu o založení Evropského společenství (tu zároveň přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie – SFEU), aniž by je nahrazovala.

LS přinesla **reformu fungování orgánů EU, procesu rozhodování i vnitřních a vnějších politik EU**. Evropský parlament, jenž může mít maximálně 751 členů<sup>14</sup>, získal větší legislativní pravomoc na základě řádného legislativního postupu, který LS rozšiřuje na 40 nových oblastí politiky, a pravomoc volit předsedu Evropské komise. Evropská rada volí nově svého předsedu a Rada uplatňuje nová pravidla pro většinové hlasování (pro zajištění většiny je vyžadováno nejméně 55 % členských států EU zastupujících alespoň 65 % obyvatelstva EU a pro zablokování návrhu musí být proti alespoň čtyři členské státy zastupující více než 35 % populace Unie). V oblasti SZBP Lisabonská smlouva vytváří novou funkci místopředsedy Komise a Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který předsedá Radě pro zahraniční věci (FAC), vytváří Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ) a zavádí ustanovení o vzájemné obraně.

**LS ruší pilířovou strukturu a nahrazuje ji novým rozdělením pravomocí na výlučné, sdílené a podpůrné**. Navíc se všechny politiky o hraničních kontrolách, azylu, přistěhovalectví a soudní a policejní spolupráci stávají pravomocí EU, a už tedy nespádají do mezivládní působnosti. Smlouva zavedla **občanskou iniciativu (EOI)**, díky níž se nejméně jeden milion občanů pocházejících z minimálně jedné čtvrtiny počtu členských států může ujmout legislativní

<sup>12</sup> V Irsku proběhlo v červnu 2008 neúspěšné referendum o ratifikaci LS. Opakování irského referenda předcházelo schválení záruk: zachování systému jeden stát – jeden komisař, potvrzení irské neutrality, daňová autonomie a ustanovení týkající se práva na život. V druhém referendu z října 2009 Irové přijetí LS schválili. Poslední zemí, která LS ratifikovala, byla ČR. Důvodem byl dvojí návrh Senátu ČR na přezkum souladu částí a následně LS jako celku s českým ústavním pořádkem a požadavek prezidenta Václava Klause na garance, že LS neohrozí platnost tzv. Benešových dekretů.

<sup>13</sup> Podle LS jsou právním základem Unie pozměněná Smlouva o EU (SEU) a pozměněná Smlouva o ES, přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU).

<sup>14</sup> V současné době má EP 720 členů.



iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby předložila návrh právního aktu<sup>15</sup>. Smlouva také poprvé stanovila formální postup **vystoupení členského státu z EU** (článek 50 Smlouvy o EU).

V období po ratifikaci Lisabonské smlouvy čelila EU celé řadě **nových výzev**. Od roku 2008 šlo o důsledky finanční krize, která v EU nabyla podoby krize hospodářské a zejména v Řecku krize dluhové.

První den roku **2009 se ČR** poprvé v historii ujala šestiměsíčního **předsednictví v Radě EU** (CZ PRES). Jejím mottem byla „Evropa bez bariér“ a klíčovými prioritami ekonomika, energetika a Evropa ve světě (tři E).

V roce **2013** do EU přistoupilo **Chorvatsko**, a jednalo se tak o zatím poslední rozšíření.

V červnu 2016 rozhodli občané Spojeného království Velké Británie a Severního Irska o vystoupení z EU (tzv. **brexit**). Svůj záměr opustit EU Spojené království oficiálně oznámilo v březnu 2017. Tím bylo spuštěno dvouleté období pro vyjednání podmínek odchodu a nastavení budoucích vztahů. Úspěšným sjednáním podmínek vystoupení v tzv. Výstupové dohodě nakonec UK Evropskou unii opustilo k 31. lednu 2020. Dořešena však nebyla podoba budoucího vztahu s EU. Tu vyjednávací týmy obou stran sjednávaly během tzv. přechodného období (1. 2. 2020 až 31. 12. 2020), během kterého se v UK nadále plně uplatňovalo unijní právo. Výsledná dohoda o obchodu a spolupráci byla podepsána 30. 12. 2020 a platnou se stala 1. května 2021. Dohoda upravila kromě obchodu se zbožím a službami i širokou škálu dalších oblastí, jako jsou investice, hospodářská soutěž, státní podpora, daňová transparentnost, letecká a silniční doprava, energetika a udržitelnost, rybolov, ochrana údajů a koordinace sociálního zabezpečení. Vzájemné vztahy však nadále komplikovaly neshody, zejm. kolem přístupu Severního Irska na vnitřní trh EU a uplatnění dostatečných záruk zakotvených v tzv. severoirském protokolu připojeného k Výstupové dohodě. Ke značnému oteplení vztahů došlo až s dosažením dohody o tzv. Windsorském rámci v únoru 2023, který řeší dosavadní problémy s implementací severoirského protokolu. Ten by měl poskytnout prostor pro rozšíření spolupráce i v jiných oblastech.

## 1.7. Vývoj po roce 2020

Dne 1. července 2022 se ČR historicky podruhé ujala CZ PRES během komplikovaného období. Evropská unie se snažila vyrovnat s dopady pandemie covid-19, zatímco Rusko v únoru 2022 zahájilo agresivní útočnou válku proti Ukrajině. Jedním z důsledků ruské válečné agrese byla energetická krize, která vyvrcholila právě v období, kdy ČR předsedala EU. Mottem českého předsednictví byla „Evropa jako úkol“. Mezi priority se s ohledem na náročnou mezinárodní situaci řadilo pět pilířů: zvládnutí uprchlické krize a poválečná obnova Ukrajiny, energetická bezpečnost, posílení evropských obranných kapacit a bezpečnost kybernetického prostoru, strategická odolnost evropské ekonomiky, odolnost demokratických institucí.

<sup>15</sup> Na sběr potřebného počtu podpisů mají organizátoři dvanáct měsíců.



**Dodatečné zdroje informací:**

Fiala, Petr; Krutílek, Ondřej a Pitrová, Markéta. *Evropská unie*. 3., aktualizované, rozšířené a doplněné vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2018. 990 s. ISBN 978-80-7325-450-6.

Tomášek, M.; Týč, V. a kol. (2017): *Právo Evropské unie*. Leges, 496 s.



## 2. Instituce Evropské unie

*Hlavní a poradní orgány EU, eurosummit, COREPER, předsednictví Rady EU a předsednické trio, politické skupiny/frakce EP*

Současná institucionální architektura EU existuje v podobě, kterou vymezila **Lisabonská smlouva** svým vstupem v platnost v roce 2009. Modifikovala předchozí právní rámec a přinesla řadu důležitých změn jako zařazení Evropské rady mezi orgány EU, vznik nových postů stálého předsedy Evropské rady a Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku či výrazné posílení pravomocí Evropského parlamentu. Unijní instituce lze obecně rozdělit na tři základní kategorie: 1) hlavní orgány, 2) poradní orgány a 3) ostatní specializované orgány. Čl. 13 SEU vymezuje **sedm hlavních orgánů Unie**, mezi které se kromě „institucionálního legislativního trojúhelníku“, tedy Evropské komise, Rady EU a Evropského parlamentu, dále řadí Evropská rada, Evropská centrální banka, Soudní dvůr EU a Účetní dvůr. **Poradní orgány** představují Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Ostatní orgány plnící specifické funkce tvoří Evropská investiční banka, Evropský veřejný ochránce práv či Evropský inspektor ochrany údajů. Každý orgán EU smí jednat pouze v působnosti, kterou mu svěřují Smlouvy, a loajálně spolupracovat s ostatními institucemi. Následující přehled představuje první dvě uvedené kategorie.

### 2.1. Hlavní orgány EU

#### 2.1.1. Evropská rada

Evropská rada (ER) je **vrcholným politickým orgánem EU**. Zasedání svolává její stálý předseda, kterého volí členové ER na období 2,5 roku s možností jednoho opakování mandátu. Kromě něj tento orgán tvoří hlavy států nebo předsedové vlád všech členských zemí a předseda Komise. Jednání se též účastní (ovšem nikoliv jako člen) Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Rozhodnutí, zda členský stát bude zastupovat předseda vlády či prezident, je zcela v pravomoci národního státu. Za ČR se ER účastní předseda vlády. Jednání probíhají neveřejně a dle zakládajících smluv o EU se konají minimálně dvakrát za půl roku. V praxi však dochází také ke svolávání dodatečných mimořádných setkání členů ER za účelem projednání naléhavých otázek, např. v krizových situacích.

Hlavním posláním ER je přispívat k nalezení shody ohledně **politického směřování a určování priorit budoucího vývoje EU**. Prezidenti a premiéři zde diskutují nejcitlivější otázky, které nelze vyřešit na nižších úrovních mezivládní spolupráce. Tyto diskuze jsou platformou pro artikulaci národních zájmů jednotlivých ČS a hledání společného stanoviska EU. Politická shoda dosažená na půdě ER se často stává impulsem pro politická a legislativní rozhodnutí na unijní úrovni. Mezi významné pravomoci ER patří volba jejího předsedy, nominace předsedy Evropské komise a jmenování Komise jako celku, rozhodování o posouzení návrhů na změny Smluv a rozhodování o změnách Smluv zjednodušeným postupem, přijímání rozhodnutí





o seznamu formací Rady a rozhodnutí o předsednictví Rady (kromě Rady pro zahraniční věci) na základě systému rovné rotace.

ER je klíčovým orgánem z hlediska strategické orientace EU, **nemá však legislativní pravomoc**. Její členové rozhodují na základě konsensu, tedy při dosažení všeobecného souhlasu, aniž by docházelo k hlasování. Výstupem z jednání tohoto orgánu jsou tzv. **závěry** formulované na základě proběhnuvšího jednání. Text závěrů je však projednáván na úrovni stálých představitelů při EU a Rady pro obecné záležitosti už několik týdnů před samotným jednáním ER. Nejvyšší představitelé států, jejichž měnou je euro, se kromě zasedání ER scházejí také na **eurosummitech**, vrcholných schůzkách eurozóny. Pravidelně se konají i summity na úrovni členů ER s jinými regionálními uskupeními (např. západním Balkánem, státy Rady pro spolupráci v Zálivu atd.)

### 2.1.2. Rada EU

Rada EU, dříve označovaná také jako Rada ministrů, je mezivládním orgánem, který se zásadní měrou podílí na rozhodovacích a normotvorných procesech EU. Rada zasedá celkem v **deseti resortních formacích**<sup>16</sup>, které se zabývají konkrétní věcnou oblastí politik EU a kde členské státy zastupují gesčně příslušní ministři nebo státní tajemníci s odborností k řešeným otázkám. Je „**hlasem členských států**“ a orgánem Unie, na jehož půdě prosazují vlády zemí EU své národní pozice a postoje k zásadním politickým rozhodnutím a legislativním návrhům. Souhlasem Rady EU jsou podmíněna všechna zásadní rozhodnutí v Unii, schvalování legislativních aktů, uzavírání mezinárodních závazků i schvalování rozpočtových opatření.

Rada plní funkci legislativní (projednávání a přijímání legislativních návrhů společně nebo se zapojením Evropského parlamentu), rozpočtovou (schvalování rozpočtu spolu s Evropským parlamentem) i exekutivní – v tomto smyslu na ni nelze, na rozdíl od Evropského parlamentu, nahlížet jako na ryze legislativní orgán. Rada má také významnou roli při určování směřování EU v jednotlivých oblastech, kterou uplatňuje prostřednictvím přijímání tzv. závěrů Rady, právně nezávazných dokumentů určujících strategické směřování dalších kroků Rady. Radě a členskému státu EU, který jí v rámci šestiměsíčních cyklů předsedá, je nápomocen administrativní aparát – Generální sekretariát Rady.

Rada je organizačně (hierarchicky) strukturována do několika úrovní:

- zasedání ve formátu představitelů členských států na úrovni ministrů,
- přípravné orgány: Výbor stálých zástupců (COREPER) a zvláštní výbory Rady,
- pracovní skupiny Rady.

Přípravným orgánem pro jednání Rady je **Výbor stálých zástupců – COREPER** (z fr. *Comité des Représentants Permanents*), který je složen ze zástupců členských států EU na úrovni stálého

<sup>16</sup> Jedná se o tyto formace: Obecné záležitosti (GAC), Zahraniční věci (FAC), Hospodářské a finanční věci (ECOFIN), Spravedlnost a vnitřní věci (JHA), Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele (EPSCO), Konkurenceschopnost (vnitřní trh, průmysl, výzkum a vesmír) (COMPET), Doprava, telekomunikace a energetika (TTE), Zemědělství a rybolov (AGRIFISH), Životní prostředí (ENVI), Vzdělávání, mládež, kultura a sport (EYCS).





představitelů při EU (COREPER II) nebo jeho zástupce (COREPER I) s cílem projednat legislativní i nelegislativní návrhy tak, aby byly připraveny pro schválení na ministerské úrovni. COREPER II zpravidla připravuje jednání v těchto oblastech: zahraniční věci (včetně formací pro obranu, obchod a rozvojovou spolupráci), hospodářské a finanční záležitosti, spravedlnost a vnitřní věci a obecné záležitosti. Projednává také další otázky včetně přípravy ER a dalších summitů na úrovni členů ER (např. s třetími zeměmi). COREPER I zpravidla připravuje jednání Rady v těchto oblastech: zaměstnanost, sociální politika, zdraví, ochrana spotřebitele, konkurenceschopnost, doprava, telekomunikace, energetika, zemědělství, rybolov, životní prostředí, vzdělávání, mládež, kultura a sport.

V Radě se obvykle hlasuje **kvalifikovanou většinou** (pro přijetí návrhu musí hlasovat alespoň 55 % členských států, které zastupuje alespoň 65 % obyvatelstva EU), kterou se přijímá přibližně 80 % právních předpisů EU. V ostatních případech jsou rozhodnutí přijímána na základě **jednomyslnosti** (citlivé otázky jako oblast SZBP, občanství, členství v EU, harmonizace nepřímých daní, víceletý finanční rámec apod.), či **prostou většinou** (především procedurální záležitosti). Zasedání, na kterých Rada projednává návrhy legislativních aktů nebo o nich hlasuje, jsou veřejná. Veřejná jsou rovněž první jednání o důležitých nelegislativních návrzích.

**Předsednictví** je vykonáváno na základě rotačního principu členskými státy. Každý členský stát předsedá Radě EU šest měsíců. Společně s předcházejícím a následujícím předsedajícím státem tvoří aktuálně předsedající země tzv. **předsednické „trio“**. To vydává společný osmnáctiměsíční program za účelem zajištění kontinuity činnosti Rady, který je schválen Radou pro obecné záležitosti před zahájením práce tria. ČR poprvé předsedala Radě EU v první polovině roku 2009, podruhé se role ujala ve druhé polovině roku 2022.

### 2.1.3. Evropská komise

Evropská komise je **vrcholným nadnárodním exekutivním orgánem Unie**, který zajišťuje uplatňování základních Smluv, a dbá na dodržování práva EU. Komise hájí výhradně zájem Unie (oproti tomu Rada hájí zájmy členských států) a je považována za „**strážkyni evropské integrity**“. Sbor komisařů má pětiletý mandát a je jmenován ER poté, co jej schválí Evropský parlament. Právě poslancům EP je také Komise odpovědná, protože ji mohou vyslovit nedůvěru vedoucí k odstoupení všech komisařů z funkce. Počet členů Komise odpovídá dle současné praxe počtu členských států EU.

Kolegium v období 2024 až 2029 konkrétně tvoří předsedkyně Komise, pět výkonných místopředsedů, Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (který je zároveň také místopředsedou Komise) a 20 „řadových“ komisařů s příslušnou oblastí působnosti. Komisaři jsou nominováni vládami členských států, jichž jsou občané, avšak vstupem do funkce přijímají závazek nezávislosti jak na členských státech, které je nominovaly, tak na jakémkoliv jiné vládě, orgánu, instituci či jiném subjektu.



Komise hraje významnou roli v legislativním procesu, neboť má **iniciační pravomoc**, která představuje její *de facto* monopol předkládat legislativní návrhy.<sup>17</sup> Komise, resp. její člen odpovědný za projednávanou oblast, se v zásadě účastní každého jednání příslušné Rady. Reprezentuje Unii v zahraničí – např. vystupováním jménem členských států v mezinárodních organizacích (oblast obchodní politiky či humanitární pomoci) a při vyjednávání mezinárodních dohod EU se třetími zeměmi. V rámci vymáhání práva vede se členskými státy řízení pro nesplnění povinností (tzv. *infringements*). Komise dále vykonává řadu „technických“ prováděcích pravomocí, které jí svěřily zákonodárny orgány EU, s pomocí výborů složených ze zástupců členských států (tzv. *komitologie*).

Komise každoročně zveřejňuje svůj pracovní program, ve kterém představuje připravované legislativní akty i nelegislativní iniciativy. Její administrativní aparát tvoří Generální sekretariát, generální ředitelství členěná dle gesční příslušnosti a další útvary a výkonné agentury.

#### 2.1.4. Evropský parlament

Evropský parlament (EP) je nadnárodním a **jediným přímo voleným orgánem Unie** zastupujícím zájmy jejích občanů. Od voleb v roce 2024 má 720 členů. Poslanci jsou voleni každých pět let poměrným systémem v jednotlivých členských státech, na které podle jejich lidnatosti připadá předem daný počet mandátů (od 6 po 96). V ČR je voleno 21 europoslanců. V čele EP stojí předseda, jenž spolu se 14 místopředsedy tvoří nejvyšší organizační vedení této instituce – předsednictvo volené každých 2,5 roku. K dalším významným orgánům EP patří Konference předsedů (politických skupin), která přijímá rozhodnutí ve věci organizace práce EP a plánování legislativní činnosti, a Konference předsedů výborů, která dává Konferenci předsedů doporučení k práci parlamentních výborů a návrhů programů jejich zasedání.

Lisabonská smlouva výrazně posílila úlohu EP v institucionální struktuře EU, neboť došlo k podstatnému rozšíření oblastí, v nichž EP spolurozhoduje s Radou. EP je v těchto případech postaven v rámci legislativního procesu na úroveň Rady. Poslanci konkrétně vykonávají **legislativní pravomoci** (schvalování právních aktů ve většině politik EU), **rozpočtovou pravomoc** (schvalování unijního rozpočtu), **jmenování a kontrolu Komise** (volba předsedy Komise navrženého ER i schválení kolegia jako celku, popř. jeho odvolání), **kontrolu a dohled** nad dalšími orgány EU (např. Evropskou centrální bankou či Účetním dvorem) či **zpracování petic** (individuální stížnosti občanů). EP musí schválit také přistoupení nového státu do EU či mezinárodní (např. obchodní) dohody Unie.

Jednání celého EP probíhá prostřednictvím **plenárních zasedání**. Podobně jako v národních parlamentech pracují poslanci také v rámci **výborů** (22) a **podvýborů** (2) specializujících se na konkrétní tematickou oblast. Kromě funkčního hlediska je EP dále vnitřně rozčleněn na základě ideového (ideologického) kritéria. Poslanci se neseskupují podle své státní příslušnosti, ale spolupracují na půdorysu transnacionálních **politických skupin – tzv. frakcí**. V období 2024 až 2029 se jedná o následujících osm frakcí v sestupném pořadí dle počtu poslanců: Evropská lidová strana (EPP), Progresivní aliance socialistů a demokratů (S&D), nově

<sup>17</sup> Výjimkou jsou oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce, kde může kromě EK společně předložit legislativní návrh rovněž čtvrtina členských států.



vytvořená frakce Patrioti pro Evropu (PfE), dále Evropští konzervativci a reformisté (ECR), liberální frakce Obnovme Evropu (RE), Zelení/Evropská svobodná aliance (Greens/EFA), Levice v Evropském parlamentu (The Left - GUE/NGL) a nejmenším politickým uskupením je nová frakce Evropa suverénních národů (ESN). Kromě nich zůstávají v EP i nezařazení poslanci. Vedle výborů a frakcí EP zřizuje také **zahraniční meziparlamentní delegace**, jež hrají významnou úlohu při komunikaci s nečlenskými a kandidátskými státy.

EP působí ve třech hlavních pracovních lokalitách: většina stálých plenárních zasedání se koná ve Štrasburku, jenž je také oficiálním sídlem EP, mimořádná zasedání a schůze výborů probíhají zpravidla v Bruselu a sekretariát EP sídlí v Lucemburku.

### 2.1.5. Evropská centrální banka

Evropská centrální banka (ECB) je ústřední bankou zemí EU platících společnou měnou euro (v současnosti 20). Sídlí ve Frankfurtu nad Mohanem. Jejím hlavním úkolem je **udržovat cenovou stabilitu v eurozóně**, a tak **zachovat kupní sílu jednotné měny**. Jedná se o nezávislou instituci, která není podřízena žádnému jinému orgánu EU či členských států. ECB má výhradní právo vydávání eura. Je odpovědná za obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi v eurozóně i v zúčastněných členských státech mimo eurozónu, a to v rámci jednotného mechanismu dohledu (*Single Supervisory Mechanism*), který zahrnuje také příslušné vnitrostátní orgány. Přispívá tak k bezpečnosti a odolnosti bankovního systému eurozóny a jednotlivých členských států a stabilitě finančního systému v rámci EU. Společně s centrálními bankami členů eurozóny tvoří tzv. eurosystém. V čele banky stojí prezident ECB a mezi hlavní orgány ECB se dále řadí: Výkonná rada (nejvyšší orgán složený z prezidenta, viceprezidenta ECB a čtyř dalších členů, všech jmenovaných Evropskou radou), Rada guvernérů (prezident a viceprezident ECB a guvernéři centrálních bank států eurozóny) a Generální rada (prezident, viceprezident a guvernéři centrálních bank všech států EU).

### 2.1.6. Soudní dvůr EU

Soudní dvůr EU (SDEU) představuje **justiční orgán Unie provádějící výklad unijního práva** tak, aby bylo uplatňováno stejným způsobem ve všech členských státech EU. Urovnává také právní spory mezi jednotlivými členskými státy a orgány EU a v některých případech i mezi občany a orgány EU. Sídlí v Lucemburku. Má dvojúrovňovou strukturu, kterou tvoří: Soudní dvůr (složený z jednoho soudce za každý členský stát EU a skupiny generálních advokátů) a Tribunál (dva soudci z každého členského státu).

Mezi úkoly Soudního dvora patří např. předběžný výklad práva EU (rozhodnutí v předběžné otázce podané k SDEU soudem členského státu v rámci soudního řízení na národní úrovni), vymáhání unijního práva (žaloba za nesplnění povinnosti), zrušení právního aktu (žaloba na neplatnost), zajištění činnosti ze strany orgánů EU (žaloba na nečinnost) či postihy orgánů EU (žaloba o náhradu škody). Ve specifických případech se na Soudní dvůr EU mohou obrátit i jednotlivci, podniky nebo organizace (např. pokud se domnívají, že některý z orgánů EU porušil jejich práva).



### 2.1.7. Účetní dvůr

Evropský účetní dvůr je **nezávislým externím auditorem EU** a v této funkci chrání zájmy daňových poplatníků Unie. Ačkoli nemá zákonem dané pravomoci, snaží se zlepšit způsob, jakým Evropská komise spravuje unijní rozpočet. O využívání finančních prostředků EU podává pravidelné zprávy. Evropský účetní dvůr sídlí v Lucemburku a tvoří ho jeden zástupce za každý členský stát Unie. Členy Účetního dvora jmenuje Rada EU po konzultaci s EP na funkční období šesti let s možností prodloužení.

Mezi hlavní úkoly tohoto orgánu patří kontrola příjmů a výdajů EU, prověřování osob a organizací hospodařících s unijními prostředky (včetně namátkových kontrol) a nahlašování podvodů, korupce nebo jiné nezákonné činnosti Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) či vydávání odborných stanovisek s doporučeními na zlepšení hospodaření v EU.

## 2.2. Poradní orgány EU

### 2.2.1. Evropský hospodářský a sociální výbor

Evropský hospodářský a sociální výbor (EESC) je unijní instituce se sídlem v Bruselu složená ze zástupců zaměstnaneckých a zaměstnavatelských organizací a dalších zájmových skupin. Poskytuje svá stanoviska Evropské komisi, Radě EU a Evropskému parlamentu a působí tedy jako spojovací článek mezi institucemi EU s rozhodovací pravomocí a evropskými občany. Prostřednictvím tohoto orgánu se mohou zájmové organizace vyjadřovat zejména k legislativním návrhům EU a akcentovat tak ekonomické, sociální a jiné dopady k připravovaným iniciativám a sdílet své odborné zkušenosti o situaci v členských státech EU. Členové EESC jsou voleni na pět let. Nominují je vlády členských států a jmenuje je Rada EU, přičemž počet zástupců za jednotlivé země závisí na počtu jejich obyvatel.

### 2.2.2. Výbor regionů

Výbor regionů (VR) je poradní institucí EU, která je složena ze zástupců zvolených na lokální a regionální úrovni pocházejících ze všech 27 členských států. Jedná se zpravidla o reprezentanty regionálních samospráv, městské zastupitele, radní, či starosty/primátory obcí EU. VR sídlí v Bruselu a podobně jako EESC slouží jako platforma, přes kterou se jeho členové mohou vyjadřovat k právním předpisům EU s přímým vlivem na místní či regionální úroveň. Zákonodárné orgány EU musejí VR konzultovat, pokud se předkládaný návrh týká regionálních a místních samospráv (např. oblasti zdravotnictví, školství, zaměstnanosti, sociální politiky, dopravy). VR k němu vypracuje stanovisko, které se projednává a schvaluje ve věcně příslušné komisi VR. Stanovisko je posléze postoupeno na plenární zasedání všech členů VR a v případě přijetí sděleno ostatním orgánům EU. Ročně se koná až šest plenárních zasedání, na nichž se přijímají stanoviska k přibližně 50 až 80 legislativním návrhům EU. Členové VR jsou nominováni vládou svého členského státu a vykonávají pětiletý mandát. Počet členů za každou zemi odpovídá míře její lidnatosti.



### 3. Primární právo EU a základní hodnoty, svobody a Listina základních práv EU

*Prameny primárního práva, zakládající smlouvy, prameny primárního práva, změny smluv, hodnoty Evropské unie, Listina základních práv EU*

EU je právním nástupcem Evropského společenství a má dle článku 47 SEU právní subjektivitu, což zahrnuje oprávnění a povinnosti v oblasti hmotného i procesního práva. EU jako taková má také vlastní právní řád, který je systémem, jehož struktura respektuje postavení právních norem a jejich hierarchii. Základem hierarchie je dělení evropského práva na **právo primární**, kam patří Smlouvy, obecné zásady práva EU a rovněž Listina základních práv EU (toto postavení bylo přiznáno Lisabonskou smlouvou). Mezinárodní dohody uzavírané EU jsou primárnímu právu podřízeny. A dále **právo sekundární**, které je tvořeno jednotlivými typy právních aktů (nařízení, směrnice, rozhodnutí, právně nezávazná doporučení a stanoviska) a je platné, pouze pokud je slučitelné se Smlouvami a mezinárodními smlouvami, které jsou mu nadřazené. Právo EU má podle typu právní normy přímý či nepřímý účinek na právní předpisy členských států EU a stává se tedy součástí právního řádu každého členského státu.

#### 3.1. Primární právo EU

Primární právo je z hlediska svého významu v systému evropského práva a vztahu k ostatním pramenům práva považováno za **nejvyšší pramen práva EU**, tzv. „ústavní právo“. **Skládá se zejména ze zakládajících smluv EU, tedy Smlouvy o Evropské unii (SEU) a Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).** Tyto smlouvy obsahují formální a věcná ustanovení, která vytvářejí rámec pro provádění politik evropských institucí. Určují pravidla rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy. Rovněž stanovují základní pravidla, která definují rozsah politik a zajišťují strukturu pro opatření přijatá institucemi, která se týkají každé z nich. Smlouvy, kterými šest zakládajících států položilo základy tří evropských společenství – ESUO, EHS a EUROATOM, jsou svojí podstatou smlouvy mezinárodního práva veřejného a byly uzavřeny na základě ústavních mechanismů platných v jednotlivých členských státech. Obdobným způsobem se uskutečnily i jejich změny.

**Do primárního práva se řadí i smlouvy o přistoupení jednotlivých členských států** jako akty nejvyšší právní síly. Nezanedbatelný význam mají obecné **zásady unijního práva**, které jsou nekodifikovaným pramenem práva (jejich formulaci nacházíme v judikatuře Soudního dvora) a obsahují základní právní pravidla společná všem členským státům. Obecné zásady společně se **základními lidskými právy** mohou být aplikovány k doplnění „mezer“ primárního práva.



## 3.2. Prameny primárního práva

### Zakládající smlouvy:

- Pařížská smlouva (1951) o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO)
- Římská smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Římská smlouva o Euratomu (1957)
- Maastrichtská **smlouva o Evropské unii** (1992)

### Pozměňující smlouvy:

- Jednotný evropský akt (1986)
- Amsterodamská smlouva (1997)
- Niceská smlouva (2001)
- Lisabonská smlouva<sup>18</sup> a Listina základních práv Evropské unie (2007)

### Smlouvy o přistoupení:

- Dánsko, Irsko a Spojené království<sup>19</sup> (1972)
- Řecko (1979)
- Portugalsko, Španělsko (1985)
- Finsko, Rakousko, Švédsko (1994)
- Česko, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko (2003)
- Bulharsko, Rumunsko (2005)
- Chorvatsko (2012)

### Dodatkové dohody:

- Smlouva o sloučení výkonných orgánů („Smlouva o jednotných orgánech“) (1965)
- Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení smluv Společenství (1970)
- Bruselská smlouva, kterou se mění některá finanční ustanovení smluv Společenství a kterou se zakládá Účetní dvůr (1975)
- „Akt“ o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (1976)

## 3.3. Působnost primárního práva

### Místní:

- Působnost v zásadě na celém území členských států (čl. 52/1 SEU a čl. 355 SFEU). Výjimky jsou stanoveny v primárním právu (např. Protokol č. 10 k přístupové smlouvě z roku 2003 o Kypru).

<sup>18</sup> Lisabonská smlouva změnila dvě zakládající smlouvy EU, tj. Smlouvu o Evropské unii (SEU) a Smlouvu o založení Evropského společenství (tu zároveň přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie – SFEU), aniž by je nahrazovala. Lisabonská smlouva byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu a vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

<sup>19</sup> Spojené království vystoupilo z Evropské unie a od 1. února 2020 se stalo tzv. třetí zemí (státem mimo EU).





- Působnost na území mimoevropská, tj. některé ostrovy a zámořská území, jako jsou francouzské zámořské departementy (Guadeloupe, Martinik) a území, jejichž zahraniční věci jsou spravovány členským státem.
- Na některá území v Evropě se naopak evropské právo nevztahuje (např. Faerské ostrovy).

**Časová:** dnem vstupu v platnost zakládacích smluv (1. ledna 2009) začalo platit primární právo, tj. zakládací smlouvy a jako jejich součást Protokoly. Dle čl. 53 SEU jsou obě Smlouvy uzavřeny na dobu neurčitou.

### 3.4. Změny Smluv EU / Revize primárního práva

Lisabonská smlouva zavádí relativně podrobnou úpravu přijímání změn zakládacích smluv. Jedná se o tři druhy řízení (řádný postup a dva zjednodušené postupy). Hlediskem pro rozlišení výše uvedených postupů je význam zamýšlených změn primárního práva (významnější změna = přísnější procedura). Postupy pro přijímání změn jsou popsány v článku 48 SEU, přičemž bez ohledu na použitý postup, se na změně dotčeného ustanovení Smluv musí jednohlasně shodnout všechny země EU některým z následujících postupů.

#### 3.4.1. Řádným postupem:

Řádný postup pro přijímání změn se týká **nejdůležitějších změn ve Smlouvách, jako je rozšíření nebo omezení pravomocí EU**. Základ režimu tohoto postupu odpovídá procesu změn mezinárodních smluv, které vyžadují přijetí návrhů mezivládní konferencí a ratifikaci všemi členskými státy.

Návrh revize může Radě podat vláda členského státu, EP nebo Komise. Rada postupuje návrh Evropské radě a sděluje ho národním parlamentům. ER posoudí návrh a prostou většinou ho po konzultaci s EP a Komisí schválí. Následně předseda ER svolá konvent (složený ze zástupců národních parlamentů, hlav států či předsedů vlád, EP a Komise), který návrh posoudí a konsensem schválí doporučení pro mezivládní konferenci. Tu pak svolá předseda ER pro schválení změn. Následuje poslední fáze, a to ratifikace všemi členskými státy dle jejich ústavních pravidel.

#### 3.4.2. Zjednodušeným postupem:

Lisabonská smlouva zavedla **zjednodušený postup pro změnu vnitřních politik a činností EU** (týkající se např. zemědělské a rybářské politiky, vnitřního trhu, hraničních kontrol, hospodářské a měnové politiky). Cílem je usnadnit evropskou integraci v těchto oblastech.

Tento postup umožňuje vyhnout se svolání Evropského konventu a konference zástupců vlád zemí EU. Nicméně, **zjednodušeným postupem pro přijímání změn nelze rozšiřovat pravomoci EU**.

Aktivní legitimaci návrhu má stejně jako v případě řádného postupu vláda každého členského státu, Evropský parlament a Komise. Návrhy se předkládají Evropské komisi (rozdílně od řádného postupu) a Rada v tomto řízení nemá žádné pravomoci.



Evropská rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Komisí, Evropským parlamentem a Evropskou centrální bankou, pokud se změna týká měnových záležitostí. Změny Smluv vstoupí v platnost až po schválení zeměmi EU.

**Druhý zjednodušený postup** slouží pro přijímání procesních změn tzv. „*Překlenovací ustanovení*“ (srov. čl. 48 odst. 7 SEU).

### 3.5. Hodnoty a zásady Evropské unie

**Hodnoty EU jsou hodnoty, které sdílí všechny členské státy** a které prosazují společnost, jež se vyznačuje sociálním začleňováním, tolerancí, spravedlností, solidaritou a nepřípustností diskriminace. Tyto hodnoty jsou nedílnou součástí evropského způsobu života. **Přihlášení se k těmto hodnotám je rovněž základní podmínkou pro zemi, která chce do EU vstoupit (čl. 49 SEU).** Závažné a trvalé porušení těchto hodnot může vést až k sankcím ve formě pozastavení některých členských práv<sup>20</sup> v EU (čl. 7 SEU).

Čl. 2 SEU vymezuje základní hodnoty, které lze typově rozdělit do dvou kategorií: *klasické liberální hodnoty* směřující k omezení/kontrolě moci EU ze strany členských států (tj. základní lidská práva, zásady právního státu a demokracie) a *moderní společenské hodnoty* (tj. pluralismus, nediskriminace, tolerance, spravedlnost, solidarita a rovnost žen a mužů). Zatímco zásady uvedené v první větě čl. 2 SEU jsou vynutitelné vůči státům či jednotlivcům, zásady v druhé větě jsou základem pro právní kulturu demokratické společnosti.

Níže je uveden přehled hodnot, tak jak jsou vymezeny v článku 2 SEU:

#### Lidská důstojnost

Lidská důstojnost je nedotknutelná. Je třeba ji respektovat a chránit. Představuje skutečnou podstatu základních práv.

#### Svoboda

Svoboda pohybu dává občanům právo svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie. Svobody jednotlivce, mezi něž patří respektování soukromého života, svobody myšlení, náboženského vyznání, shromažďování, projevu a informací, chrání Listina základních práv EU. Zásada svobody znamená především příkaz vrchnostenské moci zajistit autonomii jedince včetně autonomie smluvní.

#### Demokracie

Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii. Každý evropský občan požívá politických práv. Dospělí občané EU mají právo volit ve volbách do Evropského parlamentu a v těchto volbách kandidovat. Rovněž mají právo účastnit se voleb v zemi svého bydliště, příp. zemi svého původu, a také v těchto volbách kandidovat.

<sup>20</sup> Například práva na hlasování v Radě EU, případně některá jiná práva odvozená z členství v EU.





## Rovnost

Rovnost znamená, že všichni občané mají před zákonem stejná práva. Zásada rovnosti žen a mužů tvoří základ všech evropských politik i evropské integrace. Uplatňuje se ve všech oblastech.

## Právní stát

Evropská unie je založena na zásadách právního státu (*rule of law*). Veškerá její činnost se odvíjí od Smluv, s nimiž členské země vyslovily dobrovolný a demokratický souhlas. Právo a spravedlnost zajišťuje nezávislé soudnictví. Členské státy svěřily konečnou jurisdikci Soudnímu dvoru Evropské unie, jehož rozhodnutí musí všichni dodržovat. Zásada právního státu byla konkretizována především judikaturou SDEU.

## 3.6. Listina základních práv EU

Listina základních práv EU (dále také jen „Listina“) je moderní dokument a jako první pramen práva obsahuje nejen „klasická“ základní politická práva, ale i sociální práva. Listina chrání a prosazuje práva a svobody lidí s ohledem na společenský vývoj, sociální pokrok a vědeckotechnologický rozvoj. Obsahuje také práva nebýt diskriminován z důvodu pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace, dále práva na ochranu osobních údajů nebo práva na přístup ke spravedlnosti. Listina tedy stanovuje všechna osobní, občanská, politická, ekonomická a sociální práva, která požívají občané Evropské unie.

**Prostřednictvím Lisabonské smlouvy se právně nezávazná politická deklarace stala součástí primárního práva EU<sup>21</sup>, formálně nicméně není součástí Lisabonské smlouvy. Listinou se nerozšiřují pravomoci Unie upravené Smlouvami, nýbrž se zakotvují zejména principy obsažené již v judikatuře Soudního dvora EU vycházející kromě jiného z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) přijaté Radou Evropy v roce 1950<sup>22</sup>.**

**Listina základních práv EU doplňuje vnitrostátní systémy, ale nenahrazuje je.** Pokud nejsou základní práva jednotlivců dodržována, musí v dané věci rozhodnout vnitrostátní soudy, které případně mohou podat předběžnou otázku týkající se výkladu evropského práva k SDEU.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> O vypracování Listiny základních práv EU rozhodla již 4. června 1999 Evropská rada v Kolíně nad Rýnem. V průběhu roku 2000 byl v rámci Konventu ustaveného z představitelů vlád, parlamentů a evropských institucí vypracován návrh obsahující katalog základních práv Unie. Návrh se dostal 3. října 2000 na pořad jednání Evropského parlamentu. Ten se vyjádřil ve prospěch začlenění vypracovaného dokumentu do evropského smluvního rámce, a to již na summitu v Nice, který se připravoval na prosinec téhož roku. V roce 2000 byla Listina připojena ke Smlouvě z Nice, nicméně pouze jako nezávazná politická deklarace.

<sup>22</sup> Rada Evropy je mezinárodní organizace ustanovená Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a existující nezávisle na EU. Všechny ČS EU jsou zároveň členy Rady Evropy, nicméně EU jako taková jejím členem není a EÚLP není součástí primárního práva EU.

<sup>23</sup> Jednotlivci se také po vyčerpání všech instancí na národní úrovni mohou na základě EÚLP obrátit na Evropský soud pro lidská práva, který rozhoduje o případech porušování občanských a politických práv, jenž jsou v EÚLP stanovena. Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku však není orgánem EU.



Ve zvláštních případech, kdy členský stát nedodržuje právní předpisy EU a porušuje něčí práva, může proti němu Evropská komise rovněž podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie.

Oblast působnosti Listiny je na jedné straně potenciálně velmi široká, jelikož většina práv, které uznává, je přiznána „každému“, a to bez ohledu na státní příslušnost či status dané osoby. Na druhé straně omezuje čl. 51 její uplatňování na orgány a instituce EU a na členské státy, pokud uplatňují právo EU. Toto ustanovení slouží k vytyčení hranice mezi oblastmi působnosti Listiny, vnitrostátních ústav a EÚLP.

### 3.7. Unijní nástroje na ochranu právního státu

**Zpráva o právním státu** je pravidelným každoročním mechanismem zavedeným Evropskou komisí od roku 2020, který monitoruje ve všech členských státech vývoj ve čtyřech dílčích oblastech právního státu: nezávislost soudnictví, protikorupční rámec, svoboda a pluralita médií a další institucionální otázky týkající se systému brzd a protivah. Cílem zprávy je předcházet vzniku a prohlubování problémů v oblasti právního státu. V roce 2022 byla zpráva rozšířena o konkrétní **doporučení** adresovaná členskými státy. Tato doporučení mají povzbudit členské státy k realizaci žádoucích reforem. Na samotnou zprávu navazují dva typy diskuzí probíhající na Radě pro obecné záležitosti (Rada GAC, *General Affairs Council*). Jednak **obecná diskuze** o celoevropských trendech a výzvách v oblasti právního státu, jednak tři kola **specifické diskuze** zaměřující se na situaci ve vybrané čtveřici členských zemí.

