



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost



Slezská univerzita v Opavě

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

**Slezská univerzita v Opavě**  
**Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné**

---

# EVROPSKÁ UNIE

**Michal Tvrdoň**

**Karviná 2014**

Projekt OP VK č. CZ.1.07/2.2.00/28.0017  
„Inovace studijních programů na Slezské univerzitě,  
Obchodně podnikatelské fakultě v Karviné“

**Obor:** Ekonomie

**Anotace:** Učební text Evropská unie se věnuje základnímu vymezení fungování Evropské unie, jejíž členskou zemí je i Česká republika. Prostor je věnován vymezení mezinárodní ekonomické integrace, jejímž specifickým typem je Evropská unie. Současně se výklad zaměřuje na problematiku vývoje Evropské unie od počátků až po současnost včetně vymezení problematických aspektů, jež se objevovaly v průběhu času. Dále jsou popsány jednotlivé hlavní instituce Evropské unie a také jejich pravomoci, které jim byly částečně svěřeny členskými státy Evropské unie. Další velmi důležitou oblastí v rámci tohoto učebního textu je rozbor financování aktivit, kterými se Evropská unie zabývá, čili rozpočet Evropské unie. V rámci tohoto učebního textu jsou také představeny hlavní hospodářské politiky Evropské unie – od jejich základního vymezení, vývoje přes rozdělení pravomocí mezi členskými státy a institucemi Evropské unie až po konkrétní cíle a nástroje na evropské úrovni.

**Klíčová slova:** Česká republika, Evropská unie, hospodářská politika, integrace, právo Evropské unie

**Autor:** **doc. Mgr. Ing. Michal Tvrdoň, Ph.D.**

**Recenzenti:** doc. RNDr. Milan Šimek, Ph.D.  
Ing. Michal Stoklasa, Ph.D.

**ISBN** **978-80-7510-080-1**

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>1 MEZINÁRODNÍ EKONOMICKÁ INTEGRACE</b> .....	<b>7</b>
<b>2 VYMEZENÍ EVROPSKÉ UNIE</b> .....	<b>11</b>
2.1.1 <i>SYMBOLY EVROPSKÉ UNIE</i> .....	12
2.2 EKONOMICKÝ PROFIL EVROPSKÉ UNIE.....	12
<b>3 HISTORIE EVROPSKÉ UNIE</b> .....	<b>14</b>
3.1 POČÁTKY ZÁPADOEVROPSKÉ INTEGRACE.....	14
3.1.1 <i>POVÁLEČNÉ OBDOBÍ</i> .....	14
3.1.2 <i>EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI</i> .....	16
3.1.3 <i>EVROPSKÉ OBRANNÉ SPOLEČENSTVÍ</i> .....	18
3.1.4 <i>EVROPSKÉ HOSPODÁŘSKÉ SPOLEČENSTVÍ</i> .....	19
3.1.5 <i>EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ PRO ATOMOVOU ENERGII</i> .....	21
3.2 VÝVOJ V 60. A 70. LETECH .....	21
3.3 VÝVOJ V 80. LETECH .....	23
3.4 VÝVOJ V 90. LETECH .....	24
3.5 VÝVOJ PO ROCE 2000 .....	26
<b>4 INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE</b> .....	<b>30</b>
4.1 EVROPSKÁ RADA .....	30
4.2 RADA .....	31
4.3 EVROPSKÁ KOMISE .....	35
4.3.1 <i>VÝVOJOVÉ TENDENCE</i> .....	35
4.3.2 <i>SLOŽENÍ</i> .....	35
4.3.3 <i>PRAVOMOCI KOMISE</i> .....	36
4.4 EVROPSKÝ PARLAMENT .....	38
4.4.1 <i>VÝVOJOVÉ TENDENCE</i> .....	38
4.4.2 <i>SLOŽENÍ</i> .....	39
4.4.3 <i>PRAVOMOCI</i> .....	40
4.5 EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV .....	40
4.6 SOUDNÍ DVŮR EU .....	41
4.6.1 <i>HISTORICKÝ VÝVOJ</i> .....	41
4.6.2 <i>SOUDNÍ DVŮR</i> .....	42
4.6.3 <i>TRIBUNÁL</i> .....	43
4.6.4 <i>SOUD PRO VEŘEJNOU SLUŽBU EU</i> .....	44
4.7 ÚČETNÍ DVŮR .....	44
4.7.1 <i>SLOŽENÍ ÚČETNÍHO DVORA</i> .....	45
4.7.2 <i>PRAVOMOCI</i> .....	46
4.8 EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR.....	46
4.9 VÝBOR REGIONŮ.....	47
<b>5 PRÁVO EVROPSKÉ UNIE</b> .....	<b>49</b>
5.1 SPECIFIKA PRÁVA EU .....	49
5.2 ČLENĚNÍ PRÁVA EU .....	49
5.2.1 <i>PRIMÁRNÍ PRÁVO</i> .....	50

5.2.2	SEKUNDÁRNÍ PRÁVO.....	51
5.2.3	JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU .....	52
<b>6</b>	<b>VNITŘNÍ TRH EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>53</b>
6.1	VYMEZENÍ VNITŘNÍHO TRHU .....	53
6.1.1	VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ.....	54
6.1.2	VOLNÝ POHYB OSOB .....	55
6.1.3	VOLNÝ POHYB SLUŽEB .....	56
6.1.4	VOLNÝ POHYB KAPITÁLU.....	57
<b>7</b>	<b>ROZPOČET EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>58</b>
7.1	PŘÍJMY EVROPSKÉHO ROZPOČTU .....	59
7.2	VÝDAJE EVROPSKÉHO ROZPOČTU .....	60
7.3	VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC.....	61
7.4	PROCEDURA SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTU .....	61
7.5	PLNĚNÍ ROZPOČTU .....	62
<b>8</b>	<b>HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE.....</b>	<b>64</b>
<b>9</b>	<b>SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>67</b>
9.1	VYMEZENÍ A VÝVOJ SPOLEČNÉ OBCHODNÍ POLITIKY .....	67
9.2	NÁSTROJE SPOLEČNÉ OBCHODNÍ POLITIKY .....	69
<b>10</b>	<b>SPOLEČNÁ MĚNOVÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE .....</b>	<b>73</b>
10.1	VZNIK A VÝVOJ MĚNOVÉ SPOLUPRÁCE V RÁMCI EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ .....	73
10.2	EVROPSKÝ MĚNOVÝ SYSTÉM.....	75
10.3	FORMOVÁNÍ HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE.....	79
10.4	INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE .....	82
10.5	EUROBANKOVKY A EUROMINCE.....	85
10.6	AKTUÁLNÍ PROBLÉMY EUROZÓNY .....	86
<b>11</b>	<b>SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA .....</b>	<b>90</b>
11.1	VYMEZENÍ SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY .....	90
11.2	CENOVÝ MECHANISMUS SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY.....	93
11.3	REFORMNÍ KROKY V RÁMCI SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY .....	94
<b>12</b>	<b>POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ, ÚZEMNÍ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI.....</b>	<b>100</b>
12.1	VÝVOJ POLITIKY SOUDRŽNOSTI EU .....	100
12.1.1	OBDOBÍ LET 2007 AŽ 2013 .....	103
12.1.2	SOUČASNÉ PROGRAMOVÉ OBDOBÍ LET 2014 AŽ 2020.....	104
12.2	PRINCIPY POLITIKY SOUDRŽNOSTI .....	107
12.2.1	ÚZEMNÍ JEDNOTKY PRO REALIZACI POLITIKY SOUDRŽNOSTI.....	107
12.3	FINANČNÍ NÁSTROJE K REALIZACI POLITIKY SOUDRŽNOSTI .....	108
12.3.1	STRUKTURÁLNÍ FONDY EU .....	108
12.3.2	KOHEZNÍ FOND .....	109
12.3.3	EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA.....	110
<b>13</b>	<b>ROZŠÍŘOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE.....</b>	<b>112</b>
13.1	ROZŠÍŘOVÁNÍ O ZEMĚ STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPY .....	112
13.1.1	POSTUP PŘIJÍMACÍHO PROCESU.....	118
13.2	ČESKÁ REPUBLIKA NA CESTĚ DO EVROPSKÉ UNIE.....	122

13.2.1	<i>POČÁTEK SMLUVNÍCH VZTAHŮ ČESKÉ REPUBLIKY A SPOLEČENSTVÍ</i> .....	122
13.2.2	<i>PROHLoubENÍ INTEGRAČNÍHO PROCESU</i> .....	124
13.2.3	<i>INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ</i> .....	125
13.3	<i>PŘÍSTUPOVÝ PROCES ZEMÍ BALKÁNU A TURECKA</i> .....	127
	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>129</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</b> .....	<b>130</b>

# ÚVOD

Tento učební text se zabývá vymezením základních aspektů fungování Evropské unie. Sám o sobě nemůže postihnout celou problematiku komplexně a jedná se o učební text sloužící pro potřeby předmětu Evropská unie, který se vyučuje v bakalářské formě studia na Slezské univerzitě v Opavě, Obchodně podnikatelské fakultě v Karviné.

První kapitola se zabývá vymezením mezinárodní ekonomické integrace a jejím jednotlivým stupňům – od pásma volného obchodu až po hospodářskou a měnovou unii a má spíše teoretický charakter. Druhá kapitola vymezuje Evropskou unii jakožto mezinárodní ekonomickou integraci svého druhu a jsou zde specifikovány zejména její specifické charakteristické rysy. Třetí kapitola si klade za cíl studenty seznámit s vývoje Evropské unie od jejích počátků v podobě Evropské společnosti uhlí a oceli, Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii až po současnost, kdy má EU 28 členských zemí a další země usilují o vstup do Evropské unie. Ve čtvrté kapitole se seznámíte se základním institucionálním rámcem fungování Evropské unie. Jsou zde vymezeny hlavní instituce Evropské unie včetně jejich poslání, vývojem či složením. Současně jsou v rámci této kapitoly popsány vztahy mezi nimi. Pátá kapitola se věnuje základům evropského práva a jeho dopadu na členské země, ale i fyzické a právnické osoby, které se pohybují na území členských států Evropské unie. Jsou zde vymezeny základní kategorie evropského práva včetně jednotlivých legislativních aktů, jež schvalují členské státy nebo instituce Evropské unie. Šestá kapitola se zabývá vymezením vnitřního trhu Evropské unie, který je jedním ze základních stavebních kamenů dnešní Evropské unie. Vnitřní trh je založen na svobodě volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu, což je podrobněji popsáno právě v této kapitole. Sedmá kapitola popisuje, jakým způsobem se financují aktivity Evropské unie, čili jak se tvoří evropský rozpočet, jaké jsou jeho příjmy či výdaje. Osmá kapitola vymezuje hospodářskou politiku Evropské unie jako celek. Současně je v rámci této kapitoly uvedeno základní členění dílčích hospodářských politik, a to dle rozložení kompetencí mezi členskými státy a institucemi Evropské unie. Devátá kapitola představuje společnou obchodní politiku jakožto jednu ze stěžejních a zároveň nejstarších dílčích hospodářských politik. Mimo popisu jejího vývoje je v rámci této kapitoly uvedeno i současné nastavení fungování společné obchodní politiky. Desátá kapitola se věnuje měnové politice Evropské unie – jejímu vzniku, vývoji, současnému stavu a v neposlední řadě i institucionálnímu vymezení. Jedenáctá kapitola se zabývá další, velmi důležitou dílčí hospodářskou politikou, a to společnou zemědělskou politikou. Ta nejenže patří mezi nejstarší hospodářské politiky, ale i mezi nejkontroverznější. Dvanáctá kapitola vymezuje politiku hospodářské, sociální a územní politiky Evropské unie, která má za cíl snižovat regionální rozdíly napříč členskými státy. V této kapitole je popsán jednak její vývoj, jednak současné nastavení včetně popisu hlavních evropských fondů. Třináctá kapitola je kapitolou poslední a zaměřuje se na proces rozšiřování Evropské unie, který započal v roce 1973 a poslední rozšíření, nelze však v tuto chvíli tvrdit, že by mělo být posledním, v roce 2013.

