

1. Systém fungování Evropské unie

1.1. Historický vývoj evropské integrace.....	3
1.1.1. První smlouvy.....	3
1.1.2. Vývoj do přijetí Jednotného evropského aktu.....	7
1.1.3. Maastrichtská smlouva a Amsterodamská smlouva.....	12
1.1.4. Niceská smlouva a Konvent o budoucnosti Evropy.....	16
1.1.5. Lisabonská smlouva.....	21
1.2. Právní systém a rozhodovací postupy Evropské unie.....	27
1.2.1. Prameny a působnost práva Evropské unie.....	27
1.2.2. Zásada subsidiarity.....	34
1.2.3. Nadnárodní rozhodovací postupy.....	40
1.2.4. Mezivládní rozhodovací postupy.....	45
1.2.5. Rozpočtový proces.....	51
1.3. Orgány a instituce Evropské unie.....	56
1.3.1. Evropský parlament: historické souvislosti.....	56
1.3.2. Evropský parlament: Pravomoci.....	61
1.3.3. Evropský parlament: organizace a fungování.....	66
1.3.4. Evropský parlament: volební postupy.....	72
1.3.5. Evropský parlament: vztahy s vnitrostátními parlamenty.....	80
1.3.6. Evropská rada.....	86
1.3.7. Rada Evropské unie.....	93
1.3.8. Evropská komise.....	99
1.3.9. Soudní dvůr Evropské unie.....	105
1.3.10. Pravomoci Soudního dvora Evropské unie.....	111

1.3.11. Evropská centrální banka (ECB).....	118
1.3.12. Účetní dvůr.....	123
1.3.13. Evropský hospodářský a sociální výbor.....	128
1.3.14. Evropský výbor regionů.....	133
1.3.15. Evropská investiční banka.....	138
1.3.16. Evropský veřejný ochránce práv.....	143
1.4. Financování.....	148
1.4.1. Příjmy Unie.....	148
1.4.2. Výdaje EU.....	153
1.4.3. Víceletý finanční rámec.....	159
1.4.4. Plnění rozpočtu.....	166
1.4.5. Rozpočtová kontrola.....	170
1.4.6. Boj proti podvodům a ochrana finančních zájmů Evropské unie.....	175

1.1. HISTORICKÝ VÝVOJ EVROPSKÉ INTEGRACE

1.1.1. PRVNÍ SMLOUVY

Katastrofální následky druhé světové války a neustálá hrozba konfrontace mezi Východem a Západem vedly k tomu, že se hlavní prioritou stalo francouzsko-německé smíření. V Pařížské smlouvě z roku 1951 se šest evropských zemí dohodlo, že budou společně spravovat svá průmyslová odvětví uhlí a oceli. Tato spolupráce představovala první kroky směrem k evropské integraci. Základy této integrace a také myšlenku společné budoucnosti šesti evropských zemí pak rozvinuly Římské smlouvy z roku 1957.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- [Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli](#) (ESUO), jinak také Pařížská smlouva, byla podepsána dne 18. dubna 1951 a vstoupila v platnost dne 23. července 1952. Šest evropských států se zde poprvé v historii dohodlo, že budou usilovat o integraci. Tato smlouva položila základy Společenství zřízením výkonného orgánu, který se nazýval „Vysoký úřad“, dále zřízením Parlamentního shromáždění, Rady ministrů, Soudního dvora a Poradního výboru. Smlouva o ESUO byla dle článku 97 uzavřena na období padesáti let a její platnost skončila dne 23. července 2002. Podle protokolu (č. 37) připojeného ke smlouvám (Smlouva o Evropské unii a Smlouva o fungování Evropské unie) byla čistá hodnota aktiv ESUO, kterými disponovalo v okamžiku svého zániku, použita na Výzkumný fond pro uhlí a ocel s cílem financovat výzkum členských států v odvětvích uhlí a oceli.
- Smlouvy o Evropském hospodářském společenství (EHS) a Evropském společenství pro atomovou energii (ESA, jinak také „Euratom“), takzvané

Římské smlouvy, byly podepsány dne 25. března 1957 a vstoupily v platnost dne 1. ledna 1958. Na rozdíl od Smlouvy o ESUO byly Římské smlouvy uzavřeny „na dobu neurčitou“ (článek 240 Smlouvy o EHS a článek 208 Smlouvy o ESAE), díky čemuž získaly téměř ústavní charakter.

- Šesti zakládajícími zeměmi byly Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko.

CÍLE

- Zakladatelé ESUO se nijak netajili tím, že toto společenství má být jen prvním krokem při vytváření „evropské federace“. Společný trh uhlí a oceli měl být experimentem, který mohl být postupně rozšířen i do jiných ekonomických oblastí a nakonec vyústit v politickou Evropu.
- Evropské hospodářské společenství si kladlo za cíl vytvořit společný trh postavený na čtyřech svobodách – svobodě pohybu zboží, osob, kapitálu a služeb.
- Cílem Euratomu bylo koordinovat výrobu štěpného materiálu a výzkumné programy pro mírové využití jaderné energie, které v členských státech již probíhaly nebo se připravovaly.
- Z preambulí zmíněných tří smluv jasně vyplývá, že za vytvořením těchto společenství stála stejná myšlenka, totiž přesvědčení, že evropské státy musí spolupracovat při vytváření společné budoucnosti, neboť pouze tak dokáží rozhodovat o svém osudu.

HLAVNÍ ZÁSADY

Evropská společenství (ESUO, EHS a Euratom) se zrodila z touhy po jednotné Evropě, z postupného zrání evropské myšlenky úzce spjaté s událostmi, které otřáslý celým kontinentem. Po skončení druhé světové války bylo nezbytné reorganizovat strategická odvětví, zejména ocelářský průmysl. Budoucnost Evropy, které hrozil konflikt mezi Východem a Západem, spočívala v usmíření Francie a Německa.

Za první krok k dosažení evropské integrace lze považovat výzvu francouzského ministra zahraničí Roberta Schumana ze dne 9. května 1950. Volba uhlí a oceli měla v té době vysoce symbolický význam. Na počátku padesátých let byly těžba uhlí a výroba oceli klíčovými odvětvími a základem mocenské pozice jednotlivých států. Kromě zjevných ekonomických výhod mělo společné využívání francouzských a německých zdrojů znamenat konec nepřátelství těchto dvou zemí. Dne 9. května 1950 Robert Schuman prohlásil: „Evropa se nevytvoří najednou, nebo podle jednoho plánu. Uskuteční se naplňováním konkrétních cílů, vytvářejíc nejprve skutečnou solidaritu.“ Právě na tomto základě podepsaly Francie, Itálie, Německo a země Beneluxu (Belgie, Nizozemsko a Lucembursko) Pařížskou smlouvu, jejímiž hlavními body byly:

- volný pohyb zboží a volný přístup k výrobním zdrojům,
- neustálé sledování trhu, aby nedocházelo k deformacím, které by mohly vést k zavedení výrobních kvót,
- dodržování pravidel hospodářské soutěže a zásada cenové transparentnosti,

- podpora modernizace a přeměny odvětví uhlí a oceli.

Po podepsání Pařížské smlouvy navrhl René Pleven vytvoření evropské armády, přestože Francie byla proti obnovení německých ozbrojených sil. Evropské obranné společenství (EOS), o němž se jednalo v roce 1952, mělo být doplněno politickým společenstvím (EPS). Poté, co francouzské Národní shromáždění dne 30. srpna 1954 odmítlo smlouvu ratifikovat, byly oba plány opuštěny.

Úsilí o nastartování procesu evropské integrace po neúspěchu EOS získalo konkrétní podobu v návrzích, které zazněly na konferenci o celní unii a jaderné energii v Messině (červen 1955). Tyto snahy vyvrcholily podepsáním Smlouvy o EHS a Smlouvy o ESAE.

Ustanovení Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství ([Smlouva o EHS](#), Římská smlouva) zahrnovala:

- zrušení celních poplatků mezi členskými státy,
- vytvoření jednotného vnějšího celního sazebníku,
- zavedení společné politiky v oblasti zemědělství a dopravy,
- vytvoření Evropského sociálního fondu,
- založení Evropské investiční banky,
- rozvoj užších vztahů mezi členskými státy.

Pro dosažení těchto cílů byly ve Smlouvě o EHS formulovány řídicí principy a vymezen rámec legislativní činnosti orgánů Společenství. Do této oblasti patří společné politiky: společná zemědělská politika (články 38 až 43), dopravní politika (články 74 a 75) a společná obchodní politika (články 110 až 113).

Společný trh má umožnit volný pohyb zboží a mobilitu výrobních faktorů (volný pohyb pracovníků a podniků, svobodu poskytovat služby a volný pohyb kapitálu).

[Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii](#) (Smlouva o Euratomu) původně stanovila vysoce ambiciózní cíle včetně „rychlého vybudování a růstu jaderného průmyslu“. Vzhledem k velmi komplexní a citlivé povaze jaderného sektoru, který se dotýká životně důležitých zájmů členských států (obrana a nezávislost státu), však musela Smlouva o Euratomu své ambice omezit.

Současně s Římskými smlouvami byla podepsána a vstoupila v platnost Úmluva o některých společných orgánech Evropských společenství. Těmi se mělo stát Parlamentní shromáždění a Soudní dvůr. Platnost této úmluvy vypršela dne 1. května 1999. Zbývalo sloučit orgány výkonné moci. Tento proces sjednocení orgánů pak završila Smlouva o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství ze dne 8. dubna 1965, známá jako „[smlouva o jednotných orgánech](#)“.

Od této chvíle mělo EHS přednostní postavení ve vztahu k odvětvovým společenstvím ESUO a ESAE. Tím bylo dosaženo vítězství uceleného systému EHS nad koexistencí organizací s dosahem v rámci odvětví, a ustavení jeho orgánů.

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

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins

04/2024

1.1.2. VÝVOJ DO PŘIJETÍ JEDNOTNÉHO EVROPSKÉHO AKTU

Hlavní změny, k nimž došlo po podpisu prvních Smluv, se týkaly vytvoření vlastních zdrojů Společenství, posílení rozpočtových pravomocí Parlamentu, přímých všeobecných voleb do Evropského parlamentu a vytvoření Evropského měnového systému (EMS). V roce 1986 vstoupil v platnost Jednotný evropský akt, který podstatně změnil Římskou smlouvu a posílil evropskou integraci vytvořením velkého vnitřního trhu.

HLAVNÍ DOSAŽENÉ VÝSLEDKY V PRVNÍ ETAPĚ INTEGRACE

Článek 8 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, zvané též [Římská smlouva](#), stanovil, že v průběhu přechodného období dvanácti let bude dokončen společný trh a že se tak stane postupně ve třech etapách do 31. prosince 1969. Jeho první cíl, vytvoření celní unie, byl splněn rychleji, než se očekávalo. Přechodné období pro rozšíření kvót a postupné odstranění vnitřních cel skončilo již 1. července 1968. Přesto na konci přechodného období stále existovaly velké překážky volnému pohybu. Ve stejné době přijalo EHS společný vnější celní sazebník pro obchod se zeměmi mimo EHS.

Dalším důležitým projektem pro integraci Evropy bylo vytvoření „zelené Evropy“. V roce 1962 byly přijaty první předpisy týkající se společné zemědělské politiky (SZP) a současně byl vytvořen Evropský zemědělský orientační a záruční fond.

ZMĚNY PRVNÍCH SMLUV

A. Zdokonalení činnosti orgánů

První institucionální změnu přinesla [Smlouva o jednotných orgánech](#) ze dne 8. dubna 1965, která sloučila jednotlivé výkonné orgány. Vstoupila v platnost v roce 1967, vytvořila jednotnou Radu a Komisi Evropských společenství (Evropské společenství uhlí a oceli, EHS a Evropské společenství pro atomovou energii) a zavedla zásadu jediného rozpočtu.

B. Vlastní zdroje a rozpočtové pravomoci

[Rozhodnutím Rady](#) ze dne 21. dubna 1970 o nahrazení finančních příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství byl vytvořen systém vlastních zdrojů Společenství, který nahradil finanční příspěvky členských států (viz [1.4.1](#)).

- [Lucemburská smlouva](#) ze dne 22. dubna 1970 udělila Parlamentu určité rozpočtové pravomoci (viz [1.3.1](#)).
- Smlouva pozměňující některá finanční ustanovení Smluv o založení Evropských hospodářských společenství a Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství ([Bruselská smlouva](#)) ze dne 22. července 1975 dala Parlamentu právo zamítnout rozpočet a udělovat Komisi absolutorium za

plnění rozpočtu. Touto smlouvou byl také zřízen Účetní dvůr, orgán odpovědný za kontrolu účetnictví Společenství a nakládání s finančními prostředky (viz [1.3.12](#)).

C. Volby

[Akt ze dne 20. září 1976](#) poskytl Evropskému parlamentu novou legitimitu a autoritu zavedením volby poslanců všeobecným a přímým hlasováním (viz [1.3.4](#)). [V roce 2002 prošel tento akt revizí](#), která zavedla obecnou zásadu poměrného zastoupení a další rámcová ustanovení pro vnitrostátní právní předpisy o evropských volbách.

D. Rozšíření

Dne 1. ledna 1973 vstoupilo do Společenství Spojené království spolu s Dánskem a Irskem. Norové hlasovali v referendu proti přistoupení své země. Řecko se stalo členem v roce 1981 a Portugalsko a Španělsko se připojily v roce 1986.

E. Rozpočet EU

Po tomto prvním kole rozšiřování se začaly ozývat hlasy požadující větší rozpočtovou kázeň a reformu SZP. V roce 1979 bylo v Evropské radě dosaženo dohody ohledně řady doplňujících opatření. [Dohoda z Fontainebleau z roku 1984](#) přinesla udržitelné řešení, které vycházelo ze zásady, že každému členskému státu, jehož finanční zátěž je z hlediska jeho relativní prosperity nadměrná, lze poskytnout pomoc provedením úprav.

PLÁNY NA PROHLoubENÍ INTEGRACE

Na počátku 60. let se pod vlivem počátečních úspěchů hospodářského společenství znovu dostal do popředí cíl sjednotit členské státy také politicky, a to i přes marné úsilí o založení Evropského obranného společenství v srpnu 1954.

A. Neúspěšný pokus o dosažení politické unie

Na bonnském summitu v roce 1961 požádali představitelé států a vlád šesti zakládajících členů Evropského společenství mezivládní výbor, jemuž předsedal francouzský velvyslanec Christian Fouchet, aby předložil návrhy na politický status unie evropských národů. Tento výbor se snažil vypracovat návrh smlouvy, která by byla přijatelná pro všechny členské státy, a v letech 1960 a 1962 jim předložil znění návrhů. Setkal se však s neúspěchem, přestože Fouchetův plán striktně respektoval identitu členských států, a vylučoval tedy federalistické pojetí.

Myšlenka politického společenství byla nahrazena uspořádáním nazvaným evropská politická spolupráce. Na summitu v Haagu v prosinci 1969 se představitelé států a vlád rozhodli hledat nejlepší způsob, jak pokročit v oblasti politického sjednocení. Základem evropské politické spolupráce se stala Davignonova zpráva, kterou přijali ministři zahraničí v říjnu 1970 a již později doplnily další zprávy, a byla jím až do okamžiku, kdy vstoupil v platnost Jednotný akt ([JEA](#)).

B. Krize v roce 1966

Když se v průběhu třetí fáze přechodného období měl v některých oblastech činnosti změnit způsob hlasování v Radě z jednomyslného rozhodování na hlasování kvalifikovanou většinou, nastala závažná krize. Francie se stavěla proti celé řadě návrhů Komise, které obsahovaly opatření týkající se financování společné zemědělské politiky, a přestala se účastnit hlavních jednání Společenství (tzv. politika „prázdné

židle“). Nakonec bylo dosaženo dohody v podobě tzv. [Lucemburského kompromisu](#) (viz [1.3.7](#)), který stanovil, že v případě ohrožení důležitých zájmů jednoho nebo více států se budou členové Rady snažit nalézt řešení, která budou přijatelná pro všechny a budou respektovat jejich společné zájmy.

C. Rostoucí význam evropských „summitů“

Mezitím začaly konference představitelů států a vlád, přestože nepatřily do institucionálního rámce Společenství, fungovat jako orientační bod pro směřování v politických otázkách a řešení problémů, které nedokázala vyřešit Rada ministrů. Po prvních schůzkách v letech 1961 a 1967 a po summitu v Haagu ve dnech 1. a 2. prosince 1969, který umožnil zahájit jednání o rozšíření Společenství a umožnil schválení systému financování Společenství, začaly konference nabývat stále většího významu. Na summitu ve Fontainebleau v prosinci 1974 byla přijata významná politická rozhodnutí o přímých volbách do Evropského parlamentu a o postupech rozhodování Rady. Dále bylo přijato rozhodnutí, že se hlavy států či předsedové vlád budou scházet třikrát ročně jako „Evropská rada“ k projednávání záležitostí Společenství a politické spolupráce (viz [1.3.6](#)).

D. Institucionální reforma a měnová politika

Koncem 70. let se v členských státech objevily různé iniciativy, které usilovaly o sladění hospodářských a finančních politik. Aby se vyřešil problém měnové nestability a jejích nepříznivých dopadů na společnou zemědělskou politiku a na soudržnost mezi členskými státy, byl v roce 1978 na zasedáních Evropské rady v Brémách a v Bruselu zřízen EMS. Stavěl na dobrovolném a diferencovaném základě (Spojené království se rozhodlo, že se do mechanismu směnného kurzu nezapojí) a byl podmíněn existencí společné zúčtovací jednotky – evropské měnové jednotky.

Na zasedání Evropské rady v Londýně v roce 1981 předložili ministři zahraničních věcí Německa a Itálie Hans-Dietrich Genscher a Emilio Colombo návrh „Evropského aktu“, který obsahoval řadu témat: politickou spolupráci, kulturu, základní práva, harmonizaci právních předpisů v oblastech, na které se nevztahují smlouvy Společenství, a způsoby boje proti násilí, terorismu a trestné činnosti. Návrh nebyl nikdy přijat v původní podobě, ale některé jeho části se znovu objevily ve „slavnostním prohlášení o Evropské unii“, které bylo přijato ve Stuttgartu dne 19. června 1983.

E. Spinelliho projekt

Několik měsíců po prvních přímých volbách v roce 1979 se vztahy Parlamentu a Rady dostaly do vážné krize kvůli rozpočtu na rok 1980. Z podnětu poslance Parlamentu Altiera Spinelliho, zakladatele Evropského federalistického hnutí a bývalého komisaře, se v červenci 1980 sešla skupina devíti poslanců Parlamentu, aby projednala možné způsoby oživení činnosti orgánů. V červenci 1981 zřídil Parlament Výbor pro institucionální záležitosti se Spinellim ve funkci koordinujícího zpravodaje. Tento výbor byl pověřen vypracováním plánu na změnu stávajících Smluv. Výbor vypracoval projekt, který se následně měl stát ústavou Evropské unie. Návrh smlouvy byl přijat převážnou většinou dne 14. února 1984. Podle něj měla být zákonodárná moc vykonávána v rámci dvoukomorového systému podobného systému federálního

státu^[1]. Cílem tohoto systému bylo zajistit rovnováhu mezi Parlamentem a Radou, avšak pro členské státy nebyl tento návrh přijatelný.

JEDNOTNÝ EVROPSKÝ AKT

Po vyřešení sporu o rozpočet Společenství z počátku 80. let se Evropská rada na svém zasedání ve Fontainebleau v červnu 1984 rozhodla zřídit zvláštní výbor osobních zástupců představitelů států a vlád. Tento výbor byl podle svého předsedy nazýván Doogeův výbor. Měl předložit návrhy na zlepšení fungování systému Společenství a politické spolupráce. Na zasedání v Miláně v červnu 1985 Evropská rada většinou hlasů (sedm ku třem, což bylo v tomto orgánu výjimečné) rozhodla o svolání mezivládní konference, která měla projednat posílení pravomocí orgánů, rozšíření činností Společenství o nové oblasti a vytvoření „skutečného“ vnitřního trhu.

Dne 17. února 1986 podepsalo devět členských států JEA a později, dne 28. února 1986, připojily svůj podpis rovněž Dánsko (po schválení v referendu), Itálie a Řecko. Parlamenty členských států ratifikovaly JEA v roce 1986, avšak kvůli odvolání, které k irskému soudu podala soukromá osoba, vstoupil v platnost teprve 1. července 1987, tedy o šest měsíců později. Jednotný evropský akt byl první zásadní změnou Římské smlouvy. Jeho hlavní ustanovení jsou následující:

A. Rozšíření pravomocí Unie

1. Vytvoření rozsáhlého vnitřního trhu

Do 1. ledna 1993 měl být dokončen plně funkční vnitřní trh, což znamenalo přijetí a rozšíření cíle společného trhu představeného v roce 1958 (viz [2.1.1](#)).

2. Stanovení nových pravomocí v oblastech:

- měnové politiky,
- sociální politiky,
- hospodářské a sociální soudržnosti,
- výzkumu a technologického rozvoje,
- životního prostředí,
- spolupráce v oblasti zahraniční politiky.

B. Zlepšení rozhodovací schopnosti Rady ministrů

Hlasování kvalifikovanou většinou nahradilo jednomyslné rozhodování ve čtyřech stávajících oblastech pravomocí Společenství (změna společného celního sazebníku, svoboda poskytování služeb, volný pohyb kapitálu a společná politika v oblasti námořní a letecké dopravy). Hlasování kvalifikovanou většinou bylo rovněž zavedeno u několika nových pravomocí v těchto oblastech: vnitřní trh, sociální politika, hospodářská a sociální soudržnost, výzkum a technologický vývoj a politika ochrany životního prostředí. Zavedení tohoto systému hlasování přineslo rovněž změnu jednacího řádu Rady, která měla zajistit soulad s prohlášením předsednictví, podle něhož by v budoucnu mělo být možné v Radě vyvolat hlasování nejen z podnětu jejího předsedy,

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B., [Genesis and destiny of the European Constitution](#), Bruylant, Brusel, 2007, s. 14.

ale také na žádost Komise nebo členského státu, pokud s tím bude souhlasit prostá většina členů Rady.

C. Posílení úlohy Evropského parlamentu

Pravomoci Evropského parlamentu posílil JEA tímto způsobem:

- uzavírání dohod o rozšíření a dohod o přidružení bylo podmíněno souhlasem Parlamentu,
- zavedení postupu spolupráce s Radou (viz [1.2.3](#)), udělilo Parlamentu skutečné, byť omezené legislativní pravomoci; v té době se tento postup vztahoval na asi desítku právních základů a znamenal zásadní krok při přeměně Parlamentu ve spolunormotvůrce.

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

Mariusz Maciejewski / Rudolfs Verdins
04/2024

1.1.3. MAASTRICHTSKÁ SMLOUVA A AMSTERODAMSKÁ SMLOUVA

Maastrichtská smlouva změnila předchozí evropské smlouvy a vytvořila Evropskou unii založenou na třech pilířích: na Evropských společenstvích, společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP) a na spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (SVV). Amsterdamská smlouva zavedla s ohledem na rozšíření Unie úpravy, které byly nezbytné k jejímu účinnějšímu a demokratičtějšímu fungování.

MAASTRICHTSKÁ SMLOUVA

Smlouva o Evropské unii^[1] byla podepsána v Maastrichtu dne 7. února 1992 a vstoupila v platnost dne 1. listopadu 1993.

A. Struktura Unie

Ustavením Evropské unie vymezila Maastrichtská smlouva nový krok v procesu vytváření „stále užšího svazku mezi národy Evropy“. Unie byla založena na Evropských společenstvích doplněných politikami a formami spolupráce, které byly stanoveny ve Smlouvě o Evropské unii. Měla jednotnou soustavu orgánů, která se skládala z Rady, Evropského parlamentu, Evropské komise, Soudního dvora a Účetního dvora, které byly tehdy v přesném slova smyslu jedinými orgány Unie a vykonávaly své pravomoci v souladu se Smlouvami. Smlouva zavedla rovněž Hospodářský a sociální výbor a Evropský výbor regionů, které měly poradní funkci. Vedle již existujících finančních institucí ve skupině EIB, tj. Evropské investiční banky a Evropského investičního fondu, byl podle ustanovení Smlouvy zřízen Evropský systém centrálních bank a Evropská centrální banka.

B. Pravomoci Unie

Unie vytvořená Maastrichtskou smlouvou dostala určité pravomoci, které byly rozděleny do tří skupin obvykle označovaných jako „pilíře“: první pilíř představovala Evropská společenství, přičemž tento pilíř vytvářel rámec, v němž orgány Společenství vykonávaly pravomoci v oblastech, v nichž členské státy přenesly suverenitu na Společenství a které byly upraveny Smlouvou; druhým pilířem byla společná zahraniční a bezpečnostní politika, která byla stanovena v hlavě V Smlouvy; třetí pilíř představovala spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, která byla stanovena v hlavě VI Smlouvy. Hlavy V a VI stanovily mezivládní spolupráci, která využívala společné orgány a vyznačovala se určitými nadnárodními rysy, např. přidružením Komise a konzultací s Parlamentem.

1. Evropské společenství (první pilíř)

Posláním Společenství bylo podporovat hladké fungování jednotného trhu a mimo jiné i harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany a rovnost žen a mužů. V rámci svých pravomocí plnilo Společenství tyto cíle vytvořením společného trhu a zavedením souvisejících

[1] Úř. věst. C 191, 29.7.1992, s. 1.

opatření stanovených v článku 3 Smlouvy o ES a zavedením hospodářské a jednotné měnové politiky uvedené v článku 4. Činnosti Společenství musely dodržovat zásadu proporcionality a v oblastech, které nespádaly do jeho výlučné pravomoci, zásadu subsidiarity (článek 5 Smlouvy o ES).

2. Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) (druhý pilíř)

Úlohou Unie bylo vymezení a provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky pomocí mezivládních metod. Členské státy musely aktivně a bezvýhradně podporovat tuto politiku v duchu loajality a vzájemné solidarity. Mezi její cíle patřilo mimo jiné: chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů; posilovat bezpečnost Unie ve všech formách; podporovat mezinárodní spolupráci; rozvíjet a upevňovat demokracii a právní stát a dodržování lidských práv a základních svobod.

3. Spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (třetí pilíř)

Cílem Unie bylo rozvíjet v těchto oblastech společný postup pomocí mezivládních metod, a poskytovat tak svým občanům vysokou úroveň ochrany v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Tento postup zahrnoval tyto oblasti:

- předpisy a provádění kontrol při překračování vnějších hranic Společenství,
- boj proti terorismu, závažné trestné činnosti, obchodu s drogami a mezinárodním podvodům,
- soudní spolupráce v trestních a občanskoprávních věcech,
- vytvoření Evropského policejního úřadu (Europolu) se systémem výměny informací mezi policejními orgány členských států,
- boj proti nedovolenému přistěhovalectví,
- společná azylová politika.

AMSTERODAMSKÁ SMLOUVA

Amsterodamská smlouva, kterou se mění Smlouva o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty^[2], byla podepsána v Amsterodamu dne 2. října 1997 a vstoupila v platnost dne 1. května 1999.

A. Rozšíření pravomocí Unie

1. Evropské společenství

Pokud jde o cíle, do popředí se dostal vyvážený a udržitelný rozvoj a vysoká úroveň zaměstnanosti. Byl zřízen mechanismus koordinace politik zaměstnanosti členských států a v této oblasti existovala možnost určitých opatření Společenství. Do Smlouvy o ES byla začleněna Dohoda o sociální politice s několika zlepšeními (zrušení možnosti neúčastnit se). Metoda Společenství se vztahovala na některé důležité oblasti, které dosud patřily do třetího pilíře, například azyl, přistěhovalectví, překračování vnějších hranic, boj proti podvodům, celní spolupráce a soudní spolupráce v občanských věcech, a rovněž na určitou část spolupráce podle Schengenské dohody, přičemž Unie a Společenství plně přejaly schengenské acquis.

[2]Úř. věst. C 340, 10.11.1997, s. 115.

2. Evropská unie

Byla posílena mezivládní spolupráce v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce, a to stanovením cílů a konkrétních úkolů a vytvořením nového právního nástroje podobného směrnici. Nástroje společné zahraniční a bezpečnostní politiky vznikly později, zejména vytvořením nového nástroje – společné strategie, nového úřadu generálního tajemníka Rady odpovědného za SZBP a nového útvaru – jednotky pro strategické plánování a včasné varování.

B. Silnější postavení Parlamentu

1. Legislativní pravomoc

V rámci postupu spolurozhodování, který se rozšířil na 15 právních základů obsažených ve Smlouvě o ES, se Evropský parlament a Rada staly spolutvůrci právních předpisů s prakticky rovnocenným postavením. Pouze s výjimkou zemědělské politiky a politiky hospodářské soutěže se postup spolurozhodování vztahoval na všechny oblasti, kde mohla Rada přijímat rozhodnutí kvalifikovanou většinou. Ve čtyřech případech (články 18, 42 a 47 a článek 151 o kulturní politice, který zůstal nezměněn) byl postup spolurozhodování kombinován s požadavkem jednomyslného rozhodnutí v Radě. Ostatní legislativní oblasti, kde se vyžadovala jednomyslnost, nebyly předmětem postupu spolurozhodování.

2. Kontrolní pravomoc

Kromě toho, že Evropský parlament schvaloval Komisi jako celek, schvaloval předem i osobu navrženou na funkci předsedy Komise (článek 214).

3. Volba a statut poslanců

Pokud jde o všeobecné a přímé volby poslanců Parlamentu (článek 190 Smlouvy o ES), k již existující pravomoci uplatnit jednotný postup byla přidána pravomoc Společenství přijmout společné zásady. Tentýž článek obsahuje právní základ, který umožňuje přijmout jednotný statut poslanců Evropského parlamentu. Stále však neexistovalo žádné ustanovení umožňující přijímat opatření k vytváření politických stran na evropské úrovni (viz článek 191).

C. Užší spolupráce

Do Smluv byla vtělena obecná ustanovení, která určitému počtu členských států umožňovala využít za daných podmínek společné orgány k navázání užší spolupráce. Tato možnost se tak přidala k již existujícím případům užší spolupráce na základě zvláštních ustanovení, které se týkaly například hospodářské a měnové unie, vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva a začlenění schengenského acquis. Oblastmi, v nichž mohla existovat užší spolupráce, byly záležitosti patřící do třetího pilíře a za obzvláště omezujících podmínek i záležitosti, které spadaly do sdílené pravomoci Společenství. Podmínky, které musela každá užší spolupráce splňovat, a rozhodovací postupy, které pro ni byly stanoveny, byly pojaty tak, aby se zajistilo, že tento nový faktor v procesu integrace bude i nadále výjimečný a bude se moci použít pouze k dalšímu postupu směrem k integraci, a nikoli ke krokům zpět.

D. Zjednodušení

Amsterodamská smlouva odstranila z evropských smluv všechna ustanovení, která se postupem času stala vyhaslými nebo zastaralými, aniž by tím byly dotčeny právní

účinky, které z nich v minulosti vyplývaly. Změnilo se také číslování článků Smlouvy. Z právních a politických důvodů byla Smlouva podepsána a předložena k ratifikaci ve formě změn a doplňků existujících smluv.

E. Institucionální reformy s ohledem na rozšíření

1. Amsterodamská smlouva stanovila v souladu s žádostí Parlamentu maximální možný počet poslanců Evropského parlamentu na 700 (článek 189).
2. Složení Komise a otázka vážení hlasů byly obsaženy v Protokolu o orgánech, který tvořil přílohu Smlouvy. Protokol stanovil, že v rozšířené Unii bude až do počtu 20 členských států členem Komise jeden státní příslušník z každého členského státu, a to za předpokladu, že se k tomuto dni změní vážení hlasů v Radě. V každém případě měla nová mezivládní konference alespoň jeden rok před přistoupením 21. členského státu provést komplexní revizi smluvních ustanovení o orgánech.
3. V řadě právních základů, které Amsterodamská smlouva nově zavedla, bylo stanoveno, že Rada použije hlasování kvalifikovanou většinou. Z již existujících politik Společenství se však nových ustanovení o hlasování kvalifikovanou většinou dočkala pouze politika v oblasti výzkumu, zatímco v ostatních politikách byla nadále požadována jednomyslnost.

F. Ostatní záležitosti

Jeden z protokolů se vztahoval na postupy Společenství při používání zásady subsidiarity. Nová ustanovení o přístupu k dokumentům (článek 255) a o větší otevřenosti v legislativní činnosti Rady (čl. 207 odst. 3) zvýšila transparentnost.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Před svoláním mezivládní konference proběhla konzultace s Parlamentem. Ten byl zapojen i do mezivládních konferencí způsobem, který se vždy měnil podle konkrétních okolností; na posledních třech konferencích byl v závislosti na tématu jednání zastoupen buď svým předsedou, nebo dvěma poslanci.

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

Mariusz Maciejewski
07/2024

1.1.4. NICESKÁ SMLOUVA A KONVENT O BUDOUCNOSTI EVROPY

Niceská smlouva připravila Evropskou unii na důležitá rozšíření směrem na východ a na jih, k nimž došlo v letech 2004 a 2007 pouze částečně. Na otázky položené v Laekenské deklaraci odpověděl proto Konvent o budoucnosti Evropy tím, že se pokusil položit nový právní základ Unie ve formě Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Ta však nebyla ratifikována poté, co ve dvou členských státech skončila referenda o Ústavě pro Evropu negativním výsledkem.

NICESKÁ SMLOUVA

Smlouva byla podepsána dne 26. února 2001 a vstoupila v platnost dne 1. února 2003.

A. Cíle

Podle závěrů zasedání Evropské rady v Helsinkách v roce 1999 měla být Unie od konce roku 2002 schopna přijmout země připravené na přistoupení k Unii jako nové členské státy. Pouze dvě z kandidátských zemí měly více obyvatel, než byl průměr tehdejších členských států, a tudíž by se značně zvýšila politická váha zemí s nižším počtem obyvatel. Cílem [Niceské smlouvy](#) tedy bylo zvýšit účinnost evropských orgánů, posílit jejich legitimitu a připravit Unii na další velké rozšíření.

B. Souvislosti

Řadou institucionálních otázek, se zabývaly mezivládní konference v Maastrichtu a Amsterdamu, avšak tyto otázky nebyly uspokojivě vyřešeny (tzv. „nedořešené otázky z Amsterdamu“). Zahrnovaly velikost a složení Komise, vážení hlasů v Radě a rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou. Na základě zprávy finského předsednictví bylo na zasedání Evropské rady v Helsinkách koncem roku 1999 stanoveno, že bude svolána mezivládní konference, která se zaměří na „nevyřešené otázky z Amsterdamu“ a na přípravu všech dalších změn nezbytných v souvislosti s nadcházejícím rozšířením.

C. Obsah

Mezivládní konference byla zahájena dne 14. února 2000 a svou činnost završila v Nice dne 10. prosince téhož roku. V jejím rámci bylo dosaženo dohody ohledně výše uvedených institucionálních otázek a řady dalších bodů, jako bylo nové rozdělení křesel v Evropském parlamentu, pružnější posílená spolupráce, sledování dodržování základních práv a hodnot v Unii a posílení soudního systému Unie.

1. Vážení hlasů v Radě

Pokud jde o systém hlasování v Radě, složení Komise a do určité míry rozdělení křesel v Evropském parlamentu, mezivládní konference dospěla k závěru, že hlavním úkolem je změna poměrné váhy členských států, čímž se žádná jiná mezivládní konference od Římské smlouvy nezabývala.

Byly stanoveny dva způsoby, jak při hlasování určit kvalifikovanou většinu: nový systém vážení hlasů, který je úpravou stávajícího systému, nebo uplatnění dvojí většiny (hlasů a obyvatel), přičemž se jedná o návrh, který předložila Komise a který podpořil

Parlament. Na mezivládní konferenci byla zvolena první možnost. Počet hlasů všech členských států se sice zvýšil, podíl nejlidnatějších členských států se však snížil. Poklesl z dřívějších 55 % hlasů na 45 % po přistoupení deseti nových členských států a na 44,5 % ke dni 1. ledna 2007. Právě z toho důvodu byla zavedena demografická „bezpečnostní síť“. Členský stát může požádat o ověření, zda kvalifikovaná většina představuje alespoň 62 % celkového počtu obyvatel Unie. Pokud ne, rozhodnutí nebude přijato.

2. Evropská komise

a. Složení

Od roku 2005 má Komise pouze jednoho komisaře za každý členský stát. Rada má pravomoc jednomyslně rozhodnout o počtu komisařů a o pravidlech systému rotace tak, aby Komise vždy odrážela demografické a geografické rozložení členských států.

b. Vnitřní organizace

Niceská smlouva dává předsedovi Komise pravomoc přidělovat komisařům oblasti působnosti a v průběhu funkčního období je přerozdělovat, a rovněž vybírat místopředsedy a rozhodovat o jejich počtu.

3. Evropský parlament

a. Složení

Amsterodamská smlouva stanovila maximální počet poslanců Evropského parlamentu na 700. Na zasedání v Nice Evropská rada dospěla k názoru, že vzhledem k rozšíření je třeba zrevidovat počet poslanců za každý členský stát. Nové složení Parlamentu bylo také použito jako protiváha upraveného systému vážení hlasů v Radě. Proto byl nejvyšší počet poslanců Evropského parlamentu stanoven na 732.

b. Pravomoci

Evropskému parlamentu bylo podobně jako Radě, Komisi a členským státům umožněno z právního hlediska zpochybnit rozhodnutí Rady, Komise nebo Evropské centrální banky, a to z důvodů nedostatečných pravomocí, porušení podstatných procedurálních požadavků, porušení Smlouvy nebo kterékoli judikatury vztahující se k jejímu uplatnění, nebo z důvodu zneužití pravomocí.

Na návrh Komise se článek 191 stal právním základem pro kroky umožňující přijmout pravidla, kterými se řídí politické strany na úrovni EU, a pravidla jejich financování, a to postupem spolurozhodování.

Legislativní pravomoci Parlamentu byly posíleny mírným rozšířením působnosti postupu spolurozhodování i tím, že v oblastech, na něž se tento postup vztahuje, musí Parlament vyslovit souhlas se zavedením posílené spolupráce. Parlament je rovněž žádán o stanovisko v případech, kdy Rada vydá prohlášení o nebezpečí závažného porušování základních práv v některém členském státě.

4. Reforma soudního systému

a. Soudní dvůr Evropské unie

Soudnímu dvoru Evropské unie bylo umožněno zasedat různými způsoby: ve formě senátu (o třech nebo pěti soudcích), ve velkém senátu (o 11 soudcích) nebo v plénu. Rada může jednomyslným rozhodnutím navýšit počet generálních advokátů. Soudní

dvůr je příslušný k rozhodování o předběžných otázkách, může však záležitosti, které nejsou uvedeny v článku 225 Smlouvy o založení Evropského společenství, na základě svého statutu předat Soudu prvního stupně.

b. Tribunál

Pravomoci Tribunálu (předtím Soudu prvního stupně, než vstoupila dne 1. prosince 2009 v platnost Lisabonská smlouva) byly rozšířeny tak, aby zahrnovaly určité kategorie rozhodnutí o předběžných otázkách. Senáty lze vytvářet na základě jednomyslného rozhodnutí Rady. Všechna tato provozní ustanovení, zejména pravomoci soudu, byla tedy stanovena v samotné smlouvě.

5. Legislativní postupy

Přestože se požadavek na hlasování kvalifikovanou většinou v Radě vztahoval na značné množství nových politik a opatření (27), postup spolurozhodování byl rozšířen pouze na několik podružných oblastí (v působnosti bývalých článků 13, 62, 63, 65, 157, 159 a 191 Smlouvy o založení ES) a pro oblasti v působnosti bývalého článku 161 bylo vyžadováno souhlasné stanovisko Parlamentu.

6. Posílená spolupráce

Niceská smlouva obsahuje stejně jako smlouva Amsterodamská všeobecná ustanovení, která se vztahují na všechny oblasti posílené spolupráce, a dále specifická ustanovení pro příslušný pilíř. Zatímco Amsterodamská smlouva umožňuje posílenou spolupráci pouze v prvním a třetím pilíři, podle Niceské smlouvy je možná ve všech třech pilířích.

Niceská smlouva přinesla další změny: již nebylo možné se odvolávat k Evropské radě a byl objasněn pojem „v přiměřené lhůtě“. Ve všech oblastech, kde se posílená spolupráce dotýká otázky, na niž se vztahuje postup spolurozhodování, je vyžadován souhlas Parlamentu.

7. Ochrana základních práv

Do článku 7 Smlouvy o Evropské unii (SEU) byl přidán odstavec, který se vztahuje na případy, kdy existuje „zřejmé nebezpečí“ porušení základních práv. O tom, zda takové nebezpečí existuje, rozhodne Rada čtyřpětinovou většinou členů poté, co obdrží souhlasné stanovisko Parlamentu, a následně příslušnému členskému státu předá náležitá doporučení. Byla vyhlášena nezávazná Listina základních práv.

D. Úloha Evropského parlamentu

Stejně jako v případě předchozích mezivládních konferencí se Evropský parlament aktivně zapojil do příprav mezivládní konference konané v roce 2000. Ve svých usneseních ze dne [18. listopadu 1999 o přípravě reformy Smluv a o příští mezivládní konferenci](#) a ze dne [31. května 2001 o Niceské smlouvě a budoucnosti Evropské unie](#) se vyjádřil k pořadu jednání konference, k jejímu průběhu a k jejím cílům. Parlament také vyjádřil svůj názor na podstatu a právní důsledky Listiny základních práv. Parlament především trval na tom, že příští mezivládní konference by měla být transparentním a otevřeným procesem za účasti poslanců Evropského parlamentu, vnitrostátních parlamentů a Komise, který by zohlednil názory běžných občanů a jehož výsledkem by bylo vypracování dokumentu ústavního typu.

KONVENT O BUDOUCNOSTI EVROPY

A. Základ a cíle

Evropská rada se na zasedání konaném v Laekenu ve dnech 14.–15. prosince 2001 v souladu s prohlášením č. 23 připojeným k Niceské smlouvě rozhodla uspořádat konvent, na němž by se hlavní zúčastněné strany sešly k diskusi o budoucnosti Evropské unie. Jeho cílem bylo připravit příští mezivládní konferenci tak, aby proběhla co nejtransparentnějším způsobem a zabývala se čtyřmi hlavními otázkami budoucnosti Unie: lepším rozdělením pravomocí, zjednodušením nástrojů Evropské unie, posílením demokracie, transparentnosti a účinnosti a vypracováním návrhu ústavy pro evropské občany.

B. Organizace

Konvent sestával z předsedy (Valéry Giscard d'Estaing), dvou místopředsedů (Guiliano Amato a Jean-Luc Dehaene), patnácti zástupců představitelů států či vlád členských států, třiceti poslanců vnitrostátních parlamentů (dva z každého členského státu), šestnácti poslanců Evropského parlamentu a dvou zástupců Komise. Debaty se za stejných podmínek a s rovnocenným postavením zúčastnily i kandidátské země, nemohly však zablokovat dohodu, k níž by mohlo dojít mezi členskými státy. Konvent tedy měl celkem 105 členů.

Kromě předsedy a místopředsedů prezidium zahrnovalo devět členů Konventu a pozvaného zástupce, jež pro účast v Konventu vybraly kandidátské země. Úlohou prezidia bylo poskytovat podněty, na jejichž základě měl Konvent pracovat.

C. Výsledky

Práce [Konventu](#) sestávala z: fáze „naslouchání“, v níž se Konvent snažil zjistit očekávání a potřeby členských států a evropských občanů, z fáze, v níž se vyslovené myšlenky dále rozebíraly, a z fáze, v níž se na základě diskuse navrhovala doporučení. Na konci roku 2002 jedenáct pracovních skupin představilo Konventu své závěry. V první polovině roku 2003 Konvent vypracoval a projednal text, který se stal návrhem [Smlouvy o Ústavě pro Evropu](#).

Část I Smlouvy (zásady a instituce; 59 článků) a část II (Listina základních práv; 54 článků) byly předloženy před zasedáním Evropské rady v Soluni, které se konalo dne 20. června 2003. Část III (politiky; 338 článků) a část IV (závěrečná ustanovení; 10 článků) byly předloženy italskému předsednictví dne 18. července 2003. Evropská rada přijala toto znění dne 18. června 2004. Bylo sice značně pozměněné, avšak základní struktura návrhu ústavy zůstala zachována. Po schválení [Evropským parlamentem](#) byla smlouva zamítnuta Francií (dne 29. května 2005) a Nizozemskem (dne 1. června 2005) ve vnitrostátních referendech těchto zemí. Kvůli negativnímu výsledku referend ve Francii a v Nizozemsku nebyl postup ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu úspěšně dokončen.

D. Úloha Evropského parlamentu

Většina pozorovatelů dospěla k názoru, že evropští poslanci měli na práci Konventu rozhodující vliv. Mají totiž zkušenosti s jednáním v mezinárodním prostředí a mimo to se Konvent scházel v budově Parlamentu, což poslancům umožnilo jednání Konventu

a jeho výsledky významně ovlivnit. Také se aktivně podíleli na utváření politických skupin složených z poslanců Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů. Parlament tedy dosáhl řady svých původních cílů a většina z nich je nyní stvrzena Lisabonskou smlouvou.

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

Mariusz Maciejewski

04/2024

1.1.5. LISABONSKÁ SMLOUVA

Tento informativní přehled představuje okolnosti vzniku Lisabonské smlouvy a její základní ustanovení. Jeho cílem je informovat o historickém kontextu, v němž tento nejnovější základní text EU vznikl z dokumentů, které mu předcházely. O jednotlivých ustanoveních této smlouvy (s odkazy na příslušné články) a o jejich dopadu na činnost Evropské unie podrobněji pojednávají informativní přehledy, které se zabývají jednotlivými oblastmi politiky a konkrétními otázkami.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Úř. věst. C 306, 17.12.2007), která vstoupila v platnost dnem 1. prosince 2009.

HISTORIE

[Lisabonská smlouva](#) se zrodila jako ústavní projekt na konci roku 2001 (Deklarace Evropské rady o budoucnosti Evropské unie – tzv. Laekenská deklarace) a tento projekt v letech 2002 a 2003 rozvíjel Evropský konvent, který vypracoval návrh Smlouvy o Ústavě pro Evropu (Ústavní smlouvy) ([1.1.4](#)). Proces vedoucí k Lisabonské smlouvě vycházel z negativního výsledku dvou referend o Ústavní smlouvě v květnu a červnu 2005. V reakci na něj se Evropská rada rozhodla vzít si dvouletou „dobu na rozmyšlenou“. Nakonec na základě Berlínské deklarace z března 2007 schválila Evropská rada ve dnech 21.–23. června 2007 podrobný mandát pro následnou mezivládní konferenci pořádanou během portugalského předsednictví. Mezivládní konference ukončila svou činnost v říjnu 2007. Smlouvu podepsala Evropská rada na zasedání v Lisabonu dne 13. prosince 2007 a ratifikovaly ji všechny členské státy.

OBSAH

A. Cíle a právní principy

Smlouva o založení Evropského společenství je přejmenována na „Smlouvu o fungování Evropské unie“ (SFEU) a pojem „Společenství“ je v celém textu nahrazen pojmem „Unie“. Unie nahrazuje Společenství a je jeho právním nástupcem. Lisabonská smlouva nezavádí symboly Unie, které by byly obdobou státních symbolů, jako je vlajka nebo hymna. Ačkoliv si nový text již neříká „Ústavní smlouva“, zachovává většinu jejich podstatných přínosů.

Lisabonská smlouva na Unii nepřenáší žádné nové výlučné pravomoci. Mění se však způsob, jímž Unie vykonává své stávající pravomoci. Nová Smlouva zavádí některé nové (sdílené) pravomoci, podporuje zapojení občanů a jejich ochranu, vytváří nové institucionální uspořádání a mění rozhodovací procesy s cílem zlepšit jejich efektivitu a transparentnost. Tak se zvyšuje úroveň parlamentního dohledu a demokratické odpovědnosti.

Lisabonská smlouva neobsahuje na rozdíl od Ústavní smlouvy žádný článek, který by formálně potvrzoval nadřazenost práva Unie nad vnitrostátní legislativou. Za tímto účelem je nicméně ke Smlouvě připojeno prohlášení (prohlášení č. 17), které vysvětluje, jak má unijní právo přednost před vnitrostátním právem v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

Lisabonská smlouva poprvé vyjasňuje pravomoci Unie. Rozlišuje tři typy pravomocí: výlučnou pravomoc, kdy Unie může sama vydávat právní předpisy EU a členské státy je pouze provádějí; sdílenou pravomoc, kdy členské státy mohou přijímat právně závazné akty, pokud tak již neučinila Unie; a podpůrnou pravomoc, kdy EU přijímá opatření, jejichž cílem je podpořit nebo doplnit politiku členských států. Pravomoci Unie se nově mohou vrátit zpět členským státům prostřednictvím revize Smlouvy.

Lisabonská smlouva dává EU vlastní právní subjektivitu. Unie tak získává možnost podepisovat mezinárodní smlouvy v oblastech spadajících do jejích pravomocí a stát se členem mezinárodních organizací. Členské státy smějí podepisovat pouze mezinárodní smlouvy, které jsou slučitelné s právními předpisy EU.

Lisabonská smlouva je první dokument, který určuje formální postup pro případ, že některý členský stát bude chtít v souladu se svými ústavními požadavky vystoupit z Evropské unie, a to konkrétně v článku 50 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

Lisabonská smlouva dokončuje začlenění aspektů svobody, bezpečnosti a práva (policejní a soudní spolupráce v trestních věcech), které zůstávaly ve třetím pilíři, do prvního pilíře. Oblast svobody, bezpečnosti a práva ztrácí mezivládní charakter, neboť právní předpisy v této oblasti jsou nyní přijímány řádným legislativním postupem (kvalifikovaná většina a postup spolurozhodování), a není-li stanoveno jinak, jsou používány právní nástroje v rámci metody Společenství (nařízení, směrnice a rozhodnutí).

Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost získal Parlament pravomoc navrhnout změny Smluv, kterou doposud měly pouze Rada, vlády členských států a Komise. Za obvyklých okolností by taková změna vyžadovala svolání konventu, který by změny doporučil mezivládní konferenci (Evropská rada by však mohla po obdržení souhlasu Parlamentu rozhodnout, že konvent nesvolá (čl. 48 odst. 3 druhý pododstavec SEU)). Mezivládní konference by pak mohla být pověřena tím, aby se společně dohodly změny, které mají být ve Smlouvách provedeny. Smlouvy lze však změnit i zjednodušeným postupem, aniž by bylo nutné svolávat mezivládní konferenci, jednali se o změny týkající se vnitřních politik a činností Unie (čl. 48 odst. 6 a 7 SEU). Příslušné změny by pak přijala formou rozhodnutí Evropská rada. Tyto změny však mohou podléhat vnitrostátním ratifikačním pravidlům.

B. Více demokracie a lepší ochrana základních práv

Lisabonská smlouva formuluje tři základní principy, jimiž jsou: demokratická rovnoprávnost, zastupitelská demokracie a participativní demokracie. Participativní demokracie nově získává formu občanské iniciativy ([4.1.5](#)).

Listina základních práv Evropské unie není přímou součástí Lisabonské smlouvy, právně závazný charakter však získává prostřednictvím čl. 6 odst. 1 SEU, který jí dává stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy ([4.1.2](#)).

Když dne 1. června 2010 vstoupil v platnost 14. protokol k Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP), otevřela se cesta pro přistoupení EU k EÚLP. Na základě tohoto protokolu mohou k EÚLP přistoupit nejen státy, ale také mezinárodní organizace, například Evropská unie. Toto přistoupení ale ještě vyžaduje ratifikaci všemi státy, které jsou smluvními stranami EÚLP, i samotnou EU. Jednání mezi Radou Evropy a zástupci EU v dubnu roku 2013 vyústila v konečný návrh dohody. Soudní dvůr Evropské unie jej však ve svém [posudku 2/13](#) shledal neslučitelným s článkem 6 SEU. Než bude tedy přistoupení možné, musí proběhnout další vyjednávání.

C. Nové institucionální uspořádání

1. Evropský parlament

Podle čl. 14 odst. 2 SEU je Parlament složen „ze zástupců občanů Unie“, nikoli „zástupců lidu států“.

Legislativní pravomoci Parlamentu se rozšířily prostřednictvím „řádného legislativního postupu“, který nahradil dřívější postup spolurozhodování. Řádný legislativní postup se nyní vztahuje na více než 40 nových oblastí politiky, čímž se jejich celkový počet zvýšil na 85. Nadále existuje postup souhlasu a postup konzultace se nezměnil. Naprostou rovnocennost Parlamentu s Radou při schvalování ročního rozpočtu zajišťuje nový rozpočtový proces. Víceletý finanční rámec musí být schválen Parlamentem.

Parlament nyní volí předsedu Komise většinou svých členů na návrh Evropské rady, která musí kandidáta vybírat kvalifikovanou většinou a zohlednit přitom výsledek voleb do Evropského parlamentu. Parlament i nadále schvaluje Komisi jako celek.

Maximální počet poslanců EP byl stanoven na 751, přičemž zastoupení občanů je zajištěno poměrně sestupným způsobem. Maximální počet křesel na jeden členský stát se snížil na 96 a minimální počet se zvýšil na šest. Dne 7. února 2018 [Parlament odhlasoval snížení počtu křesel ze 751 na 705](#) po vystoupení Spojeného království z EU a přerozdělení některých uvolněných křesel mezi ty země EU, které jsou nedostatečně zastoupeny ([1.3.3](#)).

Spojené království vystoupilo z EU dne 1. února 2020. Od tohoto dne se tedy uplatňuje nové složení EP čítající 705 poslanců. Ze 73 křesel, která se uvolnila v důsledku odchodu Spojeného království, bylo 27 přerozděleno tak, aby lépe odráželo zásadu poměrně sestupného zastoupení: zmíněných 27 křesel bylo rozděleno takto: Francie (+5), Španělsko (+5), Itálie (+3), Nizozemsko (+3), Irsko (+2), Švédsko (+1), Rakousko (+1), Dánsko (+1), Finsko (+1), Slovensko (+1), Chorvatsko (+1), Estonsko (+1), Polsko (+1) a Rumunsko (+1). Žádný členský stát nepřišel o mandáty.

2. Evropská rada

Lisabonská smlouva formálně uznává Evropskou radu jako orgán EU. Její úloha spočívá v tom, že „dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority“. Evropská rada nemá žádné legislativní funkce. Předchozí systém půlročních rotací nahradilo dlouhodobé předsednictví. Předseda je volen kvalifikovanou většinou Evropské rady na obnovitelné 30 měsíční funkční období. Tento systém by měl zlepšit návaznost a ucelenost činnosti Evropské rady. Předseda

také reprezentuje Unii navenek, aniž by tím byly dotčeny povinnosti vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (viz níže).

3. Místopředseda Komise, vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku

Místopředseda Komise, vysoký představitel je se souhlasem předsedy Komise jmenován kvalifikovanou většinou Evropské rady. Odpovídá za společnou zahraniční a bezpečnostní politiku Evropské unie a je oprávněn předkládat návrhy. Kromě předsednictví Rady pro zahraniční věci zastává rovněž úlohu místopředsedy Komise. Místopředsedovi Komise, vysokému představiteli je nápomocna Evropská služba pro vnější činnost, která sdružuje zaměstnance Rady, Komise a diplomatických služeb členských států.

4. Rada

Lisabonská smlouva zachovává při hlasování princip dvojí většiny (většina občanů a členských států). Předchozí pravidla hlasování však platila až do listopadu 2014. Od 1. listopadu 2014 již platí nová pravidla.

Kvalifikované většiny je dosaženo, pokud návrh podpoří 55 % členů Rady (v praxi tedy 15 států z 27) představujících alespoň 65 % obyvatelstva (čl. 16 odst. 4 SEU). Pokud Rada nejedná o návrhu Komise ani vysokého představitele, vzroste nezbytná většina členských států na 72 % (čl. 238 odst. 2 SFEU). K zablokování legislativy musí proti návrhu hlasovat alespoň čtyři členské státy. Nové schéma inspirované „lóanninským kompromisem“ umožňuje, aby 55 % členských států (75 % do 1. dubna 2017) nutných k vytvoření blokační menšiny požádalo o přezkum návrhu v „přiměřené době“ (prohlášení č. 7).

Zasedání Rady, na nichž se jedná nebo hlasuje o návrzích legislativních aktů, jsou veřejná. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části: první je určena k projednávání legislativních aktů a druhá k nelegislativním činnostem. Předsednictví Rady se i nadále střídá po šesti měsících, avšak v zájmu zajištění lepší kontinuity práce vytváří předsednictví tří členských států skupinu předsednictví na období 18 měsíců. Výjimkou je Rada pro zahraniční věci, které trvale předsedá vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

5. Komise

Vzhledem k tomu, že předseda Komise je nyní vybírán a volen na základě výsledků voleb do Evropského parlamentu, má vyšší politickou legitimitu. Předseda nese odpovědnost za vnitřní organizaci sboru komisařů (jmenování komisařů, rozdělení portfolií, žádosti o rezignaci za zvláštních okolností).

6. Soudní dvůr Evropské unie

Veškerá činnost Unie s výjimkou společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) nyní podléhá pravomocem Soudního dvora. Přístup občanů k Soudnímu dvoru byl zjednodušen.

D. Účinnější a demokratičtější tvorba politiky s novými opatřeními a novými pravomocemi

Několik tzv. „obecných [překlenovacích ustanovení](#)“ umožňuje změnu z jednomyslného rozhodování na hlasování kvalifikovanou většinou a z postupu konzultace na postup

spolurozhodování (čl. 31 odst. 3 SEU a články 81, 153, 192, 312 a 333 SFEU a rovněž některé postupy překlenovacího typu týkající se soudní spolupráce v trestních věcech) (1.2.4). Předseda Komise Jean-Claude Juncker oznámil ve svém projevu o stavu Unie v roce 2017 iniciativy, které se na základě použití překlenovacích ustanovení odklánějí v řadě oblastí od pravidla jednomyslného rozhodování. V návaznosti na to přijala Komise čtyři sdělení, v nichž navrhuje posílit používání hlasování kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti, a to v těchto oblastech: [SZBP](#) (září 2018), [daňová politika](#) (leden 2019), [energetika a klima](#) (duben 2019) a [sociální politika](#) (duben 2019). Cílem těchto sdělení je zajistit rychlejší, flexibilnější a efektivnější rozhodování tam, kde již existuje pravomoc EU.

V oblastech, v nichž Unie nemá výlučnou pravomoc, může nejméně devět členských států mezi sebou navázat posílenou spolupráci. Svolení k jejímu využití uděluje Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. V záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky je třeba přijímat rozhodnutí jednomyslně.

Zapojením vnitrostátních parlamentů do rozhodovacího procesu EU Lisabonská smlouva značně posiluje zásadu subsidiarity (1.2.2) (1.3.5).

V oblasti životního prostředí bylo zavedeno několik nových politik a další byly rozšířeny, takže tato oblast nyní zahrnuje boj proti změně klimatu a energetickou politiku, která nově odkazuje na solidaritu, bezpečnost dodávek energie a propojení sítí. Vedle toho je nyní možné přijímat právní předpisy EU také v oblasti práv duševního vlastnictví, sportu, vesmíru, cestovního ruchu, civilní ochrany a administrativní spolupráce.

V oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky (5.1.2) zavádí Lisabonská smlouva klauzuli o vzájemné obraně, podle níž jsou všechny členské státy povinny poskytnout pomoc napadenému členskému státu. Klauzule o solidaritě stanoví, že Unie a každý z jejích členských států musí všemi možnými prostředky poskytnout pomoc členskému státu postiženému přírodní nebo člověkem způsobenou pohromou či teroristickým útokem. „Stálá strukturovaná spolupráce“ je otevřena všem členským státům, které se zaváží k účasti na evropských programech pro vojenské vybavení a k poskytování bojových jednotek pro okamžitý zásah. Takovouto spolupráci musí kvalifikovanou většinou schválit Rada po konzultaci s vysokým představitelem.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Pokud jde o přínos Parlamentu k Evropskému konventu a jeho podíl na předchozích mezivládních konferencích, viz 1.1.4. Co se týče mezivládní konference, která se konala v roce 2007 za portugalského předsednictví a jejímž výsledkem byl podpis Lisabonské smlouvy, jednalo se o první mezivládní konferenci, na niž Parlament vyslal tři své zástupce.