Další z nástrojů EU na podporu principů právního státu, **řízení podle čl. 7 SEU**, bývá kvůli svému striktnějšímu charakteru označován jako „nukleární možnost“. Postup podle čl. 7 SEU má více fází, nejprve může Rada GAC rozhodnout (čtyřmi pětinami svých členů po souhlasu EP) o existenci zřejmé nebezpečí, že členský stát poruší hodnoty uvedené v čl. 2 SEU. Odůvodněný návrh předcházející takovému rozhodnutí může podat třetina členských států, Evropský parlament nebo Evropská komise. Následně může Evropská rada (na návrh třetiny členských států nebo Komise se souhlasem Parlamentu) jednomyslně rozhodnout o tom, že ze strany členského státu došlo k závažnému a trvajícimu porušení hodnot uvedených v čl. 2 SEU. Po takovém rozhodnutí může Rada kvalifikovanou většinou pozastavit některá práva provinivšího se státu, včetně hlasovacích práv v Radě EU. V současné době probíhá jediné řízení podle čl. 7 SEU. Zahájení řízení s Polskem iniciovala Evropská komise v prosinci 2017 z důvodu problémů týkajících se nezávislosti justice, nicméně v květnu 2024 jej Komise ukončila. Stále však probíhá **řízení s Maďarskem**, které bylo zahájeno z iniciativy Evropského parlamentu v září 2018 kvůli dvanácti problematickým oblastem ve vztahu k hodnotám Unie (mezi nejzávažnější problémy v Maďarsku patří stav mediální svobody či práva menšin). Řízení se stále nachází na nižším stupni, kdy Evropský parlament vydal odůvodněný návrh o existenci nebezpečí, že dotyčný stát může porušit unijní hodnoty. V rámci řízení probíhají jednání na Radě GAC, která mají podobu formálních slyšení (*hearing*) či diskuzních bodů k aktuální situaci (*state of play*) v daných zemích.

Nejnovějším unijním nástrojem posilujícím principy právního státu je mechanismus **obecné kondicionality na ochranu rozpočtu Unie**. O něm je podrobněji pojednáno v kapitole 15.



Principy právního státu rovněž představují časté milníky podmiňující čerpání prostředků z **Nástroje pro oživení a odolnost** (viz podkapitola 12.3.2.).

**Dodatečné zdroje informací:**

Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: *Evropské právo*. 5. vydání (2014), 800 s.

Změny smluv EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0013>



## 4. Agentury Evropské unie

*Decentralizované agentury, Společné prohlášení o decentralizovaných agenturách, Agentura EUSPA, přemístění agentur v důsledku brexitu*

Agentury EU jsou odborné organizace zřizované za účelem výkonu specializovaných úkolů. Orgánům EU a členským zemím poskytují vysoce specializované *know-how* z nejrůznějších oblastí. Věnují se například těmto problematikám: potraviny a výživa, léčiva, chemické látky, s nimiž přicházíme do styku, vzdělávání, pracovní podmínky a pracovní prostředí, spravedlnost, bezpečnost dopravy, bezpečnost obecně, základní lidská práva, vědomosti a zdraví. Úkolem většiny agentur je sběr, vyhodnocování a distribuce informací týkajících se specifických problémů a zlepšení komunikace mezi příslušnými institucemi členských států. Termín „agentury“ se používá pro všechny tyto organizace, ať je v jejich úředním názvu obsaženo slovo agentura, nebo např. středisko či nadace.

### 4.1. Členění agentur

Agentury jsou rozděleny do čtyř skupin. Rozlišujeme **1. decentralizované agentury, 2. agentury v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, 3. výkonné agentury a 4. agentury EURATOMU a ostatní orgány.**

**1. Decentralizované agentury** jsou nejpočetnější skupinou a zároveň také skupinou nejvíce různorodou. Tyto agentury přispívají k provádění politik EU a ke spolupráci mezi orgány EU a členskými státy, sdružují technické a odborné dovednosti pracovníků institucí EU i vnitrostátních orgánů. Jsou zřizovány na dobu neurčitou a sídlí v různých členských státech EU (včetně České republiky).

**2. Agentury společné bezpečnostní a obranné politiky** byly zřízeny, aby plnily konkrétní technické, vědecké a řídicí úkoly v rámci společné bezpečnostní a obranné politiky. Tento typ agentur je specifický svou odpovědností přímo Radě EU.

**3. Výkonné agentury** zřizuje Evropská komise na dobu určitou a pověřuje je řízením konkrétních úkolů souvisejících s programy EU. Podléhají [nařízení Rady \(ES\) č. 58/2003](#)<sup>24</sup> a nacházejí se vždy v jednom ze sídel Evropské komise, tedy v Bruselu, nebo Lucemburku.

4. Speciální postavení v rámci agentur mají **agentury Euratomu**, které mají přispět k plnění cílů stanovených Smlouvou o založení Euratomu, tedy ke koordinaci vnitrostátních výzkumných programů jaderné energie pro mírové účely, k poskytování informací, infrastruktury a financování jaderné energie a k zajištění dostatečných a bezpečných dodávek jaderné energie. Do této kategorie patří také **ostatní orgány**, které byly zřízeny v rámci programů EU a podporují spolupráci Evropské komise s veřejným a soukromým sektorem v různých

<sup>24</sup> Nařízení Rady (ES) č. 58/2003 ze dne 19. prosince 2002, kterým se stanoví statut výkonných agentur pověřených některými úkoly správy programů Společenství



odvětvích. Věnují se např. výzkumu, technologickému vývoji, inovacím, vývoji léčivých přípravků, modernizaci řízení letového provozu či biotechnologiím.

**V současné době existuje přes 40 různých agentur.** Následující přehledová tabulka uvádí jejich aktuální seznam, včetně oficiální zkratky a sídla.

Decentralizované agentury		
ACER	<a href="#">Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů</a>	Lublaň, Slovinsko
AMLA	<a href="#">Orgán pro boj proti praní peněz a financování terorismu</a>	Frankfurt nad Mohanem, Německo
Úřad BEREC	<a href="#">Úřad Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací</a>	Riga, Lotyšsko
CdT	<a href="#">Překladačské středisko pro instituce Evropské unie</a>	Lucemburk, Lucembursko
Cedefop	<a href="#">Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání</a>	Soluň, Řecko
CEPOL	<a href="#">Agentura EU pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva</a>	Budapešť, Maďarsko
CPVO	<a href="#">Odrůdový úřad Společenství</a>	Angers, Francie
EASA	<a href="#">Evropská agentura pro bezpečnost letectví</a>	Kolín nad Rýnem, Německo
EBA	<a href="#">Evropský orgán pro bankovníctví</a>	Paříž, Francie
ECDC	<a href="#">Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí</a>	Stockholm, Švédsko
EEA	<a href="#">Evropská agentura pro životní prostředí</a>	Kodaň, Dánsko
EFCA	<a href="#">Evropská agentura pro kontrolu rybolovu</a>	Vigo, Španělsko
EFSA	<a href="#">Evropský úřad pro bezpečnost potravin</a>	Parma, Itálie
ECHA	<a href="#">Evropská agentura pro chemické látky</a>	Helsinky, Finsko
EIGE	<a href="#">Evropský institut pro rovnost žen a mužů</a>	Vilnius, Litva
EIOPA	<a href="#">Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění</a>	Frankfurt nad Mohanem, Německo
ELA	<a href="#">Evropský orgán pro pracovní záležitosti</a>	Bratislava, Slovensko
EMA	<a href="#">Evropská agentura pro léčivé přípravky</a>	Amsterdam, Nizozemí
EMSA	<a href="#">Evropská agentura pro námořní bezpečnost</a>	Lisabon, Portugalsko
ENISA	<a href="#">Agentura EU pro kybernetickou bezpečnost</a>	Atény, Řecko
EPPO	<a href="#">Úřad Evropského veřejného žalobce</a>	Lucemburk, Lucembursko



ERA	<a href="#">Agentura EU pro železnice</a>	Valenciennes, Francie
EUAA	<a href="#">Agentura EU pro otázky azylu</a>	Valletta, Malta
EUDA	<a href="#">Agentura EU pro drogy</a>	Lisabon, Portugalsko
EU-OSHA	<a href="#">Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci</a>	Bilbao, Španělsko
EUIPO	<a href="#">Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví</a>	Alicante, Španělsko
Eurofound	<a href="#">Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek</a>	Dublin, Irsko
Eurojust	<a href="#">Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech</a>	Haag, Nizozemí
Europol	<a href="#">Evropský policejní úřad</a>	Haag, Nizozemí
<b>EUSPA (dříve GSA)</b>	<a href="#">Agentura Evropské unie pro kosmický program</a>	<b>Praha, Česká republika</b>
ESMA	<a href="#">Evropský orgán pro cenné papíry a trhy</a>	Paříž, Francie
ETF	<a href="#">Evropská nadace odborného vzdělávání</a>	Turín, Itálie
FRA	<a href="#">Agentura EU pro základní práva</a>	Vídeň, Rakousko
Frontex	<a href="#">Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž</a>	Varšava, Polsko
SRB	<a href="#">Jednotný výbor pro řešení krizí</a>	Brusel, Belgie
<b>Agentury společné bezpečnostní a obranné politiky</b>		
EDA	<a href="#">Evropská obranná agentura</a>	Brusel, Belgie
EUISS	<a href="#">Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti</a>	Paříž, Francie
SatCen	<a href="#">Satelitní středisko Evropské unie</a>	Torrejón de Ardoz, Španělsko
<b>Výkonné agentury</b>		
EACEA	<a href="#">Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu</a>	Brusel, Belgie
ERCEA	<a href="#">Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum</a>	Brusel, Belgie
EISMEA	<a href="#">Výkonná agentura pro inovace a pro malé a střední podniky</a>	Brusel, Belgie
CINEA	<a href="#">Evropská výkonná agentura pro klima, infrastrukturu a životní prostředí</a>	Brusel, Belgie
REA	<a href="#">Výkonná agentura pro výzkum</a>	Brusel, Belgie
<b>Agentury Euratomu</b>		
ESA	<a href="#">Zásobovací agentura Euratomu</a>	Lucemburk, Lucembursko
F4E	<a href="#">F4E - Energie z jaderné syntézy</a>	Barcelona, Španělsko
<b>Ostatní orgány</b>		
EIT	<a href="#">Evropský inovační a technologický institut</a>	Budapešť, Maďarsko



CHIPS JU	<a href="#">Společný podnik pro čipy</a>	Brusel, Belgie
FCH JU	<a href="#">Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking</a>	Brusel, Belgie
IHI	<a href="#">Společný podnik iniciativy pro inovativní zdravotnictví</a>	Brusel, Belgie
SESAR	<a href="#">Společný podnik SESAR 3</a>	Brusel, Belgie
CAJU	<a href="#">Společný podnik pro čisté letectví</a>	Brusel, Belgie
CBE JU	<a href="#">Společný podnik pro evropské oběhové biohospodářství</a>	Brusel, Belgie

## 4.2. Struktura a fungování agentur

Každá agentura má svůj definovaný cíl a plní specifickou funkci, která byla stanovena při jejím vzniku. Tuto funkci je možné během existence agentury modifikovat. Decentralizované agentury mají společnou základní strukturu a podobný způsob fungování. Každou agenturu řídí **správní rada**, která stanovuje hlavní směry a přijímá pracovní programy příslušné agentury podle jejího základního poslání, dostupných zdrojů a politických priorit. Členy správní rady tvoří zástupci členských států EU a jeden nebo více zástupců Evropské komise. Členy správní rady mohou být také zástupci nominovaní Evropským parlamentem či zástupci zákazníků. **Výkonný ředitel**, kterého jmenuje správní rada dané agentury nebo Rada EU, je odpovědný za všechny aktivity agentury a provádění jejích pracovních programů. Rozdělení pravomocí mezi správní radou a výkonným ředitelem je určeno nařízením, kterým byla agentura zřízena, nebo vyplývá z jejího jednacího řádu. Jako pomocný orgán při rozhodování může být vytvořen jeden nebo více **technických či vědeckých výborů**. Jeho členy jsou odborníci z členských států a aparátu institucí EU.

Většina agentur je financována ze souhrnného rozpočtu Evropské unie. Některé agentury se však částečně nebo zcela samofinancují (např. Evropská agentura pro léčivé přípravky, Evropská agentura pro bezpečnost letectví nebo Překladačské středisko pro instituce Evropské unie). Agentury jsou podřízeny vnější kontrole Účetního dvora EU. Interní audit provádí buď finanční kontrolor Komise, nebo auditor jmenovaný agenturou.

## 4.3. Vznik a vývoj agentur

První decentralizované agentury vznikly již v 70. letech 20. století (Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání, Cedofop a Evropská nadace pro zlepšování životních a pracovních podmínek, Eurofound). Během 90. let pak byly založeny tzv. agentury druhé generace, jejichž cílem bylo vypořádat se s novými úkoly technického nebo vědeckého charakteru. Tyto agentury zahájily svou činnost především v letech 1994/95. V prosinci 2003 bylo na zasedání Evropské rady rozhodnuto o sídlech několika agentur, z nichž některé již fungovaly dočasně v Bruselu. Bylo současně rozhodnuto, že nové agentury budou přednostně umísťovány v nových členských zemích EU. Nově vznikající skupina agentur po roce 2003 je označována jako „třetí generace“ agentur.

V průběhu let bylo vytvořeno více než 30 decentralizovaných agentur pověřených prováděním široké škály úkolů. Postupem času se výrazně zvýšil celkový počet jejich zaměstnanců i objem





poskytovaných prostředků. Agentury byly zřizovány jednotlivě a proces nebyl provázán celkovou strategickou vizí, pokud jde o jejich úlohy a postavení v Unii.

Na základě úvah zahájených sdělením Komise nazvaném [Evropské agentury: cesta vpřed](#)<sup>25</sup> došlo k podrobným diskusím mezi EP, Radou a Komisí o revizi rámce dosavadního fungování agentur, které vyústily v červenci 2012 ve vydání tzv. [Společného prohlášení EP, Rady EU a EK o decentralizovaných agenturách](#) a přijetí **společného přístupu**. Společný přístup, který je přílohou společného prohlášení, je právně nezávazný dokument, který má být zohledněn při přijímání rozhodnutí týkajících se budoucích decentralizovaných agentur. Jde o širší vizi decentralizovaných agentur EU ve snaze zefektivnit a posílit transparentnost jejich fungování. Společný přístup se týká celé řady otázek: úlohy agentur v institucionálním uspořádání EU, struktury a řízení, provozu, plánování činnosti a zdrojů, odpovědnosti, kontroly a transparentnosti. S ohledem na [plán opatření přijímaných na základě společného přístupu k decentralizovaným agenturám](#) Komise nadále aktivně hledá způsoby, jak rozšířit úroveň a rozsah podpůrných činností, které v současné době poskytují agenturám (např. v oblasti personálního řízení, účetnictví a financí).

V souvislosti s vystoupením Spojeného království z EU bylo třeba **přemístit dvě agentury**, které ve Spojeném království sídlily: Agenturu pro léčivé přípravky (EMA) a Evropský orgán pro bankovnínictví (EBA). V rámci zasedání Rady pro obecné záležitosti (podle článku 50) konaného v listopadu 2017 hlasovali ministři EU 27 o přesunu těchto agentur. Novým sídlem agentury EMA se stal nizozemský Amsterdam a EBA přesídlila do Paříže.

#### 4.4. ČR a agentury EU

##### **Agentura Evropské unie pro Kosmický program (European Union Agency for the Space Programme – EUSPA)**

Dne 12. května 2021 se Agentura pro evropský GNSS (European GNSS Agency – GSA) oficiálně stává Agenturou Evropské unie pro kosmický program (EUSPA), což znamená začátek nové éry kosmického programu EU. Agentura EUSPA vychází z odkazu agentury GSA, přičemž přebírá další úkoly s cílem vytvořit ještě více příležitostí pro občany a hospodářství EU. Nové nařízení spojuje jednotlivé kosmické aktivity EU pod jednotný kosmický program a rozšiřuje tak působnost EUSPA oproti GSA na veškeré složky programu, tedy Galileo, EGNOS, Copernicus, SSA a GOVSATCOM.

EUSPA nabízí spolehlivé a bezpečné služby evropské družicové navigace, podporuje komerční využití dat a služeb programů Galileo, EGNOS a Copernicus a koordinuje připravovaný program družicové komunikace EU v rámci státní správy (GOVSATCOM). Agentura EUSPA je odpovědná za bezpečnostní akreditaci všech složek kosmického programu EU. Prostřednictvím podpory vývoje inovativního a konkurenceschopného kosmického odvětví a díky spolupráci s celou komunitou EU v této oblasti přispívá EUSPA k Zelené dohodě pro Evropu a digitální transformaci, k bezpečnosti Unie a jejích občanů a současně posiluje autonomii a odolnost EU.

---

<sup>25</sup> KOM (2008) 135, 11. 3. 2008





Pro ČR je umístění agentury EUSPA (včetně její předchůdkyně GSA) nejen prestižní záležitostí, ale podporuje také místní ekonomiku a průmysl. Přítomnost agentury přitahuje do ČR *know-how* a má pozitivní dopad v podobě pracovních příležitostí i možností pro české technologické firmy podílet se na mezinárodních projektech.

### **Evropská obranná agentura (EDA)**

Evropská obranná agentura (EDA) má od svého založení v roce 2004 na starosti rozvíjení armádní obranné spolupráce členských států EU. Prosazuje jejich spolupráci, vytváří nové iniciativy a navrhuje možnosti, jak zlepšovat obranyschopnost členských zemí. Zabývá se například projekty v rámci Stále strukturované spolupráce PESCO.

Agentura sídlí v Bruselu a jejím ředitelem je od května 2020 český politik a odborník v oblasti bezpečnostní politiky a obranného plánování Jiří Šedivý. Šedivý v minulosti působil jako ministr obrany, český velvyslanec při NATO a ředitel Ústavu mezinárodních vztahů. Agentura EDA má přibližně 140 zaměstnanců, slouží však zároveň jako platforma pro debaty několika tisíc vojenských expertů z členských zemí.

### **Dodatečné zdroje informací:**

Agentury EU [https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies\\_cs](https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_cs)



## 5. Právní akty Evropské unie

*Sekundární právo, článek 288 Smlouvy o fungování evropské unie, nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska, legislativní akty, akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty*

Evropský právní systém se dělí na právo primární a sekundární. Primární právo představují zejména zakládací smlouvy, které tvoří právní základ pro veškerou činnost Evropské unie (rovněž jen „EU“). Sekundární právo vychází z principů a cílů zakotvených ve zmíněných smlouvách a zahrnuje právní normy (akty) vytvořené orgány EU.

### 5.2. Obecně

Typy právních aktů Unie jsou uvedeny v článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jedná se o následující akty: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Akty sekundárního práva, jakožto akty nižší právní síly, musí být v souladu s prameny primárního práva.

Orgány Unie mohou tyto právní akty přijmout pouze tehdy, dávají-li jim k tomu v dané oblasti pravomoc Smlouvy. Pravomoci Unie jsou vymezeny zásadou svěření pravomocí, která je zakotvena v čl. 5 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii. SFEU upřesňuje rozsah pravomocí EU, které dělí do tří kategorií: pravomoci výlučné (čl. 3 SFEU), sdílené (čl. 4 SFEU) a doplňkové (čl. 6 SFEU). Nemají-li orgány pravomoc přijmout opatření nezbytná k dosažení cílů stanovených Smlouvami, mohou použít ustanovení článku 352 SFEU pro účely přijetí „vhodných ustanovení“ (srov. čl. 352 SFEU).

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

### 5.3. Hierarchie norem sekundárního práva Unie

Prostřednictvím článků 289, 290 a 291 SFEU byla zavedena hierarchie norem sekundárního práva, přičemž se rozlišuje mezi **legislativními akty, akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty**.

**Legislativní akty** jsou definovány jako právní akty přijaté řádným nebo zvláštním legislativním postupem.



**Akty v přenesené pravomoci** jsou naproti tomu nelegislativní akty s obecnou působností, jimiž se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Pravomoc přijímat tyto akty může být Evropské komisi svěřena normotvůrcem (tj. Evropským parlamentem a Radou). **Legislativní akt vymezí cíle, obsah, oblast působnosti a dobu trvání přenesení pravomoci a v případě potřeby rovněž postupy přijímání naléhavých opatření.** Normotvůrce dále stanoví podmínky pro přenesení pravomoci, jimiž může být právo rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci a právo vznést námitku.

**Prováděcí akty** obvykle přijímá Komise, již je tato pravomoc svěřena v případech, kdy je to nezbytné pro zajištění jednotných podmínek provedení právně závazných aktů. Pouze ve zvláštních případech, které jsou řádně odůvodněny a spadají do oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, jsou výkonné akty přijímány Radou. V případě, že je základní akt přijímán řádným legislativním postupem, Evropský parlament nebo Rada mohou Komisi kdykoli sdělit, že se domnívají, že návrh prováděcího aktu překračuje prováděcí pravomoci stanovené v základním aktu. V takovém případě musí Komise návrh tohoto aktu revidovat.

## 5.4. Právní nástroje, z nichž sestává sekundární právo EU

### Nařízení (čl. 288/2 SFEU)

Nařízení mají obecnou působnost, jsou **závazná v celém rozsahu a přímo použitelná**. Musí být bezvýhradně dodržována těmi, na něž se vztahují (jednotlivci, členské státy, orgány Unie). Od svého vstupu v platnost (ke stanovenému dni, jinak dvacátým dnem po zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie) jsou přímo použitelná ve všech členských státech, aniž by bylo nutné jejich provedení do vnitrostátního práva. Cílem nařízení je zajistit jednotné používání práva Unie ve všech členských státech. Zároveň znemožňuje použití vnitrostátních předpisů, které jsou neslučitelné s věcným obsahem jeho ustanovení.

### Směrnice (čl. 288 SFEU)

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

Směrnice v zásadě nejsou přímo použitelné. Soudní dvůr Evropské unie nicméně rozhodl, že určitá ustanovení směrnice mohou mít ve výjimečných případech v členském státě přímý účinek, aniž by je tento členský stát předtím provedl do vnitrostátního práva, pokud:

- a) jde o směrnici, jež nebyla provedena do vnitrostátního práva nebo byla provedena nedostatečně;



- b) ustanovení směrnice jsou závazná a jsou také dostatečně jednoznačná a přesná; a
- c) ustanovení směrnice přiznávají práva jednotlivcům.

Pokud jsou všechny tyto podmínky splněny, mohou se jednotlivci dovolávat ustanovení dotčené směrnice před orgány veřejné moci. Dokonce i v případě, že ustanovení nepřiznává jednotlivcům žádná práva, a jsou tudíž splněny pouze první dvě výše uvedené podmínky, mají orgány členských států povinnost neprovedenou směrnicí zohlednit. Tato judikatura se opírá především o zásady, jimiž jsou užitečný účinek, předcházení porušování ustanovení Smlouvy a potřeba zajistit právní ochranu.

#### **Rozhodnutí, doporučení a stanoviska**

**Rozhodnutí (čl. 288 odst. 4 SFEU) je závazné v celém rozsahu.** Je-li určeno konkrétním subjektům (členské státy, fyzické osoby nebo právnické osoby), je závazné jen pro ně a slouží k řešení konkrétních situací jednotlivých subjektů, jimž je určeno. Jednotlivec se může dovolávat práv přiznaných rozhodnutím určeným konkrétnímu členskému státu pouze tehdy, pokud tento členský stát přijal prováděcí akt. Rozhodnutí mohou být přímo použitelná za stejných podmínek jako směrnice.

**Doporučení a stanoviska (čl. 288 odst. 5 SFEU)** subjektům, jimž jsou určena, **nepřiznávají žádná práva** ani jim neukládají žádné povinnosti, ale mohou sloužit jako opora, pokud jde o výklad a obsah práva EU.

#### **Dodatečné zdroje informací:**

Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: Evropské právo. 5. vydání (2014), 800 s.

Druhy právních předpisů EU: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_cs#primrn-a-sekundrn-prvo](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_cs#primrn-a-sekundrn-prvo)



## 6. Legislativní proces Evropské unie

*Vznik právních předpisů EU, legislativní iniciativa, řádný legislativní postup, první, druhé čtení a dohodovací postup, třetí čtení, zvláštní legislativní postup*

Legislativní proces stanovuje formální pravidla pro normotvorbu sekundárního práva. Na rozdíl od relativně jednoduchého postupu při přijímání primárního práva je systém sekundární normotvorby velice komplexní.

Článek 289 SFEU rozlišuje **řádný legislativní postup** (spolurozhodování<sup>26</sup>), při kterém mají EP a Rada rovnocenné postavení, a **zvláštní legislativní postupy**, které se uplatňují pouze ve specifických případech, kdy má EP pouze konzultační roli. Jediným orgánem EU, který má **pravomoc iniciovat legislativní akty EU, je Komise** (tzv. iniciační monopol), a to na základě čl. 17 odst. 2 SEU. Komise předkládá návrhy právních aktů EU z vlastního podnětu, na žádost jiných orgánů EU nebo na základě občanské iniciativy. **Rada** může (prostou většinou hlasů svých členů) Komisi požádat, aby zpracovala studie a předložila veškeré vhodné legislativní návrhy. O předložení legislativních návrhů může Komisi požádat také **EP** (většinou hlasů svých členů).

### 6.1. Řádný legislativní postup

Většina právních předpisů EU se přijímá **tzv. řádným legislativním postupem**. Řádný legislativní postup spočívá v tom, že Evropský parlament a Rada přijímají společně na návrh Komise nařízení, směrnice nebo rozhodnutí. Tento postup je vymezen v článku 294 SFEU.

Řádný legislativní postup se skládá ze tří základních fází zvaných **čtení**, na konci druhé fáze je zařazena samostatná část, a to dohodovací postup.

V některých specifických případech, které jsou vymezeny ve Smlouvách, lze řádný legislativní postup zahájit:

- z podnětu **čtvrtiny členských států** (pokud se návrh týká justiční spolupráce v trestních věcech nebo policejní spolupráce),
- na doporučení **Evropské centrální banky** (v případě návrhů, jež se týkají statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky),
- na žádost **Soudního dvora EU** (v záležitostech týkajících se statutu Soudního dvora, zřízení specializovaných soudů připojených k Tribunálu apod.),
- na žádost **Evropské investiční banky**.

<sup>26</sup> Postup spolurozhodování byl zaveden v roce 1992 a v roce 1999 bylo jeho použití rozšířeno. S přijetím Lisabonské smlouvy byl postup spolurozhodování přejmenován na řádný legislativní postup a stal se hlavním rozhodovacím postupem používaným pro přijímání právních předpisů EU. Používá se přibližně u 85 oblastí politiky.



### 6.1.1. Jednotlivé etapy

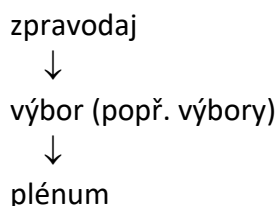
Evropská komise podá návrh (nebo výjimečné specifické případy zahájení – viz výše). Navrhovatel předkládá návrh Radě, EP a národním parlamentům (dále jen NP).

Rada může změnit návrh pouze jednomyslně, nesmí však změnit jeho podstatu.

NP mají 8 týdnů na posouzení dodržení subsidiarity (členské státy zde mohou udělit žlutou, oranžovou, nebo červenou kartu)<sup>27</sup>.

#### 1. První čtení – není omezeno v čase.

EP:



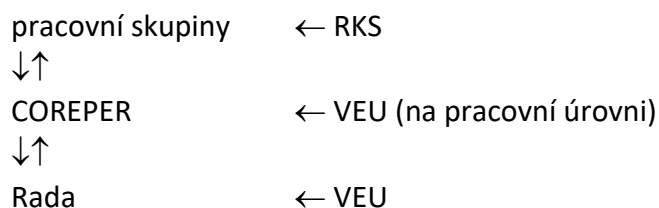
EP zaujme k návrhu postoj a postoupí jej Radě.

Rada ho buď:

- a) schválí (akt je přijat)
- b) nebo neschválí a přijme postoj Rady v prvním čtení a následně jej postoupí EP ke druhému čtení

***V praxi jsou klíčovou platformou pro dohodu mezi Radou, EP a Komisí triology; na triology je dohodnut kompromisní text → plénium EP dohodnutý text schválí → Rada schválí dohodnutý text (resp. text schválený EP).***

*Průběh schválení legislativního aktu na Radě v českém kontextu:*



#### 2. Druhé čtení – EP tři měsíce, Rada tři měsíce (obě lhůty lze prodloužit o 1 měsíc).

EP ve lhůtě 3 měsíců může:

- a) prostou většinou schválit postoj Rady z prvního čtení (akt je přijat ve znění postoje Rady v prvním čtení)
- b) většinou hlasů svých členů postoj Rady v prvním čtení odmítne (akt není přijat)

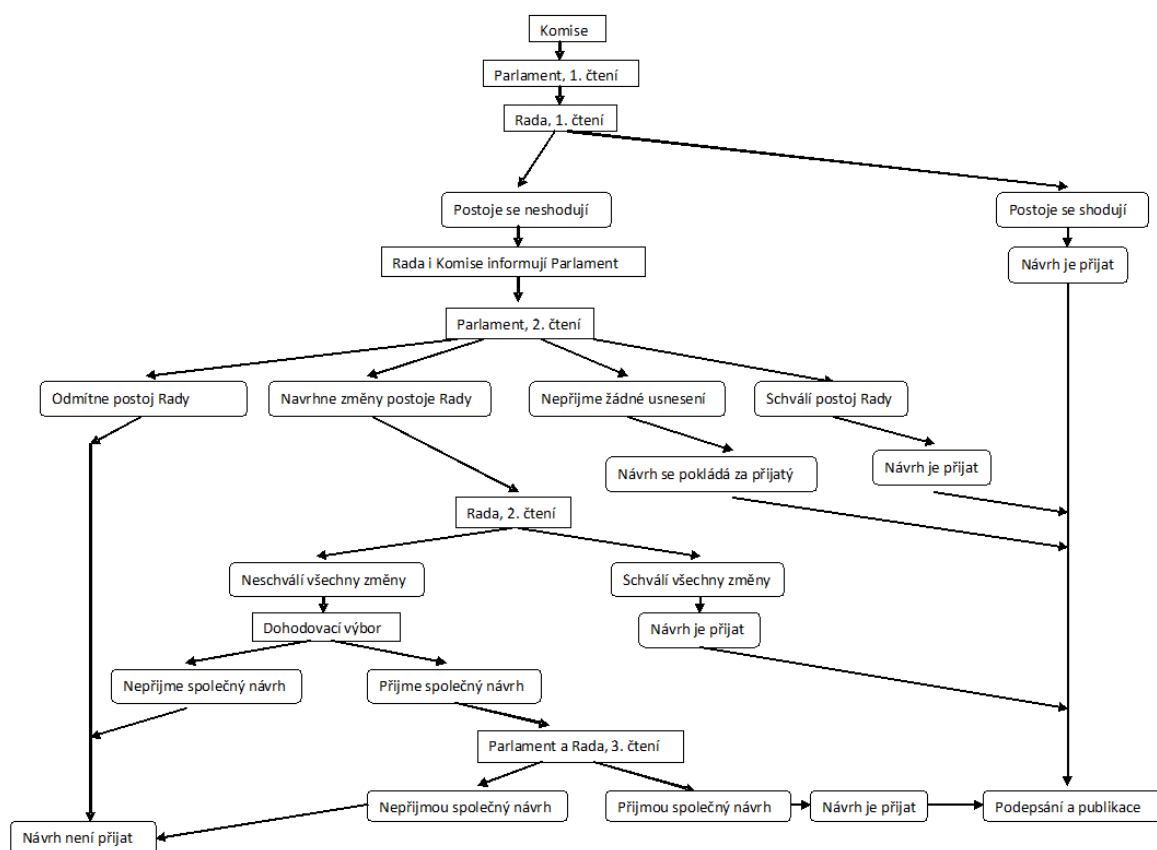
<sup>27</sup> Čl. 6 SEU: kterýkoli vnitrostátní parlament nebo komora - odůvodněné stanovisko o rozporu se zásadou subsidiarity

Čl. 7 SEU: pokud určitý počet odůvodněných stanovisek (třetina, většina, prostá většina) - návrh legislativního aktu musí být přezkoumán



- c) většinou hlasů svých členů navrhne změny k postojům Rady z prvního čtení a postoupí je Radě, která:
- návrh se změnami EP přijme (akt je přijat)  
*na trialogu není dosaženo dohody → plénum EP schválí vlastní postoj → Rada přijme společný postoj → následně dosaženo dohody → plénum EP schválí dohodnuté pozměňovací návrhy → ty následně přijme i Rada*
  - anebo se zahajuje Dohodovací postup
3. **Dohodovací postup** je zvláštní stadium druhého čtení. Předseda Rady po dohodě s předsedou EP svolá do šesti týdnů dohodovací výbor (všichni členové Rady + stejný počet europoslanců + zástupce Komise bez hlasovacího práva, který se snaží o sblížení stanovisek EP a Rady). Dohodovací postup je omezen lhůtou šesti týdnů, která začíná běžet jeho svoláním a jeho výsledkem je:
- kompromis (společný návrh schválený většinou přítomných poslanců a Radou kvalifikovanou většinou) po kterém následuje třetí čtení  
*na trialogu není dosaženo dohody → plénum EP schválí vlastní postoj → následně dosaženo dohody → Rada přijme společný postoj odpovídající dohodě → plénum EP schválí společný postoj Rady*
  - nebo jeho nedosažení (nepřijetí aktu)
4. **Třetí čtení:** Jak již bylo uvedeno výše, třetí čtení spočívá v rozhodování Rady a EP o návrhu, který vzešel z Dohodovacího postupu. Akt je přijat, jestliže společný návrh z dohodovacího postupu schválí EP nadpoloviční většinou a Rada kvalifikovanou většinou. Třetí čtení je omezeno šesti týdny (do šesti týdnů svolání dohodovacího výboru, do dalších šesti týdnů dohoda, do dalších šesti týdnů schválení EP a Radou; všechny lhůty lze prodloužit o 2 týdny).
- na trialogu není dosaženo dohody → plénum EP schválí vlastní postoj → Rada přijme společný postoj → plénum EP schválí pozměňovací návrhy ke společnému postoji Rady → Rada neschválí všechny změny → dohodovací výbor → schválen společný návrh → ten následně schválí plénum EP i Rada*

Právní akty přijaté řádným legislativním postupem spolu podepisují předseda EP a předseda Rady. Vyhlášují se v Úředním věstníku Evropské unie. Vstupují v platnost dnem, který je v nich uveden, jinak dvacátým dnem po vyhlášení.



## 6.2. Zvláštní legislativní postup

Zvláštní legislativní postupy se používají v určitých případech, kdy je Rada EU obvykle jediným normotvůrcem a Evropský parlament pouze musí vyjádřit s legislativním návrhem souhlas (např. pro přistoupení nových členů, v případě dohody o podmínkách vystoupení z EU), nebo musí být konzultován (např. právo hospodářské soutěže, při přijímání mezinárodních dohod v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky). Úprava zvláštního legislativního postupu je obsažena v příslušných ustanoveních Smluv.

**Konzultační řízení** - Rada rozhoduje po konzultaci s EP, EP může návrh schválit či odmítnout nebo může navrhnout změny (stanovisko EP není právně závazné), Rada má však povinnost EP konzultovat. Rada v těchto případech rozhoduje zpravidla jednomyslně (např. čl. 81 odst. 3 SFEU – opatření týkající se rodinného práva s mezinárodním prvkem, čl. 194 odst. 3 – oblast energetiky).

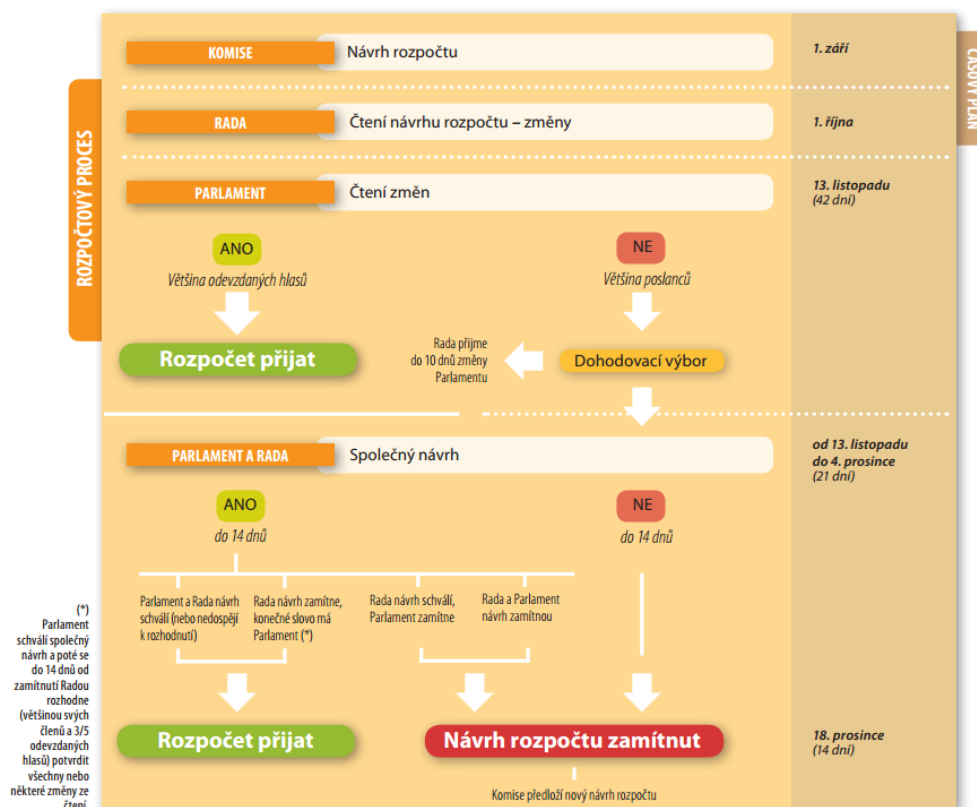
**Povolovací řízení** - Rozlišujeme dvě formy. V první z nich je souhlas EP nezbytnou podmínkou pro přijetí aktu, EP může většinou návrh přijmout či odmítnout, EP však nemůže navrhnout žádné změny, Rada zpravidla rozhoduje jednomyslně (např. čl. 19 odst. 1 SFEU). Ve druhé formě povolovacího řízení legislativní akt přijímá EP se souhlasem Rady. Na rozdíl od řádného legislativního postupu nemůže instituce, s jejímž souhlasem je akt přijímán žádat jeho změnu.



### 6.3. Rozpočtové řízení

Rozpočtové řízení se od řádného legislativního postupu liší hlavně striktními lhůtami a opačnými funkcemi Rady a EP. Komise má zde výlučnou návrhovou pravomoc. Nepodaří-li se nalézt kompromis, rozpočet není schválen a Komise podává nový návrh. V krajní situaci nepřijetí rozpočtu dojde k financování EU dle rozpočtového provizoria.

*Proces schvalování ročního rozpočtu EU popisuje následující schéma:*



#### Dodatečné zdroje informací:

Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: Evropské právo. 5. vydání (2014), 800 s.

Průvodce řádným legislativním postupem:

<https://www.consilium.europa.eu/media/29852/qc0415816csn.pdf>



## 7. Koordinace evropské politiky vlády a role PČR v evropské politice

*Výbor pro Evropskou unii – Resortní koordinační skupina – Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády – Pracovní tým RHSD pro EU – Výbor pro evropské záležitosti (PS PČR) – Výbor pro záležitosti EU (Senát PČR) – rámcová pozice – parlamentní výhrada – žlutá karta – oranžová karta – červená karta*

Za účelem jednotného a efektivního postupu jednotlivých orgánů státní správy při prosazování národních zájmů v EU je zapotřebí evropskou politiku vlády koordinovat. Koordinací je pověřen **Úřad vlády ČR** (konkrétně Sekce pro evropské záležitosti a v jejím rámci [Odbor koordinace evropských politik](#)), klíčovou meziresortní platformou v českém koordinačním mechanismu je [Výbor pro Evropskou unii](#).

### 7.1. Výbor pro Evropskou unii (V-EU)

Je stálým pracovním a poradním orgánem vlády pro otázky týkající se politik EU a pro stanovování a koordinace pozic ČR v EU. Má dvě úrovně: **pracovní (PV-EU)** a **vládní (VV-EU)**.

#### 7.1.1. Výbor pro Evropskou unii na vládní úrovni (VV-EU)

VV-EU má následující strukturu:

- **předsedou** VV-EU je předseda vlády;
- **prvním místopředsedou** je ministr pro evropské záležitosti;
- **místopředsedou** je ministr zahraničních věcí;
- **tajemníkem** s poradním hlasem je vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády;
- **členy** jsou členové vlády;
- **přidruženými členy** s poradním hlasem jsou:
  - vedoucí Kanceláře prezidenta republiky;
  - guvernér České národní banky nebo jím určený viceguvernér;
  - vedoucí Úřadu vlády ČR;
  - předseda Českého statistického úřadu;
  - vedoucí Stálého zastoupení ČR při EU.

Předseda VV-EU svolává jednání VV-EU, stanovuje jeho program a řídí jeho zasedání. Návrh programu VV-EU předkládá předsedovi VV-EU předsedající PV-EU. VV-EU rozhoduje **nadpoloviční většinou** všech členů VV-EU. Rozhodnutí VV-EU **zavazují členy VV-EU**, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy a další správní úřady ČR.



