



Evropská politika vlády

Studijní podklady k úřednické zkoušce

Obor služby č. 62

Kolektiv autorů, Sekce pro evropské záležitosti, 2023



OBSAH

1.	Historický vývoj Evropských společenství a Evropské unie	7
2.	Instituce Evropské unie	13
3.	Primární právo EU a základní hodnoty, svobody a Listina základních práv EU	19
4.	Agentury Evropské unie.....	25
5.	Právní akty Evropské unie	31
6.	Legislativní proces Evropské unie	34
7.	Koordinace evropské politiky vlády a role PČR v evropské politice	39
8.	Společná zemědělská politika	47
9.	Dělbba kompetencí mezi členské státy a Evropskou unii.....	53
10.	Specifické formy spolupráce v Evropské unii: schengenský systém, posílená spolupráce	57
11.	Prostor svobody a bezpečnosti	61
12.	Hlavní investiční politiky EU (Evropské strukturální a investiční fondy, Evropský fond pro strategické investice atd.)	69
13.	Koordinace hospodářských politik EU	78
14.	Eurozóna: mechanismy a fungování	83
15.	Víceletý finanční rámec a rozpočet Evropské unie	86
16.	Vnější vztahy Evropské unie	95
17.	Vnitřní trh Evropské unie.....	104
18.	Strategické dokumenty vlády ČR v oblasti evropské politiky, včetně nástrojů vlády při informování o evropské politice	111
19.	Politika rozšiřování Evropské unie	118
20.	Energetická politika Evropské unie	123



Seznam použitých zkratk

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



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



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



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



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

1. Historický vývoj Evropských společenství a Evropské unie

Maastrichtská smlouva, Lisabonská smlouva, EOI, brexit

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

1.1. 50. léta

V květnu 1950 francouzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman ve spolupráci s Jeanem Monnetem prezentoval deklaraci (Schumanova deklarace) směřující k hospodářskému propojení Evropy. Na základě této iniciativy podepsalo 18. dubna 1951 v Paříži 6 států (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Spolková republika Německo) **Smlouvu o Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO), tzv. Pařížskou smlouvu**. Smlouva o ESUO byla uzavřena na dobu padesáti let.¹ Cílem Pařížské smlouvy bylo vytvoření společného trhu s uhlím a ocelí na základě volného pohybu mezi smluvními státy.² Řízením společného trhu byl pověřen Vysoký úřad vybudovaný na nadnárodním principu (členy Vysokého úřadu nominovaly země ESUO na dobu šesti let, po jejich zvolení je již nemohly oficiálně ovlivňovat). Ten byl doplněn o mezivládní princip, jehož představitelem se stala Rada ESUO (složená ze zástupců členských států). Parlamentní shromáždění ESUO³ (tvořené 78 zástupci vnitrostátních parlamentů) se omezovalo na kontrolní funkci.

Za účelem provázání trhů byly šesti členskými státy ESUO podepsány v Římě 25. března 1957 dvě další smlouvy: **Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom), tzv. Římské smlouvy** (v platnost vstoupily 1. ledna 1958). Tyto smlouvy daly vzniknout komunitárnímu právu, tj. právu těchto společenství.⁴

Cílem Smlouvy o EHS bylo uskutečnit společný trh založený na volném pohybu v rámci čtyř základních tržních svobod: volného pohybu 1. zboží, 2. služeb, 3. pracovníků a 4. kapitálu a plateb. Společný trh měl být pokračováním dvou po sobě následujících etap ekonomické integrace: celní unie a zóny volného obchodu. Úkolem Euratomu bylo vytvořit společný trh s nukleárními materiály a podpořit jejich mírové využití. Smlouva stanovila společnou strategii

¹ V roce 2002 byla celá agenda ESUO převedena na Evropské společenství.

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

³ Předchůdce dnešního Evropského parlamentu.

⁴ Ze kterého se později stalo unijní právo (právo EU).



investic, rozvoj infrastruktury a výměnu technických informací. Institucionální struktura EHS a Euratomu vycházela z podoby fungujícího ESUO. Tvořily ji Komise EHS, resp. Euratomu, Rada EHS, resp. Euratomu, Parlamentní shromáždění a Soudní dvůr byly společné pro ESUO, EHS i Euratom.

1.2. 60. léta

Počátek 60. let byl poznamenán sporem o způsob hlasování v Radě EHS, resp. Euratomu (jednomyslnost versus většinové hlasování). K odblokování došlo v roce 1966 na základě tzv. **lucemburského kompromisu**. Podle něj měl každý člen Rady EHS, resp. Euratomu právo odmítnout většinové hlasování v případech, kdy považoval projednávaný návrh za důležitý pro zájmy své země. Rada EHS, resp. Euratomu se pak měla snažit dospět k souhlasu všech členů. Platformou pro hledání přijatelných řešení se stal Výbor stálých zástupců (COREPER⁵).

V roce 1965 byla podepsána tzv. **Slučovací smlouva**⁶ (v platnost vstoupila v roce 1967), která reagovala na nutnost zjednodušení a zpřehlednění vnitřního mechanismu komunikace ve Společenství. Smlouva sloučila orgány tří společenství (ESUO, EHS a Euratomu) a vznikl subjekt zvaný Evropská společenství (Společenství, ES). ES měla od té doby jednotnou Komisi ES a jednotnou Radu ES.

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

1.3. 70. léta

V roce 1973 došlo **k prvnímu rozšíření** Společenství z původních šesti na devět členských států. Novými členskými státy se staly **Dánsko, Irsko a Velká Británie**.

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

1.4. 80. léta

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

V roce **1986** byl také přijat **Jednotný evropský akt** (JEA, v platnost vstoupil v roce 1987), který byl první významnou revizí Římských smluv. V JEA byl definován vnitřní trh jako oblast bez vnitřních hranic, v níž je zajištěn volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu (čtyř svobod),

⁵ Comité des représentants permanents.

⁶ Smlouva o jednotných orgánech Evropských společenství.



a stanoven harmonogram pro jeho dokončení (1. ledna 1993). Ve snaze zrychlit přijímání legislativy se členské státy dohodly, že v otázkách volného pohybu čtyř svobod budou v Radě nadále rozhodovat pouze kvalifikovanou většinou. Došlo také k ukotvení instituce Evropské rady do primárního práva ES a posílení Evropského parlamentu, který již nadále neměl vystupovat pouze v roli poradního orgánu, ale jako instituce spolupracující na přijímání evropské legislativy (procedura spolupráce, souhlas s přijímáním nových členských států).

1.5. 90. léta

Maastrichtská smlouva, sjednaná v průběhu mezivládní konference z let 1990/91 a podepsaná v nizozemském Maastrichtu v roce **1992**, reformovala s účinností od 1. listopadu 1993⁷ dosavadní smluvní rámec. V jejím důsledku došlo k vytvoření Evropské unie (EU), která měla následující pilířovou strukturu:

I. pilíř tvořily činnosti, pracovní a rozhodovací postupy tří původních organizací EHS, ESUO a Euratom. Smlouva o EHS byla přejmenovaná na Smlouvu o Evropském společenství (Smlouva o ES). Na jejím základě byly prováděny **politiky navazující na agendu jednotného trhu**. Patřilo sem kromě společné obchodní, zemědělské a dopravní politiky také občanství Unie, princip subsidiarity a nově definovaná společná měna. Plán zavedení jednotné měny euro⁸ v rámci hospodářské a měnové unie⁹ obsahoval konvergenční kritéria pro její přijetí¹⁰. V I. pilíři byly pravomoci iniciátora legislativy ponechány v rukou Komise a pro rozhodování v Radě bylo charakteristické převážně hlasování kvalifikovanou většinou.

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

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

Novými politikami EU se staly: transevropské sítě, průmyslová politika, ochrana spotřebitele, vzdělávání a odborná příprava, otázky mládeže a kultury. Sociální protokol¹¹ rozšířil odpovědnost EU na podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek

⁷ Maastrichtská smlouva byla odmítnuta dánskými voliči v prvním referendu v roce 1992. Teprve po vyjednání výjimek ze smlouvy, zejména v oblasti justice a vnitřních věcí a spolupráce v oblasti obrany, byla v druhém dánském referendu, které se konalo o rok později, schválena.

⁸ Spojené království získalo výjimku z třetí etapy zavádění eura a dánská účast je podmíněna vnitrostátním referendem.

⁹ Zavádění eura probíhalo ve třech etapách: liberalizace kapitálových obchodů (od 1. ledna 1990), konvergence vnitrostátních hospodářských politik (od 1. ledna 1994), vytvoření jednotné měny a Evropské centrální banky (nejpozději od 1. ledna 1999).

¹⁰ Kritéria inflace, výše veřejného dluhu, úrokové sazby a směnné kurzy, které členský stát musí splnit před přijetím eura.

¹¹ Spojené království má z účasti na sociálním protokolu výjimku.



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

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

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

V roce **1999** byla v jedenácti členských státech EU **zavedena nová jednotná měna euro** v bezhotovostní formě. Hotovostní podoba eura (bankovky a mince) byla dána do běhu k 1. lednu 2002.

1.6. Vývoj po roce 2000

Další revizi Smlouvy o EU a Smlouvy o ES představovala [Smlouva z Nice](#), která byla přijata na zasedání Evropské rady v Nice v únoru 2001 a vstoupila v platnost po ratifikaci členskými státy 1. února 2003.¹² Niceská smlouva přinesla řadu **opatření s cílem připravit EU na největší jednorázové rozšíření EU**. Tato smlouva také změnila metodu pro složení Evropské komise (jeden komisař za každý členský stát, přičemž nejvyšší možný počet komisařů byl stanoven na 27), předseda Komise a komisaři byli nově v Radě jmenováni kvalifikovanou většinou a předseda Komise obdržel větší pravomoci nad sborem komisařů. Smlouva změnila hlasovací systém Rady EU, rozšířila hlasování kvalifikovanou většinou do dalších oblastí, revidovala složení Evropského parlamentu (počet křesel EP v EU tvořené 27 členskými státy byl zvýšen na 732 poslanců) a postup spolurozhodování¹³ byl rozšířen na téměř všechny oblasti, kde Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou. Smlouva reformovala Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) a zavedla nová pravidla pro posílenou spolupráci (účastní se jí pouze nejméně osm zemí EU,

¹² Vstup Smlouvy z Nice v platnost byl stejně jako v případě předcházejících revizí primárního práva podmíněn ratifikací v jednotlivých členských státech. Ratifikace probíhala až na jednu výjimku parlamentní cestou. Pouze v Irsku proběhla ratifikace referendem. V prvním referendu byla Smlouva z Nice v Irsku odmítnuta. Před druhým referendem přijala irská vláda několik vnitropolitických opatření a summit Evropské rady v Seville v roce 2002 akceptoval irskou Deklaraci neutrality. Opakované referendum proběhlo s pozitivním výsledkem.

¹³ Dnes řádný legislativní postup.



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

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

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

V roce **2007** byla podepsána **Lisabonská smlouva** (LS, v platnost vstoupila 1. prosince 2009)¹⁴. Řešení spočívající ve změně stávajících zřizovacích smluv¹⁵ bylo zvoleno s ohledem na neúspěch ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

LS přinesla **reformu fungování orgánů EU, procesu rozhodování i vnitřních a vnějších politik** EU. Evropský parlament, jež má nově maximálně 751 členů¹⁶, získal větší legislativní pravomoc na základě řádného legislativního postupu, který LS rozšiřuje na 40 nových oblastí politiky, a pravomoc volit předsedu Evropské komise. Evropská rada volí nově svého předsedu a Rada uplatňuje nová pravidla pro většinové hlasování (pro zajištění většiny je vyžadováno nejméně 55 % ČS EU zastupujících alespoň 65 % obyvatelstva EU a pro zablokování návrhu musí být proti alespoň čtyři ČS zastupující více než 35 % populace Unie). V oblasti SZBP Lisabonská smlouva vytváří novou funkci místopředsedy Komise a Vysokého představitele EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, který předsedá Radě pro zahraniční věci (FAC), vytváří Evropskou službu pro vnější činnost (ESVČ) a zavádí ustanovení o vzájemné obraně.

Pilířová struktura byla nahrazena novým rozdělením pravomocí na výlučné, sdílené a podpůrné. Navíc se všechny politiky o hraničních kontrolách, azylu, přistěhovalectví a soudní a policejní spolupráci stávají pravomocí EU a již tedy nespádají do mezivládní působnosti. Smlouva zavedla **občanskou iniciativu** (EOI), díky níž se nejméně jeden milion občanů pocházejících z minimálně jedné čtvrtiny počtu členských států může ujmout legislativní iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby předložila návrh právního aktu.¹⁷ Smlouva také poprvé stanovila formální postup **vystoupení ČS z EU** (článek 50 SEU).

¹⁴ V Irsku proběhlo v červnu 2008 neúspěšné referendum o ratifikaci LS. Opakování irského referenda předcházelo schválení záruk: zachování systému jeden stát – jeden komisař, potvrzení irské neutrality, daňová autonomie a ustanovení týkající se práva na život. V druhém referendu z října 2009 Irové přijetí LS schválili. Poslední zemí, která LS ratifikovala, byla ČR. Důvodem byl dvojnásobný návrh Senátu ČR na přezkoumání souladu částí a následně LS jako celku s českým ústavním pořádkem a požadavek prezidenta Václava Klause na garance, že LS neohrozí platnost tzv. Benešových dekretů.

¹⁵ Podle LS jsou právním základem Unie pozměněná Smlouva o EU (SEU) a pozměněná Smlouva o ES, přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské unie (SFEU).

¹⁶ V současné době má EP 705 členů jako následek odchodu Spojeného království z EU.

¹⁷ Na sběr potřebného počtu podpisů mají organizátoři dvanáct měsíců.



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

1. ledna **2009 se ČR** poprvé v historii ujala šestiměsíčního **předsednictví v Radě EU (CZ PRES)**. Mottem CZ PRES byla „Evropa bez bariér“ a klíčovými prioritami byly: ekonomika, energetika a Evropa ve světě (tři E).

V roce **2013** byla EU rozšířena zatím o poslední zemi, **Chorvatsko**.

Od roku 2015 byla velkým problémem EU **migrační krize** a od června 2016, kdy se uskutečnilo referendum o vystoupení Spojeného království z EU, také **brexit**. Svůj záměr opustit EU Spojené království Velké Británie a Severního Irska („UK“) oficiálně oznámilo v březnu 2017. Tím bylo spuštěno dvouleté období pro vyjednání podmínek odchodu a nastavení budoucích vztahů. Úspěšným sjednáním podmínek vystoupení v tzv. Výstupové dohodě nakonec UK Evropskou unii opustilo k 31. lednu 2020. Dořešena však nebyla podoba budoucího vztahu s EU. Tu vyjednávací týmy obou stran sjednávaly během tzv. přechodného období (1. 2. 2020 až 31. 12. 2020) během kterého se v UK nadále plně uplatňovalo unijní právo. Výsledná dohoda o obchodu a spolupráci byla podepsána 30. 12. 2020 a platnou se stala 1. května 2021. Dohoda upravila kromě obchodu se zbožím a službami i širokou škálu dalších oblastí, jako jsou investice, hospodářská soutěž, státní podpora, daňová transparentnost, letecká a silniční doprava, energetika a udržitelnost, rybolov, ochrana údajů a koordinace sociálního zabezpečení. Vzájemné vztahy však nadále komplikovaly neshody, zejm. kolem přístupu Severního Irska na vnitřní trh EU a uplatnění dostatečných záruk zakotvených v tzv. severoirském protokolu připojeného k Výstupové dohodě. Ke značnému oteplení vztahů došlo až s dosažením dohody o tzv. Windsorském rámci v únoru 2023, který řeší dosavadní problémy s implementací severoirského protokolu. To by mělo poskytnout prostor pro rozšíření spolupráce i v jiných oblastech.

Dne 1. července 2022 se ČR historicky podruhé ujala CZ PRES během komplikovaného období. Evropská unie se snažila vyrovnat s dopady pandemie covid-19, zatím co Rusko agresivně zaútočilo na Ukrajinu, z čehož následně plynuly negativní dopady na mezinárodní společenství – např. energetická krize. Mottem předsednictví byla „Evropa jako úkol“. Mezi priority se s ohledem na náročnou mezinárodní situaci řadilo pět pilířů: zvládnutí uprchlické krize a poválečná obnova Ukrajiny, energetická bezpečnost, posílení evropských obranných kapacit a bezpečnost kybernetického prostoru, strategická odolnost evropské ekonomiky, odolnost demokratických institucí.

Dodatečné zdroje informací:

Pitrová, M.; Fiala, P. (2018): *Evropská unie*. Centrum pro studium demokracie a kultury, 805 s.
Tomášek, M.; Týč, V. a kol. (2017): *Právo Evropské unie*. Leges, 496 s.



2. Instituce Evropské unie

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

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

2.1. Hlavní orgány EU

2.1.1. Evropská rada

Evropská rada (dále „ER“) je **vrcholným politickým orgánem EU**. Zasedání svolává její stálý předseda, který je volen členy ER na období 2,5 roku s možností jednoho opakování mandátu. Kromě něj tento orgán tvoří hlavy států nebo předsedové vlád všech členských států a předseda Komise. Jednání se též účastní (ovšem nikoliv jako člen) Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Rozhodnutí, zda členský stát bude zastupovat předseda vlády či prezident, je zcela v pravomoci tohoto státu. Za ČR se zasedání ER, mediálně často označovaných jako „summit EU“, účastní předseda vlády. Jednání probíhají neveřejně a dle zakládacích smluv o EU se konají minimálně dvakrát za půl roku. V praxi však zejména v posledních letech dochází k častému svolávání dodatečných mimořádných setkání členů ER za účelem projednání naléhavých otázek, např. v krizových situacích.

Hlavním posláním ER je přispívat k nalezení shody ohledně **politického směřování a určování priorit budoucího vývoje EU**. Diskutovány jsou zde nejcitlivější otázky, které nelze vyřešit na nižších úrovních mezivládní spolupráce. Politická shoda dosažená na půdě ER se často stává impulsem pro politická a legislativní rozhodnutí na unijní úrovni. Mezi významné pravomoci ER patří volba jejího předsedy, nominace předsedy Evropské komise a jmenování Komise jako celku, rozhodování o posouzení návrhů na změny Smluv a rozhodování o změnách Smluv zjednodušeným postupem, přijímání rozhodnutí o seznamu formací Rady a rozhodnutí o předsednictví Rady (kromě Rady pro zahraniční věci) na základě systému rovné rotace.



ER je klíčovým orgánem z hlediska strategické orientace EU, **nemá však legislativní pravomoc**. Její členové rozhodují na základě konsensu, tedy při dosažení všeobecného souhlasu, aniž by docházelo k hlasování. Výstupem z jednání tohoto orgánu jsou tzv. závěry formulované na základě proběhnuvšího jednání Generálním sekretariátem Rady, jenž představuje podpůrný administrativní aparát Rady. Nejvyšší představitelé států, jejichž měnou je euro, se kromě zasedání ER scházejí také na vrcholných schůzkách eurozóny, tzv. **eurosummitech**.

2.1.2. Rada EU

Rada EU, označovaná dříve také jako Rada ministrů, je mezivládním orgánem, který se zásadní měrou podílí na rozhodovacích a normotvorných procesech EU. Rada zasedá celkem v **deseti resortních formacích**¹⁸, které se zabývají konkrétní věcnou oblastí politik EU a kde členské státy zastupují gesčně příslušní ministři nebo státní tajemníci s odborností k řešeným otázkám. Je „**hlasem členských států**“ a orgánem Unie, na jehož půdě prosazují vlády zemí EU své národní pozice a postoje k zásadním politickým rozhodnutím a legislativním návrhům. Souhlasem Rady EU jsou podmíněna všechna zásadní rozhodnutí v Unii, schvalování legislativních aktů, uzavírání mezinárodních závazků i schvalování rozpočtových opatření.

Rada plní funkci legislativní (projednávání a přijímání legislativních návrhů společně nebo se zapojením Evropského parlamentu), rozpočtovou (schvalování rozpočtu spolu s Evropským parlamentem) i exekutivní – v tomto smyslu na ni nelze, na rozdíl od Evropského parlamentu, nahlížet jako na ryze legislativní orgán. Rada má také významnou roli při určování směrování EU v jednotlivých oblastech, kterou uplatňuje prostřednictvím přijímání tzv. závěrů, právně nezávazných dokumentů určujících strategické směrování dalších kroků Rady.

Rada je organizačně (hierarchicky) strukturována do několika úrovní:

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

Přípravným orgánem pro jednání Rady je Výbor stálých zástupců – COREPER (z fr. *Comité des Représentants Permanents*), který je složen ze zástupců členských států EU na úrovni stálého představitele při EU (COREPER II) nebo jeho zástupce (COREPER I) s cílem projednat legislativní i nelegislativní návrhy tak, aby byly připraveny pro schválení na ministerské úrovni. COREPER II zpravidla připravuje jednání v těchto oblastech: zahraniční věci (včetně formací pro obranu, obchod a rozvojovou spolupráci), hospodářské a finanční záležitosti, spravedlnost a vnitřní věci a obecné záležitosti. Projednává také další otázky včetně přípravy ER. COREPER I zpravidla připravuje jednání Rady v těchto oblastech: zaměstnanost, sociální politika, zdraví, ochrana spotřebitele, konkurenceschopnost, doprava, telekomunikace, energetika, zemědělství, rybolov, životní prostředí, vzdělávání, mládež, sport a kultura.

¹⁸ Jedná se o tyto formace: Obecné záležitosti (GAC), Zahraniční věci (FAC), Hospodářské a finanční věci (ECOFIN), Spravedlnost a vnitřní věci (JHA), Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele (EPSCO), Konkurenceschopnost (vnitřní trh, průmysl, výzkum a vesmír) (COMPET), Doprava, telekomunikace a energetika (TTE), Zemědělství a rybolov (AGRIFISH), Životní prostředí (ENVI), Vzdělávání, mládež, kultura a sport (EYCS).



Radě a členské zemi EU, která jí v rámci šestiměsíčních cyklů předsedá, je nápomocen administrativní aparát – Generální sekretariát. V Radě se obvykle hlasuje **kvalifikovanou většinou** (pro návrh hlasuje 55 % členských států, které zastupují alespoň 65 % obyvatelstva EU), kterou se přijímá přibližně 80 % právních předpisů EU. V ostatních případech jsou rozhodnutí přijímána na základě jednomyslnosti (citlivé otázky jako oblast SZBP, občanství, členství v EU, harmonizace nepřímých daní, víceletý finanční rámec apod.), či prostou většinou (především procedurální záležitosti). Zasedání, na kterých Rada projednává návrhy legislativních aktů nebo o nich hlasuje, jsou veřejná. Veřejná jsou rovněž první jednání o důležitých nelegislativních návrzích.

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

2.1.3. Evropská komise

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

Kolegium v období 2019 až 2024 konkrétně tvoří předsedkyně Komise, osm místopředsedů, včetně tří výkonných místopředsedů, Vysoký představitel Unie (který je zároveň také místopředsedou Komise) a 18 „řadových“ komisařů s příslušnou oblastí působnosti. Komisaři jsou nominováni vládami ČS, jejichž jsou občany, avšak vstupem do funkce přijímají závazek nezávislosti jak na členských státech, které je nominovaly, tak na jakémkoliv jiné vládě, orgánu, instituci či jiném subjektu.