Téměř deset let po podpisu Lisabonské smlouvy Parlament uznal, že některá z jejích ustanovení nejsou plně využívána. Dne 16. února 2017 proto přijal [usnesení o zlepšení fungování Evropské unie využitím potenciálu Lisabonské smlouvy](#), v němž předkládá doporučení, jak tento potenciál uvolnit, aby se posílila schopnost Unie řešit současné globální výzvy.

Téhož dne přijal Parlament také [usnesení k možnému vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie](#), v němž předkládá konkrétní návrhy reforem Smlouvy.

EU v poslední době čelila několika krizím souvisejícím zejména s brexitem, právním státem, víceletým finančním rámcem, pandemií COVID-19 a ruskou invazí na Ukrajinu. Řešení těchto krizí opět upozornilo na nedostatky stávajícího systému správy a řízení a nedostatečná účinnost rozhodování přispěla k menší podpoře evropského projektu ze strany veřejnosti. V reakci na současné výzvy zahájily orgány EU dne 10. března 2021 Konferenci o budoucnosti Evropy, jejímž cílem bylo dát občanům možnost vyjádřit se k tomu, jak změnit podobu EU a zvýšit účinnost a transparentnost jejích rozhodovacích postupů. Dne 9. května 2022 Konference ukončila svou činnost, jejímž výsledkem bylo 49 návrhů, z nichž některé vyžadují změny Smluv EU. V návaznosti na to přijal Evropský parlament dne 9. června 2022 [usnesení o výzvě ke svolání konventu k revizi Smluv](#), dne 11. července 2023 [usnesení o provádění překlenovacích ustanovení ve Smlouvách EU](#) a dne 22. listopadu 2023 [usnesení o návrzích na změnu Smluv](#). Parlament naléhavě vyzval Evropskou radu, aby vyzvala ke svolání konventu za účelem revize Smluv, která by umožnila modernizovat legislativní postupy, řešit současné výzvy a zvýšit účinnost EU.

Eva Pavy
04/2024

1.2. PRÁVNÍ SYSTÉM A ROZHODOVACÍ POSTUPY EVROPSKÉ UNIE

1.2.1. PRAMENY A PŮSOBNOST PRÁVA EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie má právní subjektivitu a jako taková má také vlastní právní řád, který je oddělený od mezinárodního práva. Právo EU má kromě toho také přímý či nepřímý účinek na právní předpisy členských států EU a stává se součástí právního řádu každého členského státu. Evropská unie je sama o sobě pramenem práva. Její právní řád bývá obvykle rozčleněn na primární právo (Smlouvy a obecné právní zásady), sekundární právo (založené na Smlouvách) a doplňkové právo.

PRAMENY PRÁVA UNIE A JEJICH HIERARCHIE

- Smlouva o Evropské unii (SEU), Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) a k nim připojené protokoly (existuje 37 protokolů, 2 přílohy a 65 prohlášení, která jsou připojena ke Smlouvám, aniž by byla začleněna do plného znění právního textu) [1.1.5](#).
- **Listina základních práv** Evropské unie [4.1.2](#).
- Doposud je v platnosti i Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom), která je nezávislou smlouvou.
- Mezinárodní smlouvy [5.2.1](#).
- Obecné zásady práva Unie.
- Sekundární právní akty.

Evropská unie je unií založenou na zásadách právního státu s kompletním systémem právních prostředků a postupů, jež Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní

dvůr“) umožňují přezkoumávat legalitu aktů orgánů a institucí EU (článek 263 SFEU). Smlouvy spolu s obecnými zásadami stojí na vrcholu hierarchie a bývají označovány jako primární právo. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost k 1. prosinci 2009 se stejná váha přiznává také Listině základních práv. Mezinárodní dohody uzavírané Evropskou unií jsou tomuto primárnímu právu podřízeny. O úroveň níže se nachází sekundární právo, které je platné pouze tehdy, je-li slučitelné s akty a dohodami, které jsou mu nadřazeny. Zásada přednosti práva EU je základním pilířem právního řádu EU a má zaručit jednotu a soudržnost unijního práva. Soudní dvůr EU formálně trvá na absolutní přednosti práva EU před vnitrostátním právem a na tom, že vnitrostátní soudy musí tuto skutečnost zohledňovat ve svých rozhodnutích. Soudní dvůr vždy uváděl, že mu byla svěřena konečná pravomoc při určování vztahu mezi unijním a vnitrostátním právem. V přelomových věcech [van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen](#) a [Costa v. ENEL](#) vypracoval Soudní dvůr klíčové doktríny přímého účinku a přednosti práva EU. Soudní dvůr tyto zásady potvrdil rozhodnutími v dalších věcech. Zejména ve věci [Internationale Handelsgesellschaft](#) prohlásil, že právo EU má přednost dokonce i před základními právy zaručenými ve vnitrostátních ústavách.

CÍLE

Vytvoření právního řádu Unie, jenž umožní uskutečnit cíle stanovené ve Smlouvách.

ZDROJE PRÁVA EU

- A.** Primární právo Evropské unie [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [4.1.2](#)
- B.** Sekundární právo Evropské unie
 - 1.** Obecné informace

V článku 288 SFEU jsou uvedeny právní akty Unie. Jedná se o nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska. Orgány Unie mohou tyto právní akty přijmout pouze tehdy, dávají-li jim k tomu pravomoc Smlouvy. Pravomoci Unie jsou vymezeny zásadou svěřených pravomocí, která je zakotvena v čl. 5 odst. 1 SEU. SFEU rozsah pravomocí EU upřesňuje a dělí je do tří kategorií: výlučné pravomoci (článek 3), sdílené pravomoci (článek 4) a doplňkové pravomoci (článek 6), v jejichž rámci EU přijímá opatření na podporu či doplnění politik členských států. V článcích 3, 4 a 6 SFEU jsou uvedeny oblasti, které spadají pod zmíněné tři kategorie pravomocí. Nemají-li orgány pravomoc přijmout opatření nezbytná k dosažení cílů stanovených Smlouvami, mohou použít ustanovení článku 352 SFEU pro účely přijetí „vhodných ustanovení“.

Orgány přijímají pouze právní nástroje uvedené v článku 288 SFEU. Jedinou výjimkou zůstávají společná zahraniční, bezpečnostní a obranná politika, na něž se i nadále uplatňuje mezivládní metoda. V této oblasti byly společné strategie, akce a postoje nahrazeny „obecnými směry“ a „rozhodnutími“ vymezujícími žádoucí opatření a postoje Unie a ustanoveními k jejich provádění (článek 25 SEU).

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

2. Hierarchie sekundárních právních předpisů Unie

V článcích 289, 290 a 291 SFEU byla stanovena hierarchie sekundárních právních předpisů, tj. vztah mezi legislativními akty, akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. Legislativní akty jsou právní akty, které byly přijaty řádným nebo zvláštním legislativním postupem. Akty v přenesené pravomoci jsou naproti tomu nelegislativní akty s obecnou působností, jimiž se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Pravomoc přijímat tyto akty může být Evropské komisi svěřena normotvůrcem (tj. Evropským parlamentem a Radou). Legislativní akt vymezí cíle, obsah, oblast působnosti a dobu trvání přenesení pravomoci a v případě potřeby rovněž postupy pro přijímání naléhavých opatření. Normotvůrce dále stanoví podmínky pro přenesení pravomoci, jimiž může být právo rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci a právo vznést námitku.

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

3. Různé typy sekundárních právních předpisů EU

a. Nařízení

Nařízení mají obecnou působnost, jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná. Musí být bezvýhradně dodržována těmi, na něž se vztahují (jednotlivci, členské státy, orgány Unie). Od svého vstupu v platnost (ke stanovenému dni, jinak dvacátým dnem po zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie) jsou přímo použitelná ve všech členských státech, aniž by bylo nutné jejich provedení do vnitrostátního práva.

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

b. Směrnice

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

Směrnice v zásadě nejsou přímo použitelné. Soudní dvůr nicméně rozhodl, že určitá ustanovení směrnice mohou mít ve výjimečných případech v členském státě přímý účinek, i když tento členský stát zatím nepřijal vnitrostátní prováděcí opatření,

pokud: a) směrnice nebyla provedena do vnitrostátního práva nebo byla provedena nesprávně, b) ustanovení směrnice jsou naprosto nezbytná a dostatečně jednoznačná a přesná 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 účinnosti, předcházení porušení ustanovení Smlouvy a právní ochrany. Naopak jednotlivec se nemůže dovolávat přímého účinku neprovedené směrnice vůči jiným jednotlivcům (tzv. „horizontální účinek“; [Viz věc Faccini Dori v. Recreb Srl, C-91/92, bod 25](#)).

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

c. Rozhodnutí, doporučení a stanoviska

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

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

Jelikož žaloby podané na členské státy podle článku 263 SFEU se musí týkat aktů přijatých orgány, institucemi a jinými subjekty EU, Soudní dvůr nemá pravomoci nad rozhodnutími zástupců členských států, např. ohledně zvolení sídla agentur EU. Akty přijaté zástupci členských států, kteří nejednají jako členové Rady, ale jako zástupci svých vlád, a tudíž kolektivně vykonávají pravomoci členských států, nepodléhají přezkumu soudů EU (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 2022 ve věci týkající se přemístění Evropské agentury pro léčivé přípravky)^[1]. Soudní dvůr dospěl k závěru, že článek 341 SFEU se nevztahuje na volbu sídla instituce, subjektu nebo útvaru Unie, ale pouze sídla samotných orgánů. Pravomoc určit sídlo agentur Unie přísluší unijnímu normotvůrci, který musí za tímto účelem jednat v souladu s postupy stanovenými hmotněprávně relevantními ustanoveními Smluv. Dotčené rozhodnutí bylo nezávazným opatřením politické spolupráce, které nemůže omezit posuzovací pravomoc unijního normotvůrce. V tomto smyslu rozhodnutí

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

nemůže omezit posuzovací pravomoc unijního normotvůrce, a tedy ani Evropského parlamentu.

4. Systém pravomocí, postupy, provádění a uplatňování právních aktů

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

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

b. Provádění právních předpisů Unie

Primární právo svěřuje EU pouze omezené donucovací pravomoci, protože právo EU je většinou vymáháno členskými státy. Čl. 291 odst. 1 SFEU ostatně uvádí, že členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie. Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, uplatní Komise svou prováděcí pravomoc (čl. 291 odst. 2 SFEU).

c. Výběr právního aktu

V řadě případů je ve Smlouvách stanoven požadovaný druh aktu. U mnoha ustanovení však konkrétní druh aktu předepsán není. V těchto situacích čl. 296 odst. 1 SFEU stanoví, že druh aktu mají případ od případu zvolit orgány „v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.“

C. Obecné zásady právních předpisů Unie a základní práva

Smlouvy se o obecných zásadách práva Unie zmiňují velmi málo. Tyto zásady – právní jistota, institucionální rovnováha, legitimní očekávání atd. – vyplynuly především z judikatury Soudního dvora, která je rovněž základem pro uznání základních práv jako obecných zásad práva Unie. Tyto zásady jsou nyní zakotvené v čl. 6 odst. 3 SEU, který se týká základních práv, jak je zaručuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a jak vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a z Listiny základních práv Evropské unie ([4.1.2](#)).

D. Mezinárodní dohody uzavřené EU podle článků 216 a 217 SFEU

Unie může v rámci své působnosti uzavírat mezinárodní dohody se třetími zeměmi či mezinárodními organizacemi (čl. 216 odst. 1 SFEU). Tyto dohody jsou pro Unii a členské státy závazné a jsou také nedílnou součástí práva Unie (čl. 216 odst. 2 SFEU). Podle článku 217 SFEU může EU rovněž uzavřít dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení. [Dohoda o obchodu a spolupráci](#) mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska na straně druhé [byla uzavřena](#) v souladu s tímto ustanovením. Dne 28. dubna 2021 vyslovil Parlament [souhlas](#) podle čl. 218 odst. 6a SFEU.

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

E. Nezávislé odborné poradenství a zdokonalení tvorby právních předpisů

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

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

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

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

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Podle čl. 14 odst. 1 SEU: „Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní (prostřednictvím „řádného legislativního postupu“) a rozpočtovou (prostřednictvím zvláštního legislativního postupu podle článku 314 SFEU) funkci“. Parlament usiluje o zjednodušení legislativního procesu, zkvalitnění návrhů právních textů a zajištění toho, aby byly sankce ukládané členskými státy, které nesplnily povinnosti vyplývající z práva Unie, účinnější. Roční pracovní program a legislativní program Komise prezentují hlavní politické priority Komise a vymezují konkrétní opatření (legislativní či nelegislativní povahy), které tyto priority převádějí na operační úroveň. Parlament hraje významnou úlohu při vytváření nových právních předpisů, neboť přezkoumává roční program Komise a upřesňuje, u kterých předpisů by si přál, aby byly předloženy.

Vzhledem k tomu, že Unie získala právní subjektivitu, může uzavírat mezinárodní dohody (články 216 a 217 SFEU). Dohody uzavřené v oblasti společné obchodní politiky

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

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

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

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

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

Výzkum zadaný tematickými odděleními Evropského parlamentu ukazuje, že je třeba provést reformu na podporu lepší tvorby právních předpisů a právní úpravy v EU^[5]. Z výzkumu rovněž vyplývá, že právní předpisy EU by mohly být vylepšeny díky reformě týkající se jejich navrhování a struktury s cílem zřetelněji poukazovat na přínosy těchto předpisů a usnadnit digitální používání legislativy občany EU^[6]. Nedávná [studie o právu a IKT](#) doporučuje postupnou digitalizaci právního systému EU, včetně jeho zdrojů.^[7]

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

[5] Jones S. et al., „[Better regulation in the EU](#)“, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, srpen 2022, říjen 2023.

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

[7] Maciejewski M., „[Law and ICT](#)“, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, červen 2024.

1.2.2. ZÁSADA SUBSIDIARITY

Zásada subsidiarity, zakotvená ve Smlouvě o Evropské unii, vymezuje podmínky, za jakých má činnost Unie v rámci její nevýlučné pravomoci přednost před činností členských států.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

CÍLE

Zásada subsidiarity a zásada proporcionality upravují výkon pravomocí Evropské unie. V oblastech, které nespadají do výlučné pravomoci EU, chrání zásada subsidiarity pravomoc členských států přijímat rozhodnutí a opatření a také opravňuje Unii jednat, nemůže-li být cílů zamýšlené činnosti „z důvodu jejího rozsahu či účinků“ uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, nýbrž jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Začlenění této zásady do Smluv EU má v souladu se zásadou blízkosti, kterou dále stanovuje [čl. 10 odst. 3 SEU](#), také za cíl přenést výkon pravomoci na úroveň, která je co nejbližší občanům.

VÝSLEDKY

A. Původ a historický vývoj

Zásada subsidiarity byla oficiálně zakotvena v SEU, jež byla podepsána v roce 1992 a odkazovala na zásadu subsidiarity stanovenou ve [Smlouvě o založení Evropského společenství \(SES\)](#). Zásadu subsidiarity však již v roce 1986 zavedl [Jednotný evropský akt](#) pro oblast životního prostředí, ačkoli ji ještě neoznačoval tímto názvem. Soud prvního stupně Evropských společenství ve svém [rozsudku ze dne 21. února 1995 \(T-29/92\)](#) rozhodl, že zásada subsidiarity před vstupem Smlouvy o EU v platnost nebyla obecnou právní zásadou, na jejímž základě by měla být posuzována legalita činnosti Společenství.

[Amsterodamská smlouva](#) podepsaná v roce 1997 znění zásady subsidiarity stanovené v přečíslovaném čl. 5 druhém pododstavci SES nezměnila, avšak ke Smlouvě o založení Evropského společenství připojila [Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality](#) (protokol z roku 1997). Celkový přístup k používání zásady subsidiarity, který byl dohodnut již na zasedání Evropské rady v Edinburghu v roce 1992, se tak stal právně závazným a od té doby může být prostřednictvím protokolu o subsidiaritě předmětem soudního přezkumu.

Lisabonská smlouva, kterou se mění SEU a SES, podepsaná v roce 2007 zařadila ustanovení o zásadě subsidiarity do čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU a zrušila příslušné ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství, přičemž však plně přejala jeho znění. Zároveň byla doplněna výslovná zmínka o regionálním a místním rozměru zásady subsidiarity. Lisabonská smlouva rovněž nahradila protokol z roku 1997 novým

protokolem č. 2, přičemž hlavní změna se týká úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole dodržování zásady subsidiarity (viz [1.3.5](#)).

B. Definice

Obecným cílem zásady subsidiarity je zajistit určitý stupeň nezávislosti orgánů, které jsou podřízené vyššímu orgánu, nebo místních orgánů, které jsou podřízené ústředním orgánům. Pravomoci jsou tedy rozděleny mezi různé úrovně orgánů, což je princip, na němž se zakládá institucionální struktura federálních států.

V rámci EU je zásada subsidiarity kritériem pro výkon nevýlučných pravomocí Unie. Vylučuje zásah Unie v případě, že určitou otázku mohou účinně řešit samy členské státy na ústřední, regionální nebo místní úrovni. Unii opravňuje k výkonu pravomoci pouze tehdy, pokud členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti a pokud může mít opatření na unijní úrovni přidanou hodnotu.

Čl. 5 odst. 3 SEU stanoví, že orgány Unie mohou v souladu se zásadou subsidiarity jednat, jsou-li splněny tři podmínky: a) nesmí se jednat o oblast spadající do výlučné pravomoci Unie (nevýlučné pravomoci); b) členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti (nezbytnost); c) cílů zamýšlené činnosti lze z důvodu jejího rozsahu nebo účinků lépe dosáhnout na úrovni Unie (přidaná hodnota).

C. Oblast působnosti

1. Vymezení pravomocí Unie

Zásada subsidiarity se uplatňuje v oblastech, které spadají do nevýlučné sdílené pravomoci Unie a členských států. Lisabonská smlouva po svém vstupu v platnost přesněji vymezila pravomoci svěřené Unii. V části první v hlavě I [Smlouvy o fungování EU \(SFEU\)](#), která byla podepsána v roce 2007 a vstoupila v platnost v roce 2009, jsou totiž pravomoci Unie rozděleny do tří kategorií (výlučné pravomoci, sdílené pravomoci a podpůrné pravomoci) a je v ní uveden výčet oblastí, které do těchto tří kategorií pravomocí spadají.

2. Koho se zásada subsidiarity týká

Zásada subsidiarity se týká všech orgánů Unie a má praktický význam zejména v rámci legislativních postupů. Lisabonská smlouva posílila úlohu vnitrostátních parlamentů a Soudního dvora při kontrole dodržování zásady subsidiarity. Lisabonská smlouva kromě zavedení výslovného odkazu k regionálnímu a místnímu rozměru zásady subsidiarity rovněž posílila úlohu Výboru regionů a vnitrostátním parlamentům dala pravomoc, aby rozhodovaly o tom, zda se jejich regionální parlamenty se zákonodárnou mocí rovněž zapojí do postupu systému včasného varování ex ante.

D. Kontrola ze strany vnitrostátních parlamentů

Na základě čl. 5 odst. 3 druhého pododstavce a čl. 12 písm. b) SEU dbají vnitrostátní parlamenty na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v protokolu č. 2. V rámci mechanismu včasného varování ex ante mají všechny vnitrostátní parlamenty nebo všechny jejich komory ode dne postoupení návrhu legislativního aktu osm týdnů na to, aby předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise zaslaly odůvodněné stanovisko, v němž uvedou, proč podle nich dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Pokud jsou tato odůvodněná stanoviska podpořena nejméně jednou třetinou všech hlasů přidělených vnitrostátním

parlamentům (jeden hlas na komoru u dvoukomorových parlamentů a dva hlasy u jednokomorových parlamentů), musí být návrh přezkoumán („žlutá karta“). Orgán, který je autorem návrhu legislativního aktu, může rozhodnout o zachování návrhu, o jeho úpravě nebo o jeho stažení, přičemž svůj postup řádně odůvodní. Pokud jde o návrhy aktů týkajících se policejní spolupráce nebo soudní spolupráce v trestních věcech, je tento limit snížen na jednu čtvrtinu hlasů. Pokud soulad návrhu legislativního aktu se zásadou subsidiarity zpochybní v rámci řádného legislativního postupu prostá většina hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům a Komise se rozhodne svůj návrh zachovat, postoupí se tato záležitost zákonodárci (Parlamentu a Radě), který se vysloví v prvním čtení. Pokud má zákonodárce za to, že legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, může jej odmítnout většinou 55 % členů Rady nebo většinou hlasujících poslanců v Evropském parlamentu („oranžová karta“).

K dnešnímu dni byl postup „žluté karty“ uplatněn třikrát, zatímco postup „oranžové karty“ dosud použit nebyl. V květnu 2012 byla udělena první „žlutá karta“, a to [návrhu nařízení Evropské komise týkajícího se výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb \(„Monti II“\)](#)^[1]. Dvanáct ze čtyřiceti vnitrostátních parlamentů nebo jejich komor se tehdy domnívalo, že návrh není z hlediska svého obsahu v souladu se zásadou subsidiarity. Komise nakonec svůj návrh stáhla, i když se domnívala, že k porušení zásady subsidiarity nedošlo. V říjnu 2013 udělilo 14 komor vnitrostátních parlamentů v 11 členských státech další „žlutou kartu“ [návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce](#)^[2]. Komise analyzovala odůvodněná stanoviska, která jí vnitrostátní parlamenty zaslaly, a rozhodla se [návrh zachovat](#)^[3], přičemž uvedla, že tento návrh je v souladu se zásadou subsidiarity. Třetí „žlutou kartu“ udělilo 14 komor vnitrostátních parlamentů v 11 členských státech v květnu 2016 [návrhu revize směrnice o vysílání pracovníků](#)^[4]. Vzhledem k tomu, že problematika vysílání pracovníků je ze své podstaty přeshraniční, a tedy neporušuje zásadu subsidiarity, Komise zveřejnila podrobné [důvody](#)^[5] pro zachování svého návrhu.

Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC) slouží jako užitečná platforma pro výměnu informací týkajících se kontroly subsidiarity mezi vnitrostátními parlamenty. Síť pro monitorování subsidiarity v gesci Evropského výboru regionů navíc usnadňuje výměnu informací mezi místními a regionálními orgány a institucemi EU. Členy sítě pro monitorování subsidiarity jsou regionální parlamenty a vlády s legislativními pravomocemi, místní a regionální orgány bez legislativních pravomocí a sdružení místních samospráv v EU. Je rovněž otevřena národním delegacím Evropského výboru regionů a komorám vnitrostátních parlamentů.

E. Konference o budoucnosti Evropy

V březnu 2017 Komise ustavila [zvláštní pracovní skupinu pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“](#), která je součástí úsilí o zlepšování právní úpravy a zejména diskuse o budoucnosti Evropy, kterou zahájila [bílá kniha](#)

[1] Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (COM(2012)0130).

[2] Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013)0534).

[3] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s protokolem č. 2 (COM(2013)0851).

[4] Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (COM(2016)0128).

[5] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2 (COM(2016)0505).

předsedy Komise Junckera. Cílem pracovní skupiny je 1) vydat doporučení za účelem lepšího uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality; 2) určit oblasti politiky, v nichž by mohla být činnost přenesena nebo s konečnou platností vrácena do zemí EU; a 3) nalézt způsoby, jak lépe zapojit regionální a místní orgány do tvorby a provádění politik EU.

Na základě doporučení pracovní skupiny zveřejnila v říjnu 2018 Komise [soubor opatření v oblasti subsidiarity](#), jejichž cílem je posílit úlohu zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU. Jedním z hlavních doporučení pracovní skupiny, která byla přijata, bylo začlenit do pokynů Komise pro zlepšení právní úpravy tabulku pro posuzování subsidiarity a proporcionality a použít ji k prezentaci zjištění Komise v posouzeních dopadů, hodnoceních a důvodových zprávách.

Zásada subsidiarity a zásada proporcionality patřily rovněž mezi hlavní témata projednávaná v rámci Konference o budoucnosti Evropy, jak uvádí [společné prohlášení o Konferenci o budoucnosti Evropy](#), které podepsali předsedové Parlamentu, Rady a Komise.

F. Soudní přezkum

Dodržení zásady subsidiarity může být přezkoumáno také dodatečně (po přijetí legislativního aktu), a to podáním žaloby k Soudnímu dvoru Evropské unie, jak rovněž uvádí zmíněný protokol. To je rovněž uvedeno v protokolu. Nicméně pokud jde o způsob uplatňování této zásady, disponují orgány Unie širokou pravomocí. Ve svých rozsudcích ve věci [C-84/94](#) a [C-233/94](#) Soudní dvůr rozhodl, že dodržení zásady subsidiarity je jedním z předpokladů, které musí být prokázány v odůvodnění aktů podle článku 296 SEU. Ke splnění tohoto požadavku stačí, aby dodržení zásady celkově vyplývalo z bodů odůvodnění a aby bylo bráno v potaz při přezkumu aktu. V novějším rozsudku ([věc C-547/14](#), Philipp Morris, bod 218) Soudní dvůr potvrdil, že musí ověřit, „zda unijní normotvůrce na základě podrobných údajů mohl dojít k závěru, že cíle sledovaného navrhovaným opatřením lze lépe dosáhnout na úrovni Unie“. Pokud jde o procesní záruky a zejména o povinnost uvést důvody pro uplatnění zásady subsidiarity, Soudní dvůr připomněl, že splnění této povinnosti „musí být hodnoceno nejen s odvoláním na znění dotčeného aktu, ale také s odvoláním na jeho kontext a okolnosti konkrétního případu“ (bod 225).

Členské státy mohou podávat u Soudního dvora žaloby na neplatnost legislativního aktu z důvodu porušení zásady subsidiarity jménem svých vnitrostátních parlamentů nebo jejich komor, v souladu se svým právním řádem. Právo na podání žaloby má rovněž Evropský výbor regionů, a sice v případě legislativních aktů, u nichž SFEU stanoví povinnost s tímto výborem konzultovat.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament stál u zrodu myšlenky subsidiarity, neboť při přijímání návrhu Smlouvy o EU předložil dne 14. února 1984 návrh ustanovení, podle něhož by v případech, kdy Smlouva svěřuje Unii určité pravomoci, jež se překrývají s pravomocemi členských států, mohly členské státy přijímat opatření, jestliže Unie v této oblasti nepřijala žádný právní předpis. V návrhu rovněž zdůraznil, že Unie by měla zasahovat pouze

v těch oblastech, které mohou být účinněji spravovány na úrovni Unie než na úrovni jednotlivých členských států.

Parlament tyto návrhy zahrnul i do mnoha dalších usnesení (např. usnesení ze dne 23. listopadu 1989, 14. prosince 1989, 12. července 1990, 21. listopadu 1990 a ze dne 18. května 1995), ve kterých stvrzuje svůj zájem na prosazování zásady subsidiarity.

A. Interinstitucionální dohody

Pokud jde o uplatňování zásady subsidiarity, přijal Parlament řadu opatření k naplňování své úlohy vyplývající ze Smluv. Článek 43 jednacího řádu Parlamentu stanoví, že „při posuzování legislativního návrhu věnuje Parlament zvláštní pozornost dodržování základních práv a zásad subsidiarity a proporcionality“. Výbor pro právní záležitosti je parlamentním výborem s horizontální odpovědností za sledování toho, zda je zásada subsidiarity dodržována. V tomto ohledu pravidelně vypracovává zprávy k výročním zprávám Komise o subsidiaritě a proporcionalitě.

Rada, Parlament a Komise podepsaly dne 25. října 1993 interinstitucionální dohodu^[6], která je jasným výrazem vůle těchto tří orgánů ubírat se jednoznačně tímto směrem. Zavázaly se tím k dodržování zásady subsidiarity. Dohoda vymezuje postupy pro provádění zásady subsidiarity, a tím vymezuje způsob provádění pravomocí, jež byly orgánům Unie svěřeny ve Smlouvách, aby tak bylo umožněno dosáhnout cílů stanovených ve Smlouvách. Komise přislíbila zásadu subsidiarity zohledňovat a prokazovat, že je dodržována. To platí i pro Parlament a Radu v rámci jim svěřených pravomocí.

Podle [Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016](#) (která nahrazuje dohodu z prosince 2003 a interinstitucionální společný přístup k posuzování dopadů z listopadu 2005) je Komise povinná v důvodové zprávě doložit, že navrhovaná opatření vyhovují z hlediska zásady subsidiarity a tuto zásadu zohledňovat i v rámci posouzení dopadů. Na základě [rámcové dohody ze dne 20. listopadu 2010](#)^[7] se Parlament a Komise dále zavázaly, že budou spolupracovat s vnitrostátními parlamenty ve snaze usnadnit výkon jejich kontrolní pravomoci, která souvisí se zásadou subsidiarity.

B. Usnesení Evropského parlamentu

Parlament již ve svém [usnesení ze dne 13. května 1997](#)^[8] uvedl, že zásada subsidiarity má právně závaznou povahu, a zároveň připomněl, že nesmí omezovat výkon výlučných pravomocí Unie ani nesmí vést ke zpochybnění *acquis communautaire*. Ve svém [usnesení ze dne 8. dubna 2003](#)^[9] Parlament doplnil, že spory by měly být řešeny pokud možno na politické úrovni, a zohlednil návrhy, které byly v té době projednávány Konventem o budoucnosti Evropy a které se týkaly zavedení „systému

[6] Interinstitucionální dohoda ze dne 25. října 1993 mezi Parlamentem, Radou a Komisí o postupech při provádění zásady subsidiarity (Úř. věst. C 329, 6.12.1993, s. 135).

[7] Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47).

[8] Usnesení Evropského parlamentu o zprávě Komise Evropské radě „Zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 1997“ (Úř. věst. C 98, 9.4.1999, s. 500).

[9] Usnesení Evropského parlamentu ke zprávě Komise Evropské radě o zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 2000 (podle článku 9 Protokolu Smlouvy o ES o používání zásad subsidiarity a proporcionality) a ke zprávě Komise Evropské radě o zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 2001 (podle článku 9 Protokolu Smlouvy o ES o používání zásad subsidiarity a proporcionality) (Úř. věst. C 64 E, 12.3.2004, s. 135).

včasného varování“ ze strany vnitrostátních parlamentů v oblasti subsidiarity. Tento systém byl pak zakotven v Lisabonské smlouvě (viz výše a [1.3.5](#)).

Ve svém [usnesení ze dne 13. září 2012](#)^[10] Parlament uvítal intenzivnější zapojení vnitrostátních parlamentů do kontroly legislativních návrhů ohledně zásady subsidiarity a proporcionality a navrhl, aby bylo posouzeno, jak by bylo možné odstranit případné překážky, které brání účasti vnitrostátních parlamentů na mechanismu pro kontrolu subsidiarity.

Ve svém [usnesení ze dne 18. dubna 2018](#)^[11] Parlament konstatoval prudký nárůst počtu odůvodněných stanovisek předložených vnitrostátními parlamenty, který ukazuje na stále větší zapojení vnitrostátních parlamentů do rozhodovacího procesu Unie. Rovněž přivítal zájem vnitrostátních parlamentů postupovat proaktivněji prostřednictvím uplatňování postupu „zelené karty“. V tomto ohledu doporučil, aby byly plně využívány stávající nástroje umožňující vnitrostátním parlamentům účastnit se legislativního procesu, aniž by byly vytvářeny nové institucionální a správní struktury.

Ve svém [usnesení ze dne 13. února 2019 o stavu diskuse o budoucnosti Evropy](#)^[12] Parlament zdůraznil zásadní úlohu místních orgánů, a zejména regionálních parlamentů s legislativními pravomocemi. Vzal rovněž na vědomí doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“, avšak poukázal na to, že na mnoho z těchto skutečností, zejména pokud jde o úlohu vnitrostátních parlamentů a potřebu reformovat systém včasného varování, již sám upozorňoval.

Ve svém [usnesení ze dne 24. června 2021](#)^[13] Parlament zdůraznil, že místní a regionální orgány provádějí a využívají přibližně 70 % právních předpisů EU, a vyzval Komisi, aby je lépe zapojila do svých konzultačních procesů a aby do rozhodování začlenila „vzorovou tabulku“ pro posuzování uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality. Parlament rovněž upozornil na to, že stávající struktura mechanismu kontroly subsidiarity vede k tomu, že vnitrostátní parlamenty věnují příliš mnoho času technickým a právním posudkům, na které mají jen krátké lhůty, což komplikuje cíl vést hlubší politickou diskusi o evropské politice.

Eva Pavy
03/2024

[10]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. září 2012 o 18. zprávě o zlepšení právních předpisů – používání zásad subsidiarity a proporcionality (2010), Úř. věst. C 353 E, 3.12.2013, s. 117.

[11]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. dubna 2018 o výročních zprávách za rok 2015 a 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě ([2017/2010\(INI\)](#)) (Úř. věst. C 390, 18.11.2019, s. 94).

[12]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. února 2019 o stavu diskuse o budoucnosti Evropy ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. června 2021 o účelnosti a subsidiaritě a proporcionalitě právních předpisů Evropské unie – zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za roky 2017, 2018 a 2019 ([2020/2262\(INI\)](#)).

1.2.3. NADNÁRODNÍ ROZHODOVACÍ POSTUPY

Členské státy Evropské unie vyjádřily svým členstvím souhlas s přenesením některých svých pravomocí v určených oblastech politik na orgány EU. Tyto orgány tedy v rámci svých legislativních, výkonných a rozpočtových postupů, postupů jmenování a kvazi-ústavních postupů přijímají závazná nadnárodní rozhodnutí.

HISTORICKÝ VÝVOJ ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#) A [1.1.5](#))

Římská smlouva svěřila Komisi pravomoc k předkládání návrhů a vyjednávání, zejména v rámci legislativní činnosti a vnějších hospodářských vztahů. Rozhodovací pravomoci přiznala Radě a v případě jmenování zástupcům vlád členských států. Parlamentu byly uděleny poradní pravomoci. Úloha Parlamentu postupně rostla v rozpočtové oblasti – díky reformám v letech 1970 a 1975 – i v oblasti zákonodárné – na základě Jednotného evropského aktu a všech následujících smluv, počínaje Maastrichtskou smlouvou, která zavedla postup spolurozhodování s Radou a rovněž posílila úlohu Parlamentu při jmenování. Jednotný evropský akt kromě toho přiznal Parlamentu také pravomoc schvalovat ratifikaci smluv o přistoupení a o přidružení. Maastrichtská smlouva pak tuto pravomoc rozšířila na určité druhy mezinárodních smluv. Zásadní pokrok na cestě k demokratizaci Společenství přinesla Amsterodamská smlouva, která zjednodušila postup spolurozhodování, rozšířila jej na další oblasti a posílila úlohu Parlamentu při jmenování Komise. Stejným směrem se ubírala i Niceská smlouva, která rovněž výrazně rozšířila pravomoci Parlamentu. Postup spolurozhodování (v němž má Parlament stejné pravomoci jako Rada) se začal vztahovat na téměř všechny nové oblasti, o nichž Rada měla právo rozhodovat kvalifikovanou většinou. Parlament získal stejné pravomoci jako členské státy taktéž při předávání sporů Soudnímu dvoru. Dalším kvalitativním krokem na cestě k naprosté rovnoprávnosti Parlamentu s Radou v oblasti legislativní činnosti a financování EU je Lisabonská smlouva.

LEGISLATIVNÍ POSTUPY^[1]

A. Řádný legislativní postup (články 289 a 294 SFEU)

1. Oblast působnosti

Lisabonská smlouva doplnila dalších 40 právních základů, zejména pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva a o zemědělství, díky nimž má nyní Parlament při rozhodování o legislativních aktech stejnou váhu jako Rada. Řádný legislativní postup, jenž byl dříve nazýván „postupem spolurozhodování“, se tak uplatňuje u 85 právních základů. Řádný legislativní postup zahrnuje hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (článek 294 SFEU). Nevztahuje se však na několik důležitých oblastí, v nichž musí Rada rozhodovat jednomyslně, například na fiskální politiku týkající se přímého zdanění či na nadnárodní aspekty rodinného práva.

[1] Lisabonskou smlouvou byl zrušen postup spolupráce zavedený Jednotným evropským aktem roku 1986.

2. Postup

Řádný legislativní postup sestává ze stejných fází jako bývalý postup spolurozhodování. Znění SFEU se však podstatně změnilo, zejména aby se v rámci tohoto postupu zdůraznila rovnocenná úloha Rady a Parlamentu.

a. Návrh Komise

b. První čtení v Parlamentu

Parlament přijímá stanovisko prostou většinou.

c. První čtení v Radě

Rada přijímá postoj kvalifikovanou většinou.

V oblasti sociálního zabezpečení a policejní a soudní spolupráce v trestních věcech může být návrh na žádost jednoho z členských států předložen Evropské radě (články 48 a 82 SFEU), čímž se řádný legislativní postup pozastaví do doby, než Evropská rada vrátí návrh zpět Radě (nejpozději do čtyř měsíců). V případě článku 82 může nejméně devět členských států rozhodnout o pokračování jednání v rámci posílené spolupráce (článek 20 SEU a články 326–334 SFEU).

Pokud Rada schválí postoj Parlamentu, je akt přijat ve znění, které odpovídá postoji Parlamentu.

d. Druhé čtení v Parlamentu

Po obdržení postoje Rady má Parlament tři měsíce na to, aby přijal rozhodnutí. Parlament může:

- schválit návrh pozměněný Radou nebo nepřijmout žádné rozhodnutí; v obou případech je akt přijat ve znění přijatém Radou,
- zamítnout postoj Rady nadpoloviční většinou svých poslanců; akt není přijat a postup je ukončen,
- přijmout nadpoloviční většinou svých členů pozměňovací návrhy k postoji Rady, které jsou nato předloženy Komisi a Radě, aby vyjádřily svá stanoviska.

e. Druhé čtení v Radě

- Pokud Rada přijme kvalifikovanou většinou a v případě, že Komise vydala negativní stanovisko, jednomyslně všechny pozměňovací návrhy Parlamentu do tří měsíců od jejich obdržení, je akt přijat.
- V opačném případě je ve lhůtě šesti týdnů svolán dohodovací výbor.

f. Dohodovací řízení

- Dohodovací výbor je složen ze stejného počtu zástupců Rady a Parlamentu a podporu mu poskytuje Komise. Jeho úkolem je projednat postoj Parlamentu a Rady a do šesti týdnů se shodnout na společném znění, které podpoří kvalifikovaná většina zástupců Rady a většina zástupců Parlamentu.
- Pokud dohodovací výbor nedosáhne dohody o společném znění v dané lhůtě, postup se ukončí a akt není přijat.
- Pokud je společný návrh přijat, je zaslán Radě a Parlamentu ke schválení.

g. Závěr postupu (třetí čtení)

- Rada a Parlament mají na schválení společného návrhu šest týdnů. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, Parlament většinou odevzdaných hlasů.
- Pokud Rada i Parlament společný návrh schválí, je akt přijat.
- Pokud jeden z orgánů společný návrh v této lhůtě neschválí, postup je ukončen a akt není přijat.

V posledních letech výrazně vzrostl počet dohod v prvním čtení, kterému předcházela neformální jednání mezi Radou a Parlamentem.

Evropská rada má možnost uplatnit prostřednictvím překlenovacích ustanovení řádný legislativní postup i v oblastech, jež jsou z tohoto postupu vyňaty (například sociální politika – čl. 153 odst. 2 SFEU).

B. Postup konzultace

Než Rada přijme rozhodnutí, musí vzít na vědomí stanovisko Parlamentu a případně také stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru a Evropského výboru regionů. Konzultace je její povinností, a pokud tak neučiní, je akt nezákonný a může být Soudním dvorem zrušen (viz rozsudek ve věcech 138 a 139/79). Pokud má Rada v úmyslu návrh podstatným způsobem změnit, musí znovu konzultovat s Parlamentem (rozsudek ve věci 65/90).

C. Postup souhlasu

1. Oblast působnosti

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se postup souhlasu uplatňuje zejména na horizontální doložku rozpočtové flexibility, jak je uvedeno v článku 352 (bývalý článek 308 Smlouvy o ES). Dalšími příklady jsou boj proti diskriminaci (čl. 19 odst. 1 SFEU) a členství v Unii (článek 49 a 50 SEU). Parlament musí také vyjádřit souhlas s dohodami o přidružení (článek 217 SFEU), s dohodou o přistoupení Unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 6 odst. 2 SEU) a s dohodami vytvářejícími zvláštní institucionální rámec, které mají významný dopad na rozpočet nebo se týkají oblastí, na něž se vztahuje řádný legislativní postup (čl. 218 odst. 6 SFEU).

2. Postup

Parlament projedná návrh aktu, který mu zaslala Rada, a rozhodne o jeho schválení (nemůže jej pozměnit) nadpoloviční většinou odevzdaných hlasů. Podle Smlouvy nemá Parlament žádnou formální pravomoc zabývat se návrhem Komise v předchozích fázích postupu, avšak na základě interinstitucionálních dohod se Parlament projednávání běžně účastní neformálně (viz jednací řád Parlamentu).

POSTUPY JMENOVÁNÍ

1. Parlament volí předsedu Komise (čl. 14 odst. 1 Smlouvy o EU) (viz také [1.3.8](#)).
2. Evropská rada jmenuje kvalifikovanou většinou vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (čl. 18 odst. 1 Smlouvy o EU).

3. Rada schvaluje kvalifikovanou většinou seznam dalších osob, které navrhuje jmenovat členy Komise, a to po společné dohodě se zvoleným předsedou Komise (čl. 17 odst. 7 SEU).
4. Rada schvaluje seznam:
 - a. členů Účetního dvora (článek 286 SFEU), a to po konzultaci s Evropským parlamentem a na základě návrhů předložených členskými státy;
 - b. členů Evropského výboru regionů a Evropského hospodářského a sociálního výboru a jejich náhradníků, který byl sestaven v souladu s návrhy jednotlivých členských států (články 301, 302 a 305 SFEU).
5. Parlament jmenuje evropského veřejného ochránce práv (článek 228 SFEU).

UZAVÍRÁNÍ MEZINÁRODNÍCH DOHOD

Evropská unie získala právní subjektivitu, a proto může uzavírat mezinárodní dohody (článek 218 SFEU). Podle Lisabonské smlouvy musí s jakoukoli dohodou uzavřenou v oblasti společné obchodní politiky a rovněž ve všech oblastech, na jejichž politiky se v EU vztahuje řádný legislativní postup, vyjádřit souhlas Evropský parlament. S výjimkou dohod o přidružení a přistoupení rozhoduje o dohodách, jež ohrožují kulturní a jazykovou rozmanitost Unie, a o dohodách v oblastech, kde je pro přijetí vnitřních aktů Unie vyžadována jednomyslnost, kvalifikovanou většinou Rada.

- Postup: Komise nebo vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku vydá doporučení Radě a Rada vymezí mandát pro jednání a jmenuje vyjednavče Unie (Komisi či vysokého představitele), aby vedl jednání; Evropský parlament je ve všech etapách tohoto postupu okamžitě a plně informován (čl. 218 odst. 10 SFEU).
- Rozhodnutí: Rada, kvalifikovanou většinou, s výjimkou výše uvedených oblastí.
- Úloha Parlamentu: U většiny dohod se vyžaduje postup souhlasu (viz výše), v případě dohod týkajících se výlučně společné zahraniční a bezpečnostní politiky postup konzultace.

KVAZI-ÚSTAVNÍ POSTUPY

A. Systém vlastních zdrojů (článek 311 SFEU)

- Návrh: Komise,
- Úloha Parlamentu: konzultace,
- Rozhodnutí: Rada, jednomyslně, pokud byl návrh schválen členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

B. Ustanovení o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (článek 223 SFEU)

- Návrh: Parlament,
- Rozhodnutí: Rada, jednomyslně, po obdržení souhlasu Parlamentu a po doporučení návrhu ke schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.

C. Přijetí statutu poslanců Evropského parlamentu (čl. 223 odst. 2 SFEU) a statutu evropského veřejného ochránce práv (čl. 228 odst. 4 SFEU)

- Návrh: Parlament,
- Úloha Komise: stanovisko,
- Úloha Rady: souhlas (kvalifikovanou většinou s výjimkou pravidel nebo podmínek týkajících se zdanění současných nebo bývalých poslanců, kde se vyžaduje jednomyslnost),
- Rozhodnutí: Parlament.

D. Změna Protokolu o statutu Soudního dvora (článek 281 SFEU)

- Návrh: Soudní dvůr (po konzultaci s Komisí) nebo Komise (po konzultaci se Soudním dvorem),
- Rozhodnutí: Rada a Parlament (řádným legislativním postupem).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Na mezivládní konferenci v roce 2000 předložil Parlament několik návrhů na zvýšení počtu oblastí, na něž by se měl vztahovat řádný legislativní postup (dříve „postup spolurozhodování“). Parlament rovněž opakovaně vyjádřil stanovisko, že pokud se jednomyslné schvalování změní na schvalování kvalifikovanou většinou, měl by se postup spolurozhodování použít automaticky. Niceská smlouva tento postoj sice podpořila, ale hlasování kvalifikovanou většinou ještě do plného souladu s postupem spolurozhodování nevedla. Zjednodušení postupů tak bylo jednou z hlavních záležitostí, o nichž jednal Konvent o budoucnosti Evropy. Bylo navrženo zrušit postupy spolupráce a konzultace, zjednodušit postup spolurozhodování a rozšířit ho na veškeré legislativní oblasti a omezit postup souhlasu na ratifikaci mezinárodních dohod. Mnohá tato zlepšení byla provedena Lisabonskou smlouvou ([1.1.5](#)).

Pokud jde o postupy jmenování, Lisabonská smlouva velký počet různých postupů neomezila, ačkoli bylo dosaženo určitého zefektivnění. V některých případech se stále uplatňuje jednomyslnost, která snadno vyvolává politické spory a omezuje vliv Parlamentu. K určitému pokroku došlo zvláště po vstupu Niceské smlouvy v platnost, když se jednomyslné rozhodnutí o jmenování předsedy Komise nahradilo jmenováním kvalifikovanou většinou. Lisabonská smlouva navíc stanoví, že předsedu Komise volí Evropský parlament. Při jmenování nově zvoleného předsedy po řádné konzultaci s Parlamentem musí být náležitě zohledněny výsledky voleb do Evropského parlamentu. To je základem politické legitimacy a odpovědnosti Evropské komise. Tato ustanovení byla poprvé provedena po volbách do Evropského parlamentu v roce 2014. Skupina Evropské lidové strany (Křesťanští demokraté) byla po volbách největší skupinou v Evropském parlamentu, a proto se Evropská rada dohodla na navržení Jeana-Clauda Junckera na funkci předsedy Evropské komise.

Martina Schonard
07/2024

1.2.4. MEZIVLÁDNÍ ROZHODOVACÍ POSTUPY

Ve společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP) a v několika dalších oblastech, jako jsou například oblast posílené spolupráce, jmenování do některých funkcí a revize Smluv, se postup rozhodování liší od postupu, který převažuje v řádném legislativním postupu. Hlavní charakteristikou těchto oblastí je výraznější prvek mezivládní spolupráce. Výzva v podobě krize veřejného dluhu vedla k tomu, že se tyto mechanismy rozhodování uplatňují stále častěji, zejména v rámci evropské správy hospodářských záležitostí.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 20, 21–46, 48 a 49 [Smlouvy o Evropské unii](#) (SEU); čl. 2 odst. 4, článek 31, čl. 64 odst. 3, články 81, 89, čl. 103 odst. 1, články 113, 115, 118, 127, 153, čl. 191 odst. 3, článek 192, čl. 194 odst. 2, články 215, 218, 220, 221, 312, 329 a 333 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU).

POPIS

A. Postup pro přijímání změn Smluv (článek 48 SEU)

- Návrh: kterýkoli členský stát, Evropský parlament nebo Komise.
- Úloha Komise: konzultace a účast na mezivládní konferenci.
- Úloha Evropského parlamentu: konzultace před svoláním mezivládní konference (Parlament se konferencí účastnil případ od případu, ale jeho vliv rostl: po určité době byl zastoupen buď svým předsedou, nebo dvěma ze svých poslanců; poslední mezivládní konference se zúčastnili tři jeho zástupci).
- Úloha Rady guvernérů Evropské centrální banky: konzultace v případě, že se jedná o institucionální změny v měnové oblasti.
- Rozhodnutí: vzájemná dohoda vlád o změnách Smluv, které jsou poté předloženy členským státům k ratifikaci v souladu s jejich ústavními požadavky; dříve, než je rozhodnutí přijato, Evropská rada může po obdržení souhlasu Evropského parlamentu prostou většinou rozhodnout, zda svolá konvent.

B. Postup aktivace tzv. překlenovacích ustanovení

- Evropská rada: jednomyslně rozhoduje o použití všeobecného překlenovacího ustanovení (článek 48 SEU) a zvláštního překlenovacího ustanovení pro víceletý finanční rámec (článek 312 SFEU) a aktivuje je. Pokud jde o všeobecné ustanovení, každý vnitrostátní parlament má právo veta.
- Rada: může rozhodnout o aktivaci jiného překlenovacího ustanovení, jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou, v závislosti na příslušném ustanovení Smluv (článek 31 SEU; články 81, 153, 192 a 333 SFEU).

C. Postup pro přistoupení (článek 49 SEU)

- Žádosti: každý evropský stát, který uznává hodnoty Unie (článek 2 SEU); oznámení vnitrostátním parlamentům a Evropskému parlamentu; Evropská rada se dohodne na kritériích pro přistoupení.
- Úloha Komise: konzultace; aktivně se účastní přípravy a průběhu vyjednávání.
- Úloha Evropského parlamentu: souhlas, nadpoloviční většinou hlasů všech svých členů.
- Rozhodnutí: Rada, jednomyslné rozhodnutí; dohoda mezi členskými státy Unie a žadatelem, která stanoví podmínky přijetí a nezbytné úpravy smluv, musí být ratifikována všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky.

D. Postup pro vystoupení (článek 50 SEU)

- Žádost: daný členský stát oznámí svůj úmysl Evropské radě, v souladu s vlastními ústavními požadavky.
- Závěr: má formu dohody o vystoupení uzavřené s Radou po obdržení souhlasu Parlamentu zvláštní kvalifikovanou většinou (čl. 238 odst. 3 písm. b) SFEU); ta je definována jako nejméně 72 % členů Rady, kteří představují zúčastněné členské státy (tj. s vyloučením státu, o němž se hlasuje) a zastupují nejméně 65 % populace těchto členských států.

E. Postup pro udělení sankcí v případě, že členský stát závažně a trvale porušuje zásady Unie (článek 7 SEU)

1. Hlavní postup

- Návrh rozhodnutí o tom, že dochází k závažnému a trvalému porušování: jedna třetina členských států nebo Komise.
- Souhlas Evropského parlamentu: dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu (čl. 83 odst. 3 jednacího řádu EP).
- Rozhodnutí o tom, že dochází k závažnému a trvalému porušování: přijato Evropskou radou, jednomyslně, hlasování se neúčastní daný členský stát; rozhodnutí je přijato poté, co byl dotyčný stát vyzván, aby se k této věci vyjádřil.
- Rozhodnutí o pozastavení určitých práv dotyčného státu: přijato Radou, která rozhoduje kvalifikovanou většinou (bez účasti dotyčného členského státu).

2. Niceská smlouva tento postup doplnila o systém předběžných opatření

- Odůvodněný návrh rozhodnutí o tom, že existuje zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažným způsobem porušuje zásady Unie: z podnětu Komise, Evropského parlamentu nebo jedné třetiny členských států.
- Souhlas Evropského parlamentu: dvoutřetinová většina odevzdaných hlasů, která představuje většinu všech poslanců Parlamentu.
- Rozhodnutí: přijato Radou většinou čtyř pětin jejích členů po vyslechnutí dotyčného státu. Dříve, než Rada přijme rozhodnutí, může danému členskému státu poskytnout doporučení.

F. Postup posílené spolupráce

1. Obecná ustanovení (článek 20 SEU, čl. 329 odst. 1 SFEU)

- Návrh: výhradní právo Komise; členské státy, které si přejí navázat posílenou spoluprací, mohou podat Komisi příslušnou žádost.
- Úloha Evropského parlamentu: souhlas.
- Rozhodnutí: Rada, kvalifikovanou většinou.

2. Spolupráce v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) (čl. 329 odst. 2 SFEU)

- Dotyčné členské státy podají žádost Radě.
- Návrh je postoupen vysokému představiteli pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který zaujme stanovisko.
- Oznámení Evropskému parlamentu.
- Rada jedná na základě jednomyslnosti.

Podobný postup se uplatňuje i pro zahájení strukturované spolupráce v oblasti obranné politiky, kterou stanoví Lisabonská smlouva ([5.1.2](#)).

G. Rozhodovací postupy v oblasti zahraničních věcí

Lisabonskou smlouvou byla zrušena struktura tří pilířů zavedená předchozími Smlouvami, avšak zahraniční politika je od ostatních politik EU i nadále oddělena. Cíle a ustanovení o SZBP jsou součástí Smlouvy o Evropské unii. Ve srovnání s předchozími Smlouvami je jejich formulace nyní lepší a soudržnější.

Zásadní institucionální změnou je vytvoření funkce vysokého představitele, jemuž poskytuje podporu nově vytvořená Evropská služba pro vnější činnost a který může v rámci SZBP navrhnout iniciativy. SZBP je součástí rámce Unie, ale vztahují se na ni zvláštní pravidla a postupy (čl. 24 odst. 2 SEU).

- Návrh: kterýkoli členský stát, vysoký představitel nebo Komise (článek 22 SEU).
- Úloha Evropského parlamentu: je pravidelně informován předsednictvím a konzultují se s ním hlavní hlediska a základní možnosti. Podle interinstitucionální dohody o financování SZBP probíhají tyto konzultace každoročně na základě dokumentu Rady.
- Rozhodnutí: Evropská rada nebo Rada rozhodují jednomyslně. Evropská rada určuje priority a strategické zájmy EU; Rada přijímá rozhodnutí a opatření. Vysoký představitel a členské státy tato rozhodnutí naplňují s využitím vnitrostátních nebo unijních zdrojů. Předseda Evropské rady může svolat mimořádnou schůzi Evropské rady, jestliže to mezinárodní situace vyžaduje.

H. Další legislativní opatření ([2.6.8](#))

Mezivládní rozhodovací postup zůstává zachován i v několika specifických, politicky citlivých oblastech politiky EU. Těmi jsou:

- Spravedlnost a vnitřní věci: opatření týkající se soudní spolupráce v trestních věcech, soudní spolupráce (článek 89 SFEU).

- Vnitřní trh: omezení pohybu kapitálu (čl. 64 odst. 3 SFEU), politika hospodářské soutěže (čl. 103 odst. 1 SFEU), opatření pro harmonizaci daní (článek 113 SFEU), sbližování právních a správních předpisů, které mají vliv na vytváření vnitřního trhu (článek 115 SFEU), práva duševního vlastnictví (článek 118 SFEU).
- Měnová politika: svěřeni zvláštních úkolů v oblasti obezřetnostního dohledu Evropské centrální banky (ECB) (článek 127 SFEU).
- Další oblasti politiky, jako jsou sociální politiky a zaměstnanost (článek 153 SFEU), energetika (čl. 194 odst. 2 SFEU) nebo životní prostředí (čl. 191 odst. 3 SFEU).

I. Řízení finanční krize ([2.6.8](#))

Závažné finanční problémy některých členských států v roce 2010 si vyžádaly pomoc v nejrůznější podobě. Některá opatření podpůrného balíčku jsou řízena na evropské úrovni, např. evropský mechanismus finanční stabilizace. Většina opatření – jedná se především o příspěvky do Evropského fondu finanční stability (EFSF) – je financována přímo členskými státy. Fond EFSF je „zvláštním účelovým nástrojem“ vytvořeným na základě mezivládní dohody členských států eurozóny. Rozhodnutí, jež taková mezivládní opatření vyžadují, bylo tudíž nutné přijmout na úrovni Evropské rady, tedy hlavami států a předsedy vlád zemí Euroskupiny, a musela být ratifikována členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky. Pro tento postup existují dva závažné důvody, klauzule zakazující převzetí závazků veřejného sektoru členských států Unie (článek 125 SFEU) a neochota ústavních soudů některých členských států svěřit Evropské unii další pravomoci v oblasti financí a rozpočtu.

Evropská rada dne 25. března 2011 schválila změnu článku 136 SFEU (koordinace hospodářské politiky) podle zjednodušeného postupu pro přijímání změn Smluv, aniž by musela svolat konvent (rozhodnutí Evropské rady 2011/199/EU). Změna vstoupila v platnost v dubnu 2013, a umožnila tak zřizování stálých mechanismů pro předcházení krizím, jako je Evropský mechanismus stability (ESM). Ten byl vytvořen na základě mezivládní smlouvy mezi členy eurozóny, jež vstoupila v platnost 27. září 2012. Pravidla hlasování jeho výkonné rady zahrnují „postup pro případ mimořádné události“, který vyžaduje schválení 85% kvalifikovanou většinou, pokud Komise a ECB dojdou k závěru, že je třeba přijmout naléhavé rozhodnutí ohledně finanční pomoci. Vlády členských států pak vypracovaly Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 2013 poté, co dvanáct smluvních stran, jejichž měnou je euro, uložilo své ratifikační listiny. Smlouva zejména stanoví požadavek na pravidlo vyrovnaného rozpočtu ve vnitrostátních právních rádech (rozpočtový pakt). Z 25 smluvních stran Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je celkem 22 formálně vázáno rozpočtovým paktem (19 členských států eurozóny a rovněž Bulharsko, Dánsko a Rumunsko).

J. Jmenování

- Evropská rada kvalifikovanou většinou na doporučení Rady a po konzultaci s Evropským parlamentem jmenuje prezidenta, viceprezidenta a čtyři další členy Výkonné rady Evropské centrální banky (čl. 283 odst. 2 SFEU).
- Evropská rada jmenuje se souhlasem předsedy Komise kvalifikovanou většinou vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (čl. 18 odst. 1 SEU); jakožto místopředseda/místopředsedkyně Komise vysoký

představitel / vysoká představitelka nicméně podléhá souhlasu, který Parlament uděluje Komisi jako celku.

- Vlády členských států po vzájemné dohodě jmenují soudce a generální advokáty Soudního dvora Evropské unie a Tribunálu (bývalý Soud prvního stupně; čl. 19 odst. 2 Smlouvy o EU).
- Rada jmenuje členy Účetního dvora kvalifikovanou většinou, na doporučení jednotlivých členských států a po konzultaci s Parlamentem (čl. 286 odst. 2 SFEU).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Během příprav na mezivládní konferenci v roce 1996 požadoval Parlament rozšíření působnosti Společenství na druhý a třetí pilíř, aby i v těchto oblastech platily rozhodovací postupy stanovené ve Smlouvě o založení Evropského společenství.

Neustálé snahy Parlamentu v průběhu Evropského konventu (1.1.4) o to, aby se bývalý druhý a třetí pilíř staly součástí struktury Unie, nakonec vedly k tomu, že Lisabonská smlouva rozšířila používání nadnárodních rozhodovacích postupů na bývalý třetí pilíř (spravedlnost a vnitřní věci) a zavedla ucelený institucionální rámec pro zahraniční a bezpečnostní politiku, jehož součástí jsou významné inovace, například dlouhé funkční období předsedy Evropské rady a funkce vysokého představitele pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Vzhledem k narůstajícímu mezivládnímu aspektu hospodářského a fiskálního řízení Parlament sehrál úlohu při zajišťování náležitého zapojení orgánů EU do vyjednávání o mezinárodních smlouvách zmíněných výše v bodě I.