Činnost VV-EU:

- formuluje **strategické zájmy** ve vztahu k členství ČR v EU;
- **stanovuje pozice ČR** k zásadním otázkám projednávaným v orgánech EU;
- schvaluje **mandáty k jednání na Evropské radě**;
- řeší spory, **které se nepodaří vyřešit PV-EU**;
- schvaluje či **projednává další materiály** předložené členy VV-EU a materiály, které si k rozhodnutí či projednání vyžádá;
- projednává další otázky, které souvisejí s členstvím ČR v EU.

### 7.1.2. Výbor pro Evropskou unii na pracovní úrovni (PV-EU)

PV-EU má následující strukturu:

- **předsedou** PV-EU je předseda vlády;
- **místopředsedou** PV-EU je ministr zahraničních věcí;
- předseda PV-EU může pověřit řízením PV-EU **ministra pro evropské záležitosti**, který může být při řízení jednání zastoupen zpravidla vrchním ředitelem Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády;
- **členy** výboru jsou vysocí představitelé státní správy na úrovni náměstků či jiných řídicích pracovníků přímo podřízených členovi VV-EU;
- **přidruženými členy** jsou zástupci orgánů a institucí vyjmenovaných v příloze 1 a 2 Statutu V-EU;
- **stálými hosty** jsou zástupci:
  - Kanceláře Senátu PČR;
  - Kanceláře PS PČR;
  - Asociace krajů ČR;
  - Svazu měst a obcí ČR.

PV-EU rozhoduje na základě **konsensu** přítomných členů PV-EU či jejich alternátů. V případě odůvodněné potřeby je možné nahradit rozhodnutí přijaté PV-EU při jeho jednání **schválením v tiché proceduře** prostřednictvím elektronické Databáze politik EU.

Činnost PV-EU:

- plní **úkoly stanovené VV-EU**;
- **projednává materiály, které jsou předkládány VV-EU ke schválení**;
- schvaluje **dokumenty, které stanovují východiska, pozice a cíle** ministerstev a jiných institucí či orgánů v otázkách týkajících se **působení ČR v EU**;
- zajišťuje **kontinuitu a soulad pozic** ČR k jednotlivým politikám EU a koordinuje postup při jednání v pracovních orgánech Rady;
- schvaluje **rámcové pozice** k dokumentům EU;
- schvaluje **mandáty pro jednání zástupců ČR v Radě EU**;
- schvaluje **instrukce pro jednání v Coreper I/II**;
- schvaluje **instrukce pro jednání pracovních a přípravných orgánů Rady**;
- schvaluje příspěvky zasílané do **veřejných konzultací** Evropské komise;
- schvaluje **stanoviska vlády zasílaná členům Evropského parlamentu** coby indikativní pozice v souladu s postupem stanoveným PV-EU.



Projednáním na PV-EU může být v souladu se zvláštními předpisy nahrazeno meziresortní připomínkové řízení k materiálům týkajícím se evropské problematiky.

PV-EU při své činnosti zohledňuje relevantní usnesení Senátu Parlamentu ČR a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a jejich výborů.

### 7.1.3. Resortní koordinační skupina (RKS)

RKS je **pracovním orgánem V-EU na pracovní úrovni**. Každé ministerstvo zřizuje jednu RKS. Jiný orgán či instituce zřídí RKS v případě potřeby. RKS může mít podskupiny. RKS i její podskupiny projednávají dokumenty buď na prezenčním jednání, nebo s využitím prostředků elektronické komunikace. Rozhodování je konsenzuální.

RKS se zabývají problematikami, které:

- spadají do gesce ministerstva či orgánu, instituce či organizační složky, které RKS zřídily;
- spadají do gesce ústředního orgánu státní správy, v jehož čele nestojí člen vlády a který sám RKS nezřídil, pro nějž plní zřizovatel RKS roli koordinační a informační;
- RKS projednává **návrhy instrukcí pro jednání pracovních skupin Rady a výborů Komise, mandátů** pro jednání Rady EU, **rámcových pozic a dalších materiálů**, které jsou schvalovány V-EU;
- RKS schvaluje rámcové pozice k mezinárodním smlouvám sjednávaným v rámci EU.

### 7.1.4. Vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti

Vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti je pověřen výkonem předsednické funkce PV-EU. Výkonným předsedou PV-EU je ministr pro evropské záležitosti, který může vrchního ředitele touto funkcí pověřit. Vrchní ředitel řídí jednání PV-EU, vykonává činnosti spojené s výkonem funkce předsedajícího PV-EU a zajišťuje koordinační a řídicí činnosti v oblasti evropských politik, vč. funkce tajemníka VV-EU.

### 7.1.5. Sekretariát V-EU

Organizačně a administrativně zajišťuje činnost V-EU (zejm. připravuje programy jednání, pořizuje záznamy, dohlíží na distribuci materiálů pro jednání V-EU, spravuje Databázi politik EU) a dohlíží na plnění úkolů VV-EU.

### 7.1.6. Databáze politik EU (DAP)

DAP je **hlavním informačním a komunikačním nástrojem V-EU**. Spravuje ji Sekretariát V-EU. Jedná se o elektronickou databázi, která obsahuje:

- informace o jednání VV-EU, PV-EU, Evropské rady, Rady EU, pracovních a přípravných orgánů Rady EU a Evropské komise;
- dokumenty, které souvisejí s jednáními, vč. projednávaných dokumentů;
- seznamy pracovních orgánů;
- kontakty na uživatele DAP.

DAP umožňuje provedení připomínkového řízení a schvalování dokumentů formou tiché procedury na bázi negativního konsenzu.



## 7.2. Spolupráce s hospodářskými a sociálními partnery

U vybraných návrhů probíhá koordinace pozic vlády s hospodářskými a sociálními partnery v rámci **Pracovního týmu Rady hospodářské a sociální dohody pro EU** (PT RHSD pro EU). Složení PT RHSD pro EU kopíruje institucionální složení tripartity a jeho vedoucím je vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády. PT RHSD pro EU pravidelně projednává rámcové pozice k pracovnímu programu Evropské komise, Národní program reforem a související dokumenty v rámci evropského semestru, koncepční dokumenty v oblasti evropské politiky a podílí se na přípravě jednání Evropské rady.

**Resortní spolupráce s hospodářskými a sociálními partnery** v evropské agendě je definována zejména ve statutárních dokumentech resortních koordinačních skupin.

Hospodářští a sociální partneři jsou rovněž zapojeni do činnosti **Národního konventu o EU**, kde se účastní debat o aktuálních otázkách české evropské politiky.

## 7.3. Parlamentní kontrola legislativního procesu EU

V 90. letech 20. století vystoupila v EU do popředí debata o tzv. **demokratickém deficitu**. Jako zásadní příspěvek k tomu, aby se Unie, její orgány a procedury více přiblížily občanům, vyvstal požadavek širšího zapojení vnitrostátních parlamentů do evropských záležitostí. Jednání nakonec vyústila v přijetí **Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii**, který byl připojen k **Amsterodamské smlouvě**. Tato úprava rozsahu a charakteru parlamentní kontroly a meziparlamentní spolupráce je dále rozvedena ve stejnojmenném protokolu **Lisabonské smlouvy**.

Lisabonská smlouva nově stanovila lhůtu **osmi týdnů pro přezkum každého návrhu** legislativního aktu z hlediska souladu s principem subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů (mezi dnem zpřístupnění návrhu parlamentům a okamžikem zařazení na pořad jednání Rady). Kontrola subsidiarity se tak stala hlavním nástrojem vnitrostátních parlamentů k zasahování do legislativního procesu. Parlamenty se mohou vyjádřit k návrhům legislativních aktů EU pomocí tzv. **odůvodněných stanovisek** týkajících se možného nedodržení zásad subsidiarity v návrhu určitého legislativního aktu. Doručení stanoveného počtu takovýchto odůvodněných stanovisek Komisi vede ke spuštění mechanismů tzv. žluté, resp. oranžové karty, kdy je nutné návrh přezkoumat.<sup>28</sup>

V souvislosti s osmitýdenní lhůtou je důležité zmínit také tzv. **institut parlamentní výhrady**. Pokud si pověřený výbor PČR – v případě Poslanecké sněmovny Výbor pro evropské záležitosti a v Senátu typicky Výbor pro záležitosti Evropské unie – vybere návrh legislativního aktu EU k projednání, znemožňuje tím členovi vlády ČR účast na hlasování Rady o tomto návrhu.

K dalším významným prvkům kontroly, které tento protokol Lisabonské smlouvy vnitrostátním parlamentům umožňuje, patří zanesení principu odpovědnosti vlád vůči svým parlamentům do Smluv či možnost zapojení vnitrostátních parlamentů do revize Smluv prostřednictvím konventní metody.

<sup>28</sup> Článek 7 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.



Postavení Parlamentu ČR v legislativním procesu EU podle evropské právní úpravy bylo implementováno do českého právního řádu tzv. lisabonskou novelou jednacích řádů obou komor.<sup>29</sup> Při novele byla nad rámec evropské úpravy oběma komorám poskytnuta další rozsáhlá možnost vstupovat do rozhodovacího procesu, a to v rámci tzv. **vázaného mandátu vlády**. Ten se uplatní při aplikaci ustanovení Lisabonské smlouvy umožňující flexibilní změny primárního práva bez ratifikace národními parlamenty (tzv. evolutivní klauzule).<sup>30</sup> Vláda nemůže v těchto případech vyjádřit v Radě souhlas s dotyčným návrhem bez předchozího souhlasu obou komor Parlamentu (a to ani nepřímo, tzv. konstruktivním zdržením se hlasování).<sup>31</sup>

Kromě tzv. vázaného mandátu přiznává platná právní úprava Parlamentu ČR **řadu dalších informačních a kontrolních pravomocí** při projednávání záležitostí Evropské unie. Základ právní úpravy na vnitrostátní úrovni představuje článek 10b Ústavy ČR,<sup>32</sup> který je dále konkretizován v jednacích řádech obou komor Parlamentu ČR<sup>33</sup> a směrnici vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Komise Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a Senátu Parlamentu ČR.<sup>34</sup>

Odrazem informačních a kontrolních pravomocí Parlamentu ČR jsou také některé **povinnosti vlády jako celku nebo jednotlivých gestorů** (věcně příslušných a odpovědných ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy); lze sem řadit např. **povinnost vlády předkládat Parlamentu ČR dokumenty EU a k návrhům legislativních aktů připojit své předběžné stanovisko** (rámcová pozice/stanovisko pro Parlament ČR). Na pomezí informačních povinností vlády a kontrolních pravomocí komor Parlamentu ČR je **povinnost člena vlády dostavit se na žádost výboru na jednání Výboru pro evropské záležitosti PSP ČR** a povinnost informovat na jednání výboru o postoji ČR k dané problematice projednávané v Radě, případně doplnit vysvětlení k dokumentům EU, pokud k tomu byla vláda vyzvána usnesením výboru. Do této kategorie lze zařadit i **povinnost vlády nebo jejího věcně odpovědného člena zaslat Výboru pro evropské záležitosti zprávu ze zasedání Rady**.<sup>35</sup>

V rámci informování Parlamentu ČR o pozicích české vlády v evropských záležitostech lze rovněž zmínit pravidelná vystoupení předsedy vlády na půdě Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny před konáním Evropské rady a po něm. Senát je rovněž informován;

<sup>29</sup> Zákon č. 162/2009 Sb.

<sup>30</sup> Jedná se konkrétně o použití následujících ustanovení smluv: čl. 31 odst. 3, čl. 48 odst. 6, čl. 48 odst. 7 Smlouvy o EU, čl. 81 odst. 3, čl. 153 odst. 2, čl. 192 odst. 2, čl. 312 odst. 2 a čl. 333 odst. 1 a 2, čl. 352 Smlouvy o fungování Evropské unie. Viz §§ 119k – 119n zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a §§ 109i–109l zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>31</sup> Pro jednotlivé případy tzv. evolutivní klauzule je princip vázaného mandátu upraven různě, např. při zjednodušené změně smluv (čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU) se dokonce použije obdobného postupu jako při ratifikaci mezinárodních smluv (§ 119o zákona č. 107/1999 Sb. a § 109l zákona č. 90/1995 Sb.).

<sup>32</sup> Článek 10b Ústavy ČR: odstavec 1: „Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a“; odstavec 2: „Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády.“

<sup>33</sup> Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> Příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680.

<sup>35</sup> § 109b jednacího řádu Poslanecké sněmovny parlamentu ČR.



pravidelně bývá na program jednání pléna zařazen bod, v němž vláda informuje Senát o pozicích, které hodlá zastávat na nadcházejícím zasedání Rady, a následně i o výsledcích tohoto jednání. Vláda je povinna postoj Senátu zohlednit ve všech svých podkladech, a zejména při dalším vyjednávání v Radě EU.

Odrázem kontrolních pravomocí Parlamentu ČR je pak především **povinnost vlády** (v praxi gestora) **zohlednit stanovisko komor Parlamentu ČR nebo jejich orgánů při projednávání konkrétních dokumentů v pracovních orgánech a formacích Rady**, (pozor, zde je nutné rozlišit mezi jednotlivými komorami Parlamentu ČR – za stanovisko Poslanecké sněmovny může být považováno stanovisko Výboru pro evropské záležitosti, zatímco v případě Senátu se musí vyjádřit plénum), dále výše zmíněný **institut tzv. vázaného mandátu, institut parlamentní výhrady a oprávnění podat žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity** legislativním aktem Evropské unie.

Z hlediska praktických aspektů spolupráce mezi vládou ČR a oběma komorami Parlamentu ČR a jejich orgány je třeba upozornit především **na důležitost dodržování lhůt pro zpracování rámcových pozic/stanovisek pro Parlament**, aby mohly obě komory flexibilně využívat své pravomoci.

### 7.3.1. Parlament ČR – role Poslanecké sněmovny a Senátu

V Poslanecké sněmovně je klíčový **Výbor pro evropské záležitosti (VEZ)**.

Stěžejní činnost výboru je zaměřena na tři základní okruhy:

- projednávání návrhů legislativních aktů a jiných dokumentů EU, které vláda prostřednictvím VEZ předkládá Poslanecké sněmovně;
- kontrola vlády před jednáním v Radě;
- projednávání důležitých personálních nominací za ČR do stanovených evropských institucí.

Největší nároky na práci členů VEZ klade právě **projednávání návrhů legislativních aktů a jiných dokumentů EU**, které představuje absolutní většinu aktivit VEZ.

Jak bylo již zmíněno, usnesení výboru, která nejsou zařazena na program jednání plenární schůze, jsou považována za vyjádření Sněmovny. Jejich zohlednění při formulaci stanoviska pro jednání v orgánech EU je pro vládu závazné.

VEZ se intenzivně věnuje rovněž **meziparlamentní spolupráci**, která nabývá na důležitosti úměrně s posilováním postavení vnitrostátních parlamentů. Delegace výboru se pravidelně účastní jednání COSAC – Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti parlamentů EU, jichž se účastní rovněž zástupci Evropského parlamentu a kandidátských zemí; a dále VEZ aktivně spolupracuje s partnerskými výbory zemí Visegrádské čtyřky.

Další informace je možno nalézt v jednacím řádu Poslanecké sněmovny.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> [https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90\\_index.html?ww=jednNAC%CD+%D8%C1D&x=0&y=0#](https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90_index.html?ww=jednNAC%CD+%D8%C1D&x=0&y=0#)





V případě **Senátu** jednací řád v souvislosti s projednáváním evropské agendy hovoří o tzv. pověřených výborech.<sup>37</sup> Jedná se o **Výbor pro záležitosti EU (VEU)** a **Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (VZOB)**. Tyto dva výbory se v Senátu dělí o odpovědnost za řízení předběžné kontroly evropského legislativního procesu. Vybírají dokumenty k projednání, rozhodují o zapojení specializovaných výborů a o případném projednání evropských dokumentů na plenární schůzi.

Do působnosti **VEU** spadají veškeré politiky zakotvené ve Smlouvě o fungování EU, tedy politiky bývalého prvního a třetího pilíře. Při svém jednání výbor věnuje náležitou pozornost dopadům rozhodovací činnosti orgánů EU na domácí právní řád a konkrétním důsledkům vyplývajícím z unijní normotvorby pro fyzické a právnické osoby v ČR. Dokumenty Evropské unie zkoumá výbor zvláště s přihlédnutím k potřebě zajistit důsledné uplatnění **zásady subsidiarity**.

Do kompetence **VZOB** spadají především předlohy z oblasti mezivládní spolupráce v otázkách společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Výbor sleduje vytváření a provádění zahraniční a bezpečnostní politiky EU a projednává vybrané návrhy závazných opatření a jiných dokumentů orgánů EU. Zatímco v případě VEU tvoří evropská agenda zásadní část objemu projednávaných dokumentů, u VZOB pouze doplňuje projednávání veškerých mezinárodních smluv postoupených Senátu, informací poskytovaných Parlamentu ČR obrannými složkami a samozřejmě návrhů zákonů. V praxi je tedy ve vztahu k evropské agendě spíše v pozadí.

Oba pověřené výbory vybírají z týdenního přehledu anotovaných návrhů legislativních aktů, závazných opatření a komunikačních dokumentů EU ty dokumenty, kterými se budou zabývat. Po projednání návrhu legislativního aktu či jiného dokumentu může pověřený výbor rozhodnout o vzetí na vědomí nebo přijmout usnesení, v jehož příloze vyjádří postoj k projednávanému návrhu, a ten následně doporučí k přijetí plénu Senátu.

Senát má však obecně méně silné postavení vůči vládě a má z povahy věci spíše snahu **soustředit se především na dokumenty strategické a dlouhodobější povahy**. Často projednávanými dokumenty na půdě Senátu jsou tak vedle legislativních návrhů dokumenty analyzující potřebu legislativní akce v určité oblasti (**zelené knihy**) nebo strategické dokumenty o **činnosti evropských institucí**.

#### Dodatečné zdroje informací:

Statut Výboru pro EU, příloha k usnesení vlády ČR ze dne 25. května 2022 č. 430, <https://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/Statut-Vyboru-pro-EU.pdf>

Jednací řád Výboru pro EU (vládní úroveň), příloha č. 2 k usnesení vlády ČR ze dne 6. srpna 2014 č. 664, [http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/jednaci\\_rad\\_v-eu\\_2009.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/jednaci_rad_v-eu_2009.pdf)

Jednací řád Výboru pro EU (pracovní úroveň), příloha č. 3 k usnesení vlády ČR ze dne 6. srpna 2014 č. 664, [http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/vybor\\_eu\\_jr\\_prac\\_uroven.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/veu/vybor_eu_jr_prac_uroven.pdf)

<sup>37</sup> [https://www.senat.cz/senat/evropa/vybory\\_a\\_plenum/index.php?ke\\_dni=07.12.2019&O=6](https://www.senat.cz/senat/evropa/vybory_a_plenum/index.php?ke_dni=07.12.2019&O=6)  
<https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>





Směrnice o nakládání s dokumenty Evropské unie, příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 665, <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/VPRA9MV9TEBB>

Jednací řád vlády, příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 11. ledna 2023 č. 22, <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/jednaci-rad-vlady/Jednaci-rad-vlady-s-prilohami-platny-od-1--unora-2023.pdf>

Zákon č. 107/1999 Sb. ze dne 11. května 1999 o jednacím řádu Senátu

Zákon č. 90/1995 Sb. ze dne 19. dubna 1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Karlas, Jan, *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: Komparativní analýza*, Praha: Karolinum 2011



## 8. Společná zemědělská politika

*Pilířová struktura SZP, přímé platby, zastropování přímých plateb, rozvoj venkova, Evropský zemědělský záruční fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, strategický plán SZP, externí konvergence*

### 8.1. Cíle SZP

Společná zemědělská politika (SZP) patří v rámci politik EU k těm nejstarším. Jejím hlavním účelem vždy bylo poskytování podpory evropským zemědělcům a zajištění bezpečnosti potravin. Společná zemědělská politika se však postupem času rozšiřovala a dnes je mnohem obsáhlejší. Dnešní a budoucí SZP se více zaměřuje na problematiku klimatu a životního prostředí či rozvoj venkova.

Mezi cíle SZP patří mj. zajištění stabilní produkce potravin za dostupné ceny, ochrana zemědělců na trhu, stabilizace zemědělských trhů, rozvoj zemědělství a venkovských oblastí, udržení životaschopnosti hospodářství venkovských oblastí podporou pracovních míst v zemědělství a zabezpečení životní úrovně zemědělců. SZP stojí již od svých počátků na třech základních principech:

- jednotný trh (tj. zajištění jednotného vystupování všech členských států v rámci vnitřního trhu, SZP součástí jednotného trhu),
- preference Společenství (tj. zajištění jednotného vystupování všech členských států navenek vůči třetím zemím, „upřednostňování“ EU zboží),
- finanční solidarita (tj. veškeré výdaje na systém SZP jsou hrazeny ze společných zdrojů – rozpočtu).

SZP již od svého zavedení ukrazuje z rozpočtu EU značný díl (dnes **24,6 % rozpočtu EU**) a bývá jí vytýkána složitost, administrativní zátěž, podpora nemoderních postupů, vynucování vysokých standardů a produkce potravin s vysokými náklady, což vede k nutnosti dotací. Zemědělské produkty se v EU mohou volně pohybovat přes hranice členských států, je zajištěno jednotné vystupování navenek a producenti jsou chráněni před vnější konkurencí z třetích zemí. SZP je společnou politikou pro všechny členské státy. Pro oblast zemědělství je stanovena **sdílená pravomoc** EU a členských států.

EU je jedním z největších světových producentů a čistých vývozců zemědělsko-potravinářských výrobků. Zemědělské a potravinářské odvětví v EU dohromady zaměstnává bezmála 40 milionů lidí. SZP úzce souvisí se společnou rybářskou politikou.

### 8.2. Právní základ SZP

Právní základ společné zemědělské politiky je zakotven ve Smlouvě o fungování Evropské unie (čl. 38-44 SFEU).

Různé aspekty SZP pak upravují tato nařízení:



- pravidla pro přímé platby zemědělcům (nařízení (EU) č. 1307/2013);
- společná organizace trhů se zemědělskými produkty (nařízení (EU) č. 1308/2013);
- podpora pro rozvoj venkova (nařízení (EU) č. 1305/2013);
- financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky (nařízení (EU) č. 1306/2013);
- obecné nařízení (nařízení (EU) č. 1307/2013), které základní podmínky pro Program rozvoje venkova pro aktuální programové období.

SZP řídí Generální ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova. Se SZP jsou spojeni komisař pro zemědělství a potravinu, komisař pro životní prostředí, vodohospodářskou odolnost a konkurenceschopné oběhové hospodářství, komisař pro oceány a rybolov a komisař pro zdraví a dobré životní podmínky zvířat. Při provádění SZP Komise přijímá také akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty.

Na Radě každý měsíc zasedají ministři zemědělství a rybolovu členských států v rámci formace AGRIFISH - Rada ministrů pro zemědělství a rybolov. Přípravným orgánem Rady je Zvláštní zemědělský výbor (SCA). Sestává z vyšších úředníků ze stálých zastoupení nebo gesčně příslušných ministerstev členských států a zasedá obvykle jednou týdně. V Evropském parlamentu (EP) je SZP diskutována zejména ve Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova.

Lisabonská smlouva významně změnila **pravidla rozhodování o zemědělských otázkách**. Zatímco do jejího vstupu v platnost byla ve většině oblastí uplatňována procedura konzultace, nyní v zemědělské politice platí řádný legislativní postup. O návrzích EK tedy spolurozhoduje Rada a EP. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Z řádného legislativního postupu jsou vyňaty pouze kvóty a poplatky.

Od ratifikace Lisabonské smlouvy se změnila i **pravidla pro schvalování rozpočtu**. EP nyní spolurozhoduje o všech typech výdajů v rozpočtu. Dříve rozhodoval pouze o nepovinných výdajích (např. podpora venkova), zatímco do rozhodování o povinných výdajích (přímých platbách) nemohl vstupovat.

### 8.3. Nástroje SZP

Podnikání v zemědělství je svým způsobem specifické, jelikož je nutné brát v úvahu tyto aspekty: navzdory významu produkce potravin je příjem zemědělců ve srovnání s příjmem v nezemědělských oborech přibližně o 40 % nižší; zemědělství je více závislé na počasí a klimatu než řada jiných odvětví; mezi poptávkou spotřebitele a dobou, kdy ji jsou zemědělci schopni uspokojit, panuje nevyhnutelná časová prodleva apod.

SZP proto disponuje těmito nástroji:

- **podpora příjmu prostřednictvím přímých plateb** zajišťuje stabilitu příjmů zemědělců, odměňuje je za ekologický způsob hospodaření a za to, že poskytují veřejné statky, za něž jim trh neplatí (typickým příkladem je péče o krajinu);
  - Přímé platby se v rámci SZP na roky 2023-2027 dělí na: základní podporu příjmu pro udržitelnost (poskytována formou roční platby na hektar využívané zemědělské plochy), platby pro malé zemědělce, doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro



udržitelnost, podporu příjmu vázanou na produkci (podpora citlivých komodit např. pěstování chmele, chov ovcí a koz) a režimy pro klima a životní prostředí.

- **tržní opatření**, jimiž se řeší složité situace na trhu, jako je náhlý pokles poptávky kvůli obavám o zdravotní nezávadnost nebo pokles cen v důsledku dočasného přebytku nabídky na trhu;
- **opatření pro rozvoj venkova** spolu s vnitrostátními a regionálními programy, jejichž cílem je řešit specifické potřeby a problémy venkovských oblastí.

V rámci rozpočtu Unie je SZP financována ze dvou fondů:

- **Evropský zemědělský záruční fond (EZZF)** poskytuje přímou podporu a financuje tržní opatření;
- **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV)** financuje rozvoj venkova (režim spolufinancování).

**Tomu odpovídá i pilířová struktura SZP: I. pilíř tvoří přímé platby a opatření na trzích (EZZF), pod II. pilíř spadají opatření pro rozvoj venkova (EZFRV).**

Platby si každá země spravuje sama na vnitrostátní úrovni.

#### 8.4. Historie a současnost SZP

SZP se provádí od roku 1962, kdy po velmi složitých jednáních Rada ministrů rozhodla o základních metodách společné organizace trhu pro obiloviny. Opatření pro obiloviny posloužila jako model pro trhy s dalšími produkty a do konce šedesátých let přijalo Evropské společenství pro většinu produktů systémy ochrany, které uzavírají domácí trhy před vnější konkurencí. Principy zemědělské politiky začaly plně fungovat od roku 1968.

SZP prošla od svého vzniku řadou reforem. V počátcích byla založena na principu intervenčních nákupů zemědělských produktů při poklesu tržních cen pod dohodnutou úroveň. Společenství rovněž zavedlo v **70. letech** zdanění dovozů, a naopak dotování vývozu vlastních zemědělských výrobků. Protekcionistická opatření a zvyšování produktivity způsobily, že v EU začalo od **80. let** docházet k nadprodukci. SZP zatěžovala stále více evropský rozpočet a proti silnému protekcionismu protestovali zahraniční producenti. Spojily se tak vnitřní a vnější tlaky na reformu SZP.

V roce **1992** přinesla výrazné změny **MacSharryho reforma**. Odvázání dotací od výše produkce, tzv. *decoupling*, přispělo ke snížení nadprodukce. SZP přešla od podpory trhu k podpoře producentů. Zemědělci začali být vedeni k větší ohleduplnosti k životnímu prostředí.

**Fischlerova reforma** v roce 2003 ruší vazbu a odděluje přímé platby od produkce, zavedla tzv. *cross-compliance* (vyplácení přímých plateb je podmíněno dodržováním pravidel pro ochranu životního prostředí, bezpečnost potravin a zdraví zvířat). Byla zavedena jednotná platba na plochu. Tato reforma zdůraznila politiku rozvoje venkova - tzv. druhý pilíř SZP. Prostřednictvím modulace se začalo přesouvat stanovené procento z přímých plateb (I. pilíř) na rozvoj venkova (II. pilíř).



V roce 2007 byla konečně zavedena **jednotná společná organizace zemědělských trhů**, čímž byly kodifikovány regulační mechanismy pro 21 stávajících společných organizací trhu. **Reforma z roku 2013** změnila SZP pro období 2014–2020 v zájmu vyšší konkurenceschopnosti odvětví a podpory udržitelného zemědělství, inovací a zaměstnanosti a růstu ve venkovských oblastech. Finanční pomoc se přesouvá směrem k produktivnímu využívání půdy. Reforma přinesla konsolidaci dvou pilířů SZP: první pilíř, kterým se financují přímé podpory a tržní opatření, je zcela na náklady Evropského zemědělského záručního fondu; druhý pilíř určený pro rozvoj venkova je v režimu spolufinancování.

Za účelem další reformy SZP představila EK v červnu 2018 legislativní návrh k balíčku opatření týkajících se **reformy SZP po roce 2020** (viz níže). Tři roky trvající vyjednávání na půdě institucí a v rámci trialogů byla úspěšně ukončena v červnu 2021 schválením meziinstitucionální dohody o budoucím nastavení SZP.

### 8.5. SZP po roce 2020

V červnu 2018 předložila EK legislativní návrhy týkající se budoucnosti SZP v období po roce 2020. Hlavním proklamovaným rysem budoucí SZP je její podstatné **zjednodušení a modernizace**. S ohledem na nové sektorové výzvy a zároveň povinnost dostát svým tradičním cílům i s nižší finanční alokací pro SZP v současném období se vedla jednání o budoucí podobě SZP tři roky (6/2018–6/2021). S ohledem na délku vyjednávání se ČS rozhodly pro aplikaci **dvouletého přechodného období** (rok 2021 a 2022).

Meziinstitucionální dohoda uzavřená v červnu 2021 určuje klíčové principy budoucího nastavení zemědělské politiky pro období 2023–2027 (tj. po uplynutí dvouletého přechodného období). Podzim 2021 je věnován zbývajícím technickým detailům, které následně formálně schválí EP i Rada.

Reformovaná SZP v sobě nese řadu novinek. Např. nový model provádění SZP, jenž je zaměřen na výsledky, výkonnost a subsidiaritu, což členským státům uděluje mnohem větší pravomoci při provádění zemědělských intervencí. EU stanoví podstatné parametry (cíle SZP, základní požadavky, hlavní typy intervence v rámci pilířů), zatímco členské státy vypracovávají víceleté strategické plány pro dosažení konkrétních cílů a hodnot, které jsou předloženy EK ke schválení. Národní strategické plány ČS slouží k dosažení 10 cílů SZP (obnovení rovnováhy sil v potravinovém řetězci, opatření v oblasti změny klimatu, péče o životní prostředí, zachování krajiny a biodiverzity, podpora generační obměny, dynamické venkovské oblasti, ochrana kvality potravin a zdraví, znalosti a inovace, zajištění spravedlivého příjmu, zvýšení konkurenceschopnosti). Odpovědnost za konkrétní opatření a jejich plnění tedy nesou členské státy. Každý stát si sám volí konkrétní opatření, která na základě posouzení vlastních potřeb považuje za nejvhodnější.

SZP si zachovává své dva pilíře i oba zemědělské fondy. Základním prvkem nové SZP zůstávají přímé platby.

#### Základní principy SZP po roce 2020:

- spravedlivější a ekologičtější SZP založená na výkonnosti;



- k plnění cílů SZP dojde skrze národní strategické plány – provádění politiky SZP v období 2023–2027;
- posiluje opatření v oblasti životního prostředí – podporuje přechod k ekologičtějšímu a klimaticky šetrnějšímu zemědělství;
- zastropování přímých plateb je dobrovolné;
- obsahuje tzv. sociální kondicionalitu - posiluje dodržování sociálních a pracovních práv pracovníků v zemědělství;
- cílí podporu na menší zemědělské podniky a mladé zemědělce - spravedlivější rozdělování podpory SZP;
- zachovává tržní orientaci SZP;
- odráží principy Zelené dohody pro Evropu, resp. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, aj. **V květnu 2024** přijala Rada cílený **přezkum některých základních aktů SZP na období 2023–2027**, který navrhla EK. Pozměněná pravidla umožňují ČR povolovat odchylky v případě nepředvídaných povětrnostních podmínek. ČR mohou udělovat zemědělcům výjimky z plnění řady environmentálních požadavků. Malé zemědělské podniky s rozlohou do 10 hektarů jsou osvobozeny od kontrol a sankcí souvisejících s dodržováním environmentálních požadavků. ČR mohou rovněž své strategické plány přezkoumávat dvakrát ročně namísto jednou za rok.

Aktuálně se projednává budoucí podoba **SZP po roce 2027**. V prosinci 2024 Rada jednomyslně schválila závěry o budoucí SZP. Podle těchto závěrů by zemědělská politika budoucnosti měla být **konkurenceschopná, odolná vůči krizím, udržitelná, vstřícná k zemědělcům a založená na znalostech**. Závěry poukazují na význam SZP pro dosažení těchto cílů a zdůrazňují klíčové kroky, jimiž je zajištění potravinového zabezpečení a zároveň zaručení odpovídající životní úrovně zemědělského obyvatelstva a rozumných cen pro spotřebitele.

## 8.6. Financování a rozpočet SZP

Přestože se výdaje na zemědělství z rozpočtu EU kontinuálně snižují, podpora zemědělství nadále tvoří největší část celkového rozpočtu EU. Dříve dosahovaly výdaje na SZP až k téměř 70 % evropského rozpočtu, dnes je **SZP určena přibližně třetina celkového objemu rozpočtu EU**.

Ve finanční perspektivě 2014–2020 si SZP ukrojila 38% podíl z rozpočtu EU. V současném rozpočtovém období 2021–2027 se podíl výdajů na zemědělství snížil na **31 %**. Z toho zhruba 77 % výdajů jde do I. pilíře a 23 % do II. pilíře SZP.

V období 2021–2027 je pro novou SZP alokováno **386,6 mld. EUR**. Podpora bude poskytnuta **7 milionům příjemcům. 40 % prostředků přispěje k boji s klimatickou změnou a obnově biodiversity**. Financování SZP spadá ve VFR do třetí hlavní kapitoly *III. Přírodní zdroje a životní prostředí*. Nižší alokaci lze odůvodnit brexitem a potřebami financovat nové priority EU (migrace, vnější hranice, doprava, digitální agenda).

Struktura SZP i nadále zůstane postavena na dvou pilířích: přímé platby a rozvoj venkova. První pilíř si zachovává své výsadní postavení.



## 8.7. Specifika českého zemědělského sektoru

Vstup České republiky do EU znamenal pro české zemědělce řadu výhod, zejména ve formě zvýšení příjmů a životní úrovně, vyšších výkupních cen a rozšíření možnosti exportu. Na různé sektory měl vstup do EU různý dopad. ČR se postupně přizpůsobila systému tržní regulace v EU (například kvóty pro pěstování některých plodin či produkci mléka nebo zákaz podpory vysazování nových vinic). To způsobilo změny v komoditní skladbě. Nepodařilo se však zastavit trvalý pokles podílu zemědělské produkce na celkovém HDP a na zaměstnanosti.

ČR má největší průměrnou **rozlohu zemědělských podniků** v EU (133 ha, průměr EU je 16 ha) a pátou největší četnost podniků nad 100 ha. ČR doposud nezavedla povinné **zastropování** přímých plateb, které je poměrně běžné v jiných členských státech EU (např. Německo, Polsko, Rakousko). V podmínkách českého zemědělství by se navrhované zastropování plateb dotklo cca 1 900 zemědělských podniků, které obhospodařují více než dvě třetiny české krajiny a zaměstnávají přes polovinu pracovní síly v zemědělství.

Citlivým tématem je otázka **externí konvergence**, neboli srovnání úrovně přímých plateb napříč členskými státy EU, což je koncept, který se poprvé objevil v SZP v roce 2013. Zemědělci „v nových členských státech“ obdrželi po vstupu do EU v roce 2004 v prvním roce svého členství pouze 25 % přímých plateb oproti „starým členským státům“. Výše dotací je postupně navyšována. Rozdíly měly přetrvávat do roku 2013, kdy se měly platby srovnat, což se nestalo (nyní se hovoří o dosažení sblížení do roku 2027). Nové členské státy mohly z vlastních zdrojů dorovnávat přímé platby tzv. národními doplňkovými platbami, nazývanými také *top-up*.

Nerovnost ve výši plateb mezi různými státy je problém, který se nedaří řešit. Čeští zemědělci stejně jako farmáři z řady dalších zemí získávají nižší přímé platby na hektar oproti farmářům v tzv. „starých členských státech“.

Naplnění cílů nové SZP po roce 2020 je z pohledu ČR možné jen s **dostatečnými zdroji financování**. Zajištění dostatečného financování pro SZP ČR hájila při vyjednávání o VFR 2021–2027.

Provádění SZP v ČR má ve své gesci **Ministerstvo zemědělství**, které je zároveň řídicím orgánem pro Program rozvoje venkova, ve spolupráci se **Státním zemědělským intervenčním fondem**. Jedná se o opatření společných organizací trhů EU, přímé platby, národní doplňkové platby, programy strukturální podpory a programy rozvoje venkova. Státní zemědělský intervenční fond byl v ČR akreditován jako agrární platební agentura. Jejím úkolem je administrace financí poskytovaných z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF), Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a z Evropského námořního rybářského fondu (ENRF).

### Dodatečné zdroje informací:

Budoucnost Společné zemědělské politiky, Evropská komise

([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_cs](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_cs))



Fakta a číslo o Evropské unii – Společná zemědělská politika, Evropský parlament

(<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/section/196/spolecna-zemedelska-politika-szp->)

Rozpočet EU: společná zemědělská politika po roce 2020, Evropská komise

([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO\\_18\\_3974](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_18_3974))

Společná zemědělská politika po roce 2020, prezentace Evropské komise

([http://eagri.cz/public/web/file/591610/CZ\\_CAPpost2020\\_CZ\\_web.pdf](http://eagri.cz/public/web/file/591610/CZ_CAPpost2020_CZ_web.pdf))

Zemědělství, Euroskop.cz - Věcně o Evropě

(<https://www.euroskop.cz/8924/sekce/zemedelstvi/>)





## 9. Dělbá kompetencí mezi členské státy a Evropskou unií

### *Dělbá pravomocí v EU, princip svěření pravomocí, subsidiarita, proporcionalita*

Podobně jako ústavní listiny vymezují základní složky moci ve státě či rozsah pravomocí jeho klíčových orgánů, jsou kompetence Evropské unie (EU) přesně definovány v primárním právu. Podle čl. 5 SEU se toto vymezení řídí **principem svěření pravomocí**. EU podle něj může jednat pouze v mezích pravomocí, které jí byly svěřeny zeměmi EU za účelem dosažení cílů stanovených v unijních Smlouvách. Všechny ostatní kompetence, které nebyly EU výslovně určeny k vykonávání, náleží členskými státy. Uplatňování unijních pravomocí v praxi pak podléhá dvěma dalším kritériím, která jsou obecně stanovena v témže článku – **zásadám subsidiarity** a **proporcionality**. Z historického hlediska se objem pravomocí EU postupně proměňuje tak, jak dochází k prohlubování evropské integrace a tím i cílů smluvního rámce. Poslední systémovou změnu dělbý kompetencí přinesla v roce 2009 Lisabonská smlouva.

### 9.1. Základní druhy pravomocí

Podle Lisabonské smlouvy (čl. 2 až 6 SFEU) existují **tři hlavní kategorie** pravomocí v různé míře rozdělené mezi EU a členské státy, které se vztahují k jednotlivým regulovaným oblastem.

**Výlučné pravomoci:** týkají se oblastí, v nichž je pouze EU oprávněna vytvářet právní předpisy a přijímat závazné akty. Členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li EU zmocněny k provádění těchto aktů. Jedná se o následující oblasti:

- celní unie,
- stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu,
- měnová politika pro země eurozóny,
- zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky,
- společná obchodní politika,
- uzavírání mezinárodních smluv za určitých podmínek (např. stanovuje-li tak přijatý legislativní akt).

**Sdílené pravomoci:** jak EU, tak ČS EU mohou vytvářet právní předpisy a přijímat právně závazné akty. Členské státy vykonávají vlastní pravomoc v případech, kdy EU svoji pravomoc nemůže uplatňovat, nebo se rozhodla ji neuplatňovat. Sdílená pravomoc Unie a zemí EU se týká následujících oblastí:

- vnitřní trh,
- sociální politika (pouze pokud jde o hlediska vymezená ve Smlouvě),
- hospodářská, sociální a územní soudržnost (regionální politika),
- zemědělství a rybolov (kromě zachování biologických mořských druhů),
- životní prostředí,
- ochrana spotřebitele,



- doprava,
- transevropské sítě,
- energetika,
- prostor svobody, bezpečnosti a práva,
- společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví (pokud jde o hlediska vymezená v SFEU),
- výzkum, technologický rozvoj a vesmír
- rozvojová spolupráce a humanitární pomoc

**Podpůrné (koordinační) pravomoci:** EU může provádět pouze činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států. Právně závazné akty na úrovni EU nesmí vyžadovat harmonizaci národních právních předpisů zemí EU. Podpůrné pravomoci se vztahují k těmto oblastem:

- ochrana a zlepšování lidského zdraví,
- průmysl,
- kultura,
- cestovní ruch,
- všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport,
- civilní ochrana,
- správní spolupráce.