Komise hraje významnou roli v legislativním procesu, neboť má **iniciační pravomoc**, která představuje její *de facto* monopol předkládat legislativní návrhy.¹⁹ Komise, resp. její člen odpovědný za projednávanou oblast, se v zásadě účastní každého jednání příslušné Rady. Lisabonská smlouva rozšířila okruh oblastí, ve kterých Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou. Iniciační pravomoc pak dává Komisi obecně výrazně větší možnosti prosadit své návrhy, neboť ty mohou být členskými státy změněny jen na základě jejich jednomyslnosti (v případě, že se změnami Rady Komise nesohlasí). Komise má velký vliv ve finanční a rozpočtové oblasti (stanovení prioritních výdajů, vypracování rozpočtu a víceletého finančního rámce), prosazování práva EU a reprezentace Unie v zahraničí – např. vystupováním jménem členských států v mezinárodních organizacích (oblast obchodní politiky či humanitární

¹⁹ Výjimkou jsou oblasti justiční spolupráce v trestních věcech a policejní spolupráce, kde může kromě EK společně předložit legislativní návrh rovněž čtvrtina členských států.



pomoci) a při vyjednávání mezinárodních dohod EU se třetími zeměmi. V rámci vymáhání práva vede se členskými státy řízení pro nesplnění povinností (tzv. infringements). Komise dále vykonává řadu „technických“ prováděcích pravomocí, které jí svěřily zákonodárné orgány EU, s pomocí výborů složených ze zástupců členských států (tzv. komitologie).

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

2.1.4. Evropský parlament

Evropský parlament (EP) je nadnárodním a **jediným přímo voleným orgánem Unie** zastupujícím zájmy jejích občanů. Po odchodu Spojeného království z Unie má 705 členů. Poslanci jsou voleni každých pět let poměrným systémem v jednotlivých členských státech, na které podle jejich lidnatosti připadá předem daný počet mandátů (od 6 po 96). V ČR je voleno 21 europoslanců. V čele EP stojí předseda, jenž spolu se 14 místopředsedy tvoří nejvyšší organizační vedení této instituce – předsednictvo, které je voleno každých 2,5 roku. K dalším významným orgánům EP patří Konference předsedů (politických skupin), která přijímá rozhodnutí ve věci organizace práce EP a plánování legislativní činnosti, a Konference předsedů výborů, která dává Konferenci předsedů doporučení k práci parlamentních výborů a návrhů programů jejich zasedání.

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

Jednání celého EP probíhá prostřednictvím **plenárních zasedání**. Podobně jako v národních parlamentech pracují poslanci také v rámci **výborů** (20) a **podvýborů** (2) specializujících se na konkrétní tematickou oblast. Kromě funkčního hlediska je EP dále vnitřně rozčleněn na základě ideového (ideologického) kritéria. Poslanci se neseskupují podle své státní příslušnosti, ale spolupracují na půdorysu transnacionálních **politických skupin – tzv. frakcí**. V období 2019 až 2024 se jedná o následujících sedm frakcí v sestupném pořadí dle počtu poslanců: Evropská lidová strana (EPP), Progresivní aliance socialistů a demokratů (S&D), liberální frakce Obnovme Evropu (RE, dřívější ALDE), Zelení/Evropská svobodná aliance (Greens/EFA), Evropští konzervativci a reformisté (ECR), Identita a demokracie (ID) a Levice v Evropském parlamentu (The Left - GUE/NGL). Kromě nich zůstávají v EP i nezařazení poslanci. Vedle výborů a frakcí EP zřizuje také **zahraniční meziparlamentní delegace**, jež hrají významnou úlohu při komunikaci s nečlenskými a kandidátskými státy.

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



2.1.5. Evropská centrální banka

Evropská centrální banka (ECB) je ústřední bankou (v současnosti 19) zemí EU platících společnou měnou euro. Sídlí ve Frankfurtu nad Mohanem. Jejím hlavním úkolem je **udržovat cenovou stabilitu v eurozóně** a tak **zachovat kupní sílu jednotné měny**. Jedná se o nezávislou instituci, která není podřízena žádnému jinému orgánu EU či členských států. ECB má výhradní právo vydávání eura. Je odpovědná za obezřetnostní dohled nad úvěrovými institucemi v eurozóně i v zúčastněných členských státech mimo eurozónu, a to v rámci jednotného mechanismu dohledu (*Single Supervisory Mechanism*), který zahrnuje také příslušné vnitrostátní orgány. Přispívá tak k bezpečnosti a odolnosti bankovního systému eurozóny a jednotlivých členských států a stabilitě finančního systému v rámci EU. Společně s centrálními bankami členů eurozóny tvoří tzv. eurosystém. V čele stojí guvernér ECB. Mezi hlavní orgány ECB se dále řadí: Výkonná rada (nejvyšší orgán složený z prezidenta, viceprezidenta ECB a čtyř dalších členů, všech jmenovaných Evropskou radou), Rada guvernérů (prezident a viceprezident ECB a guvernéri centrálních bank států eurozóny) a Generální rada (prezident a viceprezident a guvernéri centrálních bank všech států EU).

2.1.6. Soudní dvůr EU

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

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

2.1.7. Účetní dvůr

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

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



2.2. Poradní orgány EU

2.2.1. Evropský hospodářský a sociální výbor

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

2.2.2. Výbor regionů

Výbor regionů (VR) je poradní institucí EU, která je složena ze zástupců zvolených na lokální a regionální úrovni pocházejících ze všech 27 členských států. Jedná se zpravidla o reprezentanty regionálních samospráv, městské zastupitele, radní, či starosty/primátory obcí EU. VR sídlí v Bruselu a podobně jako EHSV slouží jako platforma, přes kterou se jeho členové mohou vyjadřovat k právním předpisům EU, které mají přímý vliv na místní či regionální úroveň. Zákonodárné orgány EU musejí VR konzultovat, pokud se předkládaný návrh týká regionálních a místních samospráv (např. oblasti zdravotnictví, školství, zaměstnanosti, sociální politiky, dopravy). Ten k němu vypracuje stanovisko, které se projednává a schvaluje ve věcně příslušné komisi VR. Stanovisko je posléze postoupeno na plenární zasedání všech členů VR a v případě přijetí sděleno ostatním orgánům EU. Ročně se koná až 6 plenárních zasedání, na nichž se přijímají stanoviska k přibližně 50 až 80 legislativním návrhům EU. Členové VR jsou nominováni vládou svého členského státu a vykonávají pětiletý mandát. Počet členů za každou zemi odpovídá míře její lidnatosti.



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

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

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

3.1. Primární právo EU

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

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



3.2. Prameny primárního práva

Zakládající smlouvy:

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

Pozměňující smlouvy:

- Jednotný evropský akt (1986)
- Amsterodamská smlouva (1997)
- Niceská smlouva (2001)
- Lisabonská smlouva²⁰ a Listina základních práv Evropské unie (2007)

Smlouvy o přistoupení:

- Dánsko, Irsko a Spojené království²¹ (1972)
- Řecko (1979)
- Portugalsko, Španělsko (1985)
- Finsko, Rakousko, Švédsko (1994)
- Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko (2003)
- Bulharsko, Rumunsko (2005)
- Chorvatsko (2012)

Dodatkové dohody:

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

3.3. Působnost primárního práva

Místní:

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

²⁰ Lisabonská smlouva změnila dvě zakládající smlouvy EU, tj. Smlouvu o Evropské unii (SEU) a Smlouvu o založení Evropského společenství (tu zároveň přejmenovává na Smlouvu o fungování Evropské unie – SFEU), aniž by je nahrazovala. Lisabonská smlouva byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu a vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

²¹ Spojené království vystoupilo z Evropské unie a od 1. února 2020 se stalo tzv. třetí zemí (státem mimo EU).



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

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

3.4. Změny Smluv EU / Revize primárního práva

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

Řádným postupem:

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

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

Zjednodušeným postupem:

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

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

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



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

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

3.5. Hodnoty a zásady Evropské unie

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

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

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

Lidská důstojnost

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

Svoboda

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

Demokracie

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

Rovnost

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



Právní stát

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

3.6. Listina základních práv EU

Listina základních práv EU (dále také jen „Listina“) je moderní dokument a jako první pramen práva obsahuje nejen „klasická“ základní politická práva, ale i sociální práva v jediném dokumentu. Listina obsahuje práva nebýt diskriminován z důvodu pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace, dále práva na ochranu osobních údajů nebo práva na přístup ke spravedlnosti. Listina tedy stanovuje všechna osobní, občanská, politická, ekonomická a sociální práva, která požívají lidé v Evropské unii.

Prostřednictvím Lisabonské smlouvy se právně nezávazná politická deklarace stala součástí primárního práva EU²², formálně nicméně není součástí Lisabonské smlouvy. Listinou se nerozšiřují pravomoci Unie upravené Smlouvami, nýbrž se zakotvují zejména principy obsažené již v judikatuře Soudního dvora EU vycházející kromě jiného z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) přijaté Radou Evropy v roce 1950²³.

Listina základních práv EU doplňuje vnitrostátní systémy, ale nenahrazuje je. Pokud nejsou základní práva jednotlivců dodržována, musí v dané věci rozhodnout vnitrostátní soudy, které případně mohou podat předběžnou otázku týkající se výkladu evropského práva k SDEU.²⁴ Ve zvláštních případech, kdy členský stát nedodržuje právní předpisy EU a porušuje něčí práva, může proti němu Evropská komise rovněž podat žalobu k Soudnímu dvoru Evropské unie.

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

²² O vypracování Listiny základních práv EU rozhodla již 4. června 1999 Evropská rada v Kolíně nad Rýnem. V průběhu roku 2000 byl v rámci Konventu ustaveného z představitelů vlád, parlamentů a evropských institucí vypracován návrh obsahující katalog základních práv Unie. Návrh se dostal 3. října 2000 na pořad jednání Evropského parlamentu. Ten se vyjádřil ve prospěch začlenění vypracovaného dokumentu do evropského smluvního rámce, a to již na summitu v Nice, který se připravoval na prosinec téhož roku. V roce 2000 byla Listina připojena ke Smlouvě z Nice, nicméně pouze jako nezávazná politická deklarace.

²³ Rada Evropy je mezinárodní organizace ustanovená Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a existující nezávisle na EU. Všechny ČS EU jsou zároveň členy Rady Evropy, nicméně EU jako taková jejím členem není a EÚLP není součástí primárního práva EU.

²⁴ Jednotlivci se také po vyčerpání všech instancí na národní úrovni mohou na základě EÚLP obrátit na Evropský soud pro lidská práva, který rozhoduje o případech porušování občanských a politických práv, jenž jsou v EÚLP stanovena. Evropský soud pro lidská práva se sídlem ve Štrasburku však není orgánem EU.



3.7. Unijní nástroje na ochranu právního státu

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

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

Nejnovějším unijním nástrojem posilujícím principy právního státu je mechanismus **obecné kondicionality na ochranu rozpočtu Unie**. O něm je podrobněji pojednáno v kapitole 15. Principy právního státu rovněž představují časté milníky podmiňující čerpání prostředků z **Nástroje pro oživení a odolnost** (viz podkapitola 12.3.2.).

Dodatečné zdroje informací:

Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: Evropské právo. 5. vydání (2014), 800 s.
Změny smluv EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0013>



4. Agentury Evropské unie

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

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

4.1. Členění agentur

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

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

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

Výkonné agentury zřizuje Evropská komise na dobu určitou a pověřuje je řízením konkrétních úkolů souvisejících s programy EU. Podléhají [nařízení Rady \(ES\) č. 58/2003](#)²⁵ a jejich sídlem je vždy jedno ze sídel Evropské komise, tedy Brusel nebo Lucemburk.

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

²⁵ Nařízení Rady (ES) č. 58/2003 ze dne 19. prosince 2002, kterým se stanoví statut výkonných agentur pověřených některými úkoly správy programů Společenství



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

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

Decentralizované agentury		
ACER	Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů	Lublaň, Slovinsko
Úřad BEREC	Úřad Sdružení evropských regulačních orgánů v oblasti elektronických komunikací	Riga, Lotyšsko
CdT	Překladačské středisko pro instituce Evropské unie	Lucemburk, Lucembursko
Cedefop	Evropské středisko pro rozvoj odborného vzdělávání	Soluň, Řecko
CEPOL	Agentura EU pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva	Budapešť, Maďarsko
CPVO	Odrůdový úřad Společenství	Angers, Francie
EASA	Evropská agentura pro bezpečnost letectví	Kolín nad Rýnem, Německo
EBA	Evropský orgán pro bankovníctví	Paříž, Francie
ECDC	Evropské středisko pro prevenci a kontrolu nemocí	Stockholm, Švédsko
EEA	Evropská agentura pro životní prostředí	Kodaň, Dánsko
EFCA	Evropská agentura pro kontrolu rybolovu	Vigo, Španělsko
EFSA	Evropský úřad pro bezpečnost potravin	Parma, Itálie
ECHA	Evropská agentura pro chemické látky	Helsinky, Finsko
EIGE	Evropský institut pro rovnost žen a mužů	Vilnius, Litva
EIOPA	Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění	Frankfurt nad Mohanem, Německo
ELA	Evropský orgán pro pracovní záležitosti	Bratislava, Slovensko
EMA	Evropská agentura pro léčivé přípravky	Amsterdam, Nizozemí
EMCDDA	Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost	Lisabon, Portugalsko
EMSA	Evropská agentura pro námořní bezpečnost	Lisabon, Portugalsko
ENISA	Agentura EU pro bezpečnost sítí a informací	Heraklion, Řecko
EPPO	Úřad Evropského veřejného žalobce	Lucemburk, Lucembursko
ERA	Agentura EU pro železnice	Valenciennes, Francie
EUAA	Agentura EU pro otázky azylu	Valletta, Malta



EU-Lisa	Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva	Tallin, Estonsko
EU-OSHA	Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci	Bilbao, Španělsko
EUIPO	Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví	Alicante, Španělsko
Eurofound	Evropská nadace pro zlepšení životních a pracovních podmínek	Dublin, Irsko
Eurojust	Agentura Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech	Haag, Nizozemí
Europol	Evropský policejní úřad	Haag, Nizozemí
EUSPA (dříve GSA)	Agentura Evropské unie pro kosmický program	Praha, Česká republika
ESMA	Evropský orgán pro cenné papíry a trhy	Paříž, Francie
ETF	Evropská nadace odborného vzdělávání	Turín, Itálie
FRA	Agentura EU pro základní práva	Vídeň, Rakousko
Frontex	Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž	Varšava, Polsko
SRB	Jednotný výbor pro řešení krizí	Brusel, Belgie
Agentury společné bezpečnostní a obranné politiky		
EDA	Evropská obranná agentura	Brusel, Belgie
EUISS	Ústav Evropské unie pro studium bezpečnosti	Paříž, Francie
SatCen	Satelitní středisko Evropské unie	Torrejón de Ardoz, Španělsko
Výkonné agentury		
EACEA	Výkonná agentura pro vzdělávání, kulturu a audiovizuální oblast	Brusel, Belgie
EASME	Výkonná agentura pro malé a střední podniky	Brusel, Belgie
ERCEA	Výkonná agentura Evropské rady pro výzkum	Brusel, Belgie
CHAFEA	Výkonná agentura pro spotřebitele, zdraví, zemědělství a potraviny	Lucemburk, Lucembursko
INEA	Výkonná agentura pro inovace a sítě	Brusel, Belgie
REA	Výkonná agentura pro výzkum	Brusel, Belgie
Agentury Euratomu		
ESA	Zásobovací agentura Euratomu	Lucemburk, Lucembursko
F4E	F4E - Energie z jaderné syntézy	Barcelona, Španělsko
Ostatní orgány		
EIT	Evropský inovační a technologický institut	Budapešť, Maďarsko
ECSEL	Společný podnik ECSEL	Brusel, Belgie



FCH JU	Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking	Brusel, Belgie
IIL 2	Společný podnik iniciativy pro inovativní léčiva 2	Brusel, Belgie
SESAR	Společný podnik SESAR	Brusel, Belgie
CSJU	Společný podnik Clean Sky 2	Brusel, Belgie
BBI	Společný podnik BBI	Brusel, Belgie

4.2. Struktura a fungování agentur

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

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

4.3. Vznik a vývoj agentur

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

V průběhu let bylo vytvořeno více než 30 decentralizovaných agentur pověřených prováděním široké škály úkolů. Postupem času se výrazně zvýšil celkový počet jejich zaměstnanců a objem prostředků, které byly těmto agenturám poskytovány. Agentury byly zřizovány samostatně v jednotlivých případech a proces nebyl provázen celkovou strategickou vizí pro jejich úlohy a postavení v Unii.



Na základě úvah zahájených sdělením Komise nazvaném [Evropské agentury: cesta vpřed](#)²⁶, došlo k podrobným diskusím mezi EP, Radou a Komisí o revizi rámce dosavadního fungování agentur, které vyústily v červenci 2012 ve vydání tzv. [Společného prohlášení EP, Rady EU a EK o decentralizovaných agenturách](#) a přijetí **společného přístupu**. Společný přístup, který je přílohou společného prohlášení, je právně nezávazný dokument, který má být zohledněn při přijímání rozhodnutí týkajících se budoucích decentralizovaných agentur. Jde o širší vizi o decentralizovaných agenturách EU ve snaze zefektivnit a posílit transparentnost jejich fungování. Společný přístup se týká celé řady otázek: úlohy agentur v institucionální struktuře EU, struktury a řízení, provozu, plánování činnosti a zdrojů, odpovědnosti, kontroly a transparentnosti. S ohledem na [plán opatření přijímaných na základě společného přístupu k decentralizovaným agenturám](#) Komise nadále aktivně hledá způsoby, jak rozšířit úroveň a rozsah podpůrných činností, které v současné době poskytuje agenturám (např. v oblasti personálního řízení, účetnictví a financí).

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

4.4. ČR a agentury EU

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

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

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

²⁶ KOM(2008) 135, 11. 3. 2008



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

Evropská obranná agentura (EDA)

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

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

Dodatečné zdroje informací:

Agentury EU https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies_cs



5. Právní akty Evropské unie

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

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

5.1. Obecně

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

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

Orgány přijímají pouze právní nástroje vyjmenované v článku 288 SFEU. Jedinou výjimkou zůstávají společná zahraniční, bezpečnostní a obranná politika, na něž se i nadále uplatňuje mezivládní postup. V této oblasti jsou společné strategie, společné akce a společné postoje nahrazeny „obecnými směry“ a „rozhodnutími“ vymezujícími opatření, která má Unie realizovat, postoje, které má Unie zaujmout, a podrobnosti jejich provádění (čl. 25 SEU).

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

5.2. Hierarchie norem sekundárního práva Unie

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



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

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

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

5.3. Právní nástroje, z nichž sestává sekundární právo EU

Nařízení (čl. 288/2 SFEU)

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

Směrnice (čl. 288 SFEU)

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

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



- a) jde o směrnici, jež nebyla provedena do vnitrostátního práva nebo byla provedena nedostatečně;
- b) ustanovení směrnice jsou závazná a jsou také dostatečně jednoznačná a přesná; a
- c) ustanovení směrnice přiznávají práva jednotlivcům.

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

Rozhodnutí, doporučení a stanoviska

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

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

Dodatečné zdroje informací:

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

Druhy právních předpisů EU: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_cs#primrn-a-sekundrn-prvo



6. Legislativní proces Evropské unie

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

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

Článek 289 SFEU rozlišuje **řádný legislativní postup** (spolurozhodování²⁷), při kterém mají EP a Rada rovnocenné postavení, a **zvláštní legislativní postupy**, které se uplatňují pouze ve specifických případech, kdy má EP pouze konzultační roli. Jediným orgánem EU, který má **pravomoc iniciovat legislativní akty EU, je Komise** (tzv. iniciační monopol), a to na základě čl. 17 odst. 2 SEU. Komise předkládá návrhy právních aktů EU z vlastního podnětu, na žádost jiných orgánů EU nebo na základě občanské iniciativy. **Rada** může (prostou většinou hlasů svých členů) Komisi požádat, aby zpracovala studie a předložila veškeré vhodné legislativní návrhy. O předložení legislativních návrhů může Komisi požádat také **EP** (většinou hlasů svých členů).

6.1. Řádný legislativní postup

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

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

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

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

²⁷ Postup spolurozhodování byl zaveden v roce 1992 a v roce 1999 bylo jeho použití rozšířeno. S přijetím Lisabonské smlouvy byl postup spolurozhodování přejmenován na řádný legislativní postup a stal se hlavním rozhodovacím postupem používaným pro přijímání právních předpisů EU. Používá se přibližně u 85 oblastí politiky.



6.1.1. Jednotlivé etapy

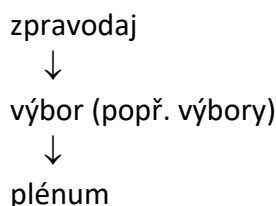
Evropská komise podá návrh (nebo výjimečné specifické případy zahájení – viz výše). Navrhovatel předkládá návrh Radě, EP a národním parlamentům (dále jen NP).

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

NP mají 8 týdnů na posouzení dodržení subsidiarity (členské státy zde mohou udělit žlutou, oranžovou, nebo červenou kartu)²⁸.

1. První čtení – není omezeno v čase.

EP:



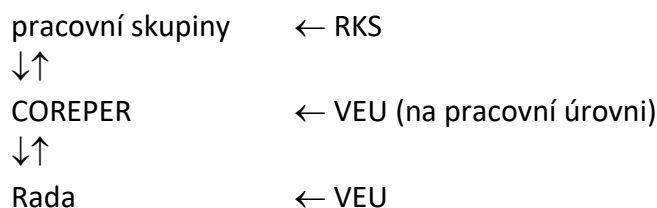
EP zaujme k návrhu postoj a postoupí jej Radě.