V únoru 2019 přijal Parlament usnesení o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají posílené spolupráce^[1], a uvedl v něm svá doporučení pro budoucí vývoj posílené spolupráce. Parlament považoval zejména za nezbytné navrhnout postup pro uzavření zrychleného povolovacího řízení ohledně posílené spolupráce v oblastech vysokého politického významu v kratší době, než jsou dvě po sobě následující předsednictví Rady. Vyzval rovněž Komisi, aby navrhla nařízení s cílem zjednodušit a sjednotit právní rámec pro posílenou spolupráci.

Ve svém usnesení ze dne 13. února 2019 o stavu diskuse o budoucnosti Evropy^[2] Parlament obhajoval použití všeobecných překlenovacích ustanovení (čl. 48 odst. 7 první pododstavec a čl. 48 odst. 7 druhý pododstavec SEU) a dalších zvláštních překlenovacích ustanovení s cílem pomoci překonat patovou situaci, kterou vyvolává nutnost jednomyslného hlasování, aniž by bylo nutné hledat mezivládní řešení mimo oblast působnosti Smluv. [Ve zprávě o konečných závěrech Konference o budoucnosti Evropy](#), která byla dne 9. května 2022 předložena předsedům všech tří orgánů, se zdůrazňuje význam přezkumu rozhodovacích procesů na základě jednomyslnosti. Dne 11. července 2023 přijal Parlament usnesení^[3] o provádění překlenovacích ustanovení ve Smlouvách EU.

[1] [Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. února 2019 o provádění ustanovení Smlouvy, která se týkají posílené spolupráce \(Úř. věst. C 449, 23.12.2020, s. 16\).](#)

[2] [Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. února 2019 o stavu diskuse o budoucnosti Evropy \(Úř. věst. C 449, 23.12.2020, s. 90\).](#)

[3] [Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. července 2023 o provádění překlenovacích ustanovení ve Smlouvách EU, přijaté texty.](#)

Eeva Pavy
03/2024

1.2.5. ROZPOČTOVÝ PROCES

Od rozpočtových smluv z let 1970 a 1975 se úloha Parlamentu v rozpočtovém procesu postupně zvyšuje. Na základě [Lisabonské smlouvy](#) z roku 2009 rozhodují Parlament a Rada o celkovém rozpočtu EU stejnou měrou.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Článek 314 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU) a článek 106a [Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii](#).
- Články 39 až 55 [finančního nařízení \(nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení \(EU\) č. 1296/2013, \(EU\) č. 1301/2013, \(EU\) č. 1303/2013, \(EU\) č. 1304/2013, \(EU\) č. 1309/2013, \(EU\) č. 1316/2013, \(EU\) č. 223/2014 a \(EU\) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení \(EU, Euratom\) č. 966/2012\)](#).
- [Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení](#).

CÍLE

Výkon rozpočtových pravomocí spočívá ve stanovení celkové výše výdajů a rozdělování ročních výdajů EU, stanovení příjmů nezbytných k jejich krytí a v kontrole plnění rozpočtu. Samotný rozpočtový proces zahrnuje přípravu a schvalování rozpočtu (pro podrobnosti o příjmech EU viz [1.4.1](#), o výdajích EU [1.4.2](#), o víceletém finančním rámci (VFR) [1.4.3](#), o plnění rozpočtu EU [1.4.4](#) a o rozpočtové kontrole [1.4.5](#)).

POPIS

A. Souvislosti

Parlament a Rada společně tvoří rozpočtový orgán. Před rokem 1970 vykonávala rozpočtové pravomoci pouze sama Rada, Parlament plnil pouze poradní úlohu. Rozpočtové pravomoci Parlamentu se rozšířily smlouvami ze dne 22. dubna 1970 a 22. července 1975:

- [smlouva z roku 1970](#) sice ponechala Radě právo posledního slova v oblasti tzv. „povinných výdajů“ souvisejících s povinnostmi vyplývajícími ze Smlouvy či s akty přijatými podle Smlouvy, ale Parlamentu dala poslední slovo v oblasti tzv. „nepovinných výdajů“, které původně dosahovaly 8 % rozpočtu,
- [smlouva z roku 1975](#) dala Parlamentu právo zamítnout rozpočet jako celek.

Než vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, probíhala v rámci rozpočtového procesu v Radě i v Parlamentu vždy dvě čtení; v závěru procesu mohl Parlament rozpočet buď schválit, nebo jej jako celek zamítnout.

Následné Smlouvy nepřinesly žádné zásadní změny, ty přišly až s Lisabonskou smlouvou, která zavedla jednodušší a transparentnější rozpočtový proces (spolurozhodování o rozpočtu). Změny vyplývají hlavně ze skutečnosti, že se již nerozlišuje mezi povinnými a nepovinnými výdaji. To umožňuje rozhodovat o všech výdajích stejným postupem, který se dále zjednodušil, neboť v každém orgánu probíhá jen jedno čtení na základě návrhu rozpočtu, který předkládá Komise.

B. Jednotlivé fáze procesu

Článek 314 SFEU stanoví pořadí etap a platné lhůty pro rozpočtový proces. Současná praxe je ovšem taková, že se orgány před zahájením rozpočtového procesu každoročně dohodnou na „pragmatickém harmonogramu“.

1. První fáze: předložení návrhu rozpočtu Komisí

Parlament a Rada stanoví pokyny k prioritám rozpočtu. Komise vypracuje návrh rozpočtu a předá jej Radě a Parlamentu (podle čl. 314 odst. 2 SFEU nejpozději do 1. září, ale podle pragmatického harmonogramu do konce dubna nebo do začátku května). Pokud je třeba zohlednit nové skutečnosti, může Komise návrh rozpočtu později upravit, ale jen do dne svolání dohodovacího výboru (viz níže).

2. Druhá fáze: přijetí postoje Rady k návrhu rozpočtu

Rada přijme svůj postoj k návrhu rozpočtu a předá jej Parlamentu (podle čl. 314 odst. 3 SFEU musí být předložen nejpozději do 1. října, ale podle pragmatického harmonogramu je odeslán do konce července). Rada musí plně informovat Parlament o důvodech, na jejichž základě postoj přijala.

3. Třetí fáze: čtení v Parlamentu

Parlament musí zareagovat ve lhůtě 42 dnů. Během této doby může buď přijmout postoj Rady, nebo neučinit žádné rozhodnutí, přičemž v takovém případě je rozpočet považován za schválený s konečnou platností, nebo Parlament může předložit pozměňovací návrhy, pokud je přijme většina poslanců. V takovém případě je pozměněný návrh zaslán zpět jak Radě, tak Komisi. Předseda Parlamentu pak musí po dohodě s předsedou Rady neprodleně svolat dohodovací výbor.

4. Čtvrtá fáze: svolání dohodovacího výboru a schválení rozpočtu

Dohodovací výbor (složený ze stejného počtu zástupců Rady a Parlamentu) má ode dne svolání 21 dnů na to, aby se shodl na společném návrhu. K tomu je třeba přijmout rozhodnutí kvalifikovanou většinou členů Rady či jejich zástupců a většinou zástupců Parlamentu. Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou potřebnou činnost v úsilí o sladění postojů Parlamentu a Rady.

Nedosáhne-li dohodovací výbor do 21 dnů dohody o společném návrhu, musí Komise předložit nový návrh rozpočtu. Jestliže se dohodovací výbor v této lhůtě na společném návrhu dohodne, mají Parlament a Rada ode dne přijetí 14 dnů na to, aby společný návrh schválily. V následující tabulce je uveden přehled možných výsledků jednání na konci této 14denní lhůty.

Postup schvalování společného návrhu v dohodovacím výboru

Postoje ke společnému návrhu	Parlament	Rada	Výsledek
------------------------------	-----------	------	----------

+ = přijat - = zamítnut 0 = žádné rozhodnutí	+	+	Společný návrh přijat
		-	Parlament může potvrdit svůj postoj ^[1]
		0	Společný návrh přijat
	0	+	Společný návrh přijat
		-	Komise předloží nový návrh rozpočtu
		0	Společný návrh přijat
	-	+	Komise předloží nový návrh rozpočtu
		-	Komise předloží nový návrh rozpočtu
		0	Komise předloží nový návrh rozpočtu

Pokud je tento postup úspěšně ukončen, prohlásí předseda Parlamentu rozpočet za schválený s konečnou platností. V případě, že není rozpočet do začátku rozpočtového roku přijat, zavádí se systém prozatímních dvanáctin, dokud nedojde ke shodě. V tomto případě mohou být výdaje prováděny měsíčně podle kapitol, a to až do výše jedné dvanáctiny prostředků zapsaných v dotyčné kapitole rozpočtu předešlého rozpočtového roku. Tato částka však nesmí překročit jednu dvanáctinu prostředků zapsaných ve stejné kapitole návrhu rozpočtu. Podle článku 315 SFEU však může Rada na návrh Komise povolit výdaje překračující jednu dvanáctinu (v souladu s článkem 16 finančních pravidel), pokud Parlament ve lhůtě 30 dnů nerozhodne o snížení výdajů povolených Radou.

5. Dodatečné a opravné rozpočty

V případě nevyhnutelných, mimořádných nebo nepředvídatelných okolností (v souladu s článkem 44 finančních pravidel) může Komise předkládat návrhy opravných rozpočtů za účelem změny rozpočtu schváleného na běžný rok. Pro tyto opravné rozpočty platí stejná pravidla jako pro souhrnný rozpočet.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

A. Pravomoci vyplývající z článku 314 SFEU

V roce 1970 získal Parlament právo posledního slova v otázkách nepovinných výdajů. Podíl nepovinných výdajů vzrostl z 8 % rozpočtu v roce 1970 na více než 60 % v roce 2010, což byl poslední rozpočtový rok, v němž se toto rozlišení používalo. Po zrušení rozlišení mezi povinnými a nepovinnými výdaji nyní Parlament sdílí spolu s Radou pravomoci v oblasti stanovování celkových rozpočtových výdajů. Pozici Parlamentu lze dokonce považovat za silnější než pozici Rady, protože Rada nikdy nemůže prosadit rozpočet proti vůli Parlamentu, zatímco Parlament může mít za určitých okolností poslední slovo a prosadit rozpočet proti vůli Rady (viz B.4 výše). To je ovšem poměrně nepravděpodobné a bylo by vhodnější říci, že nový rozpočtový proces je z největší části založen na skutečném (byť specifickém) postupu spolurozhodování, v jehož rámci Parlament a Rada jednají na stejné úrovni a který se vztahuje na všechny výdaje Unie. Od doby, kdy nabyl Parlament v roce 1975 příslušné pravomoci, odmítl rozpočet jako celek dvakrát (v prosinci 1979 a v prosinci 1984). Podle

[1] Jestliže Parlament společný návrh schválí, zatímco Rada jej zamítne, může Parlament většinou hlasů svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů rozhodnout, že potvrdí některé nebo všechny své předchozí pozměňovací návrhy. Jestliže se v Parlamentu nedosáhne požadované většiny, zachová se postoj dohodnutý ve společném návrhu.

nových pravidel přijatých v rámci Lisabonské smlouvy dohodovací výbor čtyřikrát nedospěl k dohodě (u rozpočtů na roky 2011, 2013, 2015 a 2018). Ve všech čtyřech případech byl nakonec přijat nový návrh rozpočtu předložený Komisí. Ten odrážel výsledek dohodovacího řízení a byl v podstatě kompromisem.

V případě rozpočtu na rok 2024 dosáhly Parlament a Rada předběžné dohody dne 11. listopadu 2023, tj. ve lhůtě pro dohodovací řízení. Rada přijala konečnou dohodu o rozpočtu dne 20. listopadu 2023 a Parlament ji přijal o dva dny později na plenárním zasedání. Předsedkyně Parlamentu poté konečné znění podepsala. Parlament a Rada se dohodly na tom, že v rozpočtu na rok 2024 budou prostředky na závazky stanoveny v celkové výši 189,4 miliardy EUR a prostředky na platby v celkové výši 142,6 miliardy EUR.

Během jednání zajistil Parlament pro rozpočet EU na rok 2024 oproti původnímu návrhu Komise dodatečné finanční prostředky ve výši téměř 670 milionů EUR. Tyto prostředky budou směřovat na klíčové priority, jako je humanitární pomoc, globální výzvy (např. řešení důsledků války na Ukrajině), Erasmus+, dopravní infrastruktura a podpora mladých zemědělců.

V únoru 2024 se Parlament a Rada dohodly na bezprecedentním navýšení víceletého finančního rámce EU s cílem umožnit rozpočtu EU, aby lépe reagoval na přetrvávající výzvy. Rozpočet na rok 2024 pak bylo třeba upravit tak, aby tyto změny odrážel; Komise za tímto účelem dne 29. února 2024 předložila návrh opravného rozpočtu.

B. Interinstitucionální dohody o rozpočtové kázi (IID) a víceleté finanční rámce (VFR) (viz [1.4.3](#))

Po opakovaných sporech ohledně právního základu pro plnění rozpočtu přijaly orgány v roce 1982 společné prohlášení, jímž byla rovněž stanovena opatření, která mají za cíl zajistit hladší dokončení rozpočtového procesu. Poté následovala řada interinstitucionálních dohod týkajících se těchto období: 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 a 2007–2013. [Interinstitucionální dohoda na období 2021–2027](#) vstoupila v platnost v prosinci 2020. Tyto vzájemně na sebe navazující dohody poskytly interinstitucionální referenční rámec pro roční rozpočtové procesy, který významně zlepšil fungování rozpočtového procesu.

Cílem stávající interinstitucionální dohody je prosazovat rozpočtovou kázeň, zlepšit fungování ročního rozpočtového procesu a spolupráci mezi orgány v rozpočtových záležitostech a zajistit řádné finanční řízení. Jejím cílem je také navázat spolupráci a vypracovat plán na zavedení nových vlastních zdrojů, které mají v průběhu VFR na období 2021–2027 stačit ke splacení prostředků nástroje EU na podporu oživení, jenž byl zřízen podle [nařízení Rady \(EU\) 2020/2094](#).

Ačkoli víceleté finanční rámce nenahrazují roční rozpočtový proces, byla interinstitucionálními dohodami zavedena určitá forma spolurozhodování o rozpočtu, díky níž se Parlament může prosadit jako plnoprávná složka rozpočtového orgánu, upevnit jako orgán svou věrohodnost a prosazovat v rozpočtu své politické priority. V Lisabonské smlouvě a ve finančním nařízení je rovněž stanoveno, že roční rozpočet musí dodržovat stropy stanovené ve víceletém finančním rámci, který musí sám dodržovat stropy stanovené v rozhodnutí o vlastních zdrojích.

C. Evropský semestr

Rada pro hospodářské a finanční věci dne 7. září 2010 schválila zavedení tzv. evropského semestru, tj. cyklu koordinace hospodářských politik na úrovni EU za účelem dosažení cílů strategie Evropa 2020. Jedná se o šestiměsíční období, během něhož jsou každý rok analyzovány rozpočtové a strukturální politiky členských států s cílem odhalit veškeré nesrovnalosti a vznikající nerovnováhy. Na základě analytického hospodářského posouzení udílí Komise členským státům politické pokyny nebo doporučení týkající se fiskálních, makroekonomických a strukturálních reforem. Cílem evropského semestru je posílit koordinaci v době, kdy jsou klíčová rozpočtová rozhodnutí na vnitrostátní úrovni ještě v přípravné fázi. Kromě koordinace jednotlivých vnitrostátních rozpočtů vyvíjí Parlament rovněž úsilí směřující k využití synergií a k posílení koordinace mezi jednotlivými vnitrostátními rozpočty a rozpočtem EU.

Další informace naleznete na internetových stránkách [Rozpočtového výboru](#).

Eleanor Remo James
04/2024

1.3. ORGÁNY A INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE

1.3.1. EVROPSKÝ PARLAMENT: HISTORICKÉ SOUVISLOSTI

Základ Evropskému parlamentu položilo Společné shromáždění Evropského sdružení uhlí a oceli (ESUO), které se stalo společným shromážděním pro všechna tři nadnárodní evropská společenství, která v té době existovala. Shromáždění posléze dostalo název „Evropský parlament“. Od té doby tento orgán, jehož poslanci jsou od roku 1979 voleni přímo, prošel zásadními změnami: ze shromáždění poslanců jmenovaných členskými státy se stal volený parlament, který je uznáván jako klíčový aktér určující politickou agendu Evropské unie.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Původní Smlouvy ([1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#)).
- Rozhodnutí a [akt](#) o volbě členů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (ze dne 20. září 1976), ve znění rozhodnutí Rady ze dne 25. června a 23. září 2002.
- Čl. 14 odst. 2 a čl. 17 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU).

TŘI SPOLEČENSTVÍ, JEDNO SHROMÁŽDĚNÍ

Po založení Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii rozšířilo Společné shromáždění ESUO svou působnost na všechna tři společenství. Toto nové shromáždění se poprvé sešlo v počtu 142 poslanců

dne 19. března 1958 ve Štrasburku jako „Evropské parlamentní shromáždění“ a 30. března 1962 změnilo název na „Evropský parlament“.

OD JMENOVANÉHO SHROMÁŽDĚNÍ K VOLENÉMU PARLAMENTU

Před zavedením přímé volby byli poslanci Evropského parlamentu jmenováni parlamenty jednotlivých členských států. Všichni poslanci EP tudíž měli dvojí mandát.

Na summitu konaném v Paříži ve dnech 9. a 10. prosince 1974 bylo rozhodnuto, že v roce 1978 nebo později se budou konat přímé volby, a Parlament byl požádán o předložení nových návrhů, které měly nahradit původní návrh úmluvy z roku 1960. V lednu 1975 přijal Parlament nový návrh úmluvy, na jehož základě dospěli vrcholní představitelé členských států, kteří se sešli ve dnech 12. a 13. července 1976, po vyřešení četných rozporů k dohodě.

Rozhodnutí a akt o volbě zastupitelů Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách byly podepsány v Bruselu dne 20. září 1976. Po ratifikaci všemi členskými státy nabyl akt účinku v červenci 1978 a první volby se konaly ve dnech 7. a 10. června 1979.

ROZŠÍŘENÍ

Dne 1. ledna 1973 přistoupily k Evropským společenstvím Dánsko, Irsko a Spojené království ([první rozšíření](#)), a počet poslanců Evropského parlamentu se zvýšil na 198.

Při druhém rozšíření, k němuž došlo dne 1. ledna 1981, kdy [přistoupilo Řecko](#), jmenoval řecký parlament do Evropského parlamentu 24 řeckých poslanců, kteří byli v říjnu 1981 nahrazeni přímo zvolenými poslanci. Druhé přímé volby se konaly ve dnech 14. a 17. června 1984.

Při [třetím rozšíření](#), dne 1. ledna 1986, vzrostl počet křesel ze 434 na 518 po příchodu 60 španělských a 24 portugalských poslanců, které jmenovaly jejich vnitrostátní parlamenty a kteří byli následně nahrazeni přímo zvolenými poslanci EP.

Po sjednocení Německa se složení Parlamentu přizpůsobilo této demografické změně. V souladu s návrhy, které Parlament uvedl ve svém [usnesení ze dne 10. června 1992](#) nazvaném „Jednotný postup konání voleb: systém pro rozdělení křesel poslanců Evropského parlamentu“, se po volbách v červnu 1994 zvýšil počet poslanců Evropského parlamentu z 518 na 567. Po [čtvrtém rozšíření EU](#) vzrostl počet poslanců na 626, přičemž mandáty pro nové poslance byly spravedlivě rozděleny v souladu s výše uvedeným usnesením.

Na mezivládní konferenci, která se konala v roce 2000 ve francouzském městě Nice, bylo zavedeno nové rozdělení křesel v Parlamentu, jež se uplatnilo při evropských volbách v roce 2004. Maximální počet poslanců EP (původně stanovený na 700) se zvýšil na 732. Dosavadní počet křesel přidělených 15 stávajícím členským státům se snížil o 91 (z 626 na 535). Zbývajících 197 křesel bylo rozděleno mezi všechny původní a nové členské státy na poměrném základě.

Po [přistoupení Bulharska a Rumunska](#) dne 1. ledna 2007 počet křesel v Evropském parlamentu dočasně vzrostl na 785 s ohledem na příchod poslanců z těchto zemí. Po volbách v roce 2009, které se konaly ve dnech 4. až 7. června, byl počet křesel snížen na 736. Vzhledem k tomu, že Lisabonská smlouva stanovila podle čl. 14

odst. 2 SEU maximální počet poslanců EP na 751, který se měl do následujících voleb dočasně zvýšit na 754, byl v průběhu volebního období 2009–2014 počet poslanců EP zvolených v červnu 2009 zvýšen ze 736 o dalších 18 poslanců poté, co členské státy ratifikovaly pozměňovací protokol přijatý v rámci mezivládní konference konané dne 23. června 2010. Po přistoupení Chorvatska dne 1. července 2013 se maximální počet křesel dočasně zvýšil na 766 v souvislosti s příchodem 12 chorvatských poslanců, kteří byli zvoleni v dubnu 2013 (v souladu s článkem 19 [Aktu o podmínkách přistoupení Chorvatské republiky](#)).

Pro volby v roce 2014 byl celkový počet křesel snížen na 751. Rozdělení křesel bylo znovu změněno (705 poslanců) z důvodu vystoupení Spojeného království, jenž nabylo účinnosti dne 1. února 2020 ([1.3.3](#)). S ohledem na demografické změny v členských státech od voleb v roce 2019 bylo podle návrhu Parlamentu uvedeného v jeho [usnesení ze dne 15. června 2023](#) přiděleno v souladu s čl. 14 odst. 2 SEU dalších 11 křesel. Evropská rada tento počet svým [konečným rozhodnutím ze dne 22. září 2023](#) ještě zvýšila o další čtyři křesla a stanovila celkový počet poslanců EP, kteří mají být zvoleni na volební období 2024–2029, na 720.

POSTUPNÉ ROZŠIŘOVÁNÍ PRAVOMOCÍ

Nahrazení příspěvků členských států systémem vlastních zdrojů EU ([1.4.1](#)) vedlo k prvnímu rozšíření rozpočtových pravomocí Parlamentu na základě [Lucemburské smlouvy](#), podepsané dne 22. dubna 1970. Druhá smlouva se stejným předmětem, kterou se posílily pravomoci Parlamentu, byla podepsána [v Bruselu 22. července 1975](#) ([1.1.2](#)).

[Jednotný evropský akt](#) ze dne 17. února 1986 posílil úlohu Parlamentu v určitých legislativních oblastech (postup spolupráce) a podmínil schválení smluv o přistoupení a přidružení souhlasem Parlamentu.

[Smlouva o Evropské unii](#) ze 7. února 1992 tím, že ustavila Evropskou unii (EU), představuje začátek přeměny Parlamentu ve spolunormotvůrce. Zavedla postup spolurozhodování v určitých oblastech legislativní činnosti a rozšířila postup spolupráce na další oblasti. Parlament tak získal pravomoc konečného schválení složení Komise, což představuje důležitý krok směrem k jeho politické kontrole nad výkonnou mocí EU ([1.1.3](#)).

[Amsterodamská smlouva](#) ze dne 2. října 1997 rozšířila postup spolurozhodování na většinu oblastí legislativní činnosti a reformovala jej tak, že se Parlament dostal na stejnou úroveň s Radou jako spolunormotvůrce. Tím, že jmenování předsedy Komise bylo podmíněno souhlasem Parlamentu, se parlamentní kontrola nad výkonnou mocí ještě zvýšila. Niceská smlouva dále rozšířila oblast působnosti postupu spolurozhodování.

[Niceská smlouva](#), měnící SEU, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty, byla podepsána dne 26. února 2001 a vstoupila v platnost dne 1. února 2003. Cílem této nové smlouvy byla reforma institucionální struktury EU tak, aby byla schopna čelit výzvám souvisejícím s budoucím rozšiřováním. Byly posílány pravomoci Parlamentu v oblasti legislativy a dohledu a hlasování kvalifikovanou většinou bylo v Radě rozšířeno na více oblastí ([1.1.4](#)).

[Smlouva o fungování Evropské unie \(SFEU\) \(1.1.5\)](#) ze dne 13. prosince 2007 přinesla další důležité rozšíření uplatňování hlasování kvalifikovanou většinou v Radě (na základě nové metody od 1. listopadu 2014 – článek 16 SEU) i uplatňování postupu spolurozhodování (nyní ve zhruba 45 nových legislativních oblastech). Tento „řádný legislativní postup“ se stal nejčastěji používaným rozhodovacím postupem zahrnujícím všechny důležité oblasti politiky v rámci SFEU (článek 294 – bývalý článek 250 Smlouvy o ES). Také byla posílena úloha Parlamentu při přípravě budoucích změn smluv (článek 48 SEU). Mimoto se jakožto součást Lisabonské smlouvy (a původně jako součást neúspěšného návrhu smlouvy o ústavě pro Evropu) stala právně závaznou [Listina základních práv Evropské unie](#), která byla podepsána předsedy Evropského parlamentu, Komise a Rady na zasedání Evropské rady v Nice dne 7. prosince 2000 ([4.1.2](#)).

Po evropských volbách konaných ve dnech 23. až 26. května 2019 se ukázalo, že Parlament plně využil ustanovení článku 14 SEU, který stanovuje, že „Evropský parlament vykonává společně s Radou legislativní a rozpočtovou funkci. Vykonává funkce politické kontroly [...]. Volí předsedu Komise.“ Kromě toho podle čl. 17 odst. 7 SEU ostatní členové Komise podléhají jako sbor schválení Evropským parlamentem.

Nedávný výzkum na téma, jaký je přínos Parlamentu k růstu, ukazuje, že právní předpisy, které připravuje, přispívají k HDP EU částkou více než jeden bilion EUR ročně, a to posílením práv obyvatel a podniků v EU^[1]. Další významný příspěvek pochází z rozpočtu EU ([1.4.3](#))^[2]. Právní předpisy založené na faktech a odborných znalostech jsou podpořeny [studiemi a workshopy](#) zajišťovanými pěti tematickými sekcemi, které na žádost výborů, delegací, předsedy, předsednictva a generálního tajemníka poskytují nezávislé odborné znalosti, analýzy a politické poradenství na vysoké úrovni.

Od voleb v roce 2014 předkládají evropské politické strany ([1.3.3](#)) vedoucí kandidáty na funkci předsedy Komise s cílem zvýšit účast voličů ve volbách do Evropského parlamentu.

Po podpisu [Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii](#) dne 24. ledna 2020 udělil Parlament souhlas s rozhodnutím Rady uzavřít tuto dohodu o vystoupení (čl. 50 odst. 2 SEU). Hlasování, které proběhlo ve středu 29. ledna 2020 v poměru 621 ku 49, bylo rovněž poslední příležitostí, kdy poslanci ze Spojeného království zasedali v Parlamentu, neboť vystoupení Spojeného království nabylo účinku dne 1. února 2020.

Dne 28. dubna 2021 udělil Parlament souhlas (čl. 218 odst. 6a SFEU) s uzavřením [Dohody o obchodu a spolupráci mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii na jedné straně a Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku na straně druhé](#).

Příští volby do Parlamentu se budou konat ve dnech 6.–9. června 2024.

[1]Maciejewski M., Contribution to Growth: Delivering economic benefits for citizens and businesses', publikace pro Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, tematická sekce Hospodářská politika, politika v oblasti vědy a kvality života, Evropský parlament, Lucemburk 2019.

[2]Stehrer R. et al., How EU funds to the economic divide in the European Union, publikace pro Rozpočtový výbor, tematická sekce Rozpočtové záležitosti, Evropský parlament, Lucemburk 2020.

Tento informativní přehled připravila tematická sekce Parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
04/2024

1.3.2. EVROPSKÝ PARLAMENT: PRAVOMOCI

Parlament svou institucionální úlohu při tvorbě evropské politiky uplatňuje prostřednictvím výkonu různých funkcí. Jeho účastí na legislativním procesu, rozpočtovými a kontrolními pravomocemi, účastí na revizi Smluv a právem intervenovat u Soudního dvora Evropské unie je zajištěno respektování demokratických zásad na evropské úrovni.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 223–234 a článek 314 Smlouvy o fungování Evropské unie (Smlouva o fungování EU).

CÍLE

Jakožto orgán zastupující evropské občany představuje Parlament demokratický základ Evropské unie. Pokud má mít EU demokratickou legitimitu, musí se Parlament v plném rozsahu podílet na legislativním procesu EU a jménem veřejnosti vykonávat politickou kontrolu nad ostatními orgány EU.

PRAVOMOCI ÚSTAVNÍHO TYPU A RATIFIKAČNÍ PRAVOMOCI (1.2.4)

Od přijetí [Jednotného evropského aktu](#) jsou všechny smlouvy o přistoupení nového členského státu a všechny smlouvy o přidružení podmíněny souhlasem Parlamentu. Jednotný evropský akt stanovil tento postup i pro mezinárodní dohody, které mají pro Společenství významné rozpočtové důsledky (místo dohodovacího postupu zavedeného v roce 1975). Maastrichtská smlouva jej rozšířila na dohody vytvářející zvláštní institucionální rámec nebo vyžadující úpravu aktu přijatého postupem spolurozhodování. Parlament rovněž musí (od Maastrichtské smlouvy) udělit svůj souhlas s akty týkajícími se volebního postupu. Od Amsterodamské smlouvy je jeho souhlas vyžadován, chce-li Rada prohlásit, že existuje zřejmé nebezpečí, že dojde k závažnému porušení základních zásad EU ze strany některého členského státu, a to ještě předtím, než budou dotyčnému členskému státu sdělena doporučení nebo mu budou uloženy sankce. Naopak každou revizi statutu poslanců Evropského parlamentu musí schválit Rada.

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost může Parlament předkládat návrhy na změnu Smluv a má rozhodující slovo ohledně toho, zda při přípravě budoucí změny Smluv má, nebo nemá být svolán konvent (čl. 48 odst. 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU)).

ÚČAST NA LEGISLATIVNÍM PROCESU (1.2.3)

Parlament se podílí na přijímání právních předpisů Unie různou měrou podle jednotlivých právních základů. Pokročil od čistě poradní role až ke spolurozhodování, při němž má stejné postavení jako Rada.

A. Řádný legislativní postup

Od doby, kdy vstoupila v platnost Niceská smlouva ([1.1.4](#)), se na 46 právních základů ve Smlouvě o založení Evropského společenství (Smlouva o ES) uplatňuje postup spolurozhodování. Díky tomuto postupu Parlament získal v podstatě rovnoprávné postavení s Radou. V případě, že oba orgány dosáhly shody, byl navrhovaný akt přijat v prvním nebo ve druhém čtení, v případě, že se neshodly, bylo jej možno přijmout pouze na základě úspěšného dohodovacího řízení.

Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ([1.1.5](#)) se postup spolurozhodování nazývá řádným legislativním postupem (článek 294 Smlouvy o fungování EU). Tomuto postupu nyní podléhá více než čtyřicet nových oblastí politiky, jako je např. svoboda, bezpečnost a spravedlnost, zahraniční obchod, politika v oblasti životního prostředí a společná zemědělská politika (SZP).

B. Konzultace

Postup konzultace se nadále uplatňuje u článků 27, 41 a 48 Smlouvy o EU a v oblasti daní, hospodářské soutěže, sbližování právních předpisů, které se netýkají vnitřního trhu, a u některých aspektů sociální politiky.

C. Spolupráce (zrušeno)

Tzv. postup spolupráce (bývalý článek 252 Smlouvy o ES) byl zaveden Jednotným evropským aktem a rozšířen Maastrichtskou smlouvou na většinu oblastí legislativy, v nichž Rada rozhoduje většinovým hlasováním. Tento postup zavazoval Radu k tomu, aby při druhém čtení zohlednila ty pozměňovací návrhy Parlamentu, které byly přijaty nadpoloviční většinou a převzaty Komisí. Zavedení tohoto postupu přineslo Parlamentu skutečnou legislativní pravomoc, postup však byl po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zrušen ([1.1.5](#)).

D. Souhlas

Postup souhlasu („consent procedure“, dříve známý jako „assent procedure“) zavedl Jednotný evropský akt v roce 1986. Po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost se tento postup uplatňoval na několik málo legislativních oblastí, v nichž Rada rozhoduje jednomyslně, a Amsterodamskou smlouvou byl omezen na strukturální fondy a Fond soudržnosti.

Podle Lisabonské smlouvy podléhají postupu souhlasu některá nová ustanovení, například články 7, 14, 17, 27, 48 a 50 Smlouvy o Evropské unii, články 19, 83, 86, 218, 223, 311 a 312 Smlouvy o fungování Evropské unie a opatření, která musí Rada přijmout, ukáže-li se, že je nezbytná určitá činnost EU a Smlouvy k tomuto účelu neposkytují potřebné pravomoci (článek 352 Smlouvy o fungování EU).

E. Právo předkládat návrhy

Maastrichtská smlouva dala Parlamentu právo iniciovat legislativní návrhy, které je však omezeno na možnost požádat Komisi, aby předložila vhodný návrh. Toto právo bylo v Lisabonské smlouvě zachováno (článek 225 Smlouvy o fungování EU) a je podrobněji vysvětleno v interinstitucionální dohodě mezi Parlamentem a Komisí. Kromě toho existuje několik konkrétních případů, kdy Parlament získal právo přímo předkládat návrhy. Toto přímé právo se vztahuje na předpisy týkající se jeho vlastního složení, volby poslanců a obecných podmínek výkonu jejich funkce, na zřizování

dočasných vyšetřovacích výborů a na pravidla a obecné podmínky pro výkon funkce veřejného ochránce práv.

V [usnesení](#) přijatém v červnu 2022 Parlament uvedl, že „je pevně přesvědčen, že je třeba revidovat Smlouvy tak, aby bylo Parlamentu jako jedinému přímo volenému orgánu EU, který tak představuje hlas občanů v rozhodovacím procesu Unie, svěřeno obecné a přímé právo navrhopvat nové právní předpisy“.

ROZPOČTOVÉ PRAVOMOCI (1.2.5)

Lisabonská smlouva ukončila praxi rozlišování mezi povinnými a nepovinnými výdaji. Staví Parlament na stejnou úroveň s Radou mimo jiné i v rámci ročního rozpočtového procesu, který se nyní podobá řádnému legislativnímu postupu.

Parlament je nadále jednou ze dvou složek rozpočtového orgánu (článek 314 Smlouvy o fungování EU). Zapojuje se do rozpočtového procesu od přípravné fáze, zejména tím, že stanovuje obecné směry a typ výdajů. Přijímá rozpočet a kontroluje jeho plnění (článek 318 Smlouvy o fungování EU). Uděluje absolutorium za plnění rozpočtu (článek 319 Smlouvy o fungování EU).

Parlament musí rovněž udělit souhlas s víceletým finančním rámcem (článek 312 Smlouvy o fungování EU). Víceletý finanční rámec na období 2014–2020 je prvním, na který se vztahovala pravidla stanovená ve Smlouvě o fungování EU.

KONTROLA VÝKONNÉ MOCI

Parlament má pro výkon kontrolních pravomocí několik nástrojů. Projednává souhrnnou výroční zprávu, kterou mu předkládá Komise (článek 233 Smlouvy o fungování EU), a společně s Radou vykonává dohled nad prováděcími akty a akty v přenesené pravomoci, které vydává Komise (články 290 a 291 uvedené smlouvy).

A. Jmenování Komise

Parlament začal neformálně schvalovat jmenování Komise v roce 1981 přezkumem jejího programu, s nímž pak vyslovil souhlas. Jeho souhlas předtím, než členské státy mohly jmenovat předsedu a členy Komise jako kolegium, byl nicméně nutný až v roce 1992 po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost. Amsterodamská smlouva šla ještě dále a stanovila požadavek na zvláštní souhlas Parlamentu se jmenováním předsedy Komise ještě předtím, než jsou jmenováni ostatní komisaři. V roce 1994 Parlament rovněž zavedl slyšení kandidátů navržených na komisaře. Podle Lisabonské smlouvy musí být kandidát na předsedu Komise vybrán v souladu s výsledky voleb do Evropského parlamentu. Evropský parlament proto ve svém [usnesení ze dne 22. listopadu 2012 o volbách do Evropského parlamentu v roce 2014](#) naléhavě vyzval evropské politické strany, aby nominovaly kandidáty na předsedu Komise, což by mělo posílit politickou legitimitu jak Parlamentu, tak Komise. Od roku 2014 byl zaveden tzv. postup jmenování vedoucích kandidátů (Spitzenkandidaten). Podle tohoto postupu evropské politické strany jmenují před evropskými volbami svého hlavního kandidáta na funkci předsedy Komise. Ačkoli byl tento postup v roce 2019 nakonec opuštěn, je považován za důležitý pro transparentnost a politickou legitimitu orgánů EU ([1.3.3](#)).

B. Návrh na vyslovení nedůvěry

Již Římská smlouva zajišťovala možnost předložit návrh na vyslovení nedůvěry Komisi (tzv. „hlasování o nedůvěře“). Dnes jsou v čl. 17 odst. 8 Smlouvy o EU a v článku 234 Smlouvy o fungování EU zahrnuta obecná ustanovení týkající se práva Parlamentu vyslovit Komisi nedůvěru. K vyslovení nedůvěry je zapotřebí dvoutřetinové většiny odevzdaných hlasů a většiny všech poslanců. Po úspěšném hlasování o vyslovení nedůvěry dochází k odstoupení Komise jako celku, včetně místopředsedy Komise, vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, pokud jde o jeho úkoly vykonávané v rámci Komise. K dnešnímu dni se Parlament několikrát neúspěšně pokoušel využít příslušná ustanovení Smlouvy a ustanovení předchozích smluv a odvolat kolegium komisařů.

C. Parlamentní otázky

Každý poslanec může klást předsedovi Evropské rady, Radě, Komisi nebo místopředsedovi Komise, vysokému představiteli Unie pro zahraniční a bezpečnostní politiku otázky k písemnému zodpovězení. Podle článku 230 Smlouvy o fungování EU musí Komise na otázky, které jí položí Parlament nebo jeho poslanci, odpovědět ústně či písemně a Evropská rada a Rada musí vystoupit před Parlamentem za podmínek, které jsou stanoveny v jednacím řádu Evropské rady a v jednacím řádu Rady.

Parlamentní otázky mají tedy podobu otázek k písemnému nebo ústnímu zodpovězení s rozpravou či bez rozpravy a otázek pokládaných v době vyhrazené pro otázky.

D. Vyšetřovací výbory

Podle článku 226 Smlouvy o fungování EU má Parlament pravomoc zřídit dočasný vyšetřovací výbor, který by šetřil obvinění z údajného porušování práva EU nebo z nesprávného úředního postupu při jeho uplatňování. V témže článku je stanoveno, že podrobná pravidla pro výkon vyšetřovacího práva stanovuje sám Parlament formou nařízení z vlastního podnětu po obdržení souhlasu Rady a Komise. Než je toto nařízení přijato, uplatňuje se vyšetřovací právo v souladu s interinstitucionální dohodou z roku 1995 připojenou k jednacím řádu Parlamentu. Parlament opakovaně vyjádřil potřebu zlepšit komunikaci a spolupráci mezi ním, Radou a Komisí, aby mohl plnit svůj mandát na základě článku 226 Smlouvy o fungování EU. V roce 2014 přijal [postoj k návrhu nařízení o pravidlech pro výkon vyšetřovacího práva Evropského parlamentu](#). Jednání mezi těmito třemi orgány o návrhu jsou však neustále na mrtvém bodě. V dubnu 2019 proto Parlament přijal [usnesení](#), v němž vyjádřil hluboký nesouhlas s přístupem Rady a Komise, jež po více než čtyřech letech neformálních setkání stále brání formálnímu setkání za účelem projednání možného řešení zjištěných problémů. Parlament ve svém usnesení vyjádřil názor, že Rada a Komise nedodrží zásadu interinstitucionální spolupráce, a vyzval je, aby s nově zvoleným Parlamentem znovu zahájily jednání o této záležitosti.

E. Kontrola společné zahraniční a bezpečnostní politiky

Parlament má nárok být v této oblasti pravidelně informován, přičemž může Radě klást otázky či jí podávat doporučení. Musí s ním být konzultována hlavní hlediska a základní volby společné zahraniční a bezpečnostní politiky (článek 36 Smlouvy o EU). Ke zdokonalení postupů konzultace v rámci této politiky, co se týče finančních aspektů, došlo rovněž na základě uplatňování [interinstitucionální dohody o rozpočtové kázní](#),

[spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení](#). Vliv Parlamentu byl posílen také vytvořením úlohy vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, neboť vysoký představitel je rovněž místopředsedou Komise.

ŘÍZENÍ U SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE

V případě, že jiný orgán porušuje Smlouvu, má Parlament právo zahájit řízení před Soudním dvorem Evropské unie.

Má právo zasáhnout, tj. podpořit některého účastníka řízení ve věci projednávané před tímto soudem. Přelomovým případem, kdy Parlament využil svého práva, je rozsudek v případě izoglukózy (věc 138 a 139/79 ze dne 29. října 1980), kdy Soudní dvůr EU prohlásil nařízení Rady za neplatné, protože Rada porušila povinnost konzultovat věc s Parlamentem. Podáním žaloby na nečinnost (článek 265 Smlouvy o fungování EU) může Parlament zahájit před soudem řízení proti některému orgánu za porušení Smlouvy, jako tomu bylo například ve věci 13/83, která byla rozhodnuta v neprospěch Rady, protože Rada nepřijala opatření týkající se společné dopravní politiky.

Amsterodamskou smlouvou získal Parlament pravomoc podat žalobu na neplatnost aktu jiného orgánu, avšak pouze v zájmu ochrany svých výsadních práv. Na základě Niceské smlouvy nemusí Parlament prokazovat konkrétní zájem, a může tudíž nyní zahájit řízení stejným způsobem jako Rada, Komise a členské státy. Parlament může být žalovanou stranou v žalobě proti aktu přijatému v rámci postupu spolurozhodování nebo v případě, že jeden z jeho aktů má mít právní účinky vůči třetím stranám. Článek 263 Smlouvy o fungování EU tak potvrzuje rozhodnutí Soudního dvora EU ve věcech 320/81, 294/83 a 70/88.

Parlament si může rovněž vyžádat předběžný posudek Soudního dvora ohledně slučitelnosti mezinárodní dohody se Smlouvou (článek 218 Smlouvy o fungování EU).

PETICE (4.1.4)

Využijí-li občané EU svého petičního práva, zasílají petice předsedovi Evropského parlamentu (článek 227 Smlouvy o fungování EU).

EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA (4.1.5)

Parlament organizuje pod záštitou Petičního výboru slyšení s navrhovateli zaregistrovaných evropských občanských iniciativ. Dne 17. dubna 2019 Parlament a Rada formálně přijaly [nařízení \(EU\) 2019/788 o evropské občanské iniciativě](#), které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2020.

JMENOVÁNÍ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Podle Lisabonské smlouvy Parlament volí evropského veřejného ochránce práv (článek 228 Smlouvy o fungování EU) ([1.3.16](#)).

Eeva Pavy
04/2024

1.3.3. EVROPSKÝ PARLAMENT: ORGANIZACE A FUNGOVÁNÍ

Organizaci a fungování Evropského parlamentu upravuje jeho jednací řád. Činnosti Parlamentu řídí jeho politické orgány, výbory, delegace a politické skupiny.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Článek 14 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a články 223, 224, 226, 229, 231 a 232 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
- [Jednací řád Evropského parlamentu](#).

ZASTOUPENÍ A SLOŽENÍ

Obecná pravidla složení Evropského parlamentu jsou předmětem čl. 14 odst. 2 SEU, který stanoví, že Evropská rada přijme z podnětu Evropského parlamentu a po obdržení jeho souhlasu jednomyslně rozhodnutí, kterým stanoví složení Evropského parlamentu. Uvádí také, že se Parlament skládá ze zástupců občanů EU, jejichž počet nesmí překročit 751 (750 poslanců a předseda). Zastoupení občanů je dále zajištěno poměrným sestupným způsobem, přičemž je stanovena minimální hranice šesti poslanců na členský stát. Žádný členský stát nesmí mít více než 96 míst.

Koncept sestupné poměrnosti znamená, že celkový počet míst je rozdělen s ohledem na počet obyvatel členského státu, avšak členské státy s početnějším obyvatelstvem souhlasí s nižší mírou zastoupení ve prospěch členských států s méně početným obyvatelstvem, které jsou tak zastoupeny více: čím větší země, tím méně míst v poměru k jejímu počtu obyvatel. Tento koncept byl od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ještě dále upřesněn v následných rozhodnutích Evropské rady na základě čl. 14 odst. 2 SEU.

Příští volby do Evropského parlamentu se budou konat ve dnech 6. až 9. června 2024. Dne 22. září 2023 přijala Evropská rada v návaznosti na legislativní usnesení Parlamentu ze dne 15. června 2023 o složení Evropského parlamentu rozhodnutí, kterým se stanoví složení Parlamentu a zvyšuje celkový počet křesel v Parlamentu ze 705 na 720. Počty poslanců EP, kteří mají být zvoleni v jednotlivých členských státech, jsou následující:

Belgie	22
Bulharsko	17
Česká republika	21
Dánsko	15
Německo	96
Estonsko	7
Irsko	14
Řecko	21
Španělsko	61

Francie	81
Chorvatsko	12
Itálie	76
Kypr	6
Lotyšsko	9
Litva	11
Lucembursko	6
Maďarsko	21
Malta	6
Nizozemsko	31
Rakousko	20
Polsko	53
Portugalsko	21
Rumunsko	33
Slovinsko	9
Slovensko	15
Finsko	15
Švédsko	21

Parlament po každých volbách zasedá, aniž by bylo zapotřebí jej svolávat, první úterý po uplynutí jednoho měsíce ([akt z 20. září 1976](#)). V souladu s čl. 229 odst. 1 SFEU Parlament zasedá každý rok, aniž by bylo zapotřebí jej svolávat, druhé úterý v březnu.

ORGANIZACE

A. Předseda

Podle jednacího řádu je předseda Parlamentu volen z řad poslanců na dva a půl roku a jeho funkční období může být prodlouženo (článek 19 jednacího řádu). Předseda zastupuje Parlament navenek a ve vztazích s ostatními orgány a institucemi EU. Dohlíží na rozpravy na plenárním zasedání a zajišťuje dodržování jednacího řádu. Na začátku každého zasedání Evropské rady předkládá předseda Evropského parlamentu stanovisko Parlamentu a jeho připomínky ke konkrétním bodům na pořadu jednání a k dalším tématům. Uvádí svým podpisem v platnost rozpočet EU poté, co jej přijal Parlament. Podepisuje také společně s předsedou Rady Evropské unie veškeré legislativní akty přijímané řádným legislativním postupem. Může být nahrazen jedním ze 14 místopředsedů (článek 23 jednacího řádu).

B. Plénum

Plénum představuje Evropský parlament v užším smyslu slova. Plenární zasedání řídí předseda. Dílčí zasedání se konají každý měsíc (kromě srpna) ve Štrasburku a trvají čtyři dny od pondělí do čtvrtka. Dodatečná dílčí zasedání se konají v Bruselu. Dílčí zasedání je rozděleno do denních zasedání (článek 153 jednacího řádu). V jednacím sále jsou poslancům přidělena místa podle jejich politické příslušnosti, zleva doprava, po dohodě předsedů skupin. Denní zasedání zahajuje předseda. Příležitostně tak činí uctěním památky či přednesením projevu na aktuální téma. V této úloze je předsedovi nápomocno 14 místopředsedů, kteří mohou řízení zasedání převzít. Komise a Rada Evropské unie se zasedání účastní s cílem usnadnit spolupráci mezi orgány v rámci

procesu rozhodování. Zástupci těchto dvou orgánů mohou být Parlamentem vyzváni, aby přednesli prohlášení či podali vysvětlení ohledně své činnosti.

C. Politické orgány

K politickým orgánům Parlamentu patří předsednictvo (předseda a 14 místopředsedů – článek 24 jednacího řádu), Konference předsedů (předseda a předsedové politických skupin – článek 26 jednacího řádu), pět kvestorů (odpovědných za administrativní a finanční záležitosti poslanců – článek 28 jednacího řádu), Konference předsedů výborů (článek 29 jednacího řádu) a Konference předsedů delegací (článek 30 jednacího řádu). Funkční období předsedy, místopředsedů, kvestorů, předsedů výborů a předsedů delegací je dva a půl roku (článek 19 jednacího řádu).

D. Výbory a delegace

Poslanci jsou rozděleni do 20 výborů, 4 podvýborů a 44 delegací (meziparlamentní delegace a delegace ve smíšených parlamentních výborech, výborech pro parlamentní spolupráci a v mnohostranných parlamentních shromážděních)^[1]. Parlament rovněž vysílá delegaci do smíšeného shromáždění zřízeného na základě dohody mezi skupinou států Afriky, Karibiku a Tichomoří (AKT) a EU^[2]. Parlament může také zřizovat zvláštní výbory (článek 207 jednacího řádu) nebo vyšetřovací výbory (článek 226 SFEU a článek 208 jednacího řádu). Dne 10. dubna 2024 [přijal](#) Parlament nový článek 207a o dočasných legislativních výborech s cílem zajistit lepší rozdělení úkolů. Nový článek stanoví, že pokud „určitá věc spadá do působnosti více než tří výborů, přičemž nepřevažuje oblast působnosti žádného z nich, může Konference předsedů v krajním případě na základě doporučení Konference předsedů výborů navrhnout Parlamentu zřízení dočasného legislativního výboru, který by se zabýval konkrétním návrhem právně závazného aktu nebo strategického dokumentu před legislativním procesem“.

Na základě článku 213 jednacího řádu si každý výbor nebo delegace volí své vlastní předsednictvo, které sestává z předsedy a až čtyř místopředsedů.

E. Politické skupiny

Poslanci se nesdružují v národních delegacích, nýbrž podle své politické příslušnosti v nadnárodních skupinách. Podle jednacího řádu tvoří politickou skupinu alespoň 25 poslanců zvolených nejméně v jedné čtvrtině členských států (článek 33 jednacího řádu). Politické skupiny zasedají pravidelně během týdne před dílčím zasedáním a během týdne, kdy se dílčí zasedání koná, a pořádají semináře zaměřené na stanovení hlavních zásad své činnosti. Některé politické skupiny odpovídají nadnárodním politickým stranám působícím na úrovni EU.

F. Evropské politické strany a nadace

Parlament doporučuje, aby bylo vytvořeno prostředí příznivé pro nepřetržitý rozvoj skutečně evropských politických stran a nadací, a to i pomocí rámcových právních předpisů. Právní základ pro přijetí statutu politických stran na evropské úrovni a stanovení pravidel pro jejich financování, a to řádným legislativním postupem, poskytuje článek 224 SFEU. V roce 2003 byl vytvořen systém financování evropských

[1]Počty členů výborů jsou stanoveny v odstavci 1 [rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 15. ledna 2020 o početním složení výborů](#) (Úř. věst. C 270, 7.7.2021, s. 117).

[2]Viz [Samojská dohoda](#), článek 90.

politických stran, který umožnil zřizovat na úrovni EU politické nadace^[3]. V reakci na některé praktiky zneužívání těchto možností byla tato pravidla pozměněna [nařízením \(EU, Euratom\) 2018/673](#) ze dne 3. května 2018 ve snaze posílit u evropských politických stran evropskou dimenzi, zajistit spravedlivější rozdělování finančních prostředků a zlepšit prosazování příslušných předpisů

V současné době existují na evropské úrovni tyto politické strany: Evropská lidová strana, Strana evropských socialistů, Aliance liberálů a demokratů pro Evropu, Evropská strana zelených, Strana evropských konzervativců a reformistů, Strana evropské levice, Strana identity a demokracie, Evropská demokratická strana, Evropská svobodná aliance a Evropské křesťanské politické hnutí. Tyto nadnárodní strany s příslušnými politickými skupinami v Evropském parlamentu úzce spolupracují.

K nejvýznamnějším evropským politickým nadacím patří: Centrum Wilfrieda Martense pro evropská studia, Evropská nadace pokrokových studií, Evropské liberální fórum, Zelená evropská nadace, Institut evropských demokratů, nadace Transform Europe a Nový směr – Nadace pro evropskou reformu.

Dne 22. listopadu 2012 přijal Parlament [usnesení](#), v němž naléhavě vyzval evropské politické strany, aby nominovaly kandidáty na předsedu Komise, a posílily tak politickou legitimitu jak Parlamentu, tak Komise. Takový postup byl uplatněn již před volbami v roce 2014, kdy úplně poprvé kandidovaly hlavní osobnosti evropských politických stran jako tzv. vedoucí kandidáti. Po tehdejších volbách byl dne 22. října 2014 zvolen předsedou Komise právě jeden z těchto vedoucích kandidátů, Jean-Claude Juncker. Ve svém [rozhodnutí ze dne 7. února 2018](#) o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Parlamentem a Komisí Parlament uvedl, že je připraven odmítnout jakéhokoli kandidáta na funkci předsedy Komise, který nebude před volbami do Evropského parlamentu v roce 2019 nominován jako vedoucí kandidát (Spitzenkandidat) některé evropské politické strany. I když při volbě v roce 2019 nebyl nakonec postup vedoucího kandidáta uplatněn, má se za to, že představuje způsob, jak vytvořit širší platformu pro debaty kandidátů, jak zvýšit transparentnost i politickou legitimitu předsedy Komise a jak posílit zapojení občanů EU do celého procesu a jejich povědomí o něm. Dne 3. května 2022 přijal Parlament [postoj](#) v prvním čtení k reformě volebního práva, v němž uvedl, že proces vedoucího kandidáta by mohl být formalizován politickou dohodou mezi evropskými politickými subjekty a interinstitucionální dohodou mezi Parlamentem a Evropskou radou. Vyzval rovněž evropské politické strany, evropská sdružení voličů a evropské volební subjekty, aby své kandidáty na funkci předsedy Komise nominovaly nejméně 12 týdnů před dnem voleb, a uvedl, že očekává, že kandidáti budou zařazeni na první místo v příslušném seznamu celounijního volebního obvodu.

V roce 2018 Komise ve svém sdělení o [institucionálních možnostech, jak zefektivnit činnost Evropské unie](#), předložila jako krok ke zlepšení legitimacy orgánů EU v očích občanů myšlenku nadnárodních seznamů: vytvoření celoevropského volebního obvodu by posílilo evropský rozměr voleb do Evropského parlamentu, protože by kandidátům umožnilo oslovit občany v celé Evropě. Parlament se však domníval, že vhodný čas k vytvoření nadnárodního volebního obvodu pro volby do Evropského

[3] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (Úř. věst. L 317, 4.11. 2014, s. 1).

parlamentu v roce 2019 ještě nenadešel, nicméně ponechal otevřené dveře pro budoucí diskusi. Ve výše uvedeném [postoji](#) k reformě volebního práva Parlament navrhl, „aby pro kandidátní listiny celounijního volebního obvodu bylo stanoveno závazné geografické zastoupení“, a vybídl „evropské politické strany, evropská sdružení voličů a jiné evropské volební subjekty, aby na celoevropské listiny nominovaly kandidáty ze všech členských států“. Tato volební reforma by měla vést k vytvoření 28 nadnárodních křesel pro celoevropský volební obvod nad rámec současných 705 křesel, přičemž by mělo být plně respektováno zeměpisné zastoupení a vyvážené zastoupení žen a mužů.

G. Sekretariát Parlamentu

V čele sekretariátu Evropského parlamentu stojí [generální tajemník](#), kterého jmenuje předsednictvo (článek 234 jednacího řádu). Složení a organizaci sekretariátu rovněž určuje předsednictvo: v současné době sestává z 13 generálních ředitelství a právní služby. Jeho úkolem je koordinovat legislativní činnost a organizovat plenární zasedání a schůze. Poskytuje rovněž technickou, právní a odbornou pomoc parlamentním orgánům a poslancům, čímž je podporuje při výkonu jejich mandátů. Sekretariát zajišťuje tlumočení pro všechny schůze a překlady pro všechny oficiální dokumenty.

FUNGOVÁNÍ

Podle Smluv organizuje Parlament svou práci zcela samostatně. Svůj jednací řád přijímá většinou hlasů všech poslanců (článek 232 SFEU). Pokud Smlouvy nestanoví jinak, usnází se Parlament většinou odevzdaných hlasů (článek 231 SFEU). Rozhoduje o pořadu jednání pro svá dílčí zasedání, kam v první řadě patří přijímání zpráv předložených výbory, otázky Komisi a Radě Evropské unie, aktuální a naléhavé rozpravy a prohlášení předsednictva. Schůze výborů a plenární zasedání jsou veřejné a jsou živě přenášeny na internetu.

SÍDLO A PRACOVNÍ MÍSTA

Od 7. července 1981 přijal Parlament několik usnesení o svém sídle, v nichž vyzval vlády členských států, aby v souladu se závazkem, který pro ně vyplývá ze Smluv, zřídily jednotné sídlo orgánů. Vlády na tyto výzvy dlouho nereagovaly, a proto Parlament přijal řadu rozhodnutí týkajících se jeho organizace a pracovních míst (Lucemburk, Štrasburk a Brusel). Na zasedání Evropské rady, které se konalo ve dnech 11. a 12. prosince 1992 v Edinburghu, se vlády členských států dohodly na sídlech orgánů následujícím způsobem:

- Parlament má sídlo ve Štrasburku, kde se koná 12 dílčích zasedání ročně, včetně zasedání, na němž je přijímáno rozhodnutí o ročním rozpočtu EU,
- dodatečná dílčí zasedání se konají v Bruselu,
- parlamentní výbory se scházejí v Bruselu,
- sekretariát a podpůrná oddělení Parlamentu zůstanou v Lucemburku.

Parlament toto rozhodnutí kritizoval. Soudní dvůr (rozsudek ze dne 1. října 1997 – C-345/95) však potvrdil, že sídlo Parlamentu bylo určeno v souladu se současným

článkem 341 SFEU. Podstata tohoto rozhodnutí byla zařazena do Amsterodamské smlouvy v protokolu připojeném ke Smlouvám.

Přestože Parlament tato rozhodnutí kritizoval, byl nucen v souladu s nimi vypracovat na návrh Konference předsedů svůj roční harmonogram činností. Obecně se v průběhu roku koná 12 čtyřdenních dílčích zasedání Parlamentu ve Štrasburku a šest dvoudenních dílčích zasedání v Bruselu. Poslanci Evropského parlamentu předložili několik iniciativ, které měly zabránit konání zasedání ve Štrasburku. V roce 2012 byl například přijat harmonogram, který obsahoval dvě dvoudenní dílčí zasedání ve stejném kalendářním týdnu v říjnu ve Štrasburku, což snižovalo celkovou dobu zasedání ve Štrasburku o čtyři dny. Avšak na základě žaloby, kterou podala Francie, rozhodl Soudní dvůr, že se v měsíci říjnu musí v souladu s přijatými rozhodnutími konat dvě úplná dílčí zasedání (věc C-237/11).

Podle článku 229 SFEU se Evropský parlament může na žádost většiny svých poslanců nebo na žádost Rady Evropské unie či Komise sejít k mimořádným dílčím zasedáním. Dne 18. prosince 2006 se poprvé konalo dodatečné plenární zasedání v Bruselu bezprostředně po zasedání Evropské rady, které se konalo ve dnech 14. a 15. prosince 2006. Tato praxe bezprostřední návaznosti na zasedání Evropské rady se od té doby ustálila.

Od pandemie COVID-19 Parlament poslancům rovněž umožňuje účastnit se plenárních zasedání distančně a používat postupy distančního hlasování.

ZASTOUPENÍ V PARLAMENTU PODLE SKUPIN A ČLENSKÝCH STÁTŮ

Tabulka s přehledem a složením politických skupin je k dispozici na [příslušných internetových stránkách](#) Evropského parlamentu.