Při zpracovávání tohoto učebního textu bylo kromě standardních zdrojů využito, s ohledem na neustálý vývoj problematiky spojené s Evropskou unií i webových zdrojů, zejména oficiálního webu Evropské unie ([europa.eu](http://europa.eu)) a Ministerstva zahraničních věcí ČR ([euroskop.cz](http://euroskop.cz)).

# 1 MEZINÁRODNÍ EKONOMICKÁ INTEGRACE

Jestliže je Evropská unie integračním uskupením ekonomické povahy, je nezbytné si nejprve naformulovat příčiny, formy či stupně mezinárodní ekonomické integrace, čili jinými slovy řečeno, proč se dva a více států slučují do jednoho ekonomického celku a jakých podob může toto uskupení nabývat.

Mezinárodní ekonomická integrace představuje proces, který je výsledkem vzájemného a postupného prorůstání, propojování, následného přizpůsobování a sbližování národních ekonomik. Při pohledu na světovou ekonomiku jsme schopni rozlišit několik subjektů. Jedná se především o národní ekonomiky, integrační uskupení a mezinárodní instituce.

V posledních několika dekádách se ve světové ekonomice znatelně prosazuje tendence k postupnému prorůstání jednotlivých ekonomik, které se odborně nazývá jako internacionalizace. Toto prorůstání má převážně mikroekonomickou povahu, jejímž základem je mezinárodní dělba práce. Pokud vezme v potaz, že elementárním cílem každé firmy je maximalizace zisku, čehož může dosáhnout např. pomocí minimalizace nákladů, potom je pro firmu ze země, kde je drahá pracovní síla, přirozené, že hledá ekonomiku, kde je levnější pracovní síla a tím pádem jsou nižší i výrobní náklady. Nebo se rozhodne navýšit své celkové příjmy. Dochází tak k přesunu kapitálu z jedné země do druhé. Tato firma může založit zcela novou firmu nebo může kapitálově vstoupit již do existující firmy. Nejčastěji jsou nositeli pohybu kapitálu v této podobě velké nadnárodní firmy (např.). Specifickým projevem internacionalizace je pak globalizace, která je chápána jak pozitivně, tak i negativně. Typickým příkladem firmy mající globální vliv jsou např. McDonald's či Coca-Cola Company. Výhodou globalizace je možnost koupit si daný výrobek v podstatě v každém koutě světa, na druhé straně mnohdy dochází k likvidaci národních výrobců a smazávání různorodosti.

Jestliže národní ekonomiky mezi sebou čím dál více prorůstají, stávají se na sobě i závislémi. Typickým příkladem by mohla být situace, kdy máme dvě země, zemi A a zemi B. Dejme tomu, že země A je efektivnější ve výrobě průmyslových výrobků a země B efektivněji vyrábí zemědělskou produkci. Potom je pro obě dvě země výhodné, aby se specializovaly na výrobu těch výrobků, kde mají konkurenční výhodu. Pakliže ekonomika funguje bez výkyvů, je nastalá situace pro obě země výhodná. Nutno ale podotknout, že obě země se na sobě stávají závislémi, což se v odborné terminologii nazývá jako interdependence. Potíž může nastat tehdy, stane-li se nějaká neočekávaná situace. Tou by mohla být např. velká neúroda v zemi B v důsledku velkých such, jejímž důsledkem bude neuspokojená poptávka po potravinách nejen v zemi B, ale i v zemi A, které vzhledem ke své specializaci produkuje pouze průmyslové výrobky. Závislost jedné ekonomiky na druhé může mít podobu i tzv. jednostranné závislosti, zpravidla ve směru malé, otevřené ekonomiky ve vztahu k velké ekonomice (např. česká ekonomika je silně závislá na německé ekonomice) nebo rozvojového státu ve vztahu k ekonomicky vyspělé ekonomice.

Pakliže jsou ekonomiky natolik prorostlé a současně i na sobě závislé, a to ať už jednostranně, či vzájemně, je přínosné zamyslet se nad tím, zdali by nebylo pro obě strany výhodné podpořit tyto jevy v podobě ekonomické integrace a získat tak tzv. synergický efekt. Mezinárodní ekonomickou integraci pak lze charakterizovat jako objektivně se prosazující proces, kdy dochází na základě mezinárodní smlouvy ke vzniku větších zmezinárodněných ekonomických celků. Zpravidla se tak děje pomocí dohody mezi vládami daných zemí, jež určuje na základě mezinárodní smlouvy podobu ekonomické integrace. Jestliže internacionalizace a interdependence jsou přirozené jevy, jež se prosazují zejména na mikroekonomické úrovni, potom ekonomická integrace je čistě projev politické vůle daných států. Do jaké míry se budou dva a více států integrovat záleží čistě na dohodě mezi těmito

subjekty, což je obsahem mezinárodní smlouvy, která vymezuje cíl této integrace, realizovaná opatření, práva a povinnosti zúčastněných zemí a případně vymezuje i instituce, jež by měly danou ekonomickou integraci řídit.

Forma mezinárodní ekonomické integrace může mít několik stupňů či fází:

- Pásmo volného obchodu
- Celní unie
- Společný trh
- Primární hospodářská unie
- Rozvinutá hospodářská unie
- Formativní hospodářská a měnová unie
- Hospodářská a měnová unie
- Politická unie

**Pásmo volného obchodu** je nejnižším stupněm ekonomické integrace, tj. míra propojení národních ekonomik a množství provedených opatření je v rámci uvedených stupňů ekonomické integrace nejnižší. Podstata pásma volného obchodu spočívá v tom, že se zúčastněné země dohodnou v rámci mezinárodní smlouvy na zrušení překážek volného obchodu, zpravidla u průmyslových výrobků. Mezi tyto překážky řadíme zejména cla a různá množstevní (kvantitativní) omezení čili kvót, jež jsou uvalena na dovážené zboží. Jinými slovy řečeno, země začnou mezi sebou obchodovat bez cel a množstevních omezení, což podporuje obchodní výměnu a v případě, že jsou tyto ekonomiky prorostlé a navíc mají v určitých oblastech konkurenční výhodu, je to výhodné pro obě strany. Zúčastněné země si však ponechávají vlastní (autonomní) obchodní politiku vůči třetím zemím, tj. zemím, jež se této integrace neúčastní (jestliže země A uzavře dohodu o vytvoření pásma volného obchodu se zemí B, budou po vstupu této dohody v platnost mezi sebou obchodovat bez cel, vůči zemi C, která se této integrace neúčastní, však uplatňují vlastní obchodní politiku – např. země A může uvalit na dovoz určitého zboží ze země C clo ve výši 10 %, kdežto země B může uvalit clo na výrobky ze země C ve výši 25 %). Typickým příkladem tohoto stupně je např. NAFTA (Severoamerická zóna volného obchodu sdružující USA, Kanadu a Mexiko) nebo pásmo volného obchodu mezi EU a Jižní Koreou.

**Celní unie** je vyšším stupněm ekonomické integrace, které se odlišuje od pásma volného obchodu tím, že kromě vzájemného zrušení cel a nejrůznější kvót na dovoz zboží, země zavádějí i společnou obchodní politiku. Jinými slovy řečeno to znamená, pokud použijeme předchozí příklad, že země A i B budou uplatňovat stejné clo vůči zemi C. Pro oba stupně ekonomické integrace je společné, že se nesnaží o vytváření nadnárodních institucí, na které by přenášely své pravomoci a které by celou integraci řídily. Podstatou je spíše liberalizovat vzájemný obchod a podnítit tak ekonomický růst všech zúčastněných zemí. Typickým příkladem celní unie je např. celní unie mezi Českem a Slovenskem od jejich rozdělení v roce 1993 až do vstupu do EU v roce 2004. Celní unie funguje i mezi Evropskou unií a Tureckem. V minulosti byla velmi úspěšná celní unie mezi Belgií, Nizozemím a Lucemburskem, která byla inspirací i pro vznik Evropského hospodářského společenství.

**Společný trh** je dalším stupněm ekonomické integrace rozšiřujícím oblasti, kterých se dotýká liberalizace vzájemného obchodu. Kromě průmyslových výrobků se uvolňuje pohyb osob, kapitálu a služeb. V praktické rovině se tak vytváří z dílčích národních trhů jeden velký trh. Jelikož koordinace hospodářské politiky na tomto stupni ekonomické integrace neprobíhá, je nezbytné za účelem dosažení pozitivních efektů vytvoření společného trhu, zajistit aby zúčastněné země měly podobnou ekonomickou úroveň a obdobné nastavení hospodářské politiky. Typickým příkladem společného trhu je např. MERCOSUR (Argentina, Brazílie, Paraguay, Uruguay a Venezuela).

**Primární hospodářská unie** oproti společnému trhu obsahuje i koordinaci vybraných hospodářských politik jako je např. zemědělská politika, dopravní politika či regionální



politika. Státy tak mezi sebou spolupracují i v otázkách směřování hospodářské politiky a konkrétních opatřeních dané hospodářské politiky. Dalším znakem, jenž odlišuje tento stupeň od předchozích, je institucionalizace celého integračního uskupení, kdy tyto instituce z části integraci řídí a rozvíjejí a v některých případech na ně státy přenášejí své svrchované pravomoci. Zpravidla tak činí z toho důvodu, že na nadnárodní úrovni mohou být čistě ekonomická rozhodnutí oddělena od rozepří mezi politickými stranami, jež jinak poměrně často blokují přijetí potřebného zákona či opatření dané hospodářské politiky. Příkladem primární hospodářské unie by mohlo být Evropské hospodářské společenství v 70. a 80. letech.

**Rozvinutá hospodářská unie** rozšiřuje předchozí stupeň o další opatření za účelem ještě větší liberalizace volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Základem tohoto stupně je rozšíření společného trhu na tzv. jednotný vnitřní trh. V průběhu času se na příkladu Evropského hospodářského společenství ukázalo, že samotná realizace společného trhu zcela nenaplnila svou podstatu, tj. volný pohyb výše uvedených faktorů. Členské státy totiž využívaly celou řadu skrytých opatření, jež měla stejně omezující důsledky na volný pohyb jako cla nebo kvóty. Mezi tyto opatření lze řadit nejrůznější technické či hygienické normy, věcné překážky jako jsou zdlouhavé celní prohlídky na hranicích mezi státy či různé daňové překážky (např. rozdílné sazby DPH), se kterými se museli výrobci při exportu svých výrobků či služeb do ostatních členských států potýkat. To pak přirozeně bránilo naplnění podstaty společného trhu. Podstatou jednotného vnitřního trhu je tedy odstranění těchto bariér a dosažení skutečného vnitřního trhu s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu. Příkladem rozvinuté hospodářské unie by mohla být EU v 90. letech.