Rada ho buď:

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

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

Průběh schválení legislativního aktu na Radě v českém kontextu:



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

EP ve lhůtě 3 měsíců může:

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

²⁸ Čl. 6 SEU: kterýkoli vnitrostátní parlament nebo komora - odůvodněné stanovisko o rozporu se zásadou subsidiarity

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



c) většinou hlasů svých členů navrhne změny k postojům Rady z prvního čtení a postoupí je Radě, která:

- návrh se změnami EP přijme (akt je přijat)
na trialogu není dosaženo dohody → plénum EP schválí vlastní postoj → Rada přijme společný postoj → následně dosaženo dohody → plénum EP schválí dohodnuté pozměňovací návrhy → ty následně přijme i Rada
- anebo se zahajuje Dohodovací postup

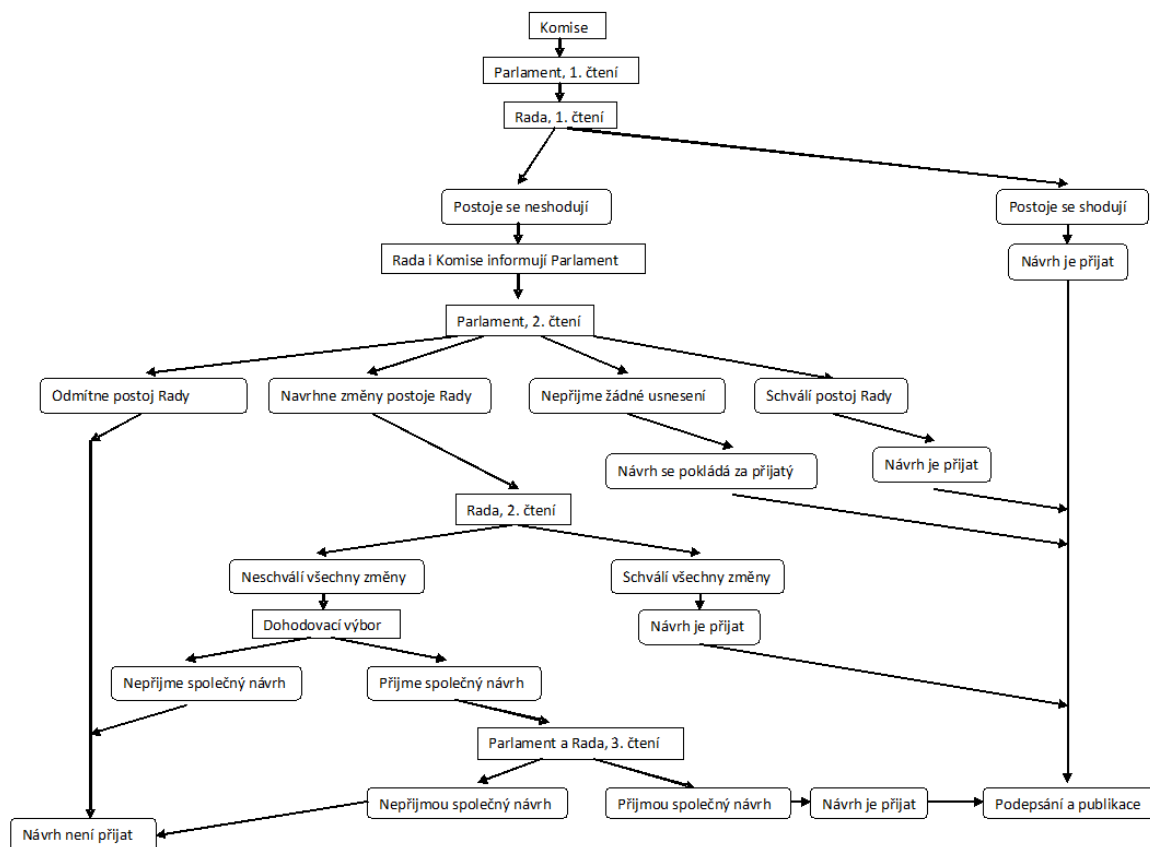
3. **Dohodovací postup** je zvláštní stadium druhého čtení. Předseda Rady po dohodě s předsedou EP svolá do šesti týdnů dohodovací výbor (všichni členové Rady + stejný počet europoslanců + zástupce Komise bez hlasovacího práva, který se snaží o sblížení stanovisek EP a Rady). Dohodovací postup je omezen lhůtou šesti týdnů, která začíná běžet jeho svoláním a jeho výsledkem je:

- kompromis (společný návrh schválený většinou přítomných poslanců a Radou kvalifikovanou většinou) po kterém následuje třetí čtení
na trialogu není dosaženo dohody → plénum EP schválí vlastní postoj → následně dosaženo dohody → Rada přijme společný postoj odpovídající dohodě → plénum EP schválí společný postoj Rady
- nebo jeho nedosažení (nepřijetí aktu)

4. **Třetí čtení:** Jak již bylo uvedeno výše, třetí čtení spočívá v rozhodování Rady a EP o návrhu, který vzešel z Dohodovacího postupu. Akt je přijat, jestliže společný návrh z dohodovacího postupu schválí EP nadpoloviční většinou a Rada kvalifikovanou většinou. Třetí čtení je omezeno šesti týdny (do šesti týdnů svolání dohodovacího výboru, do dalších šesti týdnů dohoda, do dalších šesti týdnů schválení EP a Radou; všechny lhůty lze prodloužit o 2 týdny).

na trialogu není dosaženo dohody → plénum EP schválí vlastní postoj → Rada přijme společný postoj → plénum EP schválí pozměňovací návrhy ke společnému postoji Rady → Rada neschválí všechny změny → dohodovací výbor → schválen společný návrh → ten následně schválí plénum EP i Rada

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



6.2. Zvláštní legislativní postup

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

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

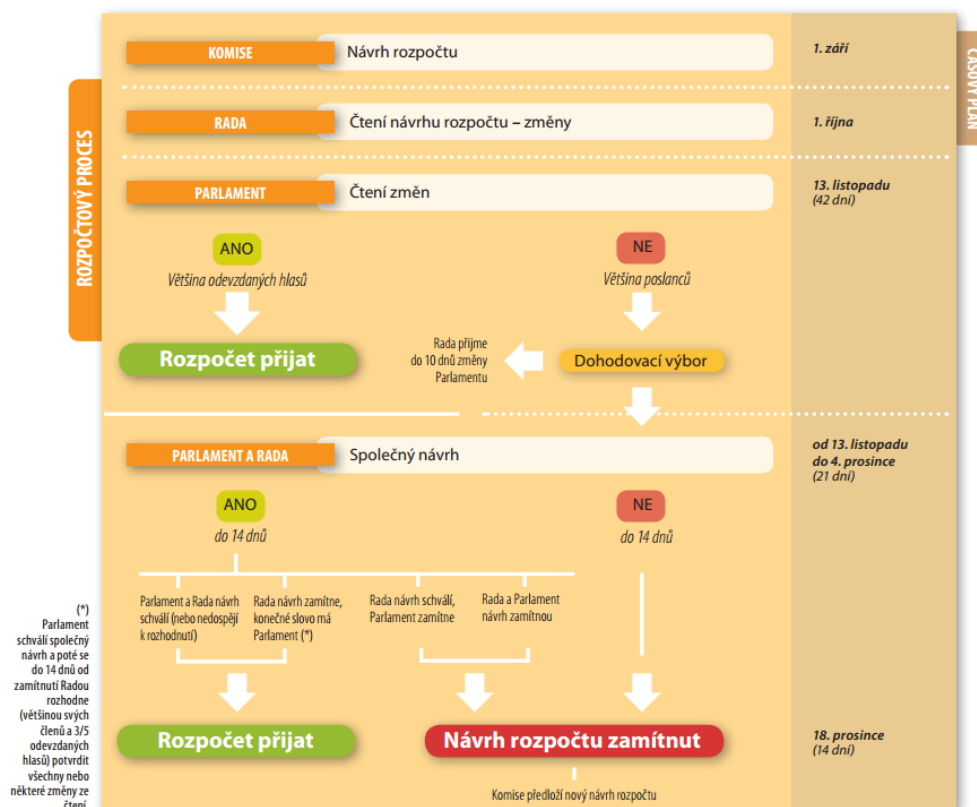
Povolovací řízení - Rozlišujeme dvě formy. V první z nich je souhlas EP nezbytnou podmínkou pro přijetí aktu, EP může většinou návrh přijmout či odmítnout, EP však nemůže navrhnout žádné změny, Rada zpravidla rozhoduje jednomyslně (např. čl. 19 odst. 1 SFEU). Ve druhé formě povolovacího řízení legislativní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



6.3. Rozpočtové řízení

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

Proces schvalování ročního rozpočtu EU popisuje následující schéma:



Dodatečné zdroje informací:

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

Průvodce řádným legislativním postupem:

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



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

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

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

7.1. Výbor pro Evropskou unii (V-EU)

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

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

VV-EU má následující strukturu:

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

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

Činnost VV-EU:

- formuluje **strategické zájmy** ve vztahu k členství ČR v EU;
- **stanovuje pozice ČR** k zásadním otázkám projednávaným v orgánech EU;
- schvaluje **mandáty k jednání na Evropské radě**;
- řeší spory, **kteřé se nepodaří vyřešit PV-EU**;



- schvaluje či **projednává další materiály** předložené členy VV-EU a materiály, které si k rozhodnutí či projednání vyžádá;
- projednává další otázky, které souvisejí s členstvím ČR v EU.

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

PV-EU má následující strukturu:

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

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

Činnost PV-EU:

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

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

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



7.1.3. Resortní koordinační skupina (RKS)

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

RKS se zabývají problematikami, které:

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

7.1.4. Vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti

Vrchní ředitel Sekce pro evropské záležitosti zastupuje výkonného předsedu PV-EU, kterým je ministr pro evropské záležitosti. Vrchní ředitel zpravidla řídí jednání PV-EU, vykonává činnosti spojené s výkonem funkce předsedajícího PV-EU a zajišťuje koordinační a řídicí činnosti v oblasti evropských politik, vč. funkce tajemníka VV-EU.

7.1.5. Sekretariát V-EU

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

7.1.6. Databáze politik EU (DAP)

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

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

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

7.2. Spolupráce s hospodářskými a sociálními partnery

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



a související dokumenty v rámci evropského semestru, koncepční dokumenty v oblasti evropské politiky a podílí se na přípravě jednání Evropské rady.

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

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

7.3. Parlamentní kontrola legislativního procesu EU

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

Lisabonská smlouva nově stanovila lhůtu **osmi týdnů pro přezkum každého návrhu** legislativního aktu z hlediska souladu s principem subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů (mezi dnem zpřístupnění návrhu parlamentům a okamžikem zařazení na pořad jednání Rady). Kontrola subsidiarity se tak stala hlavním nástrojem vnitrostátních parlamentů k zasahování do legislativního procesu. Parlamenty se mohou vyjádřit k návrhům legislativních aktů EU pomocí tzv. **odůvodněných stanovisek** týkajících se možného nedodržení zásad subsidiarity v návrhu určitého legislativního aktu. Doručení stanoveného počtu takovýchto odůvodněných stanovisek Komisi vede ke spuštění mechanismů tzv. žluté, resp. oranžové karty, kdy je nutné návrh přezkoumat.²⁹

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

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

Postavení Parlamentu ČR v legislativním procesu EU podle evropské právní úpravy bylo implementováno do českého právního řádu tzv. lisabonskou novelou jednacích řádů obou komor.³⁰ Při novele byla nad rámec evropské úpravy oběma komorám poskytnuta další rozsáhlá možnost vstupovat do rozhodovacího procesu, a to v rámci tzv. **vázaného mandátu vlády**. Ten se uplatní při aplikaci ustanovení Lisabonské smlouvy umožňující flexibilní změny

²⁹ Článek 7 Protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

³⁰ Zákon č. 162/2009 Sb.



primárního práva bez ratifikace národními parlamenty (tzv. evolutivní klauzule).³¹ Vláda nemůže v těchto případech vyjádřit v Radě souhlas s dotyčným návrhem bez předchozího souhlasu obou komor Parlamentu (a to ani nepřímo, tzv. konstruktivním zdržením se hlasování).³²

Kromě tzv. vázaného mandátu přiznává platná právní úprava Parlamentu ČR **řadu dalších informačních a kontrolních pravomocí** při projednávání záležitostí Evropské unie. Základ právní úpravy na vnitrostátní úrovni představuje článek 10b Ústavy ČR,³³ který je dále konkretizován v jednacích řádech obou komor Parlamentu ČR³⁴ a směrnicí vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Komise Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a Senátu Parlamentu ČR.³⁵

Odrážem informačních a kontrolních pravomocí Parlamentu ČR jsou také některé **povinnosti vlády jako celku nebo jednotlivých gestorů** (věcně příslušných a odpovědných ministerstev nebo jiných ústředních orgánů státní správy); lze sem řadit např. **povinnost vlády předkládat Parlamentu ČR dokumenty EU a k návrhům legislativních aktů připojit své předběžné stanovisko** (rámcová pozice/stanovisko pro Parlament ČR). Na pomezí informačních povinností vlády a kontrolních pravomocí komor Parlamentu ČR je **povinnost člena vlády dostavit se na žádost výboru na jednání Výboru pro evropské záležitosti PSP ČR** a povinnost informovat na jednání výboru o postoji ČR k dané problematice projednávané v Radě, případně doplnit vysvětlení k dokumentům EU, pokud k tomu byla vláda vyzvána usnesením výboru. Do této kategorie lze zařadit i **povinnost vlády nebo jejího věcně odpovědného člena zaslat Výboru pro evropské záležitosti zprávu ze zasedání Rady**.³⁶

V rámci informování Parlamentu ČR o pozicích české vlády v evropských záležitostech lze rovněž zmínit pravidelná vystoupení předsedy vlády na půdě Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny před konáním Evropské rady a po něm. Senát je rovněž informován – pravidelně bývá na program jednání pléna zařazen bod, v němž vláda informuje Senát o pozicích, které hodlá zastávat na nadcházejícím zasedání Rady, a následně i o výsledcích tohoto jednání. Vláda je povinna postoj Senátu zohlednit ve všech svých podkladech, a zejména při dalším vyjednávání v Radě EU.

Odrážem kontrolních pravomocí Parlamentu ČR je pak především **povinnost vlády** (v praxi gestora) **zohlednit stanovisko komor Parlamentu ČR nebo jejich orgánů při projednávání**

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

³² Pro jednotlivé případy tzv. evolutivní klauzule je princip vázaného mandátu upraven různě, např. při zjednodušené změně smluv (čl. 48 odst. 6 Smlouvy o EU) se dokonce použije obdobného postupu jako při ratifikaci mezinárodních smluv (§ 119o zákona č. 107/1999 Sb. a § 109l zákona č. 90/1995 Sb.).

³³ Článek 10b Ústavy ČR: odstavec 1: „Vláda pravidelně a předem informuje Parlament o otázkách souvisejících se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní organizaci nebo instituci uvedené v čl. 10a“; odstavec 2: „Komory Parlamentu se vyjadřují k připravovaným rozhodnutím takové mezinárodní organizace nebo instituce způsobem, který stanoví jejich jednací řády.“

³⁴ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Příloha č. 3 k usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680.

³⁶ § 109b jednacího řádu Poslanecké sněmovny parlamentu ČR.



konkrétních dokumentů v pracovních orgánech a formacích Rady, (pozor, zde je nutné rozlišit mezi jednotlivými komorami Parlamentu ČR – za stanovisko Poslanecké sněmovny může být považováno stanovisko Výboru pro evropské záležitosti, zatímco v případě Senátu se musí vyjádřit plénum), dále výše zmíněný **institut tzv. vázaného mandátu, institut parlamentní výhrady a oprávnění podat žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity** legislativním aktem Evropské unie.

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

7.3.1. Parlament ČR – role Poslanecké sněmovny a Senátu

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

Stěžejní činnost výboru je zaměřena na tři základní okruhy:

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

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

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

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

Další informace je možno nalézt v jednacím řádu Poslanecké sněmovny.³⁷

V případě **Senátu** jednacím řádem v souvislosti s projednáváním evropské agendy hovoří o tzv. pověřených výborech.³⁸ Jedná se o **Výbor pro záležitosti EU (VEU)** a **Výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (VZOB)**. Tyto dva výbory se v Senátu dělí o odpovědnost za řízení předběžné kontroly evropského legislativního procesu. Vybírají dokumenty k projednání, rozhodují o zapojení specializovaných výborů a o případném projednání evropských dokumentů na plenární schůzi.

³⁷ https://www.psp.cz/docs/laws/1995/90_index.html?ww=jednNAC%CD+%D8%C1D&x=0&y=0#

³⁸ https://www.senat.cz/senat/evropa/vybory_a_plenum/index.php?ke_dni=07.12.2019&O=6
<https://www.senat.cz/informace/zakon106/zakony/zak107.php>



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

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

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

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

Dodatečné zdroje informací:

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

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

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

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

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

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

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

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





8. Společná zemědělská politika

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

8.1. Cíle SZP

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

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

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

Jedná se o jednu z nejkontroverznějších politik EU. SZP již od svého zavedení ukrájuje z rozpočtu EU značný díl (dnes **33,1 % rozpočtu EU**) a bývá jí vytýkána složitost, podpora nemoderních postupů, vynucování vysokých standardů a produkce potravin s vysokými náklady, což vede k nutnosti dotací. Zemědělské produkty se v EU mohou volně pohybovat přes hranice členských států, je zajištěno jednotné vystupování navenek a producenti jsou chráněni před vnější konkurencí z třetích zemí. SZP je společnou politikou pro všechny členské státy. Pro oblast zemědělství je stanovena **sdílená pravomoc** EU a členských států. Výdaje na SZP jsou hrazeny ze společných zdrojů.

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



8.2. Právní základ SZP

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

Různé aspekty SZP pak upravují tato nařízení:

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

SZP řídí Generální ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova. Se SZP jsou spojeni komisaři pro zemědělství a rozvoj venkova a komisař pro životní prostředí, oceány a rybolov. Při provádění SZP Komise přijímá také akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty.

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

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

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

8.3. Nástroje SZP

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

SZP proto disponuje těmito nástroji:

- **podpora příjmu** prostřednictvím **přímých plateb** zajišťuje stabilitu příjmů zemědělců, odměňuje je za ekologický způsob hospodaření a za to, že poskytují veřejné statky, za něž jim trh neplatí (typickým příkladem je péče o krajinu);



- základní platba neboli jednotná platba na plochu půdy (SAPS - *Single Area Payment Scheme*), je nejvýznamnější složkou přímých plateb, hlavním cílem SAPS je zabezpečit zemědělcům stabilní příjmy a je poskytována výhradně z rozpočtu EU,
- ekologická složka, vázané platby (platby vázané na konkrétní citlivou produkci), aktivní zemědělec a další složky přímých plateb povinně či dobrovolně zaváděných v členských státech;
- **tržní opatření**, jimiž se řeší složité situace na trhu, jako je náhlý pokles poptávky kvůli obavám o zdravotní nezávadnost nebo pokles cen v důsledku dočasného přebytku nabídky na trhu;
- **opatření pro rozvoj venkova** spolu s vnitrostátními a regionálními programy, jejichž cílem je řešit specifické potřeby a problémy venkovských oblastí.

V rámci rozpočtu Unie je SZP financována ze dvou fondů:

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

Platby si každá země spravuje sama na vnitrostátní úrovni.

SZP má pilířovou strukturu: I. pilíř tvoří přímé platby a opatření na trzích (EZZF), pod II. pilíř spadají opatření pro rozvoj venkova (EZFRV).

8.4. Historie a současnost SZP

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

SZP prošla od svého vzniku řadou reforem. V počátcích byla založena na principu intervenčních nákupů zemědělských produktů při poklesu tržních cen pod dohodnutou úroveň. Společenství rovněž zavedlo v **70. letech** zdanění dovozu, a naopak dotování vývozu vlastních zemědělských výrobků. Protekcionistická opatření a zvyšování produktivity způsobily, že v EU začalo od **80. let** docházet k nadprodukcí. SZP zatěžovala stále více evropský rozpočet a proti silnému protekcionismu protestovali zahraniční producenti. Spojily se tak vnitřní a vnější tlaky na reformu SZP. V roce **1992** přinesla výrazné změny **MacSharryho reforma**. Odvázání dotací od výše produkce, tzv. *decoupling*, přispělo ke snížení nadprodukce. SZP přešlo od podpory trhu k podpoře producentů. Podpora cen se snížila a byla nahrazena přímými podporami pro zemědělce. Zemědělci začali být vedeni k větší ohleduplnosti k životnímu prostředí. **Fischlerova reforma** v roce 2003 ruší vazbu a odděluje přímé platby od produkce, zavedla tzv. *cross-compliance* (vyplácení přímých plateb je podmíněno dodržováním pravidel pro ochranu životního prostředí, bezpečnost potravin a zdraví zvířat). Byla zavedena jednotná platba na plochu. Tato reforma zdůraznila politiku rozvoje venkova - tzv. druhý pilíř SZP. Prostřednictvím modulace se začalo přesouvat stanovené procento z přímých plateb (I. pilíř) na rozvoj venkova



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

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

8.5. Financování a rozpočet SZP

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

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

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

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

8.6. SZP po roce 2020

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

Meziinstitucionální dohoda uzavřená v červnu 2021 určuje klíčové principy budoucího nastavení zemědělské politiky pro období 2023 – 2027 (tj. po uplynutí dvouletého



přechodného období). Podzim 2021 je věnován zbývajícím technickým detailům, které následně formálně schválí EP i Rada.

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

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

Základní principy SZP po roce 2020:

- spravedlivější a ekologičtější SZP založená na výkonnosti;
- k plnění cílů SZP dojde skrze národní strategické plány - provádění politiky SZP v období 2023 – 2027;
- posiluje opatření v oblasti životního prostředí - podporuje přechod k ekologičtějšímu a klimaticky šetrnějšímu zemědělství;
- zastropování přímých plateb je dobrovolné;
- obsahuje tzv. sociální kondicionalitu - posiluje dodržování sociálních a pracovních práv pracovníků v zemědělství;
- cílí podporu na menší zemědělské podniky a mladé zemědělce - spravedlivější rozdělování podpory SZP;
- zachovává tržní orientaci SZP;
- odráží principy Zelené dohody pro Evropu, resp. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, aj.

8.7. Specifika českého zemědělského sektoru

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

ČR má největší průměrnou **rozlohu zemědělských podniků** v EU (133 ha, průměr EU je 16 ha) a pátou největší četnost podniků nad 100 ha. Z tohoto důvodu odmítá zavedení povinného **zastropování** přímých plateb. V podmínkách českého zemědělství by se navrhované



zastropování plateb dotklo cca 1 900 zemědělských podniků, které obhospodařují více než dvě třetiny české krajiny a zaměstnávají přes polovinu pracovní síly v zemědělství.

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

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

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

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

Dodatečné zdroje informací:

Budoucnost Společné zemědělské politiky, Evropská komise

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

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

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

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

(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/MEMO_18_3974)

Společná zemědělská politika po roce 2020, prezentace Evropské komise

(http://eagri.cz/public/web/file/591610/CZ_CAPpost2020_CZ_web.pdf)

Zemědělství, Euroskop.cz - Věcně o Evropě

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



9. Dělbá kompetencí mezi členské státy a Evropskou unií

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

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

9.1. Základní druhy pravomocí

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

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

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

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

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



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

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

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

9.2. Zvláštní pravomoci

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

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

9.3. Subsidiarita a proporcionalita

Zásady subsidiarity a proporcionality slouží do značné míry jako měřítko, prostřednictvím něhož dochází k posuzování praktického výkonu výše uvedených pravomocí svěřených hlavním aktérům rozhodovacího procesu EU. Popsány jsou v čl. 5 SEU a dále podrobně rozpracovány v Protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v EU a Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, které jsou oba součástí Lisabonské smlouvy.



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

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

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

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

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

V případě, že odůvodněná stanoviska představují v rámci řádného legislativního postupu většinu hlasů, musí Komise svůj návrh rovněž přezkoumat a rozhodnout, zda jej zachová, změní nebo stáhne. Jedná se o postup **„oranžové karty“**. Pokud se ovšem Komise rozhodne návrh zachovat a námitkám nevyhovět, musí své rozhodnutí odůvodnit a uvést, proč se domnívá, že daný návrh zásadě subsidiarity vyhovuje. Své stanovisko společně s odůvodněnými stanovisky národních parlamentů přitom dále předá „normotvůrcům EU“ (tj. Evropského parlamentu a Radě EU), kteří jej posoudí. Pokud se prostá většina poslanců Evropského parlamentu nebo 55 % členů Rady domnívají, že návrh zásadu subsidiarity porušil, není dále zvažován a jeho projednávání bylo ukončeno.



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

Navzdory posílení role vnitrostátních parlamentů při kontrole subsidiarity a proporcionality, kterou přinesla Lisabonská smlouva, je efektivita tohoto nástroje dlouhodobě kritizována. Od zavedení současných kontrolních mechanismů v roce 2009 totiž došlo k aktivaci žluté karty pouze třikrát a postup oranžové karty nebyl doposud nikdy spuštěn.³⁹

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

³⁹ Stav k 1. květnu 2020



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

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

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

10.1. Schengenský systém

Schengenský prostor představuje území, na němž je zaručena volnost pohybu, tedy jednotný prostor bez překážek na vnitřních hranicích. V současné době jej tvoří 27 evropských států (23 členských států EU a čtyři nečlenské státy). V Schengenském prostoru je umožněn volný pohyb bez hraničních kontrol, což usnadňuje cestování, pracovní mobilitu i přeshraniční kontakty. Bezpečnost společného území je zajištěna harmonizovanými pravidly pro ochranu vnější hranice, úzkou spoluprací v příslušných oblastech a Schengenským informačním systémem.

10.1.1. Vznik a vývoj Schengenského prostoru

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

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

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



Součástí Schengenského prostoru zatím nejsou **Bulharsko, Kypr a Rumunsko**, které čekají na schválení své připravenosti. **Irsko** se účastní pouze na bázi policejní a justiční spolupráce, hraniční kontroly si ponechalo.

10.1.2. Schengenské *acquis*

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

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

10.1.3. Oblasti schengenské spolupráce

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

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



- **Ochrana osobních údajů** nezbytná pro shromažďování, ukládání, předávání či jiné zpracování osobních údajů v souvislosti se schengenskou spoluprací, přičemž kontrola jejího dodržování je svěřena nezávislým dozorovým orgánům.
- **Schengenský informační systém (SIS)** – informační databáze, která slouží zejména pro pátrání po osobách (hledaných, pohřešovaných, nežádoucích) a věcech (vozidla, registrační značky, cestovní a osobní doklady, zbraně a další) na území schengenského prostoru. Modernizovaná verze systému byla úspěšně spuštěna 7. 3. 2023.

10.2. Posílená spolupráce

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

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

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

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

- **jednotná patentová ochrana,**
- úprava **mezinárodních rozvodů (bez ČR) a majetkových režimů mezinárodních párů (vč. ČR),**
- zřízení **Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO)** pro boj s podvody proti rozpočtu EU,
- úprava v oblasti **daní z finančních transakcí** (v přípravě).