## 9.2. Zvláštní pravomoci

Kromě výše uvedených oblastí může EU přijmout rovněž opatření, která mají zajistit, že členské státy EU budou koordinovat svou hospodářskou, sociální a zaměstnaneckou politiku na unijní úrovni. V pravém slova smyslu však zde nejde o „kompetenci“, ale spíše o specificky regulovaný prostor pro případné rozvíjení slabších forem součinnosti orgánů EU, která stojí mimo kategorii sdílených pravomocí.

Svébytné místo zastává také společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) zahrnující také společnou bezpečnostní a obrannou politiku. V rámci SZBP nejsou přijímána žádná legislativní opatření a její praktický výkon vychází ze silně mezivládního přístupu rozhodování. Přijatá rozhodnutí se týkají vždy konkrétních politických situací a nemají na rozdíl od „klasických politik“ EU obecnou platnost. Charakteristická je pro SZBP omezená účast Evropské komise a Evropského parlamentu, a naopak relativně silná role Evropské rady a Rady (FAC, GAC). Významnou koordinační a reprezentativní funkci zde sehrává také Vysoký představitel Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku a stálý předseda Evropské rady.

## 9.3. Subsidiarita a proporcionalita

Zásady subsidiarity a proporcionality slouží do značné míry jako měřítko, prostřednictvím něhož dochází k posuzování praktického výkonu výše uvedených pravomocí svěřených hlavním aktérům rozhodovacího procesu EU. Popsány jsou v čl. 5 SEU a dále podrobně



rozpracovány v Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v EU a Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, které jsou oba součástí Lisabonské smlouvy.

**Princip subsidiarity** se snaží zjednodušeně řečeno zajistit, aby byla rozhodnutí v EU přijímána pokud možno co nejbližší unijním občanům, tedy decentralizovaně. Unie může podle něj jednat v oblastech nespádajících do své výlučné pravomoci pouze tehdy (a do té míry), pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy (ať už na jejich ústřední, regionální či místní úrovni), ale může jich být lépe dosaženo právě na úrovni EU.

Princip **proporcionality** se nevěnuje na rozdíl od subsidiarity tomu „kde“ by určité rozhodnutí mělo být přijato, nýbrž „jak“ či jakými prostředky by měly být dané pravomoci vykonány. Podle této zásady nesmí obsah ani forma činnosti Unie překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Volba nástroje (např. výběr legislativního aktu) by tak měla být úměrná („proporční“) konkrétním cílům, kterých hodlá dosáhnout.

Evropská komise musí odůvodnit nutnost předložení každého návrhu legislativního aktu s ohledem na oba uvedené principy. **Významnou úlohu při kontrole subsidiarity a proporcionality hrají národní („vnitrostátní“) parlamenty.** V případě ČR se jedná o obě komory Parlamentu ČR – tj. Poslaneckou sněmovnu (Výbor pro evropské záležitosti – VEZ) a Senát (Výbor pro záležitosti EU – VEU). Jak bylo zmíněno, kontrolní mechanismus se přitom uplatňuje pouze v oblastech, v nichž má EU sdílenou pravomoc s členskými státy.

Parlamenty členských států EU mají **lhůtu 8 týdnů** od vydání návrhu legislativního aktu (respektive jeho zpřístupněním v úředním jazyce daného státu EU) na posouzení jeho souladu s principy subsidiarity a proporcionality. Pokud se národní zákonodárci domnívají, že návrh odporuje uvedeným principům, mohou Komisi zaslat tzv. **odůvodněné stanovisko**, v němž vysvětlí své výhrady. Každý národní parlament má k dispozici dva hlasy, v případě bikamerálních parlamentních systémů disponuje každá komora jedním hlasem. Obdržená odůvodněná stanoviska od všech komor národních parlamentů Komise počítá a při dosažení určité prahové hodnoty mohou ovlivnit budoucnost legislativního postupu daného právního aktu.

Pokud odůvodněná stanoviska představují nejméně jednu třetinu všech hlasů přidělených národním parlamentům, musí Komise svůj návrh přezkoumat. Předepsaný počet je nižší pro návrhy právních aktů spadajících do oblasti spravedlnosti, svobody a bezpečnosti (zde stačí jedna čtvrtina hlasů). V obou případech může Komise rozhodnout, zda svůj návrh zachová, změní nebo dokonce stáhne. Své rozhodnutí musí v každém případě zdůvodnit. Popsaný mechanismus, kdy dojde k dosažení uvedeného množství odůvodněných stanovisek, bývá označován jako **postup „žluté karty“**.

V případě, že odůvodněná stanoviska představují v rámci řádného legislativního postupu většinu hlasů, musí Komise svůj návrh rovněž přezkoumat a rozhodnout, zda jej zachová, změní nebo stáhne. Jedná se o postup **„oranžové karty“**. Pokud se ovšem Komise rozhodne návrh zachovat a námitkám nevyhovět, musí své rozhodnutí odůvodnit a uvést, proč se domnívá, že daný návrh zásadě subsidiarity vyhovuje. Své stanovisko společně s odůvodněnými stanovisky národních parlamentů přitom dále předá „normotvůrcům EU“ (tj. Evropského parlamentu a Radě EU), kteří jej posoudí. Pokud se prostá většina poslanců



Evropského parlamentu nebo 55 % členů Rady domnívají, že návrh zásadu subsidiarity porušil, není dále zvažován a jeho projednávání bylo ukončeno.

Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o žalobách, jež se týkají porušení zásad subsidiarity a proporcionality. Evropská komise dále každoročně předkládá zprávy o uplatňování těchto principů v praxi, ve kterých shrnuje dosažený pokrok.

Navzdory posílení role vnitrostátních parlamentů při kontrole subsidiarity a proporcionality, kterou přinesla Lisabonská smlouva, je efektivita tohoto nástroje dlouhodobě kritizována. Od zavedení současných kontrolních mechanismů v roce 2009 totiž došlo k aktivaci žluté karty pouze třikrát a postup oranžové karty nebyl doposud nikdy spuštěn.<sup>38</sup>

Minimálního počtu odůvodněných stanovisek pro žlutou kartu bylo poprvé dosaženo v roce 2012 v případě nařízení o výkonu práva na kolektivní akci (tzv. Monti II). Komise původní návrh přezkoumala, dospěla však k závěru, že k porušení principu subsidiarity nedošlo. Po kritice ze strany části Evropského parlamentu a členů Rady a obecnému nedostatku politické podpory se nicméně nakonec rozhodla návrh stáhnout. Podruhé byla žlutá karta aktivována v roce 2013 v souvislosti s návrhem nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (tzv. EPPO). Po posouzení stanovisek národních parlamentů Komise opět usoudila, že návrh není v rozporu s principem subsidiarity a k jeho stažení tedy nepřikročila. Potřetí a doposud naposledy došlo ke spuštění mechanismu žluté karty v roce 2016 u návrhu směrnice o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. Ani v této situaci nebylo ke stažení uvedeného aktu přistoupeno.

---

<sup>38</sup> Stav k 1. květnu 2020



## 10. Specifické formy spolupráce v Evropské unii: schengenský systém, posílená spolupráce

*Schengenský prostor, Schengenské acquis, Schengenský hraniční kodex, Vízový kodex, schengenské vízum, Schengenský informační systém (SIS), Posílená spolupráce, Stálá strukturovaná spolupráce (PESCO)*

Evropská unie umožňuje specifické, flexibilní formy integrace, kdy o společné cíle usiluje skupina zemí EU, které jsou schopné a mají vůli postupovat vpřed, přičemž se předpokládá, že ostatní země budou následovat později.

### 10.1. Schengenský systém

**Schengenský prostor** představuje území, na němž je zaručena volnost pohybu, tedy jednotný prostor bez překážek na vnitřních hranicích. V současné době jej tvoří 29 evropských států (25 členských států EU a čtyři nečlenské státy). V Schengenském prostoru je umožněn volný pohyb bez hraničních kontrol, což usnadňuje cestování, pracovní mobilitu i přeshraniční kontakty. Bezpečnost společného území je zajištěna harmonizovanými pravidly pro ochranu vnější hranice, úzkou spoluprací v příslušných oblastech a Schengenským informačním systémem.

#### 10.1.1. Vznik a vývoj Schengenského prostoru

Základy Schengenského prostoru byly položeny v roce 1985, kdy pět tehdejších členských států EHS (**Belgie, Francie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko**) podepsalo v lucemburském pohraničním městě Schengen dohodu o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích. V praxi však začala být schengenská spolupráce naplňována až v roce 1995, kdy došlo ke skutečnému odstranění hraničních zábran. V dalších letech se pak k otevírání hranic přidávaly další státy (uváděn je rok implementace):

- 1995 **Španělsko a Portugalsko**
- 1997 **Itálie a Rakousko**
- 2000 **Řecko**
- 2001 **severské státy (Dánsko, Finsko, Island, Norsko a Švédsko)**
- 2007 **nové členské státy (ČR, Estonsko, Maďarsko, Malta, Litva, Lotyšsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko)**
- 2008 **Švýcarsko**
- 2011 **Lichtenštejnsko**
- 2023 **Chorvatsko**
- 2025 **Bulharsko a Rumunsko**

**Monako, San Marino a Vatikán** sice nejsou oficiálně součástí schengenského prostoru, na jejich hranicích se však schengenská dohoda uplatňuje.



**Kypr** čeká na schválení své připravenosti do Schengenského prostoru. **Irsko** se účastní pouze na bázi policejní a justiční spolupráce, hraniční kontroly si ponechalo ve své kompetenci.

### 10.1.2. Schengenské *acquis*

**Schengenské *acquis*** je soubor právních předpisů tvořících základ schengenské spolupráce. Tvoří jej zejména **Schengenská dohoda** o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích z roku 1985 a **Schengenská prováděcí úmluva** z roku 1990, která stanovila veškerá opatření a ochranné doložky související se zrušením těchto kontrol. Součástí schengenského *acquis* jsou rovněž protokoly a úmluvy o přistoupení nových států a všechny následné legislativní akty EU, u kterých je v preambuli uvedeno, že tvoří schengenské *acquis*.

K začlenění schengenského *acquis* do právního řádu EU došlo v roce 1999 Amsterodamskou smlouvou. Na jejím základě se schengenská spolupráce přesunula z původní mezivládní úrovně na úroveň EU, čímž se stala závaznou pro všechny členské státy EU a začala podléhat legislativním pravidlům EU. Podmínkou pro vstup do Schengenského prostoru je plnění všech závazků vyplývajících ze schengenského *acquis*. K rozšíření schengenského prostoru může dojít po doporučujícím stanovisku Evropské komise na základě **souhlasu všech ČS** a po konzultaci s Evropským parlamentem.

### 10.1.3. Oblasti schengenské spolupráce

Vysoký standard při zajišťování bezpečnosti schengenského prostoru garantují detailní pravidla a vzájemná spolupráce především v následujících oblastech (viz též otázka Prostor svobody, bezpečnosti a práva):

- **Ochrana vnějších hranic** s cílem zabránit jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států. Napomáhá rovněž v boji proti nelegální migraci a obchodování s lidmi. Pravidla pro překračování vnějších hranic stanovuje **Schengenský hraniční kodex**, který ukládá členským státům povinnost provádět systematické kontroly všech osob (včetně občanů EU). Hraniční kodex stanovuje také podmínky přechodného znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Reforma Schengenského hraničního kodexu schválená v květnu 2024 reflektuje novodobé výzvy, jako je omezení cestování během pandemických restrikcí nebo instrumentalizace migrace.
- Posílená **policejní spolupráce** (včetně práv na přeshraniční ostrahu a bezprostřední přeshraniční pronásledování) a **justiční spolupráce** prostřednictvím rychlejšího systému vydávání a přesunu výkonu trestních soudních rozhodnutí.
- **Vízová a konzulární spolupráce**, která je harmonizovaná v rámci EU (tj. nejenom mezi státy schengenského prostoru). Součástí společné vízové politiky je seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při vstupu do EU vízum, a seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Nařízení (ES) č. 2018/1806). **Vízový kodex** pak stanoví podmínky pro vydávání krátkodobých víz (do 90 dnů). Státy Schengenského prostoru navíc harmonizovaly podmínky pro krátkodobý pobyt na svém území v podobě tzv. **schengenského víza**, které umožňuje pobývat a volně se pohybovat po schengenském prostoru po dobu až 3 měsíců během šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu do Schengenského prostoru. **Ochrana osobních údajů** nezbytná pro



shromažďování, ukládání, předávání či jiné zpracování osobních údajů v souvislosti se schengenskou spoluprací, přičemž kontrola jejího dodržování je svěřena nezávislým dozorovým orgánům (v ČR Úřad pro ochranu osobních údajů).

- **Schengenský informační systém (SIS)** – informační databáze, která slouží zejména pro pátrání po osobách (hledaných, pohřešovaných, nežádoucích) a věcech (vozidla, registrační značky, cestovní a osobní doklady, zbraně a další) na území schengenského prostoru. Modernizovaná verze systému byla úspěšně spuštěna 7. 3. 2023.

## 10.2. Posílená spolupráce

**Ustanovení o posílené spolupráci** (čl. 20 SEU) otevírá skupině členských států možnost vytvořit užší integraci nebo spolupráci v určité oblasti v rámci struktur EU (s výjimkou oblastí výlučné pravomoci EU). Tato spolupráce však nesmí narušovat vnitřní trh ani hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Neumožňuje rovněž rozšíření pravomocí nad rámec těch, které umožňují Smlouvy. Jedná se o poslední prostředek v případě, že cílů této spolupráce nelze dosáhnout v přiměřené lhůtě Unii jako celkem. Tento nástroj tak pomáhá také překonat situace, kdy je určitý návrh blokován jednotlivou zemí nebo malou skupinou zemí, které nechtějí být jeho součástí.

Posílené spolupráce se musí účastnit **nejméně devět členských států** a musí být neustále otevřena ostatním. Podmínky jejího ustavení definují čl. 326–334 SFEU. Členské státy, které si přejí mezi sebou navázat posílenou spolupráci, podají žádost Komisi a upřesní její oblast a cíle. Komise poté předloží návrh Radě. Povolení k zavedení posílené spolupráce vydá Rada na návrh Komise po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

V případě **posílené spolupráce v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky** není posílená spolupráce předmětem návrhu Komise a nepodléhá schválení Evropského parlamentu. Žádost zúčastněných členských států se však postupuje Vysokému představiteli Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který zaujme stanovisko k souladu zamýšlené posílené spolupráce se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou Unie, a Komisi jako celku, která zaujme stanovisko zejména k souladu zamýšlené posílené spolupráce s ostatními politikami Unie. Pro informaci se předá i Evropskému parlamentu. O zahájení takové spolupráce se **rozhoduje pouze v Radě, a to jednomyslně**.

Akty přijaté v rámci posílené spolupráce nejsou součástí *acquis* a zavazují pouze zúčastněné členské státy. Rada a Komise zajišťují soudržnost činností prováděných v rámci posílené spolupráce s ostatními politikami a činnostmi Unie. Posílená spolupráce již byla přijata v následujících oblastech:

- **jednotná patentová ochrana a vznik Jednotného patentového soudu,**
  - **úprava mezinárodních rozvodů (bez ČR) a majetkových režimů mezinárodních párů (vč. ČR),**
  - **zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO),** který zahájil činnost od 1. 6. 2021
- úprava v oblasti **daní z finančních transakcí** (v přípravě).





### 10.3. Stálá strukturovaná spolupráce (PESCO)

Možnost prohloubení spolupráce některých členských států existuje také **v rámci společné obranné a bezpečnostní politiky** v podobě tzv. **Stálé strukturované spolupráce** (čl. 42(6) a 46 SEU). Jejím cílem je rozvoj obranných schopností EU a jejich zpřístupnění pro vojenské operace EU.

Státy, které mají o stálou strukturovanou spolupráci zájem, musí splňovat **dvě hlavní podmínky** (Protokol č. 10 o stálé strukturované spolupráci stanovené článkem 42 SEU):

- intenzivně **rozvíjet své obranné schopnosti** prostřednictvím rozvoje svého vnitrostátního příspěvku a případné účasti v mnohonárodních silách, v hlavních evropských programech pro výbavu a v činnosti Evropské obranné agentury;
- mít **schopnost poskytnout bojové jednotky s podpůrnými prvky včetně dopravy a logistiky**, které jsou schopny během 5 až 30 dnů provádět mise, zejména v reakci na žádost Organizace spojených národů, a to po dobu 30 až 120 dnů.

O zřízení Stálé strukturované spolupráce **rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou** po konzultaci s Vysokým představitelem pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Rada také rozhoduje o členství nových zemí nebo o pozastavení členství některých ze zemí zúčastněných. Postup v této oblasti je velmi pružný a nepožaduje se žádný minimální počet členských států.

První projekty PESCO byly schváleny v roce 2018. Jednotlivých projektů PESCO se účastní různé členské státy kromě Malty. Jednotlivých projektů se mohou účastnit i nečlenské státy, jako např. UK, Kanada, Norsko nebo USA. Výsledky projektů pravidelně vyhodnocuje **Evropská obranná agentura**.

#### Dodatečné zdroje informací:

Schengenský hraniční kodex (2016)

(<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/eng>)

Aktualizace Schengenského hraničního kodexu (2024)

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-40-2024-INIT/en/pdf>

Vízový kodex (2009)

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R0810-20200202&from=EN>)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 (2018):

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN>)





## 11. Prostor svobody a bezpečnosti

*Schengenský prostor, Pakt o migraci a azylu, návratová politika, Evropský zatýkáací rozkaz, Agentury v oblasti JHA (vč. Europol, Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (FRONTEX)),*

### 11.1. Základní informace

#### 11.1.1. Právní základ

Prostor svobody, bezpečnosti a práva patří k hlavním cílům EU. Dle ustanovení čl. 3, odst. 2 SEU „Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.“

Uskutečňování prostoru svobody, bezpečnosti a práva dodala velkou důležitost **Lisabonská smlouva**, která zrušila původní třetí pilíř (mezivládní spolupráce) a tuto oblast přenesla do pravomocí Unie. Změnila tak v této oblasti způsob rozhodování a rozšířila pravomoci Soudního dvora EU.<sup>39</sup>

Opt-out: Dánsko se přijímání opatření podle hlavy V SFEU neúčastní, zatímco Irsko se účastní pouze přijímání a uplatňování zvláštních opatření na základě rozhodnutí o účasti (protokoly č. 21 a 22).

#### 11.1.2. Hlavní cíle prostoru svobody a bezpečnosti

Hlavním cílem Prostoru svobody, bezpečnosti a práva je umožnit svým občanům **volný pohyb** a pobyt na území členských států, zajistit **vysokou úroveň bezpečnosti** a usnadnit **přístup ke spravedlnosti**. Toho je dosahováno harmonizací politik a intenzivní spoluprací v celé řadě oblastí justice a vnitřních věcí. Jedná se zejména o:

- společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic;
- předcházení trestné činnosti, rasismu a xenofobii a boj proti nim;
- koordinaci a spolupráci mezi policejními a justičními orgány a jinými příslušnými orgány;
- vzájemné uznávání soudních a mimosoudních rozhodnutí v občanských věcech.

---

<sup>39</sup> Prostoru svobody, bezpečnosti a práva je věnována hlava V SFEU (čl. 67–89). S danou oblastí však úzce souvisí také některá další ustanovení, zejména: čl. 6 SEU týkající se **Listiny základních práv a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod**, čl. 8 SFEU o **odstranění nerovnosti**, čl. 15 odst. 3 SFEU o **přístupu k dokumentům orgánů**, čl. 16 SFEU o **ochraně osobních údajů**, čl. 18 až 25 SFEU o **zákazu diskriminace a občanství Unie**.



### 11.1.3. Postup rozhodování a role evropských institucí

**Evropská rada** vymezuje v oblasti svobody, bezpečnosti a práva hlavní strategické směry pro legislativní a operativní plánování (čl. 68 SFEU). Naposledy potvrdila Evropská rada strategická vodítka pro tuto oblast přijaté Radou JHA v prosinci 2024.

Legislativní iniciativa v oblasti svobody, bezpečnosti a práva může vycházet od **Evropské komise** nebo z podnětu čtvrtiny členských států (čl. 76 SFEU). Přijímání právních předpisů pak zpravidla probíhá řádným legislativním postupem dle čl. 294 SFEU. **Rada Evropské unie** (formace Rada pro spravedlnost a vnitřní věci) rozhoduje kvalifikovanou většinou a **Evropský parlament** se vyslovuje v rámci postupu spolurozhodování.

**Evropská komise** rovněž dohlíží nad řádným uplatňováním právních předpisů a může zahájit s členskými státy řízení pro nesplnění povinnosti z důvodu nedodržení ustanovení.

**Soudní dvůr Evropské unie** po uplynutí pětiletého přechodného období od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost (tzn. od 1. prosince 2014) může bez omezení rozhodovat o všech předběžných otázkách týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Specifikem v oblasti prostoru svobody bezpečnosti a práva je tzv. **Naléhavé řízení o předběžné otázce** (PPU). Toto řízení umožňuje Soudnímu dvoru ve značně zkrácené lhůtě projednat nejcitlivější otázky týkající se policejní a justiční spolupráce v občanských a trestních věcech, oblasti víz, azylu, přistěhovalectví a jiných politik spojených s volným pohybem osob. Věci projednávané v rámci PPU jsou svěřeny senátu sestávajícímu ze zvláště určených pěti soudců a písemná část řízení v praxi probíhá převážně v elektronické podobě a je mimořádně omezená, jak časově, tak pokud jde o počet zúčastněných stran, které mohou podat písemná vyjádření, přičemž většina stran se účastní ústní části řízení, která je povinná.

Ve výlučné pravomoci ČS zůstává **udržování veřejného pořádku a ochrana vnitřní bezpečnosti** (čl. 72 SFEU).

## 11.2. Komponenty prostoru svobody a bezpečnosti a práva

Hlavní komponenty Prostoru svobody, bezpečnosti a práva jsou vymezeny v čl. 77 – 89 SFEU. Jedná se o následující oblasti:

- politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví,
- justiční spolupráce v občanských věcech,
- justiční spolupráce v trestních věcech,
- policejní spolupráce.

### 11.2.1. Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví

#### 11.2.1.1. Správa vnějších hranic

Schengenský prostor jako prostor bez vnitřních hranic vyžaduje z důvodů zajišťování bezpečnosti jednotnou politiku v oblasti správy vnějších hranic. EU proto stanovuje **společné normy pro provádění kontrol na vnějších hranicích** a postupně zavádí **integrovaný systém**



**správy vnějších hranic.** Členským státům při ochraně vnějších hranic asistuje **Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž** (Frontex). Finanční podpora je poskytována prostřednictvím **Fondu vnitřní bezpečnosti EU** (ISF).

Pravidla pro překračování vnějších hranic (vzdušných, námořních a pozemních) stanovuje revidovaný **Schengenský hraniční kodex z roku 2024**. **Ukládá členským státům povinnost provádět systematické kontroly všech osob (včetně občanů EU) a stanoví požadavky na vstup a délku krátkodobých pobytů v schengenském prostoru.** Hraniční kodex stanovuje také podmínky přechodného znovuzavedení hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Prostřednictvím [Vízového kodexu](#) mají státy EU harmonizované podmínky pro vydávání krátkodobých víz (do 90 dnů). Součástí společné vízové politiky je rovněž seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při vstupu do EU vízum, a seznam zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.

Pro posílení ochrany vnějších hranic vyvíjí EU rozsáhlé **IT systémy** za účelem shromažďování, zpracovávání a sdílení informací, které mají zásadní význam pro spolupráci v oblasti bezpečnosti a řízení vnějších hranic. Jedná se zejména o:

- **Schengenský informační systém (SIS II)** pro vkládání či ověřování záznamů o hledaných nebo pohřešovaných osobách a předmětech;
- **Vízový informační systém (VIS)** pro výměnu vízových dat, zejména údajů o rozhodnutích týkajících se krátkodobých žádostí o víza;
- **Entry-Exit System (EES)** pro registraci cestujících ze třetích zemí při každém překročení vnější hranice EU, nahrazující manuální razítkování pasů na hranicích elektronickým záznamem v databázi;
- **Evropský systém pro cestovní informace a povolení (ETIAS)** jako systém předběžné kontroly cestujících bez vízové povinnosti a vyhodnocování rizikových osob;
- **Evropský informační systém rejstříku trestů (ECRIS-TCN)** umožňuje rychlou výměnu informací o případech odsouzení v trestních věcech v jednotlivých členských státech Evropské unie (vč. informací o občanech třetích zemí odsouzených soudy v EU).

Významným úkolem je zajištění **interoperability těchto IT systémů**, tzn. jejich vzájemná propojenost a schopnost sdílet informace. Spuštění jednotlivých komponentů interoperability probíhá postupně od roku 2023. Zatím byl v březnu 2023 plně spuštěn pouze SIS II. Interoperabilita IT systému je velmi časově a finančně náročná a její implementaci provází komplikace.

#### *11.2.1.2. Azylová a migrační politika*

V souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a jejím protokolem z roku 1967 jsou členské státy EU povinovány poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady jejich nenavrácení (*non-refoulement*).

Základy společné migrační politiky byly položeny Amsterodamskou smlouvou a [Tamperskou deklarací](#) (Tampere Declaration) v roce 1999. První právní předpisy v oblasti migrace a azylu byly předloženy v období 1999 – 2005: nařízení Eurodac, kvalifikační směrnice, směrnice o



azylovém řízení, přijímací směrnice, nařízení Dublin II a směrnice o dočasné ochraně (2001). První reforma proběhla roku 2013, v rámci níž došlo k přepracování legislativy (např.: Eurodac, kvalifikační směrnice, směrnice o azylovém řízení, Dublin III).

Velkým testem byla migrační krize v letech 2015 - 2016, která nastartovala druhou vlnu reformy. Evropská komise představila hned 7 návrhů: Nařízení o EUAA, revidovaný Eurodac, přijímací směrnice, kvalifikační směrnice, nařízení o azylovém řízení, nařízení Dublin IV a rámec EU pro přesídlování. Během vyjednávání této revidované legislativy členské státy dospěly do mrtvého bodu.

Vzhledem k zablokovaným jednáním (mj. kvůli otázce povinné solidarity) Komise v září 2020 představila **“Nový pakt o migraci a azylu”** (dále jen Pakt), který měl sloužit jako restart stávající migrační diskuze. Pakt se skládá z řady legislativních i nelegislativních návrhů a počítal mimo jiné s dokončením vyjednávání některých návrhů z předchozího reformního balíčku společného evropského azylového systému (“SEAS”) z roku 2016. Pakt si klade za cíl zefektivnit fungování migrační a azylové politiky a lépe připravit EU na zvýšené toky nelegální migrace. Nastavuje **princip povinné solidarity bez povinných relokcí, zlepšuje ochranu hranic a urychluje azylové řízení** u těch žadatelů, kteří mají nízkou šanci na získání azylu v EU. Akcent je zejména na nalezení rovnováhy mezi odpovědností a solidaritou, a vybudování důvěry mezi jednotlivými členskými státy.

Po několika letech vyjednávání přijala dne 14. 5. 2024 Rada deset právních předpisů souhrnně označovaných jako Pakt o migraci a azylu. Pakt je kompromisním výsledkem obtížného vyjednávání, kdy pozice jednotlivých aktérů byly mnohdy zcela protichůdné. Celý legislativní rámec Paktu má dvouletou implementační lhůtu. **Účinnost Paktu je tedy od června 2026.**

Pakt obsahuje tyto přijaté předpisy:

- **Nařízení o prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích** (screening), zavádí předvstupní prověřování migrantů na vnějších hranicích EU. Cílem předvstupního prověřování je zajistit rychlé zjištění totožnosti státních příslušníků třetích zemí, kteří překračují vnější hranici bez povolení, a detekovat zdravotní, a zejména bezpečnostní rizika. Poté dojde k rychlému nasměrování dotčených státních příslušníků třetích zemí do příslušných řízení, tj. ať již do azylového, nebo návratového.
- **Nařízení EUODAC**, rozšiřující působnosti informačního systému otisků prstů a dalších dat pro lepší využití orgány prosazujícími právo.
- **Azylové procedurální nařízení (APR)**, sjednocuje pravidla azylového řízení s jednoduššími, jasnějšími a kratšími postupy, a to i na vnějších hranicích.
- **Kvalifikační nařízení (QR)**, sjednocuje aplikaci důvodů pro uznání jednotlivých žadatelů o azyl za osoby, které potřebují mezinárodní ochranu, a případné udělení jednoho ze statusů mezinárodní ochrany (tedy buď azyl, nebo doplňkovou ochranu). Nařízení obsahuje i část věnující se základním aspektům integrace osob s udělenou mezinárodní ochranou.
- **Přijímací směrnice (RCD)**, umožní lepší kontrolu pohybu žadatelů o azyl a redukcí pobídek pro druhotné pohyby v rámci EU.
- **Nařízení o řízení azylu a migrace (AMMR)**, obsahuje upravený mechanismus pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu



podanou v jednom z členských států a zavádí právní rámec pro poskytování solidarity, který předpokládá flexibilní solidaritu zejména pro členské státy pod migračním tlakem.

- **Přesídlovací nařízení (RST)**, zavádí ucelený trvalý procesní rámec, kterým se budou členské státy, rozhodnou-li se dobrovolně přesídlit, řídit.
- **Krizové nařízení**, by mělo řešit krizové situace (zejm. migrační tlak) a také instrumentalizaci migrace.

Významným nástrojem boje proti nelegální migraci je uplatňování účinné **návratové politiky**. Společné normy a postupy EU při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí stanovuje **Návratová směrnice (2008)**. Za účelem navracení nelegálních migrantů jsou se zeměmi původu a tranzitními zeměmi uzavírány **dohody o zpětném přebírání osob**, které přestaly splňovat podmínky pro vstup, přítomnost či pobyt na území některého z členských států (readmisní dohody). V zájmu zvýšit míru úspěšnosti návratové politiky je na úrovni EU zesilován tlak na zefektivnění spolupráce s třetími zeměmi, včetně jednání o readmisních dohodách, a vedena intenzivní diskuse o uplatňování principu kondicionality, tj. zavedení aplikace pák a pobídek nejen v oblasti víz (vízová facilitace), ale i v rozvojové pomoci a obchodní politice. Návratová politika a revize návratové směrnice, ke které nakonec během vyjednávání Paktu nedošlo, je jednou z otevřených aktuálních témat. Díky tlaku evropských lídrů na Evropské radě v říjnu a prosinci 2024, přislíbila Evropská Komise vydat nový návrh návratové legislativy v březnu 2025.

Dalším významným nástrojem a pilířem migrační a azylové politiky EU jsou aktivity v tzv. **vnější dimenzi**. Za účelem posílení vnější dimenze migrace začala Evropská komise iniciovat sjednávání strategických (migračních) partnerství s prioritními zeměmi původu a tranzitu. Jako první Evropská komise v červenci 2023 uzavřela partnerství (Memorandum o porozumění) s Tuniskem, kdy se díky efektivní implementaci jeho migračního pilíře povedlo snížit odjezdy z této země do EU o 60 % v roce 2024. V únoru 2024 následovalo migrační partnerství s Mauretánií a v březnu téhož roku strategické a komplexní partnerství s Egyptem. V prvních měsících roku 2025 se očekává setkání předsedkyně EK s jordánským králem, na kterém by měla být podepsána Společná deklarace o strategickém a komplexním partnerství mezi EU a Jordánskem, kdy by měla být opět jedním z pilířů spolupráce oblast migrace, ochrany a podpory uprchlíků. Cílem této politiky je řešit migrační výzvy mimo území EU, adresovat hlavní příčiny migrace v zemi původu, a posílit schopnosti třetích zemí v oblasti správy hranic.

V oblasti **nelegální migrace** je prioritou boj proti převaděčství a vykořisťování migrantů zločineckými sítěmi. Od roku 2002 EU uplatňuje tzv. „**balíček proti převaděčství**“ zahrnující právní předpisy stanovující společnou definici trestného činu napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu a stanovující trestní sankce za toto jednání. Tento balíček doplňuje **směrnice o prevenci obchodování s lidmi**, boji proti němu a o ochraně obětí. V září 2021 představila EK „Akční plán EU proti pašování migrantů“ na období 2021–2025.

V oblasti **legální migrace** má EU pravomoc vymezit podmínky vstupu a pobytu legálně přicházejících státních příslušníků třetích zemí. Jedná se zejména o tzv. „**modrou kartu EU**“ – zvláštní povolení k pobytu a pracovní povolení pro vysoce kvalifikované pracovníky. Právní



předpisy upravují podmínky vstupu a pobytu **sezónních pracovníků, zaměstnanců převedených** v rámci společnosti, **osob přijíždějících za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair**. Členské státy mají nadále výlučné právo určovat množství osob ze třetích zemí, jimž povolí vstup za účelem hledání zaměstnání.

V dubnu 2024 přijala Rada revizi **směrnice o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí**. Tento předpis, který je aktualizací stávající směrnice z roku 2011, si klade za cíl přilákat kvalifikované a talentované pracovníky, které EU potřebuje, a řešit nedostatky v oblasti legální migrace do EU.

Problematika **integrace** je plně v kompetenci členských států. Evropská komise nicméně v této oblasti podporuje koordinaci a výměnu informací a integrační aktivity finančně podporuje v rámci **Azylového, migračního a integračního fondu (AMIF)** a **Evropského sociálního fondu (ESF)**.

### 11.2.2. Justiční spolupráce v občanských věcech

Hlavními nástroji pro usnadnění přístupu k přeshraniční spravedlnosti jsou zásada vzájemného uznávání, která je založena na vzájemné důvěře mezi členskými státy, a přímá justiční spolupráce mezi vnitrostátními soudy. Od Lisabonské smlouvy jsou všechna opatření v oblasti justiční spolupráce v občanských věcech přijímána v řádném legislativním postupu. Na **rodinné právo** se však vztahuje zvláštní legislativní postup: Rada rozhoduje **jednomyslně** po konzultaci s Evropským parlamentem.

Proto byla v této oblasti přijata i nařízení v rámci posílené spolupráce (vztahují se pouze na ČS, které s tím výslovně souhlasily):

- Nařízení Rady (EU) č. **1259/2010** ze dne 20. prosince 2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky – *nevztahuje se na ČR*
- Nařízení Rady (EU) č. **2016/1103** ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství – *v účinnosti od 29. ledna 2019*
- Nařízení Rady (EU) č. **2016/1104** ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství – *v účinnosti od 29. ledna 2019*

Mezi hlavní právní předpisy v této oblasti patří nařízení<sup>40</sup>:

- „Brusel I“ o příslušnosti a uznávání výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, jehož cílem je sjednotit pravidla jednotlivých členských států pro určení soudní příslušnosti a rovněž zjednodušit a urychlit uznávání a výkon rozhodnutí v občanských a obchodních věcech,

<sup>40</sup> Kompletní seznam platné evropské legislativy na stránkách Ministerstva spravedlnosti  
<https://justice.cz/web/msp/oblast-obcanskeho-prava>





- „Brusel IIa“ o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti,
- nařízení upravující **jednotný postup soudního řízení**: řízení o evropském platebním rozkazu, evropské řízení o pohledávkách nízké hodnoty (do 5 000 EUR).

Komplexní informace pro občany ve všech oficiálních jazycích EU vč. vyhledávání příslušných soudů jsou dostupné na **Evropském portálu e-justice** (e-justice.europa.eu), který je spravován Evropskou komisí ve spolupráci s členskými státy.

### 11.2.3. Justiční spolupráce v trestních věcech

Justiční spolupráce v trestních věcech je založena na zásadě **vzájemného uznávání rozsudků a soudních rozhodnutí** a zahrnuje sblížování právních předpisů členských států v několika oblastech. Byla přijata zvláštní opatření za účelem boje proti mezinárodní trestné činnosti a zajištění ochrany práv obětí, podezřelých a vězňů napříč Unii.

I zde se v některých oblastech uplatňuje **princip posílené spolupráce**: Evropský parlament je pouze konzultován ohledně zvláštních opatření justiční spolupráce v trestních věcech, jež poté jednomyslně přijímá Rada. Pokud není Rada jednomyslná, může devět či více členských států spolupracovat na základě posílené spolupráce.

Hlavní legislativní akty přijaté řádným legislativním postupem upravují společné minimální standardy v oblasti trestního řízení, výměnu informací mezi členskými státy a agenturami EU, boj proti terorismu a jiné závažné přeshraniční kriminalitě a ochranu obětí.

Nejvýznamnějším počinem v této oblasti je **Evropský zatýkácí rozkaz (EZR)**, který je zjednodušeným přeshraničním justičním postupem předávání za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody či ochranného opatření spojeného se zbavením osobní svobody. Rozkaz vydaný justičními orgány jedné země EU je platný na celém území EU. Evropský zatýkácí rozkaz funguje od 1. ledna 2004, kdy nahradil dřívější zdlouhavé postupy vydávání.

Stát, ve kterém je osoba zatčena, musí pravomocně rozhodnout o výkonu evropského zatýkácího rozkazu do 60 dnů od zatčení dané osoby. Souhlasí-li zatčená osoba s předáním, musí být rozhodnutí o předání přijato do 10 dnů. EZR funguje na základě přímého kontaktu mezi justičními orgány. Státy EU již nemohou odmítnout předání svých vlastních státních příslušníků, ledaže by samy převzaly provedení výkonu trestu odnětí svobody hledané osoby.

### 11.2.4. Policejní spolupráce

Cílem přeshraniční spolupráce při vymáhání práva, včetně spolupráce policejních a celních útvarů a dalších útvarů orgánů státní moci, je předcházení trestným činům v Evropské unii, jejich odhalování a vyšetřování. V praxi se tato spolupráce týká zejména závažných trestných činů (organizované trestné činnosti, obchodu s drogami, obchodování s lidmi, kyberkriminality) a terorismu. Hlavním nástrojem policejní spolupráce je **Evropský policejní úřad (Europol)**, který je ústředním prvkem širší evropské architektury vnitřní bezpečnosti.



Vedení vyšetřování a operativní činnosti v oblasti vymáhání práva jsou plně v kompetenci členských států EU. Evropská komise a agentury však přispívají k posílení spolupráce v oblasti vymáhání práva v EU. K tomu slouží zejména:

- **výměna informací**, zejména prostřednictvím právních předpisů (např. **Směrnice o používání údajů jmenné evidence cestujících (Passenger Name Record, PNR)** pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti), vytvořením a správou databází (SIS, VIS) či prostřednictvím databází Europolu;
- **podpora operativní spolupráce**, zejména prostřednictvím právních předpisů EU organizujících přeshraniční spolupráci mezi členskými státy EU, jako je společné vyšetřování přeshraniční trestné činnosti, společné hlídky, přeshraniční pronásledování nebo sledování;
- podpora aktivit členských států prostřednictvím **financování, odborné přípravy a výzkumu a inovací**.

### 11.3. Evropské agentury v oblasti justice a vnitřních věcí

V této oblasti oficiálně působí tyto agentury:

[Evropská jednotka pro justiční spolupráci v trestních věcech \(Eurojust\)](#) - Haag (Nizozemsko), byl vytvořena v roce 2002 s cílem posílit boj proti závažnému zločinu prostřednictvím užší soudní spolupráce v rámci EU. Skládá se z kolegia **27 národních členů** – zkušení soudci, státní zástupci nebo policisté z každé země EU s rovnocennými pravomocemi.

[Evropský policejní úřad \(Europol\)](#) - Haag (Nizozemsko), byl zřízen v roce 1994 se snahou o zlepšení spolupráce mezi policejními a donucovacími orgány zemí EU. Agenturou EU je od roku 2010 a jejím úkolem je pomáhat zemím EU předcházet mezinárodní trestné činnosti a terorismu a bojovat proti nim.

[Úřad evropského veřejného žalobce \(EPPO\)](#) – Lucemburk (Lucembursko), je novou unijní institucí zmocněnou vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie. Posílené spolupráce na zřízení EPPO se nyní účastní 24 členských států (neúčastní se Maďarsko, Irsko a Dánsko). Dne 1. listopadu 2019 se ujala funkce evropské nejvyšší žalobkyně Rumunka Laura Codruta Kövesi. Úřad tvoří kolegium evropských žalobců (1 za každý participující stát), svou činnost zahájil oficiálně od 1. června 2021.

[Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž \(Frontex\)](#) – Varšava (Polsko), byla zřízena v roce 2004 s cílem pomoci členským státům EU a zemím přidruženým k Schengenu chránit vnější hranice prostoru volného pohybu EU. V roce 2016 byla agentura rozšířena a modernizována a stala se Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž, čímž kromě řízení migrace dostala za úkol i správu hranic a získala větší odpovědnost v oblasti boje proti přeshraniční trestné činnosti. Součástí jeho mandátu se oficiálně staly taktéž pátrací a záchranné operace, pokud jsou zrovna zapotřebí v rámci ostrahy námořních hranic.

[Agentura EU pro otázky azylu \(EUAA\)](#) – Valletta (Malta). EUAA byla zřízena v roce 2022, kdy nahradila Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) a získala širší a posílený mandát.





EUAA poskytuje vnitrostátním orgánům zemí EU operativní a technickou podporu a pomáhá jim se školením odborníků, aby mohly provádět právní předpisy EU v oblasti azylu a sbližovat azylová řízení a podmínky přijímání. Úkolem agentury bude více podporovat spolupráci mezi členskými státy a třetími zeměmi, což přispěje k solidaritě mezi členskými státy a celkovému vnějšímu rozměru EU.

[Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů \(eu-LISA\)](#) – Talin (Estonsko), od 2012 poskytuje technickou podporu zemím EU v bezpečnostních otázkách. Spravuje rozsáhlé integrované informační systémy (VIS, SIS II, Eurodac).

[Evropský institut pro rovnost žen a mužů \(EIGE\)](#) – Vilnius (Litva), od roku 2010 realizuje výzkum a dává k dispozici údaje a osvědčené postupy, např. vypracovává studie a shromažďuje statistické údaje o rovnosti žen a mužů v EU, monitoruje, jak Evropská unie plní své mezinárodní závazky v oblasti rovnosti žen a mužů, bojuje proti násilí páchanému na ženách.

[Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost \(EMCDDA\)](#) – Lisabon (Portugalsko), poskytuje od 1993 orgánům EU a členským státům věcné, objektivní, spolehlivé a srovnatelné informace o drogách a drogové závislosti v Evropě a o jejich důsledcích, mj. provozuje **systém včasného varování** zaměřený na nové psychoaktivní látky.

[Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva \(CEPOL\)](#) – Budapešť (Maďarsko), od roku 2005 připravuje a organizuje výcvik policejních úředníků a zaměstnanců ostatních donucovacích orgánů.

[Agentura Evropské unie pro základní práva \(FRA\)](#) - Vídeň (Rakousko), od 2007 poskytuje nezávislé odborné poradenství, kterého mohou využít vnitrostátní i unijní orgány s rozhodovací pravomocí. Přispívá tak k tomu, že diskuse, politiky a právní předpisy v oblasti základních práv vycházejí z fundovaných podkladů a reálné situace. Zaměřuje se hlavně na tyto oblasti: diskriminace, přístup ke spravedlnosti, rasismus a xenofobie, ochrana údajů, práva obětí, práva dětí.



## 12. Fondy politiky soudržnosti, Nástroj pro oživení a odolnost a další přímo řízené programy EU

*Fondy politiky soudržnosti, sdílené řízení, přímo řízené programy, Nástroj pro propojení Evropy 2021 – 2027 (CEF), Nástroj pro oživení a odolnost (RRF), Nástroj pro technickou podporu (TSI)*

### Stručný přehled:

#### Fondy Evropské unie můžeme dělit na:

##### **Strukturální fondy (fondy politiky soudržnosti)**

- Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR)
- Evropský sociální fond+ (ESF)
- Fond soudržnosti (FS)
- Fond pro spravedlivou transformaci
- Evropský námořní, rybářský fond a akvakulturní fond (EMFAF)

##### **Přímo řízené programy EU**

- Nástroj pro oživení a odolnost (RRF)
- Nástroj pro propojení Evropy (CEF)
- Erasmus +
- Horizont Evropa
- TSI
- CERV
- A další: LIFE, REACT-EU, Digitální Evropa, EU4health

##### **Nástroje vnější spolupráce**

- Nástroj předvstupní pomoci (IPA)
- Nástroj evropského sousedství (ENI)
- Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI)
- Evropský fond pro udržitelný rozvoj plus (EFSD+)

##### **Fondy v oblasti vnitřních věcí**

- Azylový, migrační a integrační fond (AMIF)
- Fond pro vnitřní bezpečnosti
- Fond integrované správy hranic (IBMF) – Nástroj správy hranic a víz (BMVI)

##### **Fondy společné zemědělské politiky – Více informací kapitola 8 Společná zemědělská politika**

- Evropský zemědělský záruční fond (EZZF)
- Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV)

##### **Mezi další fondy EU patří např.**

- Fond solidarity Evropské unie (EUFS)
- Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EGF)
- Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD)



Fond pro integrovanou správu hranic  
Evropský obranný fond

Tato kapitola se blíže věnuje pouze fondům politiky soudržnosti a přímo řízeným programům EU (a to s větším důrazem na Nástroj pro oživení a odolnost).

### 12.1. Fondy politiky soudržnosti

Fondy politiky soudržnosti jsou **hlavními nástroji** investiční politiky EU (1 074,3 mld. EUR na období 2021 – 2027). Fondy politiky soudržnosti spravuje Evropská komise společně s v členskými státy EU (tzv. **sdílené řízení**).

#### Stručná historie politiky soudržnosti EU

Politika soudržnosti prošla od doby svého vzniku dlouhým vývojem – od politiky zaměřené na podporu regionů postižených útlumem těžkého průmyslu a na zaostalé venkovské regiony s nedostatečnými finančními prostředky po **jednu z nejdůležitějších politik EU**.

V roce 1958 vznikl Evropský sociální fond (ESF), o čtyři roky později Evropský zemědělský podpůrný a záruční fond (EAGGF) a roku 1975 Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR). V roce 1968 bylo zřízeno Generální ředitelství pro regionální politiku, které je odpovědné za politiku EU týkající se regionů a měst.

Vznik politiky soudržnosti se datuje do 70. let. Jednotný evropský akt (JEA) v roce 1986 zavedl legislativu pro integrovanou regionální politiku. **Hospodářská a sociální soudržnost** se stala jedním z cílů Společenství. Byly zavedeny **základní principy** politiky soudržnosti: princip koncentrace, programování, partnerství (komplementarity) a doplňkovosti (adicionality). Nové nástroje (Fond soudržnosti), instituce (Výbor regionů) a principy (subsidiarity a proporcionality) byly zavedeny **Maastrichtskou smlouvou** (od 1. listopadu 1993).

Politiku soudržnosti ovlivnilo přijetí **Lisabonské strategie** (březen 2000) s cílem vytvořit z EU do roku 2010 „nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomiku světa založenou na znalostech, schopnou udržitelného hospodářského růstu“ a rozšíření EU o 10 států (květen 2004), které s ohledem na průměrnou výši HDP na obyvatele mohly žádat o finanční prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti s nejvyšší možnou podporou



### 12.1.1. Programové období 2021-2027

#### Politika soudržnosti, fondy politiky soudržnosti

**Politika soudržnosti EU se v programovém období 2021–2027** zaměřuje na podporu hospodářské, sociální a územní konvergence prostřednictvím udržitelné hospodářské konkurenceschopnosti, výzkumu a inovací, digitální transformace, plnění cílů Zelené dohody pro Evropu a prosazování evropského pilíře sociálních práv. K dosažení svých cílů má politika soudržnosti **alokovaný rozpočet ve výši 373 mld. EUR**.

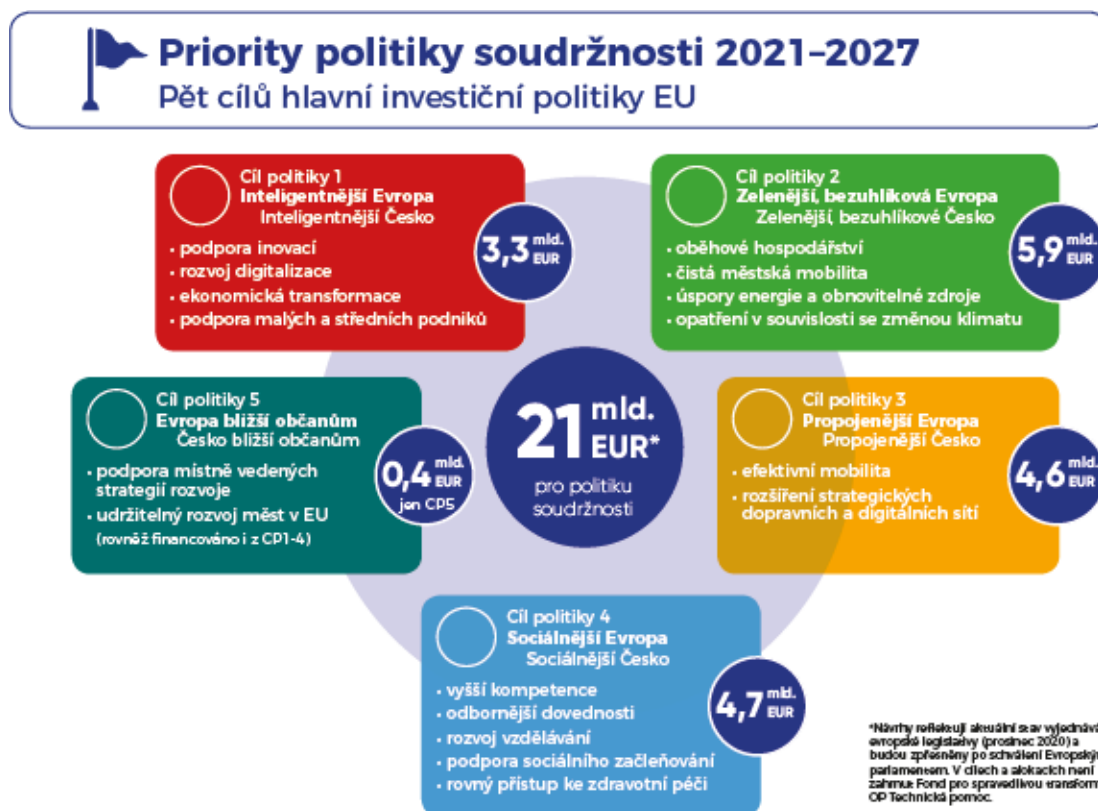
V programovém období 2021-2027 jsou fondy politiky soudržnosti primárně definovány Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/1060 (tzv. **Obecné nařízení**).

Mezi hlavní fondy politiky soudržnosti patří:

- [Evropský fond pro regionální rozvoj \(EFRR\)](#) - poskytuje investice do sociálního a hospodářského rozvoje všech regionů a měst EU
- [Evropský sociální fond plus \(ESF+\)](#) - podporuje pracovní místa a vytvoření prostředí pro spravedlivé sociální začlenění v zemích EU
- [Fond soudržnosti \(FS\)](#) - poskytuje investice do životního prostředí a dopravy v méně prosperujících zemích EU.
- [Fond pro spravedlivou transformaci \(FST\)](#) - nový fond politiky soudržnosti, je klíčovým prvkem Zelené dohody pro Evropu a prvním pilířem mechanismu pro spravedlivou transformaci. Jeho cílem je zmírnit sociální a ekonomické náklady přechodu na klimaticky neutrální ekonomiku
- Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond (ENRAF) - podporuje provádění společné rybářské politiky a námořní politiky EU
- Azylový, migrační a integrační fond (AMIF), Fond pro vnitřní bezpečnost (FVB) a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (NSHV) - zabývají se bezpečnostními opatřeními v rámci migrační a azylové politiky.

Podpora z EFRR, ESF+, FS, FST a ENRAF směřuje do **pěti politických cílů**:

- Inteligentnější Evropa
- Zelenější, bezuhlíková Evropa
- Propojenější Evropa
- Sociálněji Evropa
- Evropa bližší občanům.



### 12.1.2. ČR a fondy politiky soudržnosti

Prostředky z výše uvedených fondů politiky soudržnosti jsou v členském státě využívány prostřednictvím operačních programů. Základním zastřešujícím dokumentem pro čerpání finančních prostředků z fondů politiky soudržnosti je [Dohoda o partnerství](#). Priority a cíle jsou v Dohodě o partnerství uvedeny v obecnější rovině. Ty jsou pak podrobněji rozpracovány v programových dokumentech jednotlivých operačních programů.

[Dohoda o partnerství pro programové období 2021–2027](#) byla vládou ČR schválena dne 27. září 2021.

Pro ČR je alokováno z rozpočtu EU na politiku soudržnosti 21,1 mld. EUR v běžných cenách.

### Operační programy fondů politiky soudržnosti v ČR

V programovém období 2021–2027 fungují v ČR následující operační programy:

- **Doprava** (v gesci Ministerstva dopravy)
- **Integrovaný regionální operační program** (v gesci Ministerstva pro místní rozvoj)
- **Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost** (v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu)
- **Jan Amos Komenský** (v gesci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy)
- **Životní prostředí** (v gesci Ministerstva životního prostředí)
- **Spravedlivá transformace** (v gesci Ministerstva životního prostředí)
- **Zaměstnanost+** (v gesci Ministerstva práce a sociálních věcí)
- **Technická pomoc** (v gesci Ministerstva pro místní rozvoj)



- **Rybářství** (v gesci Ministerstva zemědělství)

### Přípravy na další programové období po roce 2027

V roce 2024 začaly probíhat první debaty a jednání na národní a evropské úrovni o podobě politiky soudržnosti po roce 2027. Změna geopolitické situace a potřeba zvyšovat evropskou konkurenceschopnost pravděpodobně povede ke snížení alokace fondů politiky soudržnosti v dalším programovém období ve prospěch nových priorit EU. Návrh legislativy pro politiku soudržnosti má být zveřejněn nejdříve v červnu či červenci 2025.

## 12.2. Přímo řízené programy

**Přímo řízené programy** jsou financovány přímo z rozpočtu EU. Spravuje je Evropská komise nebo specializované výkonné agentury. Finance z nich nejsou obvykle čerpány prostřednictvím národních operačních programů, ale na území členských států fungují tzv. národní kontaktní místa, která zajišťují propagaci programů, a zprostředkovávají pomoc žadatelům a příjemcům s otázkami souvisejícími s programy. Například Úřad vlády slouží jako národní kontaktní místo pro program Občané, rovnost, práva a hodnoty (CERV) a Nástroj pro technickou podporu (TSI), které jsou níže popsány podrobněji pro ilustraci obvyklého způsobu fungování přímo řízených programů.

Mezi významné přímo řízené programy EU se řadí:

- **Nástroj pro propojení Evropy (CEF)**
- **Erasmus +**
- **Horizont Evropa**
- **LIFE**
- **Digitální Evropa**

### 12.2.1. Nástroj pro oživení a odolnost (Recovery and Resilience Facility - RRF)

RRF je svým objemem největším přímo řízeným programem a je také největší částí **plánu obnovy EU** po pandemii Covid-19 – tzv. nástroje na podporu oživení *Next Generation EU* (NGEU). NGEU byl schválen v červenci 2020 na mimořádné Evropské radě v celkovém objemu až 806,9 mld. EUR (v běžných cenách<sup>41</sup>), a to nad rozsah Víceletého finančního rámce programového období 2021 – 2027, prostřednictvím emitace společných dluhopisů EU na mezinárodních finančních trzích.

V reakci na dopady ruské agrese vůči Ukrajině v oblasti energetické bezpečnosti, RRF byl v roce 2023 rozšířen o dimenzi plánu **REPowerEU**, který se zaměřuje na snížení závislosti na fosilních palivech, zejm. těch dovážených z Ruska. Pro tento účel došlo k navýšení alokace RRF mimo NGEU a to ze systému pro obchodování s emisemi – **EU ETS** a převodů z rezervy pro vyrovnání se s důsledky Brexitu (BAR).

Předmětem podpory z RRF je financování provádění strukturálních **reform** a projektů veřejných **investic** členských států zaměřených zejm. na **zelenou a digitální transformaci** i řešení výzev dle tzv. **specifických doporučení Rady** (*Country Specific Recommendations* –

<sup>41</sup> Tato částka je v běžných cenách. Odpovídá částce 750 miliard eur v cenách z roku 2018.



CSRs) v rámci tzv. evropského semestru (viz ot. č. 13). Všechna opatření (reformy a investice) navíc musí splňovat soulad s principem „významně nepoškozovat“ životní prostředí (*do no significant harm*; DNSH) a neobsahovat opakující se výdaje.

Oblast působnosti RRF je tvořena **šesti pilíři**: 1) **zelená** transformace; 2) **digitální transformace**; 3) inteligentní, udržitelný a inkluzivní **růst** vč. ekonomické soudržnosti, pracovních míst, produktivity, konkurenceschopnosti, VaVal a funkčního jednotného trhu se silnými malými a středními podniky; 4) sociální a územní **soudržnost**; 5) zdravotnictví, ekonomická, sociální a institucionální **odolnost** vč. ohledu na zvýšení schopnosti reakce a připravenosti na krizi; 6) politiky pro „**příští generaci**“, děti a mládež vč. vzdělávání a dovedností.

Čerpání prostředků této finanční podpory probíhá prostřednictvím tzv. **plánu pro oživení a odolnost** (*Recovery and Resilience Plan*, RRP). V ČR tento RRP představuje tzv. Národní plán obnovy (NPO). NPO tvoří komplexní a soudržný soubor reforem a investic. Jeho posouzení provádí Evropská komise a poté je schvalován Radou EU přijetím jejího prováděcího rozhodnutí (*Council Implementing Decision*, CID). NPO (český RRP) připravilo MPO ve spolupráci s Úřadem vlády – Sekcí pro evropské záležitosti a gesčně příslušnými ministerstvy coby tzv. vlastníky komponent (plánu).

Finanční podpora z RRF je poskytována ve formě **grantů** a doplňujících dobrovolných zvýhodněných **půjček**. Není stanoveno žádné povinné národní spolufinancování. RRF je nástroj založený na výkonu, proto alokace pro daný členský stát (tzv. finanční příspěvek – „národní obálka“) je stanovena na základě *ex ante* doloženého **odhadu nákladů** (nikoli *ex post* dle skutečných výdajů).

Finanční podpora z RRF je členským státům vyplácena ve splátkách na základě uspokojivého splnění předem domluvených **milníků a cílů** - stanovených v CID. Schválenou finanční podporu Evropská komise vyplácí po kladném posouzení splnění **milníků a cílů** plánu, a to pouze do konce roku 2026.

Nařízení o RRF je platné od roku 2021 a v roce 2023 bylo „novelizováno“ v reakci na dopady válečné agrese Ruské federace vůči Ukrajině. V jejím kontextu představila Evropská komise tzv. **plán REPowerEU pro snížení závislosti energetiky** EU zejm. na importu fosilních paliv z Ruska. Za účelem naplňování těchto cílů byla zajištěna **dodatečná finanční podpora z RRF** získaná dražbou emisních povolenek ETS<sup>42</sup> a to ve formě grantů určených výlučně na opatření nové **speciální REPowerEU kapitoly** doplňující RRP.

V kontextu plánu **REPowerEU** tak byly cíle RRF rozšířeny o zvýšení odolnosti, bezpečnosti a udržitelnosti energetického systému EU prostřednictvím potřebného **snížení závislosti na fosilních palivech a diverzifikace dodávek energie** na úrovni Unie, včetně zvýšení využívání obnovitelných zdrojů energie, energetické účinnosti a kapacity pro skladování energie.

Pro představu, celková finální alokace RRF je zhruba **650 mld. EUR** (v běžných cenách) - **359 mld. EUR** na **granty** celkem (338 mld. EUR granty z NGEU a nadto dodatečné granty pro REPowerEU) a **291 mld. EUR** na **půjčky** z NGEU.

<sup>42</sup> Evropský systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů





Alokace RRF pro ČR, tedy NPO aktuálně dosahuje přibližně 9,2 mld. EUR celkem - cca 8,4 mld. EUR v **grantech** (7,7 mld. EUR z NGEU a z dodatečných grantových prostředků RRF pro REPowerEU pak cca 736 mil. EUR) a 818 mil. EUR coby **půjčka** z NGEU.

### 12.2.2. Nástroj pro technickou podporu (TSI)

**Nástroj pro technickou podporu** (*Technical Support Instrument*, TSI) poskytuje technickou asistenci coby pomoc veřejným institucím (ministerstvům či dalším ústředním orgánům veřejné správy) členských států EU při přípravě a provádění reforem. Celková alokace TSI je zhruba 864 mil. EUR (v běžných cenách) pro programové období 2021 – 2027.

V rámci nástroje TSI vybírá Evropská komise projekty členských států k podpoře, následně pak u těchto vybraných projektů příslušného dodavatele požadovaných výstupů projektu, s nímž uzavírá smlouvu, a sama také projekt finančně řídí v úzké koordinaci s příslušným příjemcem podpory z daného členského státu.

### 12.2.3. Občané, rovnost, práva a hodnoty (CERV)

Program Občané, rovnost, práva a hodnoty (Citizens, Equality, Rights and Values – CERV) je iniciativou Evropské unie zaměřenou na ochranu a podporu základních práv, hodnot a demokracie. ÚV ČR plní roli Národního kontaktního místa tohoto přímo řízeného programu.

Program má čtyři hlavní pilíře: **Hodnoty Unie** (ochrana evropských hodnot), **Rovnost, práva a genderová rovnost** (podpora rovnosti a zákazu diskriminace), **Angažovanost a účast občanů** (zapojení občanů do demokratického života EU) a **Daphne** (boj proti násilí, včetně genderového). Program CERV se zaměřuje na podporu organizací občanské společnosti, neziskových organizací, měst, obcí, jejich výborů pro partnerství a sdružení místních orgánů. Cílem programu je také posilovat spolupráci mezi státy.

Celková alokace pro programové období 2021–2027 činí 1,55 mld EUR v běžných cenách.

#### Dodatečné zdroje informací:

Obecné nařízení: nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=cs>)

Nařízení o společných ustanoveních: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060&qid=1633040173261>)

Nástroj pro oživení a odolnost - web Evropské komise

([https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_cs](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_cs))

Národní plán obnovy ČR – web MPO





[\(https://www.planobnovy.cz/\)](https://www.planobnovy.cz/)

Nástroj pro technickou podporu – web Úřadu vlády

[\(https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/podpora-strukturalnich-reforem/program-na-podporu-strukturalnich-reforem--174689/\)](https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/podpora-strukturalnich-reforem/program-na-podporu-strukturalnich-reforem--174689/)



## 13. Koordinace hospodářských politik EU

*Evropský semestr, doporučení Rady EU, národní program reforem, střednědobý fiskálně-strukturální plán, Pakt o stabilitě a růstu*

V reakci na dopady hospodářské a finanční krize, která začala v letech 2007-2008, zavedla EU soubor pravidel, jejichž cílem je **odhalovat a korigovat problematické hospodářské trendy** a předcházet jim.

Jedná se například o:

- nadměrné schodky veřejných financí nebo
- úrovně veřejného dluhu, které mohou zbrzdit růst a ohrozit stabilitu hospodářství.

Hlavním mechanismem správy ekonomických záležitostí EU je **evropský semestr**, tedy **systém EU pro koordinaci hospodářských (a sociálních) politik**. Dle Lisabonské smlouvy musí země EU pohlížet na své hospodářské politiky jako na záležitost společného zájmu a koordinovat je v rámci Rady.

### 13.1. Evropský semestr

Evropský semestr je cyklus koordinace hospodářské, rozpočtové a sociální politiky v EU. Těžiště cyklu spočívá v přibližně první polovině každého kalendářního roku – z toho vyplývá název semestr. Členským státům EU jsou poskytnuty pokyny, které mají být vzaty v potaz, než přijmou politická rozhodnutí na vnitrostátní úrovni. Tyto pokyny se poskytují v kontextu Paktu o stabilitě a růstu a postupu při makroekonomické nerovnováze.

Týkají se tří okruhů koordinace hospodářských politik:

- Strukturálních reforem se zaměřením na podporu růstu a zaměstnanosti,
- fiskálních politik s cílem zajistit udržitelnost veřejných financí v souladu s Paktem o stabilitě a růstu,
- zamezení nadměrné makroekonomické nerovnováze.

**Průběh evropského semestru:**

- Během podzimu Evropská komise zveřejní svou roční strategii pro udržitelný růst (*Annual Sustainable Growth Strategy*), která nastiňuje obecné hospodářské priority pro EU pro nadcházející rok.
- Do konce dubna vypracovávají členské státy střednědobé fiskálně-strukturální plány (s působností zpravidla na 4 roky) či pravidelné výroční zprávy o plnění těchto plánů (tzv. *Annual Progress Report*)
- Na základě komplexního vyhodnocení hospodářské situace v každé zemi potom EK navrhne pro každou zemi specifická politická doporučení (*Country Specific Recommendations*) a také analytické zprávy o



jednotlivých členských státech, tzv. *Country Reports*

- Tato doporučení se projednají v Radě EU, odsouhlasí je červnová Evropská rada a potom je s konečnou platností přijme Rada EU.

Očekává se, že země EU zohlední doporučení ve svých rozpočtových a politických plánech pro následující rok a budou je v nadcházejících 12 měsících provádět.

#### **Změny v evropském semestru:**

Cyklus evropského semestru byl významným způsobem upraven, aby mohl sloužit jako rámec pro implementaci **Nástroje pro oživení a odolnost** RRF (viz pod. ot. č. 12). Evropský semestr je obvykle zahájen zveřejněním Roční analýzy udržitelného růstu (ASGS), která stanovuje politické priority pro nadcházející ročník evropského semestru (vč. implementace RRF). Zavedené zprávy o jednotlivých členských státech (tzv. Country Report) jsou publikovány v rámci jarního balíčku společně s návrhem specifických doporučení pro jednotlivé ČS (tzv. *Country Specific Recommendations*).

### **13.2. Dlouhodobé zastřešující strategie hospodářské politiky EU**

**Lisabonská strategie** (2000 –2010) měla za cíl do roku 2010 zvýšit ekonomický růst a dosáhnout vyšší míry zaměstnanosti, a to prostřednictvím znalostní ekonomiky a vyrovnat se tak světovým konkurentům. Následně, Barrosova Komise v roce 2005 zaměřila strategii primárně na dva cíle: dosáhnout vyššího a trvalého růstu a vytvářet více pracovních míst.

**Strategie Evropa 2020** (2010–2020) reagovala na hospodářskou a finanční krizi z konce nultých let 21. stol. Jednotlivé členské státy si stanovily své konkrétní měřitelné cíle, které byly pravidelně vyhodnocovány.

**Zelená dohoda pro Evropu** je sdělení EK, které nové kolegium komisařů představilo na počátku svého mandátu (v prosinci 2019). Cílem je v reakci na postupující změnu klimatu dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality EU, což znamená zásadní transformaci celé ekonomiky a společnosti EU. Ze Zelené dohody následně vychází řada legislativních návrhů a dalších dokumentů. Například pro oblast zaměstnanosti a sociální politiky ji doplňuje Akční plán Evropského pilíře sociálních práv (z roku 2021; samotný Evropský pilíř sociálních práv byl přijat v roce 2017).

### **13.3. Doporučení Rady EU pro ČR**

#### **Doporučení z roku 2024:**

1. *Včas předložit střednědobý fiskálně-strukturální plán. V souladu s požadavky reformovaného Paktu o stabilitě a růstu omezit růst čistých výdajů v roce 2025 na míru, která je v souladu mimo jiné se zachováním schodku veřejných financí pod referenční hodnotou 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě a udržení veřejného dluhu na omezitelné úrovni ve střednědobém horizontu. Přijmout opatření k zajištění dlouhodobé fiskální udržitelnosti důchodového systému. Omezit faktory v oblasti daní a dávek, které odrazují rodiče od návratu do zaměstnání, s cílem podpořit vyšší účast žen na trhu*



*práce. Zlepšit pobídky, které motivují osoby v předdůchodovém věku, aby dále pracovaly. Podniknout kroky ke zvýšení příjmů z periodických daní z nemovitostí.*

- 2. Posílit správní kapacitu pro správu plánu pro oživení a odolnost, urychlit investice a udržet dynamiku provádění reforem. Řešit relevantní výzvy, a tím umožnit průběžnou, rychlou a účinnou realizaci plánu pro oživení a odolnost, včetně kapitoly REPowerEU, která zajistí dokončení reforem a investic do srpna 2026. Urychlit provádění programů v rámci politiky soudržnosti. V souvislosti s přezkumem těchto programů v polovině období se nadále zaměřovat na dohodnuté priority, přijmout opatření k lepší mobilizaci zdrojů soukromého sektoru, mimo jiné využíváním inovativních finančních nástrojů, a zároveň zvážit příležitosti pro zvýšení konkurenceschopnosti, které nabízí Platforma strategických technologií pro Evropu.*
- 3. Posílit schopnost české veřejné správy přilákat, udržet si a rozvíjet talenty, zejména pokud jde o analytické, manažerské a IT dovednosti. Omezit resortismus a posílit strategické řídicí kapacity, aby se zlepšila soudržnost napříč politikami. Podporovat spolupráci mezi obecními správami, mimo jiné poskytováním podpory na budování správních kapacit se zaměřením na strukturálně postižené regiony.*
- 4. Podpořit inovace zlepšením transferu technologií z akademické obce do podniků, podporou vytváření odštěpených společností a začínajících podniků a zvýšením účasti na terciárním vzdělávání. Posílit konkurenceschopnost ekonomiky řešením nesouladu mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi, zjednodušením uznávání zahraničních kvalifikací a zvýšením účasti nedostatečně zastoupených skupin na trhu práce.*

### 13.4. Nová pravidla správy hospodářských záležitostí

Dne 26. 4. 2023 zveřejnila Evropská komise (EK) legislativní návrhy na provedení nejkomplexnější reformy pravidel EU pro správu ekonomických záležitostí od doby po hospodářské a finanční krizi před více než dekádou. Hlavním cílem těchto návrhů bylo **posílit udržitelnost veřejného dluhu a podporovat inkluzivní a udržitelný růst** ve všech členských státech prostřednictvím reforem a investic. Podstatou navrhované bylo v obecné rovině:

- 1) Zjednodušit správu ekonomických záležitostí,
- 2) zlepšit národní „ownership“ členských států,
- 3) zvýšit důraz na střednědobý horizont. Dohody nad těmito legislativními návrhy bylo dosaženo v rámci trialogů v únoru 2024 a schváleny byly v dubnu 2024.

Konkrétně se změny projeví v rámci evropského semestru především v podobě **nahrazení Národního programu reforem a Konvergenčního** (resp. Stabilizačního) programu **tzv. střednědobým fiskálně-strukturálním plánem**. Členské státy předkládají plány stanovující jejich: 1) fiskální cíle a 2) prioritní reformy a investice na období (minimálně) 4 let. Postup přípravy a následného posouzení a schválení plánu je velmi podobný mechanismu, který se již uplatňuje v rámci Nástroje pro oživení a odolnost (RRF).



### 13.5. Fiskálně-strukturální plán

ČS navrhuje a předkládají plány stanovující jejich: 1) **fiskální cíle** a 2) **prioritní reformy a investice** na období (minimálně) 4 let. Postup přípravy a následného posouzení a schválení plánu je velmi **podobný mechanismu, který se již uplatňuje v rámci Nástroje pro oživení a odolnost (RRF)**. V rámci přípravy plánu se tedy předpokládá **technický dialog mezi ČS a EK**. ČS předloží plán **do konce dubna**, přičemž (obdobně jako v případě RRF **EK tento plán posuzuje** do 6 týdnů od jeho předložení a následně plán (do 6 týdnů od posouzení ze strany EK) **schvaluje Rada EU** a stanovuje tak pro ČS tzv. **dráhu čistých výdajů** (*net expenditure path*), která představuje víceletou trajektorii čistých výdajů ČS pokrývajících období minimálně 4 let.

ČS by následně každý rok měl předkládat **zprávu o pokroku v implementaci plánu** a to nejpozději do 30. dubna. Vedle fiskální roviny se mají plány zaměřovat i na popis realizace reforem a investic reagujících na **výzvy identifikované v rámci evropského semestru** (mj. specifická doporučení Rady – CSRs) a také **společné priority EU**.

Historicky **první fiskálně-strukturální plán ČR** byl vypracován Ministerstvem financí a Úřadem vlády ve spolupráci s rezorty. Vláda tento plán schválila dne 16. 10. 2024.

### 13.6. Pakt o stabilitě a růstu

Je obecně závazný pro všechny členské státy, některá opatření (hlavně sankce) jsou ale uplatnitelná pouze na členy eurozóny. Cílem Paktu je chránit zdravé veřejné finance. Byl přijat v roce 1997 a v průběhu let byl postupně doplňován, např. Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě z roku 2012. Zjednodušeně, dle Paktu musí členské státy prokazovat zdravé veřejné finance a splňovat 2 kritéria:

- schodek rozpočtu nesmí překročit 3 % HDP,
- veřejný dluh (státní dluh a dluh veřejných institucí) nesmí překročit 60 % HDP.

**Preventivní větev** → zajišťuje, aby rozpočtová politika zemí EU byla vedena udržitelným způsobem a předcházelo se nadměrným deficitům. Členské státy mají stanoven střednědobý rozpočtový cíl pro cyklicky očištěný podíl deficitu na HDP, od něhož by se neměly odchýlit, jinak musí přijmout nápravná opatření. Je-li zjištěno vážné porušení pravidel evropské rozpočtové politiky, Komise může požádat o přepracování rozpočtového návrhu.

**Nápravná složka** → stanoví, jak by ČS měly postupovat v případě, že je jejich veřejný dluh nebo schodek rozpočtu považován za nadměrný. Uvalení pokuty zemím eurozóny až ve výši 0,2 %; 0,5 % HDP, pokud opakovaně poruší pravidla. Všechny členské státy mohou navíc mít suspendován příliv peněz ze strukturálních a investičních fondů.

V souvislosti s pandemií COVID-19 došlo v březnu 2020 k aktivaci tzv. únikové doložky a tedy *de facto* dočasnému pozastavení aplikace Paktu o stabilitě a růstu.



**Dodatečné zdroje informací:**

Rada EU, Evropský semestr (<http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/european-semester/>)

Komise: Evropský semestr ([http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_cs.htm))

Rada EU: Rámec správy ekonomických záležitostí  
(<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/economic-governance-framework/>)

Úřad vlády, Hospodářské politiky EU (<https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/hospodarske-politiky-eu/hospodarske-politiky-eu-193919/>)



## 14. Eurozóna: mechanismy a fungování

*Hospodářská a měnová unie, Eurokupina, Evropská centrální banka, Evropský mechanismus stability, Maastrichtská kritéria*

**Hospodářská a měnová unie** je další stupeň integrace po zavedení vnitřního trhu. Účastní se jí na základě Maastrichtské smlouvy (1993) všechny členské státy EU.

**Eurozóna** je skupina ČS, které v rámci hospodářské a měnové unie postoupily v integraci dále a přijaly společnou měnu euro. V současnosti je v eurozóně 20 ČS z celkových 27. Členské státy eurozóny však představují (zvláště po odchodu Spojeného království z EU) drtivou většinu populace a hospodářského výkonu EU, což se odráží i v politické síle eurozóny. Počet obyvatel eurozóny je cca 350 mil., což více než populace Spojených států amerických.

### 14.1. Instituce eurozóny

Na fungování eurozóny mají zásadní dopad rozhodnutí institucí společných pro celou EU (Evropská komise, Evropská rada, Rada EU, Evropský parlament atd.). Vzhledem ke specifickým potřebám států platících společnou měnou se však postupně ustavily specifické platformy eurozóny. Některá jejich jednání probíhají v užším formátu za účasti pouze ČS eurozóny, ale v posledních letech řada jejich jednání probíhá v inkluzivním formátu za účasti (s hlasem poradním) i ČS EU, které nejsou členy eurozóny.

- **Summit eurozóny** – též „eurosummit“ složením odpovídá Evropské radě, tedy předsedové vlád nebo prezidenti států eurozóny. Určuje hlavní směry politiky eurozóny.
- **Eurokupina** – zasedání ministrů financí eurozóny. Eurokupina zasedá obvykle jednou měsíčně v předvečer zasedání Rady EU ve formátu ECOFIN. Stálý předseda Eurokupiny je volen na 2,5 roku.
- **Pracovní skupina Eurokupiny** – uskupení připravující jednání Eurokupiny, účastní se např. náměstci ministrů financí.

#### 14.1.1. Evropská centrální banka (ECB)

Centrální banka eurozóny a institucí EU se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem. **Hlavním cílem ECB** je udržovat cenovou stabilitu, tedy dbát na to, aby nedocházelo k znehodnocení eura a zachovala se **cenová stabilita**, která je definována jako meziroční inflace mírně nižší než 2 % ve střednědobém horizontu. Společně s národními centrálními bankami eurozóny tvoří **Eurosystém** a provádí měnovou politiku v eurozóně.

#### 14.1.2. Evropský mechanismus stability (ESM)

ESM navazuje na předchozí dva mechanismy, které si členské státy eurozóny zřídily k poskytování pomoci svým členům v době hospodářské a finanční krize: **Evropský mechanismus finanční stabilizace** a **Evropský nástroj finanční stability**.



Finální verze mezivládní Smlouvy o zřízení ESM byla podepsána v **únoru 2012**. ESM působí jako **nadnárodní finanční instituce**. ESM je oprávněn **vypůjčovat si na kapitálových trzích** za účelem provádění svých operací. Jedním ze základních principů pro čerpání finanční pomoci z ESM je **plnění stanovených opatření nápravného programu**.

#### 14.1.3. Bankovní unie

**Bankovní unie EU je systém postupně budovaný v reakci na krizi, která začala v letech 2007 a 2008.** Tvoří ji (vedle společného základu harmonizovaných pravidel) tři pilíře:

- jednotný bankovní dohled (vykonávaný ECB ve spolupráci s vnitrostátními orgány),
- jednotné řešení bankovních krizí (s využitím Jednotného fondu pro řešení krizí, který jako svoji pojistku může využít ESM),
- společné pojištění vkladů klientů bank (tento pilíř dosud není dokončen).

Účast v bankovní unii je povinná pro státy eurozóny. Stát se členem bankovní unie mohou i další ČS EU, navázání „úzké spolupráce“ s ECB. Tuto možnost dosud využily ČS z jihovýchodní Evropy (Chorvatsko a Bulharsko) jako součást jejich procesu přibližování se eurozóně a přijetí eura.

#### 14.2. Přistoupení k eurozóně a Maastrichtská kritéria konvergence

Všechny současné ČS, které neplatí eurem, se (s výjimkou Dánska) zavázaly, že přijmou společnou měnu euro, ale není stanoveno, do kdy tak mají učinit. Pro přijetí eura musí země splnit stanovená kritéria (Maastrichtská kritéria konvergence):

- kritérium dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí: nesmí podléhat rozhodnutí Rady EU, že má nadměrný rozpočtový schodek;
- veřejný deficit: poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) v tržních cenách nesmí překročit 3 %;
- hrubý veřejný dluh: poměr veřejného vládního dluhu v tržních cenách k HDP nesmí překročit 60 %;
- musí prokazovat udržitelný stupeň cenové stability a průměrnou míru inflace pozorovanou během období jednoho roku před přezkoumáním, která o více než 1,5 procentního bodu nepřesahuje 3 země EU, které dosáhly nejlepších výsledků, pokud jde o cenovou stabilitu;
- musí mít dlouhodobou nominální úrokovou sazbu, která o více než 2 procentní body nepřesahuje 3 země EU, které dosáhly nejlepších výsledků, pokud jde o cenovou stabilitu (jeho dlouhodobá úvěrová sazba je maximálně jen o 2 % vyšší než v cenově nejstabilnějších státech);
- musí dodržovat normální flukтуаční rozpětí stanovené mechanismem směnných kurzů (mechanismus ERM II), aniž by byl směnný kurz vystaven silným tlakům, po dobu nejméně 2 roky před přezkoumáním: povinnost států účastnit se alespoň 2 roky ERM II.





Dánsko má výjimku z povinnosti přijmout euro, ale účastní se dobrovolně mechanismu ERM II.

#### 14.2.1. Přijetí eura v ČR

Současná vláda premiéra Fialy ve svém aktualizovaném programovém prohlášení z 1. března 2023 uvádí, že umožní vést účetnictví a daňovou evidenci v eurech. A dále, že prověří přínosy a rizika vstupu ČR do ERM II z pohledu veřejných financí a celé ekonomiky. Avšak, žádný termín přijetí eura v ČR není nyní stanoven. Ministerstvo financí spolu s Českou národní bankou a dalšími institucemi jednou za několik let připravují analýzu výhod a nevýhod vstupu ČR do bankovní unie (před přijetím eura). Dosavadní analýzy doporučovaly do bankovní unie zatím nevstupovat.

#### Dodatečné zdroje informací:

Euroskop: (<https://www.euroskop.cz/674/781/clanek/hospodarska-a-menova-unie/>)

Euroskop: (<https://www.euroskop.cz/318/sekce/zakladni-informace-o-eurozone/>)

Evropská komise: ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/emu/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_cs.htm))

Evropská centrální banka:  
([https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.c\\_r201805.en.html#toc1](https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.c_r201805.en.html#toc1))

Ministerstvo financí ČR:  
(<http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/zachranne-mechanismy>)  
(<http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/evropska-centralni-banka/ridici-organy-ecb>)



## 15. Víceletý finanční rámec a rozpočet Evropské unie

*Víceletý finanční rámec; roční rozpočet EU; vlastní zdroje; příjmy rozpočtu; vyjednávání VFR nástroj na podporu oživení Next Generation EU*

### 15.1. Vyjednávací proces VFR

VFR je součástí komplexního balíčku, který zahrnuje roční výdajová ustanovení, systém vlastních zdrojů EU a rovněž sadu specifických sektorových právních předpisů, které definují podmínky způsobilosti a kritéria pro přidělování finančních prostředků pro programy EU. Různé prvky tohoto rozpočtového systému jsou vyjednávány v oddělených procesech a dle rozdílných pravidel. Tím se pro členské státy otevírají různé možnosti participace, vlivu a rozhodovacích pravomocí. Jejich provázanost však rovněž tvoří základ pro vysoce komplexní, často netransparentní a v konečném důsledku neuspokojivý kompromisní výsledek rozpočtového vyjednávání.