**Formativní hospodářská a měnová unie** už ze svého názvu napovídá, že kromě vnitřního trhu a spolupráce členských států ve vybraných hospodářských politikách integrační uskupení zavádí společnou měnu, jež nahrazuje původní národní měny. Fakticky to znamená, že členské země ztrácejí svoji autonomní monetární politiku a rozhodování o opatřeních měnové politiky se přenáší na společný orgán, ve kterém mají zastoupení zúčastněné státy. Národní centrální banky se stávají jakousi „prodlouženou rukou“ společného orgánu. V současnosti se na tomto stupni nachází Evropská unie, kdy funkci společného orgánu s pravomocí rozhodovat o měnových otázkách plní Evropská centrální banka se sídlem ve Frankfurtu nad Mohanem.

**Úplná hospodářská a měnová unie** by znamenala kromě společné měny i společný rozpočet celého integračního uskupení, čili společnou fiskální politiku, která by představovala jednotný výběr přímých i nepřímých daní a jejich následné přerozdělování. V rámci tohoto integračního stupně se výrazně integrovaly i další dříve čistě autonomní hospodářské politiky, kde si členské státy ponechávali suverenitu, např. sociální politika či vzdělávací politika.

Otázkou nasnadě je, proč se vlastně suverénní státy spojují do větších ekonomických celků. V naprosté většině případů je odpověď stejná – národní ekonomiky se integrují z toho důvodu, že spatřují v tomto kroku jistý přínos. Bylo by zavádějící tvrdit, že mezinárodní ekonomická integrace s sebou nese pouze přínosy. Ba naopak, z krátkodobého hlediska mohou převažovat dokonce negativní účinky integrace. Na základě teorie mezinárodní ekonomické integrace by však z delšího časového hlediska měla převážít pozitiva nad negativy. Ekonomická integrace může mít své pozitivní, ale i negativní účinky hned na několik subjektů – jednak jsou to firmy, kterým se v pozitivním slova smyslu rozšiřuje trh, na kterém lze realizovat úspory z rozsahu, na druhé straně se musejí potýkat se zvýšenou konkurencí, což nemusejí všechny firmy v daném státě ustát. Výhody z integrace mohou, a zpravidla i mají, spotřebitelé, kteří mohou těžit z ostřejší konkurence, která tlačí buď ceny směrem dolů, nebo se zvyšuje při nezměněné ceně kvalita. Na druhé straně mohou existovat i negativní účinky integrace v podobě např. kontroly kvality spotřebního zboží a potravin, která je na tak velkém trhu vždy složitější. I zaměstnanci firem mohou z ekonomické integrace

těžít, nebo naopak pocítit její negativní dopady. Například na příkladu Evropské unie volný pohyb osob dává občanům členských zemí možnost žít, pracovat a usazovat se v jakékoliv členské zemi, což je lákavé zejména pro občany méně vyspělých zemí, čehož plně využili např. občasně Polska či pobaltských zemí. Z pohledu zaměstnaného občana státu, kam tato pracovní síla přijde, to však může znamenat negativní efekt integrace, obzvláště pak v případě, že jej „připraví“ o práci z důvodu nižších mzdových požadavků. Kapitola sama pro sebe je existence společné měny, která zjednodušuje platební transakce mezi subjekty členských států, na straně druhé na příkladu eurozóny můžeme konstatovat, že může znamenat i obrovské náklady spojené se záchranou společné měny v případě, kdy jedna ze členských zemí je vysoce zadlužena a její neschopnost dostát svým závazkům ohrožuje samotné fungování společné měny. I samotné státy mohou mít ze zapojení do integrace prospěch. Zejména se to týká malých zemí, jež mají ve světové ekonomice velmi slabou pozici. Pomocí silného ekonomického uskupení, jehož jsou členy, mohou lépe uskutečňovat své obchodní zájmy. Pokud se navíc jedná o malou a zároveň proexportní ekonomiku může spojení s dalšími ekonomikami a zrušení obchodních překážek představovat výrazný impuls exportem taženého ekonomického růstu. V případě integračních uskupení vzniklých na základě supranacionálního typu integrace je pak zásadní otázkou rozsah ztráty národní suverenity. V mnoha ohledech to přináší svá pozitiva (rozhodování na nadnárodní úrovni s sebou nese vícero pohledů a konečný výsledkem může být na výrazně vyšší kvalitativní úrovni, než kdyby k němu došlo pouze na národní úrovni), jednak svá negativa, kdy může být členský stát v dané oblasti přehlasován a následně musí implementovat opatření proti své vůli (v Česku se jedná např. o kauzu pomazánkového másla či tuzemského rumu).

## 2 VYMEZENÍ EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie je jakožto mezinárodní organizace subjekt mezinárodního práva. Jejimi členy jsou některé evropské státy (v současnosti 28). Forma integrace, na základě které byla Evropská unie vytvořena, je však odlišná od klasické metody mezistátní spolupráce. V této souvislosti hovoříme, že Evropská unie byla vytvořena metodou nadstátní (supranacionální) integrace.

V klasické mezistátní spolupráci platí svrchovaná rovnost států, jejichž mezinárodněprávní suverenita je omezena jen suverenitou jiných států (např. Organizace spojených národů či Světová obchodní organizace). Státy jsou vrcholem hierarchie subjektů mezinárodního společenství a jeho práva, jsou si rovny a jsou nadřazeny vnitrostátním subjektům. Státy také vytvářejí mezinárodní organizace. Standardní mezinárodní organizace zpravidla nese tyto znaky:

- je založena mezinárodní smlouvou mezi zakládajícími členy,
- svrchovaná rovnost států, což se projevuje zejména u hlasování, kdy zpravidla platí, že každý stát má jeden hlas, a to bez ohledu na jeho velikost,
- disponuje dvěma typy orgánů – (i) rozhodovací – v těch jsou zastoupeny členské státy a kde se vytvářejí zásadní rozhodnutí o dalším směřování dané mezinárodní organizace (ii) výkonné, jež v praxi realizují rozhodnutí schválená v rozhodovacích orgánech,
- nemůže sama o sobě právně zavazovat své členské země proti jejich vůli a přijímá se zpravidla pouze nezávazné deklarace či prohlášení, může však vzniknout i mezinárodní smlouva ale je závazná jen pro ty, kteří ji podepíší,
- financování aktivit závisí na vůli členských států, zpravidla na příspěvcích.

Pokud se podíváme na to, jak je vnímána Evropská unie, resp. předchozí Evropská společenství, můžeme konstatovat, že se jedná o mezinárodní organizaci, resp. organizace, jež se však od ostatních mezinárodních organizací v mnoha ohledech odlišuje. Z pohledu hloubky integrace je např. patrné, že země v rámci Evropské unie spolupracují na mnohem užším principu (v současnosti dokonce až na úrovni měnové unie), než jak je tomu u ostatních mezinárodních organizací. Mnohem důležitější odlišností je však fakt, že **Evropská unie má vlastní vůli odlišnou od vůle členských států**. To je odvozeno od toho, že členské země přenesly na tuto mezinárodní organizaci určitou část svých pravomocí (např. monetární politiku, zemědělskou politiku). Pakliže dojde na úrovni orgánů Evropské unie k určitému rozhodnutí jak provádět daný typ hospodářské politiky, potom je tento projev vůle pro členské země závazný, a to i když zastávají opačný názor a hlasovaly tak proti tomuto opatření. Jinými slovy řečeno, může dojít k tzv. přehlasování členského státu či vícero členských států a přijatý legislativní akt je následně závazný pro všechny členské státy, resp. subjekty Evropské unie. S tím souvisí i to, že orgány Evropské unie (Komise, Rada a Evropský parlament) vytvářejí **vlastní právní řád**, který působí přímo na právní postavení samotné Evropské unie, jejích členských států nebo subjektů práva členských států, a to nezávisle na vnitrostátním právu členských států. V neposlední řadě je důležité zmínit i to, že Evropská unie disponuje zčásti i svými vlastními prostředky (jedná se zejména o vybraná cla), kterými může financovat své aktivity. Není tak plně finančně závislá na vůli členských států, jak tomu bývá u klasických mezinárodních institucí.

Aby si však členské státy ponechaly určitou kontrolu nad fungováním této mezinárodní organizace, byly zřizovací smlouvy doplněny o dva principy, které dnes najdeme ve Smlouvě o Evropské unii (článek 5) – princip subsidiarity a princip proporcionality.

- **Princip subsidiarity** - je smluvně zakotveným principem, jenž musí orgány Evropské unie při schvalování legislativních aktů respektovat. Uvedený princip má zajistit, aby rozhodnutí přijímaly ty orgány veřejné správy, které stojí co nejbližší občanovi a zároveň aby tak byla respektována svébytnost členských států Unie. Konkrétně v praxi to znamená, že určitý problém má být řešen na té nejnížší úrovni veřejné správy, která je jej schopna uspokojivě vyřešit, tj. obec, region, stát, a pouze úkoly společné pro všechny státy na úrovni Evropská unie.
- **Princip proporcionality** – při rozhodovací činnosti orgánů Unie by se měla navíc dodržovat tato zásada, tj. že orgány EU nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů uvedených v rámci smluv upravujících aktivity Unie.

### 2.1.1 SYMBOLY EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie používá několik symbolů, z nichž nejznámější je vlajka skládající se z kruhu zlatých hvězd na modrém pozadí (hvězdy symbolizují ideály jednoty, solidarity a souladu mezi evropskými národy, kruh vyjadřuje evropskou jednotu, avšak počet hvězd v něm nemá nic společného s počtem členských států EU).

Dalším symbolem Evropské unie je **hymna**, která v žádném případě nenahrazuje národní hymny, ale spíše oslavuje společné hodnoty. Melodie hymny je převzata z Deváté symfonie Ludwiga van Beethovena, kterou v roce 1823 složil na slova lyrické básně Friedricha Schillera „Óda na radost“ z roku 1785. Hymna symbolizuje nejen Evropskou unii, ale i Evropu v širším smyslu. Báseň „Óda na radost“ představuje Schillerovu idealistickou vizi bratrství všech lidí, kterou sdílel i Beethoven.

Mezi symboly EU řadíme i tzv. **Den Evropy** (9. května) oslavuje mír a jednotu v Evropě. Toto datum je připomenutím historicky významné „Schumanovy deklarace“. Francouzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman během svého projevu v roce 1950 v Paříži navrhl novou formu politické spolupráce v Evropě, která by napříště vyloučila válečný konflikt mezi evropskými národy. Navrhoval vytvoření nadnárodní evropské instituce, která by řídila společnou těžbu uhlí a výrobu oceli. Za necelý rok byla podepsána smlouva, na jejímž základě takový orgán vznikl. Schumanův návrh se považuje za počátek integrace, kterou dnes nazýváme Evropskou unií.

V neposlední řadě musíme zmínit i motto Evropské unie, které zní „**Jednotná v rozmanitosti**“ a jež se začalo užívat v roce 2000. Vyjadřuje společné odhodlání Evropanů, kteří prostřednictvím EU usilují o mír a prosperitu a zároveň hrdost na různorodost národů, které tvoří Evropskou unii, což vede k obohacování různými kulturami, tradicemi a jazyky tohoto kontinentu.

## 2.2 EKONOMICKÝ PROFIL EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie je z mnoha hledisek dosti pestrá směsicí států. Z hlediska jejich velikosti - použijeme-li populační měřítko - je složena ze 7 velkých a 21 malých ekonomik, z hlediska ekonomické rozvinutosti z 12 vyspělých a 16 relativně málo vyspělých zemí, vůči kterým se mj. uplatňují vztahy solidarity a pomoci ostatních členů Unie. Z hlediska státního zřízení je v EU 21 republik a 7 konstitučních monarchií, všechny však ctí demokratické principy vlády a jsou členy Rady Evropy (mezinárodní organizace zaměřující se na dodržování lidských práv a demokratických principů).