V rámci zájmu vybudování odolnějšího schengenského prostoru EK v červnu 2021 představila “Novou strategii pro budoucnost schengenského prostoru”. Tato strategie vychází z rozsáhlých konzultací s poslanci Evropského parlamentu a ministry vnitra, kteří zasedli v rámci schengenského fóra v listopadu 2020 a květnu 2021. Cílem této strategie je posílení vnitřního schengenského prostoru a vnějších hranic EU. Akcent je kladen i na rozšiřování schengenského prostoru o ty členské státy EU, které dosud jeho součástí netvoří.

10.3. Stálá strukturovaná spolupráce (PESCO)

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

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

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

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

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

Dodatečné zdroje informací:

Schengenský hraniční kodex (2016)

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0399-20190611&from=EN>)

Vízový kodex (2009)

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

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

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



11. Prostor svobody a bezpečnosti

Schengenský systém, Společný evropský azylový systém, Dublinské nařízení, návratová politika, Evropský zatýkací rozkaz, Europol, Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž, Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu

11.1. Základní informace

11.1.1. Právní základ

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

Uskutečňování prostoru svobody, bezpečnosti a práva dodala velkou důležitost **Lisabonská smlouva**, která zrušila původní třetí pilíř (mezivládní spolupráce) a tuto oblast přenesla do pravomocí Unie. Změnila tak v této oblasti způsob rozhodování a rozšířila pravomoci Soudního dvora EU.⁴⁰

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

11.1.2. Hlavní cíle prostoru svobody a bezpečnosti

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

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

⁴⁰ Prostoru svobody, bezpečnosti a práva je věnována hlava V SFEU (čl. 67–89). S danou oblastí však úzce souvisí také některá další ustanovení, zejména: čl. 6 SEU týkající se **Listiny základních práv a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod**, čl. 8 SFEU o **odstranění nerovnosti**, čl. 15 odst. 3 SFEU o **přístupu k dokumentům orgánů**, čl. 16 SFEU o **ochraně osobních údajů**, čl. 18 až 25 SFEU o **zákazu diskriminace a občanství Unie**.



11.1.3. Postup rozhodování a role evropských institucí

Evropská rada vymezuje v oblasti svobody, bezpečnosti a práva hlavní strategické směry pro legislativní a operativní plánování (čl. 68 SFEU). V červnu 2014 stanovila Evropská rada v návaznosti na přijetí Strategické agendy a v souladu s jejími prioritami [hlavní strategická vodítka](#) pro nadcházející víceleté období. V souvislosti s přijetím nové [Strategické agendy na období 2019 – 2024](#) Evropskou radou v červnu 2019 jsou aktuálně připravena ke schválení nová strategická vodítka.

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

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

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

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

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

11.2. Komponenty prostoru svobody a bezpečnosti a práva

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

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



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

11.2.1.1. Správa vnějších hranic

Schengenský prostor jako prostor bez vnitřních hranic vyžaduje z důvodů zajišťování bezpečnosti jednotnou politiku v oblasti správy vnějších hranic. EU proto stanovuje **společné normy pro provádění kontrol na vnějších hranicích** a postupně zavádí **integrovaný systém správy vnějších hranic**. Členskými státy při ochraně vnějších hranic asistuje **Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž** (EBCGA-Frontex). Finanční podpora je poskytována prostřednictvím **Fondu vnitřní bezpečnosti EU** (ISF).

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

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

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

Významným úkolem je zajištění **interoperability těchto IT systémů**, tzn. jejich vzájemná propojenost a schopnost sdílet informace. Spuštění jednotlivých komponentů interoperability probíhá postupně od roku 2023.

11.2.1.2. Azylová politika

V souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a jejím protokolem z roku 1967 jsou členské státy EU povinny poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady



jejich nenavracení (*non-refoulement*). Cílem **Společného evropského azylového systému** (SEAS) je harmonizace postupů standardů zajišťující, aby žádost o mezinárodní ochranu posuzoval pouze jeden členský stát, aby byly zajištěny základní životní a materiální podmínky žadatelů, aby řízení probíhalo podle jednotných norem a s obdobným výsledkem bez ohledu na to, kde byla žádost podána, a aby byla úroveň poskytované ochrany ve všech členských státech stejná. Společná evropská azylová politika je ukotvena v následujících právních aktech:

- **Dublinké nařízení** stanovuje kritéria a postupy pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o mezinárodní ochranu;
- **Směrnice o podmínkách přijímání** stanovuje normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (ubytování, zdravotní péče, materiální podmínky apod.) a upravuje podmínky detence;
- **Směrnice o azylovém řízení** zavádí postupy pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany;
- **Kvalifikační směrnice** stanovuje důvody pro udělení mezinárodní ochrany a povahu poskytované ochrany;
- **Nařízení EURODAC** umožňuje donucovacím orgánům přístup k databázi otisků prstů žadatelů o azyl za účelem prevence, odhalování nebo vyšetřování závažných trestných činů.

V souvislosti s migrační krizí v letech 2015–2016 byly zahájeny diskuse o potřebě komplexní revize SEAS. V roce 2015 předložila Evropská komise **Evropský program pro migraci** definující potřebné kroky k této reformě a v roce 2016 předložila legislativních návrhy, které jsou v současnosti v různém stádiu projednávání v Parlamentu a v Radě. Dosud se však nepodařilo nalézt potřebný konsensus, a to zejména v otázkách povinné solidarity (čl. 80 SFEU). Vzhledem k zablokovaným jednáním Komise v září 2020 představila **“Nový pakt o migraci a azylu”** (dále jen Pakt), který měl sloužit jako restart stávající migrační diskuze. Pakt se skládá z pěti legislativních návrhů, řady nelegislativních návrhů (doporučení a pokynů EK) a počítá mimo jiné s dokončením vyjednávání některých návrhů z předchozího reformního balíčku společného evropského azylového systému (“SEAS”), z roku 2016. Celkově se jedná o soubor 15 dokumentů. Výrazným prvkem Paktu je akcent na nalezení rovnováhy mezi odpovědností a solidaritou, a vybudování důvěry mezi jednotlivými členskými státy.

11.2.1.3. Migrační politika

Cílem společné migrační politiky je účinné řízení migračních toků, založené na spravedlivém zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří v členských státech pobývají legálně, a boji proti nelegální migraci.

V oblasti **nelegální migrace** je prioritou boj proti převaděčství a vykořisťování migrantů zločineckými sítěmi. Od roku 2002 EU uplatňuje tzv. „**balíček proti převaděčství**“ zahrnující právní předpisy stanovující společnou definici trestného činu napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu a stanovující trestní sankce za toto jednání. Tento balíček doplňuje **směrnice o prevenci obchodování s lidmi**, boji proti němu a o ochraně obětí. V roce 2015 přijala Evropská komise [Akční plán EU proti pašování migrantů \(2015–2020\)](#), v němž kladla



důraz na efektivní a plné uplatňování stávající legislativy a přínosnost nelegislativních opatření na podporu orgánů členských států, operativní spolupráce a prohloubené spolupráce se třetími zeměmi. V září 2021 představila EK navazující “Akční plán EU proti pašování migrantů” na období 2021–2025.

Významným nástrojem boje proti nelegální migraci je uplatňování účinné **návratové politiky**. Společné normy a postupy EU při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí stanovuje **Návratová směrnice**. V roce 2018 předložila Evropská komise návrh její revize, včetně nového postupu na hranicích v případě žadatelů o azyl, jasnějších postupů a pravidel pro předcházení zneužívání, účinných programů dobrovolného navrácení a jasnějších pravidel pro zadržování. Za účelem navrácení nelegálních migrantů jsou se zeměmi původu a tranzitními zeměmi uzavírány **dohody o zpětném přebírání osob**, které přestaly splňovat podmínky pro vstup, přítomnost či pobyt na území některého z členských států (readmisní dohody). V zájmu zvýšit míru úspěšnosti návratové politiky je na úrovni EU zesilován tlak na zefektivnění spolupráce s třetími zeměmi, včetně jednání o readmisních dohodách, a vedena intenzivní diskuse o uplatňování principu kondicionality, tj. zavedení aplikace pák a pobídek nejen v oblasti víz (vízová facilitace), ale i v rozvojové pomoci a obchodní politice.

V oblasti **legální migrace** má EU pravomoc vymezit podmínky vstupu a pobytu legálně přicházejících státních příslušníků třetích zemí. Dosud bylo přijato několik právních předpisů pro jednotlivá odvětví a kategorie migrantů. Jedná se zejména o tzv. „**modrou kartu EU**“ – zvláštní povolení k pobytu a pracovní povolení pro vysoce kvalifikované pracovníky. Tato úprava však nebyla příliš efektivní a od roku 2016 se vedla debata o její revize. Předsednictví Rady a EP dosáhly dohody o finální podobě modré karty v květnu 2021. Právní předpisy upravují podmínky vstupu a pobytu **sezónních pracovníků, zaměstnanců převedených** v rámci společnosti, **osob přijíždějících za účelem výzkumu, studia, stáže**, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti *au-pair*. Členské státy mají nadále výlučné právo určovat množství osob ze třetích zemí, jimž povolí vstup za účelem hledání zaměstnání.

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

11.2.2. Justiční spolupráce v občanských věcech

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

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



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

Mezi hlavní právní předpisy v této oblasti patří nařízení⁴¹:

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

- „Brusel IIa“ o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti,

- nařízení upravující **jednotný postup soudního řízení**: řízení o evropském platebním rozkazu, evropské řízení o pohledávkách nízké hodnoty (do 5 000 EUR).

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

11.2.3. Justiční spolupráce v trestních věcech

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

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

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

Nejvýznamnějším počinem v této oblasti je **Evropský zatýkací rozkaz** (EZR), který je zjednodušeným přeshraničním justičním postupem předávání za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody či ochranného opatření spojeného se zbavením osobní svobody. Rozkaz vydaný justičními orgány jedné země EU je platný na celém území EU.

⁴¹ Kompletní seznam platné evropské legislativy na stránkách Ministerstva spravedlnosti <https://justice.cz/web/msp/oblast-obcanskeho-prava>



Evropský zatýkácí rozkaz funguje od 1. ledna 2004, kdy nahradil dřívější zdlouhavé postupy vydávání.

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

11.2.4. Policejní spolupráce

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

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

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

11.3. Evropské agentury v oblasti justice a vnitřních věcí

V této oblasti oficiálně působí 10 agentur:

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

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



[Úřad evropského veřejného žalobce \(EPPO\)](#) – Lucemburk (Lucembursko), je novou unijní institucí zmocněnou vyšetřovat a trestně stíhat trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy Unie. Posílené spolupráce na zřízení EPPO se nyní účastní 22 členských států (neúčastní se Polsko, Maďarsko, Irsko a Dánsko; Švédsko zapojení do posílené spolupráce zvažuje). Dne 1. listopadu 2019 se ujala funkce evropské nejvyšší žalobkyně Rumunka Laura Codruta Kövesi. Úřad tvoří kolegium evropských žalobců (1 za každý participující stát), svou činnost zahájil Úřad oficiálně od 1. června 2021.

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

[Agentura EU pro otázky azylu \(EUAA\)](#) – Valletta (Malta). EUAA byla zřízena v roce 2022, kdy nahradila Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu (EASO) a získala širší a posílený mandát. EUAA poskytuje vnitrostátním orgánům zemí EU operativní a technickou podporu a pomáhá jim se školením odborníků, aby mohly provádět právní předpisy EU v oblasti azylu a sblížovat azylová řízení a podmínky přijímání. Úkolem agentury bude více podporovat spolupráci mezi členskými státy a třetími zeměmi, což přispěje k solidaritě mezi členskými státy a celkovému vnějšímu rozměru EU.

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

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

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

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

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



12. Hlavní investiční politiky EU (Evropské strukturální a investiční fondy, Evropský fond pro strategické investice atd.)

Politika soudržnosti, Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF), sdílené řízení, Investiční plán pro Evropu, Evropský fond pro strategické investice, přímo řízené programy, Nástroj pro propojení Evropy 2021 – 2027 (CEF)

12.1. Evropské strukturální a investiční fondy

Evropské strukturální a investiční fondy (ESIF, ESI fondy) jsou **hlavním nástrojem** investiční politiky EU (1 074,3 mld. EUR na období 2021 – 2027). ESI fondy spravuje Evropská komise společně s členskými státy EU (tzv. **sdílené řízení**).

Stručná historie politiky soudržnosti EU

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

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

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

Politiku soudržnosti ovlivnilo přijetí **Lisabonské strategie** (březen 2000) s cílem vytvořit z EU do roku 2010 „nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomiku světa založenou na znalostech, schopnou udržitelného hospodářského růstu“ a rozšíření EU o 10 států (květen 2004), které s ohledem na průměrnou výši HDP na obyvatele mohly žádat o finanční prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti s nejvyšší možnou podporou. Byly rozšířeny **předvstupní nástroje** - kromě programu PHARE (1989) byly zaveden program ISPA (na podporu investičních projektů v oblasti infrastruktury životního prostředí a transevropských dopravních sítí) a program SAPARD (pro investice do oblasti zemědělství a na rozvoj venkova).



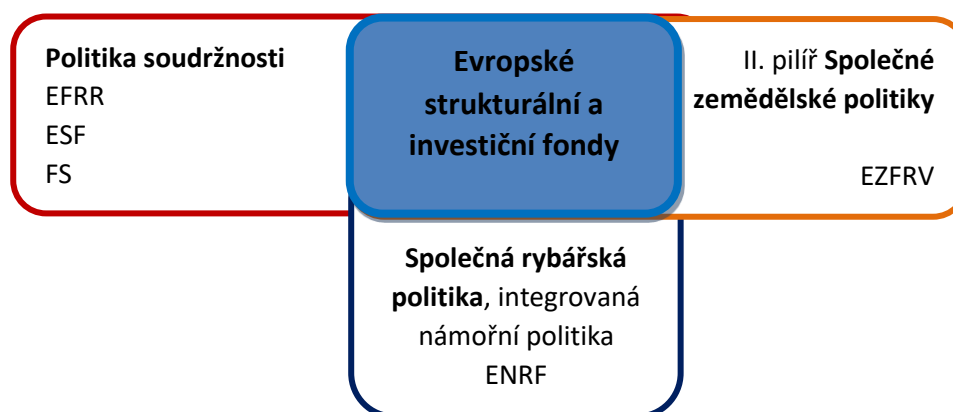
12.1.1. Programové období 2014-2020

Politika soudržnosti, fondy politiky soudržnosti

Politika soudržnosti (regionální politika) si klade za cíl snižovat rozdíly mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů, eliminovat zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů a posilovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost.

Politika soudržnosti je v programovém období 2014-2020 financovaná z ESI fondů, které disponují s rozpočtem ve výši 454 miliard EUR. Prostřednictvím **pěti ESI fondů** je poskytována více než polovina finančních prostředků rozpočtu EU. Všechny fondy jsou v působnosti tzv. „[nařízení o společných ustanoveních](#)“⁴².

Evropské strukturální a investiční fondy⁴³



V programovém období 2014-2020 jsou 3 vzájemně se propojující priority:

- **Inteligentní růst:** rozvíjet ekonomiku založenou na znalostech a inovacích,
- **Udržitelný růst:** podporovat konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomiku méně náročnou na zdroje,
- **Růst podporující začlenění:** podporovat ekonomiku s vysokou zaměstnaností, jež se bude vyznačovat sociální a územní soudržností.

⁴² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu

⁴³ Zdroj: Evropské strukturální a investiční fondy, oficiální texty a komentáře



Priority se promítají do **dvou cílů politiky soudržnosti**:

- Investice pro růst a zaměstnanost,
- Evropská územní spolupráce.

Cíle politiky soudržnosti jsou financovány z fondů politiky soudržnosti.

Fondy politiky soudržnosti:

Politika soudržnosti je realizována prostřednictvím **tří hlavních fondů**:

[Evropský fond pro regionální rozvoj](#)⁴⁴ (EFRR) - **cílem** je posilovat hospodářskou, ekonomickou, sociální a územní soudržnosti v EU, čehož dosahuje vyrovnáním rozdílů mezi jednotlivými regiony. Z EFRR jsou podporovány především **investiční (infrastrukturní) projekty**.

[Evropský sociální fond](#)⁴⁵ (ESF) - **hlavním smyslem** ESF je podpora vzniku pracovních míst a zaměstnanosti, vzdělávání ve všech jeho fázích, sociálního začleňování, boje proti chudobě a funkční státní správy v členských státech EU. Prostřednictvím ESF se **investuje do lidského kapitálu**.

[Fond soudržnosti](#)⁴⁶ (FS) si klade za **cíl** posilovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost v Unii. Z FS jsou financovány projekty zaměřené na oblast dopravy (transevropské dopravní infrastruktury), na ochranu životního prostředí a na oblast energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie. Fond soudržnosti nepatří mezi strukturální fondy a na rozdíl od nich je určen na podporu rozvoje států (**prioritně projektů evropského zájmu**), nikoli regionů.

Společná zemědělská politika, fond společné zemědělské politiky

Společná zemědělská politika (II. pilíř) je v období 2014 - 2020 v rámci ESI fondů spolufinancována z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.

[Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova](#) (EZFRV) se zaměřuje na **rozvoj a řešení konkrétních problémů venkovských oblastí** EU. Má stanoveny tři **dlouhodobé strategické cíle**: zvyšovat konkurenceschopnost zemědělství a lesnictví; zajišťovat udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření proti změnám klimatu; dosahovat vyváženého územního rozvoje venkovských ekonomik a obcí.

Společná rybářská politika, fond společné námořní a rybářské politiky

Společná rybářská politika - prioritou EU je najít rovnováhu mezi konkurenceschopným rybářským průmyslem a existencí udržitelné populace ryb a mořského ekosystému. V rámci ESIF jsou cíle politiky spolufinancovány z Evropského námořního a rybářského fondu.

⁴⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost

⁴⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. prosince 2013 o Evropském sociálním fondu

⁴⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 661/2014 ze dne 15. května 2014, kterým se mění nařízení o zřízení Fondu solidarity EU



[Evropský námořní a rybářský fond](#) (ENRF) podporuje projekty vedoucí k vyšší konkurenceschopnosti a ochraně životního prostředí. Financuje aktivity týkající se mořského i vnitrozemského rybolovu.

Ostatní fondy

Vedle fondů financovaných z víceletého finančního rámce byly pro programové období 2014 - 2020 zřízeny i nástroje **pro nepředvídatelné okolnosti**, mezi které patří např. Fond solidarity.

[Fond solidarity](#) (FS) poskytuje rychlou a flexibilní finanční pomoc, např. při velké přírodní katastrofě.

12.1.2 Programové období 2021-2027

Politika soudržnosti, fondy politiky soudržnosti

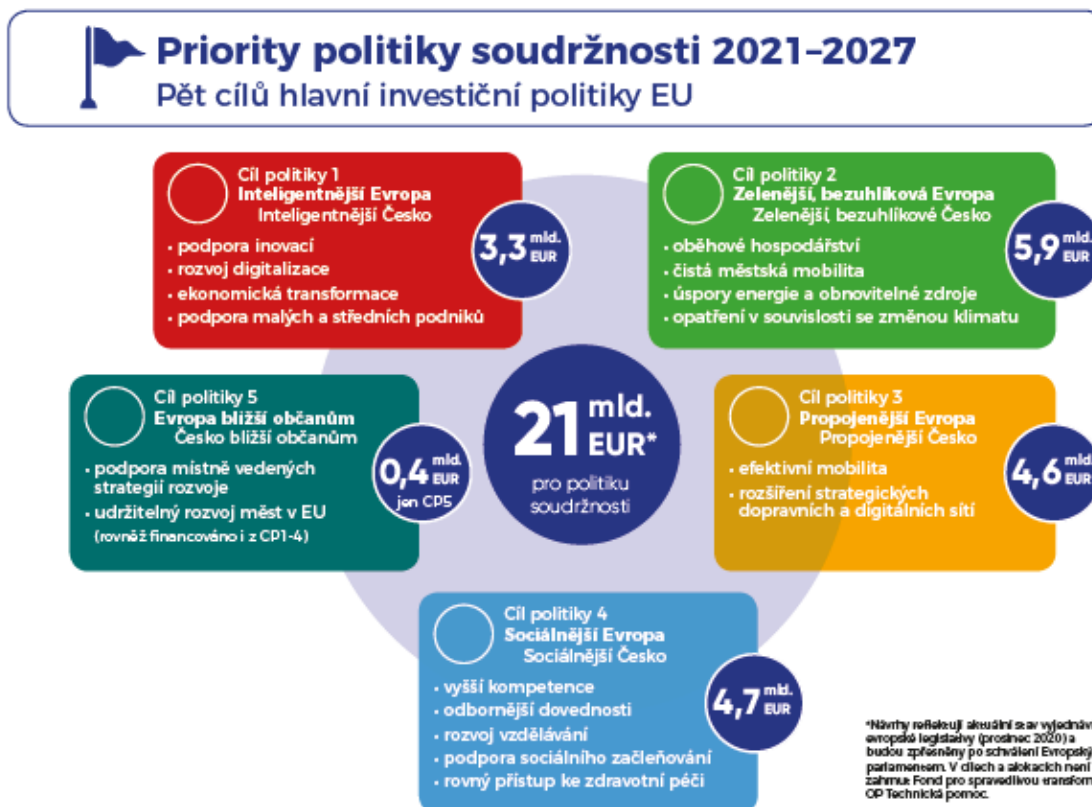
Politika soudržnosti EU v programovém období 2021–2027 se i nadále zaměřuje na podporu hospodářské, sociální a územní konvergence prostřednictvím udržitelné hospodářské konkurenceschopnosti, výzkumu a inovací, digitální transformace, plnění cílů Zelené dohody pro Evropu a prosazování evropského pilíře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

Pro stávající programované období vstoupil dne 1. července 2021 v platnost legislativní balíček pro kohezní politiku, tzv. „balíček soudržnosti“. Balíček tvoří: [Nařízení o společných ustanoveních](#)⁴⁷ pro fondy EU se sdíleným řízením, [Nařízením o Evropském fondu pro regionální rozvoj \(EFRR\) a Fondu soudržnosti \(FS\)](#), [Nařízením o Evropském sociálním fondu plus \(ESF+\)](#) a [Nařízením Interreg](#). Schválené nařízení o společných ustanoveních obsahuje rovněž klíčové prvky pro fungování nového nařízení o [Fondu pro spravedlivou transformaci](#), který doplňuje soubor fondů politiky soudržnosti dostupných v období 2021–2027.

Podpora z EFRR, ESF+, FS (a Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu) bude směřovat do **pěti politických cílů**:

- Inteligentnější Evropa (Inteligentnější Česko)
- Zelenější, bezuhlíková Evropa (Zelenější, bezuhlíkové Česko)
- Propojenější Evropa (Propojenější Česko)
- Sociálnější Evropa (Sociálnější Česko)
- Evropa bližší občanům (Česko bližší občanům).

⁴⁷ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza



Fondy politiky soudržnosti:

[Evropský fond pro regionální rozvoj \(ERDF\)](#) poskytuje investice do sociálního a hospodářského rozvoje všech regionů a měst EU.

[Evropský sociální fond plus \(ESF+\)](#) podporuje pracovní místa a vytvoření prostředí pro spravedlivé sociální začlenění v zemích EU

[Fond soudržnosti \(FS\)](#) poskytuje investice do životního prostředí a dopravy v méně prosperujících zemích EU.

[Fond pro spravedlivou transformaci \(JTF\)](#) - nový fond politiky soudržnosti - je klíčovým prvkem Zelené dohody pro Evropu a prvním pilířem mechanismu pro spravedlivou transformaci. Jeho cílem je zmírnit sociální a ekonomické náklady přechodu na klimaticky neutrální ekonomiku.