Eeva Pavy
04/2024

1.3.4. EVROPSKÝ PARLAMENT: VOLEBNÍ POSTUPY

Postupy konání voleb do Evropského parlamentu jsou stanoveny jak evropskými právními předpisy, které vymezují pravidla společná pro všechny členské státy, tak specifickými vnitrostátními předpisy, jež se v jednotlivých státech liší. Společná pravidla stanoví zásadu poměrného zastoupení a pravidla pro minimální práh pro přidělení mandátů a definují funkce neslučitelné s mandátem poslance Evropského parlamentu. Řadu dalších důležitých ustanovení, jako je konkrétní volební systém, který se má uplatnit, a počet volebních obvodů, upravuje vnitrostátní právo.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Článek 14 [Smlouvy o Evropské unii](#) (SEU).
- Články 20, 22 a 223 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU) a článek 39 Listiny základních práv Evropské unie.
- [Akt ze dne 20. září 1976](#) o přímých všeobecných volbách zastupitelů do shromáždění, naposledy pozměněný [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#) ze dne 13. července 2018.

SPOLEČNÁ PRAVIDLA

A. Zásady

Zakládající Smlouvy ([1.1.1](#)) uváděly, že poslanci Evropského parlamentu budou zpočátku jmenováni vnitrostátními parlamenty, avšak rovněž obsahovaly ustanovení o zavedení všeobecných přímých voleb. Toto ustanovení provedla Rada před prvními přímými volbami v roce 1979 aktem ze dne 20. září 1976 o volbě zástupců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách (akt o volbách 1976). Tento akt výrazně změnil institucionální postavení Parlamentu, a představuje tak ustavující dokument demokratičtější Evropské unie.

Maastrichtská smlouva ([1.1.3](#)) v roce 1992 stanovila, že volby musí probíhat jednotným způsobem a že Evropský parlament by měl za tímto účelem vypracovat návrh, který jednomyslně přijme Rada. Rada se však nedokázala dohodnout na žádném z návrhů, a proto Amsterodamská smlouva umožnila přijmout „společné zásady“. Akt o volbách z roku 1976 byl v tomto duchu upraven [rozhodnutím Rady 2002/772/ES, Euratom ze dne 25. června a 23. září 2002](#), které zavádí zásady poměrného zastoupení a neslučitelnosti výkonu vnitrostátních a evropských mandátů.

Akt o volbách z roku 1976 byl naposledy změněn [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994 ze dne 13. července 2018](#), které umožňuje různé způsoby hlasování (možnost volit předem, elektronicky, korespondenčně a přes internet), a obsahuje ustanovení o minimálním prahu, ochraně osobních údajů, postizích za „dvojitý hlasování“ podle vnitrostátních právních předpisů, hlasování ve třetích zemích a možnosti uvádět evropské politické strany na hlasovacích lístcích.

Po vstupu Lisabonské smlouvy ([1.1.5](#)) v platnost se právo volit a být volen stalo základním právem (článek 39 Listiny základních práv Evropské unie).

B. Realizace: platná společná ustanovení

1. Právo cizích státních příslušníků volit a být voleni

Podle čl. 22 odst. 2 SFEU „každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště“. Ustanovení, která umožňují toto právo uplatňovat, byla přijata [směrnicí Rady 93/109/ES](#), naposledy pozměněnou [směrnicí Rady 2013/1/EU](#), jejíž článek 6 stanoví, že „každý občan Unie, který má bydliště v některém členském státě, jehož není státním příslušníkem, a který je individuálním soudním nebo správním rozhodnutím, za předpokladu, že toto správní rozhodnutí může být předmětem soudního přezkumu, zbaven práva být volen buď podle právních předpisů členského státu bydliště, nebo právních předpisů členského státu původu, je vyloučen z výkonu tohoto práva v členském státě bydliště ve volbách do Evropského parlamentu“.

2. Volební systém

Podle aktu o volbách z roku 1976 musí být volby založené na poměrném zastoupení a musí používat buď kandidátní listiny, nebo systém jednoho přenosného hlasu. Členské státy mohou taktéž povolit hlasování na základě kandidátní listiny s přednostními hlasy.

Kromě dobrovolného minimálního prahu pro přidělení mandátů stranám, který nesmí přesáhnout 5 % platných hlasů odevzdaných na vnitrostátní úrovni, zavádí nedávné změny aktu o volbách z roku 1976, které byly přijaty [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#), povinný minimální práh mezi 2 až 5 % pro volební obvody s více než 35 mandáty v členských státech, které používají kandidátní listiny (včetně členských států s jedním volebním obvodem). Členské státy musí tento požadavek splnit nejpozději do voleb v roce 2024.

Podle uvedeného rozhodnutí mohou členské státy také umožnit hlasování s předstihem, korespondenční hlasování a elektronické a internetové hlasování. Pokud tak učiní, musí přijmout opatření, která zaručí zejména spolehlivost výsledku, tajnost hlasování a ochranu osobních údajů.

3. Neslučitelnost funkcí

Podle článku 7 volebního aktu z roku 1976 ve znění [rozhodnutí Rady 2002/772/ES, Euratom](#) je výkon funkce poslance Evropského parlamentu neslučitelný s výkonem těchto funkcí: člen vlády členského státu, člen Komise, soudce, generální advokát nebo tajemník Soudního dvora, člen Účetního dvora, člen Evropského hospodářského a sociálního výboru, člen výborů či jiných subjektů vytvořených na základě Smluv za účelem správy finančních prostředků Unie nebo plnění stálých přímých správních úkolů, člen správní rady, řídicího výboru nebo zaměstnanec Evropské investiční banky a činný úředník nebo zaměstnanec orgánů a institucí Evropské unie nebo k nim připojených specializovaných subjektů. Další případy neslučitelnosti existují v případě členů Výboru regionů (doplněno v roce 1997), členů výkonné rady Evropské centrální

banky, veřejného ochránce práv Evropské unie a především poslanců vnitrostátního parlamentu (doplněno v roce 2002).

ÚPRAVA PODLE VNITROSTÁTNÍCH PRAVIDEL

Kromě výše uvedených společných pravidel se volební předpisy řídí vnitrostátními ustanoveními, která jsou někdy velmi odlišná. Tento volební systém lze proto považovat za polymorfní.

A. Volební systém a prahy pro přidělení mandátů

Všechny členské státy musí uplatňovat systém založený na poměrném zastoupení. Kromě dobrovolného minimálního prahu pro přidělení mandátů, který nesmí překročit 5 % platných hlasů odevzdaných na vnitrostátní úrovni, zavádí [rozhodnutí Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#) povinný minimální práh mezi 2 až 5 % pro volební obvody s více než 35 mandátů (včetně členských států s jedním volebním obvodem). Členské státy musí tento požadavek splnit nejpozději do evropských voleb v roce 2024.

Prahovou hodnotu v současnosti uplatňují: Francie, Belgie, Litva, Polsko, Slovensko, Česko, Rumunsko, Chorvatsko, Lotyšsko a Maďarsko (5 %); Rakousko, Itálie a Švédsko (4 %); Řecko (3 %) a Kypr (1,8 %). Ostatní členské státy neuplatňují žádnou prahovou hodnotu. Německo se o to pokusilo, německý ústavní soud nicméně tyto prahové hodnoty pro evropské volby (nejprve 5 % a poté 3 %) prohlásil v rozhodnutích z roku [2011](#) a [2014](#) za neústavní.

B. Hranice volebních obvodů

Při volbách do Evropského parlamentu představuje většina členských států jeden volební obvod. Čtyři členské státy (Belgie, Irsko, Itálie a Polsko) však své území rozdělily na několik volebních obvodů.

C. Volební právo

Věková hranice pro účast ve volbách je ve většině členských států stanovena na 18 let s výjimkou Rakouska, Belgie, Malty a Německa, kde je tato hranice stanovena na 16 let, a Řecka s věkovou hranicí 17 let.

Účast ve volbách je povinná ve čtyřech členských státech (Belgii, Bulharsku, Lucembursku a Řecku): povinnost volit se vztahuje na státní příslušníky daného státu a také na registrované občany EU, kteří jsou příslušníky jiných členských států.

1. Hlasování cizích státních příslušníků v jejich hostitelské zemi

Občané Unie, kteří mají bydliště v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, v něm mají právo účastnit se voleb do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (článek 22 SFEU). Pojem bydliště se však v jednotlivých členských státech stále liší. Některé země vyžadují, aby voliči měli na volebním území trvalé bydliště či místo obvyklého pobytu (např. Estonsko, Francie, Německo, Polsko, Rumunsko a Slovinsko), aby tam obvykle pobývali (Dánsko, Irsko, Kypr, Lucembursko, Řecko, Slovensko a Švédsko), nebo aby byli zapsáni v evidenci obyvatel (např. Belgie a Česko). Několik zemí, např. Kypr, navíc stanoví jako podmínku k účasti na volbách i minimální dobu pobytu. Ve všech členských státech jsou občané jiných členských států EU povinni se před konáním voleb zaregistrovat. Lhůty pro registraci jsou různé.

2. Hlasování občanů, kteří žijí v zahraničí, ve své zemi původu

Téměř všechny členské státy umožňují volit v evropských volbách ze zahraničí. Některé členské státy po voličích požadují, aby se k volbám ze zahraničí korespondenční cestou nebo k hlasování na ambasádě či konzulátu nejprve zaregistrovali u vnitrostátních volebních orgánů. V jiných členských státech mohou korespondenční volby probíhat na ambasádách či konzulátech. Některé členské státy (např. Bulharsko a Itálie) přiznávají právo volit v zahraničí pouze občanům, kteří žijí v jiném členském státě. Většina členských států kromě toho přijala zvláštní opatření pro diplomaty a příslušníky ozbrojených sil sloužící v zahraničí.

Skutečnost, že někteří cizí státní příslušníci mohou volit jak ve své hostitelské zemi, tak ve své zemi původu, by mohla vést ke zneužívání, zejména ke dvojímu hlasování, které je v některých členských státech trestným činem. Nedávno proto byla [rozhodnutím Rady \(EU, Euratom\) 2018/994](#) vložena do aktu o volbách z roku 1976 ustanovení, která členským státům ukládají, aby pro dvojí hlasování ve volbách do Evropského parlamentu stanovily účinné, přiměřené a odrazující postihy.

D. Právo být volen

Rovněž právo být volen ve volbách do Evropského parlamentu v jakémkoli jiném členském státě bydliště je jedním z principů uplatňování zásady nediskriminace mezi státními příslušníky daného členského státu a státními příslušníky jiného členského státu a přímo vyplývá z práva na volný pohyb a pobyt na celém území Evropské unie. Každá osoba, která je občanem Unie a není státním příslušníkem svého členského státu bydliště, ale splňuje podmínky, které tento členský stát stanoví pro právo být volen pro vlastní státní příslušníky, má taktéž právo být volena ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště, pokud nebyla tohoto práva zbavena (článek 3 [směrnice Rady 93/109/ES](#)).

Požadavek, aby měl kandidát občanství některého členského státu, je všem členským státům společný, ale konkrétní podmínky se v jednotlivých zemích liší. Nikdo nesmí v týchž volbách kandidovat ve více než jednom členském státě (článek 4 směrnice Rady 93/109/ES). Ve většině členských států je minimální věk pro právo být volen stanoven na 18 let, s výjimkou Belgie, Bulharska, Česka, Estonska, Irska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Polska a Slovenska (21 let), Rumunska (23 let) a Itálie a Řecka (25 let).

E. Nominace kandidátů

V některých členských státech mohou kandidáty nominovat pouze politické strany a politické organizace. V dalších členských státech může být kandidatura předložena tehdy, je-li podpořena požadovaným počtem podpisů nebo voličů, a v některých případech je požadována i kauce.

[Rozhodnutí Evropské rady 2018/937/EU](#) ze dne 28. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu, určuje, jak mají být obsazena místa v EP uvedená v čl. 14 odst. 2 Smlouvy o EU při použití zásady „sestupné poměrnosti“ ([1.3.3](#)).

F. Datum konání voleb

Podle článků 10 a 11 upraveného volebního aktu z roku 1976 se volby do Evropského parlamentu konají ve stejném období, které začíná ve čtvrtek ráno a končí následující nedělí, přičemž přesný den a dobu trvání stanoví každý členský stát. V roce 1976 Rada

po konzultaci s Evropským parlamentem určila jednomyslně volební období pro konání prvních voleb v roce 1979. Další volby se pak vždy uskutečnily v příslušném termínu v posledním roce pětiletého funkčního období uvedeného v článku 5 volebního aktu ([1.3.1](#)).

Pokud jde o volby v roce 2014, Rada rozhodnutím ze dne 14. června 2013 přesunula původně plánovaný červnový termín na 22.–25. května, aby volby nekolidovaly se svatodušními svátky, přičemž uplatnila následující ustanovení článku 11: „Jestliže se ukáže, že volby ... není možné během uvedeného období uskutečnit, Rada po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně stanoví – alespoň jeden rok před ukončením pětiletého období uvedeného v článku 5 – další volební období, a to maximálně dva měsíce před nebo jeden měsíc po období stanoveném podle předchozího pododstavce.“ Následující volby se uskutečnily v odpovídajícím období posledního roku uvedeného pětiletého období (článek 11 aktu z roku 1976). V souladu s tímto ustanovením se volby v roce 2019 uskutečnily od 23. do 26. května. [Volby do Evropského parlamentu v roce 2024](#) se konaly od 6. do 9. června.

G. Možnosti voličů změnit pořadí kandidátů na kandidátních listinách

Ve většině členských států mohou voliči změnit pořadí jmen na kandidátních listinách pomocí preferenčních hlasů. Nicméně v šesti členských státech (Německu, Španělsku, Francii, Portugalsku, Maďarsku a Rumunsku) je pořadí na kandidátních listinách neměnné (nelze udělovat preferenční hlasy). Na Maltě a v Irsku voliči řadí kandidáty podle preferencí (jednotlivé přenosné hlasy).

H. Obsazení mandátu uvolněného během volebního období

V některých členských státech jsou uvolněné mandáty přiděleny prvním nezvoleným kandidátům na týchž kandidátních listinách (případně po změně pořadí, aby byl zohledněn počet hlasů získaný různými kandidáty). Některé členské státy uvolněná místa přidělují náhradníkům, a pokud nejsou k dispozici žádní náhradníci, rozhodujícím kritériem je pořadí kandidátů na kandidátních listinách. V některých členských státech mají poslanci Evropského parlamentu právo se do Evropského parlamentu vrátit, jakmile pomine důvod pro jejich odchod.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament od 60. let opakovaně vyjadřoval své stanovisko k otázkám volebního práva a předkládal návrhy v souladu s článkem 138 Smlouvy o ES (nyní článek 223 SFEU). Skutečnost, že stále neexistuje opravdu jednotný postup při volbách do Evropského parlamentu, ukazuje, jak obtížné je sladit různé národní tradice. Tyto potíže pomohla částečně překonat Amsterodamská smlouva, která umožňuje přijmout společné zásady. Dosud nebyl splněn ambiciózní cíl uvedený v článku 223 SFEU, tedy přijetí jednotného postupu vyžadujícího souhlas Evropského parlamentu. Nepřetržité snahy Parlamentu modernizovat a „poevropštit“ společný volební postup vedly v roce 1997 k předložení návrhu jednotného postupu konání voleb, jehož podstatné prvky byly začleněny do rozhodnutí Rady z roku 2002. Evropský parlament přijal dne 11. listopadu 2015 [usnesení](#) o reformě volebního práva Evropské unie. Změny, které v rámci této legislativní iniciativy navrhl Výbor pro ústavní záležitosti, si kladly za cíl volební akt z roku 1976 novelizovat tak, aby evropské volby byly demokratičtější a aby se zvýšila účast veřejnosti na volebním procesu. Některé

Parlamentem navržené změny byly částečně přijaty a zapracovány do textu rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2018/994 ze dne 13. července 2018. Rada však nesouhlasila s návrhem Parlamentu vytvořit společný volební obvod a jmenovat lídry kandidátek na post předsedy Komise.

Parlament v návaznosti na své usnesení ze dne 7. února 2018 o složení Evropského parlamentu odhlasoval snížení počtu křesel ze 751 na 705 poté, co Spojené království vystoupí z EU, a přerozdělení některých uvolněných křesel mezi ty země EU, které jsou mírně podreprezentované ([1.3.3](#)). Dne 13. září 2023 přijal Evropský parlament usnesení, kterým vyslovil souhlas s návrhem rozhodnutí Evropské rady o zvýšení počtu křesel v Evropském parlamentu pro volby v roce 2024 ze 705 na 720.

Dne 22. listopadu 2012 přijal Evropský parlament [usnesení](#), v němž naléhavě vyzval evropské politické strany, aby pro volby v roce 2014 nominovaly kandidáty na post předsedy Komise, a posílily tak politickou legitimitu Parlamentu i Komise. Tato ujednání byla uvedena do praxe před volbami v roce 2014, v nichž poprvé kandidovali vedoucí kandidáti. Výsledkem voleb konaných v roce 2014 byla skutečnost, že Evropský parlament dne 22. října 2014 zvolil jednoho z hlavních kandidátů, Jeana-Clauda Junckera, předsedou Komise. Parlament ve svém [rozhodnutí ze dne 7. února 2018](#) o revizi rámcové dohody o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí uvedl, že je připraven odmítnout každého kandidáta na post předsedy Komise, který nebude před konáním voleb do Evropského parlamentu v roce 2019 nominován jako [vedoucí kandidát](#) („Spitzenkandidat“) evropské politické strany. Po volbách v roce 2019 však byla předsedkyní Komise zvolena Ursula von der Leyenová, i když nebyla vedoucí kandidátkou. Dne 22. listopadu 2023 hlasovalo plénum Parlamentu o [návrzích na změnu Smluv](#), včetně přepracování způsobu, jímž je Komise volena.

V roce 2003 byl zaveden systém financování evropských politických stran, jenž rovněž umožňuje zakládat na úrovni EU politické nadace ([1.3.3](#)). Nařízení (ES) č. 2004/2003 bylo zrušeno a nahrazeno [nařízením Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) č. 1141/2014](#) ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací. Nařízení z roku 2014 bylo změněno v reakci na [usnesení Parlamentu ze dne 15. června 2017](#) o financování politických stran a politických nadací na evropské úrovni. Parlament v něm zdůraznil nedostatky související s mírou spolufinancování a s možností poslanců EP vstoupit do několika stran, čímž se snažil zabránit zneužívání systému a zajistit řádné hospodaření s veřejnými prostředky při financování evropských politických stran a nadací podle [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2018/673](#) ze dne 3. května 2018.

Nedávné události ukázaly potenciální riziko, jaké může pro volební postupy a demokracii představovat internetová komunikace (manipulace s osobními údaji v souvislosti s volbami). Aby se předešlo nezákonnému používání osobních údajů, byly posléze přijaty nové změny nařízení z roku 2014 o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací ([nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2019/493](#) ze dne 25. března 2019, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 1141/2014, pokud jde o postup ověřování v případě porušení pravidel pro ochranu osobních údajů v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu). Nová pravidla schválená Parlamentem a Radou by měla volební proces ochránit před internetovými dezinformačními kampaněmi, v nichž jsou zneužívány osobní

údaje voličů, a umožňují ukládat finanční pokuty evropským politickým stranám a nadacím, které úmyslně ovlivňují nebo se pokoušejí ovlivnit výsledek evropských voleb porušováním pravidel pro ochranu údajů.

Parlament kromě toho v usnesení ze dne 15. června 2017 o on-line platformách a jednotném digitálním trhu vyzval Komisi, aby přezkoumala, zda by bylo možné legislativně omezit šíření nepravdivého obsahu. Komise v návaznosti na toto usnesení vydala v dubnu 2018 [sdělení](#) nazvané „Boj proti dezinformacím na internetu: evropský přístup“ a navrhla celounijní [kodex zásad](#), který v září 2018 podepsaly tři internetové platformy. V prosinci 2018 pak Komise přijala mimo jiné [akční plán proti dezinformacím](#), v němž internetové platformy naléhavě vyzývá, aby začaly rychle a efektivně plnit přijaté závazky a aby se soustředily na nezbytně nutná opatření pro evropské volby, mezi něž patří např. mazání falešných účtů, označování zpráv produkovaných internetovými boty a spolupráce s ověřovateli faktů a výzkumnými pracovníky na odhalování dezinformací a lepším zviditelňování obsahu ověřeného po faktické stránce. Komise v rámci příprav evropských voleb konaných v květnu 2019 vyzvala tři platformy, které podepsaly kodex zásad, aby [každý měsíc informovaly](#) o krocích podniknutých k lepší kontrole inzerce, zajištění transparentnosti politických a tematických reklam a boji proti falešným účtům a nekalému používání botů.

Ve svém [usnesení](#) ze dne 26. listopadu 2020 o bilanci evropských voleb Parlament doporučil, aby byly za účelem zlepšení evropského volebního procesu posouzeny následující otázky, zejména na konferenci o budoucnosti Evropy:

- nové metody hlasování na dálku pro občany během voleb do Evropského parlamentu za zvláštních nebo výjimečných okolností,
- společná pravidla pro přijímání kandidátů a společná pravidla pro kampaně a financování,
- harmonizované normy pro pasivní a aktivní hlasovací právo ve všech členských státech EU, včetně snížení minimálního věku voličů ve všech členských státech na 16 let,
- pravidla upravující absenci poslanců např. v případě mateřské či rodičovské dovolené nebo vážné nemoci.

Parlament vyzval členské státy k zajištění toho, aby všichni jejich státní příslušníci, kteří mají hlasovací právo, včetně občanů EU žijících mimo svou vlast, lidí bez domova a vězňů, jimž bylo uděleno takové právo na základě vnitrostátních právních předpisů, mohli toto právo uplatňovat.

V návaznosti na zprávu vyšetřovacího výboru pro prošetření používání špionážního softwaru Pegasus a ekvivalentního špionážního softwaru (výbor PEGA) ze dne 15. června 2023 přijal Parlament [doporučení](#), v němž vyzval Komisi, aby zřídila zvláštní pracovní skupinu, do níž budou zapojeny vnitrostátní volební komise a která se bude věnovat ochraně voleb do Evropského parlamentu v roce 2024 v celé Unii. Komise však na tuto výzvu neodpověděla.

REFORMA AKTU O EVROPSKÝCH VOLBÁCH

Svým [postojem](#) ze dne 3. května 2022 k návrhu nařízení Rady o volbě poslanců Evropského parlamentu ve všeobecných a přímých volbách zahájil Parlament reformu

aktu o evropských volbách s cílem přeměnit 27 samostatných volebních procesů a jejich odlišná pravidla v jediné evropské volby se společnými minimálními normami. Podle systému, který Parlament navrhuje, by měl každý volič dva hlasy: jedním by volil poslance EP ve vnitrostátních volebních obvodech a jedním v celounijním volebním obvodu s dalšími 28 mandáty. Aby bylo zajištěno vyvážené zeměpisné zastoupení na kandidátních listinách, byly by členské státy rozděleny do tří skupin podle počtu obyvatel. Kandidáti by byli na listiny zařazováni z těchto skupin podle proporcionálního klíče. Celounijní kandidátní listiny by byly předkládány evropskými volebními subjekty, jako jsou koalice vnitrostátních politických stran nebo vnitrostátních sdružení voličů či evropské politické strany.

K dalším návrhům patří:

- 9. květen jako společný evropský volební den,
- právo kandidovat ve volbách pro všechny Evropany starší 18 let,
- povinná volební prahová hodnota ve výši nejméně 3,5 % pro velké volební obvody s 60 a více mandáty,
- rovný přístup k volbám pro všechny občany, včetně občanů se zdravotním postižením, a možnost korespondenčního hlasování,
- povinná rovnost žen a mužů prostřednictvím „střídavých seznamů“ nebo kvót,
- právo občanů volit předsedu Komise v rámci systému vedoucích kandidátů („Spitzenkandidaten“) prostřednictvím celounijních kandidátních listin.

Došlo by ke zřízení nového Evropského volebního úřadu, který by na tento proces dohlížel a zajišťoval by dodržování nových pravidel.

Jak stanoví [článek 223 SFEU](#), legislativní podnět Parlamentu by musel být jednomyslně schválen Radou. Poté by se vrátil do Parlamentu, aby mu mohli poslanci EP udělit svůj souhlas. Následně by jej musely schválit všechny členské státy v souladu se svými příslušnými ústavními požadavky. Jednání s Radou budou zahájena, jakmile členské státy přijmou své postoje.

Návrh legislativního aktu nyní analyzuje Rada ve složení pro obecné záležitosti. První politická rozprava o návrhu [proběhla](#) dne 18. října 2022. Výhrady vznesené některými členskými státy se týkají návrhů celounijního volebního obvodu založeného na nadnárodních kandidátních listinách a prvků návrhu, které předpokládají harmonizaci volebního systému používaného při evropských volbách.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.5. EVROPSKÝ PARLAMENT: VZTAHY S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

Postup evropské integrace změnil roli vnitrostátních parlamentů. Mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty byly vytvořeny různé nástroje spolupráce, které mají zajistit efektivní demokratickou kontrolu evropského zákonodárství na všech úrovních. Tento trend byl posílen ustanoveními zavedenými Lisabonskou smlouvou.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 12 Smlouvy o Evropské unii (SEU), Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

CÍLE

A. Důvody ke spolupráci

Samotný proces evropské integrace zahrnuje přenesení některých pravomocí, které byly až dosud vykonávány vnitrostátními vládami, na společné orgány s rozhodovací pravomocí. Tím je omezena úloha vnitrostátních parlamentů jakožto zákonodárných, rozpočtových a kontrolních orgánů. Zatímco řadu pravomocí, které byly z úrovně jednotlivých států přeneseny na úroveň Evropské unie, původně vykonávala Rada, Evropský parlament postupně získal úlohu plnoprávního parlamentu.

- Vnitrostátní parlamenty postupem času začaly vnímat lepší kontrolu evropské činnosti svých vlád a sblížení s Parlamentem jakožto cestu, jak zvýšit svůj vliv na tvorbu politik EU a dosáhnout toho, aby byla EU budována na demokratických zásadách.
- Co se týče Parlamentu, ten obecně zastává názor, že intenzivní vztahy s vnitrostátními parlamenty pomohou posílit jeho legitimitu a přiblížit EU občanům.

B. Vývoj spolupráce

S postupem evropské integrace se zpočátku oslabovala úloha vnitrostátních parlamentů: Byly posíleny pravomoci EU a rozšířily se oblasti její působnosti, přičemž v Radě se stalo pravidlem hlasování kvalifikovanou většinou a byly posíleny také legislativní pravomoci Parlamentu.

Do roku 1979 byl Parlament s vnitrostátními parlamenty úzce propojen, neboť jeho členové byli současně poslanci vnitrostátních parlamentů, kteří byli těmito parlamenty jmenováni. Přímé volby do Parlamentu tyto vazby přerušily. V následujících deseti letech vztahy mezi parlamenty v podstatě ustaly. Nutnost tyto vztahy obnovit se projevila po roce 1989: byly navázány kontakty a byly učiněny pokusy o nahrazení původních organických vazeb. Maastrichtská smlouva napomohla dosažení tohoto cíle dvěma prohlášeními (č. 13 a č. 14), v nichž zejména stanovila, že:

- je třeba respektovat úlohu vnitrostátních parlamentů v rámci činnosti Evropské unie (parlamenty musejí být svými vládami „v dostatečném časovém předstihu“ informovány o evropských legislativních návrzích a účastnit se, je-li to nezbytné, společných konferencí),
- Parlament a vnitrostátní parlamenty musejí vzájemně spolupracovat na základě intenzivnějších kontaktů, výměny informací a pravidelných schůzek a vzájemně si poskytovat zázemí.

Dále vnitrostátní parlamenty postupně získaly kontrolní pravomoci nad činností svých vlád v evropských záležitostech, a to v důsledku ústavních reforem, vládních opatření, změn pracovních postupů a výkladů vnitrostátních ústavních pravidel, jak je stanovily ústavní soudy některých členských států. Významnou úlohu hrají v tomto vývoji a při spolupráci s Parlamentem jejich výbory pro evropské záležitosti.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů připojený k Amsterodamské smlouvě podporuje zvýšenou účast vnitrostátních parlamentů na činnostech Unie a stanoví za tímto účelem povinnost okamžitého předkládání dokumentů ke konzultaci a legislativních návrhů Komise vnitrostátním parlamentům, aby je mohly přezkoumat předtím, než o nich rozhodne Rada. Vnitrostátní parlamenty sehrály důležitou úlohu v průběhu jednání Konventu o budoucnosti Evropy (viz [1.1.4](#)), kde se jimi mimo jiné zabývala jedna z jedenácti pracovních skupin. V květnu 2006 Evropská komise schválila zaslání všech nových návrhů a diskusních dokumentů vnitrostátním parlamentům. S Lisabonskou smlouvou se tento „politický dialog“ stal pro Komisi právní povinností. Smlouva o fungování Evropské unie zaručuje vnitrostátním parlamentům větší právo na informace ze strany orgánů EU, které mají povinnost předávat jim všechny návrhy legislativních aktů, jakož i žádosti o přistoupení k EU. Lisabonská smlouva dále posílila úlohu vnitrostátních parlamentů tím, že je zapojila do postupů revidování Smluv a do mechanismů hodnocení provádění politik EU v oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Formalizovala také meziparlamentní spolupráci vnitrostátních parlamentů a Parlamentu v souladu s protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v EU.

Mimoto Lisabonská smlouva výrazně posílila úlohu vnitrostátních parlamentů v legislativním procesu EU tím, že zavedla systém včasného varování, což je systém, s jehož pomocí mohou vnitrostátní parlamenty sledovat dodržování zásady subsidiarity v legislativních návrzích (protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality). Vnitrostátní parlament může ve lhůtě osmi týdnů ode dne postoupení návrhu legislativního aktu zaslat předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Tento systém umožňuje, aby většina komor či jednokomorových parlamentů legislativní návrh zablokovala. Konečné rozhodnutí však přijímá legislativní orgán (Evropský parlament a Rada) (viz [1.2.2](#)). Tento mechanismus byl od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost využit třikrát: v květnu 2012 v souvislosti s [návrhem nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb \(„Monti II“\)](#)^[1], v říjnu 2013 v souvislosti s [návrhem nařízení Rady](#)

[1]COM(2012)0130.

[o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce](#)^[2] a v květnu 2016 v souvislosti s [návrhem přezkumu směrnice o vysílání pracovníků](#)^[3]. Vnitrostátní parlamenty mohou vyjadřovat znepokojení ohledně subsidiarity a aktivovat postup oranžové a žluté karty, jakmile je dosaženo potřebných prahových hodnot. Tato kontrola subsidiarity je ve výlučné pravomoci vnitrostátních parlamentů. Úloha regionálních parlamentů v tomto postupu je uvedena v článku 6 protokolu č. 2, který zní: „Je věcí vnitrostátního parlamentu nebo komory vnitrostátního parlamentu případně konzultovat regionální parlamenty, které mají normotvornou pravomoc.“ Připomínky obdržené přímo od regionálních parlamentů se proto podle Smluv nepovažují za připomínky vnitrostátních parlamentů ve věci subsidiarity. Jejich názory by měly zprostředkovávat vnitrostátní parlamenty. Pokud však Evropský parlament obdrží připomínku od regionálního parlamentu, předá se pro informaci příslušným útvarům, včetně výboru příslušného pro daný obsah, Výboru pro regionální rozvoj jakožto výboru odpovědnému za vztahy s regionálními orgány a výzkumným a dokumentačním službám. Smlouva dále přinesla nové články vymezující roli vnitrostátních parlamentů v nové institucionální struktuře Evropské unie (články 10 a 12 Smlouvy o EU).

Od začátku krize státního dluhu v Evropské unii v březnu 2010 se v důsledku úlohy vnitrostátních parlamentů zemí eurozóny při ratifikaci záchranných balíčků či při jejich úpravách ukázalo, jaký význam má úzká spolupráce a neustálá výměna informací mezi těmito parlamenty a Parlamentem. Článek 13 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jež vstoupila v platnost v lednu 2013, stanoví konkrétní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Parlamentem za účelem výkonu parlamentního dohledu v oblasti správy hospodářských a finančních záležitostí.

VÝSLEDKY: NÁSTROJE SPOLUPRÁCE

A. Konference předsedů parlamentních shromáždění Evropské unie

Po setkáních uspořádaných v letech 1963 a 1973 bylo v roce 1981 zavedeno pravidelné konání těchto konferencí. Setkávají se na nich předsedové vnitrostátních parlamentů a předseda Parlamentu a konají se každé dva roky. Jsou připravovány na schůzích generálních tajemníků a v jejich rámci se projednávají konkrétní otázky týkající se spolupráce mezi vnitrostátními parlamenty a Parlamentem. V posledních letech se předsedové scházeli každoročně. Od roku 1995 udržuje Parlament úzké vztahy rovněž s parlamenty přidružených a kandidátských zemí. Předsedové Parlamentu a těchto parlamentů se pravidelně setkávají, aby diskutovali o přístupových strategiích a dalších aktuálních otázkách.

B. Evropské středisko pro parlamentní výzkum a dokumentaci

Na „velké konferenci“ ve Vídni v roce 1977 bylo založeno Evropské středisko pro parlamentní výzkum a dokumentaci (CERDP). Toto středisko je sítí útvarů zabývajících se dokumentací a výzkumem, které úzce spolupracují v zájmu usnadnění přístupu k informacím (včetně vnitrostátních a evropských databází) a koordinují výzkum, aby zamezily zbytečnému zdvojení činností. Středisko také shrnuje a šíří výsledky výzkumu a vytvořilo rovněž internetové stránky, které mají zlepšit výměnu informací. Jeho adresář usnadňuje kontakt mezi výzkumnými odděleními členských parlamentů.

[2] [COM\(2013\)0534](#).

[3] [COM\(2016\)0128](#).

Správu střediska zajišťuje Parlament společně s Parlamentním shromážděním Rady Evropy. Středisko zahrnuje parlamenty členských států Evropské unie a členských států Rady Evropy a jeho služeb mohou také využít parlamenty zemí, které mají status pozorovatele v Parlamentním shromáždění Rady Evropy.

C. Konference parlamentů Společenství

Tato myšlenka byla konkrétně realizována v Římě v roce 1990 pod názvem „Evropské zasedání“. Konference měla 258 účastníků – 173 z vnitrostátních parlamentů a 85 z Evropského parlamentu a zabývala se tématy „budoucnost Společenství, dopady návrhů týkajících se hospodářské a měnové unie a politické unie, a zejména úloha vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu“. Další konference tohoto typu se od té doby již nekonaly.

D. Konference výborů pro evropské záležitosti – COSAC

Na této konferenci, jejíž myšlenka pochází od předsedy francouzského Národního shromáždění, se od roku 1989 každých šest měsíců setkávají výbory vnitrostátních parlamentů pro záležitosti EU a poslanci Evropského parlamentu. Na setkáních je každý parlament zastoupen šesti poslanci. Konferenci svolává parlament země, jež právě předsedá EU, a na její přípravě se podílí Parlament společně s parlamenty zemí „trojky“. Na každé konferenci se projednávají klíčová témata evropské integrace. COSAC není rozhodovacím, nýbrž spíše konzultačním a koordinačním orgánem a svá stanoviska přijímá na základě konsenzu. Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii výslovně stanoví, že konference COSAC může orgánům EU předložit jakýkoli příspěvek, který uzná za vhodný. Tyto příspěvky však nejsou pro vnitrostátní parlamenty nikterak závazné a nejsou jimi nijak dotčeny jejich postoje.

Na zasedáních konference COSAC se setkávají delegace vnitrostátních parlamentů, které vytvářejí panely zájmu týkající se evropských záležitostí a umožňují členům vnitrostátních parlamentů komunikovat se zástupci orgánů EU. Například [zasedání konference COSAC](#) konané v Bruselu v březnu 2024 a pořádané belgickým předsednictvím Rady zahrnovalo panely věnované genderové politice, strategické autonomii a stavu právního státu a demokracie v EU. Poslanci diskutovali s předsedou Soudního dvora Evropské unie Koenem Lenaertsem, který zdůraznil zvláštní odpovědnost za ochranu svobodných voleb, svobody tisku a solidarity mezi členskými státy.

E. Společné parlamentní schůze

Na základě zkušeností s Evropským konventem došli poslanci Parlamentu a vnitrostátních parlamentů k závěru, že za účelem řešení konkrétních problémů by bylo užitečné vytvořit stálý nástroj politické spolupráce. Od roku 2005 se tedy poslanci Evropského parlamentu a vnitrostátních parlamentů scházejí v rámci společných parlamentních schůzí, na nichž jednájí o důležitých tématech týkajících se rozhodovacího procesu parlamentů a upevňování orgánů a institucí Evropské unie.

F. Další nástroje spolupráce

Většina stálých výborů Parlamentu udržuje vztahy se svými vnitrostátními protějšky prostřednictvím bilaterálních nebo multilaterálních setkání a návštěv předsedů nebo zpravodajů.

Kontakty mezi politickými skupinami Parlamentu a příslušnými skupinami vnitrostátních parlamentů jsou rozvíjeny v různé míře, a to v závislosti na dané zemi či politické straně.

Administrativní spolupráce se rozvíjí zejména formou stáží v Parlamentu a výměn úředníků. Kanceláře většiny zástupců vnitrostátních parlamentů se nacházejí ve stejné budově Parlamentu, v níž sídlí i ředitelství pro vztahy s národními parlamenty. Stále důležitější je rovněž výměna informací o parlamentní činnosti, zejména činnosti legislativní, a to konkrétně díky moderním informačním technologiím, jako je síť IPEX, za podpory elektronické platformy pro výměnu údajů a pro komunikaci: [platformy pro meziparlamentní výměnu informací](#).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Dne 19. dubna 2018 Parlament přijal [usnesení o provádění ustanovení Smlouvy, která se týká vnitrostátních parlamentů](#)^[4], v němž zdůrazňuje, že vnitrostátní parlamenty aktivně přispívají k řádnému ústavnímu fungování Evropské unie, a zajišťují tedy větší pluralismus a demokratickou legitimitu. Dále uznává, že odpovědnost vlád jednotlivých členských států vůči vnitrostátním parlamentům je „úhelným kamenem role vnitrostátních parlamentních komor v Evropské unii“. I s vědomím toho, že od doby, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, je mechanismus včasného varování využíván jen zřídka, je Parlament přesvědčen, že by mohl být reformován ve stávajícím rámci stanoveném Smlouvou. V této souvislosti vyzývá Komisi, aby zavedla „technickou lhůtu pro oznámení“, a zajistila tak dodatečný časový prostor mezi datem, kdy vnitrostátní parlamenty obdrží návrhy legislativních aktů, a datem, k němuž začíná osmitýdenní lhůta. Mimoto Parlament podporuje, aby mohly vnitrostátní parlamenty předkládat Komisi konstruktivní návrhy s cílem pozitivně ovlivnit evropskou debatu a právo Komise jednat z vlastního podnětu. V usnesení také předkládá řadu návrhů, jejichž cílem je posílit stávající nástroje spolupráce mezi Parlamentem a vnitrostátními parlamenty.

Dne 17. ledna 2024 přijal Parlament [nové usnesení](#) o provádění ustanovení Smlouvy týkajících se vnitrostátních parlamentů^[5]. Parlament v něm vyzval členské státy, aby zajistily, že vnitrostátní parlamenty budou mít dostatečné zdroje, aby mohly plnit svou ústavní úlohu dohledu, a doporučil, aby vnitrostátní parlamenty účinněji využívaly platformu IPEX a zapojily své regionální parlamenty. Parlament rovněž vyzval k prodloužení stávající osmitýdenní lhůty pro předkládání odůvodněných stanovisek pro vnitrostátní parlamenty, neboť to ze své podstaty omezuje včasné monitorování dodržování zásady subsidiarity. Dále vyzval k zavedení systému „zelené karty“, v jehož rámci by alespoň jedna třetina vnitrostátních parlamentů mohla předkládat iniciativy, které by „pozitivním způsobem ovlivnily“ evropskou diskusi.

Ředitelství Evropského parlamentu pro vztahy s vnitrostátními parlamenty zveřejňuje každý rok zprávu o vztazích mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty v EU. Zpráva podává přehled o všech činnostech a vývoji meziparlamentní spolupráce s vnitrostátními parlamenty, do níž je zapojeno 39 vnitrostátních parlamentů a komor

[4] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. dubna 2018 o provádění ustanovení Smlouvy, která se týká vnitrostátních parlamentů, Úř. věst. C 390, 18.11.2019, s. 121.

[5] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. ledna 2024 o provádění ustanovení Smlouvy, která se týká vnitrostátních parlamentů (Přijaté texty, [P9_TA\(2024\)0023](#)).

z 27 členských států a Evropský parlament. Podle [výroční zprávy za rok 2022](#) byly hlavními tématy projednávanými na meziparlamentních setkáních v tomto roce bezpečnost a vnější činnost EU v reakci na válku na Ukrajině, oživení po pandemii COVID-19, stav právního státu v členských státech, nástroj NextGenerationEU a plány hospodářského oživení a výsledky Konference o budoucnosti Evropy.

Eeva Pavy / Alexandru-George Moş
05/2024

1.3.6. EVROPSKÁ RADA

Evropská rada, kterou tvoří hlavy států či předsedové vlád členských států, dává Evropské unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry. Jejím členem je i předseda Komise, avšak bez hlasovacího práva. V úvodu zasedání Evropské rady vystupuje s projevem také předseda Evropského parlamentu. Lisabonská smlouva učinila Evropskou radu jedním z orgánů Unie a zřídila funkci stálého předsedy.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 13, 15, 26, 27 a čl. 42 odst. 2 Smlouvy o EU.

HISTORICKÉ SOUVISLOSTI

Evropská rada má nyní podobu vrcholných schůzek, na nichž se setkávají hlavy států či předsedové vlád členských států EU. První takový „evropský summit“ se konal v Paříži v roce 1961. Od roku 1969 se tyto summity konají častěji.

Na summitu, který se konal v únoru 1974 v Paříži, bylo přijato rozhodnutí, že se tyto schůzky budou napříště konat pravidelně pod označením „Evropská rada“. Ta bude moci zaujímat obecný přístup k problémům evropské integrace a zajišťovat řádnou koordinaci činností Unie.

[Jednotný evropský akt](#) (1986) poprvé začlenil Evropskou radu do Smluv Společenství, určil její složení a stanovil, že se její zasedání budou konat dvakrát ročně.

Její úlohu v rámci institucionálního uspořádání Evropské unie formálně stvrdila [Maastrichtská smlouva](#) (1992).

Lisabonská smlouva (oficiálně Smlouva o Evropské unii) učinila v roce 2009 Evropskou radu plnohodnotným orgánem Evropské unie (článek 13 Smlouvy o EU) a stanovila, že Evropská rada „dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority“ (článek 15 Smlouvy o EU). Evropská rada a Rada Evropské unie (označovaná jen jako „Rada“) se dohodly, že budou společně využívat oddíl II rozpočtu EU (čl. 43 písm. b) finančního nařízení). Souhrnný rozpočet má proto pouze deset, nikoli jedenáct oddílů, ačkoli Evropská rada a Rada jsou samostatnými orgány.

ORGANIZACE

Evropská rada sdružuje hlavy států či předsedy vlád 27 členských států a předsedu Komise (čl. 15 odst. 2 Smlouvy o EU). Svolává ji její předseda. Jednání se účastní také vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Obecně platí, že na úvod jednání obvykle dostane slovo předseda Evropského parlamentu (čl. 235 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)).

Předsedu si volí Evropská rada sama, a to na dva a půl roku, přičemž jeho funkční období lze jednou prodloužit. Předseda Evropské rady zastupuje EU navenek. Úloha předsedy je stanovena v článku 15 SEU. Současný předseda Charles Michel zahájil

své první funkční období 1. prosince 2019 a byl znovu zvolen v březnu 2022 na druhé funkční období od 1. června 2022 do 30. listopadu 2024.

Evropská rada obvykle rozhoduje na základě konsensu, ale u řady důležitých jmenování rozhoduje kvalifikovanou většinou (především o jmenování svého předsedy, výběru kandidáta na předsedu Evropské komise a jmenování vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a prezidenta Evropské centrální banky).

Evropská rada v normálním případě zasedá čtyřikrát ročně. Od roku 2008 se schází častěji – bylo tomu tak zejména během finanční krize a následné dluhové krize eurozóny. V nedávné době pak Evropskou radu zaměstnávaly migrační toky a otázky vnitřní bezpečnosti.

Od roku 2016 se hlavy států a předsedové vlád scházejí ve složení „EU-27“, tj. bez Spojeného království. Nejprve šlo o neformální setkání před oficiálním oznámením Spojeného království o vystoupení z EU podle článku 50 Smlouvy o EU v březnu 2017. Po tomto oznámení se vedle obvyklých zasedání uskutečnilo několik oficiálních zasedání „Evropské rady (článek 50)“ ve složení EU-27.

Setkání členů Evropské rady mohou mít také podobu „mezivládních konferencí“. Jedná se o konference zástupců vlád členských států, které jsou svolávány, je-li třeba projednat a schválit změny Smluv EU. Než v roce 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, jednalo se o jediný možný postup pro provedení změny Smluv. Nyní se tento postup nazývá „řádný postup pro přijímání změn“. Mezivládní konference, svolaná předsedou Evropské rady, rozhoduje o změnách Smluv jednomyslně.

ÚLOHA

A. Místo v institucionálním systému EU

Článek 13 Smlouvy o EU stanoví, že Evropská rada je součástí „jednotného institucionálního rámce“ Unie. Evropská rada však není rozhodovacím orgánem v právním smyslu, spíše je zdrojem obecných politických podnětů. Rozhodnutí s právními důsledky pro Unii přijímá jen ve výjimečných případech (viz bod C.2 níže), ale má řadu institucionálních rozhodovacích pravomocí. Evropská rada je v současnosti oprávněna přijímat právně závazné akty, které lze napadnout u Soudního dvora, a žalovat ji lze i pro nečinnost (článek 265 SFEU).

Čl. 7 odst. 2 Smlouvy o EU dává Evropské radě pravomoc zahájit se souhlasem Parlamentu řízení o pozastavení práv členského státu z důvodu závažného porušení zásad EU.

B. Vztahy s ostatními orgány

Evropská rada přijímá rozhodnutí zcela nezávisle a ve většině případů k jejímu rozhodnutí není nutná iniciativa Komise ani spolupráce s Parlamentem.

Lisabonská smlouva však zachovává organizační propojení s Komisí, neboť její předseda je členem Evropské rady bez hlasovacího práva a diskuzí se účastní vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Evropská rada navíc často žádá Komisi o předložení zpráv pro účely přípravy jejích zasedání. Čl. 15 odst. 6 písm. d) Smlouvy o EU stanoví povinnost předsedy Evropské rady předkládat Parlamentu po každém zasedání zprávu. Předseda Evropské rady se každý měsíc

rovněž setkává s předsedou Parlamentu a s vedoucími představiteli politických skupin. V únoru 2011 tehdejší předseda odsouhlasil, že bude odpovídat na písemné otázky poslanců EP týkající se jeho politické činnosti. Parlament může nicméně rovněž uplatňovat neformální vliv, ať už prostřednictvím svého předsedy, který je přítomen na zasedáních Evropské rady či na schůzích předsedů stran příslušných evropských politických rodin, jež se konají před zasedáním Evropské rady, nebo prostřednictvím usnesení, jimiž reaguje na body programu zasedání Evropské rady, na výsledky těchto zasedání a na formální zprávy předkládané Evropskou radou.

Podle Lisabonské smlouvy se další součástí Evropské rady stal úřad vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který navrhuje a vykonává zahraniční politiku jménem Evropské rady. Předseda Evropské rady také zastupuje Unii navenek v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky, aniž jsou dotčeny pravomoci vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

C. Pravomoci

1. Institucionální

Evropská rada poskytuje Unii „nezbytné podněty pro její rozvoj“ a vymezuje její „obecné politické směry“ (čl. 15 odst. 1 Smlouvy o EU). Kvalifikovanou většinou rovněž rozhoduje o složení Rady a o časovém plánu rotujícího předsednictví.

2. Zahraniční a bezpečnostní politika ([5.1.1](#) a [5.1.2](#))

Evropská rada vymezuje zásady a obecné směry společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) a rozhoduje o společných strategiích pro její provádění (článek 26 Smlouvy o EU). Jednomyslně rozhoduje o tom, zda členským státům doporučí, aby postupně směřovaly k vymezení společné obranné politiky EU v souladu s čl. 42 odst. 2 Smlouvy o EU.

Pokud má některý členský stát z důležitých vnitropolitických důvodů v úmyslu postavit se proti přijetí rozhodnutí, může Rada na základě hlasování kvalifikovanou většinou rozhodnout o postoupení záležitosti Evropské radě k jednomyslnému rozhodnutí (čl. 31 odst. 2 SEU). Tým postup lze použít v případě, že se členský stát rozhodne využít v této oblasti posílené spolupráce (článek 20 SEU).

Konference o budoucnosti Evropy přijala doporučení občanů č. 21, aby EU zlepšila svou schopnost přijímat rychlá a účinná rozhodnutí, zejména přechodem od jednomyslného hlasování k hlasování kvalifikovanou většinou v oblasti SZBP a posílením úlohy vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Parlament ve svém [usnesení ze dne 9. června 2022 o výzvě ke svolání konventu k revizi Smluv](#) předložil Radě návrhy na změny Smluv řádným postupem pro přijímání změn stanoveným v článku 48 SEU. Jedním z klíčových návrhů bylo umožnit rozhodování v Radě kvalifikovanou většinou namísto jednomyslného hlasování v příslušných oblastech, jako je přijetí sankcí, a v případě mimořádné situace. Výbor EP pro ústavní záležitosti rovněž připravuje zprávu o provádění překlenovacích ustanovení ve Smlouvách EU (tj. ustanovení, která umožňují změnu legislativního postupu bez formální změny Smluv). Navrhuje, aby byla překlenovací ustanovení aktivována v některých prioritních oblastech, mezi jinými ve společné zahraniční a bezpečnostní politice.

3. Správa ekonomických záležitostí a víceletý finanční rámec (VFR) [\(1.4.3\)](#)

Když v roce 2009 vypukla krize státního dluhu, stala se zasedání Evropské rady a summitu eurozóny nejdůležitějšími instancemi, které se snažily řešit důsledky celosvětové bankovní krize. Některé členské státy obdržely balíčky finanční pomoci na základě dohod ad hoc nebo dočasných ujednání, o nichž nejprve rozhodli představitelé států a vlád a poté je ratifikovaly členské státy. Od roku 2012 je finanční pomoc poskytována prostřednictvím stálého Evropského mechanismu stability (EMS). Za aktivní účasti Komise, Parlamentu a Evropské centrální banky vypracovaly vlády členských států mezinárodní Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě, která vešla ve známost také jako „rozpočtový pakt“. Tato smlouva umožňuje přísnější kontrolu rozpočtových a socioekonomických politik členských států. To vyvolává další otázky ohledně úlohy Komise a Parlamentu v rámci hospodářské správy eurozóny.

Evropská rada rovněž hraje důležitou úlohu v evropském semestru. Na jarních zasedáních vydává politické pokyny pro směřování makroekonomických, fiskálních a strukturálních reforem a politik podporujících růst. Na červnových zasedáních schvaluje doporučení vyplývající z hodnocení národních programů reforem, která provádí Komise a projednává Rada.

Dále je zapojena do jednání o VFR, kde zásadním způsobem přispívá k dosažení politické dohody ohledně klíčových politických otázek obsažených v nařízení o víceletém finančním rámci, k nimž patří omezení výdajů, výdajové programy a financování (zdroje).

4. Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech [\(4.2.6\)](#) a [\(4.2.7\)](#)

Evropská rada na žádost člena Rady rozhodne, zda bude v této oblasti navázána posílená spolupráce (článek 20 SEU). Lisabonská smlouva zavedla několik dalších překlenovacích ustanovení, která Evropské radě umožňují změnit postup rozhodování v Radě z jednomyslného hlasování na většinové [\(1.2.4\)](#).

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

Evropská rada stanovila pětiletou strategickou agendu (2019–2024), v níž určila prioritní oblasti pro dlouhodobější činnost a zaměření EU. Kromě strategické agendy přijímá také krátkodobé pracovní programy, tzv. agendy lídrů, od nichž se odvíjejí témata pro nadcházející zasedání Evropské rady a pro mezinárodní summity. [Orientační agenda lídrů zveřejněná v únoru 2023](#) například stanoví orientační priority na období od ledna do července 2023, mezi něž patří zejména další podpora EU Ukrajině v reakci na ruskou útočnou válku, hospodářské záležitosti, zvyšování dlouhodobé konkurenceschopnosti v EU a strategická autonomie EU, mimo jiné v oblasti bezpečnosti a energetiky.

Přijetí strategické agendy na období 2024–2029 je plánováno na červen 2024. S cílem zahájit diskuzi již před červnovým zasedáním Evropské rady v roce 2023 navrhl předseda Evropské rady Charles Michel v [dopisu](#) čtyři hlavní oblasti jednání: upevnění hospodářské a sociální struktury EU (ekologizace a digitalizace, konkurenceschopnost, inovace a zdraví), řešení problémů v energetice, posílení bezpečnostních a obranných schopností EU a prohloubení vztahů s ostatními částmi světa. Kromě toho navrhl posílit celkový přístup EU k migraci.

A. Víceletý finanční rámec

Na [mimořádném zasedání Evropské rady konaném ve dnech 17.-21. července 2020](#) dospěli evropští lídři k dohodě o komplexním podpůrném balíčku v hodnotě 1 824,3 miliardy EUR. Balíček, který kombinuje víceletý finanční rámec (VFR) s mimořádným úsilím o oživení v rámci nástroje Next Generation EU, má Unii pomoci zotavit se z následků pandemie a současně podpořit investice do ekologické a digitální transformace.

Evropská rada na zasedání konaném dne [1. února 2024](#) dosáhla dohody o revizi VFR na období 2021–2027. Rada EU následně schválila tři legislativní akty, které mají posílit dlouhodobý rozpočet a řešit nové výzvy: akt s úpravami finančního rámce, akt o zřízení Nástroje pro Ukrajinu a akt o vytvoření Platformy strategických technologií pro Evropu (STEP).

B. Zahraniční a bezpečnostní politika

Od počátku devadesátých let 20. století je na summitech Evropské rady důležitým tématem zahraniční a bezpečnostní politika. Rozhodnutí, která jsou v této oblasti přijímána, se týkají zejména:

- mezinárodní bezpečnosti a boje proti terorismu,
- evropské politiky sousedství a vztahů s Ruskem,
- vztahů se zeměmi Středomoří a Blízkého východu.

Na zasedání v [Helsinkách ve dnech 10. a 11. prosince 1999](#) přijala Evropská rada rozhodnutí o posílení SZBP rozvojem vojenských a civilních kapacit krizového řízení.

Na [zasedání konaném ve dnech 22. a 23. června 2017](#) se Evropská rada shodla na zahájení stálé strukturované spolupráce (PESCO), jejímž cílem je posílit evropskou bezpečnost a obranu. Stálou strukturovanou spoluprací pak zavedlo rozhodnutí Rady ze dne 11. prosince 2017. Stálé strukturované spolupráce se účastní všechny členské státy EU s výjimkou Dánska a Malty. V jejím rámci existuje v současné době celkem 46 projektů.

Na již zmíněném mimořádném zasedání ve dnech 17. až 21. července 2020 Evropská rada rozhodla, že bude zřízen nový mimorozpočtový nástroj k financování opatření v oblasti bezpečnosti a obrany, tzv. Evropský mírový nástroj. Finanční strop nástroje na období 2021–2027 činí 5 miliard EUR. Bude financován mimo VFR z příspěvků členských států stanovených na základě hrubého národního důchodu (HND).

Na mimořádném zasedání ve dnech 30. a 31. května 2022 Evropská rada odsoudila ruskou válečnou agresi proti Ukrajině a schválila šestý balíček sankcí, který se vztahuje na surovou ropu a ropné produkty dodávané z Ruska do členských států. Byla ovšem zavedena dočasná výjimka pro surovou ropu přepravovanou ropovody. Evropští lídři vyzvali Radu EU, aby nové sankce vymezila a přijala co nejdříve.

V závěrech ze [zasedání Evropské rady ze dne 23. března 2023](#) se uvádí, že „Evropská unie stojí neochvějně a v plné míře po boku Ukrajiny“ a bude „Ukrajíně a jejímu lidu i nadále poskytovat významnou politickou, hospodářskou, vojenskou, finanční a humanitární podporu, a to tak dlouho, jak bude třeba“.

C. Rozšíření [\(5.5.1\)](#)

Evropská rada stanovovala podmínky pro každé kolo rozšíření Evropské unie. V Kodani položila v roce 1993 základy pro další vlnu přistoupení (tzv. kodaňská kritéria). Na zasedáních, jež se konala v následujících letech, vymezila kritéria pro přijímání nových členů a určila institucionální reformy, které je před přistoupením k EU třeba uskutečnit.

Na [zasedání Evropské rady v Kodani \(12. a 13. prosince 2002\)](#) bylo rozhodnuto o přistoupení České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska ke dni 1. května 2004. Rumunsko a Bulharsko vstoupily do Evropské unie 1. ledna 2007.

Na zasedání v Lucemburku dne 3. října 2005 schválila Rada rámec pro jednání s Chorvatskem a Tureckem o přistoupení k EU. Smlouva o přistoupení s Chorvatskem byla podepsána dne 9. prosince 2011 a k přistoupení došlo dne 1. července 2013.

Dne 14. prosince 2021 přijala Rada pro obecné záležitosti [závěry o procesu rozšíření, stabilizace a přidružení](#) Černé Hory, Srbska, Turecka, Republiky Severní Makedonie, Albánie, Bosny a Hercegoviny a Kosova, v nichž zhodnotila pokrok dosažený v každé z těchto kandidátských a potenciálních kandidátských zemí.

Dne 28. února 2022 podala žádost o členství v EU Ukrajina a Evropská rada jí status kandidátské země udělila [dne 23. června 2022](#). Současně vyzvala Komisi, aby informovala Radu o plnění podmínek uvedených ve stanovisku Komise k žádosti. Jakmile budou všechny podmínky zcela splněny, rozhodne Rada o dalších krocích.

V [závěrech z mimořádného zasedání dne 9. února 2023](#) Evropská rada ocenila „značné úsilí, které Ukrajina v posledních měsících vynakládá v zájmu splnění cílů, na nichž je založen její status kandidátské země pro členství v EU. Dále uvítala „reformní úsilí Ukrajiny v tak obtížné době“ a vybídla ji, aby „pokračovala v nastoupené cestě a splnila podmínky uvedené ve stanovisku Komise k její žádosti o členství a mohla se přiblížit k budoucímu členství v EU“.

[Evropská rada na zasedání konaném ve dnech 14. a 15. prosince 2023](#) rozhodla zahájit přístupová jednání s Ukrajinou a Moldavskou republikou a udělit Gruzii status kandidátské země za předpokladu, že budou učiněny příslušné kroky stanovené v doporučení Komise ze dne 8. listopadu 2023.

D. Vystoupení Spojeného království z Evropské unie

Dne 23. března 2018 přijala Evropská rada (podle článku 50 Smlouvy o EU) ve složení EU-27 pokyny pro rámec budoucích vztahů se Spojeným královstvím po brexitu. Podle těchto pokynů si EU přála, aby partnerství se Spojeným královstvím bylo co nejtěsnější a zahrnovalo mj. obchodní a ekonomickou spolupráci, bezpečnost a obranu.

Dne 17. října 2019 schválila Evropská rada ve složení EU-27 revidovanou dohodu o vystoupení Spojeného království a revidované politické prohlášení, na němž se téhož dne shodli vyjednavací EU a Spojeného království. Tato dohoda měla umožnit spořádaný odchod Spojeného království z Evropské unie.