Evropská unie má rozlohu cca 4 miliony km<sup>2</sup> a žije v ní 506 milionů obyvatel, což ji staví na třetí místo na světě za Čínu a Indii. Co se týče rozlohy, největší zemí Unie je Francie, nejmenší je Malta. Počet obyvatel Evropy vzrůstá současným působením dvou faktorů: přirozeného růstu (tj. více lidí se rodí, než umírá) a čisté migrace (tj. více osob do EU

přichází, než z ní odchází). V důsledku růstu střední délky života a poklesu porodnosti však obyvatelstvo Evropy stárne.

Ekonomické postavení EU lze v maximální stručnosti charakterizovat velmi obtížně. Spokojme se proto jen s jedním údajem, kterým vymežíme ekonomickou sílu EU – veličinou vyprodukovaného hrubého domácího produktu, který v roce 2012 dosáhl výše skoro 13 bilionu euro. Většina členských států patří k industriálně nejrozvinutějším státům světa, jejichž ekonomická úroveň (měřená nejen přepočtem HDP na 1 obyvatele) patří ve světové ekonomice k nejvyšším.

Z pohledu ekonomické síly patří Evropská unie mezi tzv. tři centra světové ekonomiky (společně s USA a asijským centrem vedeným Japonskem a Čínou) a do značné míry tak ovlivňuje světovou ekonomiku. To se projevuje zejména v oblasti obchodu - ačkoliv v EU žije pouze 7 % světového obyvatelstva, její obchod se zbytkem světa představuje zhruba 20 % světového dovozu a vývozu. Přibližně dvě třetiny veškerého obchodování EU se uskutečňují mezi členskými zeměmi Unie.

Ekonomická síla jednotlivých členských států je velmi rozdílná, vcelku odpovídá rozdílu populačního charakteru. Přibližně dvě třetiny celkového objemu hrubého domácího produktu Unie vyprodukují pouze její čtyři velké členské státy (Německo, Velká Británie, Francie a Itálie). Z tohoto tedy vyplývá, že na zbývajících 24 členských států připadá pouze jedna třetina celkové produkce EU. To potvrzuje výrazné rozdíly mezi jednotlivými státy Unie nejen co do velikosti jejich ekonomik, ale i co do jejich ekonomické síly.

Pokud jde o ekonomickou vyspělost (měřenou hrubým domácím produktem na obyvatele), tak i v tomto směru jsou členské státy EU značně diferencovaným celkem, i když jsou ve své většině (a ve srovnání s celosvětovými měřítky i oprávněně) řazeny mezi ekonomicky nejrozvinutější země. Z hlediska ekonomické vyspělosti měřené uvedeným ukazatelem lze rozdělit země Unie zhruba na tři skupiny:

- nejvyspělejší státy světa – tato skupina čítá 12 států s vysokou ekonomickou úrovní: Lucembursko, Dánsko, Belgie, Rakousko, Německo, Nizozemsko, Itálie, Irsko, Francie, Finsko, Švédsko a Velká Británie;
- skupiny středně vyspělých zemí, která se skládá ze zemí jako Portugalsko, Řecko, Španělsko, které vstoupily do EU v 80. letech, a zemí, jež vstoupily do EU v roce 2004 (Česko, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Slovinsko, Kypr, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Malta),
- skupina nejméně rozvinutých zemí, jež výrazně zaostávají za unijním průměrem – Bulharsko, Rumunsko a Chorvatsko.

Nutno ale podotknout, že existují i značné rozdíly uvnitř států a v podstatě každý členský stát Evropské unie řeší regionální nerovnováhy, které existují napříč regiony. To se projevuje jednak nižší rozvinutostí zaostalých regionů mající dopad na fungování trhu práce – zpravidla je v těchto problémových regionech vyšší míra nezaměstnanosti, navíc má dost často strukturální povahu. S tím jsou spojeny i socio-ekonomické problémy a proto je regionální politika, resp. politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti natolik důležitá i na evropské úrovni (více se jí věnujeme v samostatné kapitole).

## 3 HISTORIE EVROPSKÉ UNIE

### 3.1 POČÁTKY ZÁPADOEVROPSKÉ INTEGRACE

Než přejdeme k samotnému vývoji Evropské unie, je zapotřebí zdůraznit, že Evropská unie a všechny její předchůdci nebyly jedinou integrační snahou na území Evropy. Integrační procesy v Evropě můžeme rozdělit hned z několika pohledů:

- z ekonomického pohledu dělíme integrační snahy na evropském kontinentu na integrace tržních ekonomik (např. Evropské hospodářské společenství, které se později transformovalo do Evropské unie nebo Evropské sdružení volného obchodu) a na integraci centrálně plánovaných ekonomik v podobě Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP);
- z vojenského hlediska vznikly dvě konkurenční vojenské organizace – Severoatlantická aliance s dominantní pozicí USA sdružující kapitalistické státy západní Evropy a Varšavská smlouva, jejímiž členy byly socialistické země střední a východní Evropy pod dominancí Sovětského svazu. Mimoto měla vzniknout mezinárodní organizace supranacionálního charakteru, a to Evropské obranné společenství (viz dále).
- z politického pohledu vznikla v západní Evropě mezinárodní organizace Rada Evropy, jejímž hlavním cílem je dohled nad dodržováním demokratických principů a práv občanů členských zemí.

#### 3.1.1 POVÁLEČNÉ OBDOBÍ

Během druhé světové války byla situace ve většině zemí Evropy podobná – země byly buď přímo pod nadvládou fašistických diktátorů (Itálie, Německo), nebo jimi okupovány. Následky války byl katastrofální – miliony mrtvých obyvatel Evropy a prakticky celé evropské hospodářství bylo v troskách. Zkušenosti s válkou se týkaly hned několika generací, což bylo dáno skutečností, že v poměrně krátké době (130 let) se Německo a Francie ocitly ve válce hned čtyřikrát. Právě tyto okolnosti měly klíčový význam pro další směřování vztahů mezi zeměmi západní Evropy.

Ani po skončení války však nedošlo k zásadnímu obratu k lepším životním podmínkám obyvatel. Ekonomická a humanitární situace v Evropě byla v letech 1945-47 špatná, zejména v Německu, jež po americkém a ruském bombardování leželo doslova v troskách. Navíc, zima v roce 1946/47 byla oproti průměru neobvykle krutá a měla vliv i na produkci potravin, která byla nízká. Tyto faktory pak měly za následek to, že obyvatelstvo ve většině evropských států bylo závislé na humanitární pomoci a poskytování potravin na příděl až do poloviny 50. let.

„Jak se může Evropa vyhnout další válce?“ – tak zněla elementární otázka tehdejšího politického myšlení nejen v západní, ale i východní Evropě. Jednotlivé proudy myšlení lze shrnout do tří skupin:

- označení „viníka“ a jeho potrestání (stejně jako tomu bylo po 1. světové válce) – např. ministr financí USA Henry Morgenthau v roce 1944 navrhoval likvidaci německého průmyslu a přeměnu ekonomické struktury Německa z převážně průmyslové na zemědělskou, čímž by se eliminovala jeho ekonomická síla. Zkušenosti předchozího poválečného řešení však ukázaly, že válečné reparace a územní zisky vedou k rivalitě mezi národy a není tak zajištěno neopakování válečných tragédií.

- marxismus-leninismus tvoří druhý přístup, který je založen na kritice kapitalismu jakožto hlavního viníka všeho špatného, co se ve světě děje, včetně obou světových válek. V podstatě vychází z úvah Karla Marxe, jenž se domníval, že kapitalismus je pouze vývojovým stupněm, který zanikne a bude nahrazen lepším systémem, komunismem.
- třetí skupina viděla příčinu válečných tragédií v Evropě v destruktivním nacionalismu, jenž bude zapotřebí co nejvíce „obrousit“. Jako nástroj tohoto obrousování nabídli těsnější integraci všech evropských národů.

Na základě historických souvislostí je obecně známým faktem, že se prosadily poslední dva jmenované přístupy. Zatímco prvně uvedený je spojován s regionem střední a východní Evropy pod dominancí Sovětského svazu, posledně jmenovaný přístup byl charakteristický pro západní Evropu, pro níž byl druhý přístup neakceptovatelný a dokonce působil jako spojovací článek zejména ve vojenské integraci.

Poválečný vývoj v Evropě byl signifikantně ovlivněn taktéž rivalitou mezi Spojenými státy a Sovětským svazem – obě velmoci si rozdělily Evropu ještě během druhé světové války na své sféry vlivu, ve kterých se snažily prosazovat své zájmy a svou vůdčí úlohu.

Bezprostředně po ukončení války však bylo k integračním snahám daleko, neboť státy se potýkaly s problémy obnovování státní správy a fungování ekonomiky, anebo byly navíc ještě pod správou spojeneckých vojsk a Sovětského svazu (Německo a Rakousko). Zatímco západoevropské země řešily celou řadu problémů spojených s kritickou situací v oblasti zabezpečení základních životních potřeb pro své občany, ve východní Evropě se události vyvíjely mnohem rychleji. Sovětský svaz tlačil na ideologicky spřízněné politické strany v těchto zemích, tedy komunistické, aby převzaly moc, čímž by je definitivně dostal do své sféry vlivu. Některé státy dokonce obsadil a zařadil do systému svazových republik (Estonsko, Litva a Lotyšsko). Komunistické strany sílily nejen v těchto zemích, ale i v zemích západní Evropy (zejména v Itálii a Francii) či v Jugoslávii nebo Řecku. Tato skutečnost vyvolala především u Spojených států obavu v podobě dalšího možného rozšiřování komunismu v Evropě. Tím, že Spojené státy a Velká Británie kategoricky odmítaly sovětskou vizi světa, byl další osud Evropy v podstatě předurčen v tzv. „studenu válku“.

Již v roce 1947 došli Američané a Britové k závěru, že ekonomicky silné Německo bude základním stavebním kamenem pro zachování demokracie v západní Evropě, a proto nejprve spojili své zóny v tzv. Bizonii (v roce 1948 se přidala i francouzská zóna a vznikla tzv. Trizonia). Tento krok vyvolal reakci Sovětského svazu, jenž se snažil nejprve o ztížení cestování a následně i obchodu mezi Berlínem a Trizonií, což vyvrcholilo až v blokádu, překonanou pomocí známého leteckého mostu.

V květnu roku 1949 vznikla na území pod okupační správou Francie, Británie a USA Spolková republika Německo a tento okamžik výrazně ovlivnil poválečné dějiny. K postupnému prosazování západoevropské integrace přispělo několik aspektů:

- Francouzi spatřovali v integraci s Německem šanci určité protiváhy vůči tehdy dominantnímu vlivu Británie a USA.
- Británie a USA v souladu s Trumanovou doktrínou vkládaly do západoevropské integrace naděje budoucí nejlepší možné obrany proti rozpínání komunismu.
- Samotné Německo vidělo v integraci příležitost zbavit se „nálepky“ válečného agresora.
- Demokratické strany v Itálii viděly v integraci příležitost ideologické protiváhy vůči komunistickým stranám, jež měly v poválečné Itálii silný vliv a definitivně tak uzavřít nepřilíš slavnou kapitolu fašistického režimu.