12.1.3. ČR a Evropské strukturální a investiční fondy

Základním zastřešujícím dokumentem pro čerpání finančních prostředků z ESI fondů v programovém období 2014 - 2020 je [Dohoda o partnerství \(DoP\)](#), která byla pro ČR ze strany EK schválena dne 26. srpna 2014. Priority a cíle jsou v Dohodě o partnerství uvedeny v obecnější rovině. Ty jsou pak podrobněji rozpracovány v [operačních programech](#).

ČR bylo v rámci ESI fondů na období 2014 - 2020 přiděleno 24,2 mld. EUR.



Pro programové období 2021-2027 zůstává zastřešujícím dokumentem pro čerpání finančních prostředků z ESI fondů [Dohoda o partnerství 2021-2027 \(DoP\)](#), která byla vládou ČR schválena dne 27. září 2021. Cíle DoP jsou podrobněji rozpracovány v jednotlivých [národních operačních programech](#).

ČR má z rozpočtu EU na politiku soudržnosti čerpat 21,1 mld. EUR (v běžných cenách). Ve srovnání s obdobím 2014-2020 se jedná o snížení o 2,7 mld. EUR.

12.2. Investiční plán pro Evropu, Evropský fond pro strategické investice

Investiční plán pro Evropu (neboli **Junckerův plán**) si klade **tři cíle**: odstranit překážky bránící investicím, zviditelnit investiční projekty a poskytnout jim technickou podporu a účelněji využívat finanční zdroje. Jeho účelem je povzbudit investice, posílit konkurenceschopnost a podpořit v EU dlouhodobý hospodářský růst.

Investiční plán pro Evropu stojí **na třech pilířích**:

První pilíř: Evropský fond pro strategické investice

Evropský fond pro strategické investice⁴⁸ (EFSI) - cílem je mobilizovat soukromé investice tím, že poskytuje záruku ze strany EU. Evropská komise v této oblasti spolupracuje se skupinou Evropské investiční banky (EIB), která provozuje též svou poradenskou činnost (Advisory Hub).

Fond EFSI byl založen v roce 2015 s cílem aktivovat do roku 2018 veřejné i soukromé investice především v klíčových oblastech (doprava, energetika, životní prostředí atd.).

Fond EFSI byl v roce 2016 vyhodnocen jako úspěšný a EK prodloužila trvání fondu tzv. **EFSI 2.0** do roku 2020, rozšířila jeho účinek o sociální rozměr a upevnila jeho silné stránky vč. posílení finančního kapitálu (objem investic až na 500 miliard EUR). Navíc zřídila nový **evropský plán vnějších investic (EIP)**, jehož cílem je podpořit investice v Africe a ve státech v sousedství EU k posílení partnerství a k dosažení cílů udržitelného rozvoje. Nedílnou součástí EIP jsou úvěrové operace Evropské investiční banky (EIB).

Druhý pilíř: Evropské centrum pro investiční poradenství a Evropský portál investičních projektů

Evropské centrum pro investiční poradenství (EIAH) jako kontaktní místo poskytuje odbornou podporu, technickou pomoc a poradenské služby v oblasti investic. Součástí je poradenská služba „*fi-compass*“ (zprostředkování seminářů), která se zaměřuje na využívání finančních nástrojů pro ESI fondy.

Evropský portál investičních projektů (EIPP) pomáhá potenciálním investorům nalézt informace o jednotlivých projektech a investičních příležitostech. Umožňuje předkladatelům projektů sídlícím v EU oslovit potenciální investory na celém světě.

⁴⁸ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů



Třetí pilíř: zlepšit investičního prostředí

Cílem třetího pilíře je zlepšit podnikatelské prostředí a usnadnit přístup k financování, zejména pro malé a střední podniky. Obecným cílem je odstranění překážek, které investování ztěžují, a vytvoření jednodušší, kvalitnější a předvídatelnější právní úpravy v EU.

Program rozšiřující model Investičního plánu pro Evropu po roce 2020

Program InvestEU vychází z modelu Investičního plánu pro Evropu. Jeho cílem je v rámci příštího víceletého finančního rámce (v programovém období 2021 - 2027) poskytnout **finanční prostředky pro posílení investic, inovací a vytváření pracovních míst** v Evropě. Program v sobě sloučí všech 13 finančních nástrojů EU určených na investice v EU a Evropský fond pro strategické investice.

Návrh Programu InvestEU se skládá **ze tří částí**: Fond InvestEU, Poradenské centrum InvestEU, Portál InvestEU.

12.2.1. ČR a Evropský fond pro strategické investice

EFSI je rozdělen na část infrastrukturní, díky níž velké podniky mohou získat přímé financování od EIB pro velké projekty, a oblast pro malé a střední podniky (MSP), v rámci které je financování poskytováno z EIB/EIF prostřednictvím místních či národních finančních zprostředkovatelů jako jsou banky, fondy rizikového kapitálu apod. V ČR ze státních finančních institucí poskytuje tímto způsobem podporu MSP **Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s. /Národní rozvojová banka**. V ČR je zájem o podporu MSP a o investice do nových technologií, menší pak o infrastrukturní projekty.

12.3. Přímo řízené programy

Přímo řízené programy jsou financovány přímo z rozpočtu EU. Spravuje je Evropská komise nebo specializované výkonné agentury. Mezi přímo řízené programy umožňující investice patří např. Nástroj na propojení Evropy (CEF), Horizont 2020, Evropský nástroj sousedství.

12.3.1. Nástroj pro propojení Evropy

[Nástroj pro propojení Evropy](#)⁴⁹ (CEF) je klíčovým nástrojem EU na podporu růstu zaměstnanosti a konkurenceschopnosti prostřednictvím **cílených investic do infrastruktury na evropské úrovni**. Programem jsou podpořeny **strategické projekty ve třech odvětvích**: doprava, energetika a telekomunikace. Dalším cílem je budování chybějících přeshraničních vazeb a odstraňování dosavadních problémů podél hlavních transevropských dopravních koridorů.

Část finančních prostředků byla z ESI fondů, resp. z Fondu soudržnosti převedena do programu CEF. ČR v letech 2014 - 2016 mohla v rámci tzv. **národní obálky** čerpat 1,1 mld. EUR.

CEF je program přímo řízený Evropskou komisí, přičemž jeho implementací byla pověřena Výkonná agentura pro sítě a inovace (INEA).

⁴⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy



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

RRF je největší částí **plánu obnovy EU** po pandemii Covid-19 – tzv. nástroje na podporu oživení *Next Generation EU*, který byl schválen v červenci 2020 na mimořádné Evropské radě v celkovém objemu 750 mld. € (ve stálých cenách roku 2018), a to nad rozsah Víceletého finančního rámce v současnosti začínajícího programového období 2021 - 2027.

Předmětem podpory z RRF je financování provádění strukturálních **reform** a projektů veřejných **investic** členských států zaměřených zejm. na **zelenou a digitální transformaci** i plnění tzv. **specifických doporučení Rady** (*Country Specific Recommendations – CSRs*) v rámci tzv. evropského semestru (viz ot. č. 13). Všechna opatření (reformy a investice) NPO navíc musí splňovat soulad s principem „významně nepoškozovat“ životní prostředí (*do no significant harm; DNSH*) a neobsahovat opakující se výdaje.

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

Tato finanční podpora je poskytována ve formě **grantů** a příp. doplňujících dobrovolných zvýhodněných **půjček**. Není stanoveno žádné povinné národní spolufinancování. Pro čerpání prostředků z RRF je třeba tzv. **plán pro oživení a odolnost** (Národní plán obnovy; NPO) jakožto komplexní a soudržný balíček reform a investic, jehož posouzení provádí Evropská komise, které je poté schvalováno Radou EU (přijetím jejího prováděcího rozhodnutí). Český NPO připravilo MPO ve spolupráci s Úřadem vlády – Sekcí pro evropské záležitosti a gesčně příslušnými ministerstvy coby tzv. vlastníky komponent (plánu). Schválenou finanční podporu Evropská komise vyplácí po kladném posouzení splnění domluvených **milníků a cílů** plánu a to pouze do konce roku 2026.

Poskytnutí finančních prostředků ve výši 35,4 mld. EUR **Polsku** je podmíněno dodržením tří milníků v oblasti právního státu, kterými jsou zprv. zrušení kárné komory polského Nejvyššího soudu, zadruhé reforma systému kárných řízení se soudci a zatřetí možnost opětovného uvedení do funkce soudců, kteří byli propuštěni v důsledku rozhodnutí problematické kárné komory. Z důvodu nedostatků v oblasti **právního státu** rovněž dosud nebylo uvolněno 5,8 mld. EUR z Nástroje pro oživení a odolnost **Maďarsku**.

Pro představu, celková alokace RRF je 672,5 mld. € - 360 € na půjčky a 312,5 € na granty (ve stálých cenách roku 2018; v běžných cenách cca 338 mld. € na granty). Předběžně odhadovaná alokace grantů pro „národní obálku“ (tzv. maximální finanční příspěvek) ČR dosahuje (dle makroekonomických predikcí) přibližně 7,1 mld. € (v běžných cenách; bude přesně určeno do června 2022 dle statistiky relativního vývoje HDP ČR vůči vývoji průměru EU v letech 2020 a 2021.)



12.3.3. Nástroj pro technickou podporu (TSI)

Nástroj pro technickou podporu (*Technical Support Instrument, TSI*) poskytuje technickou asistenci coby pomoc veřejným institucím (ministerstvům či dalším ústředním orgánům veřejné správy) členských států EU při přípravě a provádění reforem.

Je nástupcem **Programu na podporu strukturálních reforem** (*Structural Reform Support Programme, SRSP*) s téměř identickými parametry – bez garantovaných „národních obálek“ a bez povinného národního spolufinancování.

Evropská komise vybírá projekty k podpoře a poté v rámci schváleného projektu konkrétní dodavatele, uzavírá s nimi smlouvu a po finanční stránce řídí realizaci projektů. Celková alokace TSI je zhruba 864 mil. € (v běžných cenách) pro programové období 2021 – 2027.

Dodatečné zdroje informací:

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

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

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

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

[Nástroj pro oživení a odolnost - web Evropské komise](#)

(https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_cs)

[Národní plán obnovy ČR – web MPO](#)

(<https://www.planobnovy.cz/>)



13. Koordinace hospodářských politik EU

Evropský semestr, doporučení Rady EU, Zelená dohoda pro Evropu, národní program reform, Pakt o stabilitě a růstu

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

Jedná se například o:

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

Hlavním předmětem zaměření správy ekonomických záležitostí EU je **evropský semestr**, tedy **systém EU pro koordinaci hospodářských (a sociálních) politik**.

Jeho cílem je zajistit, že:

- jsou zde jasná pravidla,
- vnitrostátní politiky jsou celoročně lépe koordinovány,
- existuje pravidelné monitorování,
- jsou uplatňovány postihy, pokud jednotlivé země tato pravidla nedodržují.

Dle Lisabonské smlouvy musí země EU pohlížet na své hospodářské politiky jako na záležitost společného zájmu a koordinovat je v rámci Rady.

13.1. Evropský semestr

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

- strukturálních reforem se zaměřením na podporu růstu a zaměstnanosti v souladu s dlouhodobou hospodářskou strategií (viz dále),
- fiskálních politik s cílem zajistit udržitelnost veřejných financí v souladu s Paktem o stabilitě a růstu,
- zamezení nadměrné makroekonomické nerovnováze.



Průběh evropského semestru:

- Během podzimu Evropská komise zveřejní svou roční analýzu růstu (*Annual Growth Survey*), která nastiňuje obecné hospodářské priority pro EU pro nadcházející rok.
- V roce 2019 byla roční analýza růstu přejmenována na Roční strategii pro udržitelný růst na rok 2020 (*Annual Sustainable Growth Strategy 2020*). Nové kolegium komisařů pod vedením Ursuly von der Leyen této příležitosti využilo k představení principů své hospodářské politiky a změnou zavedeného názvu vyjádřilo přijetí principu udržitelného rozvoje jako základu své hospodářské politiky.
- Na konci února (ev. počátkem března) EK vydá analytické zprávy o jednotlivých členských státech, tzv. *Country Reports*.
- V dubnu členské státy posílají EK své národní programy reforem. Na základě komplexního vyhodnocení hospodářské situace v každé zemi potom EK navrhne pro každou zemi specifická politická doporučení (*Country Specific Recommendations*).
- Tato doporučení se projednají v Radě EU, odsouhlasí je červnová Evropská rada a potom je s konečnou platností přijme Rada EU.

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

Změny v evropském semestru 2021:

Cyklus evropského semestru 2021 byl významným způsobem upraven, aby mohl sloužit jako rámec pro zahájení implementace **Nástroje pro oživení a odolnost** (RRF; viz podr. ot. č. 12). Evropský semestr 2021 byl (jako obvykle) zahájen zveřejněním Roční strategie pro udržitelný růst (ASGS), která stanovila strategické pokyny pro implementaci RRF. Podmínkou pro zahájení čerpání prostředků podpory z RRF je vypracování tzv. plánů pro oživení a odolnost a schválení v Radě EU jejich kladného hodnocení Evropské komise. Příprava Národního plánu obnovy byla proto úzce koordinována s přípravou Národního programu reforem. Zavedené zprávy o jednotlivých zemích (tzv. Country Report) nebyly v tomto ročníku publikovány. EK se zároveň ke komplexní politické povaze plánů pro oživení a odolnost rozhodla nenavrhnout specifická doporučení pro jednotlivé ČS (tzv. Country Specific Recommendations), respektive doporučení se týkala pouze rozpočtových situací ČS.

13.2. Dlouhodobé zastřešující strategie hospodářské politiky EU

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

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



Zelená dohoda pro Evropu je sdělení EK, které nové kolegium komisařů představilo na počátku svého mandátu (v prosinci 2019). Cílem je v reakci na postupující změnu klimatu dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality EU, což znamená zásadní transformaci celé ekonomiky a společnosti EU.

13.3. Doporučení Rady EU pro ČR

Doporučení z roku 2020:

V roce 2020 obdržela ČR doporučení Rady EU:

1. V souladu s obecnou únikovou doložkou Paktu o stabilitě a růstu přijmout veškerá nutná opatření k účinnému řešení pandemie COVID-19, k udržení ekonomiky a k podpoře následného oživení. Pokud to hospodářské podmínky dovolí, provádět fiskální politiky zaměřené na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a na zajištění udržitelnosti dluhu a současně zvýšit investice. Zajistit odolnost systému zdravotní péče, posílit dostupnost zdravotnických pracovníků, primární péči a integraci péče a zavést služby elektronického zdravotnictví.

2. Podporovat zaměstnanost aktivními politikami na trhu práce, poskytováním dovedností (včetně digitálních dovedností) a přístupem k digitálnímu učení.

3. Podpořit malé a střední podniky větším využíváním finančních nástrojů k zajištění podpory likvidity, snížením administrativní zátěže a zlepšením elektronické veřejné správy. Předsunout veřejné investiční projekty ve vyšší fázi připravenosti a podpořit soukromé investice, aby se napomohlo hospodářskému oživení. Zaměřit investice na ekologickou a digitální transformaci, zejména na vysokokapacitní digitální infrastrukturu a technologie, na čistou a účinnou výrobu a využívání energie a na udržitelnou dopravní infrastrukturu, a to mimo jiné v uhelných regionech. Zajistit inovativním podnikům přístup k financování a zlepšit spolupráci veřejného a soukromého sektoru v oblasti výzkumu a vývoje.

Doporučení z roku 2021:

Evropská komise České republice pro rok 2022 a střednědobý horizont doporučuje:

1. V roce 2022 udržovat podpůrnou fiskální politiku, včetně impulsu poskytnutého Nástrojem pro oživení a odolnost, a zachovat investice financované z vnitrostátních zdrojů.

2. Pokud to ekonomické podmínky dovolí, provádět fiskální politiku zaměřenou na dosažení obezřetných střednědobých fiskálních pozic a zajištění fiskální udržitelnosti ve střednědobém horizontu. Současně zvýšit investice s cílem posílit růstový potenciál.

3. V zájmu zajištění udržitelného a inkluzivního oživení věnovat zvláštní pozornost složení veřejných financí na příjmové i výdajové straně rozpočtu a kvalitě rozpočtových opatření. Upřednostnit udržitelné investice podporující růst, zejména podporu zelené a digitální transformace. Upřednostnit fiskální strukturální reformy, které pomohou zajistit financování priorit veřejné politiky a přispějí k dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, včetně, kde je to



vhodné, prostřednictvím posílení pokrytí, přiměřenosti a udržitelnosti zdravotních systémů a sociální ochrany pro všechny.

13.4. Národní program reforem

Národní programy reforem (NPR) popisují přehled hospodářských a sociálních opatření (např. změny legislativy, zřízení dotačních programů), které vlády připravují pro nejbližší období. Členské státy EU je předkládají EK vždy v dubnu společně se **stabilizačními programy** (členové eurozóny – dokazování naplňování svých fiskálních závazků), nebo **konvergenčními programy** (členské státy mimo eurozónu objasňují své střednědobé rozpočtové strategie na další 3 roky, tedy jak směřují k naplnění Maastrichtských kritérií, očekávaný vývoj dluhu, růstu, zaměstnanosti, inflaci atd.).

ČR tradičně přistupuje k přípravě NPR mimořádně otevřeně. V některých státech EU NPR sestaví státní správa „za zavřenými dveřmi“. V ČR NPR připravuje Úřad vlády – Sekce pro evropské záležitosti ve spolupráci s ministerstvy, ale do přípravy jsou zapojeni také zástupci organizací zaměstnavatelů, odborů, obcí, krajů, Parlamentu, Akademie věd atd.

13.5. Pakt o stabilitě a růstu

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

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

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

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

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



13.6. Nová pravidla správy hospodářských záležitostí

Dne 26. 4. 2023 zveřejnila Evropská komise (EK) legislativní návrhy na provedení nejkomplexnější reformy pravidel EU pro správu ekonomických záležitostí od doby po hospodářské a finanční krizi před více než dekádou. Hlavním cílem těchto návrhů je **posílit udržitelnost veřejného dluhu a podporovat inkluzivní a udržitelný růst** ve všech členských státech prostřednictvím reforem a investic. Podstatou navrhované reformy je v obecné rovině: 1) zjednodušit správu ekonomických záležitostí, 2) zlepšit národní „ownership“ členských států a 3) zvýšit důraz na střednědobý horizont.

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

Dodatečné zdroje informací:

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

Komise: Evropský semestr (http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_cs.htm)



14. Eurozóna: mechanismy a fungování

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

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

Eurozóna je skupina ČS, které v rámci hospodářské a měnové unie postoupily v integraci dále a přijaly společnou měnu euro. V současnosti je v eurozóně 20 ČS z celkových 27. Členské státy eurozóny však představují (zvláště po odchodu Spojeného království z EU) drtivou většinu populace a hospodářského výkonu EU, což se odráží i v politické síle eurozóny. Počet obyvatel eurozóny je cca 341 mil., což přibližně odpovídá populaci Spojených států amerických.

14.1. Instituce eurozóny

Na fungování eurozóny mají zásadní dopad rozhodnutí institucí společných pro celou EU (Evropská komise, Evropská rada, Rada EU, Evropský parlament atd.). Vzhledem ke specifickým potřebám států platících společnou měnou se však postupně ustavily specifické platformy eurozóny. Jejich jednání se v posledních letech často účastní (s hlasem poradním) i ČS, které nejsou členy eurozóny.

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

14.1.1. Evropská centrální banka (ECB)

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

14.1.2. Evropský mechanismus stability (ESM)

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



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

14.2. Přistoupení k eurozóně a Maastrichtská kritéria konvergence

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

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

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

14.2.1. Přijetí eura v ČR

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



Dodatečné zdroje informací:

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

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

Evropská komise:

(http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/emu/index_cs.htm)

Evropská centrální banka:

(<https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr201805.en.html#toc1>)

Ministerstvo financí ČR:

(<http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/zachranne-mechanismy>)

(<http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/evropska-centralni-banka/ridici-organy-ecb>)



15. Víceletý finanční rámec a rozpočet Evropské unie

Víceletý finanční rámec; roční rozpočet EU; vlastní zdroje; příjmy rozpočtu; vyjednávání VFR

Legislativně je víceletý finanční rámec (VFR), tedy dlouhodobý rozpočet EU, ukotven v **článku 312 SFEU**. Finanční rámec stanovuje výši ročních stropů prostředků na závazky⁵⁰ podle kategorie výdajů a ročních stropů prostředků na platby⁵¹. VFR se stanovuje na dobu nejméně 5 let. Cílem tohoto finančního rámce je zvýšit předvídatelnost prostředků EU. Rozpočet EU se vždy odvíjí od potřeb Unie a reaguje na měnící se politické, sociální a ekonomické podmínky.

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 znám jako Delorsův balíček I), který měl zajistit prostředky nezbytné pro plnění Jednotného evropského aktu.⁵²

Na základě Lisabonské smlouvy se status VFR změnil, protože se z formálního hlediska stal z interinstitucionální dohody **právně závazným aktem**. Současný VFR byl teprve druhým rámcem, který byl přijat podle nových ustanovení Lisabonské smlouvy, podle nichž musí Rada zvláštním legislativním postupem jednomyslně přijmout nařízení o VFR poté, co obdrží souhlas Evropského parlamentu.

Dne 2. května 2018 předložila Komise legislativní návrhy současného VFR na období 2021–2027. Představila v něm svou vizi o tom, jak by se Unie měla vypořádat s výpadkem britských příspěvků a jak zafinancovat řešení problému, kterých význam v předešlých rocích narostl. Kvůli vypuknutí pandemie covid-19 a zdravotnicko-ekonomické krizi Komise předložila v květnu 2020 revidovaný návrh k VFR 2021+ a plán hospodářské obnovy, tzv. EU příští generace (Next Generation EU). Balíček schválila ER v červenci v celkové výši 1 824,3 mld. EUR. Ten spojuje VFR 2021–2027 ve výši 1 074 mld. EUR (což je o 60,3 mld. méně, než bylo uvedeno v původním návrhu Komise z roku 2018) doplněn o dočasný Plán obnovy (Next Generation EU, NGEU) v celkovém objemu 750 mld. EUR.

⁵⁰ Závazky – maximální výše právních závazků, které může EU v daném roce uzavřít. Tyto částky nemusejí být nutně vypláceny v témže roce, ale mohou být vynakládány v průběhu několika rozpočtových let.

⁵¹ Platby – skutečné částky, které jsou v daném roce vypláceny. Vyplynávají z právních závazků, které EU předtím uzavřela.

⁵² Tento a následující finanční rámce umožnily značně zkvalitnit a usnadnit roční rozpočtový proces a spolupráci mezi orgány a současně posílit rozpočtovou kázeň a předvídatelnost financování víceletých programů a investic. Dne 29. října 1993 byla přijata nová interinstitucionální dohoda společně s finančním výhledem na období 1993–1999 (Delorsův balíček II), což umožnilo zdvojnásobení finančních prostředků ve strukturálních fondech 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.



Součástí balíčku Víceletého finančního rámce pro roky 2021 – 2027 byl i návrh nového instrumentu v oblasti právního státu - Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie (nařízení o režimu obecné kondicionality k ochraně rozpočtu EU). Ten v zásadě přidává novou kondicionalitu pro čerpání prostředků v podobě dodržování zásad právního státu. Nástroj má řešit výhradně ty případy nedostatků v oblasti právního státu, které mají vliv na řádné plnění rozpočtu nebo finančních zájmů Unie. Poprvé byl využit vůči Maďarsku (formální zahájení řízení 28. 4. 2022), které aktuálně vyjednává o možnosti odblokování části prostředků z unijní kohezní politiky s ohledem na připravovanou reformu justice.

15.1. Vyjednávací proces VFR

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

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

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

Sektorovou legislativu zpravidla přijímají Rada a Evropský parlament řádným legislativním postupem

15.2. Výdaje Unie a struktura rozpočtu

VFR stanovuje stropy prostředků pro závazky a platby pro celé plánovací období a zároveň určuje limity v jednotlivých rozpočtových kapitolách. Rozpočet však zároveň vyžaduje flexibilitu, aby bylo možné vypořádat se s nepředvídanými potřebami (jako jsou krize a mimořádné události) i se změnami okolností. Součástí VFR jsou proto rezervy a „zvláštní



nástroje“, které mají zajistit, že i za nepředvídaných okolností lze peníze použít tam, kde jich je nejvíce zapotřebí, a tehdy, kdy je jich nejvíce zapotřebí.