Návrh nařízení o víceletém finančním rámci **vypracovává Evropská komise**. Klíčová rozhodnutí vyjednávání jsou činěna na **zasedáních Evropské rady**, přičemž zásadní roli hraje **aktuální předsednictví Rady**, které zaštiťuje vyjednávací proces a vymezuje prioritní body pro návrh VFR ze strany ER. Další vyjednávání se posouvá na půdu **Rady pro obecné záležitosti (GAC)**, příp. Rady ECOFIN. Jednání v rámci Rady se uskutečňuje na třech úrovních: technické (pracovní skupiny), velvyslanecké (COREPER) a ministerské (Rada). Rada o konečné podobě rozhoduje dle **zvláštního legislativního postupu jednomyslně po souhlasu absolutní většiny v EP** (možnost užití *passerelly*). Parlament může v rámci postupu souhlasu postoj Rady schválit, nebo zamítnout, nemůže v něm však provádět změny.

Samotný VFR se skládá ze dvou základních legislativních předpisů – **nařízení o víceletém finančním rámci a rozhodnutí o vlastních zdrojích**. S víceletým rámcem dále úzce souvisejí legislativní předpisy stanovující podrobná pravidla pro fungování jednotlivých rozpočtových nástrojů (kohezní politika, společná zemědělská politika, migrační a azylový fond, Erasmus+, Horizont Europe atd.) – **tzv. sektorová legislativa**.

Sektorovou legislativu zpravidla přijímají Rada a Evropský parlament řádným legislativním postupem.

### 15.2. Výdaje Unie a struktura rozpočtu

VFR stanovuje stropy prostředků pro závazky a platby pro celé plánovací období a zároveň určuje limity v jednotlivých rozpočtových kapitolách. Rozpočet však zároveň vyžaduje flexibilitu, aby bylo možné vypořádat se s nepředvídanými potřebami (jako jsou krize a mimořádné události) i se změnami okolností. Součástí VFR jsou proto rezervy a „zvláštní nástroje“, které mají zajistit, že i za nepředvídaných okolností lze peníze použít tam, kde jich je nejvíce zapotřebí, a tehdy, kdy je jich nejvíce zapotřebí.

Výdaje EU jsou tedy členěny do širokých kategorií, tzv. okruhů (*headingy*), které odpovídají unijním prioritám a oblastem činnosti. Výdaje zajišťují financování programů a opatření ve

všech oblastech politiky EU, od zemědělské a regionální politiky po výzkum, podnikání a vesmír.

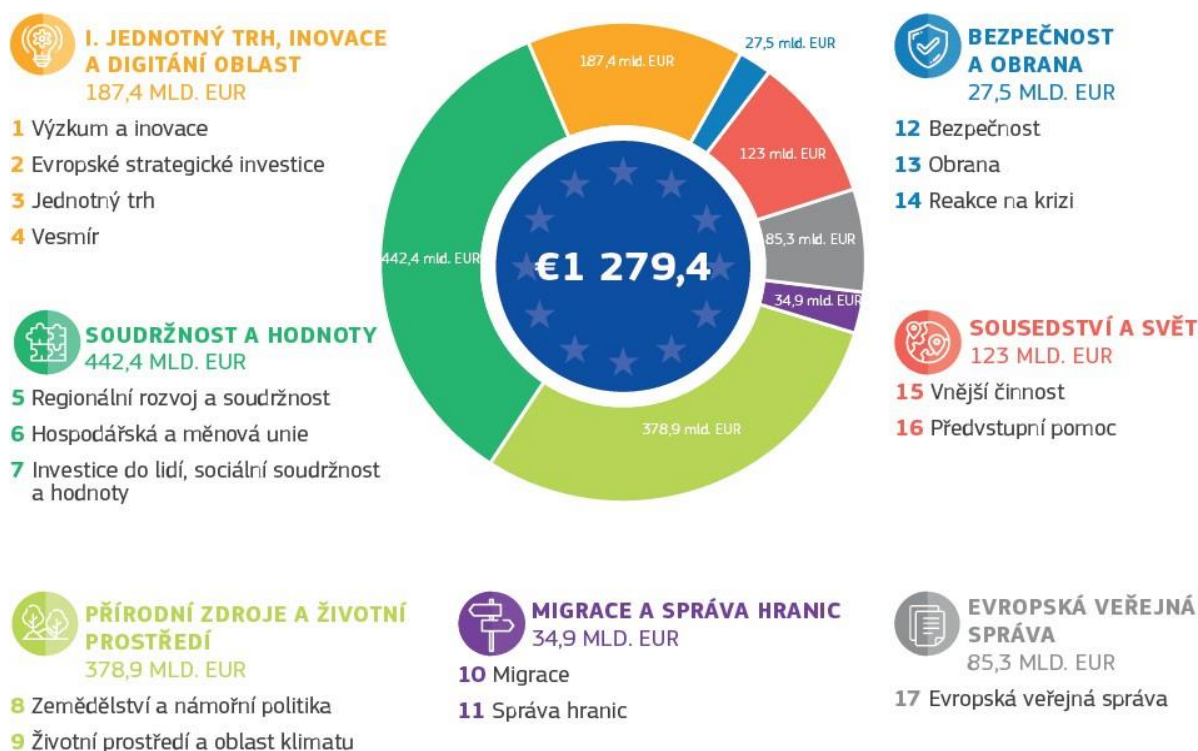
### 15.2.1. VFR na období 2021–2027

Komise v květnu 2018 předložila návrh nového dlouhodobého rozpočtu. Počátečním problémem, se kterým se musela Komise při návrhu nového VFR vypořádat, bylo snížení prostředků v důsledku **odchodu Velké Británie z EU**. Od začátku se počítalo s tím, že se Velká Británie nového VFR po roce 2020 účastnit nebude. Odchod Británie z EU totiž způsobí příjmový propad o **cca 75 miliard EUR**.

Komise pro VFR na období 2021–2027 navrhla strop pro prostředky na závazky ve výši 1 134,6 miliardy EUR ve stálých cenách roku 2018 (1,11 % HND EU), a odpovídající strop plateb ve výši 1 104,8 miliardy EUR ve stálých cenách roku 2018 (1,08 % HND EU).

Dle návrhu dochází ke snížení počtu programů z 58 na 37, finanční zdroje se spojují do nových integrovaných programů a využívání finančních nástrojů by mělo být jednodušší. Nový návrh rozpočtu přichází s důležitými změnami oproti minulému programovému období a investicemi reaguje na aktuální priority a výzvy, mezi které patří např. výzkum a inovace, mládež, digitální ekonomiky, životní prostředí, rozvojová pomoc, správa hranic či bezpečnost a obrana.

Politika soudržnosti a společná zemědělská politika zůstávají i nadále největšími programy dlouhodobého rozpočtu. Oproti předcházejícímu VFR jsou výdaje členěny do 7 kapitol:



Obrázek 1 Nový víceletý finanční rámec na období 2021–2027 1 279,4 mld. € v běžných cenách



### 15.2.2. Víceletý finanční rámec a plán obnovy po dohodě lídrů v červenci 2020

Finální dohoda mezi Radou a Evropským parlamentem z prosince 2020 umožnila přijmout nařízení<sup>43</sup>, které stanovuje VFR 2021-2027 pro 27 členských států ve výši 1 074,3 miliardy EUR (v cenách roku 2018). Spolu s nástrojem na podporu oživení Next Generation EU (NGEU) ve výši 750 miliard EUR disponuje EU v tomto období bezprecedentními prostředky v celkové výši 1,8 bilionu EUR na podporu oživení po pandemii covidu-19 a dlouhodobých priorit EU napříč různými oblastmi. **Cílem je plně využít potenciál rozpočtu EU mobilizovat investice a předsunout finanční podporu do prvních let obnovy.**

Nástroj NGEU byl schválen doplňkově k VFR 2021-2027 jako jednorázový, časově omezený krizový nástroj v objemu 750 mld. EUR, které si EK vypůjčí na finančních trzích se zárukou rozpočtu EU. Tyto prostředky pak v letech 2021-2024 prostřednictvím rozpočtu EU posílí vybrané rozpočtové kapitoly a nástroje, případně budou z menší části poskytnuty ve formě výhodných půjček pro členské státy.

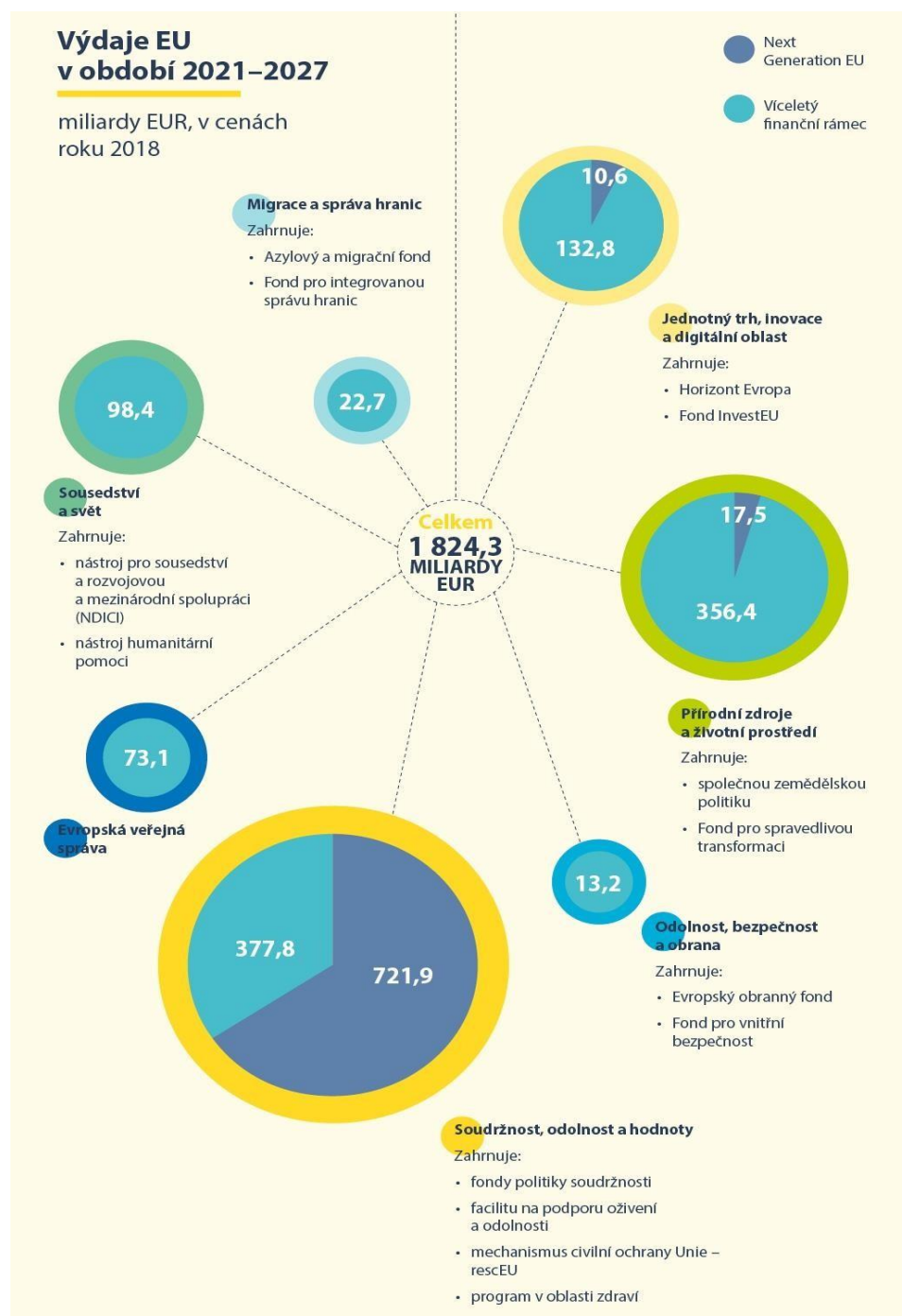
Nejdůležitější nástroje NGEU:

- **Nástroj pro oživení a odolnost (RRF)** představuje hlavní komponentu NGEU, s největším podílem alokace – přibližně 90 % celkového NGEU, což odpovídá zhruba 672,5 mld. EUR. Tento nástroj poskytuje finanční podporu členským státům při implementaci strukturálních reforem a veřejných investic. Prostředky jsou čerpány na základě realizace národních plánů obnovy a odolnosti, které členské státy předložily v rámci evropského semestru. Finanční podpora zahrnuje granty i půjčky a je úzce propojena s cíli zelené a digitální transformace.
- **Balíček REACT-EU** doplnil stávající programy politiky soudržnosti o dodatečných 55 mld. EUR z NGEU. Program měl za cíl poskytnout v období 2020–2023 podporu regionům nejvíce zasaženým pandemií a posílit odolnost evropských ekonomik.
- **Program EU4Health** byl vytvořen jako reakce na zdravotní krizi způsobenou pandemií covidu-19. S rozpočtem 5,1 mld. EUR má za cíl posílit zdravotnické systémy členských států, zlepšit připravenost na budoucí zdravotní hrozby a podpořit výzkum a inovace v oblasti zdravotnictví.

Hlavními výzvami pro stávající období zůstávají zelená a digitální transformace: Komise Ursuly von der Leyen začlenila opatření v oblasti klimatu do všech hlavních výdajových programů EU s tím, že na cíle v oblasti klimatu by se mělo vynakládat alespoň 30 % výdajů EU.

V kontextu ambiciózních závazků ke klimatické neutralitě EU do roku 2050 Komise vytvořila **Fond pro spravedlivou transformaci**. Jeho cílem je zmírnit nepříznivé účinky klimatické transformace tím, že podpoří nejvíce postižená území a nejvíce dotčené profese. S navýšením alokace ze NGEU fond disponuje celkově 37,5 mld. EUR.

<sup>43</sup> [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Narizeni\\_2021\\_Narizeni-Rady-EU-Euratom-2020-2093.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Narizeni_2021_Narizeni-Rady-EU-Euratom-2020-2093.pdf)



Obrázek 2VFR 2021-2027 + NGEU



### 15.2.3. Klíčové priority ČR

Hlavními prioritami ČR pro vyjednávání VFR 2021+ bylo zajištění odpovídajících prostředků pro ČR na kohezní politiku a na společnou zemědělskou politiku, které dlouhodobě prokazují evropskou přidanou hodnotu a přispívají k dobrému fungování vnitřního trhu. Prioritou pro ČR zůstává prosazení efektivních podmínek pro jejich implementaci (mírnější pravidla pro tematickou koncentraci či vyšší flexibilita pro čerpání zdrojů kohezní politiky).

## 15.3. Systém financování rozpočtu EU (příjmová stránka)

Rozpočet EU je dle Smlouvy o fungování EU sestavován vždy **jako vyrovnaný (zásada vyrovnanosti)**. Skrze nařízení o vlastních zdrojích je stanovena maximální výše příjmů EU na 1,23 % HND EU. VFR stanoví zdroje a výši příjmů do rozpočtu EU a zároveň indikativní roční výši příspěvku každého ČS. Zároveň jsou jím stanoveny korekční mechanismy a rabaty. Převážnou většinu příjmů rozpočtu EU (95-99 %) přitom tvoří tzv. **vlastní zdroje EU**, tedy odvody členských států. Lze je charakterizovat jako příjmy přidělené Evropské unii podle článku 311 SFEU za účelem financování rozpočtu EU. Zbývající cca 1-6 % příjmů tvoří přebytek rozpočtu předchozího roku, daně z mezd zaměstnanců EU, příspěvky třetích států na programy EU, pokuty firem za porušení soutěžního práva EU atd.

### 15.3.1. Složení vlastních zdrojů

- **Tzv. tradiční vlastní zdroje** - cla uvalená na dovozy do EU ze třetích zemí a dávky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem; tvoří cca 10-15 % příjmů
- **Zdroj založený na DPH** - stanoví se jako násobek jednotné sazby 0,30 % na harmonizovaný vyměřovací základ DPH každého členského státu. Vyměřovací základ pro tyto účely je limitován 50 % hrubého národního důchodu (HND) každého státu; tvoří cca 10-15 % příjmů
- **Zdroj založený na hrubém národním důchodu (HND)** – slouží jako zdroj k vyrovnávání rozpočtu. Stanoví se jako určité procento (stanovené v rámci schvalování rozpočtu tak, aby došlo k vyrovnání příjmů s výdaji) z HND každého členského státu. Tvoří největší příjmovou položku pokrývající cca 65-74 % příjmů EU.
- **Zdroj založený na množství nerecyklovaných plastových obalových materiálů (zdroj z plastu)** – nový vlastní zdroj od r. 2021, založen na hmotnosti plastových obalových odpadů vyprodukovaných v daném členském státě, které nejsou recyklovány. Na tuto hmotnost je aplikovaná jednotná sazba 0,8 EUR/kg. Tvoří cca 2-5 % příjmu EU.
- Zbývající cca 1-10 % příjmů tvoří přebytek rozpočtu předchozího roku, daně z mezd zaměstnanců EU, příspěvky třetích států na programy EU (a příspěvky UK na úhradu jeho podílu na závazcích vzniklých v době jeho členství v EU), pokuty firem za porušení soutěžního práva EU atd.

Zdroje dle DPH a HND jsou hrazeny z národních rozpočtů členských států. DPH a HND vytvářejí pouze základnu, ze které se výše těchto zdrojů stanoví. Tyto zdroje jsou odváděny měsíčně,





a to obvykle ve výši 1/12 stanovené v rozpočtu EU pro každý členský stát na základě výzvy Evropské komise (*call for funds*).

Systém vlastních zdrojů by se měl řídit obecnou zásadou spravedlivosti, která by měla zajistit, aby žádný členský stát nenesl rozpočtové zatížení, které by bylo nadměrné v poměru k jeho relativní prosperitě.

### 15.3.2. *Nové prvky v systému financování*

Na financování nástroje NGEU si Evropská komise půjčuje na finančních trzích se zárukou rozpočtu EU. Členské státy budou tyto prostředky následně splácet v období 2028-2058 navýšenými odvody do rozpočtu EU či případně zavedením nových vlastních zdrojů. Za účelem provádění nástroje NGEU muselo být rozhodnutí EU o vlastních zdrojích schváleno ve všech členských státech v souladu s jejich ústavními požadavky.

Ke zmírnění zátěže pro národní rozpočty a financování NGEU, Komise se zavázala navrhnout postupně i další nové vlastní zdroje: digitální daň, příjem z emisních povolenek, zavedení uhlíkového cla na dovozy ze třetích zemí, zdroj navázaný na korporátní sektor.

### 15.3.3. *Klíčové priority ČR*

V případě příjmové strany rozpočtu EU považuje ČR současný systém za komplikovaný a dlouhodobě usiluje o jeho zjednodušení. V této souvislosti je ČR přesvědčena, že rozpočet EU by měl být financován primárně prostřednictvím tradičních vlastních zdrojů (cel) a zdroje založeného na HND. Pro ČR bude vždy zásadní, aby při rozhodování o financování rozpočtu EU a o základních parametrech vlastních zdrojů nadále rozhodovaly výlučně členské státy. K možnosti zavádění nových vlastních zdrojů je pozice ČR dlouhodobě skeptická. Jakékoli (zvažované) nové vlastní zdroje by však neměly být administrativně složité, měly by být z hlediska příjmů předvídatelné a stabilní a neměly by přenášet zátěž na méně rozvinuté členské státy či některé státy „trestat“ za jejich strukturu hospodářství.

## 15.4. Střednědobá revize VFR 2021-2027 v roce 2024

V návaznosti na bezprecedentní a neočekávané problémy, včetně válečné agrese Ruska proti Ukrajině a jejích důsledků, zrychlení inflace a růstu úrokových sazeb, jakož i migrace, se dlouhodobý rozpočet EU ocitl pod tlakem.

Aby bylo zajištěno, že EU bude moci i za těchto okolností nadále plnit své hlavní cíle, předložila Komise v červnu 2023 návrh na revizi VFR na období 2021–2027 v polovině období. Návrh revize VFR je zacílený na tři politické priority:

- Pomoc Ukrajině zasažené válečným konfliktem,
- podpora členským státům v boji s migrací a vnějšími výzvami,
- vytvoření Platformy strategických technologií pro Evropu (tzv. STEP).



Kromě toho byly navrženy technické úpravy týkající se úroků z dluhu NextGenerationEU. Součástí balíčku návrhů je tak kromě samotné revize nařízení k VFR 2021-2027 i legislativa zřizující nové nástroje (Nástroj na podporu Ukrajiny a platforma STEP).

V únoru 2024 se na jednání ER vedoucí představitelé EU dohodli na historicky první revizi v polovině období. Tato revize prostřednictvím kombinace nových a stávajících finančních prostředků navyšuje rozpočet o 64,6 mld. EUR do konce stávajícího období. Nejvýznamnější z toho byla schválená pokračující podpora pro Ukrajinu v objemu 50 mld. EUR prostřednictvím nového Nástroje pro Ukrajinu.

### 15.5. Roční rozpočet

Rozpočet EU je každoročně navrhován Evropskou komisí a schvalován tzv. rozpočtovou autoritou, tj. Radou EU a Evropským parlamentem. Roční výdaje nesmí přesáhnout stropy dané víceletým finančním rámcem (VFR) pro jednotlivé roky a nesmí překročit limit vlastních zdrojů stanovený na 1,23 % HND EU.

Roční rozpočty EU jsou pevně limitovány platným VFR, jež stanovuje rámec pro několikaleté financování politik EU. Během každoročního vyjednávání o jednoletých rozpočtech EU je tak prostor pro zásadní změny v jednotlivých rozpočtových kapitolách VFR velmi omezený. Dochází především k upřesnění finančních výdajů a dohodě o jejich detailnější alokaci na oblasti předdefinované příslušným VFR.

Roční rozpočty podléhají zvláštnímu legislativnímu postupu, kdy Rada i EP během jednoho čtení schvalují či pozměňují návrh Komise. Vlastní roční rozpočtový proces trvá od 1. září do 31. prosince. EK však zpravidla návrh rozpočtu předkládá již na přelomu května a června, aby zajistila dostatečný prostor pro nalezení kompromisu mezi Radou a EP. V případě nedosažení dohody během prvního čtení (září), je svolán dohodovací výbor (říjen), který musí dospět ke kompromisu do tří týdnů. V opačném případě Komise vypracovává nový návrh. Obě instituce se tedy musí vzájemně dohodnout na všech aspektech rozpočtu – pro Radu i EP je tedy těžší prosadit dílčí změny a zároveň je vyjednávání náchylné pro eventuální zablokování celého procesu.

#### Dodatečné zdroje informací:

Lacina, L.; Koning, P. (2004): *Rozpočet a politiky Evropské unie*; C.H. Beck, 374 s.; ISBN 8071798460

Článek 311 SFEU: vlastní zdroje Unie

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=CS>)

Článek 312 SFEU: víceletý finanční rámec

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en#page=136>)

Finanční nařízení (2018): Nařízení EP a Rady ze dne 18. Července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie





(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>)

Stránky Evropského parlamentu : Fakta a čísla o EU: Víceletý finanční rámec

(<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/29/vicelety-financni-ramec>)

Stránky Evropské komise: Rozpočtový systém EU

(<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>)



## 16. Vnější vztahy Evropské unie

*Vysoký představitel, společná zahraniční a bezpečnostní politika, Politický a bezpečnostní výbor, rozhodnutí Rady, společná bezpečnostní a obranná politika, doložka kolektivní bezpečnosti, cla, celní kvóty, dohody o volném obchodu (FTAs), dohody smíšené, nástroje na ochranu obchodu, společná obchodní politika EU, rozvojová spolupráce, Evropský rozvojový fond, Nástroj pro rozvojovou spolupráci, humanitární pomoc, lidská práva*

### 16.1. Právní základ vnějších vztahů EU

Ve Smlouvách jsou vnější vztahy EU vymezeny především v hlavě V SEU (čl. 21-46) a v části páté SFEU (čl. 205-202). Vnější vztahy EU tudíž zahrnují tyto politiky: společná zahraniční a bezpečnostní politika, společná obchodní politika, rozvojová spolupráce, humanitární pomoc, hospodářská, finanční a technická spolupráce se třetími zeměmi. Dále je sem také zařazována Evropská politika sousedství a politika rozšiřování EU.

Deklarovanými hlavními cíli vnějších vztahů EU jsou prosazování základních hodnot a zájmů EU, ochrana občanů EU a podpora míru, bezpečnosti a globálního udržitelného rozvoje. Prostřednictvím své činnosti na mezinárodní scéně EU hodlá podporovat zásady demokracie, právního státu, univerzality a nedělitelnosti lidských práv a základních svobod, úcty k lidské důstojnosti, zásady rovnosti a solidarity a dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva (čl. 21 SEU).

#### 16.1.1. Kompetence a nástroje EU v oblasti vnějších vztahů

Vedle obecné spolupráce se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi může EU **v rámci svých pravomocí** uzavírat vnější dohody se třetími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi (čl. 216 odst. 1 SFEU). Tyto dohody jsou závazné pro orgány EU a pro ČS EU a jsou nedílnou součástí právního řádu EU. Dále může EU vydávat jednostranné právní akty (př. jednotný celní sazebník či sektorová restriktivní opatření, tedy hospodářské sankce, vůči jiným státům).

Ústřední roli zde hraje Evropská rada, která určuje strategické zájmy a cíle Unie v oblasti vnějších vztahů. ER také, se souhlasem předsedy Evropské komise, jmenuje kvalifikovanou většinou Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku na pětileté funkční období. Stejným způsobem jej také může odvolat.

Vysoký představitel je odpovědný za zajišťování soudržnosti jednak mezi jednotlivými oblastmi vnější činnosti EU a také mezi těmito oblastmi a ostatními politikami EU. V rámci EK, jejímž je místopředsedou, odpovídá za úkoly, které Komisi přísluší v oblasti vnějších vztahů, a za koordinaci dalších hledisek vnější činnosti Unie.

Rada EU (konkrétně FAC) utváří vnější vztahy EU (na základě strategických směrů a cílů, které určila ER) a společně s Vysokým představitelem a EK zajišťuje soudržnost vnějších činností EU.

EK pod vedením svého předsedy zajišťuje vnější zastupování Unie, ovšem ne v oblasti Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde tak činí předseda ER a Vysoký představitel. V některých



oblastech vnějších vztahů EU má ovšem EK výhradní roli – jedná se například o společnou obchodní politiku či uzavírání některých vnějších smluv.

## 16.2. Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)

SZBP vznikla v roce 1993 podle Maastrichtské smlouvy a postupně ji posílily následné smlouvy. Současná podoba SZBP vychází z Lisabonské smlouvy (hlava V. SEU), jejímž cílem bylo posílit roli EU coby mezinárodního hráče. V zájmu zajištění větší soudržnosti a efektivity vnější činnosti EU došlo v oblasti SZBP ke změnám především institucionálního charakteru.

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost má EU pravomoc uzavírat vnější smlouvy s jedním nebo více státy či mezinárodními organizacemi v rámci oblastí spadajících do jejích pravomocí. EU tedy má právní subjektivitu v mezinárodních vztazích. Má též nově vlastní diplomatickou službu, Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ).

Dle Smlouvy o EU podléhá SZBP zvláštním pravidlům a postupům. Z těchto pravidel, která jsou uvedena v čl. 24 SEU, vyplývají základní charakteristiky SZBP:

- je vymezována a prováděna ER a Radou jednomyslně, není-li stanoveno jinak;
- je vykonávána Vysokým představitelem, členskými státy a také ESVČ;
- EK nemá v oblasti SZBP právo samostatně iniciovat návrhy;
- návrhy jsou oprávněny předkládat jen členské státy nebo Vysoký představitel (samostatně či s podporou EK);
- přijímání legislativních aktů v rámci *acquis* je vyloučeno;
- Soudní dvůr EU nemá až na vymezené výjimky v oblasti SZBP pravomoc;
- EP je zapojen do SZBP jen v omezené míře, je pouze konzultován a informován, nepodílí se však na spolurozhodování s Radou.

Z výše uvedeného vyplývá, že SZBP je charakteristická tzv. mezivládním přístupem. Jedná se tedy o politiku, která je formulována a vytvářena pouze tehdy, shodnou-li se na tom vlády členských států.

### 16.2.1. Institucionální zajištění SZBP

Hlavní roli ve formování SZBP ve strategické rovině má Evropská rada. V rovině podrobnějšího rozpracování politiky má výsadní postavení Rada, konkrétně Rada FAC, která jedná ve složení ministrů zahraničí či ministrů obrany. V čele Rady FAC stojí Vysoký představitel, který jí zároveň předsedá. Rozhodnutí přijatá Radou jsou následně prováděna Vysokým představitelem a členskými státy, a to za využití vnitrostátních prostředků členských států a společných prostředků EU.

Specifikem pro oblast SZBP je existence zvláštního výboru, **Politického a bezpečnostního výboru** (anglicky PSC či francouzsky COPS). COPS je operativním řídicím a kontrolním orgánem Rady, bývá označován za „motor“ SZBP. Zastává v EU úlohu kolektivního zahraničně-politického subjektu a v Bruselu jedná na úrovni velvyslanců zpravidla dvakrát či třikrát týdně.

ESVČ řídí Vysoký představitel a zejména jemu tedy diplomatická služba EU poskytuje podporu při plnění jejího mandátu. Kromě toho také poskytuje podporu předsedovi ER, a členům EK (a jejich generálním ředitelstvím) při plnění jejich funkcí v oblasti vnějších vztahů. ESVČ tvoří



úředníci a další pracovníci z EU, včetně pracovníků z diplomatických služeb zemí EU. Součástí ESVČ tvoří také Delegace EU ve třetích zemích a struktury pro řešení krizí v rámci Generálního sekretariátu Rady.

### 16.2.2. Sekundární právní akty SZBP

Jelikož přijímání legislativních aktů je z oblasti SZBP vyloučeno, přijímají v této oblasti instituce EU a členské státy nelegislativní sekundární akty:

- Obecné směry a rozhodnutí o strategických zájmech a cílech EU, které přijímá ER na doporučení Rady (EK a Vysoký představitel je mohou navrhnout);
- rozhodnutí Rady o akcích;
- rozhodnutí Rady o postojích;
- prováděcí rozhodnutí Rady k rozhodnutím o akcích a postojích.

Nejčastěji je směr SZBP udáván formou přijímání tzv. závěrů Rady (conclusions). O těchto sekundárních právních aktech platí, že jsou přijímána jednomyslně, pouze prováděcí rozhodnutí jsou možná přijímat kvalifikovanou většinou. Navíc každý členský stát má možnost jednostranně se vyloučit ze závaznosti rozhodnutí SZBP (tzv. pravidlo konstruktivní abstinence).

### 16.2.3. Společná bezpečnostní a obranná politika (SBOP)

Nedílnou součástí SZBP je SBOP. Zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky EU a má za cíl umožnit EU využívat vojenské kapacity členských států a provádět mise a operace typicky mimo území EU. V současné době se SBOP opírá především o vojenské a civilní prostředky členských států, zároveň však využívá plánovací a velící struktury EU včetně Vojenského štábu EU, jež je součástí ESVČ.

V SEU je tato politika vymezena články 42 až 46. EU provádí SBOP především prostřednictvím ustavení civilních a vojenských misí a operací za účelem udržení míru, předcházení konfliktům a posilování mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty OSN. Jedná se o společné akce v oblasti odzbrojení, humanitární a záchranné mise, poradní a pomocné mise ve vojenské oblasti, mise bojových sil k řešení krizí, mise pro prosazování míru a stabilizační mise po ukončení konfliktů. SBOP má také za úkol boj proti terorismu.

Čl. 42 odst. 7 SEU obsahuje ustanovení o vzájemné pomoci členských států v případě napadení (tzv. doložka o vzájemné obraně). Stane-li se členský stát na svém území cílem ozbrojeného napadení, poskytnou mu ostatní členské státy pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty OSN. V SEU je však zároveň uvedeno, že SBOP má být v souladu se závazky některých členských států, které společnou obranu realizují skrze NATO.

V rámci SBOP od roku 2017 mj. v souvislosti s odchodem Spojeného království vzniklo několik nových iniciativ. Jednak je to již zmiňovaná Stálá strukturovaná spolupráce (PESCO) a Koordinovaný roční přezkum v oblasti obrany (CARD), tak i nově založený Evropský obranný fond, jehož cílem je koordinovat a zvyšovat národní investice do obranného výzkumu a zlepšit interoperabilitu. Na základě Strategického kompasu EU pro bezpečnost a obranu přijatého



v roce 2022 také postupně dochází k rozvíjení existujících civilních i vojenských plánovacích a velících struktur EU.

#### 16.2.4. *Evropský mírový nástroj*

V březnu 2021 Rada rozhodla o zřízení tzv. Evropského mírového nástroje (EPF, *European Peace Facility*). Jedná se o mimorozpočtový nástroj, jehož smyslem je posílit schopnost EU předcházet konfliktům, budovat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost. Tento nástroj nahradil a rozšířil dřívější finanční nástroje EU v této oblasti.

EPF sdružuje v rámci jednoho nástroje dva pilíře financování, pilíř pro operace a pilíř pro asistenční opatření. Z pilíře pro operace jsou financovány společné náklady misí a operací SBOP, tedy ty náklady, které neplatí samy členské státy. Pilíř pro asistenční opatření financuje činnost EU ve prospěch třetích států nebo mezinárodních organizací, jejímž cílem je posilování vojenských a obranných kapacit nebo podpora vojenských aspektů operací na podporu míru.

Po zahájení ruské agrese vůči Ukrajině v únoru 2022 se EU rozhodla využít EPF ve velké míře pro zpětné financování dodávek vojenského materiálu a vybavení Ukrajině samotnými členskými státy EU. V praxi tak dosud drtivá většina nákladů byla využita pro podporu Ukrajiny.

### 16.3. Společná obchodní politika EU

**Společná obchodní politika (čl. 206–207 SFEU) je výlučnou pravomocí EU.** Právní předpisy v obchodních záležitostech přijímá a mezinárodní obchodní dohody proto uzavírá EU, nikoli členské státy. Obchodní jednání vede za EU jako celek EK, a to jak při prosazování postojů ve Světové obchodní organizaci (WTO), tak v rámci jednání o dvoustranných a vícestranných obchodních dohodách.

Neznamená to nicméně, že členské státy nemají na utváření společné obchodní politiky vliv, právě naopak. EK průběžně konzultuje své kroky v rámci pracovních orgánů Rady a výborů EK. Hlavním tělesem je v tomto směru **Výbor pro obchodní politiku** (zasedá zpravidla každý týden). Politicky významné otázky jsou zařazeny na agendu COREPER a Rady ve formátu ministrů obchodu.

Lisabonská smlouva posílila roli **EP, který spolu s Radou přijímá řádným legislativním postupem formou nařízení opatření pro provádění společné obchodní politiky**. EP má dále aktivnější úlohu při jednání o mezinárodních obchodních dohodách a při jejich ratifikaci.

#### 16.3.1. *Nástroje obchodní politiky*

EU (dříve Evropská společenství) je od roku 1968 celní unií, tzn. že vůči třetím zemím aplikuje jednotný celní sazebník. Nejužívanějšími nástroji jsou cla, která lze kvalifikovat několika způsoby – nejčastěji dle způsobu výpočtu cla na **valorické** (procento z hodnoty zboží) a **specifické clo** (pevná částka za dovezenou jednotku zboží), nebo dle jeho účelu (clo ochranné, odvetné, vyrovnávací, antidumpingové...). Široké použití, zejména v obchodu se zemědělskými komoditami, mají také **kvóty či celní kvóty** (tzv. *tariff rate quotas*). Mezi méně časté nástroje patří dobrovolná exportní omezení nebo vývozní cla.



V reakci na kroky obchodní politiky třetích zemí, které jdou proti zájmům EU, lze aplikovat nástroje na ochranu obchodu. Nejčastěji jde o **antidumpingová, antisubvenční (vyrovnávací) a ochranná opatření** dle charakteru netržního chování protistrany. Při uplatňování nástrojů obchodní politiky konzultuje EK příslušné výbory složené ze zástupců všech členských států. O uplatňování těchto nástrojů předkládá EK každoroční zprávu, která shrnuje jak opatření na straně EU, tak nástroje aplikované ze strany třetích zemí vůči EU.

### 16.3.2. *Sjednávání obchodních dohod*

EK vede jednání jménem EU jako celku. Pro zahájení jednání nicméně potřebuje mandát (směrnice pro vyjednávání), který schvalují členské státy v Radě a kterým „zmocňují“ EK k jednání (souhlas EP pro zahájení vyjednávání není nutný).

EK svůj postup pravidelně konzultuje s pracovními orgány Rady, případně probíhá koordinace mezi členskými státy či jejich konzultace se zástupci EK, aktuálního předsednického státu Rady nebo podnikatelských asociací. Při sjednávání a uzavírání dohod rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, kromě některých specifických oblastí. Samotný proces uzavírání dohod pak probíhá v několika fázích<sup>44</sup>.

### 16.3.3. *Dělbá kompetencí mezi EU a členskými státy*

**Dohody o volném obchodu (Free Trade Agreements, FTAs)** jsou z hlediska své povahy výlučné dohody EU, které podléhají pouze schválení Radou, za předpokladu souhlasu EP. Jsou tedy uzavírány pouze EU jako celkem. Některé prvky obchodní politiky nicméně i nadále zůstávají v pravomoci členských států. SDEU vydal v květnu 2017 stanovisko objasňující dělbu pravomocí mezi členskými státy a EU v oblasti obchodní politiky, což má dopady rovněž na schvalovací procesy dohod v rámci EU. Postup „dělení dohod“ pak potvrdily také závěry Rady FAC z května 2018.<sup>45</sup>

### 16.3.4. *Typy obchodních dohod*

EU používá nástroje mezinárodního obchodu na podporu vlastních hodnot a politik a snaží se rozšířit rovněž vlastní regulační postupy ve zbytku světa. K realizaci těchto cílů patří zejména obchodní dohody, které lze dělit na několik typů:

- **FTAs první generace** – omezují se na eliminaci celních překážek a obchod se zbožím;
- **FTAs nové generace** – kromě eliminace tarifů (cel a dalších omezení) v rámci obchodu se zbožím obsahují také pravidla pro obchod se službami, liberalizaci investic, usnadnění přístupu na trh veřejných zakázek, ochranu obchodních aspektů práv duševního vlastnictví či rozsáhlou regulační spolupráci (jde o demonstrativní výčet).

<sup>44</sup> 1) Rada přijímá **rozhodnutí o podpisu dohody** jménem EU → podpis dohody → podepsaná dohoda podléhá souhlasu EP; 2) po udělení souhlasu EP přijímá Rada **rozhodnutí o uzavření dohody**.

<sup>45</sup> Nepřímé (portfoliové) investice a řešení investičních sporů investor – stát jsou jedinými oblastmi společné obchodní politiky ve sdílené pravomoci EU a členských států. Pokud tedy dohody obsahují dvě výše uvedené složky, jsou dohodami smíšenými, přičemž stranami těchto dohod jsou kromě EU jako celku také členské státy a tyto dohody proto vyžadují na národní úrovni schválení vládou a ratifikaci národními parlamenty. Smíšenými dohodami jsou také širší asociační dohody, které obsahují obchodní část.



- pevnou součástí dohod uzavřených po roce 2010 jsou také kapitoly k obchodu a udržitelnému rozvoji, jejichž cílem je zajistit, aby vzájemný obchod probíhal v souladu s mezinárodními standardy v oblasti ochrany životního prostředí, biodiverzity a pracovních a lidských práv;
- Příklady EU FTAs nové generace (v závorce uveden rok vstupu v platnost): s Jižní Koreou (2011), Kanadou (2017), Kolumbií-Peru-Ekvádorem (2013), střední Amerikou (2013), Japonskem (2019), Singapurem (2019) nebo Vietnamem (2020); řada FTAs se také nachází ve vyjednávacím, či ve schvalovacím procesu, zejména v regionu Indo-Pacifiku a Latinské Ameriky.
- **DCFTAs (prohloubené a komplexní FTAs)** – jsou standardní součástí širších asociačních dohod uzavíraných v rámci politiky Východního partnerství a Evropské politiky sousedství se dvěma hlavními cíli, kterými je reciproční otevírání trhů (s jistou asymetrií na straně partnerů) a rozsáhlá regulatorní aproximace směrem k právu EU, zvláště v obchodní oblasti (posílení politického přidružení a příprava na možné budoucí členství v EU);
  - Příklady DCFTAs: asociační dohody s Ukrajinou, Moldávií a Gruzií;
- **EPAs (dohody o hospodářském partnerství)** – obsahují silnější asymetrii ve prospěch třetích zemí a výrazný rozvojový prvek, i zde však postupně dochází ke kvalitativnímu posílení dohod. V roce 2019 byly schváleny směrnice pro modernizaci stávajících dohod tohoto typu ve smyslu doplnění o některé nové prvky (důraz kladen zejména na udržitelný rozvoj nebo investice);

#### 16.3.5. *Reakce EU na pandemii covid-19: Sdělení EK k prověrce obchodní politiky*

Pandemie covid-19 uspořádala proces revize obchodní politiky EU s primárním cílem obnovení důvěry v narušené dodavatelské řetězce, ale také učinit EU více odolnou a udržitelnou tvář budoucím krizím. Sdělení EK k prověrce obchodní politiky: otevřená, udržitelná a asertivní obchodní politika ze dne 18. února 2021 definuje koncept tzv. *otevřené strategické autonomie* jakožto **vize EU otevřeného mezinárodnímu obchodu, investicím a spolupráci s partnery na řešení globálních výzev, zároveň však schopné bránit své občany, podniky a strategické zájmy vůči nekalým obchodním praktikám třetích zemí**. Sdělení je dále doplněno o **6 prioritních oblastí**, které by měly být v následujících letech rozvedeny - 1) reforma Světové obchodní organizace, 2) zelená transformace a odpovědné a udržitelné dodavatelské řetězce, 3) digitální transformace a obchod ve službách, 4) regulatorní dopad EU, 5) posílení vztahů se sousedními zeměmi a s Afrikou a 6) posílení implementace a vymáhání obchodních dohod a rovné tržní podmínky).