Pro další rozvíjení hospodářské a politické spolupráce v Evropě byl klíčový Marshallův plán a vznik Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci (Organization for European Economic Cooperation, OEEC).

Marshallův plán vznikl jako reakce na neutěšenou ekonomickou situaci v Evropě a silící hrozbu převzetí moci komunisty nejen ve východní Evropě. Tehdejší americký ministr zahraničí George Marshall v červnu roku 1947 nabídl všem evropským zemím finanční pomoc, připojí-li se k jeho plánu poválečné obnovy. Tento krok je zdůvodňován strategickým zájmem Spojených států mít v Evropě raději spolehlivé partnery, kteří mezi sebou spolupracují než těžko předvídatelné soupeře. Pro přijetí do programu byly stanoveny dvě podmínky:

- účastnické země se musely připravit na společný program obnovy
- účastnické země musely souhlasit s výší celkové vyčleněné finanční pomoci a jejich individuálního podílu na tomto balíku.

V podstatě můžeme označit tyto podmínky jako signál evropským zemím, že je zapotřebí se v určité formě integrovat, pokud chtějí získat pomoc Spojených států. V roce 1947 byla za tímto účelem svolána konference v Paříži, jejímž hlavním bodem byla diskuse ohledně podpisu programu společné obnovy. Důležitým okamžikem bylo založení Komise pro evropskou hospodářskou spolupráci (Committee of European Economic Cooperation, CEEC), jíž bylo určeno navrhnout zásady programu obnovy. Marshallův plán byl schválen vládou Spojených států v dubnu roku 1948. Během trvání programu měly Spojené státy poskytnout 15 miliard dolarů (z toho největšími příjemci pomoci byli Británie s 23 %, Francie s 20 % a západní zóna okupovaného Německa s 10 %). Předmětem následné diskuse se stala otázka založení stálé organizace, jež by měla za úkol podporovat vzájemné spolupráce mezi participujícími zeměmi. V této souvislosti byly patrné dva názorové proudy – (i) britský přístup, který zdůrazňoval vznik organizace, jež bude mít pravomoci právě takové, jež jsou zapotřebí k naplnění amerických podmínek spolupráce (tzv. minimalistická verze), kdežto (ii) francouzský přístup zdůrazňoval potřebu širších pravomocí. Nakonec zvítězil na základě dozvuků britského vítězství ve 2. světové válce, kdy Británie patřila mezi mocnosti vyjednávající budoucí světový mír na Jaltské konferenci a tehdejší koloniální velmoc s velkým světovým vlivem, minimalistický přístup. Vznikla tak Organizace pro evropskou hospodářskou spolupráci. Již při vzniku této organizace se ale projevila odvěká rivalita mezi Británií a Skandinávskými zeměmi na straně jedné a Francií s ostatními zeměmi kontinentální Evropy na straně druhé. V dalším vývoji západoevropské integrace měla tato okolnost fundamentální význam – zapříčinila rozdělení integračních snah do dvou směrů. První směr představovalo Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii, jež společně reprezentovaly supranacionální přístup, kdežto konkurenční Evropské sdružení volného obchodu představovalo funkcionální pojetí integrace.

### **3.1.2 EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI**

Ještě v době okupačních zón v západním Německu vznikl v roce 1949 Mezinárodní úřad pro rúrskou oblast (International Ruhr Authority), jehož hlavním cílem bylo kontrolovat produkci a distribuci uhlí, koksu a oceli v této oblasti tak, aby byl německý těžký průmysl pod řádnou kontrolou. Poměrně brzy se německá ekonomika a zejména průmysl začaly opět stavět na nohy a v důsledku toho se začalo Německo domáhat i větší nezávislosti. To samozřejmě vyvolalo obavy u Spojenců, kteří museli čelit dvěma výzvám - na jedné straně jak usměrnit rozvoj silného německého průmyslu, který by mohl vytvořit odolný a silný štít proti případnému nenadálému útoku ze strany východního bloku a na druhé straně zde existovalo



riziko, že ekonomicky silné Německo může destabilizovat úsilí o mír a bezpečnost v západní Evropě.

Řešení těchto dvou konfliktních výzev spočívalo v tzv. Schumanově deklaraci, jejímž obsahem bylo vytvoření organizace dohlížející a koordinující uhelný a ocelářský průmysl. Nápad vycházel z tehdejší zprávy Ekonomické komise pro Evropu Organizace spojených národů. Ta upozorňovala na to, že národní investiční plány v sektoru těžby a uhlí jsou vyšší, než kolik by odpovídaly poptávce, což by mohlo v konečném důsledku vyústit v nadprodukcii. Jean Monnet, tehdejší vyšší úředník francouzské vlády v oblasti plánování, využil tuto zprávu jako podklad pro svůj návrh. V učebnicích evropské integrace jsou za otce zakladatele považováni právě Jean Monnet společně s Robertem Schumanem. Jean Monnet je pak označován za „mozek“ celého návrhu a Robert Schuman je praktickým realizátorem těchto snah – jako tehdejší francouzský ministr zahraničních věcí převzal za tento návrh politickou odpovědnost.

Schumanova deklarace byla podepsána 9.5.1950 (proto se právě tohoto dne každého roku slaví tzv. Den Evropy). Na hlubší integraci bylo v této době, tedy 5 let po skončení války, zatím příliš brzy a jak Monnet, tak Schuman byli v této otázce realisté. Proto se integrace zaměřila jen na jeden sektor ekonomiky – těžbu uhlí a výrobu oceli. Přijít na to, proč tomu tak tehdy bylo, není po krátké úvaze příliš těžké – jak uvádí Jones (2001), tento sektor byl klíčový pro zbrojařský průmysl a tím, že se bude integrovat, navíc že vzniklou společné, nadnárodní orgány, bude sice válka mezi Francií a Německem teoreticky možná, ale v praxi materiálně téměř neproveditelná. Jednalo se o integraci sektorového typu, jež kombinovala prvky mezivládní a nadstátní formy integrace. Vznik Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) je třeba vidět ve dvou rovinách – národní a širší, evropské. Každá ze šesti zakládajících zemí spatřovala v integraci možnost prosazení svých národních zájmů:

- Francie se obávala, že bez této integrace nebude schopna konkurovat německé výrobě;
- integrace umožňovala Francii hrát i dominantní roli v evropském integračním procesu;
- spolkový kancléř Německa Konrád Adenauer viděl v této integraci šanci k opětovnému respektování Německa jako mírutvorné a bezpečné země a z čistě ekonomického hlediska společný trh představoval velkou příležitost pro německé ocelářské výrobky;
- země Beneluxu zase uvítaly integraci jako účinnější páku pro rozvoj hospodářských politik v tomto sektoru, jež by bez ní nenastaly.

Samotný podpis smlouvy o založení ESUO, tzv. Pařížské smlouvy se uskutečnil v dubnu roku 1951 a Smlouva vešla v platnost o rok později, přičemž doba její platnosti byla omezena 50. lety, tj. její platnost vypršela v roce 2002, závazky z ní plynoucí však byly převedeny pod Evropské společenství.

Bylo tak vytvořeno Společenství, nadané mezinárodně právní subjektivitou s autonomně fungujícími institucemi a orgány, na které zakládající členské státy přenesly část svých suverénních práv, čímž vzniklo právo Společenství, kdy akty přijaté orgány Společenství v souladu se Smlouvou o ESUO nabývají platnost na celém území účastnických zemí a zavazují k jejich plnění všechny příslušné hospodářské subjekty.

Zkušenosti s fungováním ESUO byly následovné:

- Podařilo se vybudovat společný trh s uhlím a ocelí, což umožnilo rozvoj obchodu, snížení výrobních nákladů a dosažení cenové stability.
- Nepodařilo se vybudovat společnou energetickou politiku, ani jednotný energetický trh.
- V ocelářském a uhelném průmyslu se vliv Montánní unie projevil v celkovém růstu výroby a rozvoji investic.

- Bez existence unie by měly uhelná krize i stagnace v ocelářském průmyslu v druhé polovině padesátých let mnohem větší dopady na hospodářství jednotlivých členských zemí, nemluvě o značných dopadech sociálních.
- Nepodařilo se vybudovat účinný mechanismus zavádějící cla a kvóty proti zahraničnímu dumpingu či stanovující minimální ceny v době krize trhu.
- Velká očekávání ze stran členských států, převažování národních zájmů nad nadnárodními zájmy prezentované Montánní unií.
- Podstatného úspěchu dosáhla Montánní unie v sociální oblasti (rekvalifikační programy, zlepšení bezpečnosti práce a pracovní podmínky dělníků v těžebním a ocelářském průmyslu).

Montánní unii se nepodařilo zcela přesvědčit evropskou veřejnost o výhodách nadnárodní organizace, nepřesvědčila zájmové skupiny v uhelném a ocelářském průmyslu, nepodařilo se jí také vytvořit jednoznačnou a fungující autoritu nad národními vládami a parlamenty. Zkušenost s činností Montánní unie byla využita při vypracovávání koncepce Evropského hospodářského společenství.

### 3.1.3 EVROPSKÉ OBRANNÉ SPOLEČENSTVÍ

Ve stejné době kdy vzniklo ESUO, probíhala i Korejská válka, jež zvyšovala obavy z možného rozšíření konfliktu mezi oběma angažovanými nepřátelskými stranami, tj. komunistickým a kapitalistickým blokem. V implikaci na politický vývoj v tehdejší Evropě to znamenalo možnost eskalace konfliktu i na evropském kontinentu. USA proto tlačily na své spojence, aby zvýšili obranné úsilí, které mělo posílit opětovné vyzbrojení Západního Německa. Jestliže tyto požadavky přišly jen 5 let po skončení války, bylo jejich logickým vyústěním odpor západoevropských zemí. Proto francouzský ministerský předseda René Pleven předstoupil v říjnu roku 1950 s plánem vytvoření Evropského obranného společenství, EOS (European Defence Community, EDC). EOS mělo integrovat vojenské síly všech členských zemí NATO, včetně Západního Německa a ministra obrany některé západoevropské země mělo zmocňovat velením nad těmito složkami. Smlouva o založení EOS byla podepsána v květnu 1952, avšak neprošla ratifikačním procesem ve francouzském parlamentu. Celý projekt ztroskotal zejména na těchto důvodech:

- členské státy měly uplatňovat společnou obrannou politiku, ale ta nebyla doprovázena společnou zahraniční politikou;
- Francie v této době soustředila velké množství svých vojenských jednotek do oblasti Indočíny, kde usilovala o udržení svých koloniálních území. Za těchto okolností by se společná evropská armáda skládala z převážně německých vojáků, což bylo v té době pro Francii nepřijatelné.

Další snahou v západoevropské politické spolupráci byla diskuze ohledně založení Evropského politického společenství, EPS (European Political Community, EPC). Cílem bylo zaplnit mezeru v politické oblasti, jež jaksi v rámci ESUO chyběla. Konečná podoba smlouvy byla vyjednána v roce 1953. Podobně jako tomu bylo u EOS, i v tomto případě tyto snahy „potopil“ francouzský parlament (přitom ve čtyřech parlamentech již byla smlouva ratifikována), který ji odmítl ratifikovat. Mezi důvody odmítnutí patřily supranacionální povaha integrace, znovuvyzbrojení Západního Německa a absence Británie.