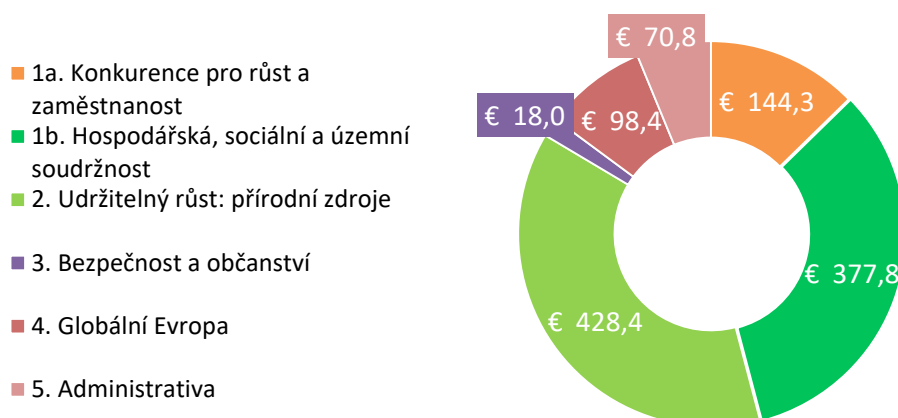
Výdaje EU jsou tedy členěny do širokých kategorií, tzv. okruhů (*headingy*), které odpovídají unijním prioritám a oblastem činnosti. Výdaje zajišťují financování programů a opatření ve všech oblastech politiky EU, od zemědělské a regionální politiky po výzkum, podnikání a vesmír.

15.2.1. VFR na období 2014 – 2020

Víceletý finanční rámec na období 2014 – 2020 umožnil Evropské unii v průběhu jeho trvání učinit závazky až do výše 960 miliard EUR (1% HND EU) a vynaložit platby až do výše 908 miliard EUR (0,95%)⁵³.

Výdaje EU jsou rozděleny do šesti širokých kategorií:

1. Inteligentní růst podporující začlenění:
 - 1a. Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost - unijní financování v tomto pod-okruhu zahrnuje podporu výzkumu a inovací, investic do transevropských sítí a rozvoje malých a středních podniků.
 - 1b. Hospodářská, sociální a územní soudržnost – pod-okruh zaměřený na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů v EU a na podporu unijní politiky soudržnosti obecněji.
2. Udržitelný růst: přírodní zdroje, patří sem společná zemědělská politika, společná rybářská politika a environmentální opatření.
3. Bezpečnost a občanství: k financovaným opatřením patří činnosti týkající se otázek azylu a migrace a také iniciativy související s vnějšími hranicemi a vnitřní bezpečností.
4. Globální Evropa: tyto výdaje jsou vyčleněny na unijní činnosti na mezinárodní úrovni, včetně humanitární a rozvojové pomoci. Významnou výjimkou je jen Evropský rozvojový fond, který získává finanční podporu od členských států přímo.
5. Správa



Obrázek 1 VFR 2014-2020 v mld. eur stále ceny 2018

⁵³ VFR se vždy počítá dle roku, v němž byl návrh předložen, tedy pro období 2014.2020 v cenách roku 2011



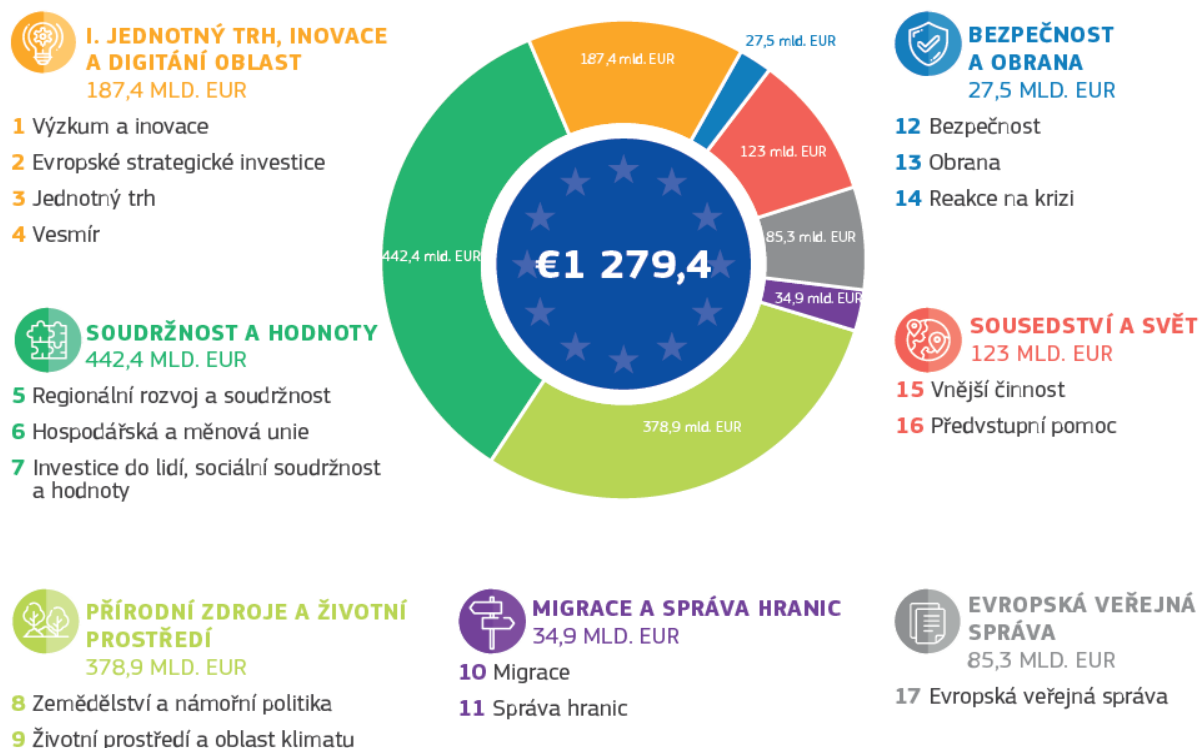
15.2.2. VFR na období 2021–2027

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

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

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

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



Obrázek 2 NOVÝ VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC NA OBDOBÍ 2021–2027 1 279,4 mld. € v běžných cenách

15.2.3. Klíčové priority ČR

Hlavními prioritami ČR pro vyjednávání VFR 2021+ bylo zajištění odpovídajících prostředků pro ČR na kohezní politiku a na společnou zemědělskou politiku a prosazení efektivních podmínek



pro jejich implementaci vč. zvýšení flexibility pro ČS alokovat prostředky z ESI fondů na své národní priority.

15.3. Systém financování rozpočtu EU

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

15.3.1. Složení vlastních zdrojů

- **tzv. tradiční vlastní zdroje** - cla uvalená na dovozy do EU ze třetích zemí a dávky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem; tvoří cca 10-12 % příjmů
- **zdroj založený na DPH** - stanoví se jako násobek jednotné sazby 0,30 % na harmonizovaný vyměřovací základ DPH každého členského státu. Vyměřovací základ pro tyto účely je limitován 50 % hrubého národního důchodu (HND) každého státu; tvoří cca 10-13 % příjmů
- **zdroj založený na hrubém národním důchodu (HND)** – slouží jako zdroj k vyrovnávání rozpočtu. Stanoví se jako určité procento (stanovené v rámci schvalování rozpočtu tak, aby došlo k vyrovnání příjmů s výdaji) z HND každého členského státu. Tvoří největší příjmovou položku pokrývající cca 70-74 % příjmů EU.

Zdroje dle DPH a HND jsou hrazeny z národních rozpočtů členských států. DPH a HND vytvářejí pouze základnu, ze které se výše těchto zdrojů stanoví. Tyto zdroje jsou odváděny měsíčně, a to obvykle ve výši 1/12 stanovené v rozpočtu EU pro každý členský stát na základě výzvy Evropské komise (*call for funds*).

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

Součástí systému vlastních zdrojů EU je proto specifický **korekční mechanismus** upravující negativní rozpočtovou pozici Velké Británie, tzv. **korekce** neboli rabat **Velké Británie**. Náklady této korekce platí ostatní členské státy podle podílů svých HND na HND EU jako celku. Rakousko, Německo, Nizozemí a Švédsko platí pouze ¼ svého podílu na korekci Velké Británie s tím, že zbývající ¾ podílu každé z těchto zemí jsou hrazeny ostatními členskými státy podle podílu jejich HND na HND těchto států jako celku.



15.3.2. Revidovaný návrh Víceletého finančního rámce a plán obnovy po dohodě lídrů v červenci 2020

Finální dohoda mezi Radou a Evropským parlamentem z prosince 2020 umožnila přijmout nařízení, které stanovuje VFR 2021-2027 pro 27 členských států ve výši 1 074,3 miliardy EUR v cenách roku 2018. Spolu s nástrojem na podporu oživení Next Generation EU ve výši 750 miliard EUR bude moci EU v nadcházejících letech poskytnout bezprecedentní financování v celkové výši 1,8 bilionu EUR na podporu oživení po pandemii covidu-19 a dlouhodobých priorit EU napříč různými oblast.

NGEU je jednorázový, časově omezený krizový nástroj, který poskytne dodatečné prostředky (750 mld. EUR), které by měli v letech 2021-2024 prostřednictvím rozpočtu EU posílit vybrané rozpočtové kapitoly a nástroje (graf a tabulka níže). Dle vyjednané finální dohody, 390 mld. EUR by měly představovat zejména nevratné granty a 360 mld. EUR půjčky pro ČS. Nejdůležitější nástroje NGEU:

- Nástroj pro oživení a odolnost (RRF) - největší nástroj v rámci *Next Generation EU* (NGEU). RRF poskytuje finanční podporu členským státům (ČS) při provádění strukturálních reforem a veřejných investic. Celková alokace RRF z NGEU je 723,8 mld. EUR (v běžných cenách) - 385,8 mld. EUR na půjčky, 338 mld. EUR na granty. ČS čerpají podporu prováděním národních plánů pro oživení a odolnost v rámci evropského semestru.
- Balíček REACT-EU obsahuje 55 mld. EUR dodatečných prostředků z NGEU do stávajících programů politiky soudržnosti, které budou zpřístupněny na období 2020 - 2022 pro Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), pro Evropský sociální fond (ESF) a Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD).

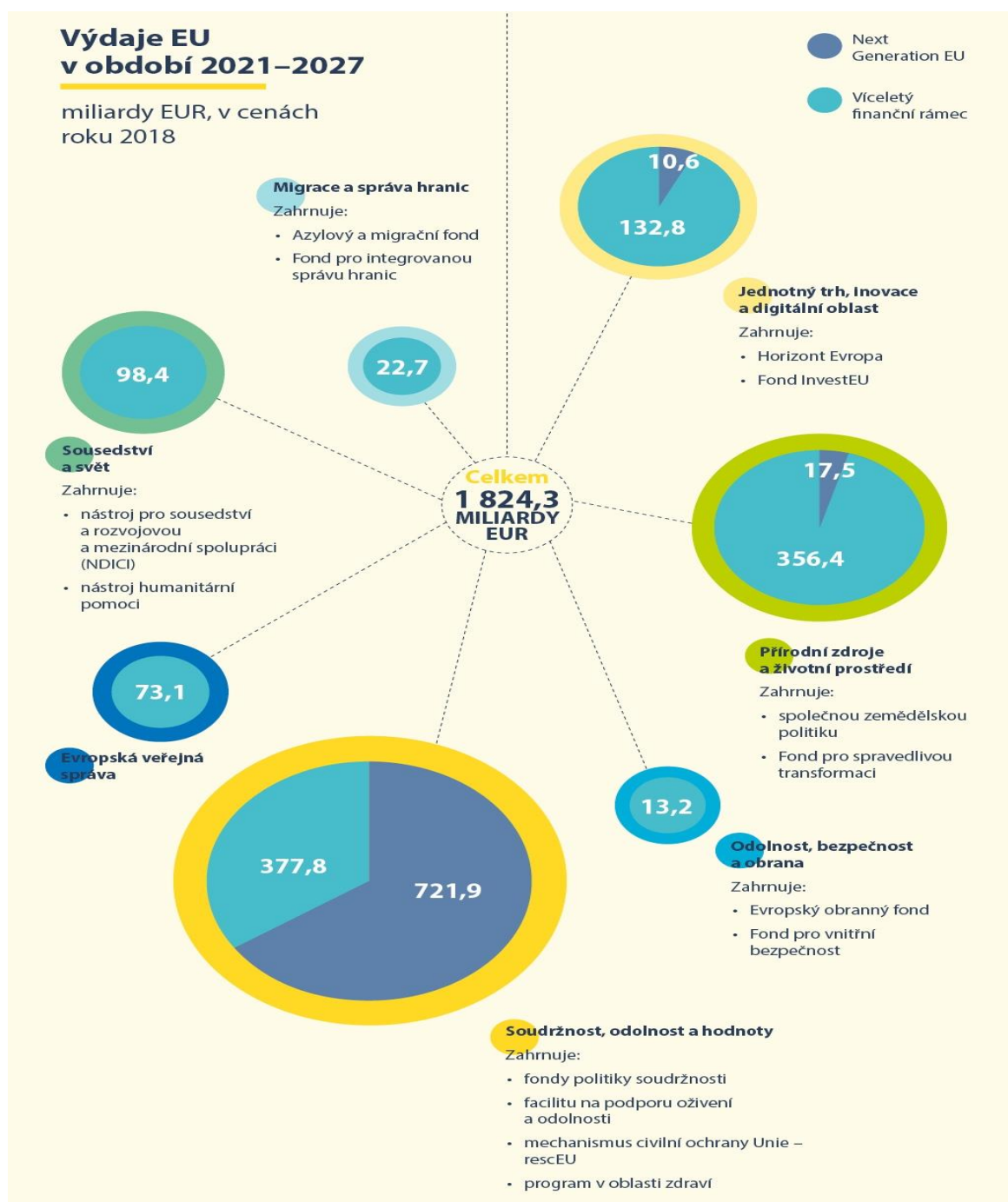
Hlavními výzvami pro příští období zůstávají zelená a digitální transformace: nová Komise Ursuly von der Leyen **začlenila opatření v oblasti klimatu do všech hlavních výdajových programů EU, s tím, že na cíle klimatu by se mělo vynakládat alespoň 30% výdajů EU.**

V kontextu ambiciózních závazku klimatické neutrality EU do roku 2050 Komise předložila taky návrh na zřízení **Fondu pro spravedlivou transformaci**. Jeho cílem je zmírnit nepříznivé účinky klimatické transformace tím, že podpoří nejvíce postižená území a dotčené pracovníky. S navýšením alokace ze NGEU bude fond disponovat celkově 37,5 mld. EUR.

V reakci na krizi, Komise navrhla vytvoření i nového samostatného programu EU4Health, který bude poskytovat podporu na budoucí výzvy v oblasti zdraví. Program bude mít za cíl vytvořit na úrovni EU rámec pro prevenci zdravotních hrozeb a krizí, připravenost a reakci na ně.



Výdajová stránka rozpočtu EU



Obrázek 3 výdaje EU v období 2021-2027

Nové prvky v systému financování

Na financování nástroje NGEU si Evropská komise půjčí na finančních trzích se zárukou rozpočtu EU. Členské státy budou tyto prostředky následně splácet v období 2028-2058 navýšenými odvody do rozpočtu EU či případně zavedením nových vlastních zdrojů. Za účelem provádění nástroje na podporu oživení Next Generation EU muselo být rozhodnutí EU o



vlastních zdrojích schváleno ve všech členských státech v souladu s jejich ústavními požadavky. Po dokončení vnitrostátních ratifikací může nyní EU začít poskytovat finanční prostředky v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

V případě rabatů navrhl Komise jejich postupné rušení v delším časovém horizontu (oproti návrhu z roku 2018), tj. až do konce VFR 2021-2027, aby nedošlo k nadměrnému nárůstu zátěže a odvodů některých ČS.

Na financování rozpočtu se nově bude podílet nový vlastní zdroj, a to příspěvek z nerecyklovaných plastových odpadů. Ke zmírnění zátěže pro národní rozpočty a financování NGEU, Komise se zavázala navrhnout postupně i další nové vlastní zdroje: digitální daň, příjem z emisních povolenek, zavedení uhlíkového cla na dovozy ze třetích zemí, daň z finančních transakcí.

15.4. Revize víceletého finančního rámce (VFR) 2021-2027 v roce 2023

Dle Komise se zdroje a flexibilita stávajícího rozpočtového rámce se ukazují v čase jednotlivých krizí jako nedostatečné či omezené. Avizovaný přezkum v polovině období (review) a následná revize aktuálního Víceletého finančního rámce (VFR) plánované na červen 2023 přehodnotí, zda stávající rozpočet EU nadále poskytuje dostatečné prostředky pro společné reakce na společné výzvy. Komise revizi VFR primárně prezentuje jako přísně zacílenou a rozsahem omezenou, zaměřenou na zásadní a v tuto chvíli nezbytné oblasti.

Společně s revizí VFR zamýšlí předložit druhý balíček nových vlastních zdrojů (NOR). Zde EK zvažuje rozšíření o příjem z prodeje emisních povolenek a poplatek za účast na vnitřním trhu.

15.5. Roční rozpočet

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

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

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



prosadit dílčí změny a zároveň je vyjednávání náchylné pro eventuální zablokování celého procesu.

Dodatečné zdroje informací:

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

Článek 311 SFEU: vlastní zdroje Unie

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

Článek 312 SFEU: víceletý finanční rámec

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

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

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

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

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

Stránky Evropské komise: Rozpočtový systém EU

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



16. Vnější vztahy Evropské unie

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

16.1. Právní základ vnějších vztahů EU

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

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

16.1.1. Kompetence a nástroje EU v oblasti vnějších vztahů

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

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

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

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

EK pod vedením svého předsedy zajišťuje vnější zastupování Unie (s výjimkou Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, kde tak činí předseda ER a Vysoký představitel).



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

16.2. Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)

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

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

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

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

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

16.2.1. Institucionální zajištění SZBP

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

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

ESVČ řídí Vysoký představitel a zejména jemu tedy diplomatická služba EU poskytuje podporu při plnění jejího mandátu. Kromě toho také poskytuje podporu předsedovi ER, předsedovi



Rady a členům EK při plnění jejich funkcí v oblasti vnějších vztahů. ESVČ tvoří úředníci a další pracovníci z EU, včetně pracovníků z diplomatických služeb zemí EU. Součástí ESVČ tvoří také Delegation EU ve třetích zemích a struktury pro řešení krizí v rámci Generálního sekretariátu Rady.

16.2.2. Sekundární právní akty SZBP

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

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

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

16.2.3. Společná bezpečnostní a obranná politika (SBOP)

Nedílnou součástí SZBP je SBOP. Zahrnuje postupné vymezení společné obranné politiky EU a má za cíl umožnit EU rozšířit její vojenské kapacity a provádět mise a operace mimo EU. V současné době se SBOP opírá především o vojenské a civilní prostředky členských států.

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

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

V rámci SBOP od roku 2017 mj. v souvislosti s odchodem Spojeného království vzniklo několik nových iniciativ. Jednak je to již zmiňovaná Stálá strukturovaná spolupráce (PESCO) a Koordinovaný roční přezkum v oblasti obrany (CARD), tak i nově založený Evropský obranný fond, jehož cílem je koordinovat a zvyšovat národní investice do obranného výzkumu a zlepšit interoperabilitu. Na základě Strategického kompasu EU pro bezpečnost a obranu přijatého v roce 2022 také postupně dochází k rozvíjení existujících civilních i vojenských plánovacích a velících struktur EU.



16.2.4. Evropský mírový nástroj

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

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

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

16.3. Společná obchodní politika EU

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

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

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

16.3.1. Nástroje obchodní politiky

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

V reakci na kroky obchodní politiky třetích zemí, které jdou proti zájmům EU, lze aplikovat nástroje na ochranu obchodu. Nejčastěji jde o **antidumpingová, antisubvenční (vyrovnávací) a ochranná opatření** dle charakteru netržního chování protistrany. Při uplatňování nástrojů



obchodní politiky konzultuje EK příslušné výbory složené ze zástupců všech členských států. O uplatňování těchto nástrojů předkládá EK každoroční zprávu, která shrnuje jak opatření na straně EU, tak nástroje aplikované ze strany třetích zemí vůči EU.

16.3.2. Sjednávání obchodních dohod

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

EK svůj postup pravidelně konzultuje s pracovními orgány Rady, případně probíhá koordinace mezi členskými státy či jejich konzultace se zástupci EK, aktuálního předsednického státu Rady nebo podnikatelských asociací. Při sjednávání a uzavírání dohod rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, kromě některých specifických oblastí. Samotný proces uzavírání dohod pak probíhá v několika fázích⁵⁴.

16.3.3. Dělbá kompetencí mezi EU a členskými státy

Dohody o volném obchodu (Free Trade Agreements, FTAs) jsou z hlediska své povahy výlučné dohody EU, které podléhají pouze schválení Radou, za předpokladu souhlasu EP. Jsou tedy uzavírány pouze EU jako celkem. Některé prvky obchodní politiky nicméně i nadále zůstávají v pravomoci členských států. SDEU vydal v květnu 2017 stanovisko objasňující dělbu pravomocí mezi členskými státy a EU v oblasti obchodní politiky, což má dopady rovněž na schvalovací procesy dohod v rámci EU. Postup „dělení dohod“ pak potvrdily také závěry Rady FAC z května 2018.⁵⁵

16.3.4. Typy obchodních dohod

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

- **FTAs první generace** – omezují se na eliminaci celních překážek a obchod se zbožím;
- **FTAs nové generace** – kromě eliminace tarifů (cel a dalších omezení) v rámci obchodu se zbožím obsahují také pravidla pro obchod se službami, liberalizaci investic, usnadnění přístupu na trh veřejných zakázek, ochranu obchodních aspektů práv duševního vlastnictví či rozsáhlou regulatorní spolupráci (jde o demonstrativní výčet).
 - pevnou součástí dohod uzavřených po roce 2010 jsou také kapitoly k obchodu a udržitelnému rozvoji, jejichž cílem je zajistit, aby vzájemný obchod probíhal v souladu s mezinárodními standardy v oblasti ochrany životního prostředí, biodiverzity a pracovních a lidských práv;

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

⁵⁵ Nepřímé (portfoliové) investice a řešení investičních sporů investor – stát jsou jedinými oblastmi společné obchodní politiky ve sdílené pravomoci EU a členských států. Pokud tedy dohody obsahují dvě výše uvedené složky, jsou dohodami smíšenými, přičemž stranami těchto dohod jsou kromě EU jako celku také členské státy a tyto dohody proto vyžadují na národní úrovni schválení vládou a ratifikaci národními parlamenty. Smíšenými dohodami jsou také širší asociační dohody, které obsahují obchodní část.



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

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

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

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

Jedním z hmatatelných výsledků českého předsednictví v Radě EU ve druhé polovině roku 2022 bylo přijetí závěrů Rady FAC Trade ke sdělení Komise k revidovanému přístupu EU k udržitelnosti v obchodních dohodách EU, které reaguje na rostoucí propojení obchodu a environmentálních a pracovněprávních standardů. Nový přístup uvádí 6 tematických priorit v oblasti obchodu a udržitelnosti – **1) důraz na proaktivní spolupráci s partnerskými zeměmi** při implementaci mnohostranných dohod v oblasti ochrany životního prostředí a konvencí ILO, **2) case-by-case přístup vůči jednotlivým partnerům** s ohledem na jejich rozdílný socio-ekonomický rozvoj, **3) mainstreaming udržitelnosti** i v rámci jiných částí obchodních dohod, **4) posílení kolektivního monitoringu plnění závazků udržitelnosti**, **5) posílení role občanské**



společnosti a 6) asertivnější vymáhání závazků, včetně možnosti aplikace sankcí jako nástroje poslední instance (poslední bod je zároveň nejkontroverznější jak v rámci EU, tak vůči partnerským zemím)

16.4. Rozvojová spolupráce

Rozvojová politika je jedním z klíčových prvků vnější politiky Evropské unie. Jejím cílem je vymýcení chudoby, podpora udržitelného růstu, ochrana lidských práv a demokracie, podpora rovnosti žen a mužů a řešení problémů v oblasti životního prostředí a klimatu. **EU a její členské státy jsou největším světovým donorem** s podílem více než poloviny celkové světové pomoci. I přesto se společný cíl oficiální rozvojové pomoci (ODA), stanovený na 0,7 % HND EU, nedaří naplnit (za rok 2022 vzrostla na 0,59 % HND EU oproti 0,49 % v r. 2021, částečně, ale ne výhradně, díky pomoci pro Ukrajinu).