Dne 29. října 2019 přijala Evropská rada na základě žádosti Spojeného království rozhodnutí o prodloužení období uvedeného v čl. 50 odst. 3 Smlouvy o EU do 31. ledna 2020 s cílem poskytnout více času na ratifikaci dohody o vystoupení. Dohoda o vystoupení vstoupila v platnost dne 31. ledna 2020. Znamenala konec

období podle článku 50 Smlouvy EU a začátek přechodného období, které trvalo do 31. prosince 2020. Spojené království již není členským státem EU, nýbrž třetí zemí.

E. Institucionální reformy

Na zasedání v Tampere (15. a 16. října 1999) rozhodla Evropská rada o vypracování Listiny základních práv Evropské unie ([4.1.2](#)). Na zasedání v Helsinkách (v prosinci 1999) pak svolala mezivládní konferenci pro přípravu Niceské smlouvy.

Na zasedání v Laekenu (14. a 15. prosince 2001) rozhodla Evropská rada o svolání Konventu o budoucnosti Evropy, který vypracoval Smlouvu o Ústavě pro Evropu, jež nakonec nevstoupila v platnost ([1.1.4](#)). Po dvou a půl letech institucionální stagnace přijala Evropská rada ve dnech 21. a 22. června 2007 podrobný mandát pro mezivládní konferenci, která vedla k podpisu Lisabonské smlouvy dne 13. prosince 2007. Tato smlouva vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009 ([1.1.5](#)). Dne 25. března 2011 přijala Evropská rada rozhodnutí, kterým se mění článek 136 a které umožnilo vytvořit v roce 2012 ESM.

Dne 28. června 2018 přijala Evropská rada [rozhodnutí o složení Evropského parlamentu](#), které členským státům umožnilo přijmout nezbytná opatření pro uspořádání voleb pro volební období 2019–2024^[1].

Nedávné krize, zejména pandemie COVID-19 a válka na Ukrajině, poukázaly na potřebu institucionálních reforem, které posílí schopnost EU včas a účinně reagovat na naléhavé situace.

Evropský parlament v [usnesení o výsledku Konference o budoucnosti Evropy](#) ze dne 4. května 2022 uvítal závěry a doporučení Konference, uznal, že [změny Smluv jsou nezbytné](#), a požádal svůj Výbor pro ústavní záležitosti, aby připravil návrhy na reformu Smluv EU prostřednictvím konventu v souladu s [článkem 48 SEU](#). Dne 9. června 2022 přijal Evropský parlament [usnesení o výzvě ke svolání konventu k revizi Smluv](#). Jedním z klíčových návrhů je reforma hlasovacích postupů a umožnění rozhodování v Radě kvalifikovanou většinou namísto jednomyslného hlasování v některých oblastech, jako je přijímání sankcí, využití překlenovacích ustanovení a v případě mimořádné situace. Dne 11. července 2023 Parlament přijal [usnesení](#) o uplatňování překlenovacích ustanovení obsažených ve Smlouvách EU a dne 22. listopadu 2023 [usnesení](#) o návrzích Evropského parlamentu na změnu Smluv, v němž Evropskou radu důrazně vyzval ke svolání konventu k revizi Smluv, která by modernizovala legislativní postupy.

Eva Pavy / Pablo Abril Marti
05/2024

[1] [Rozhodnutí Evropské rady \(EU\) 2018/937 ze dne 28. června 2018, kterým se stanoví složení Evropského parlamentu.](#)

1.3.7. RADA EVROPSKÉ UNIE

Rada společně s Evropským parlamentem přijímá v podobě nařízení a směrnic právní předpisy Evropské unie a připravuje rozhodnutí a právně nezávazná doporučení. V rozsahu svých pravomocí přijímá rozhodnutí prostou většinou, kvalifikovanou většinou, nebo jednomyslnou shodou v závislosti na právním základě předpisu, u nějž je nutný její souhlas.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

V rámci jednotného institucionálního rámce Evropské unie vykonává Rada pravomoci, které jí jsou svěřeny v článku 16 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a v článcích 237 až 243 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

ÚLOHA

A. Právní předpisy

Na základě návrhů předkládaných Komisí přijímá Rada právní předpisy Unie ve formě nařízení a směrnic, a to buď společně s Evropským parlamentem v souladu s článkem 294 SFEU (řádný legislativní postup), nebo sama po konzultaci s Parlamentem (viz [1.2.3](#)). Rada rovněž přijímá určitá rozhodnutí a vydává nezávazná doporučení (článek 288 SFEU) a usnesení. Rada a Parlament stanoví obecná pravidla pro výkon a provádění pravomocí svěřených Komisi nebo vyhrazených samotné Radě ([čl. 291 odst. 3 SFEU](#)).

B. Rozpočet

Rada je jednou ze dvou složek rozpočtového orgánu, přičemž druhou složkou je Evropský parlament. Společně přijímají rozpočet Evropské unie (viz [1.2.5](#)). Dále Rada zvláštním legislativním postupem a jednomyslně přijímá rozhodnutí o ustanoveních pro systém vlastních zdrojů Unie a pro víceletý finanční rámec (články 311 a 312 SFEU). V případě víceletého finančního rámce musí vyjádřit souhlas většina poslanců Parlamentu. Nejnovější rámec (2021–2027) přijal Parlament v listopadu 2020. Rada sdílí oddíl II rozpočtu EU (čl. 46 první pododstavec písm. b) [finančního nařízení EU](#)) s Evropskou radou, i když se jedná o dva různé orgány.

C. Další pravomoci

1. Mezinárodní dohody

Rada uzavírá mezinárodní dohody Unie, které vyjednává Komise a jež ve většině případů vyžadují souhlas Parlamentu ([článek 218 SFEU](#)).

2. Jmenování

Rada na základě rozhodnutí kvalifikovanou většinou (od uzavření Niceské smlouvy) jmenuje členy Účetního dvora, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Evropského výboru regionů.

3. Hospodářská politika

Rada zajišťuje koordinaci hospodářských politik členských států (článek 121 SFEU) a přijímá politická rozhodnutí v měnové oblasti, aniž jsou však dotčeny pravomoci Evropské centrální banky.

Zvláštní pravidla platí pro členy Euroskupiny: článek 137 SFEU stanoví, že „pravidla zasedání ministrů členských států, jejichž měnou je euro, jsou stanovena Protokolem o Euroskupině“. Článek 1 protokolu (č. 14) k SFEU stanoví, že „ministři členských států, jejichž měnou je euro, se spolu neformálně scházejí. Tato setkání se konají tak často, jak je třeba, aby mohli diskutovat o otázkách spojených se zvláštní odpovědností, kterou sdílejí v oblasti jednotné měny. Komise se setkání účastní. Evropská centrální banka je vyzvána k účasti na těchto setkáních, která připravují zástupci ministrů financí členských států, jejichž měnou je euro, a zástupci Komise.“ Článek 2 tohoto protokolu stanoví, že „ministři členských států, jejichž měnou je euro, volí na dva a půl roku většinou hlasů těchto členských států předsedu“. Ministři financí Euroskupiny se obvykle scházejí den před zasedáním Rady pro hospodářské a finanční věci.

Rada rovněž vykonává některé funkce správy ekonomických záležitostí v rámci evropského semestru. Na začátku cyklu, na podzim, prozkoumá na základě roční analýzy růstu zvláštní doporučení určená pro eurozónu. V červnu a červenci – poté, co je schválila Evropská rada, – přijme doporučení pro jednotlivé země.

Článek 136 SFEU byl změněn rozhodnutím Rady č. 2011/199/EU a vstoupil v platnost dne 1. května 2013 poté, co jej ratifikovaly všechny členské státy. Tvoří právní základ stabilizačních mechanismů, jako je Evropský mechanismus stability (viz [2.6.8](#)).

4. Společná zahraniční a bezpečnostní politika ([5.1.1](#)) a ([5.1.2](#))

Lisabonská smlouva dala EU, která nahradila Evropské společenství, právní subjektivitu. Tato nová smlouva rovněž zrušila strukturu o třech pilířích. Oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí se staly plnohodnotnými oblastmi činnosti Unie a ve většině případů podléhají řádnému legislativnímu postupu. Avšak co se týče zahraniční a bezpečnostní politiky, jedná Rada při přijímání společných postojů, určování společných činností a vypracovávání úmluv i nadále podle zvláštních předpisů.

Někdejší mechanismus trojky byl nahrazen novým systémem: Rada pro zahraniční věci je pod stálým vedením vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a nyní úzce spolupracuje s Komisí. Je jí nápomocen generální sekretariát Rady a Evropská služba pro vnější činnost.

ORGANIZACE

A. Složení

1. Členové

Rada se skládá z jednoho zástupce každého členského státu na ministerské úrovni „zmocněného zavazovat vládu tohoto členského státu“ (čl. 16 odst. 2 SEU).

2. Předsednictví

S výjimkou Rady pro zahraniční věci předsedá Radě zástupce členského státu, který vykonává předsednictví Unie: toto předsednictví se mění každých šest měsíců podle

pořadí, které určí Rada jednomyslným rozhodnutím (čl. 16 odst. 9 SEU). Předsednictví všech složení Rady, s výjimkou Rady pro zahraniční věci, zajišťují předem určené skupiny tří členských států vždy po dobu 18 měsíců, přičemž každý stát se postupně ujme předsednictví na dobu šesti měsíců.

V příštích pěti letech budou předsednictví vykonávána v následujícím pořadí: v roce 2023 Švédsko a Španělsko, v roce 2024 Belgie a Maďarsko, v roce 2025 Polsko a Dánsko, v roce 2026 Kypr a Irsko a v roce 2027 Litva a Řecko. Evropská rada je oprávněna pořadí předsednictví změnit (čl. 236 písm. b) SFEU).

3. Přípravné orgány

Práci Rady připravuje a úkoly, jimiž jej Rada pověří, plní Výbor stálých zástupců vlád členských států (COREPER) (článek 240 SFEU). Tomuto výboru předsedá zástupce členského státu, který vykonává předsednictví Rady ve složení pro obecné záležitosti, je zde tedy převzato rotující předsednictví. Politickému a bezpečnostnímu výboru, který sleduje vývoj mezinárodní situace v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky, však předsedá zástupce vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Výbor COREPER se schází každý týden a připravuje práci Rady a koordinuje činnost související se spolurozhodováním s Evropským parlamentem. Je rozdělen na dvě skupiny: COREPER I, složený ze zástupců stálých zástupců, připravuje práci v techničtějších oblastech, k nimž patří zemědělství, zaměstnanost, vzdělávání či životní prostředí; COREPER II se zabývá spíše záležitostmi „vysoké politiky“, kam patří především zahraniční věci, hospodářské a měnové záležitosti nebo spravedlnost a vnitřní věci. Výboru stálých zástupců asistuje při jeho přípravné práci přibližně desítky výborů a na sto specializovaných pracovních skupin.

B. Fungování

V závislosti na projednávané záležitosti přijímá Rada svá rozhodnutí prostou většinou, kvalifikovanou většinou, nebo jednomyslně (viz [1.2.3](#)) a ([1.2.4](#)). Jedná-li Rada jako tvůrce právních předpisů, jsou její zasedání přístupná veřejnosti (čl. 16 odst. 8 SFEU). Generální tajemník Rady je jmenován Radou v souladu s článkem 240 SFEU. Zasedání Rady se konají v Bruselu, ale i v Lucemburku (dubnová, červnová a říjnová zasedání). V současné době existuje deset složení Rady, z nichž tři zasedají pravidelně (obecné záležitosti, vnější vztahy a hospodářské a finanční věci (ECOFIN)).

1. Prostá většina

Prostá většina znamená, že rozhodnutí je přijato, převyšuje-li počet hlasů v jeho prospěch počet hlasů v jeho neprospěch. Každý členský stát disponuje jedním hlasem. Prosté většiny je proto dosaženo, jestliže pro návrh hlasuje 14 členů Rady. Pravidlo prosté většiny se použije v případě, že Smlouva nestanoví jinak (čl. 238 odst. 1 SFEU). Jedná se tedy o výchozí postup rozhodování. V praxi se však používá jen u malého počtu rozhodnutí: vnitřní nařízení Rady, organizace generálního sekretariátu Rady a předpisy, kterými se řídí výbory, stanovené ve Smlouvě.

2. Kvalifikovaná většina

a. Mechanismus

Hlasování kvalifikovanou většinou v Radě je upraveno v Lisabonské smlouvě, konkrétně v čl. 16 odst. 4 prvním pododstavci SEU. Podle tohoto článku je zapotřebí, aby pro návrh hlasovalo nejméně 55 % členů Rady, kteří představují alespoň 65 % obyvatelstva Unie. V praxi to znamená nejméně 15 členských států z 27. V případech, kdy návrh nepředkládá Komise ani vysoký představitel, se použije pravidlo tzv. posílené kvalifikované většiny. Podle tohoto pravidla je nutné, aby se pro návrh vyslovalo 72 % členů Rady (zahrnujících nejméně 20 z 27 členských států), kteří opět představují alespoň 65 % obyvatelstva Unie.

b. Oblast působnosti

Lisabonská smlouva opět rozšířila využití procesu rozhodování pomocí kvalifikované většiny. Hlasování kvalifikovanou většinou bylo zavedeno nebo rozšířeno u 68 právních základů a ve většině případů k tomu došlo společně se zavedením řádného legislativního postupu (včetně mnoha oblastí, které dříve patřily do třetího pilíře). Kvalifikovaná většina se rovněž používá u jmenování předsedy a členů Komise a členů Účetního dvora, Evropského hospodářského a sociálního výboru a Evropského výboru regionů (viz [1.2.3](#) a [1.2.4](#)).

3. Jednomyslnost

Jednomyslnost je Smlouvou vyžadována pouze u několika oblastí, jako je zdanění a sociální politika. Toto Lisabonská smlouva zachovala. Čl. 48 odst. 7 SEU obsahuje všeobecné překlenovací ustanovení uplatnitelné na všechny politiky EU, jež za určitých podmínek umožňuje odchýlit se od legislativních postupů, jež byly původně ve Smlouvách stanoveny. Rada tak může v některých záležitostech přijímat rozhodnutí kvalifikovanou většinou, a nikoli jednomyslně: překlenovací ustanovení umožňují přejít od zvláštního legislativního postupu k řádnému legislativnímu postupu a od jednomyslného hlasování k hlasování kvalifikovanou většinou. K aktivaci překlenovacího ustanovení je však stále nutné, aby bylo příslušné rozhodnutí jednomyslně přijato Radou nebo Evropskou radou. S aktivací tohoto ustanovení proto musí souhlasit všechny členské státy.

Ve svém [projevu o stavu Unie v roce 2018](#) oznámil předseda Komise Juncker komplexní přezkum překlenovacích ustanovení. V důsledku toho zveřejnila Komise doposud čtyři sdělení: o [společné zahraniční a bezpečnostní politice](#) (září 2018), [zdanění](#) (leden 2019), [energetice a klimatu](#) (duben 2019) a [sociální politice](#) (2019).

Obecně usiluje Rada o jednomyslnost, i v případech, kdy tak činit nemusí. Tato tendence vyplývá z „Lucemburského kompromisu“ přijatého v roce 1966, jímž byl ukončen konflikt mezi Francií a ostatními členskými státy, který spočíval v tom, že Francie u některých záležitostech odmítla přejít z jednomyslného hlasování na hlasování kvalifikovanou většinou. Znění kompromisu je následující: „Pokud jsou v případě rozhodnutí, která mají být přijata kvalifikovanou většinou na návrh Komise, v sázce zájmy jednoho nebo více partnerů, členové Rady se budou snažit nalézt v přiměřeném čase řešení, které bude moci být přijato všemi členy Rady, a budou navzájem respektovat své zájmy a zájmy Společenství“.

Podobné řešení bylo uplatněno i v roce 1994. Takzvaný „lóanninský kompromis“ chrání zájmy členských států, které nemají daleko k vytvoření blokační menšiny, a to tak, že pokud by tyto státy vyjádřily záměr nesouhlasit s přijetím rozhodnutí Rady kvalifikovanou většinou, učinila by Rada v rámci svých pravomocí vše pro to, aby v přiměřeném čase dosáhla řešení, jež uspokojí velkou většinu států.

Podle článku 48 SEU vyžaduje jakákoli revize zakládajících smluv jednomyslnost, což je považováno za jednu z hlavních překážek reformy Unie 27 členských států. Aby se s požadavkem jednomyslnosti vypořádaly, přistupují členské státy k uzavírání mezinárodních dohod mimo právní řád EU. Poprvé k tomu došlo v důsledku krize eura, kdy byly v roce 2012 přijaty [Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii \(rozpočtový pakt\)](#), [Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability \(ESM\)](#), a v roce 2014, kdy byla přijata [mezivládní dohoda o převádění a sdílení příspěvků do Jednotného fondu pro řešení krizí \(dohoda o SRF\)](#). Podle čl. 14 odst. 3 rozpočtového paktu se tento pakt použil ode dne svého vstupu v platnost jenom v těch členských státech, které jej ratifikovaly. Protože byla v jeho případě nutná ratifikace pouze 12 zeměmi eurozóny, bylo podmínkou pro jeho vstup v platnost schválení menšinou členských států.

V souvislosti s konferencí o budoucnosti Evropy a s pandemií COVID-19 navrhl Parlament ve svém [usnesení o koordinovaných opatřeních EU v boji proti pandemii COVID-19 a jejím následkům](#) „posílení pravomocí Unie v případech přeshraničního ohrožení zdraví“ a vyzval, aby bylo aktivováno „všeobecné překlenovací ustanovení, které usnadní proces rozhodování ve všech záležitostech, což by mohlo pomoci vyřešit problémy stávající zdravotní krize“. Ve svém [usnesení ze dne 9. června 2022 o výzvě ke svolání konventu k revizi Smluv](#) předložil Parlament Radě návrhy na změny Smluv řádným postupem pro přijímání změn stanoveným v článku 48 SEU. Navrhované změny by umožnily přijímat rozhodnutí v Radě v příslušných oblastech, např. při přijímání sankcí a v mimořádných situacích, kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti.

Ve svém [projevu na závěr Konference o budoucnosti Evropy](#) dne 9. května 2022 předsedkyně Komise Ursula von der Leyenová znovu potvrdila ochotu Komise realizovat návrhy, jež občané předloží za účelem překonání pátové situace, kterou vyvolává nutnost hlasovat jednomyslně. Podle Komise „je nyní na nás, abychom se vydali tou nejpřímější cestou, a to buď využitím všech možností, které máme v rámci Smluv, anebo i změnou Smluv, bude-li to nutné“. Dne 11. července 2023 přijal Parlament [usnesení o provádění překlenovacích ustanovení ve Smlouvách EU](#), v němž navrhuje, aby překlenovací ustanovení byla aktivována v některých prioritních oblastech politiky, zejména ve společné zahraniční a bezpečnostní politice, v energetické politice a v daňových záležitostech s environmentálním rozměrem.

V prosinci 2023 [připomněla](#) předsedkyně Komise, že její kabinet se zavázal k reformě Smluv. Ve [sdělení](#) ze dne 20. března 2024 však Komise tento postoj zmírnila a uvedla, že správu EU lze „rychle zlepšit plným využitím potenciálu stávajících Smluv“, přičemž poukázala na překážky bránící změně Smluv, které vyplývají z požadavku jednomyslnosti.

Eeva Pavy / Alexandru-George Moş

05/2024

1.3.8. EVROPSKÁ KOMISE

Komise je orgánem EU, který má monopol na podávání legislativních návrhů a rovněž disponuje významnými výkonnými pravomocemi v oblastech, jako je hospodářská soutěž nebo zahraniční obchod. Je hlavním výkonným orgánem Evropské unie a tvoří ji sbor komisařů, v němž je každý členský stát zastoupen jedním komisařem. Komise dohlíží na uplatňování právních předpisů Unie a dodržování Smluv členskými státy; předsedá rovněž výborům odpovědným za provádění právních předpisů Unie. Dřívější postup projednávání ve výborech byl nahrazen novými právními nástroji – prováděcími akty a akty v přenesené pravomoci.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Článek 17 [Smlouvy o Evropské unii](#) (SEU), články 234, 244 až 250, 290 a 291 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU) a [Smlouva o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství](#) (Smlouva o jednotných orgánech).

HISTORIE

Zpočátku mělo každé Společenství svůj vlastní výkonný orgán. Existovaly tedy: Vysoký úřad Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), založeného roku 1951, a Komise EHS a Euratomu, založených v roce 1957 Římskou smlouvou. Prostřednictvím Smlouvy o jednotných orgánech ze dne 8. dubna 1965 byly výkonné struktury ESUO, EHS a Euratomu (nejdůležitější byla Komise) a rozpočty těchto institucí sloučeny a vznikl jediný orgán – Komise Evropských společenství ([1.1.2](#)). Když v roce 2002 skončila platnost Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli, tj. 50 let po jejím založení, [bylo rozhodnuto](#), že majetek ESUO bude převeden na Komisi, která bude odpovědná za dokončení probíhajících činností, za správu majetku ESUO a za zajištění financování výzkumu v oblasti uhelného a ocelářského průmyslu.

SLOŽENÍ A PRÁVNÍ STATUS

A. Počet členů

Dlouho měl každý členský stát v Komisi alespoň jednoho, ale ne více než dva komisaře. Podle Lisabonské smlouvy měl od 1. listopadu 2014 počet členů Komise původně odpovídat dvěma třetinám počtu členských států. Současně byla zavedena jistá míra flexibility, která umožňuje, aby počet členů Komise stanovila Evropská rada (čl. 17 odst. 5 SEU). Evropská rada v roce 2009 rozhodla, že se Komise bude nadále skládat z počtu členů, který se rovná počtu členských států.

B. Způsob jmenování

Lisabonská smlouva stanoví, že Evropská rada – s přihlédnutím k evropským volbám a po náležitých konzultacích (stanovených v prohlášení k čl. 17 odst. 6 a 7 SEU, které je jako 11. prohlášení uvedeno v příloze Smlouvy) – navrhne kvalifikovanou většinou Parlamentu svého kandidáta na předsedu Komise. Předsedu volí Parlament většinou hlasů všech svých členů (čl. 17 odst. 7 SEU).

Rada Evropské unie (dále jen „Rada“), která se skládá z ministrů vlád jednotlivých zemí EU, přijímá kvalifikovanou většinou a po dohodě s kandidátem na předsedu seznam dalších kandidátů na členy Komise navržených členskými státy.

Předseda a ostatní členové Komise, včetně vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, jsou jako celek schváleni Parlamentem a následně na základě kvalifikované většiny jmenováni Evropskou radou, která se skládá z hlav států či předsedů vlád členských států EU.

Od vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost se délka mandátu členů Komise shoduje s pětiletým legislativním obdobím Parlamentu a lze ji prodloužit.

C. Odpovědnost

1. Osobní odpovědnost (článek 245 SFEU)

Členové Komise:

- vykonávají svou funkci zcela nezávisle v obecném zájmu Unie; především nevyžadují ani nepřijímají pokyny od žádné vlády ani jiného vnějšího subjektu,
- nevykonávají žádnou jinou výdělečnou ani nevýdělečnou profesionální činnost.

Komisaři mohou být odvoláni Soudním dvorem na žádost Rady nebo samotné Komise, pokud porušují některý z těchto závazků nebo dopustí-li se vážného pochybení (článek 247 SFEU).

2. Kolektivní odpovědnost

Komise je podle článku 234 SFEU kolektivně odpovědná Parlamentu. Jestliže Parlament vysloví Komisi nedůvěru, všichni její členové jsou povinni odstoupit, včetně vysokého představitele pro zahraniční a bezpečnostní politiku, pokud jde o jeho pravomoci v rámci Komise.

ORGANIZACE A ČINNOST

Komise vykonává činnost pod politickým vedením svého předsedy, který rozhoduje o její vnitřní organizaci. Předseda přiděluje členům Komise jednotlivé oblasti činnosti. Každý komisař nese odpovědnost za jednu konkrétní oblast politiky a řídí příslušné administrativní útvary. Se souhlasem sboru jmenuje předseda místopředsedy z řad komisařů. Vysoký představitel je automaticky i místopředsedou Komise. Člen Komise musí odstoupit, pokud jej k tomu vyzve předseda se souhlasem sboru komisařů.

Komise má k dispozici generální sekretariát sestávající z 33 generálních ředitelství, která vypracovávají, spravují a provádějí politiku, právní předpisy a financování EU. Kromě toho existuje 20 zvláštních oddělení (služeb a agentur), jež se zabývají horizontálními otázkami nebo záležitostmi ad hoc. Mezi ně patří Evropský úřad pro boj proti podvodům, právní služba, historické archivy, Úřad pro úřední tisky, Evropské centrum politické strategie a pracovní skupina podle článku 50 pro jednání se Spojeným královstvím. Existuje také šest výkonných agentur, jako je Výkonná agentura pro výzkum, které plní úkoly svěřené Komisí, ale mají vlastní právní subjektivitu. Až na několik výjimek přijímá Komise rozhodnutí prostou většinou (článek 250 SFEU).

Komise se schází každý týden k projednání politicky citlivých otázek a k přijetí návrhů, které je třeba dohodnout ústně, zatímco méně citlivé záležitosti jsou schvalovány

písemně. Opatření týkající se řízení nebo správy lze přijmout prostřednictvím zmocnění, kdy kolegium udělí jednomu ze svých členů oprávnění přijmout rozhodnutí jménem kolegia (to se týká zejména oblastí, jako jsou podpora v odvětví zemědělství nebo antidumpingová opatření), nebo prostřednictvím dalšího přenesení pravomoci na správní úroveň, zpravidla na generální ředitele.

PRAVOMOCI

A. Právo iniciativy

Komise má v legislativním procesu Unie takřka monopolní postavení (čl. 17 odst. 2 SEU). Vypracovává legislativní návrhy, které předkládá ke schválení dvěma orgánům s rozhodovací pravomocí: Parlamentu a Radě.

1. Plná iniciativa: právo předložit návrh

a. Legislativní iniciativa

Právo předložit návrh představuje úplné právo iniciativy. Toto právo je vždy výhradní a do určité míry závazné pro rozhodovací orgán, který bez návrhu nemůže přijmout rozhodnutí, přičemž jeho rozhodnutí musí z předloženého návrhu vždy vycházet.

Komise vypracovává a předkládá Radě a Parlamentu veškeré legislativní návrhy (návrhy nařízení nebo směrnic), které jsou nezbytné pro účely provádění Smluv ([1.2.3](#)).

b. Rozpočtová iniciativa

Komise vypracovává návrh rozpočtu, který předkládá Radě a Parlamentu ke schválení podle článku 314 SFEU ([1.2.5](#)). Každý orgán kromě Komise sestaví každý rok odhad svých příjmů a výdajů, který do 1. července předá Komisi (čl. 39 odst. 1 finančního nařízení). Subjekty zřízené podle Smluv, které mají právní subjektivitu a jsou příjemci příspěvků z rozpočtu, předávají odhady příjmů a výdajů Komisi do 31. ledna každého roku. Komise poté předloží odhady příjmů a výdajů agentur EU Parlamentu a Radě a pro každý subjekt EU navrhne výši příspěvku a počet zaměstnanců na další rozpočtový rok.

S ohledem na systém vlastních zdrojů EU přijímá Rada na návrh Komise (článek 17 SEU) po konzultaci s Parlamentem zvláštním legislativním postupem jednomyslně rozhodnutí o vlastních zdrojích. Na návrh Komise (čl. 17 odst. 2 SEU) je kdykoli možné zřídit nové kategorie vlastních zdrojů nebo zrušit stávající (čl. 311 odst. 3 SFEU). Rada na návrh Komise po konzultaci s Evropským parlamentem a Účetním dvorem rovněž určí podrobnosti a postup, kterými se rozpočtové příjmy dávají k dispozici Komisi (čl. 322 odst. 2 SFEU).

c. Vztahy se třetími zeměmi

Z pověření Rady odpovídá Komise v souladu s články 207 a 218 SFEU za vyjednávání mezinárodních dohod, které jsou následně předkládány Radě ke schválení. Komise jedná také o přistoupení k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 6 odst. 2 SEU). V oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky dohody vyjednává vysoký představitel EU pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Podle článku 50 SEU a čl. 218 odst. 3 SFEU Komise rovněž podává doporučení ohledně zahájení jednání o vystoupení z EU.

2. Omezená iniciativa: právo vydat doporučení nebo stanovisko

a. V kontextu hospodářské a měnové unie ([2.6.2](#))

Komise se podílí na řízení hospodářské a měnové unie (EMU). Předkládá Radě:

- doporučení k vypracování hlavních směrů hospodářské politiky členských států a varování v případě, že tyto politiky mohou být neslučitelné s pokyny (čl. 121 odst. 4 SFEU),
- návrhy, na jejich základě Rada posoudí, zda v určitém členském státě existuje nadměrný schodek (čl. 126 odst. 6 SFEU),
- doporučení o opatřeních, která má členský stát mimo eurozónu přijmout v případě, že se potýká s nerovnováhou své platební bilance, v souladu s článkem 143 SFEU,
- doporučení týkající se směnných kurzů mezi jednotnou měnou a dalšími měnami a doporučení týkající se obecných směrů politiky směnných kurzů podle článku 219 SFEU,
- hodnocení plánů politik jednotlivých členských států a předkládání návrhů doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru.

b. V rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky

V této oblasti byla řada pravomocí převedena z Komise na vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a na Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ). Komise však může vysokého představitele podpořit, předkládá-li Radě jakékoli rozhodnutí týkající se společné zahraniční a bezpečnostní politiky (článek 30 SEU). Vysoký představitel je současně místopředsedou Komise.

B. Pravomoc dohlížet na uplatňování práva Unie

Smlouvy Komisi ukládají povinnost zajistit, aby byly právní předpisy Unie řádně uplatňovány a rovněž aby byla prováděna rozhodnutí přijatá za tímto účelem (sekundární právo). Přísluší jí tak úloha chránit Smlouvy. Tuto úlohu vykonává zejména prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv s členskými státy podle článku 258 SFEU.

C. Prováděcí pravomoci

1. Pravomoci udělené Smlouvami

Hlavní pravomoci Komise jsou následující:

- plnění rozpočtu (čl. 17 odst. 1 SEU, článek 317 SFEU). Po přijetí rozpočtu poukazuje každý členský stát od 1. ledna následujícího rozpočtového roku [platby Evropské unii](#) prostřednictvím měsíčních příspěvků do rozpočtu EU, které jsou ukládány na bankovní účet vedený na jméno Evropské komise na vnitrostátním ministerstvu financí nebo v centrální bance,
- pravomoc povolovat členským státům přijetí ochranných opatření stanovených ve Smlouvách, a to zejména během přechodných období (např. článek 201 SFEU),
- vymáhání dodržování pravidel hospodářské soutěže v souladu s článkem 108 SFEU, zejména dohledem nad poskytováním státní podpory.

Komise rovněž odpovídá za řízení finančních prostředků, které pocházejí z rozpočtu EU a které jsou rozpočtem zaručeny, v rámci záchranných finančních balíčků pro řešení dluhové krize některých členských států. Dále má pravomoc změnit postup hlasování Rady guvernérů Evropského mechanismu stability z jednomyslného rozhodování na rozhodování zvláštní kvalifikovanou většinou (85 %), jestliže (společně s ECB) rozhodne, že by nepřijetí rozhodnutí o poskytnutí finanční pomoci ohrozilo hospodářskou a finanční udržitelnost eurozóny (čl. 4 odst. 4 Smlouvy o ESM) ([2.6.8](#)).

2. Pravomoci svěřené Parlamentem a Radou

V souladu s článkem 291 SFEU Komise vykonává pravomoci, které jsou jí svěřeny k provádění právních aktů přijatých Parlamentem a Radou.

Lisabonská smlouva zavedla nová „pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí“ (čl. 291 odst. 3 SFEU a nařízení (EU) č. 182/2011). Nahrazují předchozí mechanismy v rámci výborů dvěma novými nástroji – poradním postupem a přezkumným postupem. Formálně je zahrnuto právo Parlamentu a Rady na kontrolu a rovněž ustanovení o odvolacím řízení v případě sporu.

3. Akty v přenesené pravomoci

Lisabonská smlouva rovněž zavedla novou kategorii právních opatření stojících mezi legislativními a prováděcími akty. Tyto „nelegislativní akty v přenesené pravomoci“ (čl. 290 SFEU) jsou akty „s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“ (rovněž zvané „základní akty“). Parlament v zásadě požívá stejných práv dohledu jako Rada.

D. Regulatorní a poradní pravomoci

Smlouvy zřídka dávají Komisi plné regulatorní pravomoci. Jedním z příkladů je článek 106 SFEU, který Komisi zmocňuje k zajištění uplatňování pravidel Unie u veřejných podniků a podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu a k tomu, aby dle potřeby členským státům předkládala vhodné směrnice či rozhodnutí.

Smlouvy v mnoha případech dávají Komisi pravomoc vydávat doporučení nebo předkládat zprávy a stanoviska. Stanoví také povinnou konzultaci s Komisí při přijímání některých rozhodnutí, jako je např. rozhodnutí o přijímání nových členských států do Unie (článek 49 SEU). S Komisí jsou rovněž konzultovány zejména změny statutů dalších orgánů a institucí, například statut poslanců Evropského parlamentu, evropského veřejného ochránce práv a Soudního dvora.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Komise je hlavním partnerem Parlamentu v legislativních a rozpočtových záležitostech. Dohled Parlamentu nad pracovním programem Komise a jeho plněním je stále důležitější pro zajištění větší demokratické legitimacy správy EU. Návrh ročního rozpočtu je předkládán Parlamentu a Radě do 1. září roku, který předchází roku plnění rozpočtu (rok n-1). Komise tento návrh předá pro informaci také vnitrostátním parlamentům. Komise rovněž sestavuje vlastní odhady příjmů a výdajů, které

předkládá zvláště Parlamentu a Radě ke schválení. V souladu s článkem 319 SFEU má Parlament právo udělit Komisi absolutorium za plnění rozpočtu.

Rozhodnutí o vlastních zdrojích se přijímá zvláštním legislativním postupem (čl. 289 odst. 2 SFEU) na návrh Komise (čl. 311 odst. 2 SFEU) po **konzultaci s Parlamentem**. Vzhledem k tomu, že základní rozhodnutí o vlastních zdrojích se přijímá tímto postupem konzultace, příslušná prováděcí opatření (v souladu s čl. 291 odst. 2 SFEU) přijímá Rada se **souhlasem Parlamentu** na návrh Komise (čl. 311 odst. 3 SFEU).

Evropská komise a Evropský parlament by měli být v nepřetržitém kontaktu po celou dobu funkční období EP, včetně pravidelného strukturovaného dialogu s danými parlamentními výbory. Dialog mezi Komisí a Parlamentem zahrnuje [slyšení kandidátů na komisaře](#), následné přijetí [konkrétních závazků](#) v rámci těchto slyšení a [sledování plnění těchto závazků v polovině období](#).

Evropský parlament má podle Maastrichtské smlouvy, právo legislativní iniciativy, které mu umožňuje požádat Komisi o předložení návrhu. Tato ustanovení byla dále posílena Lisabonskou smlouvou. Evropský parlament může také do právních předpisů, které přijímá, vkládat ustanovení, kterými Evropské komisi uloží povinnost předkládat zprávy o provádění daného předpisu.

Někdy se stává, že Evropská komise požadavky Evropského parlamentu na předložení návrhů nesplní (např. [doporučení Evropského parlamentu Radě a Komisi ze dne 15. června 2023 v návaznosti na vyšetřování údajných porušení a nesprávného úředního postupu při uplatňování práva Unie v souvislosti s používáním špiónážního softwaru Pegasus a ekvivalentního špiónážního softwaru](#)), v jiných případech oddaluje předkládání důležitých zpráv o provádění (např. první zpráva o uplatňování a fungování směrnice o prosazování práva^[1]).

Řízení ve věci Schrems II vedlo ke zrušení prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2016/1250 o odpovídající úrovni ochrany poskytované dohodou mezi EU a USA o výměně údajů. Důvodem byly obavy z toho, že při transatlantické výměně údajů není ochrana občanů EU dostatečná. V reakci na to kritizoval Parlament skutečnost, že Komise kladla vztahy se Spojenými státy americkými před zájmy občanů EU, a ponechala tak ochranu práva EU jen na jednotlivých občanech^[2]. Navzdory této kritice a dalšímu [usnesení](#), ve kterém EP dospěl k závěru, že rámec EU a USA pro ochranu osobních údajů nezajišťuje zásadní rovnocennost úrovně ochrany. Komise přijala dne 10. července 2023 třetí [rozhodnutí](#) o odpovídající úrovni ochrany osobních údajů podle rámce EU–USA pro ochranu údajů.

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

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
04/2024

[1] Vogiatzoglou P. et al., „[Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#)“, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, prosinec 2022.

[2] [Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. května 2021 o rozsudku SDEU ze dne 16. července 2020 – Data Protection Commissioner v. Facebook Ireland Limited a Maximilian Schrems \(„Schrems II“\)](#), věc C-311/18, odstavec 38.

1.3.9. SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE

Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) je jedním ze sedmi orgánů EU. Skládá se ze dvou soudů: ze samotného [Soudního dvora](#) a z [Tribunálu](#). Vykonává soudní pravomoc Evropské unie. Tyto soudy zajišťují správný výklad a uplatňování primárního a sekundárního práva EU v Evropské unii. Ověřují zákonnost aktů orgánů EU a rozhodují o tom, zda členské státy dodržely povinnosti vyplývající z primárního a sekundárního práva. Soudní dvůr rovněž na žádost soudců členských států vykládá právo EU.

SOUDNÍ DVŮR

A. Právní základ

- Článek 19 [Smlouvy o Evropské unii](#) (Smlouva o EU), články 251 až 281 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (Smlouva o fungování EU), článek 136 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) a [Protokol \(č. 3\) o statutu Soudního dvora Evropské unie připojený ke Smlouvám \(dále jen „statut“\)](#).
- [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2019/629 ze dne 17. dubna 2019, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie](#).
- Rozpočet EU (oddíl 4).

B. Složení a statut

1. Složení

a. Počet členů (článek 19 Smlouvy o EU a článek 252 Smlouvy o fungování EU)

Jeden soudce z každého členského státu (27). Soudnímu dvoru je nápomocno jedenáct generálních advokátů. Soudci Soudního dvora volí ze svých řad předsedu a místopředsedu na tříleté funkční období s možností prodloužení.

b. Požadavky (článek 19 Smlouvy o EU a článek 253 Smlouvy o fungování EU)

- soudci a generální advokáti musí splňovat podmínky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí ve svém členském státě nebo být uznávanými znalci práva.
- musí také poskytovat veškeré záruky nezávislosti.

c. Postup jmenování (článek 253 Smlouvy o fungování EU)

Krátce před skončením funkčního období soudců a generálních advokátů přistoupí zástupci vlád členských států ke jmenování soudců nebo generálních advokátů Soudního dvora vzájemnou dohodou po konzultaci s výborem, který vydává stanovisko k vhodnosti kandidátů (článek 255 Smlouvy o fungování EU).

2. Povaha funkce

a. Délka funkčního období (článek 253 Smlouvy o fungování EU a statut)

Šest let. Částečná obměna probíhá každé tři roky, střídavě poloviny soudců a generálních advokátů. Soudci a generální advokáti, jejichž funkční období končí, mohou být jmenováni opakovaně.

b. Výsady a imunity (statut)

Soudci a generální advokáti jsou vyňati ze všech právních řízení. Pokud jde o úkony spojené s výkonem funkce, požívají této imunity i po skončení funkčního období. Funkce je může zbavit pouze Soudní dvůr, a to jednomyslným rozhodnutím.

c. Povinnosti (statut)

Soudci a generální advokáti:

- skládají před nástupem do funkce přísahu, v níž se zavazují k nezávislosti, nestrannosti a zachování důvěrnosti,
- nesmějí vykonávat žádnou politickou nebo správní funkci ani žádnou jinou profesionální činnost,
- zavazují se, že budou dodržovat povinnosti vyplývající z jejich funkce.

C. Organizace a fungování (článek 253 Smlouvy o fungování EU a statut)

1. Institucionální uspořádání

Statut musí být stanoven v samostatném protokolu připojeném ke Smlouvám (článek 281 Smlouvy o fungování EU). Soudní dvůr volí ze svého středu svého předsedu a místopředsedu na tříleté funkční období s možností prodloužení (článek 9a protokolu č. 3). Předseda řídí práci Soudního dvora a předsedá jednáním a poradám pléna a velkého senátu. Soudní dvůr jmenuje vedoucího své soudní kanceláře. Vedoucí soudní kanceláře je generálním tajemníkem orgánu a pod vedením předsedy Soudního dvora řídí jeho služby.

2. Fungování

Soudní dvůr přijímá svůj jednací řád, jenž musí být následně schválen Radou hlasující kvalifikovanou většinou. Soudní dvůr může zasedat v plénu za přítomnosti 27 soudců, ve velkém senátu s 15 soudci nebo v senátech o třech nebo pěti soudcích. Orgán je financován z rozpočtu EU, v němž má svůj vlastní zvláštní oddíl (oddíl 4).

D. Dosažené výsledky

Soudní dvůr se prokázal jako hybná síla evropského integračního procesu.

1. Obecná praxe

K chápání práva Evropského společenství jako nezávislého právního systému, který je nadřazen vnitrostátnímu právu, zásadně přispěl rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci *Costa v. ENEL*, který zavádí zásadu přednosti práva EU^[1]. Podobně v rozsudku ze dne 5. února 1963 ve věci *Van Gend & Loos* stanovil Soudní dvůr zásadu, že právo Společenství je přímo použitelné soudy členských států. Je třeba připomenout také

[1]Ziller J., *La primauté du droit de l'Union européenne (Přednost práva Evropské unie)*, generální ředitelství Evropského parlamentu pro vnitřní politiky, tematická sekce Občanská práva a ústavní záležitosti, Evropský parlament, květen 2022.

některá další významná rozhodnutí týkající se ochrany lidských práv, jako například rozsudek ze dne 14. května 1974 ve věci Nold, ve kterém Soudní dvůr mimo jiné rozhodl, že základní lidská práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, které prosazuje ([4.1.2](#)).

2. V konkrétních případech

- Právo usazování: rozsudek ze dne 8. dubna 1976 ve věci Royer, ve kterém Soudní dvůr potvrdil, že občan členského státu má právo pobývat na území jiného členského státu bez ohledu na to, zda má povolení k pobytu vydané přijímajícím státem.
- Volný pohyb zboží: rozsudek ze dne 20. února 1979 ve věci Cassis de Dijon, ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že každý výrobek legálně vyrobený a uvedený na trh v jednom členském státě musí být v zásadě povolen na trhu jakéhokoli jiného členského státu.
- Vnější pravomoc Společenství: rozsudek ze dne 31. března 1971 ve věci AETR (Evropská dohoda o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě), Komise v. Rada, který uznává pravomoc Společenství uzavírat mezinárodní dohody v oblastech, jež se řídí předpisy Společenství.
- Nedávné rozsudky, které členskými státy stanovily povinnost vyplatit náhradu škody, která vznikla tím, že státy neprovedly směrnice do vnitrostátního práva, nebo tak neučinily včas.
- Různé rozsudky vztahující se k sociálnímu zabezpečení a hospodářské soutěži.
- Judikatura týkající se porušování práva EU členskými státy, které má zásadní dopad na řádné fungování společného trhu.
- Ochrana údajů: rozsudky o „bezpečném přístavu“ ve věci [Schrems I](#) (2015) a o štítu EU-USA na ochranu soukromí ve věci [Schrems II](#) (2020), které zneplatnily [rozhodnutí Komise o odpovídající ochraně](#) týkající se USA s cílem chránit základní zásady evropského práva a zajistit důsledný soubor požadavků na ochranu údajů.

Jednou z největších zásluh Soudního dvora bylo stanovení zásady, že Smlouvy nesmějí být vykládány nepružně, ale musí na ně být nahlíženo s ohledem na stupeň integrace a jimi stanovené cíle. Tato zásada umožnila EU přijmout právní předpisy v některých oblastech, kde neexistují žádná zvláštní ustanovení Smluv, jako je například boj proti znečištění životního prostředí (v rozsudku ze dne 13. září 2005 (věc C-176/03) Soudní dvůr povolil EU stanovovat normy v oblasti trestního práva, pokud se jeví jako „nezbytné“ pro dosažení cíle vymezeného v oblasti ochrany životního prostředí).

V roce 2022 bylo Soudnímu dvoru předloženo 806 věcí, včetně 546 řízení o předběžné otázce, 37 přímých žalob a 209 kasačních opravných prostředků proti rozhodnutím Tribunálu. 808 věcí bylo vyřešeno, včetně 564 řízení o předběžné otázce, 36 přímých žalob a 196 kasačních opravných prostředků proti rozhodnutím Tribunálu. Nejvíce žádostí pocházelo z těchto států: Německo (98), Itálie (63), Bulharsko (43) a Španělsko (41). Průměrná délka řízení činila 16,4 měsíce^[2]. K 31. prosinci 2022 zůstávalo nerozhodnuto 1 111 případů.

[2] [SDEU, výroční zpráva za rok 2022](#).

TRIBUNÁL

A. Právní základ

Články 254 až 257 Smlouvy o fungování EU, článek 40 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) a hlava IV protokolu č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie připojeného ke Smlouvám.

B. Délka funkčního období a statut (článek 254 Smlouvy o fungování EU)

1. Složení

a. Počet (článek 19 Smlouvy o EU a článek 254 Smlouvy o fungování EU)

Článek 254 Smlouvy o fungování EU stanoví, že počet soudců Tribunálu stanoví statut Soudního dvora Evropské unie. [Článek 48 Protokolu \(č. 3\) o statutu ve znění pozměněného nařízení \(EU, Euratom\) 2016/1192 ze dne 6. července 2016](#) stanovil, že Tribunál se skládá ze dvou soudců z každého členského státu (v současnosti 54). Soudci jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států po konzultaci s výborem, který je odpovědný za vydání stanoviska k vhodnosti kandidátů na funkce soudce. Jejich funkční období je šestileté a lze ho prodloužit. Soudci mohou být povoláni, aby plnili úkoly generálního advokáta, neboť Tribunál na rozdíl od Soudního dvora nemá stálé generální advokáty.

b. Požadavky

Stejně jako u Soudního dvora (článek 19 Smlouvy o EU). Pro jmenování soudcem Tribunálu musí být kandidát způsobilý k výkonu vysokých soudních funkcí.

c. Postup jmenování

Stejný jako u Soudního dvora.

2. Povaha funkce

Stejná jako u Soudního dvora.

C. Organizace a fungování

Soudci ze svého středu jmenují na dobu tří let svého předsedu a na šestileté funkční období vedoucího soudní kanceláře, ačkoli Tribunál využívá pro své administrativní a jazykové požadavky služeb Soudního dvora.

Tribunál přijme po dohodě se Soudním dvorem svůj [jednací řád](#) (čl. 254 odst. 5 Smlouvy o fungování EU). Tribunál zasedá v senátech o třech nebo pěti soudcích. Zasedá v plénu, ve velkém senátu nebo v podobě samosoudce. Více než 80 % věcí předložených Tribunálu je projednáváno senátem o třech soudcích.

Podle nedávné změny protokolu č. 3 (článek 49a) je Tribunálu stejně jako Soudnímu dvoru nápomocen jeden nebo více generálních advokátů při vyřizování žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Soudci Tribunálu si proto ze svých řad zvolí generálního advokáta (generální advokáty) na období tří let (je možné jedno znovuzvolení).

Nedávné změny jednacího řádu Tribunálu (duben 2023) umožňují využívání videokonferencí během jednání (článek 107a jednacího řádu). Pozměňovací návrhy rovněž zavádějí pojem „pilotní případ“ (článek 71a jednacího řádu). Nastolí-li vícero

případů tu stejnou právní otázku a jsou-li splněny nezbytné podmínky, lze jednu z věcí označit za pilotní a ostatní přerušit.

Řízení o přímých žalobách podaných fyzickými nebo právníckými osobami, které jsou bezprostředně a osobně dotčeny, jakož i členskými státy proti aktům orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, a o přímých žalobách na náhradu škody způsobené orgány nebo jejich zaměstnanci lze podat k Tribunálu v prvním stupni. Proti rozhodnutím Tribunálu týkajících se výhradně právních otázek lze podat odvolání k Soudnímu dvoru. V průměru je odvolání podáno přibližně v 30 % rozhodnutí Tribunálu.

Parlament a Rada mohou zřídit specializované soudy připojené k Tribunálu, příslušné projednávat a rozhodovat v prvním stupni o některých kategoriích řízení nebo žalob ve zvláštních oblastech. Při zřizování těchto soudů jednájí Parlament a Rada řádným legislativním postupem.

V roce 2022 bylo Tribunálu předloženo 904 věcí, z nichž bylo o 858 rozhodnuto. Z toho 792 tvořily přímé žaloby (270 ve věci duševního a průmyslového vlastnictví, 76 ve věci státní podpory a hospodářské soutěže, 66 ve věci veřejné služby EU a 380 v jiných věcech). Strana, která není schopna nést náklady řízení, může požádat o bezplatnou právní pomoc (54 případů v roce 2022). Průměrná délka řízení činila 16,2 měsíce. K 31. prosinci 2022 zůstávalo nerozhodnuto 1 474 případů^[3].

BÝVALÝ SOUD PRO VEŘEJNOU SLUŽBU EVROPSKÉ UNIE

Úkolem Soudu pro veřejnou službu Evropské unie (zřízen v roce 2004) bylo rozhodovat o sporech mezi orgány EU a jejich pracovníky, pokud k tomu nebyl příslušný žádný vnitrostátní soud. V rámci obecného zvýšení celkového počtu soudců Soudního dvora byl Soud pro veřejnou službu dne 1. září 2016 zrušen a začleněn do Tribunálu, a to prostřednictvím [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2016/1192 ze dne 6. července 2016 o přenesení pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci na Tribunál](#). Věci, které nebyly Soudem pro veřejnou službu rozhodnuty k 31. srpnu 2016, byly předány Tribunálu s účinností od 1. září 2016. Tribunál pokračuje v projednávání těchto věcí v podobě, v jaké se nacházely k tomuto datu, přičemž procesní úkony přijaté bývalým Soudem pro veřejnou službu zůstávají v platnosti.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Již rozsudkem z roku 1990 ohledně věci předložené Parlamentem v rámci legislativního postupu pro přijetí opatření na ochranu lidského zdraví po nehodě v jaderné elektrárně v Černobyli udělil Soudní dvůr Evropskému parlamentu právo podávat k Soudnímu dvoru žaloby na neplatnost s cílem ochránit své výsady v rámci legislativního postupu.

Podle článku 257 Smlouvy o fungování EU mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem zřídit specializované soudy připojené k Tribunálu, příslušné rozhodovat v prvním stupni o některých kategoriích řízení nebo žalob ve zvláštních oblastech. Parlament a Rada jsou povinny rozhodovat formou nařízení buď na návrh Komise a po konzultaci se Soudním dvorem, nebo na žádost Soudního dvora a po konzultaci s Komisí.

[3]SDEU, výroční zpráva za rok 2022.

Podle článku 281 odst. 2 Smlouvy o fungování EU pozměňují Parlament a Rada řádným legislativním postupem [statut Soudního dvora Evropské unie](#) (formou nařízení Evropského parlamentu a Rady). Příkladem účasti Parlamentu je [vlastní návrh Soudního dvora ze dne 30. listopadu 2022](#) na změnu jeho statutu.

Evropský parlament je jedním z orgánů uvedených v článku 263 Smlouvy o fungování EU, které mohou (jako strana) podávat k Soudnímu dvoru žaloby.

Parlament si rovněž může vyžádat posudek Soudního dvora ohledně slučitelnosti zamýšlené mezinárodní dohody se Smlouvami (čl. 218 odst. 11 SFEU). Je-li posudek Soudního dvora odmítavý, nemůže zamýšlená dohoda vstoupit v platnost, pokud nedojde ke změně dohody nebo ke změně Smluv. Např. v červenci 2019 si tak Parlament vyžádal posudek k otázce, zda je návrh na přistoupení EU k Úmluvě Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí (Istanbulská úmluva) v souladu se Smlouvami ([posudek 1/19](#)).

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nyní vhodnost kandidátů na funkce soudce nebo generálního advokáta nejprve hodnotí výbor složený ze sedmi osob, z nichž jednu navrhuje Evropský parlament (čl. 255 odst. 2 Smlouvy o fungování EU a článek 128 jednacího řádu Parlamentu) prostřednictvím [usnesení](#) přijatého na plenárním zasedání.

V souladu s čl. 3 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) 2015/2422 předložil Soudní dvůr dne 21. prosince 2020 [zprávu o fungování Tribunálu, kterou vypracoval externí poradce](#). Čl. 3 odst. 1 nařízení (EU, Euratom) 2015/2422 mj. požaduje, aby se tato zpráva zaměřovala zejména na efektivnost Tribunálu, nezbytnost a účinnost navýšení počtu soudců na 56, využití a účinnost zdrojů a zřizování dalších specializovaných senátů nebo další strukturální změny.

Dne 19. září 2023 přijal Výbor pro právní záležitosti [návrh zprávy o návrhu, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie](#). Cílem tohoto návrhu je přenést pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách v řadě konkrétních oblastí ze Soudního dvora na Tribunál a rozšířit požadavek na získání povolení k odvolání v případech opravných prostředků proti určitým rozhodnutím Tribunálu. Dne 11. dubna 2024 Rada akt po prvním čtení v Parlamentu přijala. V dohodnutém znění jsou ustanovení týkající se volby stálých generálních advokátů Tribunálem na dobu tří let.

Alexandru-George Moș / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.10. PRAVOMOCI SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE

Soudní dvůr Evropské unie se skládá ze dvou soudů – samotného Soudního dvora a Tribunálu, a umožňuje různé prostředky právní nápravy, jak je upřesňují článek 19 [Smlouvy o Evropské unii](#) (SEU), články 251–281 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU), článek 136 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) a Protokol (č. 3) o statutu Soudního dvora Evropské unie připojený ke Smlouvám.

SOUDNÍ DVŮR

A. Přímé řízení vedené proti členskému státu nebo orgánu, instituci nebo jinému subjektu Evropské unie.

Soudní dvůr rozhoduje v řízeních o žalobách proti státům nebo orgánům či institucím za nesplnění povinností, které pro ně vyplývají z práva EU.

1. Žaloby proti členskému státu pro nesplnění povinnosti

Tyto žaloby podává:

- buď Komise poté, co proběhlo předběžné řízení (článek 258 SFEU), v jehož rámci měl členský stát možnost se k věci vyjádřit, a Komise vydala odůvodněné stanovisko ([1.3.8](#)),
- nebo jiný členský stát poté, co věc předložil Komisi (článek 259 SFEU).

Úloha Soudního dvora:

- potvrdit, že členský stát nesplnil své povinnosti; v tomto případě je daný stát povinen neprodleně přijmout opatření ukončující příslušné porušování práva Unie.
- shledá-li Soudní dvůr, poté, co Komise podá další žalobu, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení peněžní pokuty (pevné paušální částky nebo penále), jejichž výši určí Soudní dvůr na základě návrhu Komise (článek 260 SFEU).

2. Žaloba na neplatnost a žaloba na nečinnost proti orgánům a institucím EU

Věc: případy, kdy žalobce usiluje o zrušení opatření, které je v rozporu s právem EU (neplatnost: článek 263 SFEU) nebo případy porušení práva EU, kdy orgán, instituce nebo jiný subjekt nejednaly, byť měly (článek 265 SFEU).

Postoupení: žaloby mohou podat členské státy, samy orgány nebo jakákoli fyzická či právnická osoba, pokud se žaloba týká opatření jim určených (zejména nařízení, směrnice nebo rozhodnutí) přijatých orgánem, institucí nebo jiným subjektem EU.

Úloha Soudního dvora: Soudní dvůr prohlásí akt za neplatný anebo konstatuje, že došlo k porušení povinnosti jednat. Dotyčný orgán je poté povinen přijmout nezbytná opatření vyplývající z rozsudku Soudního dvora (článek 266 SFEU).

3. Další přímé žaloby

Vzhledem k tomu, že Tribunál má pravomoc rozhodovat o všech žalobách v prvním stupni uvedených v člancích 263, 265, 268, 270 a 272 SFEU, Soudnímu dvoru se podávají pouze žaloby proti rozhodnutím Komise ukládajícím sankce podnikům (článek 261), jakož i žaloby stanovené ve [statutu Soudního dvora](#) (ve znění naposledy pozměněného [nařízení \(EU, Euratom\) 2019/629 ze dne 17. dubna 2019](#)). Článek 51 statutu Soudního dvora stanovil, že odchylně od pravidla obsaženého v čl. 256 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie je Soudní dvůr příslušný rozhodovat o žalobách uvedených v člancích 263 a 265 Smlouvy o fungování Evropské unie podaných členským státem proti:

- aktu nebo nečinnosti Evropského parlamentu nebo Rady nebo obou těchto orgánů jednajících společně, kromě:
 - rozhodnutí přijatých Radou podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie,
 - aktů Rady přijatých podle nařízení Rady týkajícího se opatření na ochranu obchodu ve smyslu článku 207 Smlouvy o fungování Evropské unie,
 - aktů Rady, kterými Rada vykonává prováděcí pravomoci v souladu s čl. 291 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie,
- aktu nebo nečinnosti Komise podle čl. 331 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Dále je Soudní dvůr příslušný rozhodovat o žalobách uvedených v týchž člancích podaných orgánem Unie proti aktu nebo nečinnosti Evropského parlamentu, Rady, obou těchto orgánů jednajících společně nebo Komise nebo podaných orgánem Unie proti aktu nebo nečinnosti Evropské centrální banky.

B. Nepřímá žaloba: otázka platnosti vznesená u vnitrostátního soudu (článek 267 SFEU – rozhodnutí o předběžné otázce)

Pokud to případ vyžaduje, právo EU obvykle uplatňují samy vnitrostátní soudy. Vystane-li však před vnitrostátním soudem otázka týkající se výkladu tohoto práva, může daný soud požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce. Pokud se jedná o soud poslední instance, má povinnost se s danou otázkou na Soudní dvůr obrátit. Vnitrostátní soud předkládá otázku(y) ohledně výkladu nebo platnosti ustanovení práva EU, obvykle ve formě soudního rozhodnutí, v souladu s vnitrostátními procesními předpisy. Ve svém rozsudku ze dne 11. prosince 2018 ve věci C-493/17 ([Weiss](#)) však Soudní dvůr rozhodl, že „musí odmítnout vydat rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem, pokud je zjevné, že žádaný výklad nebo žádané posouzení platnosti unijní normy nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny“. Soudní kancelář oznámí žádost účastníkům vnitrostátního řízení, jakož i členským státům a orgánům Evropské unie. Ty mají poté dva měsíce na předložení písemných vyjádření Soudnímu dvoru.

C. Pravomoc soudu druhé instance

Soudní dvůr má pravomoc přezkoumávat opravné prostředky proti rozsudkům a rozhodnutím Tribunálu týkající se výhradně právních otázek. Opravné prostředky nemají odkladný účinek.

Je-li odvolání uznáno za přípustné a opodstatněné, Soudní dvůr zruší rozhodnutí Tribunálu a rozhodne ve věci sám, jinak musí vrátit věc zpět Tribunálu, který je vázán rozhodnutím Soudního dvora.

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

Soudní dvůr prokázal, že je velmi důležitým faktorem – někteří jej dokonce označují za hybnou sílu – evropské integrace.