Jedinou formou vojenské integrace tak představovala málo významná Západní unie. Signatáři této obranné aliance byly Velká Británie, Francie a země Beneluxu. Pakt zavazoval členy ke spolupráci ve sféře sociální, ekonomické, kulturní a především vojenské. Jelikož však byly obavy z Německa rychle zastíněny nebezpečím expanze komunismu, došlo o rok později k zahájení jednání o vytvoření velké aliance s účastí USA. Bruselský pakt byl brzy po

svém založení rozšířen o Itálii a západní Německo a transformován v Západoevropskou unii (ZEU – 1954). V důsledku zostření rozporů mezi členy Západoevropské unie a růstem významu jiných organizací západoevropské integrace, zejména EHS, činnost Západoevropské unie na přelomu 60.-70. let zeslábla a stala se pouze formální. Obranu západní Evropy plně převzalo NATO, které svou teritoriální strukturou členských zemí patří mezi mezikontinentální integrace, navíc pod dominantní pozicí Spojených států. V této souvislosti je zapotřebí zmínit vstup Západního Německa do NATO v roce 1955, jenž vyvolal odvetnou reakci východního bloku – vznik Varšavské smlouvy jakožto vojenské protiváhy NATO.

### 3.1.4 EVROPSKÉ HOSPODÁŘSKÉ SPOLEČENSTVÍ

Z dosavadních západoevropských integračních snah bylo zřejmé, že integrace v politické rovině je reálná pouze v dlouhém časovém období. Ač sektor těžby uhlí a výroby byl rozhodujícím segmentem zbrojařského průmyslu a jeho integrace výrazně snížila hrozbu opakování války, přeci jen bylo zapotřebí hledat další oblasti, ve kterých by se mohly členské státy dále integrovat. Po neúspěších s politickou či vojenskou integrací zbývala už jen ekonomická oblast, jež byla z krátkodobého či střednědobého hlediska reálně integrovatelná. K prohloubení integrace v této oblasti přispěly mimo jiné i zkušenost zemí Beneluxu, jehož členské země navrhly svým partnerům z ESUO rozšíření integrace na oblasti úzce spojených s těžbou uhlí a výrobou oceli – dopravu a energii. Ministři zahraničních věcí členských zemí ESUO se sešli k projednání tohoto návrhu na konferenci v italské Mesině (červen 1955). K jednacímu stolu byla přizvána i Británie, která ale záhy opustila diskuzi z důvodu rozdílnému přístupu k pojetí integrace. Během jednání se vyrojila celá řada problémů:

- Francie se obávala dopadů otevření svého trhu na domácí zpracovatelský průmysl (německý průmysl byl konkurenceschopnější);
- nejednotné pojetí celní politiky (Francie silně protekcionistická země, zatímco např. Nizozemí tradiční země nakloněná volnému obchodu);
- problematika kolonií – v této době patřila většina zúčastněných zemí mezi významné koloniální země, se kterými udržovaly specifické politické a obchodní vztahy, což by ekonomická integrace výrazně narušila;
- sektor atomové energie – snaha Francie omezit vliv USA, od počátku bylo zřejmé, že atomová energie bude oblastí sektorové integrace, což bylo dáno obavou, že tradiční surovinové zdroje jako je např. černé uhlí budou v budoucnu vyčerpány.

Jednání vyvrcholila podpisem dvou smluv v roce 1957 nesoucí přídomek Římské smlouvy – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, EHS (European Economic Community, EEC) a Evropského společenství pro atomovou energii (European Atomic Energy Community, EURATOM). Smlouvy byly poměrně rychle ratifikovány národními parlamenty a vešly v platnost v roce 1958.

Obsahová náplň Smlouvy o vytvoření EHS předpokládala vznik celní unie (do roku 1970), se souběžným uvolňováním pohybu výrobních faktorů mezi členskými zeměmi, které se označuje v ekonomické terminologii jako společný trh. Současně vznikly i společné politiky, jejichž realizaci přenesly členské země na společné orgány buďto mezivládního charakteru (Rada ministrů), nebo supranacionálního charakteru (Komise). Kromě těchto institucí vznikla i celá řada dalších, jako je Evropská investiční banka, Evropský sociální fond apod. V mnoha oblastech si členské státy ponechaly buď úplnou suverenitu, anebo v rámci integrace docházelo pouze ke koordinaci jednotlivých národních přístupů k dané problematice.

Smlouva o vytvoření Evropského hospodářského společenství (EHS) byla uzavřena na neomezenou dobu. Obsahuje 248 článků a 15 příloh (seznamy, protokoly aj.). Je

nejvýznamnější integrační smlouvou uzavřenou v západní Evropě. Základní cíle Evropského hospodářského společenství (EHS) vytyčené v Římské smlouvě, mají všeobecný charakter. Obsahovaly zejména:

- rozhodnutí položit základy stále užšího spojení mezi evropskými národy,
- zabezpečit společnou akcí hospodářský a sociální pokrok svých zemí odstraněním překážek, které rozdělují Evropu,
- neustálé zlepšování životních a pracovních podmínek svých národů,
- zajistit harmonický vývoj zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými oblastmi a odstraněním zaostávání oblastí s horšími podmínkami,
- odstranění existujících překážek, které vyžadují sladěné akce zaměřené k zajištění trvalého rozvoje, vyrovnaného obchodu a čestné soutěže a další.

Pokud se zaměříme na ekonomické aspekty Evropského hospodářského společenství, potom mezi nejdůležitější opatření lze řadit:

- odstranění celních poplatků a kvantitativních omezení při dovozu a vývozu mezi členskými státy,
- zavedení společného celního sazebníku a společné obchodní politiky vůči třetím státům,
- zrušení překážek volného pohybu osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy,
- zavedení společné politiky v oblasti zemědělství, dopravy a zahraničního obchodu,
- zavedení systému, který zaručí, že na společném trhu nebude narušována soutěž,
- koordinování hospodářské politiky členských států a udržování rovnováhy jejich platebních bilancí,
- sbližování vnitrostátních právních řádů nutné pro fungování společného trhu,
- vytvoření Evropského sociálního fondu, vytvoření Evropské investiční banky,
- přidružení zámořských zemí a řízení s cílem zvýšit výměnu zboží s nimi a vyvíjet společné úsilí k jejich hospodářskému rozvoji.

Z pohledu teorie ekonomické integrace bylo EHS založeno na celní unii pokrývající veškerý obchod členských států. K zajištění svobodné a rovné konkurence v rámci Společenství se zaváděla společná pravidla a politika týkající se kartelů a monopolů, dumpingu, státních subvencí, daňové politiky a přizpůsobení legislativy jednotlivých členských států. V oblasti ekonomické politiky se členské země zavázaly harmonizovat svou obecnou hospodářskou, měnovou a zahraničně obchodní politiku.

Smlouva o EHS také odrážela kompromisy vyplynulé z přirozeně nekonzistentních zájmů členských států. Francie si v obavách z nedostatečné konkurenceschopnosti vlastní ekonomiky vynutila možnost ponechat po omezenou dobu ochranná opatření, pokud hrozila újma určitému odvětví, příp. celému národnímu hospodářství. Oblastí rozporů byl i harmonogram ustavení celní unie a konečná úroveň společného celního tarifu pro jednotlivé druhy zboží; na jednom pólu stála Francie se svou silně ochrannou politikou, na druhém pak Nizozemí s tradičně liberální politikou volného obchodu. Zemědělství bylo zahrnuto do společného trhu a bylo rozhodnuto o vypracování společné zemědělské politiky. Rozdíly mezi národními systémy podpory zemědělské výroby však byly tak velké, že rozhodnutí o konkrétních nástrojích této politiky bylo odloženo na pozdější dobu. Přečodné období, během něhož měla být přijata veškerá opatření nutná k ustavení společného trhu, bylo stanoveno na dvanáct let.

Orgány EHS byly modelovány dle vzoru ESUO a měly obdobnou strukturu jako orgány Euratomu. Vznikla Rada ministrů a Komise, přičemž Shromáždění a Soudní dvůr byly společné pro všechna tři společenství.

### 3.1.5 EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ PRO ATOMOVOU ENERGIÍ

Sektorová integrace v podobě Evropského společenství pro atomovou energii (ESAE, EURATOM) byla vytvořena členskými státy ESUO, resp. EHS tzv. druhou Římskou smlouvou. Smlouva o vytvoření Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) byla uzavřena na neomezenou dobu. Obsahuje 225 článků, přílohu o prvním pětiletém výzkumném programu Společenství a tři seznamy nukleárních a ostatních materiálů a výrobků. Smlouva si kladla za cíl přispět vytvořením potřebných podmínek k rychlému vybudování společného trhu v oblasti nukleární energie a rozvoji jaderného průmyslu, ke zvýšení životní úrovně v členských státech a k rozšíření obchodu s ostatními zeměmi.

Integrace měla podněcovat výzkum mírového využití nukleární energie, pomoci překonat náskok USA, Británie a SSSR. Euratom zahrnoval koordinaci výzkumu atomové energie; podporu výstavby atomových elektráren; stanovení jednotných norem pro ochranu zdraví obyvatelstva a pracovníků; péči o zásobování všech uživatelů ve Společenství rudami a jadernými palivy; podporu volného toku informací a volného pohybu pracovníků; vytvoření společného trhu materiálů a zvláštních zařízení; kontrolu využívání nukleárních materiálů pouze k mírovým účelům; navazování styků s třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi za účelem pokroku v mírovém využívání atomové energie. Kontrola Euratomu nezahrnuje nukleární materiály určené pro vojenské účely. V prvním desetiletí se tyto záměry realizovaly na základě dvou pětiletých plánů, později prostřednictvím jednoletých programů.

Podobně jako v případě EHS, Euratom disponoval vlastní Komisí a Radou ministrů, mimoto ještě sdílel Shromáždění a Soudní dvůr s ostatními organizacemi (ESUO a EHS).

## 3.2 VÝVOJ V 60. A 70. LETECH

Vytvořením tří integračních seskupení týmiž členskými státy vznikl stav, kdy se integrační aktivity těchto států řídily třemi různými smlouvami (a tedy i rozdílnými pravidly, předpisy, směrnicemi atd.). Navíc v jejich čele stály orgány, které zčásti byly autonomní, zčásti společné pro všechna tři seskupení. Tento stav podvazoval operativnost řízení celého integračního procesu a snižoval efektivitu rozhodování, nehledě na neúměrně vysoké finanční náklady na provoz paralelně působících institucí a orgánů.

Zásadního (i když neúplného) řešení v tomto směru bylo dosaženo podepsáním tzv. **Slučovací smlouvy**, tj. Smlouvy o ustavení jednotné Rady a jednotné Komise evropských společenství, z 8. 4. 1965, která vstoupila v platnost 1. 7. 1967. Podstatou této smlouvy je zjednodušení rozhodovacího procesu, kdy zaniká Vysoký úřad ESUO a jednotlivé Komise se slučující do jedné Komise a to samé se týkalo i Rad ministrů. Shromáždění a Soudní dvůr byly společné již od vzniku EHS a Euratomu. Současně je od té doby je pro všechny tři integrační organizace používáno společné označení „Evropská společenství“ (ES), které vytvořilo základy pro pozdější vznik Evropské unie. Nutno však podotknout, že platnost všech tří zakládajících smluv však byla zachována (jejich smlouvy sjednoceny nebyly).