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

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

16.4.1. Hlavní nástroje financování rozvojové spolupráce

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

- **Evropský rozvojový fond (EDF)** byl nejdéle sloužícím rozvojovým nástrojem EU (vytvořen Římskou smlouvou v roce 1957) a hlavním nástrojem rozvojové spolupráce se zeměmi Afriky, Karibiku a Pacifiku (ACP) a zámořskými územími a teritorii (OCTs). Nebyl financován z rozpočtu EU, nýbrž přímými příspěvky členských států EU, které se řídily Dohodou z Cotonou z roku 2000 o partnerství zemí ACP a EU. V posledním samostatném, tzv. 11. EDF pro období 2014–2020, byl objem prostředků stanoven na 30,5 miliard EUR.
- **Nástroj pro rozvojovou spolupráci** byl nejrozsáhlejším rozvojovým zdrojem financování v rámci rozpočtu EU. Vztahoval se na rozvojovou spolupráci se zeměmi mimo ACP, tedy Latinskou Amerikou, vybranými zeměmi Blízkého východu, Jižní Afrikou a Asií. Jeho rozpočet v letech 2014–2020 byl 19,7 mld. EUR.
- **Evropský nástroj sousedství (ENI)** byl zacílen na podporu procesů politických, ekonomických a sociálních reforem v zemích jižního a východního sousedství Evropské unie. Jeho rozpočet v letech 2014–2020 byl 15,4 mld. EUR.
- **Nástroj předvstupní pomoci (IPA)** byl finančním nástrojem pro podporu kandidátských a potenciálně kandidátských zemí s objemem 11,7 mld. EUR.



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

16.5. Humanitární pomoc

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

Humanitární pomoc EU se zaměřuje na zajištění potravin a výživy, přístřeší, zdravotní péče, vody a hygieny a vzdělání v mimořádných situacích. V rámci zvyšování odolnosti je kladen rovněž velký důraz na činnosti zaměřené na **snižování rizika katastrof**, ke kterému se rovněž podařilo za CZ PRES v Radě EU vyjednat a přijmout potřebné závěry Rady, které apelovaly na **proaktivnější přístup EU, co se týče předcházení krizí.**

Humanitární pomoc EU zahrnuje i další nástroje, např.:

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

16.6. Lidská práva a demokracie

EU se ve svých vnějších vztazích zasazuje o podporu demokracie a dodržování lidských práv v souladu se zásadami svobody, demokracie, dodržování lidských práv, základních svobod a právního státu. Usiluje o to, aby se do všech politik a programů EU promítaly lidskoprávní



otázky, a je vybavena různými nástroji politiky v oblasti lidských práv, které jí umožňují podnikat konkrétní kroky, včetně financování projektů příslušnými finančními nástroji.

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

Dodatečné zdroje informací:

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

ESVČ – Společná obranná a bezpečnostní politika (2020):

(https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en)

ESVČ – Společná zahraniční a bezpečnostní politika (2020):

(https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp_en)

Evropská komise (2020):

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

Sustainable Development Goals Knowledge Platform:

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



17. Vnitřní trh Evropské unie

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

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

Vnitřní trh je definován Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU) - obecně je vymezen v části třetí SFEU a posléze v příslušných aktech sekundárního unijního práva a dalších pramenech. **Legislativa vnitřního trhu tvoří podstatnou část evropského práva:**

- přijetí příslušných směrnic a nařízení (akty sekundárního práva) a jejich zavedení a respektování v domácím právním řádu je závazek, který přebírá každý stát EU,
- je také jedním z hlavních domácích úkolů pro kandidátské země (jejich plnění se hodnotí).

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

17.1. Instituce a správa vnitřního trhu

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

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



ředitelství pokrývají dílčí aspekty této rozsáhlé oblasti politik. Jeden z členů kolegia Komise je odpovědný za vývoj vnitřního trhu.

17.2. Čtyři svobody

Volný pohyb zboží

Zboží z ostatních členských zemí nemůže být znevýhodňováno oproti domácímu výrobku clem nebo speciální daní. Hlavním principem pro fungování této svobody je ochota členů vpustit zboží z jiného státu na svůj trh; dva způsoby řešení:

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

Pokud má podnikatel dojem, že orgány jiného členského státu neoprávněně brání přístupu výrobku na místní trh, má např. možnost obrátit se na tzv. **systém SOLVIT**, který tyto případy rychle a mimosoudně řeší. V roce 2019 bylo v rámci SOLVITu ČR řešeno 289 podnětů.

Volný pohyb osob

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

Volný pohyb služeb

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

Směrnice o službách byla schválena v roce 2006 a konec roku 2009 byl stanoven jako termín jejího zavedení. Tato směrnice obsahuje základní principy:

- **Platí zákonodárství hostitelské země** (úprava pracovních podmínek včetně ochrany zdraví a bezpečnosti na pracovišti).
- Hostitelské země odstraní většinu administrativních překážek: požadovat povolení činnosti, povinnost usadit se v hostitelské zemi aj.



- „**Kontaktní místa**“ zřízená v každé členské zemi pomohou odstranit spory a případné nejasnosti mezi členskými zeměmi, čímž bude zajištěna jejich spolupráce.
- Směrnice zahrnuje velkou část služeb určených spotřebitelům a podnikům. **Vyňaty** jsou zejména služby veřejného zájmu: dodávky vody, elektřiny, plynu, odpadové hospodářství, poštovní služby, dále služby poskytované veřejnou správou a další.

Nový balíček ke službám

V lednu 2017 Komise předložila tzv. servisní balíček, který obsahuje legislativní návrhy o evropském elektronickém průkazu služeb, notifikaci povolovacích režimů nebo tzv. testu proporcionality. V rámci vyjednávání konkrétních návrhů se však projeví rozdílné pozice členských států a vyjednávání je tudíž u určitých návrhů pozastaveno.

Oblast volného pohybu služeb se stále potýká s **největším množstvím překážek**. Při řešení problémů volného pohybu služeb se lze obrátit na tzv. **Jednotná kontaktní místa** (JKM), která jsou zacílena na pomoc podnikatelům v oblasti poskytování služeb. Jejich úlohou je usnadnění vstupu do podnikání skrze poskytování informací a zprostředkování kontaktů.

Volný pohyb kapitálu

Jedná se především o volný pohyb finančního kapitálu i hmotného majetku v rámci EU. Občané EU mohou využívat finančních služeb v jakémkoliv jiném členském státě. I přes pokrok, kterého bylo v rámci procesu liberalizace kapitálových toků prozatím dosaženo, zůstaly kapitálové trhy do velké míry roztrženy. Komise spustila v září 2015 iniciativu s názvem „**Unie kapitálových trhů**“ s cílem prohloubit a dále integrovat kapitálové trhy členských států EU. V roce 2020 vydala Komise druhý akční plán s názvem „Unie kapitálových trhů pro lidi a byznys“ s cílem odstranit přetrvávající fragmentaci kapitálových trhů.

17.3. Překážky na vnitřním trhu

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

Aktuálně se v rámci vnitřního trhu stále vyskytují překážky, které brání plnému využití jeho ekonomického potenciálu, a to především v **sektoru služeb**. Evropská komise dne 10. března 2020 zveřejnila Dlouhodobý akční plán pro lepší provádění a vymáhání pravidel na vnitřním trhu a také Sdělení k překážkám na vnitřním trhu. Tyto iniciativy mají dopomoci identifikovat a následně odstraňovat konkrétní překážky. V roce 2023 pak Komise vydala sdělení ke 30. výročí vnitřního trhu, kde nastínila další kroky nutné pro další odstraňování překážek na volném trhu, zejména v sektoru služeb, včetně digitálních.



17.4. Politiky v rámci vnitřního trhu

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

17.4.1. Hospodářská soutěž a vnitřní trh

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

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

17.4.2. Průmyslová politika a vnitřní trh

Hlavním cílem průmyslové politiky je zajistit základní podmínky příznivé pro konkurenceschopnost průmyslu EU. První strategickou iniciativou v této oblasti byla tzv. **Lisabonská strategie 2000–2010**, jejímž cílem bylo dosažení úplného a plně funkčního vnitřního trhu. Lisabonskou strategií následně nahradila **Evropa 2020 - Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění**, která se zaměřila na posílení inovací a digitalizace EU průmyslu a zabezpečení potřebných dovedností a vzdělání. V březnu 2020 Komise představila **Novou průmyslovou strategii pro Evropu**, která byla vzhledem k probíhající pandemii covidu-19 v květnu 2021 aktualizována s důrazem na posílení odolnosti průmyslu. Aktualizovaná Nová průmyslová strategie klade důraz na zelenou a digitální transformaci evropského průmyslu, surovinovou soběstačnost a podporu malých a středních podniků. Počátkem roku 2023 Komise vydala **Průmyslový plán Zelené dohody** s cílem posílení výrobních kapacit uhlíkově neutrálních (net-zero) technologií, které budou zásadní pro přechod k průmyslu s nulovými čistými emisemi.



17.5. Digitální vnitřní trh

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

Na tvorbu jednotného digitálního trhu navazuje i nová Komise Ursuly von der Leyen se svou koncepcí **Formování digitální budoucnosti Evropy (Shaping Europe's Digital Future)**, která staví na třech základních oblastech a nově se oproti předchozí strategii soustředí i na mezinárodní dimenzi. Nová digitální strategie se zaměřuje na (I) technologie, které slouží lidem, (II) spravedlivou a konkurenceschopnou ekonomiku a (III) otevřenou, demokratickou a udržitelnou společnost. V posledním pilíři je patrná snaha o důraz na ekologická témata v souladu s politikou Zelené dohody pro Evropu. V rámci naplňování strategie již Komise např. vydala v únoru 2020 Evropskou strategii pro data, která má vést k vytvoření jednotného trhu s daty, v prosinci 2020 balíček pro regulaci online platforem (Digital Services Act, Digital Markets Act), v dubnu 2021 tzv. AI balíček, který obsahuje návrh nařízení pro umělou inteligenci (Artificial Intelligence Act) a aktualizovaný Koordinovaný plán v oblasti umělé inteligence, dále v květnu 2021 novou průmyslovou strategii podporující zelenou a digitální transformaci ekonomiky.

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

17.6. Pozice ČR

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

ČR se domnívá, že pokrok v dokončování vnitřního trhu byl za poslední roky nedostatečný. Stále se potýkáme se **zbytečnými překážkami a bariérami**, které poškozují domácí společnosti



a také omezují konkurenceschopnost EU jako celku. Některé členské státy neplní své povinnosti a nedodržují pravidla, ke kterým se zavázaly v EU. Problém je také rozdílný výklad některých právních pojmů v 27 právních řádech.

ČR je členem neformální **skupiny stejně smýšlejících států (*like-minded group*, LMG) pro vnitřní trh EU**. Státy LMG společně prosazují pokračující prohlubování vnitřního trhu a ČR spolu s Finskem, Dánskem, Švédskem, Irskem, Estonskem a Nizozemskem patří do „tvrdého jádra“ skupiny. V souvislosti s odchodem Spojeného království z EU, které rovněž patřilo do tzv. tvrdého jádra LMG, je neméně důležité její rozšiřování o další členy, jmenovitě probíhá spolupráce s baltskými státy (zejména s Litvou a Lotyšskem), Polskem či Portugalskem.

17.6.1. Priority ČR v agendě vnitřního trhu

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

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

ČR zcela prosazuje další prohlubování vnitřního trhu a odstraňování překážek ve všech jeho dimenzích, a to zejména v **sektoru služeb**. Tato agenda je pro ČR prioritní a vysoce důležitá. Pokud by byla směrnice o službách (z roku 2006) řádně implementována, HDP celé EU by se dle odhadů zvýšilo o 1,7 %. Proto by zde ČR uvítala konkrétní kroky, které mají reálnou šanci skutečně zlepšit fungování volného pohybu služeb a odstranit tak stávající bariéry. ČR dále plně podporuje princip tzv. **Better Regulation**, což je souhrnné označení pro aktivity Evropské unie v oblasti **snížení zátěže z nadměrné regulace**. Znamená to rovněž zvažovat alternativní způsoby dosahování výsledků, neboť tvorba právních předpisů by neměla být cílem sama o sobě. ČR také zdůrazňuje, že dopady přijetí návrhů legislativních aktů tak musí být vždy řádně zhodnoceny. Zároveň je potřeba, aby všechny politiky byly vhodně nastavené a připravené na **éru digitálního věku**.

Pro ČR je také důležité zdůraznit **provázanost politik vnitřního trhu s průmyslovou politikou**. V tomto ohledu ČR vítá vydání aktualizované průmyslové strategie pro Evropu ze dne 10. března 2020, jelikož má na posilování průmyslové základny EU trvalý zájem. ČR je vysoce průmyslovou zemí, proto je jednou z jejích priorit v této oblasti ochrana konkurenceschopnosti evropského průmyslu jako celku.

ČR vnímá potřebu posílení konkurenceschopnosti a transformace evropského průmyslu v souladu s **Průmyslovým plánem Zelené dohody**. Legislativní kroky představené v Plánu ČR vítá



a považuje je za důležité pro zajištění přístupu ke kritickým surovinám a zvýšení produktivity EU v oblasti technologií s nulovými čistými emisemi.



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

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

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

18.1. Koncepce politiky ČR v EU a programové prohlášení vlády

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

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

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

1. Cíl: Mír a bezpečnost

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

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



2. Cíl: Hospodářský rozvoj

Priorita: prohlubování vnitřního trhu EU

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

Priorita: efektivní čerpání evropských strukturálních a investičních fondů

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

3. Cíl: Spravedlnost a solidarita

Priorita: společný postup proti daňovým únikům

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

4. Cíl: Pevné evropské ukotvení

Priorita: příprava na vstup do eurozóny

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

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

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

Z obsahového hlediska programové prohlášení konkrétně vyzdvihuje nutnost profesionální přípravy českého předsednictví, prohlubování jednotného vnitřního trhu včetně širších



pracovních příležitostí, financování mobility pro studenty a volného cestování napříč Evropou. Pozornost bude věnována také ochraně spotřebitelů, posílení konvergence a přibližování životní úrovně ve všech regionech, což je klíčové pro fungování vnitřního trhu. V rámci revize stávajícího víceletého rozpočtového rámce EU bude ČR aktivně usilovat o zajištění dostatečných prostředků zejména na oblast bezpečnosti a obrany, ochrany životního prostředí, digitalizace a post pandemické obnovy ekonomik.

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

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

18.2. Strategie podpory Čechů v institucích EU

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

Hlavní cíle Strategie podpory Čechů:

1. **posílit spolupráci s Čechy, kteří již v institucích EU pracují**, prohlubování kontaktu s nimi a prosazování jejich působení na strategicky důležitých místech.
2. **příprava zájemců o práci v institucích EU** k úspěšnému složení tzv. testů EPSO a
3. zvýšení kvalifikace české státní správy, prostřednictvím **vyšlání sekundovaných národních expertů** (tzv. Seconded National Experts, dále jen „SNEs“) a **stážistů NEPT** (National Experts in Professional Training, dále jen „NEPT“),



Na začátku roku 2018 byla vypracována analýza této Strategie podpory Čechů, která identifikovala slabá místa bránící zlepšení zastoupení Čechů v institucích EU. Na základě této analýzy byla přijata **Nová Koncepce pro období 2018 – 2020**, která kladla důraz zejména na větší rozvoj spolupráce s Čechy pracujícími přímo v institucích EU. Cílem bylo vytvořit síť důležitých kontaktů napříč evropskými strukturami, zlepšit zastoupení ČR v institucích EU a zvýšit tak vliv ČR v EU. V březnu 2021 byla schválena **Souhrnná zpráva o plnění strategie podpory Čechů v institucích EU**. Cílem této souhrnné zprávy bylo analyzovat vývoj Strategie především od přijetí Nové Koncepce, ovšem s přihlédnutím na situaci týkající se pandemie covid-19, která od března 2020 ovlivňuje realizaci aktivit Strategie. Jedním z podkladů pro vypracování této Souhrnné zprávy byl výstup z dotazníkového šetření ke Strategii, kdy respondenty tohoto šetření byly hlavní kontaktní osoby Strategie na rezortech a gestoři jednotlivých částí Strategie.

Výsledkem analýzy byla neustále zlepšující se situace v zastoupení Čechů v institucích EU. Za uplynulé období se podařilo do institucí EU vyslat výrazně více sekondovaných národních expertů. Kvótu přidělenou pro ČR v rámci programu NEPT se daří již několik let bez výraznějších problémů plnit.

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

Možnosti vysílání zaměstnanců české státní správy do institucí EU

Krátkodobé stáže:

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

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

Dlouhodobější vyslání:

Národní experti neboli SNEs (Seconded National Experts) - jedná se o vyslání na dobu mezi 6 měsíci a 2 roky, s možností prodloužení až na dobu nepřekračující 4 roky. Národní experti



přináší do instituce EU své poznatky a zkušenosti s otázkami, které spadají do jejich odbornosti, přispívají svými praktickými znalostmi z dané oblasti v členské zemi EU a zároveň přinášejí zkušenosti a vědomosti o otázkách EU domácím orgánům. Národní experti pracují společně s úředníky institucí EU na naplňování strategických cílů vymezených generálním ředitelstvím či daným útvarem instituce EU. Již během vyslání národní experti využívají zkušenosti a kontakty nabyté v průběhu vyslání ve prospěch vysílající instituce. Vysílání národních expertů koordinuje Úřad vlády ve spolupráci se Stálým zastoupením ČR při EU.

18.3. Otevřeně o Evropě. Komunikační strategie o evropských záležitostech

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

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

Realizací Komunikační strategie je pověřen primárně Odbor komunikace o evropských záležitostech (OEZ) ÚV ČR, který spolupracuje s orgány státní správy a dalšími partnery (s odbornou veřejností, s médii, se zástupci institucí EU a jinými relevantními českými a zahraničními subjekty). Komunikační priority každoročně reflektují aktuální dění v Evropě, legislativu a témata, kterými se Evropská unie zabývá.

OEZ, potažmo Sekce pro evropské záležitosti má za úkol naplňovat primárně tři hlavní pilíře komunikace: informovat o postojích vlády v oblasti evropských záležitostí, vykonávat tzv. outreachové aktivity vůči široké veřejnosti a představovat místo, kde zájemci snadno dohledají veškeré základní a aktuální informace o EU.

Nástroje vlády při komunikaci evropské politiky

Integrovaný informační systém

Zahrnuje webový portál **Euroskop**, který je hlavním informačním zdrojem o EU na internetu v češtině. Poskytuje informace o fungování institucí EU a pokrývá běžné denní zpravodajství o EU. Euroskop přináší informace i prostřednictvím svých profilů na sociálních sítích: na Facebooku, Twitteru, Instagramu LinkedInu a prostřednictvím svého účtu na YouTube.

Dále zahrnuje síť regionálních **Eurocenter**, která připravují semináře, veřejné debaty a konference se zaměřením na fungování EU a témata spojená s evropskou integrací. Dále organizují rozličné aktivity pro širokou veřejnost, spolupracují s partnery v regionech (např. univerzity, obchodní komory, média) a účastní se veletrhů a různých aktivit externích partnerů s cílem propagovat EU. Eurocenter je celkem 13 a pokrývají všechny kraje ČR. Síť Eurocenter je ve čtyřech krajských městech (Karlovy Vary, Liberec, Jihlava a Olomouc) rovněž propojena s celoevropskou sítí Europe Direct.



Součástí je také bezplatná telefonní linka **Eurofon**, která poskytuje široké veřejnosti informace o EU, členství České republiky v EU a strukturálních fondech a dotacích EU.

Národní konvent o EU

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

Konference o budoucnosti Evropy

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

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

Konference byla ukončena dne 9. 5. 2022 představením závěrečné zprávy, jež obsahuje 49 návrhů a 320 doporučení. V průběhu CZ PRES byly započaty diskuze o návazných pracích k některým z těchto návrhů a doporučení. V jistých případech již byly přijaty konkrétní kroky (např. pracovní program Komise na rok 2023, jenž přímo odkazuje na vybraná doporučení obsažená v závěrečné zprávě), o některých doporučeních vzhledem k jejich senzitivitě debaty i nadále probíhají. Prioritou Rady v tomto ohledu je věnovat se těm doporučením, která je možno implementovat v rámci aktuálního znění Smluv EU.

Kontinuální práce s médii a novinářskou obcí

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

Partnerské dlouhodobé projekty

Nad rámec vlastních aktivit má OEZ několik klíčových partnerů z oblasti evropských institucí či think-tanků a jiných třetích subjektů. S partnery jako je Zastoupení Evropské komise a Kancelář Evropského parlamentu každoročně pořádá aktivity pro širokou veřejnost jako např. oslavy Dne Evropy. Dále v spolupráci s třetími subjekty spoluorganizuje projekty jako např.



Europa Secura, Samet na školách nebo Rozhoduj o Evropě pro studenty z České republiky. V neposlední řadě také spoluorganizuje každoroční high-level fórum Prague European Summit.

Dodatečné zdroje informací:

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

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

Programové prohlášení vlády (2018):

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

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

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

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

(https://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/organizace-utvaru/odbor-komunikace-o-ez/Otevrene-o-Evropě--Komunikacni-strategie-o-evropskych-zalezitostech_akt2022.pdf)

Národní Konvent o EU (www.narodnikonvent.cz)

Eurocentra: (www.eurocentra.cz), Euroskop: (www.euroskop.cz)



19. Politika rozšiřování Evropské unie

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

19.1. Podmínky pro přistoupení

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

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

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

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

19.2. Přístupový proces

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

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

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



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

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

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

19.2.1. Vyjednávací kapitoly

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

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

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

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

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



19.2.2. Předvstupní pomoc

Klíčovým prvkem přístupového procesu je poskytování předvstupní finanční pomoci, která pomáhá všem kandidátským zemím a potenciálním kandidátům na členství v EU splnit podmínky pro přistoupení a podporuje je při přijímání a provádění nezbytných ekonomických, politických a institucionálních reforem.

EU předvstupní pomoc poskytuje prostřednictvím tzv. Nástroje předvstupní pomoci (*Instrument for Pre-accession Assistance, IPA*). Pro období let 2021-2027 má nástroj IPA III celkový rozpočet 14,2 miliardy EUR, což představuje navýšení prostředků o 21 procent oproti předchozímu období. Další změnou je zavedení nového způsobu přidělování finančních prostředků příjemcům, kdy pevně dané alokace pro jednotlivé země byly nahrazeny obálkami pro pět tematických „oken“. Cílem tohoto přístupu je posílení motivace jednotlivých příjemců. EK chce také více podpořit zapojení soukromých investorů a zaměřit se na jednotlivé tematické cíle a priority.

19.3. Dosavadní rozšíření

19.3.1. Historie rozšíření EU

Úvodní šestice zakládajících členských států – Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Německo – byla doposud rozšířena o dalších 22 zemí. K rozšíření došlo v sedmi vlnách:

- 1973: Dánsko, Irsko a Spojené království;
- 1981: Řecko;
- 1986: Španělsko a Portugalsko;
- 1995: Rakousko, Finsko a Švédsko;
- 2004: Kypr, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko;
- 2007: Bulharsko a Rumunsko;
- 2013: Chorvatsko.

Na základě výsledku referenda konaného v červnu 2016 požádala vláda Spojeného království dne 29. března 2017 o vystoupení z EU. Spojené království vystoupilo z EU dne 31. ledna 2020.