#### 16.3.6. *Posilování udržitelnosti v obchodních dohodách EU: Sdělení EK „Síla obchodních partnerství: společně pro zelený a spravedlivý hospodářský růst“ (2022)*

Jedním z hmatatelných výsledků českého předsednictví v Radě EU ve druhé polovině roku 2022 bylo přijetí závěrů Rady FAC Trade ke sdělení Komise k revidovanému přístupu EU k udržitelnosti v obchodních dohodách EU, které reaguje na rostoucí propojení obchodu a





environmentálních a pracovněprávních standardů. Nový přístup uvádí 6 tematických priorit v oblasti obchodu a udržitelnosti – **1) důraz na proaktivní spolupráci s partnerskými zeměmi** při implementaci mnohostranných dohod v oblasti ochrany životního prostředí a konvencí ILO, **2) case-by-case přístup vůči jednotlivým partnerům** s ohledem na jejich rozdílný socio-ekonomický rozvoj, **3) mainstreaming udržitelnosti** i v rámci jiných částí obchodních dohod, **4) posílení kolektivního monitoringu plnění závazků** udržitelnosti, **5) posílení role občanské společnosti** a **6) asertivnější vymáhání závazků**, včetně možnosti aplikace sankcí jako nástroje poslední instance (poslední bod je zároveň nejkontroverznější jak v rámci EU, tak vůči partnerským zemím).

#### 16.4. Rozvojová spolupráce

Rozvojová politika je jedním z klíčových prvků vnější politiky Evropské unie. Jejím cílem je vymýcení chudoby, podpora udržitelného růstu, ochrana lidských práv a demokracie, podpora rovnosti žen a mužů a řešení problémů v oblasti životního prostředí a klimatu. **EU a její členské státy jsou největším světovým donorem** s podílem více než poloviny celkové světové pomoci. I přesto se společný cíl oficiální rozvojové pomoci (ODA), stanovený na 0,7 % HND EU, nedaří naplnit (za rok 2023 poklesla na 0,57 % HND EU oproti 0,59 % v r. 2022).

Rozvojové aktivity EU jsou zaměřeny na implementaci globálních rozvojových cílů definovaných v **Agendě OSN pro udržitelný rozvoj 2030**. Agenda 2030 byla schválena v New Yorku v září 2015 a stanovuje 17 konkrétních cílů pro odstranění chudoby a dosažení udržitelného rozvoje v ekonomické, sociální, environmentální i správní oblasti, jichž má být do roku 2030 dosaženo (*Sustainable Development Goals, SDGs*).

V reakci na Agendu 2030 a její cíle v oblasti udržitelného rozvoje přijala EU v roce 2017 **Evropský konsensus o rozvoji**, který stanovuje hlavní zásady a definuje akční rámec pro evropskou rozvojovou spolupráci na následujících 15 let.

##### 16.4.1. Hlavní nástroje financování rozvojové spolupráce

Finanční prostředky na rozvojovou spolupráci poskytovala EU historicky, např. i v období 2014–2020 skrze rozpočet Evropské unie daný víceletým finančním rámcem a Evropský rozvojový fond (EDF).

- **Evropský rozvojový fond (EDF)** byl nejdéle sloužícím rozvojovým nástrojem EU (vytvořen Římskou smlouvou v roce 1957) a hlavním nástrojem rozvojové spolupráce se zeměmi Afriky, Karibiku a Pacifiku (ACP) a zámořskými územími a teritorii (OCTs). Nebyl financován z rozpočtu EU, nýbrž přímými příspěvky členských států EU, které se řídily Dohodou z Cotonou z roku 2000 o partnerství zemí ACP a EU. V posledním samostatném, tzv. 11. EDF pro období 2014–2020, byl objem prostředků stanoven na 30,5 miliard EUR.
- **Nástroj pro rozvojovou spolupráci** byl nejrozsáhlejším rozvojovým zdrojem financování v rámci rozpočtu EU. Vztahoval se na rozvojovou spolupráci se zeměmi mimo ACP, tedy Latinskou Amerikou, vybranými zeměmi Blízkého východu, Jižní Afrikou a Asií. Jeho rozpočet v letech 2014–2020 byl 19,7 mld. EUR.



- **Evropský nástroj sousedství** (ENI) byl zacílen na podporu procesů politických, ekonomických a sociálních reforem v zemích jižního a východního sousedství Evropské unie. Jeho rozpočet v letech 2014–2020 byl 15,4 mld. EUR.
- **Nástroj předvstupní pomoci** (IPA) byl finančním nástrojem pro podporu kandidátských a potenciálně kandidátských zemí s objemem 11,7 mld. EUR.

V rámci **současného víceletého rozpočtového rámce EU na období 2021–2027** došlo k **sjednocení** většiny rozvojových programů a nástrojů prostřednictvím **nástroje pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa (NDICI-GE)**. Celkové finanční krytí pro nástroj NDICI činí přibližně 79,5 mld. EUR (v běžných cenách), což představuje přibližně 12% nárůst oproti minulému období. Z tohoto balíčku je dedikováno 60,38 mld. EUR na geografické programy, 6,36 mld. EUR na tematické programy a 3,18 mld. EUR na opatření rychlé reakce. „Polštář“ z nepřidělených prostředků ve výši 9,53 mld. EUR může v případě potřeby doplnit kterýkoli z výše uvedených programů a mechanismů. Programy Evropského rozvojového fondu (ERDF) jsou od roku 2021 také součástí NDICI, potažmo víceletého finančního rámce 2021–2027.

### 16.5. Humanitární pomoc

Humanitární pomoc je oblastí vnější činnosti EU, která reaguje na potřeby v případě katastrof způsobených člověkem nebo přírodních pohrom. **Evropská unie je předním světovým dárce humanitární pomoci.** Zajišťuje významnou část celosvětových finančních prostředků poskytovaných v nouzových situacích obětem přírodních i člověkem způsobených katastrof. Část těchto finančních prostředků pochází přímo od členských států, avšak významný příspěvek je poskytován z rozpočtu EU. Na období 2014–2020 bylo na Nástroj humanitární pomoci vyčleněno 7,1 mld. EUR. **Pro období 2021–2027 došlo k navýšení obálky na 11,6 mld. EUR (v běžných cenách).**

Humanitární pomoc EU se zaměřuje na zajištění potravin a výživy, přístřeší, zdravotní péče, vody a hygieny a vzdělání v mimořádných situacích. V rámci zvyšování odolnosti je kladen rovněž velký důraz na činnosti zaměřené na **snížování rizika katastrof a předcházení krizí.**

Humanitární pomoc EU zahrnuje i další nástroje, např.:

- **Mechanismus civilní ochrany Unie**, který se zabývá prevencí, připraveností a reakcí na krizové situace, byl od roku 2019 posílen vytvořením nové rezervy kapacit rescEU;
- **Evropský sbor solidarity** (European Solidarity Corps), kterého součástí je dobrovolnictví v oblasti humanitární pomoci (to navazuje na bývalý Evropský dobrovolnický sbor humanitární pomoci – EU Aid Volunteers) sdružující dobrovolníky a organizace z různých zemí a poskytující jim praktickou podporu;
- **Právní rámec pro poskytování mimořádné podpory v rámci Unie** (Emergency Support Instrument) přijatý v roce 2016 v reakci na uprchlickou krizi a opětovně aktivovaný v roce 2020 během pandemie onemocnění Covid-19.



## 16.6. Lidská práva a demokracie

EU se ve svých vnějších vztazích zasazuje o podporu demokracie a dodržování lidských práv v souladu se zásadami svobody, demokracie, dodržování lidských práv, základních svobod a právního státu. Usiluje o to, aby se do všech politik a programů EU promítaly lidskoprávní otázky, a je vybavena různými nástroji politiky v oblasti lidských práv, které jí umožňují podnikat konkrétní kroky, včetně financování projektů příslušnými finančními nástroji.

Hlavním zdrojem financování je **Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva** (EIDHR) zaměřený na podporu lidských práv, demokratických reforem a politické účasti a zastoupení, včetně udělování grantů organizacím občanské společnosti, nevládním organizacím a ochráncům lidských práv.

Ochrana a podpora lidských práv, hodnot EU a demokratické angažovanosti je financována také prostřednictvím přímo řízeného programu EU *Občané, rovnost, práva a hodnoty* (*Citizens, Equality, Rights and Values* – CERV).

### Dodatečné zdroje informací:

Pítrová, Lenka eds. (2008): *Když se řekne Lisabonská smlouva... Perspektiva fungování Evropské unie podle nového smluvního rámce*. Odbor informování o evropských záležitostech Úřadu vlády ČR, Euroskop, Praha.

ESVČ – Společná obranná a bezpečnostní politika (2020):

([https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en))

ESVČ – Společná zahraniční a bezpečnostní politika (2020):

([https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp_en))

Evropská komise (2020):

(<https://ec.europa.eu/trade/>)

Sustainable Development Goals Knowledge Platform:

(<https://sustainabledevelopment.un.org/>)



## 17. Vnitřní trh Evropské unie

*Vnitřní trh EU; čtyři svobody; volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu; překážky na vnitřním trhu, politiky v rámci vnitřního trhu, hospodářská soutěž v EU, digitální vnitřní trh, „like-minded group“ pro vnitřní trh, konkurenceschopnost, Lettova a Draghiho zpráva*

**Vnitřní trh Evropské unie** je (hospodářský) prostor bez vnitřních hranic, v němž platí tzv. čtyři svobody: **volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu**. Celkově můžeme charakterizovat projekt vnitřního trhu jako **program dalekosáhlé liberalizace doprovázený dohodnutými pravidly**. Program vzájemného otevření trhů předpokládá odstranění všech dosavadních omezujících národních bariér a zavedení společně dohodnuté evropské úpravy. Vnitřní trh EU umožňuje téměř **450 milionům osob** volně se pohybovat a cestovat ve státech EU a firmám výrazně usnadňuje obchodování a investování.

Vnitřní trh je definován Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU) - obecně je vymezen v části třetí SFEU a posléze v příslušných aktech sekundárního unijního práva a dalších pramenech. **Legislativa vnitřního trhu tvoří podstatnou část evropského práva**. Přijetí příslušných směrnic a nařízení (akty sekundárního práva) a jejich zavedení a respektování v domácím právním řádu je závazek, který přebírá každý stát EU, a jde také o jeden z hlavních domácích úkolů pro kandidátské země (jejichž plnění se hodnotí).

Vnitřní trh zahrnuje **27 členských států Unie** a 4 další nečlenské země: **Island, Norsko, Lichtenštejnsko a v omezené míře Švýcarsko**. Island, Norsko a Lichtenštejnsko jsou zahrnuty skrze jejich členství v **Evropském hospodářském prostoru** (EU uzavřela s Evropským sdružením volného obchodu v Portu v roce 1992 smlouvu o vytvoření Evropského hospodářského prostoru, EHP). Švýcarsko není součástí EHP a reguluje své hospodářské vztahy s EU na základě řady bilaterálních smluv. Některé další státy mají omezený přístup na vnitřní trh (např. Gruzie). Od roku 2022 má liberalizovaný přístup na vnitřní trh EU i Ukrajina, a to z důvodu snah o zmírnění ekonomických dopadů ruské agrese vůči Ukrajině.

### 17.1. Instituce a správa vnitřního trhu

Na správě vnitřního trhu a programu jeho dokončování se podílejí téměř všechny instituce Evropské unie dle svých kompetencí. Hlavní **iniciátor** legislativy vnitřního trhu je **Evropská komise**, a to z vlastní iniciativy nebo na základě doporučení Evropské rady nebo žádosti Rady EU. Komise také zastává v rámci vnitřního trhu roli **výkonného** orgánu, jelikož má odpovědnost za ochranu hospodářské soutěže na vnitřním trhu, může rozhodovat o porušení unijních pravidel a rozhodovat o sankcích. Dále jí náleží **kontrolní** funkce, jelikož dohlíží na to, aby legislativa vnitřního trhu byla v členských zemích přijata včas a správně, může přitom podat stížnost na členský stát, který se chová nedisciplinovaně.

V rámci Komise se agendou vnitřního trhu zabývá především **Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (DG GROW)**, nicméně i ostatní generální ředitelství (zejména Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž - DG COMP) pokrývají dílčí



aspekty této rozsáhlé oblasti politik. Prohlubování vnitřního trhu, který je páteří unijní konkurenceschopnosti, je klíčovou prioritou druhé Komise Ursuly von der Leyen (2024–2029).

## 17.2. Čtyři svobody

### Volný pohyb zboží

Zboží z ostatních členských zemí nemůže být znevýhodňováno oproti domácímu výrobku clem nebo speciální daní. Hlavním principem pro fungování této svobody je ochota členů vpustit zboží z jiného státu na svůj trh. Volný pohyb zboží funguje na základě dvou režimů:

- **Harmonizace** - členské státy se prostřednictvím orgánů Unie dohodly na kompromisním znění požadavků na jednotlivé výrobky a tyto společné normy pak platí shodně ve všech členských státech EU.
- **Vzájemné uznávání** - členské státy uznávají, že i když jsou výrobky vyrobené v souladu s jinými normami nebo postupy, než jsou jejich vlastní, tyto v zásadě zaručují srovnatelnou míru bezpečnosti a nemohou jim tak odepřít přístup na svůj trh.

Pokud má podnikatel dojem, že orgány jiného členského státu neoprávněně brání přístupu výrobku na místní trh, má např. možnost obrátit se na tzv. **systém SOLVIT**, který tyto případy rychle a mimosoudně řeší. V roce 2023 bylo v rámci SOLVITu ČR řešeno 50 podnětů.

### Volný pohyb osob

**Svoboda pobytu a usazování** je jedním z nejdůležitějších práv, jež občanství Unie, které bylo zřízeno Maastrichtskou smlouvou, přineslo. Zahrnuje i **volný pohyb pracovníků** (překážky – obavy starých států z tzv. sociálního dumpingu) či **rodinných příslušníků** občanů EU. **Občanem EU** je každý, kdo má občanství některého ze členských států. Občan EU má právo v místě, kde pobývá, **volit a být volen** do Evropského parlamentu a do místních zastupitelstev. Cestování uvnitř EU upravuje Schengenská smlouva (odstranění vnitřní hraniční kontroly mezi státy EU).

### Volný pohyb služeb

Volným pohybem služeb se myslí poskytování služeb přes hranice, tedy možnost pro podnikatele (obchodník, podnikatel, živnostník, zástupce svobodných povolání aj.) poskytovat své služby i ve státě, ve kterém není usazený, a to za stejných podmínek jako příslušníci tohoto státu. Služba může být poskytována buď **usazením** v jiném členském státě (např. bankou, zřízením obchodu, hotelu, servisu aj.) nebo **přeshraničně** (poskytováním pojišťovacích služeb, poradenstvím aj.).

- **Směrnice o službách**, schválená v roce 2006, obsahuje tyto základní principy: **Platí zákonodárství hostitelské země** (úprava pracovních podmínek včetně ochrany zdraví a bezpečnosti na pracovišti).
- Hostitelské země odstraní většinu administrativních překážek: požadovat povolení činnosti, povinnost usadit se v hostitelské zemi aj.
- „**Kontaktní místa**“ zřízená v každé členské zemi pomohou odstranit spory a případné nejasnosti mezi členskými zeměmi, čímž bude zajištěna jejich spolupráce.



- Směrnice zahrnuje velkou část služeb určených spotřebitelům a podnikům. **Vyňaty** jsou zejména služby veřejného zájmu: dodávky vody, elektřiny, plynu, odpadové hospodářství, poštovní služby, dále služby poskytované veřejnou správou a další.

V roce 2017 Komise předložila tzv. **servisní balíček**, který měl zlepšit fungování volného pohybu služeb skrze konkrétní návrhy o evropském elektronickém průkazu služeb, notifikaci povolovacích režimů nebo tzv. testu přiměřenosti. V rámci vyjednávání konkrétních návrhů se však projevily rozdílné pozice členských států a vyjednávání bylo u některých návrhů z balíčku pozastaveno. Diskuze o nutnosti prohloubení vnitřního trhu služeb se znovu zintenzivnila po vydání **Zprávy Enrica Letty o budoucnosti vnitřního trhu** v dubnu 2024 a po vydání **Draghiho zprávy o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti** v září 2024. Obě zprávy identifikují právě služby jako oblast s největším množstvím přetrvávajících překážek na vnitřním trhu a navrhují řadu konkrétních kroků, jak tyto nedostatky odstranit.

### Volný pohyb kapitálu

Jedná se především o volný pohyb finančního kapitálu i hmotného majetku v rámci EU. Občané EU mohou využívat finančních služeb v jakémkoliv jiném členském státě. I přes pokrok, kterého bylo v rámci procesu liberalizace kapitálových toků prozatím dosaženo, zůstaly kapitálové trhy do velké míry roztrženy. Komise spustila v září 2015 iniciativu s názvem „**Unie kapitálových trhů (CMU)**“ s cílem prohloubit a dále integrovat kapitálové trhy členských států EU. Rozvinutý kapitálový trh má řadu přínosů, jako je sdílení rizik a účinnější absorpce šoků, lepší přenos měnové politiky a posílená role eura, ale také nasměrování nevyužitých úspor a investic do inovací, zejména pro zelenou a digitální transformaci.

Od května 2023 projednává Euroskupina v rozšířeném formátu (EG+) další směřování CMU. Lídři EU na **zvláštním zasedání Evropské rady v dubnu 2024** zdůraznili, že je naléhavě nutné, aby Rada a Komise urychleně pokročily v úsilí o vytvoření skutečně integrovaných evropských kapitálových trhů.

## **17.3. Překážky na vnitřním trhu**

Překážky v budování společného trhu představovaly především **ochranářské tendence států** a zájmových skupin. Mezi takto uplatňovaná (tzv. netarifní) omezení patřilo např. upřednostňování domácího výrobce u státních zakázek, informační kampaně („Kupujte domácí výrobky“), daňové zvýhodnění domácí produkce (např. pivo vs. víno), cílené státní dotace či rozdílné technické normy a standardy. Od 70. let hrál zásadní roli **Evropský soudní dvůr**, který ve svých rozhodnutích působil ve prospěch odbourávání netarifních omezení.

Aktuálně se v rámci vnitřního trhu stále vyskytují překážky, které brání plnému využití jeho ekonomického potenciálu, a to především v **sektoru služeb**. Evropská komise v březnu 2020 zveřejnila **Dlouhodobý akční plán pro lepší provádění a vymáhání pravidel na vnitřním trhu** a také **Sdělení k překážkám na vnitřním trhu**. V roce 2023 pak Komise vydala **sdělení ke 30. výročí vnitřního trhu**, kde nastínila další kroky nutné pro odstraňování překážek na volném trhu, zejména v sektoru služeb, včetně digitálních.

Překážky na vnitřním trhu, které jsou brzdou unijní konkurenceschopnosti, identifikovaly i výše zmíněné **zprávy Enrica Letty a Maria Draghiho**. Největším problémem vnitřního trhu je nadměrná administrativní a regulatorní zátěž, nedůsledné vymáhání existujících pravidel na





vnitřním trhu či tzv. **gold-plating** - nežádoucí rozšiřování obsahu směrnic při jejich implementaci do národního práva (transpozice). Tento jev přináší novou regulatorní zátěž bez odpovídajícího přínosu pro národní legislativu a konkurenceschopnost.

## 17.4. Politiky v rámci vnitřního trhu

Koncepce vnitřního trhu je východiskem dalších politik EU, které na společný trh navazují a mají za cíl naplňovat cíle čtyř svobod, např.: **politika vnějších obchodních vztahů, průmyslová politika, sociální politika, společná zemědělská politika, politika životního prostředí, regionální politika, společná dopravní politika či politika hospodářské soutěže.**

### 17.4.1. Hospodářská soutěž a vnitřní trh

V rámci vnitřního trhu je nutné zabezpečit, aby ekonomické vztahy mezi členskými zeměmi a zejména jejich vzájemný obchod nebyly omezovány praktikami narušujícími rovnost podmínek. Z toho vyplývá nutnost stanovení a ukotvení jasných a přísných pravidel pro hospodářskou soutěž v rámci evropského vnitřního trhu. Na dodržování pravidel hospodářské soutěže dohlíží Evropská komise (společně s vnitrostátními úřady pro hospodářskou soutěž). Komise má oprávnění zahájit řízení proti narušiteli hospodářské soutěže vždy, kdy je podána stížnost, nebo jestliže sama zjistí, že k porušení pravidel soutěže došlo. Dále může ukládat peněžité pokuty a zakázat určité jednání. Proti rozhodnutí Komise se může postižený subjekt odvolat k Tribunálu, jenž rozhodne s konečnou platností. Pravidla EU v oblasti hospodářské soutěže vycházejí z těchto hlavních zásad:

- zákaz jednání ve vzájemné shodě a zneužívání dominantního postavení, které by mohlo ovlivnit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu (**protikartelová pravidla**),
- **preventivní dohled nad fúzemi** s evropským rozměrem (tj. s cílem zajistit, aby významný rozsah navrhované fúze na trhu EU neměl za následek omezení soutěže),
- dohled nad **státní podporou poskytovanou zeměmi EU**, jež by vedla k narušení hospodářské soutěže tím, že zvýhodňuje určité podniky nebo výrobu určitého zboží,
- **liberalizace odvětví** dříve ovládaných veřejným monopolem, jako jsou telekomunikace, doprava nebo energetika.

### 17.4.2. Průmyslová politika a vnitřní trh

Hlavním cílem průmyslové politiky je zajistit základní podmínky příznivé pro konkurenceschopnost průmyslu EU. První strategickou iniciativou v této oblasti byla tzv. **Lisabonská strategie 2000–2010**, jejímž cílem bylo dosažení úplného a plně funkčního vnitřního trhu.

Lisabonskou strategii následně nahradila **Evropa 2020 - Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění**, která se zaměřila na posílení inovací a digitalizace EU průmyslu a zabezpečení potřebných dovedností a vzdělání.

V březnu 2020 Komise představila **Novou průmyslovou strategii pro Evropu**, která byla vzhledem k probíhající pandemii covidu-19 v květnu 2021 aktualizována s důrazem na posílení odolnosti průmyslu. **Aktualizovaná Nová průmyslová strategie** klade důraz na zelenou a digitální transformaci evropského průmyslu, surovinovou soběstačnost a podporu malých a středních podniků.





Počátkem roku 2023 Komise vydala **Průmyslový plán Zelené dohody** s cílem posílení výrobních kapacit uhlíkově neutrálních (net-zero) technologií, které budou zásadní pro přechod k průmyslu s nulovými čistými emisemi. V přímé návaznosti na tento plán byly v polovině roku 2024 přijaty akt o kritických nerostných surovinách (**Critical Raw Materials Act**), jehož cílem je zajistit dostatek nerostných surovin pro evropský průmysl, a akt o průmyslu pro nulové čisté emise (**Net-Zero Industry Act**), který cílí na posílení produktivity EU v oblasti strategicky významných čistých technologií.

**Zpráva o budoucnosti konkurenceschopnosti EU** z pera Maria Draghiho navázala na zprávu Enrica Letty **o budoucnosti vnitřního trhu** a analyzuje současnou ekonomickou situaci v EU, mj. ve vztahu k USA nebo Číně, a navrhuje konkrétní opatření a cíle pro vybrané sektorové politiky – průmysl, energetika, konektivita, sociální politika, financování, vzdělávání, výzkum a inovace a potravinové zabezpečení. Dle Draghiho je nutné předložit **novou průmyslovou strategii**, aby EU mohla naplnit své ambice a zůstala nadále konkurenceschopná. Budapeštské prohlášení o Nové dohodě pro konkurenceschopnost Evropy schválené předsedy vlád a hlavami států v listopadu 2024 v Budapešti vyzývá Evropskou komisi k přednostnímu předložení **komplexní průmyslové strategie pro konkurenceschopná průmyslová odvětví a kvalitní pracovní místa**.

## 17.5. Digitální vnitřní trh

Evropská komise pod vedením Jean-Claude Junckera představila v roce 2015 **Strategii pro jednotný digitální trh (Digital Single Market)**. Myšlenka jednotného digitálního trhu byla postavena na třech základních pilířích. Prvním z nich byl (I) lepší přístup spotřebitelů a firem k digitálním výrobkům a službám napříč Evropou, (II) vytvoření rovných podmínek a prostředí pro vzestup digitálních a inovativních služeb a (III) maximalizace růstového potenciálu digitální ekonomiky a společnosti. V průběhu následujících pěti let se podařilo Junckerově Komisi předložit 30 legislativních návrhů – mezi ty nejdůležitější patří **odstranění roamingových poplatků** pro přeshraniční hovory v rámci EU, nařízení o geoblockingu, nařízení o volném pohybu neosobních údajů, akt o kybernetické bezpečnosti, nařízení platform-to-business (P2B) a další.

Na tvorbu jednotného digitálního trhu navázala v roce 2020 první Komise Ursuly von der Leyen se svou koncepcí **Formování digitální budoucnosti Evropy** (Shaping Europe's Digital Future), která se nově zaměřila i na mezinárodní dimenzi a kladla mj. Důraz i na ekologická témata v souladu s politikou Zelené dohody pro Evropu. V rámci naplňování strategie již Komise např. vydala v únoru 2020 Evropskou strategii pro data s cílem vytvoření jednotného trhu s daty, v prosinci 2020 balíček pro regulaci online platform (Digital Services Act, Digital Markets Act), v dubnu 2021 tzv. AI balíček, který obsahuje návrh nařízení pro umělou inteligenci (**Artificial Intelligence Act**) a aktualizovaný Koordinovaný plán v oblasti umělé inteligence. Tyto klíčové legislativní návrhy byly schváleny během funkčního období první Komise Ursuly von der Leyen.

Cestu dalšího vývoje pak Komise naznačila ve sdělení z března 2021 **Digitální dekáda 2030**, které se zaměřuje na čtyři hlavní oblasti: digitální dovednosti, digitální transformace podniků, digitalizace služeb veřejné správy a digitální infrastruktura. Realizaci této strategie a naplňování jejích cílů má zajistit program **Cesta k digitální dekádě (Digital Decade Policy Programme)**, který přináší konkrétní závazky ve zmíněných oblastech.



## 17.6. Pozice ČR

Vnitřní trh, jeho prohlubování a efektivní fungování patří mezi **čelní a dlouhodobé strategické priority ČR v EU**. ČR vnímá vnitřní trh jako základní nástroj pro podporu hospodářského oživení, posilování konkurenceschopnosti české i evropské ekonomiky a pro růst či tvorbu nových pracovních míst. ČR také zcela podporuje **prohlubování vnitřního trhu EU a plnou integraci jeho čtyř svobod** ve všech dimenzích s cílem zlepšení jeho fungování na úrovni EU. ČR dále zdůrazňuje nutnost nastolení stejných pravidel pro všechny (bez ohledu na členství v eurozóně) a důsledné prosazování nedělitelnosti všech čtyř základních svobod EU.

ČR se domnívá, že pokrok v dokončování vnitřního trhu byl za poslední roky nedostatečný. Vnitřní trh se stále potýká se **zbytečnými překážkami a bariérami**, které poškozují domácí společnosti a také omezují konkurenceschopnost EU jako celku. Některé členské státy neplní své povinnosti a nedodržují pravidla, ke kterým se zavázaly v EU. Problém je také rozdílný výklad některých právních pojmů v 27 právních rádech.

ČR je členem neformální **skupiny stejně smýšlejících států (*like-minded group*, LMG) pro vnitřní trh EU**. Státy LMG společně prosazují pokračující prohlubování vnitřního trhu a ČR spolu s Finskem, Dánskem, Švédskem, Irskem, Estonskem a Nizozemskem patří do „tvrdého jádra“ skupiny. ČR je také iniciátorem řady společných aktivit stejně smýšlejících států na podporu efektivního fungování vnitřního trhu či posilování unijní konkurenceschopnosti skrze odstraňování překážek na vnitřním trhu.

## 17.7. Priority ČR v agendě vnitřního trhu

Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s ostatními resorty v roce 2021 představilo strategický materiál k **prioritám ČR v agendě vnitřního trhu s výhledem na roky 2021-2025**, který navazuje na materiál „Priority ČR v agendě vnitřního trhu EU 2015-2020“. Cílem materiálu je představit základní směr české politiky v oblasti vnitřního trhu ve střednědobém výhledu včetně nastavení konkrétních priorit a z nich vyplývajících úkolů takovým způsobem, aby v konečném důsledku co nejvíce přispěl ke zlepšení jeho fungování a tím obecně ke zlepšení podnikatelského prostředí v ČR a EU.

Na unijní scéně ČR dlouhodobě zaujímá jednu z hlavních rolí v prohlubování vnitřního trhu a v této roli hodlá i nadále setrvat a přicházet aktivně s novými návrhy na jeho zlepšování. V rámci spolupráce s podobně smýšlejícími státy EU ohledně vnitřního trhu je dlouhodobým společným zájmem **dokončení volného trhu se službami**, který bohužel zaostává za volným trhem se zbožím.

ČR prosazuje další prohlubování vnitřního trhu a odstraňování překážek ve všech jeho dimenzích, a to zejména v **sektoru služeb**. Tato agenda je pro ČR prioritní a vysoce důležitá, především z hlediska potenciálu dalšího ekonomického růstu. Pokud by byla směrnice o službách z r. 2006 řádně implementována, HDP celé EU by se zvýšilo minimálně o 2,6 %.

V oblasti tvorby regulace ČR dále plně podporuje důsledné dodržování principů tzv. lepší regulace (**Better Regulation**). ČR považuje za žádoucí, aby pravidla byla jasně definovaná a nebránila inovacím a konkurenceschopnosti EU. Při zvažování nového regulačního rámce je



proto zásadní zvážit jeho nezbytnost a zajistit, aby z něj plynule pouze nezbytně nutné a odůvodněné administrativní a ohlašovací povinnosti pro naplnění stanovených cílů. Zároveň je klíčové identifikovat ve stávajících právních předpisech nepřiměřené administrativní a ohlašovací povinnosti s cílem jejich odstranění nebo alespoň zjednodušení. ČR v tomto ohledu vítá chystané návrhy nové Komise k snížení reportingové zátěže alespoň o 25 %, resp. 35 % pro malé a střední podniky. ČR dále zdůrazňuje, že dopady přijetí návrhů legislativních aktů musí být vždy řádně zhodnoceny. V tomto ohledu ČR podporuje **důsledné předkládání analýz dopadů** ke všem legislativním i relevantním nelegislativním návrhům, zavedení testu dopadů na malé a střední podniky anebo testu konkurenceschopnosti. Zároveň je potřeba, aby všechny politiky byly vhodně nastavené a připravené na **éru digitálního věku**.

Pro ČR je také důležité zdůraznit **provázanost politik vnitřního trhu s průmyslovou politikou**. ČR je vysoce průmyslovou zemí, proto je jednou z jejích priorit v této oblasti ochrana konkurenceschopnosti evropského průmyslu jako celku. ČR vnímá potřebu posílení konkurenceschopnosti a produktivity evropského průmyslu. Nedokončený vnitřní trh, vysoké ceny energií a nadměrná administrativní zátěž pro podniky pokládá za zásadní negativní faktory ovlivňující evropskou konkurenceschopnost. V tomto ohledu ČR uvítala vydání Draghiho zprávy a považuje ji za významný příspěvek do aktuálně probíhající diskuse o budoucnosti unijní konkurenceschopnosti.



## 18. Strategické dokumenty vlády ČR v oblasti evropské politiky, včetně nástrojů vlády při informování o evropské politice

*Koncepce politiky ČR v EU, Strategie podpory Čechů v institucích EU, Komunikační strategie o evropských záležitostech, Integrovaný informační systém, Národní konvent o EU, Konference o budoucnosti Evropy, komunikační dokumenty v souvislosti s CZ PRES, značka Tvoříme Evropu*

Vláda ČR kromě každodenních kroků, které činí v evropské politice, v minulosti přijala několik významných strategických dokumentů definujících svůj vztah ke směřování Evropské unie a své role v ní. Vedle toho se systematicky zaměřila na spolupráci s občany ČR působícími v unijních institucích a komunikování vládní evropské politiky vůči české veřejnosti s cílem podnítit aktivní a informovanou debatu o EU. Následující text stručně nastiňuje obsah hlavních dokumentů pokrývajících uvedenou oblast.

### 18. 1. Koncepce politiky ČR v EU a programové prohlášení vlády

„**Koncepce politiky ČR v EU: Aktivní a srozumitelná ČR v jednotné Evropě**“ byla schválena v dubnu 2015. Prostřednictvím tohoto dokumentu vláda formuluje přístup ČR v EU spočívající v aktivním pojetí svého členství a srozumitelnosti svých postojů. Za **strategický zájem** považuje plnohodnotné členství ČR a zachování jednoty Unie. Koncepce reflektuje významné proměny, kterými EU v době vzniku tohoto dokumentu procházela a které měly vliv na její vývoj (např. dopady přijetí Lisabonské smlouvy, důsledky světové hospodářské a finanční krize a posilující role eurozóny v institucionální architektuře EU či globální trendy jako změna klimatu, nárůst terorismu nebo nástup nových ekonomik). Materiál rovněž zdůrazňuje dosavadní přínosy členství ČR v EU jako např. zvýšení prosperity a bezpečnosti, profesionalizaci státní správy, zkvalitnění soudnictví či vyšší důraz na ochranu životního prostředí i ochranu spotřebitele.

Z hlediska **principů členství** ČR koncepcí definuje EU jako politický projekt, jako strategickou volbu a jako základní ekonomický, sociální, kulturní i bezpečnostní rámec rozvoje a ideového ukotvení ČR. Strategickým zájmem ČR je podle vlády být plnohodnotným členem EU. Ve střednědobé perspektivě by se EU měla soustředit na řešení společných výzev bez náročných změn primárního práva EU. ČR přitom musí být členským státem, který se cítí odpovědný za další rozvoj evropské integrace a aktivně se na něm podílí.

V této souvislosti dokument vymezuje následující **čtyři cíle** politiky ČR v EU a v rámci nich **pět priorit**, o jejichž dosažení bude usilovat:

#### 1. Cíl: Mír a bezpečnost

**Priorita: akceschopná Společná bezpečnostní a obranná politika EU (SBOP)**

Důraz na koncepční vymezení SBOP, lepší prosazování větší spolupráce civilních a vojenských nástrojů SBOP, celkové zvýšení akceschopnosti SBOP a další posílení civilních schopností EU. Cíl: Hospodářský rozvoj

**Priorita: prohlubování vnitřního trhu EU**

Odstraňování překážek na vnitřním trhu EU v oblasti zboží a služeb a prohlubování vnitřního trhu v oblasti digitální agendy a energetiky. Důraz na zachování a nedělitelnost čtyř svobod EU, obzvláště volného pohybu osob jakožto jednoho z největších přínosů členství ČR v EU. Intenzivní podpora výzkumu a inovací.

**Priorita: efektivní čerpání evropských strukturálních a investičních fondů**

Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU jako investiční nástroj, který má přispět ke zlepšení kvality života obyvatel ČR, a to mimo jiné prostřednictvím modernizace hospodářství ČR a posilováním průmyslové základny. Důraz na včasné a kvalitní čerpání těchto finančních zdrojů.

**2. Cíl: Spravedlnost a solidarita****Priorita: společný postup proti daňovým únikům**

Společné řešení otázky daňových úniků a podvodů, které omezují schopnost států plnit svou roli, jsou v rozporu se sociální spravedlností a poškozují hospodářskou soutěž. Maximální informační otevření daňových rájů a jejich celkové globální omezení. Snaha o prosazení zavedení principu přenesení daňové povinnosti jako nejefektivnějšího řešení podvodů s DPH v EU (tzv. *reverse charge*).

**3. Cíl: Pevné evropské ukotvení****Priorita: příprava na vstup do eurozóny**

Konstatování intenzivního hospodářského propojení ČR s eurozónou a přínosů společné unijní měny v obchodní a ekonomické oblasti. Měla být vedena veřejná diskuze o dopadech členství ČR v eurozóně, aby se mohl otevřít prostor pro politické rozhodnutí o zapojení ČR do ERM II a s tím související rozhodnutí o termínu vstupu ČR do eurozóny.

Koncepce také uvádí, že aktivní přístup ČR v EU vyžaduje **systematické a kvalitní sledování dění v EU a iniciativní přístup ČR na jednáních v Radě**. ČR se musí nepřetržitě zabývat otázkou vytváření zájmových koalic s ostatními členskými státy. Důraz má být kladen rovněž na pravidelnou komunikaci a spolupráci vlády s Evropským parlamentem, stejně jako komunikaci vlády s občany ČR zaměstnanými v orgánech a institucích EU. Důležité je také provázání pozic vlády i obou komor Parlamentu ČR v evropské agendě. Priority stanovené v Koncepci mají být uplatňovány jak během přípravy unijní legislativy prostřednictvím diskusí na odborných kulatých stolech a v rámci Národního konventu o EU, tak v legislativní fázi.

S ohledem na kontinuální rozvoj politik EU včetně dynamického vývoje na poli geopolitiky bude výhledově nutné tuto Koncepci aktualizovat, a to právě s ohledem na nové výzvy a problémy, kterým Evropská unie čelí, a o jejichž řešení se bude muset Česká republika aktivně zasadit.

**Programové prohlášení vlády** z ledna 2022 v aktualizovaném znění z března 2023 představuje nové akcenty a zájmy ČR. V kapitole „Evropské záležitosti“ označuje členství ČR v EU za klíčové a prospěšné pro ČR a uvádí, že v zájmu ČR je demokratická, nebyrokratická, sociálně spravedlivá a obchodně otevřená EU s důrazem na dodržování občanských svobod. Důraz je kladen na posilování integrace směrem k dokončení jednotného vnitřního trhu s důrazem na volný pohyb lidí, služeb, zboží, kapitálu a dat, účinné ochraně vnějších hranic a k pevné



transatlantické vazbě. Pro tyto dlouhodobé priority bude ČR aktivně hledat podporu u členských států EU s podobnými zájmy.

Z obsahového hlediska programové prohlášení konkrétně vyzdvihuje nutnost navázat na úspěšné české předsednictví, prohlubování jednotného vnitřního trhu včetně širších pracovních příležitostí, financování mobility pro studenty a volného cestování napříč Evropou. Pozornost bude věnována také ochraně spotřebitelů, posílení konvergence a přibližování životní úrovně ve všech regionech, což je klíčové pro fungování vnitřního trhu. V rámci revize stávajícího víceletého rozpočtového rámce EU bude ČR aktivně usilovat o zajištění dostatečných prostředků zejména na oblast bezpečnosti a obrany, ochrany životního prostředí, digitalizace a post pandemické obnovy ekonomik.

Dále ČR podporuje efektivní využívání evropských finančních prostředků a zapojení do důležitých projektů společného evropského zájmu. V rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU bude prosazovat pevné transatlantické vztahy, proces rozšiřování EU o země západního Balkánu, bude aktivním hráčem v rozvoji Evropské politiky sousedství (zejména Východního partnerství) a unijní angažovanosti ve Středomoří i vůči zemím Sahelu. Bude prosazován přístup k migraci bez povinných kvót a prevenci nelegální migrace v místě vzniku a ve státech, kudy vedou migrační trasy. Budou podporovány ty reformy EU, které upřednostní principy subsidiarity a proporcionality a zajistí pravomoci členských států tak, aby nevzrůstal demokratický deficit. Zároveň budou zlepšeny mechanismy informování českých občanů o záležitostech EU a povede se otevřený dialog o dlouhodobých prioritách ČR v EU i o budoucnosti EU jako celku. Rovněž bude vytvořen systém podpory profesního uplatnění občanů ČR v institucích, orgánech a agenturách EU tak, aby v době vzniku nového institucionálního rámce byli Češi významněji zastoupeni v klíkových pozicích.

Nad rámec dlouhodobých dokumentů či priorit českého předsednictví vláda přijala v rámci příprav CZ PRES série dílčích dokumentů týkajících se komunikace, které zároveň položily základy profesionalizace komunikace české státní správy v oblasti evropských záležitostí i do budoucna, včetně vytvoření koordinačních mechanismů. Mezi ně se řadí například **Koncepce komunikace předsednictví ČR v Radě EU, Manuál online komunikace, Manuál pro tiskové mluvčí** a další. Cílem těchto praktických dokumentů bylo plošně sjednotit komunikaci o evropských záležitostech nejen v offline, ale i online prostoru. Nastavené trendy a mechanismy se nadále využívají i po skončení českého předsednictví.