Dalším tématem, které formovalo vztahy uvnitř EHS v 60. letech, byla otázka rozšíření. Británie se v roce 1961 pokusila oživit myšlenku evropské oblasti volného obchodu - tentokrát mezi EHS a ESVO. Opět se však setkala s odmítnutím ze strany Komise. Britská vláda se proto rozhodla požádat o členství v EHS. Vedly ji k tomu zejména politické důvody, neboť EHS bylo stále více vnímáno jako základ nové politické entity, zatímco Británie ztrácela schopnost provozovat samostatnou zahraniční politiku. USA, nejbližší spojenec, též dávaly najevo, že by přivítaly, kdyby Británie vstoupila do EHS.

Jednání o přistoupení byla zahájena v říjnu 1961. Trvalo ale více než jedenáct let, než se Británie stala členem EHS. Rozhodující přitom bylo, zda vpustit do EHS dalšího silného člena, který by narušil stávající rozložení sil. Státy Beneluxu a Itálie jednoznačně podporovaly rozšíření EHS, neboť znamenalo zmírnění dominantního vlivu Francie, která měla možnost politickými prostředky ovlivňovat jednání Německa dosud oslabeného řadou mezinárodně právních a politických omezení. Velká Británie ani další státy do EHS v 60. letech vpuštěny nebyly. Francouzské veto přistoupení Británie zaznělo počátkem roku 1963 a znovu pak na podzim 1967. Až odchod prezidenta de Gaulla otevřel cestu rozšíření. Británie, Dánsko a Irsko se staly členy EHS v roce 1973 a došla tak k **prvnímu rozšíření** (členskou zemí se mělo stát i Norsko, ale občané v referendu vstup své země do Evropských společenství zamítli).

Mezi hlavní třecí plochy uvnitř Společenství patřily zejména postoj Francie k otázce rozšíření o Velkou Británii a způsob financování společné zemědělské politiky. Bylo třeba rozhodnout, zda princip vytváření společného zemědělského fondu z dovozních přírůžek zůstane trvalým zdrojem rozpočtu. V rozhodování o zdrojích, které byly generovány fungováním společné politiky, pak měl mít podle mínění Komise podporované většinou členských vlád větší váhu Evropský parlament. Francie však odmítla podpořit návrh, který by posiloval pravomoci institucí EHS. Ostatní členové nebyli ochotni se s takovým postupem smířit. Navíc mělo dojít u řady oblastí ke změně hlasování v Radě ministrů z jednomyslného způsobu na způsob kvalifikované většiny. Francie v červenci 1965 oznámila, že se její zástupci nadále nebudou účastnit prací v orgánech Rady a vrátí se pouze za podmínky, že pravomoci institucí EHS nebudou posilovány a Rada ministrů bude nadále rozhodovat jednomyslně (tzv. politika „prázdného křesla“). Zbýlých pět států tyto požadavky odmítlo. Trvalo půl roku, než se podařilo spor ukončit tzv. **lucemburským kompromisem**, dohodou uzavřenou v lednu 1966, která vycházela vstříc francouzským požadavkům. Rozhodnutí o financování společné zemědělské politiky bylo odloženo. Komise měla nadále návrhy, o nichž Rada rozhodovala většinovým hlasováním, předložit nejprve členským vládám a snažit se vyjít vstříc jejich připomínkám. Každý člen Rady pak měl právo odmítnout většinové hlasování v případě, kdy považuje projednávanou předlohu za významnou pro životní zájmy své země. O věci se pak muselo rozhodovat **jednomyslně**. To zcela jednoznačně zpomalilo dynamiku integračního procesu a oslabení tzv. nadnárodního principu rozhodování s přímým dopadem na Komisi, která je jakýmsi zosobněním tohoto způsobu integrace.

Počátek 70. let je spjat s oslabením role Francie ve Společenství (v roce 1969 dokonce rezignoval její prezident de Gaulle) a naopak posílení role Německa, které se stalo nejsilnější ekonomikou Společenství rozšířeného o Velkou Británii, Dánsko a Irsko v roce 1973.

Wernerova zpráva z roku 1970 dokonce navrhovala vytvoření oblasti se společnou měnou, čili měnovou unií, a to do konce roku 1980. Vzhledem k vývoji světové ekonomiky však nakonec nebyl tento plán naplněn. Země Společenství, ale i ostatní země světové ekonomiky, museli čelit hned několika ropným šokům, rozpadu Bretonwoodského měnového systému, což mělo svůj dopad i na vnitřní ekonomickou stabilitu členských zemích Společenství. Ty se po většinu 70. let musely potýkat s vysokou mírou inflace a vysokou mírou nezaměstnanosti. Navíc se začaly projevovat ztráta konkurenceschopnosti a strukturální problémy, jež měly regionální charakter. Místo dalšího prohlubování integračního procesu se museli politici věnovat hospodářské stabilizaci jejich zemí, a proto hovoříme o této etapě jako o tzv. „**euroskleróze**“.

I přes výše uvedené problémy však došlo k jistému posunu v dílčích oblastech. Kromě již zmíněného prvního rozšíření se v roce 1974 formalizovala (zatím bez patřičného institucionálního uchopení v zakládacích smlouvách) Evropská rada jakožto fórum, na kterém se setkávají nejvyšší političtí představitelé členských zemí Společenství (dle typu demokratického zřízení premiéři nebo prezidenti). Rovněž se začalo uvažovat o přechodu

z nepřímé volby poslanců Evropského parlamentu na přímou formu, tak jak ji známe v současnosti, což se poprvé uskutečnilo v roce 1979. Z ambiciózního plánu vytvoření měnové unie se nakonec realizovala pouze jeho jedna část, a to Evropský měnový systém, který sehrál svoji důležitou roli při stabilizaci měnových kurzů členských zemí.

### 3.3 VÝVOJ V 80. LETECH

Zbrzdění dynamiky integračního procesu vyplývalo do velké míry z hospodářských obtíží, se kterými se potýkaly všechny členské státy. Vážnějším problémem však bylo, že chyběla shoda o charakteru vývoje vzájemného vztahu mezi principem nadnárodním (nestátním) a mezistátním, na němž bylo společenství budováno. Proto se Společenství spíše zaměřilo na rozšiřování o další země. V roce 1981 proběhlo již druhé rozšíření, kdy přistupuje Řecko. Třetí vlna rozšíření proběhla v roce 1986 vstupem Španělska a Portugalska.

Vlastní integrační proces ochromen stálým narůstáním nacionalismu a obnovováním protekcionistických praktik, mnoha kolizemi a rozpory mezi členskými státy, které vedly i ke vzniku několika krizí. To stále výrazněji signalizovalo nutnost přejít od procesu rozšiřování integrace opět k jejímu prohlubování, a to zásadním způsobem. V červnu 1985 Rada schvaluje dokument „*Bílá kniha. Opatření k uskutečnění vnitřního trhu EHS*“, který zpracovala Komise pro Evropskou radu. Tento dokument představuje komplexní program, jehož náplň vedla Společenství k zásadnímu prohloubení dosavadního integračního procesu, k vytváření skutečného *jednotného vnitřního trhu*, tj. trhu bez vnitřních hranic, který podle přijatého harmonogramu měl být - alespoň v zásadě - dovršen do konce roku 1992.

Byť již v zakládací smlouvě bylo uvedeno, že bude vytvořen společný trh, v praxi členské země využívaly celé řady nástrojů, kterými mohly efektivně zabraňovat volnému pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. Jednalo se nejrůznější formy bariér, mezi které patřily zejména *věcné, technické či daňové překážky*.

Jako *věcné* (či fyzické) *překážky* byly označeny všechny překážky, se kterými se setkávají hospodářské subjekty či občané na hranicích jednotlivých států. Jsou to různé vstupní či výstupní kontroly, prohlídky, předkládání pasů a další požadavky, které je zatěžují různými hraničními formalitami, poplatky a časovým prodloužením, které zvyšují náklady států i podnikatelů.

Obtížnost likvidace tzv. *technických překážek* však je daleko vyšší. Tyto překážky spočívají především v rozdílnostech norem – technických, zdravotních, hygienických, bezpečnostních, ekologických. Národní normy a předpisy se často stávají nástrojem pro ochranu vlastních producentů na domácím trhu a narušují tak průběh soutěže. Jejich odstranění není dnes ještě možné cestou úplného sjednocení národních normativů. Proto byla přijata koncepce, podle které se uznává, že cíle národních zákonodárství jsou v zásadě rovnocenné a je proto třeba dosáhnout vzájemného uznávání národních norem a úprav (aniž by se tím ovšem ES zříkala vypracování společných "evropských norem"). Řešení stejného typu bylo nalezeno i pro umožnění volného pohybu osob, které hodlají v jiné členské zemi vykonávat určitá povolání. Dříve uplatňovaná omezení, která vyplývají z jistých nerovnocenností pracovní výchovy a nesrovnatelností závěrečných vysvědčení a diplomů, se nyní dají překlenout vzájemným uznáváním kvalifikací a vzdělání. Některé výjimky zůstávají, kdy se státům ponechává v určitých oborech možnost přezkoumat kvalifikační úroveň žadatele z jiného členského státu, například v lékařství apod.

Odstranění *fiskálních překážek*, které bránilo vytváření jednotného vnitřního trhu spočívalo v odstraňování "daňových hranic" mezi členskými státy, které jsou dány velmi rozdílnými mírami zdanění, zejména u nepřímých daní (DPH a spotřební daně). Tyto difference se mj. promítají do spotřebitelských cen a mění tak konkurenční podmínky na jednotlivých národních trzích. Bílá kniha předpokládala, že členské státy odstraní překážky

všeho druhu, zharmonizují pravidla, sjednotí právní předpisy a daňové struktury, rozšíří spolupráci v monetární oblasti a učiní potřebná podpůrná opatření k dosažení spolupráce evropských podniků.

Právní kodifikace programu Bílé knihy byla provedena teprve přijetím **Jednotným evropským aktem (JEA)**, který byl podepsán 17. 2. 1986 v Lucembursku, a pak definitivně 28. 2. 1986 v Haagu, a který vstoupil, po ratifikaci všemi členskými státy ES, v platnost 1. 7. 1987. Jedná se o první velkou revizi původních zakládacích smluv. JEA spojoval řešení dvou zásadních problémů, před nimiž ES stála - členské státy se zavázaly do počátku roku 1993 odstranit zbývající překážky, které dosud bránily volnému pohybu zboží, kapitálu a osob mezi členy společenství, a o konkrétních rozhodnutích měla Rada ministrů rozhodovat na základě kvalifikované většiny. JEA posílil legislativní pravomoci EP zavedením **procedury spolupráce**, která nutila Radu k větším ohledům na stanovisko EP, a **procedurou souhlasu** v oblasti schvalování mezinárodních smluv. JEA otevíral cestu pro budoucí smlouvu o Evropské unii.

K dosažení žádoucího stavu však stále něco chybí – stále existuje řada odlišností v účetních standardech, příliš rozdílné daňové systémy, odlišnosti v sociálním zabezpečení obyvatelstva, překážky v zahraničních platbách v rámci vztahů mezi odběrateli a dodavateli, v systému udělování státních zakázek aj. I přesto lze považovat JEA za významný pokrok ve vývoji integračního procesu v západní Evropě a vytvořilo podmínky pro přechod k další etapě západoevropské integrace.

### 3.4 VÝVOJ V 90. LETECH

Politický a ekonomický vývoj socialistického bloku v 80. letech předznamenal další vývoj nejen v rámci tohoto uskupení, ale i v celé Evropě. Představitelé si v zemích s centrálně plánovanou ekonomikou uvědomovali, že ve srovnání s kapitalistickou západní Evropou socialistické státy výrazně zaostávaly. Proto se pokusili o částečné reformy systému, které ale nebyly příliš úspěšné, což nakonec vedlo k tomu, že se na konci roku 1989, začaly tyto systémy hroutit a došlo k zásadním změnám politického zřízení.