19.3.2. Aktuální přístupový proces

Status kandidátské země v současné době mají tyto státy: Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Severní Makedonie, Moldavsko, Srbsko, Turecko a Ukrajina. U kandidátských zemí rozlišujeme, zda již EU přístupová jednání s daným státem zahájila (Albánie, Černá Hora, Severní Makedonie, Srbsko a Turecko) či nezahájila (Bosna a Hercegovina, Moldavsko, Ukrajina). Mezi potenciální kandidáty řadíme Gruzii a Kosovo, které podalo přihlášku o členství v prosinci 2022.

Černá Hora požádala o členství v roce 2008 a za kandidátskou zemi byla prohlášena v roce 2010. Přístupová jednání s EU zahájila v polovině roku 2012. V přístupovém procesu bývá Černá Hora považována za premianta, neboť už otevřela všechny vyjednávací kapitoly, z nichž několik již i předběžně uzavřela.



Srbsko žádost o členství podalo v roce 2009 a kandidátský status byl zemi udělen v roce 2012. K zahájení přístupových jednání s EU došlo začátkem roku 2014. V rámci přístupových jednání již došlo k otevření většiny kapitol.

Turecko požádalo o členství v roce 1987 a za kandidátskou zemi bylo prohlášeno v roce 1999. Jednání byla zahájena v říjnu 2005. Osm kapitol je zablokovaných a žádná kapitola nebude prozatím uzavřena, dokud Turecko neuplatní „dodatkový protokol k Ankarské dohodě o přidružení“ na Kypr. Proti zahájení jednání o dalších kapitolách se postavily jednotlivé členské státy EU. Naposledy byla nová kapitola otevřena v červnu 2016. S ohledem na dramatické zhoršení fungování právního státu v Turecku a také v důsledku nelegálních těžebních aktivit Turecka ve východním Středomoří je proces přistoupení Turecka v současnosti *de facto* zmrazen.

Jednání se **Severní Makedonií a Albánií** byla zahájena v roce 2022. **Severní Makedonie** získala status kandidátské země v roce 2005. EK přitom doporučovala zahájení jednání s touto zemí soustavně již od roku 2009. **Albánii** byl status kandidátské země udělen v červnu 2014. S ohledem na pokrok, jehož tato země dosáhla, doporučovala EK zahájit jednání s Albánií od roku 2016. O zahájení přístupových jednání se Severní Makedonií a Albánií (po splnění dodatečných podmínek) rozhodla Rada v březnu 2020, samotná jednání však byla zahájena až v červenci 2022.

Bosna a Hercegovina podala svou žádost o členství 15. února 2016 a plnohodnotné stanovisko od EK obdržela v roce 2019. V reakci na ruskou agresi na Ukrajině BaH v březnu 2022 požádala o urychlené udělení kandidátského statusu. V říjnu 2022 EK doporučila udělit BaH kandidátský status za předpokladu následného splnění 8 stanovených opatření, a následně tak v prosinci 2022 Evropská rada rozhodla.

28. února 2022, 4 dny po zahájení ruské agrese vůči Ukrajině v roce 2022, předložila **Ukrajina** žádost o členství v Evropské unii. V návaznosti na to své přihlášky předložily i **Gruzie a Moldavsko**. Ke všem třem přihláškám **zemí tzv. Asociovaného tria** Evropská komise v červnu 2022 zveřejnila svá stanoviska. EK doporučila udělení kandidátského statusu na základě předpokladu učinění nezbytných kroků v sedmi stanovených bodech v případě Ukrajiny, respektive devíti v případě Moldavska. Co se týče Gruzie, EK sice doporučila udělení kandidátského statusu, ale až poté, co země učiní kroky ve dvanácti stanovených bodech. Evropská rada následně v červnu 2022 rozhodla o udělení kandidátského statusu Ukrajině a Moldavsku s předpokladem naplnění zmíněných kroků. V případě Gruzie Evropská rada potvrdila její evropskou perspektivu tak jako u Ukrajiny a Moldavska, nerozhodla však o udělení kandidátského statusu.

Kosovo svou přihlášku do EU oficiálně předložilo v prosinci 2022, prozatím bez dalšího postupu v Radě EU. Vzhledem k tomu, že Kosovo jako stát neuznávají všechny členské státy EU, se další výrazný postup nedá očekávat.

Island požádal o členství v EU v červenci roku 2009 a jednání byla zahájena v červnu roku 2010. Ačkoliv přístupová jednání postupovala rychle kupředu, po všeobecných volbách v roce 2013 nastoupila nová vláda, která jednání o přistoupení zmrazila. V březnu roku 2015 požádaly islandské orgány EU, aby tento stát již nepovažovala za kandidátskou zemi; žádost Islandu o členství však oficiálně stažena nebyla.



Dodatečné zdroje informací:

Evropská komise (2020):

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/node_en)

Evropský parlament - Rozšiřování Unie (2020):

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/167/rozsirovani-unie>)



20. Energetická politika Evropské unie

Tři základní cíle evropské energetické politiky, aktuální výzvy stávající evropské energetické politiky

20.1. Institucionální vývoj

Proces evropské integrace byl vždy spojen s vývojem energetického sektoru (ESUO). Vzhledem k absenci nalezišť energetických surovin a postupně narůstající závislost na dodávkách ze třetích zemí, geopolitický kontext hrál vždy zásadní roli pro nastavení evropské energetické politiky.

Energetický sektor vždy patřil v rámci národních ekonomik členských států k těm nejdůležitějším a historicky zde působily pouze státní společnosti či společnosti silně státem regulované. Postupně narůstající tlak Evropské komise na liberalizaci energetického trhu a podřízení tržním principům vedl k přímému oslabení role státu a národních vlád i k častému konfliktu názorů na další směřování.

20.1.1. Evropské společenství uhlí a oceli

Po skončení druhé světové války došlo v roce 1951 ke vzniku **Evropského společenství uhlí a oceli** založeného na myšlence, že kontrola klíčového sektoru uhlí a oceli, na němž byl postaven tehdejší civilní a vojenský průmysl, a očekávané blahodárné účinky ekonomické spolupráce bude dostatečná prevence pro případné konflikty na evropském kontinentu. Ve chvíli, kdy by dřívější protivníci vytvořili společný trh s tak esenciální surovinou jako uhlí a tak důležitým produktem jako ocel vyžadující neustálou komunikaci a výměnu informací, by se riziko dalšího konfliktu mohlo výrazně snížit.

20.1.2. EUROATOM

Postupným rozvojem těžby ropy na Blízkém východě a rozvojem civilní jaderné energetiky se podíl uhlí v energetických mixech evropských států postupně zmenšoval. Na začátku šedesátých let se zdálo, že naprosto zásadní roli bude představovat rozvoj jaderné energetiky a na základě myšlenky lepší koordinace rozvoje jaderné energetiky vzniklo v roce 1957 Evropské společenství pro atomovou energii **EURATOM**.

Cílem organizace bylo vytvořit společný trh s nukleárními materiály a podporovat jejich mírové využití. EURATOM tak měl mít právo opce na rudy, suroviny a štěpné materiály vyrobené na území členských států, stejně tak jako měl mít pravomoc uzavírat smlouvy o dodávce těchto surovin z vnějšku nebo uvnitř společenství.

20.1.3. Jednotný evropský akt

Jednotný evropský akt v roce 1986 zavedl v Radě hlasování pomocí kvalifikované většiny. Tato změna umožnila Komisi pokračovat v integraci společného trhu, tedy včetně sektoru energetiky. Přípravy společného energetického trhu začaly v roce 1988 a byly primárně



zaměřené na liberalizaci dodávek elektřiny a zemního plynu. Před Komisí stál velmi obtížný úkol, neboť energetický sektor s jeho národními šampiony ovládajícími domácí trhy byl považován za jeden z nejobtížněji liberalizovatelných vůbec.

20.1.4. Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva v roce 1993 představila posun v chápání evropské energetiky. Komise se snažila proměnit potenciál vytváření společného energetického trhu, ovšem odpor členských států nakonec vedl k zahrnutí energetiky pouze do dvou článků, z něhož jeden hovoří o transevropských sítích. I nadále tak klíčové otázky volby energetického mixu či jednání s dodavateli energií zůstávaly v rukou národních států. Tento stav potom výrazněji nezměnila žádná další smlouva, s výjimkou určitého ale spíše rétorického posunu v podobně Lisabonské smlouvy. Zároveň se v oblasti evropské energetiky začala objevovat nová témata, například nutnost reagovat na rozpad Sovětského svazu coby důležitého energetického dodavatele či rozšiřování energetické agendy na půdě EU o environmentální aspekt.

K výraznému posunu v konstituování evropské energetické politiky došlo až v roce 2006, kdy vážné a dlouhodobě probíhající debaty o strukturálních změnách doplnil okamžitý impulz v podobě rusko-ukrajinské plynové krize. Jen několik málo týdnů po tomto sporu totiž zveřejnila Evropská komise zelenou knihu s názvem Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii.

20.1.5. Lisabonská smlouva

Změnu ukotvení energetiky v *acquis* přináší až **Lisabonská smlouva**, která energetiku zařazuje do **sdílených** pravomocí EU a vytváří pro ni samostatnou Hlavu XXI. EU tak má nově za cíl „zajistit fungování trhu s energií, zajistit bezpečnost dodávek energie v Unii, podporovat energetickou účinnost a úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie a podporovat propojení energetických sítí“. Ovšem pravomoci o nastavení energetického mixu a využití zdrojů zůstávají nadále v kompetenci členských států. Zároveň pokud by se navíc mělo rozhodování EU dotknout fiskálních otázek v energetice, je požadováno jednomyslné rozhodnutí Rady (po konzultaci s Evropským parlamentem).

Začleněním energetiky mezi sdílené pravomoci v podstatě došlo ke kodifikaci dlouhotrvajícího stavu, protože už před Lisabonskou smlouvou Evropská unie disponovala poměrně výraznými pravomocemi dotýkajícími se energetického sektoru, které získala v souvislosti s aktivitami v oblasti společného trhu, vnějších energetických vztahů a environmentálních otázek.

20.2. Fungování vnitřního trhu EU s energiemi

Pro svoji strategickou úlohu měly tradičně hlavní roli ve fungování energetického trhu členské státy. Navíc v rámci evropské integrace měly zásadní vliv na přístup k energetickému sektoru dvě ropné krize sedmdesátých let (1971 a 1973). Tyto události zdůraznily neschopnost zemí využít potenciál společných institucí a příklon států k řešení problémů individuální cestou. Jedním z hlavních dopadů krize bylo narušení důvěry v chování producentů zemí, obzvláště pak u těch s autoritářskými a totalitními režimy. Vlivem těchto krizí dochází k silné



sekuritizaci energetiky. Přes různé a neúspěšné snahy o liberalizaci zůstalo do větší míry nahlížení evropských států na své energetiky neměnné až do roku 2006.

20.2.1. Současné fungování vnitřního trhu s energiemi

Naprosto zásadní roli ve změně pojetí vnitřního trhu představuje zelená kniha s názvem Evropská strategie pro udržitelnou, konkurenceschopnou a bezpečnou energii, kterou publikovala Komise v roce 2006. Tato zelená kniha definuje **tři základní cíle evropské energetiky**, tedy **udržitelnost, konkurenceschopnost a zajištění dodávek energetických surovin**, a zároveň definuje šest základních problémů, které je na evropské úrovni potřeba řešit:

- Dotvoření vnitřního energetického trhu – Energetické unie
- Zabezpečení dodávek energie (včetně solidarity mezi členskými státy)
- Diverzifikace zdrojů energie
- Boj se změnami klimatu
- Podpora inovací, technologie a výzkumu
- Vnější energetická politika

Tyto cíle patří dodnes k základním prioritám evropské energetické politiky a od snahy o jejich naplnění se odvozuje vývoj této politiky.

Třetí⁵⁶ liberalizační balíček

V roce 2007 Komise v reakci na zelenou knihu představila legislativní balíček, který měl pomocí legislativních opatření vytvořit společný trh s energiemi a odstranit stávající překážky liberalizace. Balíček obsahoval tato opatření:

- **Unbundling**. Horizontálně integrované monopoly či semimonopoly, které kontrolují celý řetězec od nákupu/produkce energie přes obchod a přepravu páteřními sítěmi až po konečnou distribuci koncovým zákazníkům, zásadně blokují a konzervují stávající nepružný stav a omezují volný tok energií. **Unbundling (oddělení) těchto struktur** povede ke zvýšení konkurence, větší efektivitě trhu, vstupu nových společností, vyšší bezpečnosti, nižším cenám.
- **Propojení národních trhů**. Oddělení produkce energií od jejich přepravy je zásadní pro zvýšení přeshraničního obchodování. Ve chvíli, kdy národní monopol kontroluje celý trh, nemá zájem budovat **interkonektory** do zahraničí, kterými by fakticky otevřel dveře konkurenci. Až budou fungovat samostatné přepravní systémy profitující pouze z přepravy energií, bude jejich životním zájmem budovat a provozovat přeshraniční propojky, čímž naroste vnitro-unijní obchod, a tedy i bezpečnost a efektivita.
- **Liberalizace provozu transportních energetických sítí**. Síťová odvětví jsou ze své podstaty do značné míry přirozenými monopoly. Není možné, aby si každá společnost stavěla své vlastní potrubí nebo sítě ke každému zákazníkovi, je tedy nutné využívat ty už

⁵⁶ Existuje i první a druhý liberalizační balíček, ovšem jeho pomalá implementace a nedostatečné výsledky donutili Komisi představit efektivnější řešení.



jednou postavené. EU zde na provozovatele tlačí prostřednictvím prosazování principu přístupu třetích stran.

- Možnost koncového zákazníka **vybrat si svého dodavatele**. V návaznosti na legislativu EU si dnes mohou zákazníci včetně domácností volně vybírat své dodavatele plynu či elektřiny.
- **Konkurenční prostředí**. Prostřednictvím svých pravomocí v oblasti společného trhu orgány EU výrazně zasahují proti opatřením narušujícím kompetitivní prostředí na společném energetickém trhu EU.

Zároveň je od této doby kladen značný důraz na environmentální dimenzi evropské energetiky. Komise v roce 2007 představila cíl v EU snížit emise skleníkových plynů o 20 % do roku 2020 vůči roku 1990 a závazný cíl 20 % podílu obnovitelných zdrojů energie na celo-unijní spotřebě energií do roku 2020, stejně jako 10 % závazný podíl biopaliv ve spotřebě pohonných hmot.

Energetická unie

V roce 2014 nová Komise Jeana-Clauda Junkera zařadila dokončení vnitřního trhu s energiemi a vytvoření Energetické unie jako jednu ze svých pěti hlavních priorit.

Cíle Energetické unie jsou:

- Zajištění cenově dostupných dodávek energie pro podniky a spotřebitele.
- Zabezpečit dodávky energií pro všechny země EU a snížit energetickou závislost na dovozech energií ze třetích zemí.
- Pokračovat v boji proti změně klimatu a využívat více udržitelné energie.

Spolu s tímto došlo k vytvoření klimaticko-energetických cílů pro rok 2030, které jsou od roku 2018 nastaveny takto:

- Snížit v EU do roku 2030 **emise skleníkových plynů nejméně o 40 %** oproti roku 1990.
- Zvýšit **energetickou účinnost** nejméně o 32,5 %.
- Zvýšit **podíl obnovitelných zdrojů** na celkové spotřebě energie nejméně na 32 %.

Na konci roku 2015 se EU zastoupená Komisí přihlásila k **Pařížské dohodě** a zavázala se k cíli snížit emise a omezit globální oteplování výrazně pod 2°C a co nejvíce se přiblížit hodnotě 1,5°C v porovnání s teplotou v předindustriálním období.

Poslední směrování vývoje vnitřního trhu s energiemi představuje legislativní balíček **Čistá Energie pro všechny Evropany**, jenž Komise představila v roce 2017. Na jeho základě je zřejmé, že další vývoj pravidel vnitřního (energetického) trhu bude mít za cíl podporovat přechod na nízkouhlíkové zdroje energie. Balíček byl vytvořen s cílem nastartovat v elektroenergetice změny potřebné pro dosažení klimaticko-energetických závazků. Jednalo se o upravení pravidel evropského trhu s elektřinou, ale rovněž i o nová pravidla pro využívání obnovitelných zdrojů energie, snazší investice do energetické účinnosti a větší důraz na



decentralizaci tradiční energetiky. Legislativní balíček pro postupnou dekarbonizaci sektoru plynárenství a přechod na nízkouhlíkové a obnovitelné plyny.

Vzhledem ke svým závazkům Pařížské dohody⁵⁷ se **v závěrech Evropské rady v prosinci 2019** všechny členské státy EU⁵⁸ přihlásily k cíli dosažení klimatické neutrality nejpozději do roku 2050, který stojí v jádru **Zelené dohody pro Evropu**, která byla vydána a následně vzata na vědomí Evropskou radou v prosinci 2019. Jejím cílem je učinit z Evropy první klimaticky neutrální kontinent.

Zároveň v kontextu dosažení klimatické neutrality se členské státy v závěrech Evropské rady v prosinci 2020 zavázaly k **navýšení cíle snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % vůči roku 1990**. Tento závazek i závazek k dosažení klimatické neutrality v roce 2050 byly do právního řádu EU přeneseny pomocí **Evropského právního rámce pro klima**, na kterém se Rada a Evropský parlament shodly v červnu 2021, a staly se tak právní povinností. V kontextu tohoto cíle vydala Komise v červenci a prosinci 2021 balíček s názvem Fit for 55, který reviduje relevantní legislativu a vytvořením nových klimaticko-energetických cílů pro rok 2030, o finální podobě cílů se aktuálně jedná.

V druhém pololetí roku 2021 v důsledku rostoucí poptávky po zemním plynu po pandemii covid-19 a zejména po ruské invazi na Ukrajinu v únoru 2022 a následném omezování dodávek zemního plynu do EU ze strany Ruska v kombinaci s nepříznivými klimatickými podmínkami došlo k prudkému nárůstu cen energií v EU.

Téma energetiky dominovalo během **českého předsednictví v Radě EU**, které svolalo několik **mimořádných jednání Rady pro energetiku**, která v rekordním čase dokázala na nastalou situaci reagovat přijetím série krátkodobých nouzových opatření s cílem zajistit dostatek energetických surovin před nadcházející plnicí a topnou sezónou 2022/ 2023 prostřednictvím snížení spotřeby, posílením solidarity a společných nákupů a mechanismů ke zmírnění extrémních výkyvů cen energií a jejich dopadů na zákazníky. V březnu 2023 Komise předložila návrh **revize uspořádání trhu s elektřinou v EU**. Jedná se o revizi čtyř legislativních předpisů, která cílí primárně na posílení postavení koncového zákazníka, posílení stability trhu prostřednictvím posílení likvidity, flexibility, zdrojové základny a odolnosti tržních aktérů, podpora dlouhodobých kontraktů a podpora investic do obnovitelných zdrojů i jaderné energie.

V kontextu ruské agrese na Ukrajině je důležité také postupné **ukončení dlouhodobé závislosti EU na ruských fosilních palivech**. EK na výzvu lídrů členských států v této souvislosti představila dne 18. května 2022 plán REPowerEU, který je kromě posílení strategické autonomie EU v odvětví energetiky zaměřen také na podporu přechodu na čistou energii a společné budování odolnějšího energetického systému.

Aktéři na evropské úrovni

V **Evropské komisi**, která je hlavní iniciátor změn v oblasti energetiky, energetická témata a správa Energetické unie spadají pod generální ředitelství pro energetiku (DG ENER), které

⁵⁷ omezení globálního růstu teploty o maximálně 2 °C vůči době před průmyslovou revolucí



má od roku 2019 na starosti komisařka Kadri Simson (Estonsko). Environmentální témata v Evropské komisi pokrývají komisař pro životní prostředí, oceány a rybolov Virginijus Sinkevičius (Litva) a výkonný místopředseda pro Zelenou dohodu pro Evropu Frans Timmermans (Belgie), který koordinuje přípravy. Pod komisaře pro životní prostředí, námořní záležitosti a rybolov spadá generální ředitelství pro životní prostředí (DG ENVI), pod místopředsedu Komise pro Zelenou dohodu pro Evropu spadá generální ředitelství pro klimatickou akci (DG CLIMA).

V **Evropském parlamentu** poté řeší energetická témata převážně výbor pro Průmysl, výzkum a energetiku (ITRE), jehož členy jsou za ČR europoslanci: Martina Dlabajová (ANO, Renew), Mikuláš Peksa (Piráti, Verts/ALE) a Evžen Tošenovský (ODS, ECR). Dále jsou energetická témata řešena ve výboru pro životní prostředí (ENVI), jehož jsou mimo jiné členy Stanislav Polčák (TOP09/STAN, PPE) a Alexandr Vondra (ODS, ECR).

20.3 Pozice České republiky

Pro Českou republiku je dlouhodobě nejdůležitější, aby (a) evropská energetická politika a projekt energetické unie **přinášel dostupnou a bezpečnou energii** pro každého, (b) její jednotlivé složky **nesnižovaly konkurenceschopnost evropského hospodářství** a (c) **nezasahovaly do národní suverenity v otázce volby energetického mixu**. Zásadní pro nás také je, aby EU dospěla ke **skutečnému trhu s energií**, který bude pouze v minimální možné míře ovlivněn netržními zásahy. Přijímaná legislativa by měla odrážet různé tradice a odlišnosti jednotlivých států a regionů. Pravomoci členských zemí a Evropské unie by měly být vzájemně vyvážené a odůvodněné v rámci zachování principu subsidiarity. Systém řízení Energetické unie by dle ČR rovněž neměl klást žádné zvýšené administrativní nároky na členské státy nebo účastníky trhu.

ČR podporuje **princip technologické neutrality** v zájmu podpory všech zdrojů včetně jádra, které přispívají k dosažení cíle klimatické neutrality v roce 2050.

ČR má **jeden z největších podílů průmyslu na ekonomice v celé EU** a zároveň jeden z energeticky nejintenzivnějších průmyslů. Prosazuje tedy, aby narůstající environmentální ambice EU **neohrozily konkurenceschopnost** české ekonomiky.

ČR **dlouhodobě plní** své klimatické závazky, ovšem vzhledem k jejímu geografickému specifiku není možné využít většího množství obnovitelných zdrojů energie. Proto ČR dlouhodobě **podporuje rozvoj jaderné energetiky**.

20.3.1. Aktéři energetického sektoru ČR

Kromě gesčního Ministerstva průmyslu a obchodu, které má u některých aktivit spolupesci s Ministerstvem životního prostředí, v energetice ČR hrají důležitou roli ještě tito aktéři:

- **Energetický regulační úřad (ERÚ)** představuje nezávislého regulátora, který dohlíží na plnění zákonů a fungování trhu. ERÚ je součástí sítě sdružení evropských regulátorů CEER a zároveň úzce spolupracuje s evropskou regulační agenturou ACER.



- **OTE** je akciová společnost vlastněná Ministerstvem průmyslu a obchodu. Představuje operátora trhu odpovědného za organizování krátkodobých trhů s plynem a elektřinou ve spolupráci s provozovatelem přenosové soustavy vyrovnávacího trhu s regulační energií, trhu s emisními povolenkami (EU ETS) a další.
- Pro elektřinu existují provozovatelé přenosové soustavy **ČEPS** a distribuční soustavy **ČEZ distribuce** a **EG.D**
- Pro plynárenský sektor fungují provozovatelé přepravní soustavy **NET4GAS** a provozovatelé distribučních soustav **Pražská plynárenská distribuce**, **GasNet** a **E.GD**.
- Provozovatelé mezinárodních ropovodů **Mero** a provozovatelé produktovodů **ČEPRO**, kteří rovněž skladují ropné produkty a obchodují s nimi.

Dodatečné zdroje informací:

Energetická politika: obecné zásady

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/68/energeticka-politika-obecne-zasady>

ČERNOCH, Filip a Veronika ZAPLETALOVÁ. Energetická politika Evropská unie [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2014 [cit. 2020-05-05]. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.M210-6676-2014. ISBN 978-80-210-6676-2.