A. Obecně

V rozsudku ze dne 5. února 1963 ve věci [Van Gend & Loos](#) stanovil Soudní dvůr zásadu, že právo Společenství je přímo použitelné soudy členských států. K vymezení práva Společenství jako nezávislého právního systému, který je nadřazen vnitrostátnímu právu, obdobně zásadně přispěl rozsudek ze dne 15. července 1964 ve věci 6-64 ([Costa v E.N.E.L.](#)). Soudní dvůr vždy požadoval, aby mu byla svěřena konečná pravomoc při určování vztahu mezi unijním a vnitrostátním právem. V přelomových věcech Van Gend & Loos a Costa v. E.N.E.L. Soudní dvůr vypracoval základní zásady přednosti práva EU. Podle těchto zásad má právo EU absolutní přednost před vnitrostátním právem a vnitrostátní soudy musí tuto přednost zohledňovat ve svých rozhodnutích. Ve svém rozsudku ze dne 17. prosince 1970 ve věci 11-70 ([Internationale Handelsgesellschaft](#)) Soudní dvůr rozhodl, že unijní právo má přednost i ve vztahu k základním právům zaručeným ústavami členských států. V bodu 3 odůvodnění rozsudku Soudní dvůr uvedl, že „Na platnost opatření Společenství nebo na jeho účinky uvnitř členského státu nemůže mít vliv, že je namítáno porušení základních práv formulovaných ústavou členského státu nebo zásad určité vnitrostátní ústavní struktury“. Soudní dvůr tyto doktríny potvrdil v pozdějších věcech (viz věc 106/77, [Simmenthal](#) (1978), věc 149/79, [Komise v. Belgie](#) (1980), věci C-46/93 a C-48/93, [Brasserie du Pêcheur a Factortame II](#) (1996), věc C-473/93, [Komise v. Lucembursko](#) (1996), věc C-213/07, [Michaniki](#) (2008)). V této judikatuře Soudní dvůr vypracoval výkladové nástroje, které mají soudům členských států poskytnout určitý prostor pro uvážení a brát jejich zájmy vážně. Soudní dvůr rovněž někdy implicitně upravuje svou vlastní judikaturu s cílem zohlednit obavy soudů členských států. V nejznámějším z těchto případů Soudní dvůr vypracoval judikaturu v oblasti základních práv pod tlakem soudů členských států: po založení Evropských společenství se Soudní dvůr nejprve postavil proti začlenění základních práv do právního řádu ES (věc 36/59, [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft](#) (1960)). Když se však ústavní soudy členských států stavěly k tomuto postoji negativně, změnil Soudní dvůr směr. Před vydáním rozsudků německého Spolkového ústavního soudu a italského Ústavního soudu Soudní dvůr ve věci [Internationale Handelsgesellschaft](#) rozhodl, že základní práva „tvoří nedílnou součást obecných právních zásad“.

B. V konkrétních případech

- Ochrany lidských práv se rovněž týká rozsudek ze dne 14. května 1974 ve věci [Nold Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Komise Evropských společenství](#), ve kterém Soudní dvůr mimo jiné rozhodl, že základní lidská práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje (4.1.1).
- Volný pohyb zboží: rozsudek ze dne 20. února 1979 ve věci [Cassis de Dijon](#), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že každý výrobek legálně vyrobený a uvedený na trh v jednom členském státě musí být v zásadě povolen na trhu jakéhokoli jiného členského státu.
- Volný pohyb osob: rozsudek ze dne 15. prosince 1995 ve věci C-415/93 [Bosman](#) upřesnil, že profesionální sport je hospodářskou činností, jejímuž výkonu nemohou bránit předpisy fotbalových federací, jimiž se řídí přestup hráčů nebo omezuje počet státních příslušníků jiných členských států.
- Vnější pravomoc Společenství: rozsudek ze dne 31. března 1971 ve věci 22-70 [Komise v. Rada](#), který uznal pravomoc Společenství uzavírat mezinárodní dohody v oblastech, v nichž Společenství přijalo společná pravidla.
- Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 19. listopadu 1991 ve věcech C-6/90 a C-9/90 ([Francovich a další](#)) vypracoval další základní pojem: odpovědnost členského státu vůči fyzickým osobám za škody, které jim tento členský stát způsobil tím, že neuvedl ustanovení vnitrostátního práva do souladu se směrnicí nebo tak neučinil včas.
- Různé rozsudky týkající se sociálního zabezpečení (věc 43-75, [Defrenne](#) z roku 1976 týkající se stejného odměňování žen a mužů) a zdraví a bezpečnosti pracovníků (věc C-173/99, [BECTU](#) z roku 2001).

Pokud jde o zásadu proporcionality, Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 16. června 2015 (věc C-62/14, [Gauweiler a další](#)) rozhodl, že podle ustálené judikatury Soudního dvora zásada proporcionality vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné. Orgány a instituce EU proto musí zvážit různé dotčené zájmy tak, aby se zabránilo nevýhodám, které jsou zjevně nepřiměřené sledovaným cílům (věc C-493/17 (Weiss), odstavec 93). Jednou z největších zásluh Soudního dvora bylo stanovení zásady, že Smlouvy nesmějí být vykládány nepružně, ale musí na ně být nahlíženo s ohledem na stupeň integrace a jimi stanovené cíle. Tato zásada umožnila Evropské unii přijmout právní předpisy v některých oblastech, kde neexistují žádná zvláštní ustanovení Smluv, jako je například boj proti znečištění životního prostředí: v rozsudku ve věci C-176/03 [Komise v. Rada](#) ze dne 13. září 2005 Soudní dvůr potvrdil možnost Evropské unie stanovovat normy v oblasti trestního práva, pokud se jeví jako „nezbytné“ pro dosažení cíle vymezeného v oblasti ochrany životního prostředí.

[Justiční síť Evropské unie](#) vznikla z podnětu předsedy Soudního dvora a předsedů ústavních a nejvyšších soudů členských států EU u příležitosti 60. výročí podpisu Římských smluv v roce 2017.

Jejím cílem je podporovat výměnu informací o judikatuře mezi zúčastněnými vnitrostátními soudy a Soudním dvorem. Na stránkách s omezeným přístupem zveřejňují zúčastněné vnitrostátní soudy a Soudní dvůr informace o své judikatuře týkající se práva EU, o záležitostech, které vnitrostátní soudy postoupily Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce, a o sděleních a studiích.

Platforma pro spolupráci (JNEU), která je dostupná ve všech jazycích EU, shromažďuje práci soudců Soudního dvora Evropské unie a vnitrostátních soudců během jejich soudních činností. Soudci mají přístup k nástroji, který jim umožňuje zpřístupňovat svou judikaturu, výzkum a analýzu svým protějškům, a sdílet tak poznatky a zlepšovat účinnost.

Platforma má v současnosti více než 2 000 uživatelů v ústavních a nejvyšších soudech členských států.

TRIBUNÁL ([1.3.9](#))

A. Příslušnost Tribunálu (článek 256 SFEU)

Soudní dvůr Evropské unie se skládá z dvou soudů – samotného [Soudního dvora](#) a [Tribunálu](#). Jelikož Soudní dvůr má výlučnou pravomoc rozhodovat o žalobách mezi orgány a žalobách podaných členským státem proti Evropskému parlamentu nebo Radě, Tribunál je příslušný rozhodovat v prvním stupni ve všech ostatních žalobách tohoto druhu, zejména o žalobách podaných fyzickými osobami a žalobách podaných členským státem proti Komisi.

SFEU stanoví, že Tribunál je příslušný rozhodovat v prvním stupni ve věcech uvedených v člancích 263, 265, 268, 270 a 272 SFEU, zejména v oblastech uvedených níže, pokud se nejedná o žaloby podané členskými státy, orgány EU nebo Evropskou centrální bankou, neboť tyto případy spadají do výlučné pravomoci Soudního dvora (článek 51 statutu Soudního dvora EU):

- žaloby na neplatnost aktů orgánů, institucí nebo jiných subjektů EU nebo na nečinnost podané proti orgánům fyzickými nebo právníckými osobami (články 263 a 265 SFEU),
- žaloby podané členskými státy proti Komisi,
- žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU ve zvláštních oblastech (článek 50b statutu),
- žaloby o náhradu škody způsobenou orgány, institucemi nebo jinými subjekty EU či jejich zaměstnanci (článek 268 SFEU),
- spory týkající se smluv uzavřených Unií nebo jejím jménem, které výslovně svěřují pravomoc rozhodovat Tribunálu (článek 272 SFEU),
- žaloby týkající se duševního vlastnictví podané proti Úřadu Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO) a proti Odrůdovému úřadu Společenství,
- spory mezi Unií a jejími zaměstnanci, včetně sporů mezi každým orgánem, institucí nebo jiným subjektem na jedné straně a jejich zaměstnanci na straně druhé.

Statut může rozšířit příslušnost Tribunálu na další oblasti.

Proti rozhodnutím Tribunálu vydaným v prvním stupni je obecně možné podat opravný prostředek k Soudnímu dvoru, ale pouze v souvislosti s právními otázkami.

B. Rozhodnutí o předběžné otázce

Tribunál je příslušný rozhodovat o předběžných otázkách (článek 267 SFEU) v oblastech určených statutem (čl. 256 odst. 3 SFEU). V dubnu 2024 byla do statutu vložena nová ustanovení (článek 50b) a [Tribunál má nyní pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách v konkrétních případech](#). Přenesení části pravomoci rozhodovat o předběžných otázkách na Tribunál by mělo Soudnímu dvoru umožnit věnovat více času a prostředků přezkumu nejdůležitějších žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

C. Pravomoc pro opravné prostředky

Proti rozhodnutím Tribunálu lze do dvou měsíců podat opravný prostředek k Soudnímu dvoru; tento prostředek se však omezuje na právní otázky.

SOUD PRO VEŘEJNOU SLUŽBU EVROPSKÉ UNIE

Dne 1. září 2016 byly spory mezi Unií a jejími zaměstnanci přeneseny na Tribunál ([1.3.9](#)), což vedlo k rozpuštění Soudu pro veřejnou službu Evropské unie zřízeného v roce 2004. [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2016/1192](#) ze dne 6. července 2016 o přenesení pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci na Tribunál tudíž zrušilo rozhodnutí Rady 2004/752/ES, Euratom, o zřízení Soudu pro veřejnou službu Evropské unie. Věci, které nebyly Soudem pro veřejnou službu rozhodnuty, byly předány Tribunálu, který pokračuje v projednávání těchto věcí v podobě, jak je k tomuto datu nalezne, přičemž zůstávají v platnosti procesní úkony přijaté původním Soudem pro veřejnou službu.

Pro opravné prostředky, u nichž dne 1. září 2016, kdy byla jurisdikce přenesena, dosud probíhalo řízení, nebo které byly k Soudu pro veřejnou službu podány po uvedeném datu, byl zaveden přechodný režim. Tribunálu je v souvislosti s takovými opravnými prostředky přenechána pravomoc vést slyšení a rozhodovat. Články 9 až 12 přílohy I statutu Soudního dvora se tedy musí při dotčených řízeních i nadále uplatňovat.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Podle článku 257 Smlouvy o fungování EU mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem zřídit specializované soudy připojené k Tribunálu, příslušné rozhodovat v prvním stupni o některých kategoriích žalob ve zvláštních oblastech. Parlament a Rada jsou povinny rozhodovat formou nařízení buď na návrh Komise a po konzultaci se Soudním dvorem, nebo na žádost Soudního dvora a po konzultaci s Komisí.

Podle článku 281 Smlouvy o fungování EU je [statut Soudního dvora Evropské unie](#) stanoven zvláštním protokolem, [Protokolem č. 3](#), přičemž Parlament a Rada [mohou řádným legislativním postupem změnit jeho ustanovení](#). [Žádost o změnu Protokolu č. 3 od Soudního dvora](#) přezkoumaly [Parlament a Rada nedávno](#).

Evropský parlament je jedním z orgánů uvedených v článku 263 Smlouvy o fungování EU, které mohou (jako strana) podávat k Soudnímu dvoru žaloby.

Parlament si rovněž může vyžádat posudek Soudního dvora ohledně slučitelnosti navrhované mezinárodní dohody se Smlouvami, a to na základě čl. 218 odst. 11 SFEU. Je-li posudek Soudního dvora negativní, nesmí navrhovaná dohoda vstoupit v platnost, aniž by byla pozměněna nebo byly revidovány Smlouvy.

Alexandru-George Moş / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
05/2024

1.3.11. EVROPSKÁ CENTRÁLNÍ BANKA (ECB)

Evropská centrální banka (ECB) je ústředním orgánem hospodářské a měnové unie a od 1. ledna 1999 odpovídá za provádění měnové politiky v rámci eurozóny. ECB a centrální banky členských států EU tvoří dohromady Evropský systém centrálních bank (ESCB). Prvořadým cílem ESCB je udržovat cenovou stabilitu. Od roku 2014 je ECB odpovědná za zvláštní úkoly týkající se politik obezřetnostního dohledu nad úvěrovými institucemi v rámci tzv. jednotného mechanismu dohledu.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Články 3 a 13 Smlouvy o Evropské unii (SEU).
- Čl. 3 odst. 1 písm. c), člancích 119, 123, 127 až 134, 138 až 144, 219 a 282 až 284 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
- Protokol (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank (ESCB) a Evropské centrální banky (ECB), protokol (č. 16) o některých ustanoveních týkajících se Dánska, které jsou připojeny ke Smlouvě o Evropské unii (SEU) a Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU).
- Nařízení Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (nařízení o jednotném mechanismu dohledu).
- Nařízení (EU) č. 806/2014 Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků (nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí).

ORGANIZACE A FUNGOVÁNÍ

Podle Smluv patří mezi hlavní úkoly ECB řízení měnové politiky v eurozóně. Nařízení o jednotném mechanismu dohledu dále svěřilo ECB od listopadu 2014 určité funkce v oblasti dohledu nad úvěrovými institucemi.

A. Měnová funkce

Evropský systém centrálních bank (ESCB) tvoří Evropská centrální banka (ECB) a centrální banky všech členských států, včetně těch, které nepřijaly euro. Eurosystém se naopak skládá z ECB a centrálních bank těch členských států, jejichž měnou je euro. SFEU odkazuje častěji na ESCB než na Eurosystém, neboť Smlouva vychází z předpokladu, že všechny členské státy postupně přijmou euro. Na státy, které ještě euro nepřijaly (na základě výjimky nebo trvalé výjimky), se některá ustanovení Smlouvy týkající se ESCB neuplatňují a obecné odkazy Smlouvy na ESCB se tedy v praxi týkají především Eurosystému. Nezávislost ECB je zakotvena v článku 130 SFEU: „Při výkonu pravomocí a plnění úkolů a povinností svěřených jim Smlouvami a statutem ESCB a ECB nesmějí Evropská centrální banka, žádná národní centrální banka ani žádný člen

jejich rozhodovacích orgánů vyžadovat ani přijímat pokyny od orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie, od žádné vlády členského státu ani od jakéhokoli jiného subjektu“.

1. Rozhodovací orgány

Rozhodovacími orgány ECB jsou Rada guvernérů, Výkonná rada a Generální rada. ESCB je řízen rozhodovacími orgány ECB.

a. Rada guvernérů

Rada guvernérů ECB se skládá z členů Výkonné rady ECB a z guvernérů národních centrálních bank členských států, jejichž měnou je euro. Určuje měnovou politiku a stanoví pokyny nezbytné k jejímu provádění. Rada guvernérů přijímá jednací řád ECB, vykonává poradní funkce a přijímá rozhodnutí o způsobu zastoupení ESCB v oblasti mezinárodní spolupráce. Rada guvernérů může rovněž přenést určité pravomoci na Výkonnou radu. Rada guvernérů se obvykle schází dvakrát měsíčně a má měsíční rotační systém hlasovacích práv. Guvernéri z prvních pěti zemí s největšími ekonomikami a finančními sektory se dělí o čtyři hlasovací práva. Ostatních 15 zemí se dělí o 11 hlasovacích práv. Kromě guvernérů národních centrálních bank mají členové Výkonné rady ECB stálá hlasovací práva.

b. Výkonná rada

Výkonná rada sestává z prezidenta, viceprezidenta a čtyř dalších členů, které kvalifikovanou většinou jmenuje Evropská Rada na doporučení Rady, po konzultaci s Parlamentem a Radou guvernérů. Jejich funkční období je šestileté a nelze ho prodloužit. Výkonná rada odpovídá za běžné záležitosti a každodenní provoz ECB. Provádí měnovou politiku v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími přijatými Radou guvernérů. Rovněž poskytuje pokyny národním centrálním bankám a připravuje zasedání Rady guvernérů.

c. Generální rada

Generální rada je třetím rozhodovacím orgánem ECB, avšak pouze dokud existují členské státy EU, které dosud nezavedly euro. Je složena z prezidenta a viceprezidenta ECB a z guvernérů národních centrálních bank všech členských států EU. Ostatní členové Výkonné rady se mohou účastnit zasedání Generální rady, nemají však hlasovací práva.

2. Cíle a úkoly

Podle čl. 127 odst. 1 SFEU je prvořadým cílem ESCB udržovat cenovou stabilitu. Aniž je tento cíl dotčen, podporuje ESCB rovněž obecné hospodářské politiky Unie s cílem přispět k dosažení cílů Unie, které jsou vymezeny v článku 3 SEU. ESCB jedná ve shodě se zásadami stanovenými v článku 119 SFEU a v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou hospodářskou soutěží. ESCB má tyto základní úkoly: definuje a provádí měnovou politiku Unie; provádí devizové operace v souladu s článkem 219 SFEU; drží a spravuje oficiální devizové rezervy členských států a podporuje hladké fungování platebních systémů.

3. Pravomoci a nástroje

ECB má výlučné právo povolovat vydávání eurobankovek. Členské státy mohou vydávat euromince, objem jejich emise však vyžaduje schválení Evropskou centrální bankou (článek 128 SFEU). ECB přijímá nařízení a rozhodnutí nezbytná k plnění úkolů

svěřených ESCB Smlouvou a statutem ECB. Mimo to také vydává doporučení a zaujímá stanoviska (článek 132 SFEU). ECB musí být konzultována ohledně všech návrhů aktů EU v oblasti její působnosti a vnitrostátními orgány ohledně všech návrhů právních předpisů v oblasti její působnosti (čl. 127 odst. 4 SFEU). Může předkládat stanoviska ke všem záležitostem, které jsou s ní konzultovány. ECB je také konzultována v souvislosti s rozhodnutími, která stanoví společné postoje, a opatřeními pro zajištění jednotného zastoupení eurozóny v mezinárodních finančních institucích (článek 138 SFEU). Ve spolupráci s národními centrálními bankami shromažďuje ECB nezbytné statistické informace buď od příslušných vnitrostátních orgánů, nebo přímo od hospodářských subjektů (článek 5 statutu ECB). Ve statutu ECB jsou uvedeny různé nástroje, které může ECB použít s cílem plnit své měnové funkce. ECB a národní centrální banky mohou otevírat účty úvěrovým institucím, veřejnoprávním subjektům a jiným účastníkům trhu a jako zajištění přijímat aktiva. ECB může provádět operace na volném trhu a úvěrové operace a vyžadovat minimální rezervy. Rada guvernérů může rovněž dvoutřetinovou většinou hlasů rozhodnout o použití jiných nástrojů měnové kontroly. Článek 123 SFEU však zakazuje měnové financování a stanoví limity na využívání nástrojů měnové politiky. Pro zajištění účinných a spolehlivých zúčtovacích a platebních mechanismů může ECB poskytovat infrastrukturu a zavádět politiky v oblasti dohledu. ECB rovněž může navazovat vztahy s centrálními bankami a finančními institucemi v jiných zemích a s mezinárodními organizacemi.

4. Členské státy, na které se vztahuje výjimka a trvalá výjimka na zavedení eura

V článcích 139 až 144 SFEU jsou uvedena zvláštní ustanovení pro členské státy, které mají podle Smlouvy povinnost přijmout euro, ale zatím nesplňují podmínky, aby tak mohly učinit („členské státy, na které se vztahuje výjimka“). Některá ustanovení Smlouvy se na tyto členské státy nepoužijí, např. cíle a úkoly ESCB (čl. 127 odst. 1 až 3 a odst. 5 SFEU) a vydávání euromincí (článek 128 SFEU). Dánsku byla udělena trvalá výjimka ze zavedení eura, a proto není povinno připojit se k eurozóně, jak je stanoveno v protokolu č. 16 připojenému ke SFEU.

B. Funkce v oblasti dohledu

Od listopadu 2014 zodpovídá ECB za dohled nad všemi úvěrovými institucemi v členských státech, které se podílejí na jednotném mechanismu dohledu (SSM), a to buď přímo v největších bankách, nebo nepřímo v případě jiných úvěrových institucí. Úzce v této funkci spolupracuje s dalšími subjekty v Evropském systému finančního dohledu. Jednotný mechanismus dohledu tvoří ECB a příslušné vnitrostátní orgány členských států eurozóny. Příslušné orgány členských států, které nejsou členy eurozóny, se rovněž mohou podílet na jednotném mechanismu dohledu. ECB přímo dohlíží na největší bankovní instituce, zatímco vnitrostátní orgány dohledu nadále kontrolují ostatní banky.

1. Rada dohledu

Rada dohledu ECB se skládá z předsedy, místopředsedy, čtyř zástupců ECB (jejich úkoly nemusí být přímo spojeny s měnovou funkcí ECB) a jednoho zástupce vnitrostátního příslušného orgánu v každém členském státě, který se účastní jednotného mechanismu dohledu. Evropský parlament musí schválit návrh ECB na jmenování předsedy a místopředsedy. Rada dohledu přijímá rozhodnutí prostou většinou. Je vnitřním orgánem, jehož úkolem je plánování, příprava a výkon kontrolních

funkcí, které jsou svěřeny ECB. Připravuje návrhy rozhodnutí v oblasti dohledu a předkládá je Radě guvernérů. Ta jsou přijata, pokud je Rada guvernérů ve stanovené lhůtě nezamítne. Pokud zúčastněný členský stát, který není členem eurozóny, nesouhlasí s návrhem rozhodnutí Rady dohledu, uplatní se zvláštní postup a dotčený členský stát může dokonce požádat o ukončení úzké spolupráce.

2. Cíle a úkoly

Jako orgán bankovního dohledu plní ECB mimo jiné tyto úkoly: udělování a odebrání povolení pro úvěrové instituce, zajišťování plnění obezřetnostních požadavků, provádění kontrol v rámci dohledu a účast na doplňkovém dozoru nad finančními konglomeráty. Zabývá se rovněž systémovými a makrobezpečnostními riziky.

3. Pravomoci a nástroje

Aby mohla ECB plnit svou úlohu v oblasti dohledu, má pravomoci v oblasti vyšetřování (vymáhání informací, provádění obecných vyšetřování či kontrol na místě) a zvláštní pravomoci dohledu (např. udělování povolení úvěrovým institucím). ECB má dále pravomoc uvalovat správní sankce. Může rovněž vyžadovat, aby měly úvěrové instituce vyšší kapitálové rezervy.

C. Další funkce

Evropské centrální bance jsou prostřednictvím dalších právních základů svěřeny také jiné úkoly. Smlouva o zřízení Evropského mechanismu stability (ESM) (v platnosti od září 2012) zřídila ESM jakožto mezinárodní finanční instituci a svěřila ECB určité úkoly v souvislosti s poskytováním finanční pomoci – zejména posuzování a analýzu. V souladu se zakládajícími nařízeními Evropské rady pro systémová rizika (ESRB), která zodpovídá za makrobezpečnostní dohled nad finančním systémem v rámci Evropské unie, zajišťuje ECB sekretariát pro ESRB a prezident ECB je rovněž předsedou ESRB. ECB plní poradní úlohu při hodnocení plánů řešení krize úvěrových institucí podle směrnice o ozdravných postupech a řešení krize bank a podle nařízení o jednotném mechanismu pro řešení krizí. V rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí ECB posuzuje, zda je úvěrová instituce v úpadku nebo je u ní úpadek pravděpodobný, a informuje o tom Komisi a Jednotný výbor pro řešení krizí.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Prezident ECB informuje Parlament o měnových záležitostech v rámci čtvrtletního měnového dialogu. ECB rovněž připravuje výroční zprávu o měnové politice, kterou předkládá Parlamentu. Parlament přijímá k této výroční zprávě usnesení. Poslanci EP mohou ECB klást otázky k písemnému zodpovězení. V červnu 2023 uzavřela Evropská centrální banka s Evropským parlamentem [dohodu ve formě výměny dopisů](#), která tuto praxi a další neformální kontakty týkající se fungování centrálních bank formalizovala. Parlament je rovněž konzultován během [postupu jmenování členů Výkonné rady ECB](#).

Novým úkolům ECB v oblasti dohledu odpovídají dodatečné požadavky v oblasti odpovědnosti podle nařízení o jednotném mechanismu dohledu. Související praktické otázky se řídí interinstitucionální dohodou mezi Parlamentem a ECB. Mezi opatření v oblasti odpovědnosti patří i vystoupení předsedy Rady dohledu před příslušným výborem – Hospodářským a měnovým výborem, kde zodpovídá otázky Parlamentu,

a pořádání důvěrných ústních jednání s předsedou a místopředsedou příslušného výboru, pokud o to požádají. ECB kromě toho připravuje výroční zprávu o dohledu, kterou předseda Rady dohledu předkládá Parlamentu.

Giacomo Loi / Maja Sabol
04/2024

1.3.12. ÚČETNÍ DVŮR

Evropský účetní dvůr (EÚD) má na starosti kontrolu finančních prostředků Evropské unie. Jako externí auditor EU přispívá ke zlepšování finančního řízení EU a jedná jako nezávislý ochránce finančních zájmů občanů Unie.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Články 285 až 287 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (viz zejména hlava XIV o externím auditu a udělení absolutoria).

STRUKTURA

A. Členové

1. Počet

Po jednom členu z každého členského státu, v zásadě tedy 27 (Niceská smlouva formalizovala obecně uznávaný postup).

2. Požadavky

Členové musí:

- ve svých zemích působit v externích auditorských orgánech nebo mít z těchto orgánů předchozí pracovní zkušenost nebo mít pro tuto funkci zvláštní kvalifikaci,
- poskytovat veškeré záruky nezávislosti.

3. Postup jmenování

Členové jsou jmenováni:

- Radou, která rozhoduje kvalifikovanou většinou,
- na základě doporučení všech členských států, přičemž každý stát navrhne svého kandidáta,
- po konzultaci s Evropským parlamentem.

B. Funkční období

1. Délka

Délka mandátu je šest let s možností prodloužení.

2. Právní postavení

Na členy Účetního dvora se vztahují tytéž výsady a imunity jako na soudce Soudního dvora.

3. Povinnosti

Členové musí „svou funkci vykonávat zcela nezávisle“. To znamená:

- nesmějí vyžadovat ani přijímat pokyny od žádného vnějšího zdroje,
- musí se zdržet jakéhokoli jednání neslučitelného s povahou jejich funkce,
- nesmějí vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou profesionální činnost,
- pokud tyto podmínky poruší, Soudní dvůr je může odvolat z funkce.

C. Organizace

Kolegium volí z řad svých členů předsedu na tříleté funkční období s možností prodloužení.

Dvůr sestává z pěti senátů, které jsou odpovědné za konkrétní oblasti výdajů a příjmů:

- Senát I: udržitelné využívání přírodních zdrojů,
- Senát II: investice ve prospěch soudržnosti, růstu a začlenění,
- Senát III: vnější činnost, bezpečnost a spravedlnost,
- Senát IV: regulace trhů a konkurenceschopné hospodářství,
- Senát V: financování a správa Evropské unie.

Každý senát odpovídá za dvě oblasti: jednak přijímá zvláštní zprávy, zvláštní výroční zprávy a stanoviska, jednak připravuje návrhy připomínek pro výroční zprávu o souhrnném rozpočtu EU, výroční zprávu o Evropském rozvojovém fondu a návrhy stanovisek, které pak přijímá Účetní dvůr jako celek.

Účetní dvůr má přibližně 980 zaměstnanců a sídlí v Lucemburku.

PRAVOMOCI

A. Audity Účetního dvora

1. Působnost

Pravomoc Účetního dvora pokrývá všechny příjmové a výdajové operace Unie a všech subjektů zřízených Unií. Účetní dvůr provádí účetní audity, aby se ujistil o:

- věrohodnosti účetních závěrek Evropské unie (finanční audit),
- legalitě a správnosti uskutečněných operací (audit souladu s předpisy), a
- řádnosti finančního řízení (audit výkonnosti).

2. Metody šetření

Kontrolní činnost Účetního dvora je průběžná; kontroly mohou být prováděny před účetní závěrkou příslušného rozpočtového roku. Provádí se na základě účetních dokladů a mohou být vykonávány také na místě, a to:

- v orgánech, institucích a agenturách EU,
- v kterékoli organizaci, jež spravuje příjmy a výdaje jménem Unie,
- u kterékoli fyzické či právnické osoby, která přijímá platby z rozpočtu EU.

V členských státech se audit provádí ve spolupráci s vnitrostátními nejvyššími kontrolními orgány. Kontrolované subjekty musí předat Účetnímu dvoru všechny dokumenty nebo údaje, které Účetní dvůr považuje za nezbytné pro daný účel.

Účetní dvůr nemá vyšetřovací pravomoci. Případy potenciálních podvodů a korupce tedy hlásí Evropskému úřadu pro boj proti podvodům nebo Úřadu evropského veřejného žalobce, které tyto případy následně vyšetřují podle svých příslušných pravomocí.

3. Zprávy o auditu

Po provedení auditů Účetní dvůr zveřejňuje:

- výroční zprávu o plnění rozpočtu EU a Evropského rozvojového fondu (ERF), včetně prohlášení o věrohodnosti, se zaměřením na soulad a řádnost (nejpozději do 15. listopadu); od roku 2022 ve výročních a zvláštních zprávách opět hodnotí hledisko výkonnosti (v letech 2019–2021 vydával samostatné výroční zprávy o výkonnosti rozpočtu EU),
- specifické výroční zprávy týkající se agentur, decentralizovaných subjektů a společných podniků EU,
- zvláštní zprávy na důležitá témata, která se zejména týkají otázek řádného finančního řízení a konkrétních výdajových oblastí či oblastí politiky,
- přezkumy, které se týkají politik a témat řízení z širokého pohledu, analyzují oblasti nebo otázky, které doposud nebyly kontrolovány, nebo vytvářejí faktický základ pro určitá témata.

B. Poradní pravomoci

Na základě čl. 287 odst. 4 SFEU mohou ostatní orgány a instituce požádat Účetní dvůr o vyjádření stanoviska, kdykoli to uznají za vhodné. Stanovisko Účetního dvora je nezbytné v případě, že Rada:

- přijímá finanční nařízení určující postup pro sestavování a plnění rozpočtu a předkládání a audit účetnictví,
- určuje metody a postup, kterými se vlastní rozpočtové zdroje EU dávají k dispozici Komisi,
- stanoví pravidla týkající se odpovědnosti finančních kontrolorů, schvalujících osob a účetních, nebo
- přijímá opatření k zamezení podvodům.

VÝROČNÍ ZPRÁVY ÚČETNÍHO DVORA ZA ROK 2022

A. [Výroční zpráva Evropského účetního dvora za rok 2022](#)

Celková míra chyb na straně výdajů se v roce 2022 zvýšila na 4,2 % ve srovnání s 3,0 % v roce 2021. 66 % kontrolovaných výdajů představovaly výdaje s vysokým rizikem, tj. především úhradové platby, které podléhají složitým pravidlům a kritériím způsobilosti. Tento typ plateb se často provádí v rámci politiky soudržnosti a programů rozvoje venkova, které jsou spravovány na základě sdíleného řízení mezi Komisí a členskými státy.

Míra chyb u tohoto typu plateb se odhaduje na 6 % (ve srovnání se 4,7 % v roce 2021 a 4,0 % v roce 2020), což je nad prahem významnosti, a byla klasifikována jako „rozsáhlá“. Účetní dvůr proto již třetím rokem vydal záporný výrok o správnosti operací, na nichž se zakládá účetní závěrka (a nikoli výrok s výhradou, jako tomu bylo v letech 2016–2018), přičemž poukázal na přetrvávající problémy, které je třeba řešit.

Kromě toho, že Účetní dvůr provedl audit výdajů v rámci řádného rozpočtu EU, vydal také samostatné stanovisko k výdajům z Fondu na podporu oživení a odolnosti. Toto stanovisko bude vydávat po celou dobu existence fondu. Finanční prostředky z tohoto fondu se vyplácejí po dosažení určitých milníků a cílů. Účetní dvůr provedl audit všech 13 grantových plateb provedených v roce 2022 v celkové hodnotě 46,9 miliardy EUR, včetně zúčtování souvisejícího předběžného financování ve výši 6,8 miliardy EUR, a zkontroloval, zda bylo splněno 281 milníků a cílů stanovených pro tyto grantové platby, včetně předběžných hodnocení Komise. U 15 z 281 milníků a cílů zjistil problémy se správností a konstatoval, že buď nebyly uspokojivě splněny, nebo že nesplňovaly podmínky způsobilosti. Účetní dvůr odhadl, že minimální finanční dopad těchto problémů se blíží prahu významnosti, avšak neuvedl údaje o míře chybovosti, protože metodika Komise pro pozastavení plateb je založena na posouzeních, a tudíž ponechává prostor pro interpretaci. Účetní dvůr doporučil, aby Komise zlepšila předběžná posouzení a následné audity, aby se zaručilo: a), že platby budou provedeny během období způsobilosti a granty nebudou používány jako náhrada opakujících se výdajů rozpočtů členských států, a b) že výsledky již dosažených milníků a cílů nebudou zvráceny. Dále doporučil, že by Komise měla ověřovat, zda revidované národní plány pro oživení a odolnost jasně definují všechny milníky a cíle a zda zahrnují všechny klíčové prvky daného opatření.

B. [Výkonnost rozpočtu EU](#) – kapitola 3 výroční zprávy

Účetní dvůr rozdělil svou výroční zprávu za roky 2019, 2020 a 2021 v rámci pilotního projektu na dvě části: první výroční zpráva je zaměřena na spolehlivost účetní závěrky EU a legalitu a správnost uskutečněných operací a druhá na výkonnost výdajových programů financovaných z rozpočtu EU.

V roce 2022 však přestal výroční zprávu o výkonnosti vydávat a aspekt výkonnosti opět začlenil do kapitoly 3 výroční zprávy. V této kapitole je uveden přehled výsledků 28 zvláštních zpráv Účetního dvora vydaných v roce 2022 v pěti strategických oblastech, konkrétně i) reakce na onemocnění COVID-19, ii) konkurenceschopnost, iii) odolnost a evropské hodnoty, iv) změna klimatu, životní prostředí a přírodní zdroje a v) daňové politiky a veřejné finance. Výroční zpráva nejprve sumarizuje hlavní zjištění v každé oblasti a poté uvádí příklady opatření, které Komise přijala v návaznosti na zvláštní zprávy, a shrnuje reakci Evropského parlamentu a Rady.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Účetní dvůr byl zřízen v roce 1977 z podnětu Parlamentu. Orgánem EU se stal v roce 1993. Od té doby pomáhá Evropskému parlamentu a Radě při kontrole plnění rozpočtu. Výroční a zvláštní zprávy Účetního dvora slouží Parlamentu jako podklad pro každoroční udělování absolutoria.

Členové Účetního dvora jsou vyzýváni, aby své zprávy prezentovali na schůzích výborů a odpovídali na otázky poslanců EP, zejména ve Výboru pro rozpočtovou kontrolu (CONT), ale také na schůzích výboru CONT pořádaných společně s jedním či několika specializovanými výbory, nebo pouze na schůzích některého specializovaného výboru v případě, že projednávané otázky nejsou pro výbor CONT dostatečně zajímavé. Účetní dvůr a výbor CONT pořádají každý rok schůze, na nichž členové výboru CONT diskutují se členy Účetního dvora o jejich politických prioritách, ročním pracovním programu Účetního dvora, podrobných ujednáních o spolupráci atd. Předseda EÚD se jednou ročně účastní schůze Konference předsedů výborů Parlamentu, aby představil roční pracovní program EÚD a vyzval všechny výbory, aby předložily návrhy pro příští plánování. Parlament předkládá návrhy k těmto záležitostem také ve svých každoročních usneseních o udělení absolutoria Účetnímu dvoru.

Je rovněž třeba poznamenat, že ve výboru CONT se konají slyšení kandidátů na členy Účetního dvora. Stanoviska Účetního dvora navíc pomáhají poslancům EP při tvorbě právních předpisů týkajících se finančních záležitostí.

Další informace k tomuto tématu naleznete na internetových stránkách [Výboru pro rozpočtovou kontrolu](#).

Vera Milicevic
03/2024

1.3.13. EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) je poradním orgánem Evropské unie, který sídlí v Bruselu. Tvoří jej 329 členů. Jeho stanoviska jsou vyžadována jako povinné konzultace v oblastech, které stanoví Smlouvy, nebo jako nepovinné konzultace ze strany Komise, Rady či Evropského parlamentu. Může také vydávat stanoviska z vlastního podnětu. Členové EHSV nejsou vázáni žádnými pokyny. Vykonávají svou funkci zcela nezávisle v obecném zájmu EU.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Čl. 13 odst. 4 Smlouvy o EU.
- Články 300 až 304 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
- [Rozhodnutí Rady \(EU\) 2019/853, kterým se stanoví složení Evropského hospodářského a sociálního výboru](#) a následná rozhodnutí Rady o jmenování členů EHSV na návrh jednotlivých členských států.
- [Rozhodnutí Rady 2020/1392](#) o jmenování členů Evropského hospodářského a sociálního výboru na období 21. září 2020 až 20. září 2025.

SLOŽENÍ

A. Počet křesel a jejich rozdělení mezi jednotlivé členské státy (článek 301 SFEU a rozhodnutí Rady (EU) 2019/853, kterým se stanoví složení Evropského hospodářského a sociálního výboru)

[EHSV](#) má v současné době 329 členů, přičemž počet členů zastupujících jednotlivé členské státy je stanoven takto:

- 24 za Německo, Francii a Itálii,
- 21 za Polsko a Španělsko,
- 15 za Rumunsko,
- 12 za Rakousko, Belgie, Bulharsko, Česko, Řecko, Maďarsko, Nizozemsko, Portugalsko a Švédsko,
- 9 za Chorvatsko, Dánsko, Finsko, Irsko, Litvu a Slovensko,
- 7 za Estonsko, Lotyšsko a Slovinsko,
- 6 za Lucembursko a Kypr,
- 5 za Maltu.

Celkový počet členů EHSV se s účinností od 1. února 2020 (po vystoupení Spojeného království z EU) snížil z 350 na 329.

B. Postup jmenování (článek 302 SFEU)

Členy EHSV jmenuje Rada kvalifikovanou většinou na základě návrhů členských států (jako například v [tomto případě](#)). Rada tyto nominace konzultuje s Komisí

(čl. 302 odst. 2 SFEU). Při navrhování kandidátů musí členské státy zajistit přiměřené zastoupení různých kategorií hospodářského a sociálního života. V praxi se uplatňuje rozdělení křesel na třetiny mezi zaměstnavatele, zaměstnance a další skupiny (zemědělci, obchodníci, příslušníci svobodných povolání, spotřebitelé atd.).

Nejvyšší počet členů EHSV, který stanoví Lisabonská smlouva, je 350 (článek 301 SFEU). K jeho překročení došlo v krátkém časovém období od července 2013 do září 2015 v důsledku přistoupení Chorvatska dne 1. července 2013. Doplněním devíti nových míst pro nový členský stát se celkový počet členů zvýšil na 353 (z původních 344). [Rozhodnutí Rady \(EU\) 2015/1157](#) upravilo složení EHSV v návaznosti na přistoupení Chorvatska: počet členů zastupujících Estonsko, Kypr a Lucembursko byl snížen o jedno místo s cílem odstranit rozdíl mezi maximálním počtem členů EHSV stanoveným v článku 301 SFEU a počtem členů po přistoupení Chorvatska. Počet členů za Lucembursko a Kypr se tak snížil ze šesti na pět a počet členů za Estonsko ze sedmi na šest. [Rozhodnutí Rady \(EU\) 2019/853](#) stanovilo konečné složení EHSV v souladu s rozdělením křesel v Evropském výboru regionů, který má rovněž 329 členů, a s ohledem na vystoupení Spojeného království z EU. Výsledkem bylo 24 volných křesel. Počet členů za Lucembursko a Kypr se proto zvýšil z pěti na šest a počet členů za Estonsko z šesti na sedm.

C. Charakter mandátu (článek 301 SFEU)

Členy EHSV navrhuje vlády členských států a jmenuje je Rada, a to na pětileté funkční období, které může být obnoveno (článek 302 SFEU). Členové zastupují hospodářské a sociální zájmové skupiny v Evropě. K poslednímu obměně členů došlo v říjnu 2020 na funkční období 2020–2025 ([rozhodnutí Rady \(EU\) 2020/1392](#) ze dne 2. října 2020 o jmenování členů Evropského hospodářského a sociálního výboru na období od 21. září 2020 do 20. září 2025).

Členové náležejí do jedné ze tří skupin:

- [zaměstnavatelé](#) (skupina I),
- [zaměstnanci](#) (skupina II),
- [organizace občanské společnosti](#) (skupina III).

Členové vykonávají svou funkci zcela nezávisle v obecném zájmu EU (čl. 300 odst. 4 SFEU). Jakmile se v souvislosti s ukončením mandátu uvolní křeslo člena EHSV nebo náhradníka, je třeba vydat zvláštní rozhodnutí Rady, kterým se daný člen nahradí.

ORGANIZACE A POSTUPY

EHSV nepatří mezi orgány uvedené v čl. 13 odst. 1 SEU. Čl. 13 odst. 4 však uvádí, že tento výbor je nápomocen Parlamentu, Radě a Komisi vykonáváním poradních činností.

- Výbor jmenuje ze svých řad svého předsedu a předsednictvo na funkční období dvou a půl let.
- Výbor přijímá svůj jednací řád.
- Může se scházet z vlastního podnětu, obvykle se však schází na žádost Rady nebo Komise.

- Aby se usnadnila příprava jeho stanovisek, je rozdělen do šesti následujících specializovaných sekcí, které se zabývají jednotlivými oblastmi činnosti EU, a může rovněž zřizovat podvýbory, které se zabývají konkrétními otázkami:
 - zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí ([NAT](#)),
 - hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost ([ECO](#)),
 - zaměstnanost, sociální věci, občanství ([SOC](#)),
 - vnější vztahy ([REX](#)),
 - jednotný trh, výroba a spotřeba ([INT](#)),
 - doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost ([TEN](#)).

Výboru EHSV je nápomocen generální sekretariát, v jehož čele stojí generální tajemník, který je podřízen předsedovi. Generální sekretariát poskytuje členům EHSV politickou, komunikační, organizační, jazykovou a materiální podporu. Generální sekretariát tvoří přibližně 700 zaměstnanců. V zájmu efektivity se EHSV dělí o služby svého stálého sekretariátu v Bruselu s Evropským výborem regionů (pro bližší informace o sídle EHSV v Bruselu viz Protokol č. 6 o umístění sídel orgánů připojený k Lisabonské smlouvě). Předsednictvo Parlamentu navíc v rámci rozpočtového procesu na rok 2014 uzavřelo s EHSV dohodu, jejímž účelem je společně dosáhnout vyšší efektivity v oblasti překladu. Tento krok byl proveden v souladu s čl. 314 odst. 1 SFEU, který stanoví: „Každý orgán [...] sestaví předběžný odhad svých výdajů na příští rozpočtový rok. Komise shrne tyto odhady do návrhu rozpočtu.“ Výboru je přidělen roční správní rozpočet, který je pod označením „jiný orgán“ součástí oddílu VI rozpočtu EU a činí 152,5 milionu EUR (2022) – [o 5,1 % více než rozpočet na rok 2021](#).

V zájmu účinné správy přiděleného podílu z rozpočtu EU EHSV úzce spolupracuje v administrativních záležitostech s Evropským výborem regionů prostřednictvím na sebe navazujících dohod o administrativní spolupráci. Na základě těchto dohod se rozvíjí administrativní spolupráce, díky níž je možné slučovat lidské a finanční zdroje v oblasti logistiky (budovy, bezpečnost, tiskárny atd.), informačních technologií a překladů.

Na základě využívání společných služeb vstoupila dne 1. listopadu 2021 v platnost nová pětiletá dohoda o spolupráci mezi EHSV a Evropským výborem regionů. Nová dohoda rozšiřuje rozsah společných činností, neboť mezi společné služby zařazuje také zajišťování chodu recepcí a doručování papírové pošty. Ve společných službách pracuje téměř polovina zaměstnanců EHSV (2023: 671 zaměstnanců).

PRAVOMOCI

Výbor byl zřízen v roce 1957 na základě Římských smluv s cílem zapojit hospodářské a sociální zájmové skupiny do budování společného trhu a zajistit institucionální mechanismus pro informování Komise a Rady ministrů o evropských záležitostech. Na základě Jednotného evropského aktu (1986) a Maastrichtské smlouvy (1992) se škála věcí, které musí být postoupeny EHSV, rozšířila. Další rozšíření přišlo s Amsterodamskou smlouvou, která rovněž stanovila, že Evropský parlament může s EHSV konzultovat některé otázky. Ročně vydává EHSV v průměru 170 poradních dokumentů a stanovisek (z nichž přibližně 15 % z vlastní iniciativy). Stanoviska jsou

zveřejňována v Úředním věstníku. Výbor má rovněž poradní úlohu (článek 300 SFEU). Jeho úkolem je seznamovat orgány, které přijímají rozhodnutí na úrovni EU, se stanovisky zástupců hospodářského a sociálního života.

A. Stanoviska vydávaná na žádost orgánů EU

1. Povinná konzultace

V určitých oblastech stanoví SFEU povinnost Rady nebo Komise konzultovat některá rozhodnutí před jejich přijetím s EHSV. Jedná se o rozhodnutí v těchto oblastech:

- zemědělská politika (článek 43),
- volný pohyb osob a služeb (články 46, 50 a 59),
- dopravní politika (články 91, 95 a 100),
- harmonizace nepřímých daní (článek 113),
- sblížení právních předpisů v oblasti jednotného trhu (články 114 a 115),
- politika zaměstnanosti (články 148, 149 a 153),
- sociální politika, vzdělávání, odborná příprava a mládež (články 156, 165 a 166),
- veřejné zdraví (článek 168),
- ochrana spotřebitelů (článek 169),
- transevropské sítě (článek 172),
- průmyslová politika (článek 173),
- hospodářská, sociální a územní soudržnost (článek 175),
- výzkum, technologický rozvoj a vesmír (články 182 a 188),
- životní prostředí (článek 192).

2. Nepovinná konzultace

Parlament, Komise nebo Rada mohou s EHSV konzultovat také jakékoli jiné záležitosti, pokud to uznají za vhodné. Když tyto orgány konzultují s EHSV (ať už se jedná o povinnou nebo nepovinnou konzultaci), mohou určit lhůtu pro předložení jeho stanoviska (nejméně jeden měsíc). Po uplynutí stanovené lhůty mohou jednat i bez tohoto stanoviska (článek 304 SFEU).

B. Vydání stanoviska z vlastního podnětu

Výbor se může rozhodnout vydat stanovisko, kdykoli to uzná za vhodné.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Účelem [dohody o spolupráci mezi Parlamentem a EHSV ze dne 5. února 2014](#) je posílit demokratickou legitimitu EU. Konkrétně se Evropský parlament a EHSV dohodly na několika otázkách.

- EHSV připraví posouzení dopadů s informacemi a relevantními materiály od občanské společnosti o tom, jak stávající právní předpisy EU fungují a jaké nedostatky je třeba zohlednit při tvorbě a revizi právních předpisů EU. Toto

posouzení je Parlamentu zasláno v dostatečném předstihu před zahájením postupu pro předkládání pozměňovacích návrhů.

- Na všech příslušných schůzích parlamentních výborů bude jedno místo vyhrazeno pro člena EHSV. Zpravodajové EHSV budou vyzváni k prezentování zásadních stanovisek během slyšení příslušných parlamentních výborů.
- Předseda Konference předsedů výborů Parlamentu, předsedové parlamentních výborů a předseda EHSV jednají dvakrát ročně o všeobecné legislativní spolupráci a pracovním programu.

Alexandru-George Moș / Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.14. EVROPSKÝ VÝBOR REGIONŮ

Evropský výbor regionů sestává z 329 členů zastupujících regionální a místní orgány 27 členských států Evropské unie. Vydává stanoviska, pokud Smlouvy ukládají povinnost konzultací nebo je-li s ním záležitost konzultována dobrovolně, popřípadě může vydávat stanoviska z vlastního podnětu. Členové Výboru nejsou vázáni žádnými příkazy. Vykonávají svou funkci nezávisle v obecném zájmu Evropské unie.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 13 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii (SEU), články 300 a 305 až 307 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a různá rozhodnutí Rady o jmenování členů a náhradníků v Evropském výboru regionů na pětileté- funkční období, která jsou přijímána v souladu s návrhy členských států.

CÍLE

Evropský výbor regionů byl založen v roce 1994 po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost a je poradním orgánem, který zastupuje regionální a místní orgány v Evropské unii. Prosazuje jejich zájmy formou stanovisek, které předkládá Komisi a Radě. Členy mohou být například představitelé regionálních orgánů, starostové nebo volení či nevolení zástupci regionů a měst z 27 členských států EU.

Evropský výbor regionů, jak se definoval v prohlášení o svém poslání, je politické shromáždění volených regionálních a místních zástupců, kteří působí ve prospěch evropské integrace. Evropský výbor regionů zajišťuje institucionální zastoupení všech území, regionů, měst a obcí EU.

Jeho posláním je zapojovat regionální a místní orgány do evropského rozhodovacího procesu, a podporovat tak větší účast občanů na tomto procesu. Jedná se o politický orgán, který sdružuje místní volené zástupce z celé Evropy, celkem 329 členů a 329 náhradníků ze 300 regionů, 100 000 místních orgánů a 1 milionu místních politiků, již zastupují 441 milionů občanů EU, a dává těmto zástupcům důležité postavení.

Aby mohl lépe plnit tuto úlohu, Evropský výbor regionů po dlouhou dobu usiloval o to, aby mu bylo přiznáno právo obrátit se v případě nedodržování zásady subsidiarity na Soudní dvůr. K tomu došlo vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, v souladu s článkem 8 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

V souladu se třemi politickými prioritami Evropského výboru regionů na období 2020–2025, které byly přijaty v červenci 2020, musí být veškerá rozhodnutí přijatá na úrovni EU s cílem řešit zásadní společenské změny, jimž dnes vesnice, města a regiony čelí, jako jsou globální pandemie, ekologická a digitální transformace, demografické výzvy a migrační toky, přijímána co nejblíže občanům v souladu se zásadou subsidiarity.

Priorita č. 1: Přiblížení Evropy občanům: demokracie a budoucnost EU. Modernizace a posílení demokracie na všech úrovních veřejné správy, aby EU mohla účinněji reagovat na skutečné potřeby lidí.

Priorita č. 2: Zvládání zásadních společenských změn: budování odolných regionálních a místních komunit a reagování na globální pandemii, klimatické, digitální a demografické změny i na tok migrace prostřednictvím soudržného, integrovaného a místního evropského přístupu.

Priorita č. 3: Soudržnost coby naše základní hodnota: místně orientované politiky EU, díky nimž EU slouží svým občanům a místům, kde žijí. Soudržnost není otázkou peněz, ale je to jedna ze základních hodnot EU, která má podpořit hospodářskou, sociální a územní soudržnost.

ORGANIZACE

A. Složení (článek 305 SFEU, rozhodnutí Rady (EU) 2019/852^[1])

1. Počet křesel a jejich rozdělení mezi jednotlivé členské státy

V souladu s ustanoveními [rozhodnutí Rady \(EU\) 2019/852](#) ze dne 21. května 2019 sestává Evropský výbor regionů z 329 členů a stejného počtu náhradníků, přičemž počet členů zastupujících jednotlivé státy je stanoven takto:

- 24 za Německo, Francii a Itálii,
- 21 za Španělsko a Polsko,
- 15 za Rumunsko,
- 12 za Rakousko, Belgie, Bulharsko, Českou republiku, Řecko, Maďarsko, Nizozemsko, Portugalsko a Švédsko,
- 9 za Chorvatsko, Dánsko, Finsko, Irsko, Litvu a Slovensko,
- 7 za Lotyšsko, Estonsko a Slovinsko,
- 6 za Kypr a Lucembursko,
- 5 za Maltu.

2. Způsob jmenování

Členové Výboru jsou na návrh příslušných členských států jmenováni jednomyslným rozhodnutím Rady na dobu pěti let (článek 305 SFEU). Na období od 26. ledna 2020 do 25. ledna 2025 přijala Rada [rozhodnutí \(EU\) 2019/2157](#) ze dne 10. prosince 2019 o jmenování členů a náhradníků Evropského výboru regionů. Dne 20. ledna 2020 přijala Rada [rozhodnutí \(EU\) 2020/102](#) o jmenování i těch členů a náhradníků, které členské státy navrhly po 20. prosinci 2019. Členové mohou být jmenováni opakovaně. Jmenování členové mají buď volební mandát v některém regionálním nebo místním samosprávném celku, nebo jsou politicky odpovědní volenému shromáždění (čl. 300 odst. 3 SFEU). Jakmile se v Evropském výboru regionů v souvislosti s ukončením jejich volebního období (např. na konci regionálního či místního mandátu, na základě něhož byl člen navržen) uvolní křeslo člena nebo náhradníka, je třeba vydat zvláštní rozhodnutí Rady.

[1]Rozhodnutí Rady (EU) 2019/852 ze dne 21. května 2019, kterým se stanoví složení Evropského výboru regionů (Úř. věst. L 139, 27.5.2019, s. 13).

B. Struktura (článek 306 SFEU)

Evropský výbor regionů volí ze svých členů předsedu a předsednictvo na dobu dva a půl roku. Přijímá svůj jednací řád na základě článku 306 SFEU a předkládá jej Radě ke schválení. Výbor zpravidla pořádá šest plenárních zasedání za rok. V souladu s politickou příslušností svých členů v současné době působí v šesti politických skupinách.

Předsedové těchto skupin se scházejí v rámci Konference předsedů, která připravuje činnost plenárního shromáždění, předsednictva a komisí a usnadňuje hledání politického konsensu o rozhodnutích, která mají být přijata.

Plenárním zasedáním předsedá [předseda](#) (čl. 306 SFEU), přičemž hlavním účelem plenárního zasedání je přijímat stanoviska, zprávy a usnesení, přijímat návrhy odhadů výdajů a příjmů Evropského výboru regionů, přijímat na začátku každého období jeho politický program, volit předsedu, prvního místopředsedu a ostatní členy předsednictva, vytvářet politické komise a přijímat a revidovat jeho jednací řád.

Evropský výbor regionů vykonává svou činnost v šesti specializovaných komisích, které vypracovávají návrhy stanovisek a usnesení a poté je předkládají ke schválení plenárnímu zasedání: Komise pro občanství, správu, institucionální a vnější věci (CIVEX), Komise pro politiku územní soudržnosti a rozpočet EU (COTER), Komise pro hospodářskou politiku (ECON), Komise pro životní prostředí, změnu klimatu a energetiku (ENVE), Komise pro přírodní zdroje (NAT) a Komise pro sociální politiku, vzdělávání, zaměstnanost, výzkum a kulturu (SEDEC).

V zájmu efektivity provozu sdílí Evropský výbor regionů několik útvarů svého stálého sekretariátu (v roce 2023 celkem 496 zaměstnanců) v Bruselu (viz [protokol č. 6 o umístění sídel orgánů a některých institucí, subjektů a útvarů EU](#)) se sekretariátem Evropského hospodářského a sociálního výboru. Evropský výbor regionů disponuje [správním rozpočtem \(oddíl 7 rozpočtu EU\) ve výši přibližně 116,1 milionu EUR \(2023\)](#).

PRAVOMOCI

A. Stanoviska vydávaná na žádost jiných institucí a orgánů

1. Povinné konzultace

V některých záležitostech jsou Rada a Komise před přijetím rozhodnutí povinny konzultovat s Evropským výborem regionů. Jedná se o tyto oblasti:

- všeobecné a odborné vzdělávání a mládež (článek 165 SFEU),
- kultura (článek 167 SFEU),
- veřejné zdraví (článek 168 SFEU),
- transevropské sítě v oblasti dopravy, telekomunikací a energetiky (článek 172 SFEU),
- hospodářská a sociální soudržnost (články 175, 177 a 178 SFEU).

2. Nepovinné konzultace

Komise, Rada a Parlament se mohou na Evropský výbor regionů obrátit se žádostí o konzultaci i v jakékoli jiné záležitosti, pokud to uznají za vhodné.

V případě konzultace Výboru ze strany Parlamentu, Rady či Komise (ať se jedná o povinnou, či nepovinnou konzultaci) mohou tyto orgány stanovit pro vydání stanoviska lhůtu (alespoň jeden měsíc v souladu s článkem 307 SFEU). Po uplynutí stanovené lhůty mohou jednat i bez tohoto stanoviska. Příkladem dobrovolné spolupráce je dohoda, kterou v prosinci 2020 uzavřely Komise a Evropský výbor regionů ohledně partnerství v oblasti integrace migrantů s cílem spojit síly, a podpořit tak úsilí zaměřené na integraci v rámci měst a regionů EU. Toto partnerství navazuje na iniciativu Evropského výboru regionů „[Města a regiony za integraci migrantů](#)“ z roku 2019 a poskytuje evropským starostům a regionálním představitelům politickou platformu pro sdílení informací a prezentaci příkladů úspěšné integrace migrantů a uprchlíků.

B. Vydání stanoviska z vlastního podnětu

1. V případě konzultace s Evropským hospodářským a sociálním výborem je třeba rovněž informovat Evropský výbor regionů, který může zaujmout stanovisko, pokud se domnívá, že se daná záležitost týká zájmů regionů.
2. Evropský výbor regionů může v zásadě vydat stanovisko, kdykoli to uzná za vhodné. Evropský výbor regionů například vydal z vlastního podnětu stanoviska v následujících oblastech: malé a střední podniky, transevropské sítě, cestovní ruch, strukturální fondy, zdraví (boj proti drogám), průmysl, rozvoj měst, vzdělávací programy a životní prostředí.

C. Předložení věci Soudnímu dvoru Evropské unie – soudní přezkum ex post

Výbor rovněž může podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie za účelem ochrany výsad, které mu byly přiděleny ([článek 263 SFEU](#)). Jinými slovy, Evropský výbor regionů může podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie, pokud se domnívá, že nebyl konzultován a mělo tomu tak být, anebo pokud nebyly konzultační postupy správně uplatněny (neplatnost aktů ([1.3.10](#))).

Právo podat žalobu k Soudnímu dvoru, podle [článku 8 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojeného k Lisabonské smlouvě](#), v případě, že konzultační postupy nebyly správně uplatněny, umožňuje Evropskému výboru regionů požádat Soudní dvůr, aby ověřil, zda legislativní akt spadající do pravomoci Výboru je v souladu se zásadou subsidiarity.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Podle Jednacího řádu Evropského parlamentu ([příloha VI bod XII](#)) je Výbor pro regionální rozvoj (REGI) příslušný pro záležitosti týkající se vztahů s Výborem regionů, organizacemi pro meziregionální spolupráci a s orgány místní a regionální samosprávy.

Podle [Dohody o spolupráci mezi Evropským parlamentem a Evropským výborem regionů ze dne 5. února 2014](#):

- Výbor připraví posouzení dopadu k navrhovanému právnímu předpisu EU, jež pošle Parlamentu včas před začátkem pozměňovacího postupu. Tato posouzení dopadu obsahují podrobnosti na vnitrostátní, regionální a místní úrovni o tom, jak platný právní předpis funguje, jakož i stanoviska ke zlepšením navrhovaného právního předpisu.

- Jeden člen Evropského výboru regionů je přizván k účasti na všech příslušných schůzích výborů Parlamentu. Tento „zpravodaj“ nebo „mluvčí“ prezentuje stanoviska Evropského výboru regionů. Zpravodajové Parlamentu se mohou na oplátku účastnit schůzí výborů Evropského výboru regionů.
- O všeobecné legislativní spolupráci a pracovním programu diskutují dvakrát ročně předseda Konference předsedů výborů Parlamentu se svým partnerem z Evropského výboru regionů.