### 18. 3. Strategie podpory Čechů v institucích EU

ČR v minulosti nevystupovala vždy aktivně v rámci podpory Čechů, kteří jsou již zaměstnáni v institucích EU. Praxe však ukazuje, že při výběrových řízeních na manažerské pozice je často třeba podpory domácího státu. Strategie, která vznikla v gesci Úřadu vlády a ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí, se snaží tento nedostatek napravit. V únoru 2015 proto vláda schválila **Strategii podpory Čechů v institucích EU**.

Hlavní cíle Strategie podpory Čechů:

1. **posílit spolupráci s Čechy, kteří již v institucích EU pracují**, prohlubování kontaktu s nimi a prosazování jejich působení na strategicky důležitých místech.





2. **příprava zájemců o práci v institucích EU** k úspěšnému složení tzv. testů EPSO a
3. zvýšení kvalifikace české státní správy, prostřednictvím **vysílání sekondovaných národních expertů** (tzv. Seconded National Experts, dále jen „SNEs“) a **stážistů NEPT** (National Experts in Professional Training, dále jen „NEPT“), účasti na programu **Erasmus for Public Administration** a studiem na **College of Europe**.

Na začátku roku 2018 byla vypracována analýza této Strategie podpory Čechů, která identifikovala slabá místa bránící zlepšení zastoupení Čechů v institucích EU. Na základě této analýzy byla přijata **Nová Koncepce**, která kladla důraz zejména na větší rozvoj spolupráce s Čechy pracujícími přímo v institucích EU. V roce 2025 je plánována novelizace Strategie k 10. výročí existence

V rámci naplňování prvního cíle, posílení spolupráce s Čechy v institucích EU, je podpora poskytovaná vybraným uchazečům o povýšení na pozice středního a vyššího managementu. Ta zahrnuje zejména budování dobrého jména kandidáta v rámci oficiálních návštěv českých představitelů v Bruselu a podporu kandidáta při samotném výběrovém řízení, a to zejména v jeho konečné fázi. Systém podpory zahrnuje také pravidelnou komunikaci a rozvíjení vztahů s Čechy již působícími v institucích EU, kdy Stálé zastoupení ČR při Evropské unii organizuje různé formy setkávání/networkingové akce. Komisař nominovaný za ČR (aktuálně Jozef Síkel) a jeho kabinet mají společně se Stálým zastoupením ČR při Evropské unii a Výborem pro Evropskou unii nezastupitelnou úlohu při podpoře českých kandidátů.

## **Možnosti vysílání zaměstnanců české státní správy do institucí EU**

### Krátkodobé stáže:

**Erasmus for Public Administration** - stáž v rozsahu 8,5 dne má za cíl seznámit účastníky se základním chodem institucí EU, jejich rozhodovacími mechanismy a poskytnout jim možnost získat osobní kontakty na útvaru, se kterým účastník v rámci své agendy přímo spolupracuje. Gestorem je Ministerstvo vnitra.

**National Expert in Professional Training (NEPT)** - stáž má za cíl rozšířit odborné znalosti a zkušenosti uchazeče v sektoru, který si uchazeč volí vzhledem ke své vykonávané agendě. Délku stáže si zvolí sám uchazeč, a to v rozsahu 3 až 5 měsíců. Gestorem je Ministerstvo vnitra.

### Dlouhodobější vyslání:

**Národní experti neboli SNEs (Seconded National Experts)** - jedná se o vyslání na dobu mezi 6 měsíci a 2 roky, s možností prodloužení až na dobu nepřekračující 4 roky. Národní experti přinášejí do instituce EU své poznatky a zkušenosti s otázkami, které spadají do jejich odbornosti, přispívají svými praktickými znalostmi z dané oblasti v členské zemi EU a zároveň přinášejí zkušenosti a vědomosti o otázkách EU domácím orgánům. Národní experti pracují společně s úředníky institucí EU na naplňování strategických cílů vymezených generálním ředitelstvím či daným útvarem instituce EU. Již během vyslání národní experti využívají





zkušenosti a kontakty nabyté v průběhu vyslání ve prospěch vysílající instituce. Vysílání národních expertů koordinuje Úřad vlády ve spolupráci se Stálým zastoupením ČR při EU.

## 18.4. Komunikační strategie o evropských záležitostech a značka Tvoříme Evropu

**Komunikační strategie** představuje základní obecný rámec pro komunikaci evropských záležitostí ze strany vlády a navazuje na Koncepti politiky ČR v EU z roku 2015.

Komunikační strategie dává komunikačním aktivitám ucelený rámec a klade si za cíl seznámit občany s fungováním EU a s rolí ČR v ní a vést debatu o české evropské politice. K tomu vymezuje tři kroky: občané by měli získat dostatek objektivních informací, měli by pochopit fungování Unie a v rámci diskusí o české evropské politice aktivně vyjadřovat své názory.

Realizací Komunikační strategie je pověřen primárně Odbor komunikace o evropských záležitostech (OEZ) ÚV ČR, který spolupracuje s orgány státní správy a dalšími partnery (s odbornou veřejností, s médii, se zástupci institucí EU a jinými relevantními českými a zahraničními subjekty). Součástí této strategie je i každoroční aktualizace komunikačních priorit, a to s ohledem na projednávanou legislativu a priority Česka v tomto ohledu, ale i na vývoj v socio-ekonomickém a geopolitickém kontextu.

OEZ, potažmo Sekce pro evropské záležitosti má za úkol naplňovat primárně tři hlavní pilíře komunikace: informovat o postojích vlády v oblasti evropských záležitostí, vykonávat tzv. out-reachové aktivity vůči široké veřejnosti a vysvětlovat přínosy i úkoly plynoucí z našeho členství v EU a dopady na běžný život lidí, a představovat místo, kde zájemci snadno dohledají veškeré základní a aktuální informace o EU.

### Nástroje vlády při komunikaci evropské politiky

#### 18.4.1. Integrovaný informační systém

V roce 2024 v souvislosti s 20. výročím vstupu ČR do EU byla uvedena jednotná značka s názvem **Tvoříme Evropu**, která sjednocuje veškeré komunikační nástroje Integrovaného informačního systému, zpřehledňuje tak komunikaci vůči široké veřejnosti a markantně tím vylepšuje dopad a dosah vládní komunikace o evropských záležitostech.

Zahrnuje webový portál **Tvoříme Evropu** (dříve **Euroskop**), který je hlavním informačním zdrojem o EU na internetu v češtině. Poskytuje informace o fungování institucí EU a pokrývá běžné denní zpravodajství o EU. Zároveň nabízí informace ohledně možnosti studia i kariéry v EU, dále přináší příběhy inspirativních lidí v oblasti evropských záležitostí, informuje o kulturních aktivitách i jiných akcích a mnoho dalšího. Portál Tvoříme Evropu přináší informace i prostřednictvím svých profilů na sociálních sítích: na Facebooku, Twitteru, Instagramu a LinkedInu. Zároveň o možnostech kariéry v oblastech evropských záležitostí informuje i stejnojmenný podcast s názvem Tvoříme Evropu – k nalezení na platformě Spotify.

Dále zahrnuje síť regionálních **Eurocenter**, která připravují semináře, veřejné debaty a konference se zaměřením na fungování EU a témata spojená s evropskou integrací. Dále



organizují rozličné aktivity pro širokou veřejnost, spolupracují s partnery v regionech (např. univerzity, obchodní komory, média) a účastní se veletrhů a různých aktivit externích partnerů s cílem propagovat EU. Eurocenter je celkem 13 a pokrývají všechny kraje ČR. Síť Eurocenter je ve čtyřech krajských městech (Karlovy Vary, Liberec, Jihlava a Olomouc) rovněž propojena s celoevropskou sítí Europe Direct.

Součástí byla také donedávna bezplatná telefonní linka **Eurofon**, která poskytovala široké veřejnosti informace o EU, členství České republiky v EU a strukturálních fondech a dotacích EU, avšak s ohledem na technologický vývoj a s tím spojené potřeby byl kanál Eurofonu ponechán jen v online prostoru – ve formátu chatu a e-mailového kontaktu.

#### *18.4.2. Národní konvent o EU*

Národní konvent o Evropské unii je projekt koordinovaný Úřadem vlády ČR ve spolupráci s odbornými garanty jednotlivých kulatých stolů – experty na projednávaná témata. Národní konvent poskytuje místo pro diskuzi o aktuálních evropských tématech pro relevantní aktéry – představitele veřejné správy na národní i lokální úrovni, zástupce evropských institucí, odbornou veřejnost a další zainteresované osoby. V rámci Konventu jsou za tímto účelem pravidelně organizovány odborné kulaté stoly, jejichž výstupem jsou doporučení pro vládu ČR na pracovní úrovni.

#### **Konference o budoucnosti Evropy**

**Sekce pro evropské záležitosti** Úřadu vlády ČR koordinovala a realizovala národní rozměr Konference o budoucnosti Evropy (Konference). Konference byla především diskuzní platformou s cílem zapojit občany EU do debaty o budoucím směřování Unie, kterou na konci roku 2019 společně iniciovaly Evropská komise a Evropský parlament.

Konference oficiálně začala 9. 5. 2021, formu série diskuzí pořádaných napříč celou Evropou, které dali občanům EU možnost sdílet názory, vznášet podněty na změny a přímo ovlivnit formování politik EU. Na evropské úrovni byly organizovány tzv. Evropské občanské panely. Jádrem evropské roviny Konference byli plenární zasedání, které skládali ze zástupců evropských institucí, občanské společnosti, národních parlamentů a občanů EU.

Konference byla ukončena dne 9. 5. 2022 představením závěrečné zprávy, jež obsahuje 49 návrhů a 320 doporučení. V průběhu CZ PRES byly započaty diskuze o návazných pracích k některým z těchto návrhů a doporučení, v současnosti jsou nadále implementovány na různých úrovních.

#### *Kontinuální práce s médii a novinářskou obcí*

V rámci CZ PRES v roce 2022 byla zavedena tradice kontinuální práce s novináři ve formě neformálních kulatých stolů na různá aktuální témata (např. energetika, Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků apod.), ale i v rámci neformálních briefingů - např. před zasedáním Evropské rady. Cílem je otevřeně komunikovat o aktuálních evropských záležitostech a novinářům poskytnout platformu pro seznámení se s aktuálním stavem projednávané legislativy i zodpovědnými osobami v rámci české státní správy.



### Partnerské dlouhodobé projekty

Nad rámec vlastních aktivit má OEZ několik klíčových partnerů z oblasti evropských institucí či think-tanků a jiných třetích subjektů. S partnery jako je Zastoupení Evropské komise a Kancelář Evropského parlamentu každoročně pořádá aktivity pro širokou veřejnost jako např. oslavy Dne Evropy. Dále v spolupráci s třetími subjekty spoluorganizuje projekty jako např. Europa Secura, Samet na školách nebo Rozhoduj o Evropě pro studenty z České republiky. V neposlední řadě také spoluorganizuje každoroční high-level fórum Prague European Summit, a zapojuje se do tradičních projektů - např. Korzo Národní apod.

### **Dodatečné zdroje informací:**

Koncepce politiky ČR v EU: Aktivní a srozumitelná. ČR v jednotné Evropě (2015):

(<https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Koncepce-politiky-CR-v-EU.pdf>)

Programové prohlášení vlády (2018):

(<http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>)

Úřad vlády ČR: (<http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/podpora-cechu-v-institucich-eu/podpora-cechu-v-institucich-eu-169509/#akt>)

Ministerstvo vnitra ČR: (<http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/erasmus-for-public-administration.aspx>)

Úřad vlády ČR: Otevřeně o Evropě. Komunikační strategie o evropských záležitostech (2015, 2022):

([https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/organizace-utvaru/odbor-komunikace-o-ez/Otevrene-o-Evrole-Komunikacni-strategie-o-evropskych-zalezitostech\\_akt2022.pdf](https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/organizace-utvaru/odbor-komunikace-o-ez/Otevrene-o-Evrole-Komunikacni-strategie-o-evropskych-zalezitostech_akt2022.pdf))

Tvoříme Evropu, Eurocentra a Národní Konvent o EU: ([www.tvorimevropu.cz](http://www.tvorimevropu.cz))



## 19. Politika rozšiřování Evropské unie

*Kodaňská kritéria, kandidátská země, acquis communautaire, vyjednávací kapitoly, nová metodologie přístupových rozhovorů, mezivládní konference, předvstupní pomoc, asociační dohoda, smlouva o přistoupení*

### 19.1. Podmínky pro přistoupení

Dle čl. 49 SEU členství v EU může požádat každý evropský stát, který uznává demokratické hodnoty Unie a zavazuje se k jejich podpoře. Tyto základní hodnoty, na kterých je EU založena, jsou uvedeny v čl. 2 SEU (úcta k lidské důstojnosti, svobodě, demokracii, rovnosti, právnímu státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin).

Žadatelská země také musí splnit kritéria pro přistoupení k EU. Ta jsou společně označována jako **kodaňská kritéria**, protože je definovala Evropská rada, která se konala v Kodani v červnu 1993, a dále je rozvedla ER v Madridu v prosinci 1995. Jedná se o tato kritéria:

- institucionální stabilita, která zaručuje demokracii, právní stát, dodržování lidských práv a respektování a ochranu menšin (*kritérium politické*),
- fungující tržní hospodářství a schopnost vypořádat se s konkurencí a tržními silami v EU (*kritérium hospodářské*),
- schopnost vzít na sebe a účinně plnit závazky členství, včetně cílů politické, hospodářské a měnové unie, a zajistit, aby právo EU přenesené do vnitrostátního práva bylo účinně prováděno prostřednictvím příslušných správních a soudních struktur (*kritérium acquis communautaire*).

Aby bylo možné zahájit jednání o přistoupení do EU, musí příslušná země splňovat alespoň první kritérium.

### 19.2. Přístupový proces

Pokud si země splňující kritéria obsažená v čl. 2 SEU přeje přistoupit k EU, předloží svou žádost Radě EU. Rada o žádosti informuje Evropský parlament a národní parlamenty členských zemí. Evropskou komisi požádá o poskytnutí stanoviska. Je-li stanovisko EK příznivé, může ER rozhodnout (jednomyslně), že danému státu bude udělen status kandidátské země.

Kandidátský statut neznamena, že země má automatické právo do EU vstoupit. EK žádost pečlivě zkoumá podle přístupových kritérií a přístupový proces a související přístupová jednání začnou pouze na základě jednomyslného rozhodnutí ER o zahájení jednání.

Přístupová jednání probíhají na mezivládních konferencích mezi vládami zemí EU a vládou kandidátské země. Z praktického hlediska je vyjednávání rozděleno dle jednotlivých politik do tzv. kapitol (*podrobněji viz 19.2.1. Vyjednávací kapitoly*). Jednání kandidátským zemím pomáhají připravit se na členství v EU a umožňují také EU připravit se na rozšíření z hlediska absorpční schopnosti.



Komise v průběhu procesu informuje Radu a EP, konkrétně prostřednictvím každoročních balíčků rozšíření, které se skládají z dokumentu o horizontální strategii v podobě sdělení o politice rozšíření a zpráv o zemi. Kandidátské země také sestavují roční národní programy, v nichž hodnotí vlastní pokrok v provádění různých kapitol *acquis*.

Po ukončení jednání jsou příslušné podmínky – včetně případných ochranných doložek a přechodných ustanovení – začleněny do smlouvy o přistoupení mezi členskými státy EU a přistupující zemí.

Tato smlouva může být podepsána pouze se souhlasem EP a po jednomyslném schválení v Radě. Poté je předložena všem smluvním státům, aby ji ratifikovaly v souladu se svými ústavními předpisy (tj. parlamentem nebo v referendu).

### 19.2.1. Vyjednávací kapitoly

Souhrn právních předpisů EU (*acquis communautaire*) která má kandidátská země převzít do svého vnitrostátního právního systému, je rozdělen do 35 politických kapitol. Tyto kapitoly zahrnují například problematiku volného pohybu zboží, veřejných zakázek, finančních služeb, daní, ochrany životního prostředí, ochrany spotřebitelů či otázky společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Klíčovou součástí vyjednávání jsou témata soudnictví, základních práv, spravedlnosti, svobod a bezpečnosti (kapitoly 23 a 24). EU v rámci těchto kapitol hodnotí, jak jsou kandidátské země schopny zajistit opravdovou nezávislost soudnictví a jak tamní instituce a právní předpisy přispívají k ochraně základních práv a svobod a k dodržování principů právního státu. Hodnotí také, jak jsou policejní složky a další orgány kandidátských států připraveny na efektivní boj proti organizovanému zločinu, provádění policejní spolupráce či ochranu hranic. Od roku 2013 jsou kapitoly 23 a 24 otevírány již v rané fázi vyjednávacího procesu a prozatímně uzavírány jako poslední.

O každé z kapitol se vyjednává samostatně, kandidátské země však mohou jednat o více kapitolách najednou. Před zahájením samotných jednání předloží EK zprávu o výsledcích podrobného „prověření situace“ u každé kapitoly. Na základě doporučení EK Rada jednomyslně rozhodne, zda otevřít či neotevřít novou vyjednávací kapitolu. Rada také může dopředu stanovit kritéria pro zahájení či uzavření určité konkrétní kapitoly.

Pokud kandidátská země prokáže, že už provádí *acquis* dané kapitoly (nebo ho bude provádět do data přistoupení) a pokrok je hodnocen jako uspokojivý, může Komise doporučit, aby byla kapitola „prozatímně uzavřena“. Rada v této věci opět rozhoduje jednomyslně.

Od února 2020 funguje přístupový proces dle **nové metodologie**. V zájmu zajištění větší dynamiky přístupových jednání mezi EU a kandidátskými zeměmi jsou nově vyjednávací kapitoly seskupeny do 6 tematických okruhů: 1) základní zásady; 2) vnitřní trh; 3) konkurenceschopnost a inkluzivní růst; 4) zelená agenda a udržitelná konektivita; 5) zdroje, zemědělství a soudržnost; 6) vnější vztahy. Jednání o tematickém okruhu nejsou zahajována pro jednotlivé kapitoly, ale pro okruh jako celek (po splnění kritérií pro zahájení jednání), přičemž stále platí, že jednání o základních zásadách jsou zahájena jako první a uzavřena jako poslední a podle toho, jak budou postupovat, se bude odvíjet celkové tempo jednání.



### 19.2.2. Předvstupní pomoc

Klíčovým prvkem přístupového procesu je poskytování předvstupní finanční pomoci, která pomáhá všem kandidátským zemím a potenciálním kandidátům na členství v EU splnit podmínky pro přistoupení a podporuje je při přijímání a provádění nezbytných ekonomických, politických a institucionálních reforem.

EU předvstupní pomoc poskytuje prostřednictvím tzv. Nástroje předvstupní pomoci (*Instrument for Pre-accession Assistance, IPA*). Pro období let 2021-2027 má nástroj IPA III celkový rozpočet 14,2 miliardy EUR, což představuje navýšení prostředků o 21 procent oproti předchozímu období. Další změnou je zavedení nového způsobu přidělování finančních prostředků příjemcům, kdy pevně dané alokace pro jednotlivé země byly nahrazeny obálkami pro pět tematických „oken“. Cílem tohoto přístupu je posílení motivace jednotlivých příjemců. EK chce také více podpořit zapojení soukromých investorů a zaměřit se na jednotlivé tematické cíle a priority.

## 19.3. Dosavadní rozšíření

### 19.3.1. Historie rozšíření EU

Úvodní šestice zakládajících členských států – Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Německo – byla doposud rozšířena o dalších 22 zemí. K rozšíření došlo v sedmi vlnách:

- 1973: Dánsko, Irsko a Spojené království;
- 1981: Řecko;
- 1986: Španělsko a Portugalsko;
- 1995: Rakousko, Finsko a Švédsko;
- 2004: Kypr, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko;
- 2007: Bulharsko a Rumunsko;
- 2013: Chorvatsko.

Na základě výsledku referenda konaného v červnu 2016 požádala vláda Spojeného království dne 29. března 2017 o vystoupení z EU. Spojené království vystoupilo z EU dne 31. ledna 2020.

### 19.3.2. Aktuální přístupový proces

**Status kandidátské země** v současné době mají tyto státy: Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Severní Makedonie, Moldavsko, Srbsko, Turecko a Ukrajina. U kandidátských zemí rozlišujeme, zda již EU přístupová jednání s daným státem zahájila (Albánie, Černá Hora, Moldavsko, Severní Makedonie, Srbsko, Ukrajina a Turecko) či nezačala (Bosna a Hercegovina a Gruzie). Mezi potenciální kandidáty řadíme v současnosti pouze Kosovo, které podalo přihlášku o členství v prosinci 2022.

**Černá Hora** požádala o členství v roce 2008 a za kandidátskou zemi byla prohlášena v roce 2010. Přístupová jednání s EU zahájila v polovině roku 2012. V přístupovém procesu bývá



Černá Hora považována za premianta, neboť už otevřela všechny vyjednávací kapitoly, z nichž několik již i předběžně uzavřela.

**Srbsko** žádost o členství podalo v roce 2009 a kandidátský status byl zemi udělen v roce 2012. K zahájení přístupových jednání s EU došlo začátkem roku 2014. V rámci přístupových jednání již došlo k otevření většiny kapitol.

**Turecko** požádalo o členství v roce 1987 a za kandidátskou zemi bylo prohlášeno v roce 1999. Jednání byla zahájena v říjnu 2005. Osm kapitol je zablokovaných a žádná kapitola nebude prozatím uzavřena, dokud Turecko neuplatní „dodatkový protokol k Ankarské dohodě o přidružení“ na Kypr. Proti zahájení jednání o dalších kapitolách se postavily jednotlivé členské státy EU. Naposledy byla nová kapitola otevřena v červnu 2016. S ohledem na dramatické zhoršení fungování právního státu v Turecku a také v důsledku nelegálních těžebních aktivit Turecka ve východním Středomoří je proces přistoupení Turecka v současnosti *de facto* zmrazen.

Jednání se **Severní Makedonií a Albánií** byla zahájena v roce 2022. **Severní Makedonie** získala status kandidátské země v roce 2005. EK přitom doporučovala zahájení jednání s touto zemí soustavně již od roku 2009. **Albánii** byl status kandidátské země udělen v červnu 2014. S ohledem na pokrok, jehož tato země dosáhla, doporučovala EK zahájit jednání s Albánií od roku 2016. O zahájení přístupových jednání se Severní Makedonií a Albánií (po splnění dodatečných podmínek) rozhodla Rada v březnu 2020, samotná jednání však byla zahájena až v červenci 2022.

**Bosna a Hercegovina** podala svou žádost o členství 15. února 2016 a plnohodnotné stanovisko od EK obdržela v roce 2019. V reakci na ruskou agresi na Ukrajině BaH v březnu 2022 požádala o urychlené udělení kandidátského statusu. V říjnu 2022 EK doporučila udělit BaH kandidátský status za předpokladu následného splnění 8 stanovených opatření, a následně tak v prosinci 2022 Evropská rada rozhodla. V současnosti BaH čeká na zahájení přístupových vyjednávání.

28. února 2022, 4 dny po zahájení ruské agrese vůči Ukrajině v roce 2022, předložila **Ukrajina** žádost o členství v Evropské unii. V návaznosti na to své přihlášky předložily i **Gruzie a Moldavsko**. V případě **Ukrajiny a Moldavska** Evropská rada rozhodla v prosinci 2023 o zahájení přístupových rozhovorů, které byly oficiálně započaty v červnu 2024.

Co se týče **Gruzie**, Evropská rada v prosinci 2023 rozhodla o udělení kandidátského statusu za předpokladu, že Gruzie uskuteční příslušné kroky stanovené v doporučení EK. Vzhledem ke krokům gruzínské vlády, které jsou v rozporu s hodnotami a zásadami EU, však došlo k *de facto* zastavení přístupového procesu. Předseda gruzínské vlády po volbách na podzim 2024 oznámil, že hodlá pozastavit přístupový proces do konce roku 2028.

**Kosovo** svou přihlášku do EU oficiálně předložilo v prosinci 2022, prozatím bez dalšího postupu v Radě EU. Vzhledem k tomu, že Kosovo jako stát některé členské státy EU neuznávají, se další výrazný postup nedá očekávat.

**Island** požádal o členství v EU v červenci roku 2009 a jednání byla zahájena v červnu roku 2010. Ačkoliv přístupová jednání postupovala rychle kupředu, po všeobecných volbách v roce 2013 nastoupila nová vláda, která jednání o přistoupení zmrazila. V březnu roku 2015 požádaly





islandské orgány EU, aby tento stát již nepovažovala za kandidátskou zemi; žádost Islandu o členství však oficiálně stažena nebyla.

**Dodatečné zdroje informací:**

Evropská komise (2020):

([https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en))

Evropský parlament – Rozšiřování Unie (2020):

(<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/167/rozsirovani-unie>)



## 20. Energetická a klimatická politika Evropské unie

*Vývoj energetické politiky EU, aktuální výzvy stávající evropské energetické politiky, klimatická politika EU*

### 20. 1. Institucionální vývoj

Proces evropské integrace byl vždy spojen s vývojem energetického sektoru (ESUO). Vzhledem k absenci nalezišť energetických surovin a postupně narůstající závislosti na dodávkách ze třetích zemí hrál vždy zásadní roli pro nastavení evropské energetické politiky geopolitický kontext.

Energetický sektor vždy patřil v rámci národních ekonomik členských států k těm nejdůležitějším a historicky zde působily pouze státní společnosti či společnosti silně státem regulované. Postupně narůstající tlak Evropské komise na liberalizaci energetického trhu a jeho podřízení tržním principům vedl k přímému oslabení role státu a národních vlád i k častému konfliktu názorů na jeho další směřování.

#### 20.1.1. *Evropské společenství uhlí a oceli*

Po skončení druhé světové války došlo v roce 1951 ke vzniku **Evropského společenství uhlí a oceli** založeného na myšlence, že kontrola klíčového sektoru uhlí a oceli, na němž byl postaven tehdejší civilní a vojenský průmysl, a očekávané pozitivní účinky ekonomické spolupráce budou prevencí případných konfliktů na evropském kontinentu.

#### 20.1.2. *EURATOM*

Postupným rozvojem těžby ropy na Blízkém východě a rozvojem civilní jaderné energetiky se podíl uhlí v energetických mixech evropských států postupně zmenšoval. Na začátku šedesátých let se zdálo, že naprosto zásadní roli bude představovat rozvoj jaderné energetiky a na základě myšlenky lepší koordinace rozvoje jaderné energetiky vzniklo v roce 1957 Evropské společenství pro atomovou energii **EURATOM**.

Cílem organizace bylo vytvořit společný trh s nukleárními materiály a podporovat jejich mírové využití. EURATOM tak měl mít právo opce na rudy, suroviny a štěpné materiály vyrobené na území členských států, stejně jako pravomoc uzavírat smlouvy o dodávce těchto surovin z vnějšku nebo uvnitř Společenství.

#### 20.1.3. *Jednotný evropský akt*

**Jednotný evropský akt** v roce 1986 zavedl v Radě hlasování pomocí kvalifikované většiny. Tato změna umožnila Komisi pokračovat v integraci společného trhu, tedy včetně sektoru energetiky. Přípravy společného energetického trhu začaly v roce 1988 a byly primárně zaměřené na liberalizaci dodávek elektřiny a zemního plynu. Před Komisí stál velmi obtížný



úkol, neboť energetický sektor s jeho národními šampiony ovládajícími domácí trhy byl považován za jeden z nejobtížněji liberalizovatelných vůbec.

#### 20.1.4. *Maastrichtská smlouva*

**Maastrichtská smlouva** v roce 1993 představila posun v chápání evropské energetiky. Komise se snažila naplnit potenciál pro vytvoření společného energetického trhu, ovšem odpor členských států nakonec vedl k zahrnutí energetiky pouze do dvou článků, z něhož jeden hovoří o transevropských sítích. Klíčové otázky volby energetického mixu či jednání s dodavateli energií zůstávaly i nadále v rukou národních států. Tento stav potom výrazněji nezměnila žádná další smlouva, s výjimkou určitého, nicméně spíše rétorického posunu v podobně Lisabonské smlouvy. Zároveň se v oblasti evropské energetiky začala objevovat nová témata, například nutnost reagovat na rozpad Sovětského svazu coby důležitého energetického dodavatele či rozšiřování energetické agendy na půdě EU o environmentální aspekt.

K výraznému posunu v konstituování evropské energetické politiky došlo až v roce 2006, kdy dlouhodobě probíhající debaty o strukturálních změnách doplnil okamžitý impulz v podobě rusko-ukrajinské plynové krize. Jen několik málo týdnů nato zveřejnila Evropská komise zelenou knihu s názvem **Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii**.

#### 20.1.5. *Lisabonská smlouva*

Změnu ukotvení energetiky v *acquis* přináší až **Lisabonská smlouva**, která energetiku zařazuje do **sdílených pravomocí EU** a vytváří pro ni samostatnou Hlavu XXI. EU tak má za cíl „*zajistit fungování trhu s energií, zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii, podporovat energetickou účinnost a úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie a podporovat propojení energetických sítí*“. Ovšem **pravomoci volby energetického mixu a využití zdrojů zůstávají nadále v kompetenci členských států**. Zároveň pokud by se mělo rozhodování EU dotknout fiskálních otázek v energetice, je požadováno jednomyslné rozhodnutí Rady (po konzultaci s Evropským parlamentem).

Začleněním energetiky mezi sdílené pravomoci v podstatě došlo ke kodifikaci dlouhotrvajícího stavu, protože už před Lisabonskou smlouvou Evropská unie disponovala poměrně výraznými pravomocemi dotýkajícími se energetického sektoru, které získala v souvislosti s aktivitami v oblasti společného trhu, vnějších energetických vztahů a environmentálních otázek.

### 20.2. **Fungování vnitřního trhu EU s energiemi**

Pro svoji strategickou úlohu měly tradičně hlavní roli ve fungování energetického trhu členské státy. V 90. letech 20. století Evropská unie a členské státy zahájily pozvolný proces otevírání svých vnitrostátních trhů s elektrickou energií a plynem, které do té doby fungovaly jako monopolní, hospodářské soutěži. Tato iniciativa byla provedena v několika legislativních balíčcích:



1. první liberalizace vnitrostátních trhů s energiemi (1996–1998)
2. zavedení možnosti odběratelů vybrat si své vlastní dodavatele ze širšího spektra konkurentů (2003)
3. pravidla pro oddělení dodávek a výroby energie od přenosových sítí („unbundling“), nové požadavky na nezávislé regulační orgány, posílení práv spotřebitelů (2009)
4. balíček „Čistá energie pro všechny Evropany“ (2019) - zavedl pravidla pro obnovitelné zdroje, pobídky pro spotřebitele a omezení dotací pro elektrárny, příprava krizových
5. „Fit for 55“ (2024) - uvedl do souladu energetické cíle EU s klimatickými ambicemi + plán REPowerEU (2022) - identifikuje kroky ke zbavení se závislosti na ruských fosilních palivech skrze diverzifikaci zdrojů a tras, urychlení přechodu na obnovitelné zdroje a posílení energetických úspor

Členské státy vyjádřily záměr vybudovat **skutečnou energetickou unii**, která se bude vyznačovat plně integrovaným a propojeným trhem s energiemi. Hlavními výzvami jsou ceny energií, podpora energeticky náročných odvětví v dekarbonizaci, zlepšení propojení energetických infrastruktur mezi státy a integrování obnovitelných zdrojů do soustav. Řešení těchto výzev má rovněž přispět k zajištění konkurenceschopnosti EU.

#### 20.2.1. *Současné fungování vnitřního trhu s energiemi*

Současná evropská energetická politika se zakládá na strategii energetické unie s cílem zajistit bezpečné, udržitelné, konkurenceschopné a cenově dostupné dodávky energie. Mezi současné cíle EU v oblasti energetiky do roku 2030 patří:

- zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů na 42,5 % konečné spotřeby energie s cílem dosáhnout až 45 %,
- snížit primární (orientační) a konečnou spotřebu energie o 11,7 % ve srovnání s prognózami pro rok 2020,
- propojit alespoň 15 % elektrorozvodných soustav EU.

#### 20.2.2. *Klimatická a energetická politika*

Pro pochopení směřování energetické politiky EU je nezbytné brát v potaz její **vazbu na cíle EU v oblasti klimatu**.

Na konci roku 2015 EU a její členské státy přistoupily k **Pařížské dohodě** a zavázaly se k cíli snížit emise a omezit globální oteplování výrazně pod 2 °C a co nejvíce se přiblížit hodnotě 1,5 °C v porovnání s teplotou v předindustriálním období. Příspěvkem EU k Pařížské dohodě je **Zelená dohoda pro Evropu** (2019), která je souborem politických iniciativ, jež mají EU nasměrovat na cestu ekologické transformace s konečným cílem dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality.

Zároveň se členské státy v závěrech Evropské rady v prosinci 2020 zavázaly ke **snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % vůči roku 1990**. Tento závazek i závazek k dosažení klimatické neutrality v roce 2050 byly do právního řádu EU přeneseny pomocí **Evropského právního rámce pro klima**, na kterém se Rada a Evropský parlament shodly v červnu 2021, a staly se tak právní povinností. V kontextu tohoto cíle vydala Komise v červenci a prosinci 2021



balíček s názvem **Fit for 55**, který reviduje relevantní legislativu a vytváří nové klimaticko-energetické cíle pro **rok 2030** pro jednotlivá odvětví. Cíle snížení emisí o 55 % má být dle balíčku Fit for 55 dosaženo těmito nástroji:

- Reforma EU ETS 1 - systém pro obchodování s emisemi v těžkých odvětvích
- Vytvoření EU ETS 2 - systém pro obchodování s emisemi z budov, silniční dopravy a paliv (měl by být plně funkční v roce 2027),
- Vytvoření Sociálního klimatického fondu s cílem zmírnit nepříznivé sociální dopady zavedení systému EU ETS 2
- Vytvoření CBAM – mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích - má za cíl zajistit, aby dovezené zboží bylo vystaveno stejné ceně uhlíku jako domácí výroba a nedocházelo tak k přesunu průmyslové výroby mimo EU do jurisdikcí s nižšími standardy politiky v oblasti klimatu,
- Stanovení cílů v těchto oblastech:
  - emisní standardy pro osobní automobily a dodávky,
  - obnovitelné zdroje energie,
  - energetická účinnost,
  - využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví,
  - energetická náročnost budov,
  - dobíjecí infrastruktura,
  - paliva pro leteckou a námořní dopravu,
  - snižování emisí metanu v energetice,
  - pravidla pro vnitřní trh s plyny z obnovitelných zdrojů a nízkouhlíkové plyny včetně metanu (tzv. plynárenský balíček)

V důsledku nevyprovokované a neodůvodněné agrese Ruska vůči Ukrajině v únoru 2022 a tzv. “energetické války Ruska proti EU”, včetně rozhodnutí Ruska pozastavit dodávky plynu do několika členských států EU, vzrostly ceny paliv v EU a spolu s tím obavy o bezpečnost dodávek energií. Komise na krizi reagovala předložením plánu **REPowerEU**, jehož cílem je ukončit závislost na ruských fosilních palivech, a to skrze úspory energie, diverzifikaci zdrojů, nahrazení fosilních paliv urychlením přechodu EU na čistou energii a dosažení odolnějšího energetického systému a skutečné energetické unie.

Energetická krize byla jedním z dominantních témat **českého předsednictví v Radě EU**. Předsednictví svolalo místo běžných dvou celkem osm **jednání Rady pro energetiku**, která v rekordním čase dokázala na nastalou situaci reagovat přijetím série krátkodobých nouzových opatření s cílem zajistit dostatek energetických surovin před plnicí a topnou sezónou 2022/2023. Opatření cílila na snížení spotřeby, posílení solidarity včetně společných nákupů a mechanismů ke zmírnění extrémních výkyvů cen energií a jejich dopadů na zákazníky.

Dalším milníkem na cestě ke klimatické neutralitě EU je **stanovení cíle snížení emisí pro rok 2040**. Komise ve svém sdělení z února 2024 doporučuje snížení o **90 %** ve srovnání s úrovněmi z roku 1990. Legislativní návrh zatím nebyl předložen.



### Aktéři na evropské úrovni

V **Evropské komisi**, která je hlavní iniciátor změn v oblasti energetiky, energetická témata a správa Energetické unie spadají pod generální ředitelství pro energetiku (DG ENER), které má od roku 2024 na starosti komisař Dan Jørgensen (Dánsko). Environmentální témata v Evropské komisi pokrývají: výkonná místopředsedkyně pro čistou, spravedlivou a konkurenceschopnou transformaci Teresa Ribera, komisař pro klima, nulové čisté emise a čistý růst Wopke Hoekstra a komisařka pro životní prostředí, vodohospodářskou odolnost a konkurenceschopné oběhové hospodářství Jessika Roswall.

V **Evropském parlamentu** řeší energetická témata převážně Výbor pro průmysl, výzkum a energetiku (ITRE), jehož členy jsou za ČR europoslanci: Jan Farský (STAN, PPE), Ondřej Knotek (ANO, PEF), Ondřej Krutílek (ODS, ECR), Jana Nagyová (ANO, PEF), Filip Turek (Přísaha a Motoristé, PEF) a Markéta Gregorová (Piráti, Verts/ALE). Dále jsou energetická a klimatická témata řešena ve Výboru pro životní prostředí (ENVI), jehož jsou mimo jiné členy Ondřej Dostál (Piráti, NI), Ondřej Knotek (ANO, PEF), Jana Nagyová (ANO, PEF), Filip Turek (Přísaha a Motoristé, PEF) a Alexandr Vondra (ANO, ECR).

## 20.3. Pozice České republiky

Pro Českou republiku je dlouhodobě nejdůležitější, aby (a) evropská energetická politika a projekt energetické unie **přinášel dostupnou a bezpečnou energii** pro každého, (b) její jednotlivé složky **nesnižovaly konkurenceschopnost evropského hospodářství** a (c) **nezasahovaly do národní suverenity v otázce volby energetického mixu**. Zásadní pro nás také je, aby EU dospěla ke **skutečnému trhu s energií**, který bude pouze v minimální možné míře ovlivněn netržními zásahy. Přijímaná legislativa by měla odrážet různé tradice a odlišnosti jednotlivých států a regionů. Pravomoci členských zemí a Evropské unie by měly být vzájemně vyvážené a odůvodněné v rámci zachování principu subsidiarity. Systém řízení Energetické unie by dle ČR rovněž neměl klást žádné zvýšené administrativní nároky na členské státy nebo účastníky trhu.

ČR podporuje **princip technologické neutrality** v zájmu podpory všech zdrojů včetně jádra, které přispívají k dosažení cíle klimatické neutrality v roce 2050.

ČR má **jeden z největších podílů průmyslu na ekonomice v celé EU** a zároveň jeden z energeticky nejintenzivnějších průmyslů. Prosazuje tedy, aby narůstající environmentální ambice EU **neohrozily konkurenceschopnost** české ekonomiky.

ČR **dlouhodobě plní** své klimatické závazky, ovšem vzhledem k jejímu geografickému specifiku není možné využít většího množství obnovitelných zdrojů energie. Proto ČR dlouhodobě **podporuje rozvoj jaderné energetiky**.

### 20.3.1. Aktéři energetického sektoru ČR

Kromě gesčního Ministerstva průmyslu a obchodu, které má u některých aktivit spolupráci s Ministerstvem životního prostředí, v energetice ČR hrají důležitou roli ještě tyto aktéři:



- **Energetický regulační úřad (ERÚ)** představuje nezávislého regulátora, který dohlíží na plnění zákonů a fungování trhu. ERÚ je součástí sítě sdružení evropských regulátorů CEER a zároveň úzce spolupracuje s evropskou regulační agenturou ACER.
- **OTE** je akciová společnost vlastněná Ministerstvem průmyslu a obchodu. Představuje operátora trhu odpovědného za organizování krátkodobých trhů s plynem a elektřinou ve spolupráci s provozovatelem přenosové soustavy vyrovnavacího trhu s regulační energií, trhu s emisními povolenkami (EU ETS) a další.
- Pro elektřinu existují provozovatelé přenosové soustavy **ČEPS** a distribuční soustavy **ČEZ distribuce** a **EG.D**
- Pro plynárenský sektor fungují provozovatelé přepravní soustavy **NET4GAS** a provozovatelé distribučních soustav **Pražská plynárenská distribuce**, **GasNet** a **E.GD**.
- Provozovatelé mezinárodních ropovodů **Mero** a provozovatelé produktovodů **ČEPRO**, kteří rovněž skladují ropné produkty a obchodují s nimi.

#### Dodatečné zdroje informací:

Energetická politika: obecné zásady

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/68/energeticka-politika-obecne-zasady>

ČERNOCH, Filip a Veronika ZAPLETALOVÁ. Energetická politika Evropská unie [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2014 [cit. 2020-05-05]. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-6676-2014. ISBN 978-80-210-6676-2.

Fungování a vývoj trhu s energiemi

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/45/vnitřni-trh-s-energií>

Fit for 55

<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/fit-for-55/>

REPowerEU

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230&from=CS>