Od roku 2008 organizují výbor REGI a Komise pro politiku územní soudržnosti a rozpočet EU (COTER) společné každoroční setkání v rámci akce „Open Days: [Evropský týden regionů a měst](#)“.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski
07/2024

1.3.15. EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA

Evropská investiční banka (EIB) poskytuje dlouhodobé financování projektů, záruky a poradenství, čímž prosazuje cíle Evropské unie. Podporuje jak projekty v rámci EU, tak mimo ni. Jejími podílčníky jsou členské státy EU. EIB je hlavním podílčím Evropského investičního fondu (EIF) a obě tyto organizace spolu tvoří skupinu EIB.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Články 308 a 309 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Další ustanovení týkající se EIB jsou obsažena v článcích 15, 126, 175, 209, 271, 287, 289 a 343 SFEU.
- Protokol (č. 5) o statutu Evropské investiční banky a protokol (č. 28) o hospodářské, sociální a územní soudržnosti, které jsou připojeny ke Smlouvě o Evropské unii a SFEU.

CÍLE

Podle článku 309 SFEU je úkolem Evropské investiční banky přispívat k vyváženému a nerušenému rozvoji vnitřního trhu v zájmu Unie. Ve všech odvětvích hospodářství usnadňuje EIB financování projektů, které:

- usilují o rozvoj méně rozvinutých oblastí,
- usilují o modernizaci nebo konverzi podniků či vytváření nových činností, které nemohou být plně kryty dostupnými finančními prostředky v jednotlivých členských státech,
- jsou ve společném zájmu více členských států.

Přispívá také k podpoře hospodářské, sociální a územní soudržnosti Unie (článek 175 SFEU a protokol č. 28). Kromě toho přispívá k provádění opatření mimo EU, jež podporují politiku Unie v oblasti rozvojové spolupráce (článek 209 SFEU).

Činnosti EIB se zaměřují na šest prioritních oblastí: klima a životní prostředí, rozvoj, inovace a dovednosti, malé podniky, infrastruktura a soudržnost.

ZDROJE A NÁSTROJE

A. Zdroje

K plnění svých cílů využívá EIB především vlastních zdrojů a mezinárodních kapitálových trhů (článek 309 SFEU).

1. Vlastní zdroje

Vlastní zdroje zajišťují členové EIB, tj. členské státy (článek 308 SFEU). Kapitálový podíl jednotlivých členských států je stanoven v článku 4 statutu EIB a jeho výše se určuje úměrně hospodářskému významu členských států. Členské státy mohou upisování svého kapitálu dobrovolně navýšit. Celkový upsaný základní kapitál EIB činí 248,8 miliardy EUR.

2. Kapitálové trhy

Hlavním zdrojem úvěrových prostředků jsou pro EIB prostředky vytvářené na mezinárodních kapitálových trzích, především prostřednictvím emisí dluhopisů. EIB patří k největším nadnárodním věřitelům na světě. Aby bylo financování nákladově efektivní, je důležité mimořádně kvalitní úvěrové hodnocení. Hlavní ratingové agentury v současnosti přiřazují EIB nejvyšší rating, který zohledňuje kvalitu jejího úvěrového portfolia. EIB obvykle financuje jednu třetinu daného projektu, ale podpůrné financování může dosáhnout až 50 %.

B. Nástroje

EIB využívá celou řadu různých nástrojů, především však úvěry a záruky. Vyvinula nicméně i několik jiných, inovativnějších nástrojů s vyšším rizikovým profilem. Další nástroje budou vytvořeny ve spolupráci s jinými orgány Unie. Financování poskytované ze strany EIB může být rovněž kombinováno s financováním z jiných zdrojů EU (mimo jiné z rozpočtu EU) – tomuto procesu se říká kombinování zdrojů financování („blending“). Kromě financování projektů sehrává EIB i poradní úlohu.

Úvěry většinou poskytuje formou přímých nebo zprostředkovatelských úvěrů. Přímé úvěry na projekty jsou poskytovány na základě určitých podmínek, např. celkové investiční náklady musí být vyšší než 25 milionů EUR a úvěrem lze financovat maximálně 50 % nákladů na projekt. Zprostředkovatelské úvěry jsou tvořeny úvěry místním bankám či jiným zprostředkovatelům, kteří pak poskytují finanční podporu konečnému příjemci. Většina úvěrů je poskytována v EU.

Kromě svých tradičnějších úvěrových činností používá EIB také nástroje kombinování zdrojů ke kombinování svých úvěrů s granty poskytovanými veřejnými subjekty nebo dobročinnými organizacemi.

ŘÍZENÍ A STRUKTURA

A. Řízení

EIB má v souladu s článkem 308 SFEU právní subjektivitu. Banku spravuje a řídí Rada guvernérů, správní rada a řídicí výbor. Činnost banky prověřuje výbor pro audit.

Rada guvernérů se skládá z ministrů určených členskými státy. Vydává obecné směrnice týkající se úvěrové politiky banky a dbá na jejich provádění. Musí mj.:

- rozhodovat o zvýšení upsaného základního kapitálu,
- rozhodovat o zásadách finančních operací prováděných v rámci úkolů banky,
- rozhodovat o poskytování finančních prostředků na investiční operace, které mají být zcela nebo částečně prováděny mimo území členských států EU, a
- schvalovat výroční zprávu vypracovanou správní radou, roční rozvahu, výkaz zisků a ztrát a jednací řád banky.

Správní rada je složena z 28 řádných členů a 31 zastupujících členů. Řádné členy jmenuje Rada guvernérů na dobu pěti let. Každý členský stát nominuje jednoho řádného člena a jeden řádný člen je nominován Komisí. Správní rada rozhoduje o poskytování finančních prostředků, zejména ve formě úvěrů a záruk, o uzavírání půjček, stanovuje úrokové míry poskytnutých úvěrů a provize a jiné poplatky. Zajišťuje,

že banka je řádně spravována a řízena v souladu s ustanoveními Smluv a statutu, jakož i s obecnými směrnicemi vydanými Radou guvernérů.

Řídící výbor se skládá z předsedy a osmi místopředsedů jmenovaných Radou guvernérů na návrh správní rady na dobu šesti let. Mohou být jmenováni opakovaně. Zajišťuje pod dohledem předsedy a pod kontrolou správní rady vedení běžných obchodů banky; připravuje rozhodnutí správní rady a zajišťuje jejich provádění.

Výbor se skládá z šesti členů jmenovaných Radou guvernérů. Každoročně prověřuje, zda jsou operace a účetnictví banky řádně vedeny.

B. Struktura

Skupina EIB byla založena v roce 2000 a skládá se z EIB a EIF, které byly založeny v roce 1994 a byly zřízeny jako partnerství veřejného a soukromého sektoru se třemi hlavními skupinami akcionářů: EIB, jež je většinovým podílníkem a její podíl činí 62,2 %, Komisi (30 %) a několik veřejných i soukromých finančních institucí (7,8 %). EIF zajišťuje nejruznější nástroje rizikového kapitálu, např. rizikový a rozvojový kapitál. Úvěry poskytuje především malým a středním podnikům a využívá celou řadu inovativních nástrojů s cílem zlepšit přístup těchto podniků k finančním zdrojům.

INVESTIČNÍ PLÁN PRO EVROPU

Od vypuknutí celosvětové hospodářské a finanční krize trpí EU nedostatkem investic. [Sdělení Komise nazvané „Investiční plán pro Evropu“](#) poskytlo pokyny k tomu, jak oživit investice v EU, vytvořit pracovní místa a podpořit dlouhodobý růst a konkurenceschopnost. Za tímto účelem bylo dne 25. června 2015 přijato [nařízení \(EU\) 2015/1017 o zřízení Evropského fondu pro strategické investice \(EFSI\)](#).

Cílem EFSI bylo získat soukromé investice prostřednictvím uvolnění veřejných finančních prostředků a vytvořit prostředí vstřícné k investicím. Počáteční záruka EU ve výši 16 miliard EUR, jež byla EIB poskytnuta, spolu se závazkem samotné EIB ve výši 5 miliard EUR byly využity k uvolnění soukromých prostředků a v polovině roku 2018 překonal fond EFSI svůj cíl, jímž bylo získat dodatečné finanční prostředky na investice v EU ve výši 315 miliard EUR.

Nařízení o EFSI rovněž zřídilo Evropské centrum pro investiční poradenství (EIAH), jehož cílem bylo poskytovat poradenství a technickou pomoc v oblasti identifikace, přípravy a vývoje investičních projektů.

V prosinci roku 2017 bylo přijato [nařízení o EFSI 2.0](#), které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2018. Toto nařízení prodloužilo dobu trvání EFSI (do konce roku 2020) a provedlo další zlepšení fondu a centra EIAH s cílem uvolnit 500 miliard EUR dodatečného financování investic.

PROGRAM INVESTEU

Program [InvestEU](#), jenž byl přijat v březnu 2021 jako nástupce investičního plánu pro Evropu, spojuje EFSI a 13 dalších finančních nástrojů EU. Zaměřuje se na čtyři hlavní oblasti politiky (udržitelná infrastruktura, výzkum, inovace a digitalizace, malé a střední podniky, sociální investice a dovednosti) a jeho cílem je uvolnit v letech 2021–

2027 372 miliard EUR v dodatečných investicích. Program sestává z Fondu InvestEU, Poradenského centra InvestEU a Portálu InvestEU.

Členské státy mají možnost Program InvestEU využívat k provádění svých plánů pro oživení a odolnost v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

„KLIMATICKÁ BANKA“ EU

V červnu roku 2019 vyzvala Evropská rada EIB, aby „zintenzivnila své aktivity na podporu opatření v oblasti klimatu“. EIB v listopadu 2019 na tuto výzvu odpověděla novou klimatickou strategií a úvěrovou politikou v oblasti energetiky.

EIB se zavázala, že uvede všechny své finanční aktivity do souladu s cíli Pařížské dohody. Zejména zvýší podíl investic, které spadají do její prioritní oblasti „opatření v oblasti klimatu a environmentální udržitelnost“, na 50 % do roku 2025. Od konce roku 2021 také přestala EIB financovat projekty fosilních paliv.

Nová úvěrová politika EIB v oblasti energetiky, kterou se bude řídit její činnost v energetickém odvětví, je založena na pěti zásadách:

- upřednostnění energetické účinnosti s cílem podpořit nový cíl EU podle směrnice EU o energetické účinnosti,
- umožnění dekarbonizace energetiky prostřednictvím zvýšené podpory nízkouhlíkové nebo bezuhlíkové technologie s cílem dosáhnout 32% podílu energie z obnovitelných zdrojů v celé EU do roku 2030,
- zvýšení financování decentralizované výroby energie, inovačních systémů skladování energie a elektromobility,
- zajištění investic do přenosových soustav, jež jsou nezbytné pro nové intermitentní zdroje energie, jako je větrná a solární energie, jakož i posílení přeshraničních propojení a
- zvýšení dopadu investic na podporu energetické transformace mimo EU.

REAKCE NA KRIZI COVID-19

V roce 2020 vytvořila EIB v rámci reakce EU na hospodářské důsledky krize COVID-19 záruční fond v hodnotě 25 miliard EUR, jehož cílem bylo umožnit skupině EIB rozšířit svou podporu společnostem ve všech členských státech uvolněním dodatečné částky ve výši až 200 miliard EUR.

Tento krok bezprostředně navázal na balíček okamžité podpory ve výši až 40 miliard EUR sestávající z těchto částí:

- zvláštní záruční systémy pro banky založené na stávajících programech, k okamžitému použití, které mohou uvolnit finanční prostředky ve výši až 20 miliard EUR,
- zvláštní likviditní linky pro banky s cílem zajistit dalších 10 miliard EUR na podporu provozního kapitálu u malých a středních podniků a společností se střední tržní kapitalizací a

- zvláštní programy nákupu cenných papírů zajištěných aktivy s cílem umožnit přesun rizik v portfoliích úvěrů malým a středním podnikům, které uvolňují dalších 10 miliard EUR podpory.

REAKCE NA RUSKOU INVAZI NA UKRAJINU

Činnosti EIB související s Ukrajinou se datují od roku 2007. Působí na Ukrajině v souladu s evropskou politikou sousedství, Východním partnerstvím a dalšími dvoustrannými dohodami EU. Od ruské invaze na Ukrajinu zvýšila EIB svou podporu. Cílem financování z tohoto nástroje je pomoci Ukrajině napravit poškozenou infrastrukturu, obnovit komunální služby a podpořit naléhavá opatření v oblasti energetické účinnosti při přípravě na chladnou sezónu. Kromě toho EIB koordinovala dary humanitární pomoci, přičemž upřednostnila mimořádnou pomoc lidem zasaženým konfliktem na Ukrajině a v sousedních zemích.

V souvislosti s útočnou válkou Ruska proti Ukrajině a potřebou posílit vojenské kapacity členských států byla zahájena diskuse o tom, zda k cílům EIB přidat investice do odvětví obrany. Takové financování by mohla získat i Ukrajina. Jednalo by se o radikální odklon od současné praxe, která podporu investic spojených s obranou vylučuje. Jedním z konkrétních aspektů vzhledem k tomuto dodatečnému cíli, které je třeba vzít v úvahu, je možný dopad na schopnost EIB udržet si vysoké úvěrové hodnocení, pokud by kvůli němu musela navýšit své výpůjčky na kapitálových trzích. V závěrech ze zasedání Evropské rady konaného ve dnech 21. a 22. března 2024 se uvádí, že „Evropská investiční banka je vyzývána, aby upravila svou úvěrovou politiku pro obranný průmysl a svou stávající definici zboží dvojího užití a zároveň zachovala svou finanční kapacitu“.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

V souladu s článkem 308 SFEU je Parlament konzultován, pokud má být pozměněn statut EIB. EIB je přímo odpovědná členským státům. Nemá formální povinnost podávat zprávy Parlamentu, ani vůči němu mu není odpovědná. Avšak jako vyjádření dobré vůle prezident EIB přijímá pozvání k účasti na plenárním zasedání a na příslušných schůzích výborů Parlamentu a EIB je otevřena otázkám poslanců EP.

[Výbor pro rozpočtovou kontrolu](#) podrobuje činnost EIB každoročně přezkumu a svou zprávu předkládá na plenárním zasedání, na které je pozván prezident EIB.

Podle stávajícího nařízení schvaluje Parlament jmenování výkonného ředitele a zástupce výkonného ředitele EFSI. Roční prostředky z rozpočtu EU související se záručním fondem jsou schvalovány Parlamentem a Radou v rámci ročního rozpočtového procesu.

Parlament byl také jakožto spolutvůrce právních předpisů zapojen do přijetí iniciativ EFSI a InvestEU.

Další informace k tomuto tématu naleznete na [internetových stránkách Hospodářského a měnového výboru](#).

Christian Scheinert
04/2024

1.3.16. EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Evropský veřejný ochránce práv provádí šetření v souvislosti s případy nesprávného úředního postupu ze strany orgánů, institucí, subjektů, úřadů a agentur Evropské unie. Jedná přitom z vlastního podnětu nebo na základě stížností ze strany občanů EU nebo jakékoli fyzické nebo právnické osoby s bydlištěm nebo sídlem v některém z členských států. Do funkce jej volí Evropský parlament na dobu svého volebního období.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 20, 24 a 228 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a článek 43 Listiny základních práv Evropské unie.

Pravidla činnosti veřejného ochránce práv a jeho povinnosti byly podrobně vymezeny rozhodnutím Parlamentu ze dne 9. března 1994, přijatém po konzultaci s Evropskou komisí a se souhlasem Rady Evropské unie^[1]. Na základě tohoto rozhodnutí přijal evropský veřejný ochránce práv prováděcí ustanovení. Toto rozhodnutí bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu ze dne 24. června 2021, a to na základě stejného postupu^[2]. Postupy zvolení a odvolání evropského veřejného ochránce práv z funkce jsou stanoveny v člancích 231 až 233 jednacího řádu Parlamentu.

CÍLE

Cílem instituce evropského veřejného ochránce práv, zřízené Maastrichtskou smlouvou (1992), je:

- zlepšit ochranu občanů nebo jakékoli fyzické nebo právnické osoby s bydlištěm nebo sídlem v některém z členských států v případech nesprávného úředního postupu orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie, a
- podpořit tak otevřenost a demokratickou kontrolu rozhodovacích postupů a správy orgánů EU.

A. Právní postavení

1. Zvolení

a. Podmínky

Evropský veřejný ochránce práv musí být vybrán z osob, které:

- jsou občany EU,
- mají plná občanská a politická práva,
- poskytují veškeré záruky nezávislosti,

[1] Úř. věst. L 113, 4.5.1994, s. 15, ve znění rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 14. března 2002 (Úř. věst. L 92, 9.4.2002, s. 13) a ze dne 18. června 2008 (Úř. věst. L 189, 17.7.2008, s. 25).

[2] [Nařízení Evropského parlamentu \(EU, Euratom\) č. 2021/1163](#) ze dne 24. června 2021, kterým se stanoví pravidla a obecné podmínky výkonu funkce veřejného ochránce práv (statut evropského veřejného ochránce práv) a zrušuje rozhodnutí 94/262/ESUO, ES, Euratom (Úř. věst. L 253, 16.7.2021, s. 1).

- splňují podmínky požadované pro výkon nejvyšších soudních funkcí ve své zemi nebo mají uznané schopnosti a kvalifikaci pro výkon funkce evropského veřejného ochránce práv,
- nebyly členy vnitrostátních vlád nebo poslanci Evropského parlamentu, členy Evropské rady či Evropské komise během dvou let předcházejících datu zveřejnění výzvy k předkládání nominací kandidátů.

b. Postup

Na počátku každého volebního období nebo v případě úmrtí, odstoupení nebo odvolání evropského veřejného ochránce práv vyzve předseda Parlamentu k předložení nominací na úřad veřejného ochránce práv a stanoví lhůtu pro jejich předložení. Nominace musí podpořit nejméně 40 poslanců Evropského parlamentu z nejméně dvou různých členských států. Kandidatury jsou předkládány Petičnímu výboru Evropského parlamentu, který přezkoumá jejich přípustnost. Výbor může požádat o vyslechnutí kandidátů. Seznam nominací, které splňují stanovené podmínky, se poté předkládá plénu k hlasování. Evropský veřejný ochránce práv se volí většinou odevzdaných hlasů.

2. Funkční období

a. Délka

Evropský veřejný ochránce práv je zvolen Evropským parlamentem po každých evropských volbách na dobu jeho funkčního období. Může být zvolen opakovaně.

b. Povinnosti

Evropský veřejný ochránce práv během svého funkčního období:

- musí vykonávat svou funkci zcela nezávisle a nestranně,
- nesmí vyžadovat ani přijímat pokyny od žádné vlády, orgánu, instituce, úřadu nebo subjektu,
- musí se zdržovat veškeré činnosti neslučitelné s povahou své funkce,
- nesmí vykonávat žádnou jinou výdělečnou nebo nevýdělečnou politickou, správní ani profesní činnost.

3. Odvolání z funkce

Evropský veřejný ochránce práv může být z funkce odvolán Soudním dvorem Evropské unie na žádost Evropského parlamentu, přestane-li splňovat podmínky nezbytné k výkonu své funkce nebo dopustí-li se závažného pochybení.

B. Úloha

1. Oblast působnosti

Evropský veřejný ochránce práv se zabývá případy nesprávného úředního postupu orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie.

a. Evropský veřejný ochránce práv může konstatovat, že došlo k nesprávnému úřednímu postupu, pokud instituce nedodrží:

- základní práva,
- právní předpisy nebo zásady,

- zásady řádné správy.

Šetření evropského veřejného ochránce práv se týkají zejména:

- transparentnosti při rozhodování a lobbování/odpovědnosti,
- přístupu k dokumentům,
- kultury poskytování služeb,
- dodržování procesních práv,
- řádného uplatňování volného uvážení,
- dodržování základních práv,
- náboru,
- řádného řízení personálních záležitostí unijních zaměstnanců a jmenování,
- zásady řádného finančního řízení,
- etiky,
- účasti veřejnosti na rozhodování na úrovni EU.

Přibližně jedna třetina šetření evropského veřejného ochránce práv se každoročně týká nedostatku informací nebo odmítnutí informace poskytnout.

b. Výjimky

Šetření evropského veřejného ochránce práv se nemohou týkat:

- činností Soudního dvora EU, jedná-li v rámci své soudní pravomoci. Šetření evropského veřejného ochránce práv týkající se Soudního dvora EU se týká pouze jeho mimosoudních činností, jako jsou například veřejné zakázky, smlouvy, případy týkající se zaměstnanců,
- stížností na místní, regionální a celostátní orgány, a to i v případě, že se tyto stížnosti týkají záležitostí souvisejících s Evropskou unií,
- aktivit vnitrostátních soudů či veřejných ochránců práv: evropský veřejný ochránce práv neslouží jako odvolací instance proti rozhodnutím těchto subjektů,
- případů, u nichž před podáním stížnosti neproběhly příslušné správní postupy v rámci dotčených organizací,
- stížností na chování jednotlivých úředníků EU.

2. Stížnosti

V souladu se svými povinnostmi provádí evropský veřejný ochránce práv šetření, jež považuje za opodstatněná, a to z vlastního podnětu nebo na základě stížností předložených občany Evropské unie nebo jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobou s bydlištěm nebo sídlem v některém z členských států, přímo nebo prostřednictvím poslance Evropského parlamentu, pokud uvedené skutečnosti nejsou nebo nebyly předmětem soudního řízení.

3. Vyšetřovací pravomoci

Evropský veřejný ochránce práv může požadovat informace od:

- orgánů a institucí, které jsou povinny mu umožnit přístup k dokumentaci, pokud tato dokumentace nepodléhá utajení, což však musí být náležitě odůvodněno,
- úředníků a dalších zaměstnanců těchto orgánů a institucí, kteří jsou povinni na žádost evropského veřejného ochránce práv svědčit, ačkoli musí dále dodržovat předpisy, které se jich týkají,
- orgánů členských států, které žádosti musí vyhovět, ledaže by zveřejnění informací neumožňoval zákon nebo předpisy; i v takových případech však může evropský veřejný ochránce práv získat informace za předpokladu, že nebudou předány dále.

Jestliže mu není poskytnuta spolupráce, o níž žádá, informuje o tom Evropský parlament a ten podnikne náležité kroky. Evropský veřejný ochránce práv může rovněž spolupracovat se svými protějšky v členských státech, přičemž musí dodržovat vnitrostátní předpisy. Pokud se však jedná o skutečnosti, o nichž se domnívá, že se na ně vztahuje trestní právo, evropský veřejný ochránce práv okamžitě uvědomí příslušné vnitrostátní orgány a Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF). Ve vhodných případech může evropský veřejný ochránce práv také informovat orgán EU, jemuž daný úředník či zaměstnanec podléhá.

4. Výsledek šetření

Kdykoli je to možné, usiluje evropský veřejný ochránce práv ve spolupráci s dotyčným orgánem či institucí o nalezení řešení, které stěžovatele uspokojí. Jestliže evropský veřejný ochránce práv dospěje k názoru, že byl uplatněn nesprávný úřední postup, jeho doporučení se postoupí dotyčnému orgánu či instituci, která mu do tří měsíců sdělí své stanovisko. Pokud instituce navrhovaná doporučení nepřijme, může evropský veřejný ochránce práv vypracovat zvláštní zprávu a předložit je Evropskému parlamentu. Evropský parlament může následně vypracovat zprávu o zvláštní zprávě předložené evropským veřejným ochráncem práv. Nakonec evropský veřejný ochránce práv informuje stěžovatele o výsledku tohoto šetření a o stanovisku dotyčného orgánu či instituce a sdělí mu svá doporučení.

C. Správa

Evropský veřejný ochránce práv má k dispozici sekretariát, na jehož zaměstnance se vztahují pravidla evropské veřejné služby. Evropský veřejný ochránce práv jmenuje vedoucího sekretariátu.

D. Činnosti

První evropský veřejný ochránce práv, Jacob Söderman, zastával tuto funkci po dvě funkční období, a to od července 1995 do 31. března 2003. Během jeho mandátu (v roce 2001) přijal Evropský parlament kodex řádné správní praxe. Tento kodex je procesní řád, který bere v úvahu zásady unijního správního práva obsažené v judikatuře Soudního dvora EU a čerpá inspiraci rovněž z právních předpisů členských států. Evropský veřejný ochránce práv jej využívá, když šetří, zda došlo k nesprávnému úřednímu postupu, a při výkonu své kontrolní funkce se opírá o jeho ustanovení. Kodex zároveň slouží jako pomůcka a jako zdroj úředníkům EU, a napomáhá tak dosažení co nejvyšších standardů v oblasti administrativy.

Od dubna 2003 do 14. března 2013, kdy podal demisi s účinností ode dne 1. října 2013, zastával funkci evropského veřejného ochránce práv Nikiforos Diamandouros. Dne 11. července 2006 předložil veřejný ochránce práv návrh úprav statutu evropského veřejného ochránce práv, který podpořily Petiční výbor Evropského parlamentu, Evropský parlament a Rada Evropské unie. Statut byl pozměněn tak, aby posiloval a vyjasňoval úlohu evropského veřejného ochránce práv, např. pokud se jedná o přístup k dokumentům a oznamování informací, které by mohly spadat do jeho působnosti, úřadu OLAF.

Bývalá irská veřejná ochránkyně práv Emily O'Reillyová se po svém zvolení na dílčím zasedání Evropského parlamentu v červenci 2013–ujala funkce evropského veřejného ochránce práv dne 1. října 2013. Poté byla po volbách do Evropského parlamentu v letech 2014 a 2019 ve své funkci dvakrát znovu potvrzena. Emily O'Reillyová zvyšuje viditelnost funkce evropského veřejného ochránce práv tím, že se zaměřuje na otázky, které jsou pro občany EU nejdůležitější, a stará se, aby EU plnila nejvyšší standardy správy, transparentnosti a etiky. Prosazuje transparentnost rozhodovacího procesu EU, zejména v rámci triologů a v Radě Evropské unie, ale i ve vztahu k lobbování, expertním skupinám, střetům zájmů, efektu otáčivých dveří, agenturám EU (jako je Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, Frontex) a mezinárodním jednáním (např. o transatlantickém obchodním a investičním partnerství). Pracuje na zlepšení pravidel upravujících whistleblowing, evropskou občanskou iniciativu a zdravotní postižení. Zabývala se také případy nesprávného úředního postupu v souvislosti se jmenováním bývalého generálního tajemníka Evropské komise.

Evropská veřejná ochránkyně práv rovněž koordinuje Evropskou síť veřejných ochránců práv a od roku 2017 uděluje každé dva roky „cenu za řádnou správu“.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Ačkoli je evropský veřejný ochránce práv při výkonu své funkce zcela nezávislý, je v podstatě parlamentním ombudsmanem. Evropský veřejný ochránce práv je úzce propojen s Evropským parlamentem, který má výhradní právo jej zvolit a požádat Soudní dvůr Evropské unie o jeho odvolání a který stanoví pravidla pro výkon jeho funkcí, spolupracuje s ním při vyšetřování a přijímá od něj zprávy. Na základě jednacího řádu (článek 232) vypracovává Petiční výbor Evropského parlamentu každý rok zprávu o výroční zprávě o činnosti evropského veřejného ochránce práv. Ve svých zprávách opakovaně vyjádřil práci evropského veřejného ochránce práv plnou podporu a zdůraznil, že je třeba, aby orgány EU s veřejným ochráncem práv plně spolupracovaly s cílem zvýšit transparentnost a odpovědnost Evropské unie, a především aby prováděly jeho doporučení. Dne 12. února 2019 přijal Evropský parlament usnesení o návrhu nařízení, jehož cílem je aktualizovat statut evropského veřejného ochránce práv tak, aby byla posílena jeho nezávislost a pravomoci. Dne 24. června 2021 přijal Evropský parlament [nařízení, kterým se stanoví nový statut evropského veřejného ochránce práv](#). Toto nařízení kodifikuje mnoho pracovních postupů úřadu, jako je pravomoc zahájit šetření z vlastního podnětu.

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
05/2024

1.4. FINANCOVÁNÍ

1.4.1. PŘÍJMY UNIE

Rozpočet EU je z velké části financován z vlastních zdrojů, které doplňují ostatní příjmy. Roční příjmy musí plně pokrývat roční výdaje, neboť není povolen rozpočtový schodek. O systému vlastních zdrojů rozhoduje Rada jednomyslně s přihlédnutím ke stanovisku Evropského parlamentu. Systém musí ratifikovat každý členský stát. V letech 2022 a 2023 navrhla Komise reformu systému vlastních zdrojů, sestávající ze dvou balíčků o nových vlastních zdrojích.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Článek 311 a čl. 322 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie a články 106a a 171 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.
- [Rozhodnutí Rady \(EU, Euratom\) č. 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020](#)^o systému vlastních zdrojů Evropské unie.
- [Nařízení Rady \(EU, Euratom\) 2021/768 ze dne 30. dubna 2021](#), kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie, [nařízení Rady \(EU, Euratom\) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014](#) o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků, [nařízení Rady \(EU, Euratom\) 2021/769 ze dne 30. dubna 2021](#), kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty, a [nařízení Rady \(EU, Euratom\) 2021/770 ze dne 30. dubna 2021](#) o výpočtu vlastního zdroje z plastových obalových odpadů, které nejsou recyklovány, o metodách a postupu pro poskytování tohoto vlastního zdroje, o opatřeních ke krytí hotovostních nároků a o některých aspektech vlastního zdroje z hrubého národního důchodu.

CÍL

Zajistit Evropské unii finanční nezávislost v souladu s pravidly rozpočtové kázně.

JAK TO FUNGUJE?

[Rozhodnutí o vlastních zdrojích ze dne 21. dubna 1970](#) zajistilo vlastní zdroje pro Evropské hospodářské společenství (EHS). [Rozhodnutí Rady \(EU, Euratom\) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020](#) Výše vlastních zdrojů, kterou lze za rok vyžadovat, je v současnosti omezena na maximálně 1,4 % hrubého národního důchodu (HND) EU. Tímto stropem v rámci současného víceletého finančního rámce (VFR) na období 2021–2027 je rovněž omezena výdajová stránka, neboť celkové výdaje nesmí překročit celkové příjmy ([1.4.3](#)).

SKLADBA PŘÍJMŮ

1. Vlastní zdroje

Tradiční vlastní zdroje tvoří cla, zemědělské poplatky a dávky z cukru vybírané od roku 1970. Procento, které si mohou ponechat členské státy na pokrytí nákladů na výběr, bylo opět zvýšeno z 20 % na 25 %. „Tradiční“ vlastní zdroje nyní obvykle představují přibližně 15 % příjmů z vlastních zdrojů^[1].

Vlastní zdroj z daně z přidané hodnoty sestává z převodu procentního podílu odhadované daně z přidané hodnoty (DPH), kterou podle očekávání vyberou členské státy, ve prospěch Unie. I když byly vlastní zdroje z DPH stanoveny v rozhodnutí z roku 1970, jejich výběr byl zahájen až po dokončení harmonizace systémů DPH členských států v roce 1979. Vlastní zdroj z DPH v současné době představuje přibližně 10 % příjmů z vlastních zdrojů.

Vlastní zdroj z HND byl vytvořen [rozhodnutím Rady č. 88/376/EHS ze dne 24. června 1988](#) a spočívá ve výběru jednotného procentního podílu z HND členských států, který se stanoví každoročně v příslušném rozpočtovém procesu. Původně měl být tento zdroj vybírán pouze v případě, že příjmy z ostatních vlastních zdrojů nepokryjí v plném rozsahu výdaje, ale nyní financuje velkou část rozpočtu EU. Zdroj z HND se od konce 90. let 20. stol. ztrojnásobil a v současnosti tvoří přibližně 60–70 % příjmů z vlastních zdrojů.

Vlastní zdroj z plastových obalových odpadů byl zaveden od 1. ledna 2021 [rozhodnutím o vlastních zdrojích](#) z roku 2020. Je to příspěvek členských států (přímý převod z rozpočtů členských států) na základě množství nerecyklovaných plastových obalových odpadů s jednotnou sazbou ve výši 0,80 EUR za kilogram. Je to příspěvek členských států na základě množství nerecyklovaných plastových obalových odpadů s jednotnou sazbou ve výši 0,80 EUR za kilogram. Příspěvky členských států, jejichž HND na obyvatele je pod průměrem EU, se snižují o roční paušální částku odpovídající hmotnosti 3,8 kilogramu plastového odpadu na obyvatele.

[1] [Konsolidovaná roční účetní závěrka Evropské unie za rozpočtový rok 2021](#).

2. Příjmy z tohoto zdroje činí přibližně 3–4 % rozpočtu EU. Ostatní příjmy a zůstatek přenesený z předchozího roku

Mezi ostatní příjmy patří daně, které platí zaměstnanci EU ze svých platů, příspěvky zemí mimo EU do programů EU, platby úroků a pokuty, které platí společnosti, u nichž bylo zjištěno, že porušují pravidla hospodářské soutěže nebo jiné právní předpisy. V případě přebytku je zůstatek z každého rozpočtového roku zahrnut do příjmové stránky rozpočtu pro následující rok. Ostatní příjmy, zůstatky a technické úpravy představují obvykle přibližně 2–8% celkových příjmů.

Výpůjčky jsou rovněž účtovány v rámci „ostatních příjmů“ a v současné době představují 25–30 % rozpočtu. Rozpočet EU nemůže vykazovat schodek a financování jeho výdajů prostřednictvím výpůjček není povoleno. Za účelem financování grantů a úvěrů poskytnutých v rámci nástroje na podporu oživení Next Generation EU (NGEU) však Komise výjimečně a dočasně povolila vypůjčit si na kapitálových trzích až 750 miliard EUR (v cenách roku 2018). Nové čisté výpůjčky by měly být zastaveny na konci roku 2026 a poté budou povoleny pouze refinanční operace.

3. Opravné mechanismy

Systém vlastních zdrojů se rovněž používá k napravení rozpočtové nerovnováhy mezi čistými příspěvky členských států. Ačkoli se „úleva pro Spojené království“, zavedená v roce 1984, již neuplatňuje, budou paušální opravy ve prospěch Dánska, Německa, Nizozemska, Rakouska a Švédska platit v období 2021–2027 i nadále.

ÚSILÍ O REFORMU VLASTNÍCH ZDROJŮ EU

Lisabonská smlouva znovu potvrdila, že rozpočet by měl být plně financován z vlastních zdrojů, a zachovala pravomoc Rady jednomyslně přijímat po konzultaci s Parlamentem rozhodnutí o systému vlastních zdrojů Unie^[2], zavádět nové kategorie vlastních zdrojů a rušit kategorie stávající. Dále stanoví, že Rada může přijímat prováděcí opatření k těmto rozhodnutím pouze se souhlasem Parlamentu, čímž posiluje postavení Parlamentu v tomto procesu.

Parlament na základě nových ustanovení Lisabonské smlouvy opakovaně v uplynulých letech vyzýval v řadě postojů a usnesení k důkladné reformě systému vlastních zdrojů^[3]. Parlament upozornil na problémy spojené se systémem vlastních zdrojů, zejména na jeho přílišnou složitost a finanční závislost na příspěvcích členských států.

V lednu 2017 předložila skupina na vysoké úrovni vytvořená v roce 2014 za účelem provedení obecného přezkumu systému vlastních zdrojů (dále jen „skupina Monti“) svou [závěrečnou zprávu](#) o transparentnějších, jednodušších, spravedlivějších a demokraticky odpovědnějších způsobech financování rozpočtu EU. Hlavní závěr zní,

[2] Každé takové rozhodnutí musí ratifikovat členské státy.

[3] [Postoj ze dne 17. prosince 2014](#) o systému vlastních zdrojů Evropských společenství; [postoj ze dne 16. dubna 2014](#) o návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů; [usnesení ze dne 6. července 2016](#) o přípravě povolební revize VFR na období 2014–2020: náměty Parlamentu předcházející návrhu Komise; [usnesení ze dne 26. října 2016](#) o revizi VFR na období 2014–2020 v polovině období; [usnesení ze dne 24. října 2017](#) o diskusním dokumentu o budoucnosti financí EU; [usnesení ze dne 14. března 2018](#) o reformě systému vlastních zdrojů Evropské unie; [usnesení ze dne 30. května 2018](#) o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 a vlastních zdrojích; [usnesení ze dne 14. listopadu 2018](#) o víceletém finančním rámci na období 2021–2027; [usnesení ze dne 10. října 2019](#) o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 a vlastních zdrojích: čas naplnit očekávání občanů.

že mají-li se vyřešit stávající problémy a má-li se dosáhnout hmatatelných výsledků pro občany EU, je třeba rozpočet EU reformovat jak na straně příjmů, tak na straně výdajů.

Na základě této zprávy a následného [diskusního dokumentu o budoucnosti financí EU](#), předložila Komise dne 2. května 2018 [návrhy](#)^[4] na zjednodušení stávajícího vlastního zdroje z DPH a na zavedení souboru nových vlastních zdrojů. Komise rovněž navrhla zrušení všech „úlev“ a snížení podílu příjmů z cel, které si členské státy ponechávají jako náklady na výběr, z 20 % na 10 %, jakož i zvýšení stropu pro roční výzvy k úhradě vlastních zdrojů s cílem zohlednit nižší celkový HND EU-27 a navrhované začlenění Evropského rozvojového fondu do rozpočtu EU.

V zájmu dosažení stabilnějšího rozpočtu EU určeného na podporu politických cílů EU opakovaně požadoval ambiciózní a vyvážený soubor nových vlastních zdrojů EU, který by byl spravedlivý, jednoduchý, transparentní a z fiskálního hlediska neutrální pro občany. Parlament rovněž prosazoval reformy, které by učinily výběr příjmů jednodušším, transparentnějším a demokratičtějším, snížily podíl příspěvků z HND, reformovaly nebo zrušily zdroj z DPH a postupně ukončily všechny formy slev.

NÁVRHY REFORM

Na zasedání Evropské rady ve dnech 17.–21. července 2020 se hlavy států a předsedové vlád dohodli na novém VFR, na nástroji NGEU, na zvýšení stropu pro platby a na novém vlastním zdroji založeném na nerecyklovaném plastovém odpadu, který má být uplatňován od ledna 2021.

Nástroj NGEU vycházelo z návrhu Komise ze dne [28. května 2020](#) na to, vypůjčit si až 750 miliard EUR tak, že by jménem EU byly na mezinárodních trzích vydány dluhopisy se splatností od tří do 30 let. Pro účely pokrytí závazků, které EU vzniknou v souvislosti se splácením takto získaných finančních prostředků, navrhla Komise zvýšit výjimečně a dočasně strop vlastních zdrojů o 0,6 % HND EU nad rámec navrhovaného trvalého zvýšení z 1,2 % na 1,4 % HND, aby se zohlednil nový ekonomický kontext.

V reakci na to Parlament [ve svém usnesení ze dne 23. července 2020](#) zdůraznil, že při splácení dluhu EU vzniklého na základě výpůjček souvisejících s nástrojem NGEU může pomoci pouze vytvoření dalších nových vlastních zdrojů, které by zachránily rozpočet EU a zmírnily fiskální tlak na rozpočty členských států a na občany EU. V rámci postupu konzultace Parlament dne [16. září 2020](#) ve svém postoji opět vyzývá k zavedení nových vlastních zdrojů podle příslušného plánu a ke zrušení všech slev.

Dne 10. listopadu 2020 dosáhli vyjednaváči Parlamentu, Rady a Komise politické dohody o VFR, vlastních zdrojích a některých aspektech týkajících se správy nástroje pro hospodářské oživení. V důsledku toho stanovila nová příloha [interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázi, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení](#) plán na zavedení nových vlastních zdrojů na období 2021–2027. Příjmy z nových vlastních zdrojů by měly postačovat ke splacení prostředků NGEU a zbývající příjmy by měly financovat rozpočet EU.

Podle nového rozhodnutí o vlastních zdrojích přijatého dne 14. prosince 2020 byly slevy pro některé členské státy zachovány a náklady na výběr cla se zvýšily z 20 % na

[4]Dne 29. listopadu 2018 vydal k návrhům stanovisko Účetní dvůr ([stanovisko č. 5/2018](#)).

25 %. Po ratifikaci všemi členskými státy do 31. května 2021 se rozhodnutí o vlastních zdrojích použilo zpětně ode dne 1. ledna 2021.

Po návrzích ze dne 14. července 2021 na [revizi systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii \(ETS\)](#) a [zavedení mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích](#) byl dne 22. prosince 2021 zveřejněn [návrh na novou generaci vlastních zdrojů EU](#). Stanoví, že by se do rozpočtu EU mělo odvádět 25 % příjmů ze systému dražeb emisních povolenek, 75 % příjmů z mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích a 15 % podílu ze zbytkových zisků přerozdělených členskými státy EU na základě dohody Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj/G20 o mezinárodním zdanění nadnárodních podniků (první pilíř).

Dne 20. června 2023 zveřejnila Komise své [návrhy na druhý balíček vlastních zdrojů](#). Ty zahrnovaly dočasný statistický vlastní zdroj placený jako vnitrostátní příspěvek ze zisku společnosti ve výši 0,5 % pomyslného základu zisku společností v EU (na základě hrubého provozního přebytku za sektory finančních a nefinančních podniků, vypočteného Eurostatem). To bude nakonec nahrazeno skutečným vlastním zdrojem založeným na zdanění právnických osob, jenž bude příspěvkem z budoucího rámce [Podnikání v Evropě:Rámec pro zdanění příjmů \(BEFIT\)](#). Návrh rovněž předpokládá zvýšení sazby uplatňované na vlastní zdroj ze systému ETS z 25 % na 30 %, což je odůvodněno rostoucími cenami uhlíku. Navrhovaný balíček by mohl přinést dodatečné od roku 2024 roční příjmy ve výši přibližně 23 miliard EUR a od roku 2028 36 miliard EUR, což odpovídá přibližně 18–20 % celkových příjmů.

Všechny nedávno navržené nové vlastní zdroje v současné době čekají na rozhodnutí Rady.

STANOVISKA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Během postupu konzultace týkajícího se prvního souboru nových vlastních zdrojů Parlament obecně podpořil daný návrh s určitými [pozměňovacími návrhy](#). Parlament rovněž [dne 10. května 2023 přijal usnesení](#), v němž naléhavě vyzval Radu, aby první soubor přijala a navrhla další nové vlastní zdroje.

Andras Schwarcz
04/2024

1.4.2. VÝDAJE EU

Rozpočtové výdaje schvalují společně Rada a Parlament. Roční rozpočet EU musí respektovat rozpočtové stropy dohodnuté ve víceletém finančním rámci (VFR) pro různé okruhy, tj. kategorie výdajů, např. pro vnitřní trh, soudržnost a přírodní zdroje. Tematické a netematické zvláštní nástroje zajišťují, aby EU mohla jednat v případě neočekávaných potřeb. Využíváním rozpočtových záruk a finančních nástrojů je u výdajů EU dosahováno pákového efektu. Výdaje EU na období 2021 až 2027 zahrnují kromě VFR i dočasný nástroj na podporu oživení (Next Generation EU – NGEU), který má hospodářství EU pomoci zotavit se z krize způsobené onemocněním COVID-19.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Články 310 až 325 a článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a články 106a, 171 až 182 a 203 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.
- [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.
- [Nařízení Rady \(EU, Euratom\) 2020/2093](#) ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021 až 2027 (nařízení o VFR).
- [Nařízení Rady \(EU, Euratom\) 2024/765](#) ze dne 29. února 2024, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2020/2093, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027.
- [Nařízení Rady \(EU\) 2020/2094](#) ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19.
- [Interinstitucionální dohoda](#) ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů.

CÍL

Celkovým cílem rozpočtu EU je financovat politiky Evropské unie v souladu se zásadami rozpočtové kázně a s platnými pravidly a postupy. Rozpočet EU je určen především na investice. Z tohoto důvodu EU přijímá dlouhodobé výdajové plány, známé jako víceleté finanční rámce (VFR), na období pěti až sedmi let (viz níže).

HLAVNÍ ZÁSADY

Rozpočet EU se řídí devíti obecnými zásadami – zásadou jednotnosti, správnosti rozpočtu, ročního rozpočtu^[1], vyvornosti, zúčtovací jednotky (kterou je euro), univerzálnosti, specifikace (jednotlivé prostředky jsou přidělovány na konkrétní výdaje), řádného finančního řízení a průhlednosti –, které jsou stanoveny v článcích 6 až 38 nařízení, jímž se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet EU.

Zásadu ročního rozpočtu je nutno sladit s potřebou realizovat víceleté činnosti, jejichž význam v rámci rozpočtu vzrostl. Rozpočet proto obsahuje rozlišené prostředky, a to:

- prostředky na závazky, které pokrývají v daném rozpočtovém roce celkové náklady na právní závazky uzavřené na činnosti trvající několik let,
- prostředky na platby, které pokrývají výdaje spojené s plněním závazků uzavřených v daném rozpočtovém roce nebo v předchozích letech.

V interinstitucionální dohodě ze dne 16. prosince 2020 se stanoví, že Komise vypracuje výroční zprávu, v níž podá přehled finančních a rozpočtových důsledků různých činností EU, ať jsou financovány z rozpočtu EU, nebo z jiných zdrojů. Tato zpráva musí obsahovat informace o aktivech a závazcích EU a o různých výpůjčních a úvěrových operacích – včetně Evropského mechanismu stability (ESM) a Evropského nástroje finanční stability (EFSF) (2.6.8) – a dalších možných budoucích mechanismů. Kromě toho musí zpráva uvádět informace o výdajích na klima, výdajích, které pomáhají zastavit a zvrátit úbytek biologické rozmanitosti, výdajích na prosazování rovného postavení žen a mužů a výdajích na plnění cílů OSN pro udržitelný rozvoj ve všech důležitých programech EU.

STRUKTURA A KATEGORIE VÝDAJŮ EU

1. Oddíly výdajů EU

Souhrnný rozpočet má deset oddílů, jeden pro každou instituci. Oddíl Komise (oddíl III) obsahuje provozní výdaje a správní výdaje na jejich provádění (technická pomoc, agentury a lidské zdroje), zatímco oddíly ostatních orgánů a institucí tvoří převážně správní výdaje. V roce 2024 mají činit celkové správní výdaje 189,28 miliardy EUR, což odpovídá 6,3 % celkových prostředků na závazky.

Komise využívá rozpočtovou nomenklaturu, která zdroje člení podle oblastí politik a programů tak, že spojuje programové oblasti do okruhů nebo „skupin programů“ (viz níže). Díky tomu lze snadněji posoudit výdaje a účinnost každé politiky EU.

2. Víceletý finanční rámec (VFR) (1.4.3)

Od roku 1988 jsou výdaje EU stanovovány ve víceletém rámci, který rozděluje rozpočet do okruhů odpovídajících širokým oblastem politik a stanovuje výdajové stropy, jež představují hlavní rozpočtové priority pro dané období. První plánovací období trvalo pět let, délka následujících i nynějšího období je sedm let. Roční rozpočty musí dodržovat stropy stanovené ve víceletém finančním rámci.

[1]Zásada, že prostředky zapsané do rozpočtu se schvalují na dobu jednoho rozpočtového roku, který začíná 1. ledna a končí 31. prosince.

Rozpočet EU podléhá přísné zásadě vyrovnanosti zakotvené v článku 310 SFEU a finančním nařízení. To v praxi znamená, že rozpočet EU je „řízen podle výdajů“. Jinými slovy, souhrnné příjmy se mohou zvýšit pouze tak, jak to předem umožňují stropy VFR plus velikost zvláštních nástrojů nad rámec těchto stropů. V souladu s ustanoveními článku 4 nařízení o víceletém finančním rámci podléhají tyto stropy nominální automatické úpravě směrem nahoru o 2 % ročně^[2]. VFR na období 2021–2027 stanovil celkové prostředky na závazky ve výši 1 824,3 miliardy EUR v cenách roku 2018 a skládají se z 1 074,3 miliardy EUR na VFR a 750 miliard EUR na nástroj na podporu oživení NextGenerationEU (NGEU), navýšené o dalších 11 miliard EUR v důsledku úprav specifických pro jednotlivé programy stanovených v článku 5 nařízení o VFR.

V návaznosti na legislativní návrh předložený Komisí dne 20. června 2023 dosáhly Parlament a Rada dne 6. února 2024 dohody, která připravila půdu pro vůbec první revizi VFR v polovině období. Tato dohoda ovlivní zbývající roky probíhajícího VFR tím, že umožní revizi stropů VFR, jakož i rozsah a velikost zvláštních nástrojů nad rámec těchto stropů. Dohoda konkrétně stanoví dodatečné výdaje ve výši 21 miliard EUR (v cenách roku 2024) v čistých nominálních hodnotách, včetně 17 miliard EUR ve formě grantů určených pro Ukrajinu, a to prostřednictvím nového zvláštního nástroje nad rámec stropů VFR^[3]. Toto zvýšení odpovídá 2,8% zvýšení maximálních povolených výdajů po zbytek probíhajícího období víceletého finančního rámce.

Celkově lze říci, že navzdory nominálnímu zvýšení financování výdajů se celkové výdaje EU v reálných hodnotách v důsledku prudkého nárůstu inflace v období 2021–2023 výrazně sníží. V prvních 2,5 letech současného VFR na období 2021–2027 již kumulovaná inflace v EU činí 23,7 %. Jak bylo zdůrazněno v [nedávné studii zadané Parlamentem](#), očekává se, že pokud bude tento vývoj stejný, sníží do konce období v roce 2027 objem VFR vyjádřený jako procentní podíl hrubého národního důchodu EU o 0,96 %. To je výrazně méně než 1,05 % hrubého národního důchodu, které měl VFR na období 2021–2027 při svém přijetí představovat.

Níže uvedená tabulka znázorňuje rozdělení rozpočtu na rok 2024 podle oblastí politik definovaných ve VFR 2021–2027.

Rozpočet EU na rok 2024 (v milionech EUR) rozdělení prostředků na závazky a platby podle kategorií VFR

PROSTŘEDKY PODLE OKRUHŮ	Rozpočet 2024	
	Závazky	Platby
Jednotný trh, inovace a digitální agenda	21 493,4	20 828,0
Soudržnost Odolnost a hodnoty	74 560,7	33 716,0
Hospodářská, sociální a územní soudržnost	64 665,2	24 155,7
Odolnost a hodnoty	9 895,5	9 560,3
Přírodní zdroje a životní prostředí	57 338,6	54 151,4

[2]Stejná automatická úprava se používá pro účely provádění zvláštních programů NGEU.

[3]Dohoda rovněž v souvislosti s nově dohodnutým nástrojem pro Ukrajinu stanoví pro tuto zemi půjčky „back-to-back“ ve výši 33 miliard EUR.

Výdaje související s trhem a přímé platby	40 517,3	40 505,5
Migrace a správa hranic	3 892,7	3 249,0
Bezpečnost a obrana	2 321,2	2 035,4
Sousedství a svět	16 230,0	15 291,2
Evropská veřejná správa	11 988,0	11 988,0
Tematické zvláštní nástroje	2 221,7	1 734,4
Prostředky celkem	189 385,4	142 630,3

Zdroj: Evropská komise. Údaje vyjádřeny v cenách listopadu 2023.

3. Flexibilita a tematické zvláštní nástroje

Kromě plánovaných výdajů na financování politik EU v rámci víceletých programů byly v rozpočtu EU vyhrazeny finanční zdroje na reakce na neočekávané krize a situace. Tyto mimořádné nástroje pružnosti a tematické nástroje se mohou využívat v členských státech, kandidátských zemích nebo také mimo EU v případě hospodářských krizí (např. – Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci), přírodních katastrof, krizí ohrožujících veřejné zdraví a humanitárních krizí (např. – rezerva na pomoc při mimořádných událostech SEAR) nebo na další neočekávané potřeby (např. nástroj pružnosti). Takové financování umožňuje pokrýt určité mimořádné finanční potřeby.

NÁSTROJ EVROPSKÉ UNIE NA PODPORU OŽIVENÍ – NEXTGENERATIONEU

Komise v rámci tohoto nástroje uvolní dodatečně k dlouhodobému rozpočtu na období 2021–2027 částku 750 miliard EUR v cenách roku 2018, z níž až 390 miliard EUR může být použito na výdaje a až 360 miliard EUR na poskytování půjček na podporu oživení EU po koronavirové pandemii. Komise byla podle čl. 5 odst. 1 [rozhodnutí o vlastních zdrojích](#) oprávněna půjčovat si jménem EU na kapitálových trzích. Splacení jistiny těchto vypůjčených prostředků, jež mají být použity na výdaje (390 miliard EUR v cenách roku 2018), a související splatné úroky budou muset být financovány ze souhrnného rozpočtu EU, včetně dostatečných příjmů z nových vlastních zdrojů postupně zaváděných po roce 2021. [\(1.4.1\)](#)

Nástroj NGEU by se měl zaměřit zejména a) na obnovu zaměstnanosti a vytváření pracovních míst; b) reformy a investice na oživení potenciálu udržitelného růstu a zaměstnanosti na účelem posílení soudržnosti mezi členskými státy a zvýšení jejich odolnosti; c) opatření pro podniky, zejména malé a střední podniky postižené hospodářským dopadem krize COVID-19, a posílení udržitelného růstu v EU, včetně přímých finančních investic do podniků; d) opatření pro výzkum a inovace v reakci na krizi COVID-19, e) zvýšení připravenosti na krize a posílení její schopnosti rychle a účinně reagovat na závažné mimořádné události, včetně vytvoření zásob nejdůležitějších potřeb a zdravotnického materiálu a vybudování nezbytné infrastruktury pro rychlou reakci na krizové situace, f) opatření, jejichž cílem je zajistit, aby krize COVID-19 nenarušila spravedlivou transformaci na klimaticky neutrální ekonomiku; g) opatření k řešení dopadů krize COVID-19 na zemědělství a rozvoj venkova.

Dne 12. února 2021 byl schválen nový Nástroj pro oživení a odolnost, který má v členských státech podpořit investice a reformy. Původně se očekávalo, že tento nástroj bude disponovat 672,5 miliardami EUR (v cenách roku 2018) ve formě půjček a grantů pro členské státy, které je mají čerpat podle národních plánů pro oživení a odolnost^[4]. Plány musí obsahovat reformy a investice, jež zahrnují klíčové oblasti politiky (šest pilířů^[5]), podporovat zelenou a digitální transformaci a reagovat na doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru.

V souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu zveřejnila Komise dne 18. května 2022 „[sdělení REPowerEU](#)“, které stanoví strategii pro snížení závislosti EU na dovozu energie z Ruska. Podle hodnocení Komise tato strategie vyžaduje další investice ve výši 210 miliard EUR, aby byla úspěšná. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhla Komise mimo jiná opatření^[6] změnit nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost tak, aby se pro účely plánu REPowerEU přerozdělilo až 225 miliard EUR zbývajících úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost a přidělilo až 7,5 % finančních prostředků dostupných v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu plus a Fondu soudržnosti. Kromě toho bude uvolněno až 20 miliard EUR v cenách roku 2022 [z dražeb povolenek ze systému obchodování s emisemi](#) podle směrnice 2003/87/ES a z převodů z rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu zřízené nařízením (EU) 2021/1755. Z těchto zdrojů bude financována nová kapitola národních plánů pro oživení a odolnost, ve které budou určena konkrétní opatření k diverzifikaci dodávek energie a snížení závislosti na fosilních palivech, a to ve formě úvěrů (až 225 miliard EUR) a grantů (až 75 miliard EUR). Členské státy požádaly v souvislosti s revidovanými plány pro oživení a odolnost ve lhůtě stanovené v nařízení o plánu REPowerEU o úvěry ve výši 127,24 miliard EUR.

Výše uvedená dohoda o přezkumu VFR v polovině období zavádí zejména nový „kaskádový mechanismus“ pro pokrytí překročení výdajů souvisejících s úrokovými platbami v souvislosti s nástrojem NGEU. Tento mechanismus může v krajním případě mobilizovat nový tematický zvláštní nástroj EU na podporu oživení nad rámec stropů VFR, a to pouze v případě, že částky, které již byly poskytnuty v rámci okruhu 2b, nejsou dostatečné včetně zrušených závazků, změn priorit a zdrojů dostupných v rámci netematických zvláštních nástrojů.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament tvoří společně s Radou rozpočtový orgán a rozpočtové pravomoci patřily k prvním pravomocem, které poslanci EP získali v 70. letech ([1.2.5](#)). Parlament je tak

[4]Zpětně a po zvážení aktualizovaných národních plánů pro oživení a odolnost, které zohledňují plán REPowerEU, odpovídají tyto částky 648 miliardám EUR v cenách roku 2022. Pozměněným nařízením o Nástroji pro oživení a odolnost byly členským státům poskytnuty dodatečné granty v rámci systému obchodování s emisemi a rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu. 357 miliard EUR ve formě grantů je proto nyní rozděleno na 338 miliard EUR v původních grantech Nástroje pro oživení a odolnost, 17,3 miliardy EUR ve formě grantů v rámci systému obchodování s emisemi a 1,6 miliardy EUR ve formě grantů z rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu. Kromě toho členské státy mohly do srpna 2023 požádat o podporu v podobě půjčky. Z celkového dostupného finančního krytí ve výši 385 miliard EUR bylo do konce roku 2023 přiděleno téměř 291 miliard EUR.

[5]Zelená transformace; digitální transformace; hospodářská soudržnost, produktivita a konkurenceschopnost, sociální a územní soudržnost; odolnost zdravotnictví a hospodářská, sociální a institucionální odolnost; politiky pro příští generace.

[6]Sdělení REPowerEU rovněž stanoví nové financování prostřednictvím přidělení povolenek v rámci systému obchodování s emisemi (ETS) v hodnotě 20 miliard EUR, které jsou drženy v rezervě tržní stability, a prostřednictvím převodů z fondu soudržnosti (až 12,5 % přidělů členských států) a převodů v oblasti rozvoje venkova (rovněž 12,5 % jejich přidělů).

oprávněn rozhodovat o celkové částce a rozdělení ročních výdajů EU a kontrolovat plnění rozpočtu.

Rozpočtový výbor EP je pověřen jednáními o VFR a jménem Parlamentu schvaluje roční rozpočet. Tlumoch rovněž stanoviska Parlamentu při jednáních s Radou. Výboru se většinou daří prosadit navýšení prostředků v prioritních oblastech na základě svých pozměňovacích návrhů (ačkoli ne vždy v původně požadované výši).

Parlament během jednání o VFR na období 2021–2027 obhajoval a z velké části dosáhl a) zvýšení stropu VFR a posílení několika stěžejních programů, b) přijetí závazku zavést nové vlastní zdroje EU s cílem pokrýt přinejmenším náklady související s nástrojem NGEU (jistinu i úroky), c) zapojení Parlamentu do plnění nástroje na podporu oživení v souladu s metodou Společenství, d) přispívání rozpočtu EU k plnění cílů v oblasti klimatu, biologické rozmanitosti a rovnosti pohlaví, e) zavedení nového mechanismu na ochranu rozpočtu EU před porušováním zásad právního státu (1.4.3).

Parlament rovněž systematicky trval na rozpočtové transparentnosti a řádné kontrole veškerých operací a nástrojů financovaných z rozpočtu EU.

Parlament je podle článku 319 Smlouvy o fungování Evropské unie orgánem příslušným pro udělení absolutoria a Výbor pro rozpočtovou kontrolu pro něj připravuje všechny podklady k politické kontrole plnění rozpočtu (1.4.5). Každý rok jsou na konci postupu udělování absolutoria zohledněny jeho závěry ohledně toho, jak Komise a ostatní orgány, instituce a subjekty využívaly rozpočet EU. Cílem je ověřit, zda byl rozpočet plněn v souladu s příslušnými předpisy (soulad), včetně zásad řádného finančního řízení (zejména požadavky související s výkonností).

Výbor pro rozpočtovou kontrolu koná každoročně schůzky se zástupci Evropské investiční banky (EIB) (1.3.15), aby zkontroloval její finanční činnosti, a každý rok také připravuje zprávu, v níž posuzuje výkon a výsledky EIB v uplynulém roce. Parlamentní Rozpočtový výbor a Hospodářský a měnový výbor se dohodly, že budou každý rok vypracovávat zprávu posuzující současné a budoucí činnosti EIB. V roli hlavního příslušného výboru se každý rok střídají. Parlament se domnívá, že finanční nástroje mohou být cenným nástrojem ke znásobení dopadu finančních prostředků EU, zdůraznil však, že by měly být využívány za přísných podmínek, aby byla omezena rizika pro rozpočet EU. Za tímto účelem byla do finančního nařízení začleněna podrobná pravidla pro využívání finančních nástrojů financovaných nebo zaručených z rozpočtu EU.

Za kontrolu Nástroje pro oživení a odolnost jsou společně odpovědné Rozpočtový výbor a Hospodářský a měnový výbor Evropského parlamentu, a to prostřednictvím pracovní skupiny a dialogů s Komisí o oživení a odolnosti, jež se uskutečňují každé dva měsíce.

Francisco Padilla Olivares
04/2024

1.4.3. VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC

Doposud bylo přijato šest víceletých finančních rámců (VFR), včetně VFR na období 2021–2027. Na základě Lisabonské smlouvy se status VFR změnil, neboť se z interinstitucionální dohody stal nařízením. VFR se stanoví na dobu nejméně pěti let a zajišťuje řádný vývoj výdajů EU v mezích vlastních zdrojů. Zavádí rovněž ustanovení, která musí splňovat roční rozpočet EU. Nařízení o VFR stanoví výdajové stropy pro obecné kategorie výdajů, jimž se říká „okruhy“. Po předložení svých původních návrhů ze dne 2. května 2018 a v návaznosti na šíření onemocnění COVID-19 navrhla Komise dne 27. května 2020 plán obnovy (NextGenerationEU), který zahrnoval revidované návrhy VFR na období 2021–2027 a vlastních zdrojů a vytvoření nástroje pro obnovu s prostředky ve výši 750 miliard EUR (v cenách roku 2018). Tento balíček byl přijat dne 16. prosince 2020 po skončení interinstitucionálních jednání. S ohledem na nový vývoj byl VFR revidován v prosinci 2022 a poté opět důkladněji v únoru 2024.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Článek 312 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).
- [Nařízení Rady \(EU, Euratom\) č. 2020/2093](#) ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027.
- [Nařízení Rady \(EU\) 2020/2094](#) ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19.
- [Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020](#) mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů.

SOUVISLOSTI

V 80. letech vzniklo mezi orgány napětí kvůli narůstajícímu nesouladu mezi dostupnými zdroji a reálnými rozpočtovými požadavky. Ve snaze toto napětí zmírnit, posílit rozpočtovou kázeň, zlepšit plánování, a tím i čerpání prostředků byla vypracována koncepce víceletého finančního výhledu. První interinstitucionální dohoda v této věci byla uzavřena v roce 1988. Obsahovala finanční výhled na období 1988–1992 (rovněž známý jako Delorsův balíček I), který měl zajistit prostředky nezbytné pro plnění Jednotného evropského aktu. Dne 29. října 1993 byla uzavřena nová interinstitucionální dohoda společně s finančním výhledem na období 1993–1999 (tzv. Delorsův balíček II), což umožnilo zdvojnásobení finančních prostředků na strukturální fondy a navýšení stropu vlastních zdrojů ([1.4.1](#)). Třetí interinstitucionální dohoda o finančním výhledu na období 2000–2006, známá též jako Agenda 2000, byla podepsána dne 6. května 1999 a jedním z jejích hlavních cílů bylo zajistit finanční prostředky nezbytné k rozšíření EU. Čtvrtá interinstitucionální dohoda, tentokrát na období 2007–2013, byla uzavřena dne 17. května 2006.

Na základě Lisabonské smlouvy se status VFR změnil, neboť se z interinstitucionální dohody stal nařízením Rady, které se přijímá jednomyslně a které v rámci zvláštního legislativního postupu podléhá souhlasu Evropského parlamentu. Článek 312 SFEU uvádí, že VFR musí stanovit nejen „výši ročních stropů prostředků na závazky podle kategorie výdajů a ročních stropů prostředků na platby“, ale také „jakákoli další ustanovení, která jsou účelná pro hladký průběh ročního rozpočtového procesu“.

Pátý VFR na období 2014–2020 byl prvním, v němž byly reálně sníženy celkové částky. Jednou z podmínek Parlamentu pro jeho přijetí proto byla povinná revize v polovině období, která by mu umožnila znovu posoudit rozpočtové potřeby v průběhu uplatňování VFR a v případě potřeby je upravit. Dohoda mimo jiné rovněž zajistila větší flexibilitu, která umožnila plné využití plánovaných částek a dohodu o cestě ke skutečnému systému vlastních zdrojů pro EU. Dne 20. června 2017 byl přijat revidovaný VFR na období 2014–2020 s dodatečnou podporou opatření souvisejících s migrací, zaměstnaností a růstem. Posílen byl rovněž nástroj pružnosti a rezerva na pomoc při mimořádných událostech, což umožnilo přesun dalších prostředků mezi rozpočtovými okruhy i roky, aby bylo možné reagovat na nepředvídatelné události a nové priority.

VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC NA OBDOBÍ 2021–2027

Dne [2. května 2018](#) předložila Komise legislativní návrhy VFR na období 2021–2027. Komise navrhla vyčlenit 1 134,6 miliardy EUR (v cenách roku 2018) v prostředcích na závazky, což odpovídá 1,11 % hrubého národního důchodu (HND) EU-27. Návrh zahrnoval zvýšení prostředků na správu hranic, migraci, bezpečnost, obranu, rozvojovou spolupráci a výzkum. Škrty byly navrženy zejména u politiky soudržnosti a zemědělské politiky. Celková struktura měla být zjednodušena (z 58 na 37 výdajových programů) a Komise navrhla soubor zvláštních nástrojů mimo stropy VFR, aby bylo možné rozpočet EU sestavovat flexibilněji. Do VFR měl být začleněn Evropský rozvojový fond (ERF). Komise rovněž navrhla modernizovat příjmovou stranu zavedením několika nových kategorií vlastních zdrojů.

Parlament přijal o VFR na období 2021–2027 dvě usnesení: první dne [14. března 2018](#) a druhé dne [30. května 2018](#). Dne [14. listopadu 2018](#) pak Parlament na jejich základě podrobněji rozpracoval svůj vyjednávací mandát, včetně pozměňovacích návrhů k návrhu nařízení o VFR a návrhu interinstitucionální dohody, a stanovil úplný seznam částek rozčleněných podle jednotlivých okruhů a programů. Parlament upřesnil, že strop VFR pro prostředky na závazky by se měl zvýšit z 1,0 % HND EU-28 na 1,3 % HND EU-27, tj. na 1 324 miliard EUR (v cenách roku 2018), což oproti návrhu Komise znamená zvýšení o 16,7 %. Prostředky přidělené na společnou zemědělskou politiku a politiku soudržnosti by měly zůstat v reálných hodnotách nezměněny a několik priorit, včetně programů Horizont Evropa, Erasmus+ a LIFE, by mělo být dále posíleno; měla by být vytvořena nová „záruka pro děti“ (5,9 miliardy EUR) a nový Fond pro spravedlivou transformaci energetiky (4,8 miliardy EUR); financování decentralizovaných agentur působících v oblasti migrace a správy hranic by se mělo zvýšit více než čtyřnásobně (na více než 12 miliard EUR). Rozpočet EU by měl na plnění klimatických cílů, které by mělo být zohledněno ve všech příslušných oblastech politik, přispívat alespoň 25 % výdajů VFR na období 2021–2027, přičemž nejpozději

do roku 2027 by se tento podíl měl zvýšit na 30 %. Revize VFR v polovině období by měla být povinná.

Dne [30. listopadu 2018](#) a [5. prosince 2019](#) zveřejnila Rada návrh jednací osnovy, která obsahuje rovněž horizontální a odvětvové otázky, které běžně spadají do oblasti působnosti výdajových programů, na něž se vztahuje řádný legislativní postup (což Parlament kritizoval, například v bodech 14 a 16 svého usnesení ze dne 10. října 2019). Rada navrhla celkovou částku VFR ve výši 1 087 miliard EUR v prostředcích na závazky, v cenách roku 2018 (1,07 % HND EU-27), což je výrazně méně, než očekával Parlament.

Ve dnech [10. října 2019](#) a [13. května 2020](#) Parlament v návaznosti na volby do EP aktualizoval svůj mandát a požádal, aby Komise předložila návrh pohotovostního plánu VFR s cílem vytvořit záchrannou síť na ochranu příjemců programů EU v případě, že by stávající VFR musel být prodloužen vzhledem k neshodám v rámci Evropské rady.

Mezitím předložila Komise dne [14. ledna 2020](#) návrh na zřízení Fondu pro spravedlivou transformaci, který je dalším prvkem v balíčku návrhů VFR a je součástí Zelené dohody pro Evropu.

V návaznosti na krizi COVID-19 a vážné hospodářské dopady nezbytných omezení volného pohybu osob zveřejnila Komise dne [27. května 2020](#) upravené návrhy VFR ve výši 1 100 miliard EUR a dne [28. května 2020](#) dodatečný nástroj na podporu oživení „NextGenerationEU (NGEU)“ v hodnotě 750 miliard EUR (v cenách roku 2018): 500 miliard EUR ve formě grantů a 250 miliard EUR jako úvěry. Balíček zahrnoval legislativní návrhy na vytvoření nových finančních nástrojů i změny několika již předložených návrhů programů v příštím VFR. Financování tohoto dodatečného balíčku mělo být zajištěno půjčkami na finančních trzích. Komise za tímto účelem rovněž předložila pozměněný návrh rozhodnutí o vlastních zdrojích, na jehož základě by byly umožněny půjčky až do výše 750 miliard EUR. Balíček Komise obsahoval také navýšení stropu závazků ve VFR 2014–2020 na rok 2020 o 11,5 miliardy EUR, aby bylo možné začít uvolňovat podporu už před novým VFR.

Dne [21. července 2020](#) přijala Evropská rada závěry ohledně úsilí o oživení ekonomiky (nástroj NextGenerationEU), víceletého finančního rámce na období 2021–2027 a vlastních zdrojů. Na období 2021–2023 byly schváleny prostředky na obnovu ve výši 750 miliard EUR. Grantová složka však byla z 500 miliard EUR snížena na 390 miliard a úvěrová složka byla z 250 miliard navýšena na 360 miliard EUR. Evropská rada zamítla revizi stropu VFR na rok 2020 směrem nahoru. Celkový strop pro závazky ve VFR na období 2021–2027 byl stanoven na 1 074,3 miliardy EUR. V závěrech se navíc uvádí, že v zájmu ochrany rozpočtu a nástroje NGEU před porušováním zásad právního státu bude zaveden režim podmíněnosti. Od 1. ledna 2021 byl dohodnut nový vlastní zdroj založený na nerecyklovaných plastových obalových odpadech. Byla naplánována práce na zavedení dalších vlastních zdrojů v průběhu VFR na období 2021–2027, které by měly být použity na předčasné splacení půjček v rámci NGEU. Navrhovaným právním základem nástroje NGEU byl článek 122 SFEU, který umožňuje, aby EU kvalifikovanou většinou v Radě přijala opatření vhodná pro hospodářskou situaci, aniž by do legislativního procesu zapojila Parlament.

Parlament na tyto závěry neprodleně zareagoval v usnesení přijatém dne [23. července 2020](#), v němž označil vytvoření nástroje na podporu oživení za historický krok, avšak vyjádřil politování nad škrty provedenými v programech zaměřených na budoucnost.

Trval na cíleném navýšení nad rámec částek navržených Evropskou radou a zopakoval, že neudělí souhlas VFR bez dohody o reformě systému vlastních zdrojů EU tak, aby byly pokryty přinejmenším náklady související s nástrojem NGEU (jistina a úroky), má-li být zajištěna jeho důvěryhodnost a udržitelnost. Parlament rovněž požadoval, aby byl jako rozpočtový orgán plně zapojen do nástroje na podporu oživení v souladu s metodou Společenství.

V srpnu 2020 byla zahájena třístranná jednání mezi Parlamentem, Radou a Komisí, která byla ukončena dne 10. listopadu 2020. Nařízení Rady o VFR na období 2021–2027 bylo přijato dne 17. prosince 2020 po obdržení souhlasu Parlamentu. Nový [mechanismus podmíněnosti na ochranu rozpočtu EU a nástroje NGEU před porušováním zásad právního státu](#), který byl dalším předpokladem pro souhlas Parlamentu, vstoupil v platnost dne 1. ledna 2021. Všech 27 členských států ratifikovalo do 31. května 2021 rozhodnutí o vlastních zdrojích, což EU umožnilo zahájit vydávání dluhopisů na kapitálových trzích v rámci nástroje NGEU.

Víceletý finanční rámec pro EU-27 (v milionech EUR, ceny z roku 2018)

Prostředky na závazky	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Celkem 2021–2027
1. Jednotný trh, inovace a digitální agenda	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Soudržnost, odolnost a hodnoty	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Hospodářská, sociální a územní soudržnost	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Odolnost a hodnoty	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Přírodní zdroje a životní prostředí	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
z toho: výdaje související s trhem a přímé platby	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migrace a správa hranic	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Bezpečnost a obrana	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Sousedství a svět	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Evropská veřejná správa	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
z toho: správní výdaje orgánů	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
CELKOVÉ PROSTŘEDKY NA ZÁVAZKY	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
CELKOVÉ PROSTŘEDKY NA PLATBY	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

Tento politický kompromis se týká nejen VFR na období 2021–2027, ale také budoucího systému vlastních zdrojů a doprovodných opatření pro nový [nástroj na podporu oživení](#) (NGEU). Kromě [nařízení o VFR ze dne 17. prosince 2020](#) se kompromis odráží v [interinstitucionální dohodě \(IIA\)](#) a souboru [společných prohlášení](#).

Parlamentu se podařilo zajistit zejména:

- 15 miliard EUR navíc oproti návrhu z července 2020 na stěžejní programy: Horizont Evropa, Erasmus+, EU4Health, InvestEU, Nástroj pro správu hranic a víza, Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex), Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa (NDICI – Globální Evropa), humanitární pomoc, práva a hodnoty a Kreativní Evropa,
- právně závazný plán pro zavedení nových vlastních zdrojů EU,
- postupné zvyšování celkového stropu VFR na období 2021–2027 z 1 074,3 miliardy EUR na 1 085,3 miliardy EUR v cenách roku 2018 (viz vysvětlení níže),
- další 1 miliardu EUR pro nástroj pružnosti,
- nový procesní krok („postup rozpočtové kontroly“) pro vytvoření budoucích krizových mechanismů založených na článku 122 SFEU, které by mohly mít značné rozpočtové důsledky,
- zapojení Parlamentu do využívání vnějších účelově vázaných příjmů NGEU, obecné přehodnocení účelově vázaných příjmů a půjček a úvěrů při příští revizi finančního nařízení a ujednání o spolupráci při budoucích jednáních o VFR,
- lepší metodiku sledování klimatu za účelem dosažení cíle alespoň 30 % výdajů VFR/NGEU na podporu cílů v oblasti klimatu^[1],
- nový roční cíl v oblasti biologické rozmanitosti (7,5 % v roce 2024 a 10 % v letech 2026 a 2027) a návrh metodiky měření výdajů na rovnost žen a mužů,
- reformu sběru, kvality a srovnatelnosti údajů o příjemcích s cílem lépe chránit rozpočet EU, včetně výdajů NGEU.

Mezi další složky VFR na období 2021–2027, které odpovídají prioritám Parlamentu, patří:

- začlenění ERF do rozpočtu EU,
- celkové finanční prostředky na zemědělství a soudržnost ve výši srovnatelné s obdobími 2014–2020,
- zřízení Fondu pro spravedlivou transformaci.

Součástí dodatečných 15 miliard EUR je postupné zvyšování ve výši 11 miliard EUR, jehož hlavním zdrojem je nový mechanismus spojený s výnosy z pokut vybraných EU, což vedlo k automatickému dodatečnému přidělení prostředků na dotčené programy v letech 2022–2027. Celkový strop sedmiletého VFR tedy postupně dosáhne výše 1 085,3 miliardy EUR v cenách roku 2018, tj. o 2 miliardy EUR více (v reálném vyjádření) než odpovídající strop VFR na období 2014–2020 (1 083,3 miliardy EUR v cenách roku 2018, bez Spojeného království, včetně ERF). K doplňkovým zdrojům patří: rozpětí, která zůstala nepřidělena v rámci stropů stanovených Evropskou radou (2,5 miliardy EUR); prostředky získané z dřívějších operací v rámci investičního

[1]Dne 21. června 2022 zveřejnila Komise svůj přístup k začleňování problematiky klimatu do VFR na období 2021–2027 a nástroje NGEU v [pracovním dokumentu útvarů Komise](#).

nástroje AKT ve prospěch nástroje NDICI – Globální Evropa (1 miliarda EUR) a zrušené prostředky na výzkum ve prospěch programu Horizont Evropa (0,5 miliardy EUR)^[2].

V rámci interinstitucionální dohody bylo v roce 2020 dohodnuto, že splátky a úroky dluhopisů na oživení budou financovány z rozpočtu EU v rámci stropů VFR na období 2021–2027, „včetně dostatečných prostředků z nových vlastních zdrojů zavedených po roce 2021“, bez ohledu na to, jak bude tato záležitost řešena v budoucích VFR od roku 2028. Výslovným cílem bylo zachovat programy a fondy EU. Dne 22. prosince 2021 navrhla Komise nové vlastní zdroje a cílenou změnu nařízení o VFR (která byla následně stažena) s cílem zavést mimo jiné nový mechanismus, který by od roku 2025 umožnil automatické zvyšování stropů, aby se veškeré dodatečné příjmy z nových vlastních zdrojů mohly použít na předčasné splacení dluhu nástroje NGEU. Dne [13. září 2022](#) přijal Parlament prozatímní usnesení týkající se této změny.

Komise oznámila, že do 1. ledna 2024 předloží přezkum fungování VFR a případně návrhy na revizi. Ve svém [sdělení ze dne 18. května 2022 o pomoci Ukrajině a její obnově](#) Komise uvedla, že „nepředvídané potřeby vzniklé v důsledku války v Evropě značně přesahují prostředky dostupné v současném víceletém finančním rámci“. Dne [19. května 2022](#) proto Parlament požádal o „legislativní návrh na komplexní revizi VFR co nejdříve, ale nejpozději v prvním čtvrtletí roku 2023“.

Prvním krokem bylo [nařízení Rady \(EU, Euratom\) 2022/2496](#), které v prosinci 2022 změnilo VFR jako součást balíčku, který Parlament přijal dne [24. listopadu 2022](#) v rámci zrychleného postupu. Nařízení rozšířilo rozpočtové krytí, které se do té doby vztahovalo na půjčky členským státům, na úvěry makrofinanční pomoci Ukrajině, na roky 2023 a 2024: v případě prodloužení by byly nezbytné částky uvolněny z tzv. „manévrovacího prostoru“ nad rámec stropů VFR až do výše stropu vlastních zdrojů.

S cílem stanovit program pro mnohem komplexnější revizi přijal Parlament dne 15. prosince 2022 usnesení k „[navýšení víceletého finančního rámce na období 2021–2027: odolný rozpočet EU připravený na nové výzvy](#)“, v němž stanovil své klíčové požadavky.

Dne 20. června 2023 navrhla Komise [cílenou revizi](#) zahrnující většinu těchto požadavků (šest měsíců před původně plánovaným přezkumem):

- rezerva ve výši 50 miliard EUR na řešení války na Ukrajině a jejích humanitárních, hospodářských a rozpočtových důsledků (granty, půjčky a záruky),
- dodatečné finanční prostředky na migraci, globální výzvy a přírodní katastrofy – s tím, že strop okruhu 4 se zvýší o 2 miliardy EUR a strop okruhu 6 o 10,5 miliardy EUR a rezerva na solidaritu a pomoc při mimořádných událostech se zvýší o 2,5 miliardy EUR,
- nový Nástroj Evropské unie na podporu oživení (EURI) nad rámec stropů VFR s cílem řešit problém související se splácením dluhu EURI v kontextu prudkého zrychlení inflace a úrokových sazeb,
- Platforma strategických technologií pro Evropu (STEP) s cílem zvýšit strategickou autonomii Evropy po narušení globálních dodavatelských řetězců – s tím, že strop okruhu 1 se zvýší o 3,5 miliardy EUR, strop okruhu 3 o 5 miliard EUR a strop

[2] Čl. 15 odst. 3 finančního nařízení.

okruhu 5 o 1,5 miliardy EUR a zrušené závazky v oblasti výzkumu budou dále použity v okruhu 1,

- navýšení finančních prostředků pro nástroj pružnosti o 3 miliardy EUR s cílem vytvořit větší rozpočtových prostor pro reakci na nepředvídané okolnosti,
- dodatečné finanční prostředky na správu (1,9 miliardy EUR), čímž se odpovídajícím způsobem zvýší strop okruhu 7.

Dne 3. října 2023 přijal Parlament svůj [mandát](#), v němž zdůraznil, že revidovaný VFR musí být zaveden do 1. ledna 2024. Zasedání Evropské rady konané dne 15. prosince 2023 však skončilo patovou situací.

Poté, co bylo konečně dosaženo politické dohody, byla dne 29. února 2024 zveřejněna [revize VFR](#). Ta zahrnuje škrty v programu Horizont Evropa (pouze částečně vykompenzované opětovným použitím zrušených závazků na výzkum v rámci VFR) a programu EU4Health (zmírněné mechanismem podle článku 5 VFR) a přímé řízení společné zemědělské politiky a politiky soudržnosti, jakož i omezené nové finanční prostředky pro platformu STEP.

Je to však poprvé, kdy přezkum VFR v polovině období vedl k čistému zvýšení výdajových stropů. K hlavním pozitivním výsledkům patří: 50 miliard EUR pro Ukrajinu na období 2024–2027, navýšení finančních prostředků na migraci a vnější činnost a na Evropský obranný fond (v rámci platformy STEP), navýšení finančních prostředků pro zvláštní nástroje (nástroj pružnosti a rezerva solidarity EU pro obnovu po extrémních povětrnostních událostech a přírodních katastrofách, která je nyní oddělená od rezervy na pomoc při mimořádných událostech na mimořádnou pomoc zemím mimo EU) a zřízení nelimitovaného zvláštního nástroje EURI, který chrání programy před významnými škrty. Některé náklady na společné výpůjčky EU mají být hrazeny v rámci ročního rozpočtového procesu (Evropská rada stanovila nezávaznou referenční hodnotu 50 %). Aby bylo možné pro tyto účely použít zvláštní nástroj EURI, musí být přibližně polovina nákladů pokryta zvláštními nástroji nebo přerozdělením prostředků z programů. Přerozdělení probíhá ve dvou krocích: prvním z nich je mobilizace zdrojů ve výši prostředků, jejichž přidělení na závazek bylo zrušeno, a druhým je mechanismus „krajního řešení“ spočívající v dodatečných vnitrostátních příspěvcích.

Další podrobnosti lze nalézt ve [sdělení Komise o technické úpravě VFR](#).

Další informace k tomuto tématu naleznete na internetových stránkách [Rozpočtového výboru](#).

Alix Delasnerie
04/2024

1.4.4. PLNĚNÍ ROZPOČTU

Komise je pověřena plněním rozpočtu ve spolupráci s členskými státy. Politickou kontrolou nad plněním rozpočtu vykonává Evropský parlament.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Články 290, 291, 317, 318, 319, 321, 322 a 323 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU) a článek 179 Smlouvy o Euratomu.
- Finanční nařízení, tj. [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie.
- [Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020](#) mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázi, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů.

CÍL

Komise je pověřena plněním rozpočtových příjmů a výdajů v souladu se Smlouvami a s ustanoveními a pokyny finančního nařízení, a to v rámci schválených prostředků. (1.4.3).

Členské státy spolupracují s Komisí, aby zajistily, že prostředky budou využívány v souladu se zásadami řádného finančního řízení, tj. zásadami hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

POPIS

A. Základní mechanismus

Plnění rozpočtu zahrnuje dvě základní operace: přijetí rozpočtového závazku a provedení platby. Přijetí závazku znamená, že je učiněno rozhodnutí použít určitou částku z některé rozpočtové položky k financování konkrétní aktivity. Poté jsou uzavřeny odpovídající právní závazky, např. smlouvy. Jakmile jsou nasmlouvané služby nebo dodávky uskutečněny, jsou dané výdaje schváleny a proběhne platba.

B. Způsoby provádění

Komise může plnit rozpočet jedním ze tří způsobů:

- přímo prostřednictvím svých útvarů nebo výkonných agentur („přímé řízení“),
- společně s členskými státy („sdílené řízení“),
- nepřímo, kdy úkoly spojené s plněním rozpočtu svěří jiným subjektům, např. nečlenským zemím nebo mezinárodním organizacím („nepřímé řízení“).

V praxi je přibližně 70 % rozpočtu čerpáno v rámci sdíleného řízení (členské státy rozdělují finanční prostředky a spravují výdaje), zhruba 20 % plní Komise nebo její

výkonné agentury v rámci přímého řízení a zbylých 10 % je plněno v rámci nepřímého řízení.^[1]

[Systém pro finanční transparentnost](#) poskytuje informace o příjemcích finančních prostředků přímo řízených Komisí. Každý členský stát je povinen zveřejňovat údaje o příjemcích finančních prostředků, které spravuje prostřednictvím nepřímého a sdíleného řízení.

Podle článku 317 SFEU plní Komise rozpočet ve spolupráci s členskými státy. Pravidla přijatá na základě článku 322 SFEU musí členskými státy uložit povinnost provádět při plnění rozpočtu kontroly a auditu a s tím spojenou odpovědnost.

V širším kontextu provádění právních předpisů EU jsou zde důležité také články 290 a 291 SFEU, jimiž se řídí přenášení prováděcích pravomocí na Komisi, zejména pak kontrola Komise, kterou v tomto kontextu vykonávají členské státy, Rada a Evropský parlament.

Článek 290 SFEU stanoví, že legislativním aktem lze na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty, kterými se doplňují „některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“. Parlament a Rada mají právo takovému přenesení pravomoci na Komisi zrušit, případně proti němu vznést námitku, a tím zabránit vstupu aktu v platnost.

Článek 291 SFEU upravuje prováděcí pravomoci svěřené Komisi. Podle čl. 291 odst. 1 členské státy odpovídají za přijetí veškerých vnitrostátních opatření nezbytných k provedení právně závazných aktů Unie. Čl. 291 odst. 2 pak stanoví, že „jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky“, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo v případě článků 24 a 26 [Smlouvy o Evropské unii](#) (SEU) Radě. Podle čl. 291 odst. 3 SFEU stanoví Parlament a Rada formou nařízení pravidla pro kontrolu Komise při výkonu prováděcích pravomocí.

V roce 2020 orgány přijaly novou interinstitucionální dohodu o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů. Dohoda byla přijata souběžně s [nařízením o víceletém finančním rámci \(VFR\)](#) na období 2021–2027 a má nejen zajistit nepřetržitou spolupráci mezi orgány v rozpočtových záležitostech, ale i zlepšit roční rozpočtový proces Unie a pomocí plánu uvedeného v příloze usnadnit zavádění nových vlastních zdrojů EU v tomto VFR.

Článek 291 SFEU je doplněn [nařízením Evropského parlamentu a Rady \(EU\) č. 182/2011](#) ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. Tuto kontrolu vykonávají výbory složené ze zástupců členských států, kterým předsedá zástupce Komise. Nařízení stanoví dva nové druhy postupu, jež lze uplatnit podle oblasti působnosti příslušného aktu: v rámci přezkumného postupu nemůže Komise přijmout opatření, pokud výbor vydá záporné stanovisko. V rámci poradního postupu je Komise povinna „co nejvíce přihlídnout“ k závěrům výboru, není však jeho stanoviskem vázána.

Pokud členské státy plní rozpočet nesprávně, hrozí jim sankce. K tomu slouží postup schvalování účetní závěrky a kontroly způsobilosti: Komise a Účetní dvůr provedou

[1] Údaje na období 2021–2027 poskytlo generální ředitelství pro rozpočet Evropské komise.

audit, a pokud je zjištěno, že prostředky byly přiděleny nesprávně, jsou tyto prostředky odečteny od příjmů, které má stát obdržet z rozpočtu EU. Rozhodnutí o těchto opravách přijímá Komise v souladu s výše zmíněnými postupy pro výkon prováděcích pravomocí ([1.4.5](#)).

Plnění rozpočtu tedy pravidelně kontroluje Účetní dvůr ([1.3.12](#)) a své závěry shrnuje ve zprávách, v nichž jsou některá odvětví terčem jeho kritiky opakovaně.

C. Pravidla plnění rozpočtu

Zásady a pravidla plnění rozpočtu jsou stanovena tzv. finančním nařízením (nařízením o finančních pravidlech), přijatým na základě článku 322 SFEU. Jeho oblast působnosti je horizontální – to znamená, že se vztahuje na všechny příjmové a výdajové oblasti. Další pravidla použitelná pro plnění rozpočtu lze nalézt v odvětvových nařízeních týkajících se jednotlivých politik.

Současné znění finančního nařízení bylo přijato v červenci 2018 a v platnost vstoupilo 2. srpna téhož roku. Téměř všechna ustanovení týkající se čerpání správních prostředků orgánů a institucí Unie však nabyla účinnosti až 1. ledna 2019^[2].

Hlavním nástrojem Komise pro plnění rozpočtu a sledování toho, jak jsou z něj čerpány finanční prostředky, je počítačový účetní systém ABAC (accruals-based accounting, účetnictví na akruálním principu). Komise přijala opatření ke splnění nejpřísnějších mezinárodních účetních standardů, zejména mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor (IPSAS), které vypracovala Mezinárodní federace účetních (IFAC). Důležitým aspektem plnění rozpočtu je dodržování právních předpisů Unie pro veřejné zakázky (dodávky, práce a služby, [2.1.10](#)). K ochraně finančních zájmů Unie také přispívá systém včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů (Early Detection and Exclusion System, EDES). Tento systém umožňuje zavčas odhalit, vyloučit a finančně postihnout nespolehlivé osoby a subjekty, které žádají o prostředky EU nebo uzavřely právní závazky s Komisí nebo s jinými orgány či institucemi^[3].

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament se na plnění rozpočtu podílí dvojím způsobem:

- jako jedna ze dvou složek rozpočtového orgánu schvaluje rozpočtové prostředky na následující rok,
- prostřednictvím každoročního postupu udělování absolutoria kontroluje plnění rozpočtu v předchozím roce.

Parlament má vliv plnění rozpočtu „předem“, tj. prostřednictvím změn a rozhodnutí o přidělení prostředků přijímaných v rámci rozpočtového procesu ([1.2.5](#)).

Má-li pochybnosti ohledně odůvodnění výdajů nebo schopnosti Komise výdaje řádně plnit, může použít tzv. mechanismus rozpočtové rezervy, kdy se dané prostředky „zapíše do rezervy“, z níž jsou uvolněny až poté, co Komise poskytne požadované

[2] Čl. 282 odst. 3 písm. c) nového finančního nařízení.

[3] Je upraven finančním nařízením a je v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů.

doklady. Návrhy takových převodů musí schválit jak Parlament, tak Rada. Prostředky nelze čerpat, dokud nebyly z rezervy převedeny do příslušných rozpočtových položek.

Plnění aktuálního rozpočtu umožňuje Parlamentu kontrolovat i postup udělování absolutoria (1.4.5). Ačkoli se zabývá hlavně obdobím, za něž je absolutorium udělováno (obvykle je to předchozí rok), vztahuje se řada otázek, které parlamentní Výbor pro rozpočtovou kontrolu pokládá Komisi, i na aktuální rozpočet. Usnesení o udělení absolutoria, které je nedílnou součástí rozhodnutí o udělení absolutoria, stanoví požadavky a doporučení určené Komisi a dalším subjektům, které se podílejí na plnění rozpočtu.

Lisabonská smlouva ukládá Parlamentu a Radě přijmout „finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu“ (čl. 322 odst. 1 SFEU).

Téměř ve všech oblastech politiky ovlivňuje Parlament plnění rozpočtu svou legislativní a nelegislativní činností, např. zprávami a usneseními nebo jednoduše tím, že pokládá Komisi otázky k ústnímu nebo písemnému zodpovězení.

V posledních několika letech posílil Parlament svou politickou kontrolu nad Komisí, když zavedl nástroje pro výměnu informací o čerpání finančních prostředků a o výši nevypořádaných závazků (tj. o právních závazcích, v souvislosti s nimiž dosud nebyla provedena platba). Nevypořádané závazky se mohou stát problémem, pokud se nahromadí za delší časové období, a Parlament proto vyvíjí tlak na Komisi, aby je měla neustále pod kontrolou.

Vyvíjejí se nové nástroje, které mají zlepšit dohled nad plněním rozpočtu a dosáhnout vyšší efektivity prostředků poskytovaných v rámci programů EU. Za tímto účelem Parlament požaduje, aby Komise vypracovávala kvalitní výkazy o činnosti, které mají být součástí pracovních dokumentů k předběžnému návrhu souhrnného rozpočtu, a pravidelně předkládala analýzy efektivnosti nákladů u programů EU.

Další informace k tématu naleznete na internetových stránkách [Výboru pro rozpočet](#).

Stefan Schulz
05/2024

1.4.5. ROZPOČTOVÁ KONTROLA

Kontrolu plnění evropského rozpočtu provádí všechny orgány a instituce EU i členské státy. Evropský účetní dvůr a Evropský parlament provádějí podrobné kontroly na různých úrovních. Parlament každý rok posuzuje plnění rozpočtu v rámci postupu udělování absolutoria Komisi a ostatním orgánům, institucím a decentralizovaným agenturám EU.

PRÁVNÍ ZÁKLAD^[1]

- Články 287, 317, 318, 319, 322 a 325 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU).
- [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se mění nařízení \(EU\) č. 1296/2013, \(EU\) č. 1301/2013, \(EU\) č. 1303/2013, \(EU\) č. 1304/2013, \(EU\) č. 1309/2013, \(EU\) č. 1316/2013, \(EU\) č. 223/2014, \(EU\) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení \(EU, Euratom\) č. 966/2012](#) (viz zejména hlava II, kapitola 7 o zásadě řádného finančního řízení a výkonnosti a hlava XIV o externím auditu a udělení absolutoria).
- [Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí](#) o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů, část III.
- [Jednací řád Evropského parlamentu](#), hlava II, kapitoly 6 a 7, články 99, 100 a 104; hlava V, kapitola 2, článek 134; příloha V.

CÍLE

Zajistit legalitu, správnost a řádné finanční řízení rozpočtových operací a systémů finanční kontroly a řádné finanční řízení rozpočtu EU (hospodárnost, efektivnost a účinnost), a pokud jde o roli Evropského účetního dvora a Evropského parlamentu, zajistit, aby bylo těchto cílů dosaženo (kritéria výkonnosti).

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

A. Kontrola na úrovni členských států

Prvotní kontrolu příjmů a výdajů provádějí z velké části orgány členských států. Ty si uchovaly své pravomoci zejména v oblasti tradičních vlastních zdrojů (viz [1.4.1](#)), pro niž mají k dispozici potřebné postupy výběru a kontroly příslušných finančních prostředků. Rozpočtovou kontrolu také provádějí v podobě boje proti nesrovnalostem a podvodům (viz [1.4.6](#)). Provozní výdaje nástrojů spadajících do sdíleného řízení, jako je Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond (které dohromady tvoří strukturální fondy), jakož i Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) a Evropský

[1]V době vypracování tohoto dokumentu [probíhala](#) interinstitucionální jednání o novém finančním nařízení.

zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV), rovněž nejprve kontrolují orgány členských států.

B. Kontrola na úrovni Unie

1. Interní kontrola

V každém orgánu a instituci provádějí kontrolu schvalující osoby a účetní a poté jejich interní auditor.

2. Externí kontrola: vykonávaná Evropským účetním dvorem (viz [1.3.12](#))

Vnější kontrolu provádějí účetní dvory členských států a Evropský účetní dvůr (EÚD), který každý rok předkládá rozpočtovému orgánu podrobné zprávy v souladu s článkem 287 SFEU, tedy:

- prohlášení o věrohodnosti účetnictví a o legalitě a správnosti podkladových operací (tzv. DAS),
- výroční zprávu o plnění souhrnného rozpočtu, včetně rozpočtů všech orgánů a institucí a jimi zřízených subjektů,
- každoroční zvláštní zprávy o agenturách a subjektech EU,
- zvláštní zprávy o konkrétních záležitostech (audity výkonnosti a souladu s předpisy),
- stanoviska (k novým nebo pozměněným právním předpisům, které mají významný dopad na finanční řízení EU),
- přezkumy, které se týkají politiky a různých aspektů řízení, analyzují oblasti nebo otázky, které doposud nebyly kontrolovány, nebo vytvářejí faktografický základ pro určitá témata,
- za rozpočtové roky 2019, 2020 a 2021 zveřejnil EÚD zprávu o celkové výkonnosti rozpočtu EU. Od rozpočtového roku 2022 již zprávu nezveřejňuje.

EÚD rovněž pravidelně vypracovává zprávy o úvěrových a výpůjčních operacích a o Evropském rozvojovém fondu (ERF). Poslední ERF se vztahoval na období 2014–2020 a poté byl spolu s víceletým finančním rámcem na období 2021–2027 začleněn do rozpočtu EU^[2].

3. Politická kontrola: vykonávaná Evropským parlamentem

Za vypracování postoje Evropského parlamentu je odpovědný jeho Výbor pro rozpočtovou kontrolu, který se věnuje zejména těmto oblastem:

- kontrola plnění rozpočtu EU a Evropského rozvojového fondu,
- příprava rozhodnutí o udělení absolutoria, včetně vnitřního postupu udělování absolutoria,
- uzavření, prezentace a audit účetních výkazů a rozvah EU, jejich orgánů a institucí i všech subjektů, které Unie financuje,
- kontrola finančních činností Evropské investiční banky (viz [1.3.15](#)),

[2]Osmý, devátý, desátý a 11. ERF se stále provádějí a až do jejich uzavření budou vykazovány odděleně.

- hodnocení poměru nákladů a přínosů jednotlivých forem unijního financování při provádění politiky EU,
- jmenování členů EÚD s ohledem na jeho zprávy,
- vyšetřování podvodů a nesrovnalostí při plnění rozpočtu EU, přijímání preventivních opatření a trestní stíhání těchto činů a obecně ochrana finančních zájmů EU,
- vztahy s EÚD, Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a evropským veřejným žalobcem.

POSTUP UDĚLOVÁNÍ ABSOLUTORIA

Parlament jednou ročně uděluje na základě doporučení Rady absolutorium Komisi (a dalším orgánům a institucím) za plnění rozpočtu na rok $n-2$ poté, co mimo jiné přezkoumá výroční zprávy o činnosti jednotlivých generálních ředitelství Komise (a dalších institucí), výroční zprávu Komise o řízení a výkonnosti, hodnotící zprávu (podle článku 318 SFEU, tato zpráva se soustředí na výsledky při uplatňování programů EU s ohledem na doporučení, která v předchozích letech vydaly Parlament a Rada), výroční zprávu EÚD a odpovědi Komise a ostatních institucí na otázky Parlamentu (článek 319 SFEU). Tento proces je známý jako parlamentní kontrola plnění rozpočtu a jeho cílem je zajistit dodržování právních a regulačních požadavků, jakož i řádné finanční řízení. Postoj Parlamentu k výše uvedeným zprávám připravuje Výbor pro rozpočtovou kontrolu. K výsledným rozhodnutím o udělení absolutoria je připojeno usnesení, které obsahuje připomínky a doporučení Parlamentu týkající se plnění rozpočtu.

Komise a ostatní orgány mají povinnost učinit opatření nezbytná k tomu, aby vyhověly připomínkám, které Parlament vyslovil v usneseních o absolutoriu (čl. 319 odst. 3 SFEU a článek 262 finančního nařízení).

Parlament zpravidla projedná zprávy o udělení absolutoria na plenárním zasedání před 15. květnem (článek 260 finančního nařízení). O udělení absolutoria se tedy vždy hlasuje na květnovém zasedání, v případě odkladu udělení absolutoria pak na říjnovém zasedání. Pokud návrh o udělení absolutoria nepodpoří většina poslanců nebo pokud se Parlament rozhodne rozhodnutí o absolutoriu odložit (na jaře), informuje o důvodech odkladu příslušné orgány nebo agentury, které jsou povinny okamžitě odstranit překážky, jež brání udělení absolutoria. Výbor pro rozpočtovou kontrolu předloží během následujících šesti měsíců novou zprávu s návrhem absolutorium udělit, nebo jej odmítnout.

Ačkoli je ve SFEU zmíněno pouze udělování absolutoria Komisi, z důvodů transparentnosti a demokratické kontroly uděluje Parlament samostatné absolutorium i ostatním orgánům a institucím a rovněž všem agenturám či podobným subjektům (ustanovení o udělování absolutoria decentralizovaným agenturám a partnerstvím veřejného a soukromého sektoru jsou uvedena v jejich zakládajících nařízeních). Od roku 2009 odmítá Parlament udělit absolutorium generálnímu tajemníkovi Rady, jelikož Rada při postupu udělování absolutoria nedostatečně spolupracuje. Rozhodnutí a usnesení Parlamentu o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu EU, oddíl I – Evropský parlament jsou určena předsedovi Parlamentu.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

A. Vývoj pravomocí

V letech 1958 až 1970 byl Parlament pravidelně informován o rozhodnutích Rady o udělení absolutoria Komisi za plnění rozpočtu. V roce 1971 získal Parlament pravomoc udělovat absolutorium společně s Radou. Od 1. června 1977, kdy vstoupila v platnost Smlouva ze dne 22. července 1975, má Parlament výhradní pravomoc udělovat absolutorium na základě účetní závěrky poté, co obdrží doporučení Rady. Je třeba rovněž připomenout, že Parlament ve svých příslušných výborech pořádá slyšení kandidátů na komisaře a že se ve Výboru pro rozpočtovou kontrolu koná slyšení kandidátů na členy EÚD a předběžně vybraných kandidátů na funkci generálního ředitele úřadu OLAF a také členů dozorčího výboru úřadu OLAF. Tyto funkce nelze obsadit, aniž by proběhla slyšení v Parlamentu. Konečně je třeba připomenout, že generální ředitel úřadu OLAF je jmenován Komisí po konzultaci s Parlamentem a Radou a že členové dozorčího výboru úřadu OLAF jsou jmenováni na základě společné dohody Parlamentu, Rady a Komise.

B. Používání absolutoria

Parlament se může rozhodnout udělení absolutoria odložit, pokud není spokojen s tím, jak Komise plnila rozpočet. Odmítnutí udělit absolutorium lze považovat za výzvu k odstoupení Komise. Tato hrozba se naplnila v prosinci 1998. Po hlasování v plénu, při kterém byl zamítnut návrh na udělení absolutoria, byla vytvořena skupina pěti nezávislých odborníků, která vyšetřovala obvinění Komise z podvodu, nesprávného úředního postupu a protežování. Celý sbor komisařů následně odstoupil dne 16. března 1999.

Pokud jde o udělování absolutoria Komisi za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie, je třeba připomenout, že Parlament zavedl během postupu udělování absolutoria za účetní roky 2011 a 2012 dva nové prvky: ověřování legality a řádnosti výdajů, s nímž se pojí hodnocení výkonnosti (článek 318 SFEU); hodnotící zpráva o financích EU založená na dosažených výsledcích), a praxi, že rozhodnutí o absolutoriu může být uděleno „s výhradou“ k určitým oblastem politiky. V rámci postupu pro udělování absolutoria za rok 2019 vydal EÚD poprvé za čtyři roky záporný výrok k legalitě a správnosti výdajů, na nichž se zakládá účetní závěrka. Zároveň však ve své první zprávě o celkové výkonnosti rozpočtu EU shledal, že byly zavedeny uspokojivé postupy. Parlament podpořil návrh EÚD, aby Komise zkvalitnila poskytované informace, a zdůraznil, že pro měření výkonnosti jsou vhodnější ukazatele výsledků a dopadů než ukazatele vstupů a výstupů.

Parlament rovněž v rámci postupu udělování absolutoria za rok 2019 zkoumal nedostatky v rozpočtovém a finančním řízení Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex) a vysvětlení agentury označil za nedostatečné. Parlament se rozhodl odložit udělení absolutoria agentuře Frontex z jara 2021 na 21. října 2021, kdy poslanci na plenárním zasedání hlasovali pro udělení absolutoria agentuře, ale 90 milionů EUR, tj. přibližně 12 % celkového rozpočtu agentury, převedli do rezervy. Tyto prostředky mohou být uvolněny, pouze pokud agentura Frontex splní určité podmínky. Konkrétně musí přijmout dalších 20 osob pověřených sledováním základních práv a tři zástupce výkonného ředitele, kteří musí být dostatečně

kvalifikovaní, aby mohli tyto pozice zastávat. Dále musí agentura zavést mechanismus pro hlášení závažných incidentů na vnějších hranicích EU a fungující systém pro sledování základních práv. Během následného postupu udělování absolutoria (pro rozpočet na rok 2020) Parlament své rozhodnutí o účetní závěrce agentury Frontex odložil, protože se domníval, že agentura nesplnila podmínky, které v říjnu 2021 stanovil. Agentura se navíc musela ještě zabývat zjištěními, k nimž dospěl úřad OLAF při vyšetřování případů obtěžování, pochybení a vytlačování migrantů, a informovat Parlament o svém pokroku. V posledních postupech udělování absolutoria se Parlament zaměřil na kontrolní požadavky Nástroje pro oživení a odolnost, vysokou míru chyb u výdajových programů, transparentnost při využívání finančních prostředků EU (včetně informací o konečných příjemcích), přístup nevládních organizací k fondům EU a posílení kontrolního a monitorovacího rámce pro sledování finančních prostředků EU v nestabilních oblastech nebo konfliktních oblastech.

Jak již bylo uvedeno výše, Komise, ostatní orgány, instituce a decentralizované agentury musí podat zprávu o opatřeních, která přijaly na základě připomínek připojených k usnesením Parlamentu o udělení absolutoria. Členské státy musí informovat Komisi o opatřeních, která přijaly na základě připomínek Parlamentu, a Komise tyto informace zohlední ve své následné zprávě (článek 262 finančního nařízení).

Specializované výbory Parlamentu také pomáhají zajistit, aby byly finanční prostředky EU vynakládány efektivně v nejlepším zájmu daňových poplatníků EU. Členové Výboru pro rozpočtovou kontrolu vedli při mnoha příležitostech diskuse se zástupci rovnocenných výborů v parlamentech členských států, s vnitrostátními kontrolními orgány a se zástupci celních orgánů.

Další informace k tomuto tématu naleznete na internetových stránkách [Výboru pro rozpočtovou kontrolu](#).

Diána Haase
04/2024

1.4.6. BOJ PROTI PODVODŮM A OCHRANA FINANČNÍCH ZÁJMŮ EVROPSKÉ UNIE

Činnost Evropské unie v oblasti rozpočtové kontroly se zakládá na dvou zásadách: na zajištění řádného plnění výdajové stránky rozpočtu EU na straně jedné a na ochraně finančních zájmů Unie a boji proti podvodům na straně druhé. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) má pravomoc vyšetřovat podvody související s rozpočtem EU, korupci a závažná pochybení a vypracovává politiku boje proti podvodům. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) vyšetřuje, stíhá a předvádí před soud pachatele trestných činů ohrožujících rozpočet Evropské unie.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- Čl. 310 odst. 6 a článek 325 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU) o boji proti podvodům.
- Článek 287 SFEU o Evropském účetním dvoře.
- Článek 86 SFEU o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.
- [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014, (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, hlava XIII a XIV.
- [Interinstitucionální dohoda](#) ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů, část III.
- [Jednací řád Evropského parlamentu](#), hlava II, kapitola 6, články 92, 93 a 94; hlava V, kapitola 1, článek 129, kapitola 2, článek 134 a kapitola 4, článek 142; příloha V.

CÍLE

Aby měli občané jistotu, že jsou jejich peníze využívány řádným způsobem, musí Evropská unie spolu se svými členskými státy chránit finanční zájmy Unie. Je rovněž důležité sledovat a kontrolovat činnost úřadů OLAF a EPPO a podporovat jejich kroky v boji proti podvodům a nesrovnalostem při plnění rozpočtu EU.

SOUVISLOSTI

Boj proti podvodům a korupci a ochrana finančních zájmů EU nabyly formální podoby poté, co byla v roce 1988 zřízena Koordináční jednotka pro boj proti podvodům. Na základě [aktu Rady](#) ze dne 26. července 1995 začala platit Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. V roce 1999 byl vytvořen úřad OLAF. [Nařízením Rady](#)

[\(EU\) 2017/1939](#) ze dne 12. října 2017 byl zřízen úřad EPPO, který zahájil svou činnost v červnu 2021.

Tyto a další legislativní texty a doporučení usilují mimo jiné o dosažení těchto cílů:

- zaručit ochranu finančních zájmů pomocí trestního práva a správních vyšetřování prostřednictvím integrované politiky zaměřené na ochranu peněz daňových poplatníků a prostřednictvím [strategie Komise pro boj proti podvodům](#),
- zlepšit řízení [úřadu OLAF](#) a posílit procesní záruky v rámci vyšetřování,
- podporovat [úřad EPPO](#).

PRÁVNÍ PŘEDPISY

A. Posílení mechanismů pro boj proti podvodům

V roce 2004 byl zahájen první program Hercule, jehož cílem bylo chránit finanční zájmy EU prostřednictvím boje proti nesrovnalostem, podvodům a korupci, jež mají dopad na rozpočet EU. Na program Hercule I navázaly programy [Hercule II](#) (2007–2013) a [Hercule III](#) (2014–2020). Všechny programy Hercule spravoval úřad OLAF. V souvislosti s víceletým finančním rámcem (2021–2027) byl zaveden nový [program EU pro boj proti podvodům](#). Jeho cílem je reprodukovat a zlepšit program Hercule III a kombinovat jej s informačním systémem pro boj proti podvodům (AFIS) a se systémem pro řízení nesrovnalostí (IMS), které oba spravuje úřad OLAF.

[AFIS](#) je technická infrastruktura pro výměnu informací týkajících se podvodů mezi vnitrostátními a unijními správami, která podporuje uplatňování celních a zemědělských předpisů poskytováním nástrojů pro výměnu informací a pomoc při operativních činnostech, jejichž cílem je odhalování podvodů nebo korupce. [IMS](#) je elektronický systém pro sdílení dat a informací, který usnadňuje hlášení nesrovnalostí v různých oblastech. Tento systém je k dispozici členským státům a příjemcům finančních prostředků EU. Systém IMS je součástí systému AFIS a momentálně jej používá 35 zemí.

Parlament podpořil akční plán Komise na posílení boje proti daňovým podvodům a únikům, který byl navržen v rámci [balíčku opatření pro spravedlivé a jednoduché zdanění](#). To by znamenalo strategii pro lepší a multidimenzionální spolupráci a koordinaci mezi samotnými členskými státy, jakož i mezi členskými státy a Komisí. Zvláštní pozornost je třeba věnovat vytvoření mechanismů prevence, předběžného odhalování a dohledu při celním odbavování.

Nový [centrální elektronický systém platebních informací](#) je v provozu od 1. ledna 2024. Budou v něm zaznamenávány informace o přeshraničních platbách v rámci EU i o platbách směřujících do třetích zemí nebo na území mimo EU. Daňové orgány tak budou mít možnost náležitě sledovat, zda jsou řádně plněny povinnosti týkající se odvádění DPH při přeshraničních dodávkách zboží podniků a poskytování jejich služeb spotřebitelům (B2C). V posledních letech Parlament naléhavě vyzýval Komisi, aby podnikla kroky k zajištění plné transparentnosti všech příjemců finančních prostředků EU v členských státech, a to tak, že na internetových stránkách Komise zpřístupní seznam všech takových příjemců. Parlament rovněž vyzval členské státy,

aby spolupracovaly s Komisí a poskytovaly jí úplné a spolehlivé informace o příjemcích finančních prostředků EU, které spravují.

Ode dne 1. ledna 2016 zavedla Komise systém [včasného odhalování rizik a vylučování hospodářských subjektů](#). Tento systém je využíván k ochraně finančních zájmů EU prostřednictvím odhalování nespolehlivých osob a subjektů, jež žádají o finanční prostředky EU nebo mají právní závazky vůči orgánům, institucím a jiným subjektům EU.

[Arachne](#) je nástroj IT používaný k vytěžování a obohacování dat. Využívá se k administrativním a řídicím kontrolám v oblasti strukturálních fondů. Nástroj Arachne je schopen identifikovat projekty, příjemce, veřejné zakázky a dodavatele, u nichž existuje riziko podvodu, střetu zájmů a jiných nesrovnalostí. Podle navrhované revize finančního nařízení by bylo používání tohoto systému povinné.

[Směrnice \(EU\) 2017/1371](#) (směrnice o ochraně finančních zájmů) zvyšuje úroveň ochrany rozpočtu EU harmonizací definic, sankcí a promlčecích lhůt u trestných činů poškozujících finanční zájmy EU. Komise vydává výroční zprávu o ochraně finančních zájmů EU ([zpráva PIF](#)), která hodnotí úspěchy, jichž bylo v daném roce dosaženo v boji proti podvodům a ochraně finančních zájmů EU.

B. Nová evropská politika a programy boje proti podvodům

Počátkem roku 2019 Evropský účetní dvůr zdůraznil ve své [zvláštní zprávě č. 01/2019 nazvané „Boj proti podvodům ve výdajích prostředků EU: je nutné přijmout opatření“](#), že EU musí zintenzivnit svůj boj proti podvodům a že Komise by měla v tomto ohledu sehrát vedoucí úlohu a přehodnotit funkci a odpovědnost svého úřadu pro boj proti podvodům.

V dubnu 2019 představila Komise [novou strategii](#) (Strategie Komise proti podvodům – CAFS), která aktualizovala strategii proti podvodům z roku 2011. Nová strategie měla zajistit větší soudržnost a lepší koordinaci mezi jednotlivými útvary Komise, pokud jde o boj proti podvodům. Strategie má současně připravit půdu pro větší počet opatření proti podvodům, která budou založena na údajích a mají být přijata v nadcházejících letech. Ačkoli je samotná strategie CAFS stále platná, [akční plán](#), který k ní byl připojen, byl v roce 2023 aktualizován s cílem řešit problémy související s inflací, oživením po pandemii, změnou klimatu a útočnou válkou Ruska proti Ukrajině. Akční plán nyní zahrnuje 44 opatření rozdělených do sedmi kapitol.

Zavedení plánu na podporu oživení [NextGenerationEU](#) vedlo k nové operaci na ochranu finančních zájmů EU pod dohledem Europolu. [Operace Sentinel](#) se konkrétně zaměřuje na podvody s finančními prostředky EU určenými na podporu oživení po pandemii COVID-19. Byla zahájena dne 15. října 2021 a zahrnuje spolupráci mezi Europolem, úřadem EPPO, Eurojustem, úřadem OLAF a 19 členskými státy.

Přijetím [nařízení \(EU, Euratom\) 2020/2092](#) byl zaveden režim podmíněnosti dodržováním zásad právního státu za účelem ochrany rozpočtu EU. Nařízení bylo vypracováno s cílem potírat pokračující porušování zásad právního státu. Vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2021.

INSTITUTE

A. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF)

Úřad OLAF funguje nezávisle na Komisi a má pravomoc vyšetřovat podvody související s rozpočtem EU, korupci a závažná pochybení v rámci evropských orgánů a pro potřeby Komise vypracovává politiku boje proti podvodům. Parlament, Rada a Komise podepsaly v roce 1999 [interinstitucionální dohodu o vnitřním vyšetřování](#), aby zajistily hladký průběh vyšetřování vedených úřadem OLAF. Část těchto pravidel, která jsou nyní součástí [služebního řádu úředníků Evropské unie](#), ukládá zaměstnancům povinnost spolupracovat s úřadem OLAF a poskytuje určitou míru ochrany úředníkům, kteří zveřejní informace o možném podvodu nebo korupci.

Nové [nařízení](#) o úřadu OLAF bylo přijato v roce 2013 a pozměněno v červenci 2016. Nové znění přineslo podstatná vylepšení, která zvýšila účelnost, účinnost a odpovědnost úřadu OLAF a zároveň zachovala nezávislost jeho vyšetřování. Obsahuje zejména jasnější definici právního rámce pro vyšetřování podvodů. Zahrnuje rovněž definice „nesrovnalosti“, „podvodu, úplatkářství a jiného protiprávního jednání ohrožujícího finanční zájmy Unie“ a pojem „hospodářský subjekt“. Odkazuje na Listinu základních práv, na jejímž základě jsou při vyšetřováních úřadu OLAF zachovány procesní záruky a právo na obhajobu, práva svědků a oznamovatelů a právo nahlížet do spisu a dalších příslušných dokumentů.

Nejnovější znění tohoto [nařízení](#) upravuje vyšetřování vedená úřadem OLAF s ohledem na zřízení úřadu EPPO, a to za účelem zajištění maximální doplňkovosti a zvýšení účinnosti vyšetřovací funkce úřadu OLAF, mimo jiné pokud jde o inspekce na místě, kontroly, pomoc vnitrostátním orgánům, informace o bankovních účtech, přípustnost důkazů shromážděných úřadem OLAF, koordinační služby pro boj proti podvodům a koordinační činnost.

B. Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO)

Pravidla pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce jsou uvedena v článku 86 SFEU, v němž stojí: „Pro boj proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie může Rada zvláštním legislativním postupem formou nařízení vytvořit z Eurojustu Úřad evropského veřejného žalobce“.

Nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce bylo přijato v rámci postupu posílené spolupráce dne 12. října 2017 a vstoupilo v platnost dne 20. listopadu 2017. V současné době se do této iniciativy zapojuje 22 zemí.

Úřad evropského veřejného žalobce je decentralizovaným úřadem žalobce Evropské unie s výhradní pravomocí vyšetřovat, stíhat a žalovat před soudem pachatele trestných činů ohrožujících rozpočet Evropské unie. Úřad má ve všech účastnících se členských státech jednotné vyšetřovací pravomoci, které vycházejí z jejich vnitrostátních právních systémů, do nichž jsou začleněny.

Úřad EPPO zahájil svou činnost dne 1. června 2021.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament je spoluvůrcem právních předpisů Programu EU pro boj proti podvodům na období 2021–2027, který byl přijat dne 29. dubna 2021. Byl rovněž spoluvůrcem právních předpisů pro směrnici o ochraně finančních zájmů, kterou Parlament a Rada přijaly dne 5. července 2017.

Parlament každoročně posuzuje zprávu o ochraně finančních zájmů a předkládá k ní připomínky prostřednictvím usnesení. Nejnovější usnesení bylo přijato dne [18. ledna 2024](#).

S navrženými kandidáty na členy Účetního dvora a s uchazeči, kteří se dostali do užšího výběru při výběrovém řízení na funkci generálního ředitele úřadu OLAF, probíhají slyšení v parlamentním Výboru pro rozpočtovou kontrolu. Tyto funkce nelze obsadit, aniž by proběhla slyšení v Parlamentu. Generální ředitel OLAF je jmenován Komisí po konzultaci s Parlamentem a Radou a členové dozorčího výboru úřadu OLAF jsou jmenováni na základě společné dohody Parlamentu, Rady a Komise.

Parlament a Rada se rovněž musí dohodnout na jmenování evropského nejvyššího žalobce Úřadu evropského veřejného žalobce, což je [funkce, do níž byla dne 14. října 2019 jmenována Laura Codruța Kövesiová](#).

Další informace k tomuto tématu naleznete na [internetových stránkách Výboru pro rozpočtovou kontrolu](#).

Alexandra Cynthia Jana Pouwels
03/2024

© Tento dokument vypracovalo generální ředitelství pro vnitřní politiky Unie a generální ředitelství pro vnější politiky Unie.
Reprodukce pro nekomerční účely je povolena s uvedením zdroje.