To mělo v konečném důsledku zcela zásadní vliv na další směřování Evropské unie, která si byla vědoma, že bude zapotřebí na tyto změny adekvátně reagovat, zejména ve vztahu k zemím střední a východní Evropy, u kterých se předpokládalo, že po transformaci ekonomiky z centrálně plánované na tržní budou usilovat o členství do Evropské unie.

Dalším velmi důležitým faktorem bylo znovusjednocení Německa v jeden stát (během studené války bylo Německo rozděleno na tzv. západní Německo a východní Německo – zatímco první zmíněné bylo začleněno do západní Evropy, východní část patřila do sféry vlivu Sovětského svazu) – původní představa o hladké transformaci východní části díky štědré finanční pomoci ze západní části vzala rychle za své a obrovské náklady spojené s vyrovnáváním ekonomické výkonnosti východní části Německa výrazně ovlivnily nejen samotné Německo, ale i ostatní země tehdejší Evropské unie.

Tím jak se prohlubovala integrace v rámci Evropského hospodářského společenství, si státy západní Evropy, které stály doposud mimo tuto integraci, uvědomovaly, že stát mimo není výhodné jak z politického, tak i ekonomického hlediska. Proto např. v roce 1995 vstoupily do Evropské unie Rakousko, Švédsko a Finsko. Norsko opět svůj vstup zamítlo v referendu. Byť důvodu odmítnutí byly částečně odlišné – proto vstupu byl zejména rybářský sektor, nicméně svou roli sehrál i úspěšný ekonomický vývoj Norska v 80. letech, jenž byl financován zejména ze zisků z těžbařského sektoru (ropa a zemní plyn).

Naprostou zásadní smlouvou, která určila další směřování Evropských společenství, byla Maastrichtská smlouva podepsaná 7. 2. 1992 a která vstoupila v platnost 1. 11. 1993. Jednalo se o dosavadní nejintenzivnější prohloubení integrace. Poprvé se začíná oficiálně používat



označení Evropská unie, jakožto termín popisující všechny aktivity Evropských společenství. Důležité je poznamenat, že zatímco jednotlivá Evropská společenství disponovala právní subjektivitou, Evropská unie nikoliv, tj. nemohla vstupovat do smluvních vztahů (tu získala až mnohem později, viz dále). Vytvořila tak pilířovou strukturu, jejíž části mají rozdílný charakter - tři evropská společenství mají komunitární povahu, zatímco spolupráce v druhém a třetím pilíři má pouze mezivládní formu:

- I. Pilíř – ten představovaly tři společenství – Evropské hospodářské společenství (bylo touto smlouvou přejmenováno na Evropské společenství, protože rozsah jeho aktivit se během let výrazně rozšířil nad rámec původní čistě ekonomické spolupráce), Evropské společenství pro atomovou energii a Evropské společenství uhlí a oceli. Tento pilíř byl charakteristický svou nadstátností, tj. členské státy přenesly v určitých oblastech buď úplně, nebo částečně své pravomoci a instituce EU (zejména Komise, Rada a Evropský parlament) tak disponovaly pravomocí vytvářet právo závazné nejen pro členské státy, ale i pro všechny subjekty pohybující se na území členských států.
- II. Pilíř – byl představován nově vzniklou Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou. Zatímco v prvním pilíři měly instituce EU poměrně silné pravomoci a v rámci hlasování v Radě mohla být daná země přehlasována, v tomto pilíři jsou pravomoci institucí jako je Komise nebo Evropský parlament velmi omezené a hlavní slovo má Evropská rada a Rada. Navíc platí zásada, že se rozhoduje na základě jednomyslnosti, čili členský stát disponuje právem veta. Tento pilíř měl ve srovnání s prvním pilířem také odlišné právní nástroje k dosažení cílů (společné postoje a společné akce)
- III. Pilíř – byl založen na spolupráci v trestních věcech a azylové politice. Obdobně jako u druhého pilíře se i zde uplatňoval mezivládní přístup typický pro standardní mezinárodní organizace, tj. jednomyslné hlasování v Radě. Cílů v rámci této politiky bylo dosahováno pomocí tzv. rámcových rozhodnutí, jež měly nejblíže k charakteru směrnice používané v prvním pilíři.

Zatímco právní ukotvení prvního pilíře představovaly zakládací smlouvy ve znění Maastrichtské smlouvy, druhý a třetí pilíř byl obsažen v nové smlouvě, tj Smlouvě o Evropské unii, tedy mimo původní zakládací smlouvy z 50. let 20. století.

V rámci komunitárního pilíře, zejména v rámci Smlouvy o založení Evropského společenství, pak byly výrazně rozšířeny oblasti spolupráce (občanství Unie, hospodářská a měnová politika, sociální politika, vzdělávání a odborná příprava mládeže, kultura, ochrana zdraví, ochrana spotřebitele, transevropské sítě, výzkum a technologický rozvoj, životní prostředí, hospodářský rozvoj) a nově upraveny pravomoci institucí, zejm. posílena role Evropského parlamentu v legislativním procesu zavedením procedury spolurozhodování. Klíčovým projektem ekonomické integrace se stala hospodářská a měnová unie, čili zavedení společné měny euro. Byly stanoveny jednotlivé etapy přechodu na společnou měnu, včetně orgánů, které budou tento přechod sledovat. Navíc byla vytvořena kritéria, jejichž naplnění bylo nezbytné pro přijetí společné měny (tzv. konvergenční kritéria).

Ratifikační proces v letech 1992-93 se setkal s četnými úskalími, zejm. s odmítnutím smlouvy Dány v prvním referendu v roce 1992 a těsným výsledkem referenda ve Francii v témže roce, problémy nastaly i v Německu a Británii. Ukázalo se, že obyvatelé nově vznikající unie nejsou připraveni na další výrazný posun v integraci. Naplňování cílů, které obsahovala Maastrichtská smlouva, bylo proto nerovnoměrné. Zatímco v oblastech, které souvisely s tradičními oblastmi společných politik, bylo možno sledovat poměrně dynamický rozvoj, v jiných, které patřily např. ke státním monopolům (telekomunikace, energetika aj.), byl naopak vývoj velmi pomalý.

Mezivládní konference konaná v letech 1996-97 měla za úkol zhodnotit první zkušenosti s implementací opatření obsažených v Maastrichtské smlouvě a dořešit problémy, na jejichž řešení se členské státy nedokázaly na počátku 90. let shodnout. Toto však vyžadovalo opětovnou revizi zakládacích smluv, konkrétně se jednalo o Amsterdamskou smlouvu (podepsaná 17. 7. 1997, vstoupila v platnost 1. 5. 1999), jež zakotvovala výsledky těchto jednání, však odrážela i nadále jen omezenou míru shody. Celkově lze tuto revizní smlouvu hodnotit jako poměrně neúspěšný pokus o zásadní reformu EU, restrukturalizaci jejích orgánů, další prohloubení politického sjednocování členů Unie. Pilířová struktura EU zůstala zachována. Oblast upravující pravidla volného pohybu osob byla nicméně převedena do prvního pilíře jako součást podmínek fungování vnitřního trhu (z mezivládního pilíře tak byla převedena do supranacionálního prvního pilíře). Do okruhu činností Evropské unie byly zahrnuty Schengenské dohody, které mají počátek v 80. letech, kdy se Francie, Německo a státy Beneluxu snažily připravit na negativní dopady otevření jednotného vnitřního trhu (jedná se zejména o zrušení hraničních kontrol na vnitřních hranicích členských států Schengenské dohody a posílení vnějších hranic). Amsterdamská smlouva přinesla tato konkrétní opatření:

- došlo k dalšímu posílení pravomocí Evropského parlamentu ve směru jeho spolurozhodování o některých zákonodárných aktech,
- posílila se opatření k ochraně zdraví obyvatelstva a ochraně spotřebitelů,
- ve společné zahraniční a bezpečnostní politice (SZBP) se učinil krůček k rozhodování kvalifikovanou většinou (v některých dílčích otázkách),
- vytvořena byla funkce vysokého představitele pro SZBP,
- otevřen prostor pro přechod ke společné obranné politice,
- došlo k začlenění Schengenské dohody o volném pohybu osob přímo do smlouvy,
- bylo vyhlášeno vytváření “prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti”,
- dohodnut přechod k regulaci politiky přistěhovalství, azylu a víz,
- posílena politika boje proti nezaměstnanosti,
- zvýšeny kompetence EU v oblasti sociální politiky aj.,
- i když hlavní úkol – vytvořit předpoklady pro rozšíření Unie – Amsterdamská smlouva nesplnila.

### 3.5 VÝVOJ PO ROCE 2000

V průběhu 90. let došlo k poměrně rychlé transformaci původně centrálně plánovaných ekonomik střední a východní Evropy na tržní ekonomiky. Současně se podařilo v těchto zemích ustálit demokratické zřízení. Většina těchto zemí uzavřela s Evropským společenstvím asociační dohodu a také podala oficiální přihlášku na členství v Evropské unii. Vzhledem k velkému počtu zemí, ekonomické zaostalosti a politické nevyzrálosti, bylo však nutné se zamyslet nad tím, kdy a jakou formou by mohlo dojít k dalšímu rozšíření, tentokrát na východ. Nejprve byla stanovena tzv. kodaňská kritéria, jejichž naplnění bylo nezbytné pro vstup do EU (podrobněji viz. kapitola věnující se rozšiřování). Závažnost této vazby se projevila v rozhodnutí Evropské rady v Kolíně z jara 1999 o svolání Mezivládní konference ještě předtím, než EU začne přijímat do svých řad další nové členy. Výsledkem těchto jednání byla Smlouva z Nice (podepsána 26. 2. 2001 a po složitém dvouletém ratifikačním řízení vstoupila v platnost k 1. únoru 2003). Jejím cílem bylo připravit Evropskou unii a její instituce na masivní rozšíření. Mezi hlavní změny, které přinesla lze zahrnout:

- stanovila nové počty zástupců členských států v orgánech v podmínkách rozšíření EU na 27 členských států,

- rozšířila o třicet počet oblastí jejich přesunem do rozhodování kvalifikovanou většinou, v rámci kterých nebude již uplatňován princip jednomyslnosti,
- byl stanoven postup při uvalování sankcí onomu členskému státu, ve kterém by došlo k závažnému a trvajícimu porušení principů demokracie a lidských práv, a to až po pozastavení jeho práv v orgánech Unie,
- upřesněna byla pravidla tzv. posílené spolupráce (mj. potřebný počet hlasů v Radě ke schválení jejího zahájení mezi zainteresovanými státy se zvýšil na 80 %) aj.

Na zasedání Evropské rady v Nice přijali nejvyšší představitelé členských zemí EU Prohlášení k budoucnosti Unie, v němž vyjádřili svou ambici prohloubit a rozšířit debatu o budoucnosti Evropy. Jako hlavní témata budoucí debaty summit určil:

- zavedení a monitorování přesnějšího vymezení kompetencí mezi EU a členskými státy,
- statut Charty základních práv EU,
- zjednodušení smluv,
- úloha národních parlamentů v evropské architektuře.

Výše uvedená témata byla diskutována za švédského předsednictví v prvním pololetí roku 2001, veškeré úsilí potom vyvrcholilo za belgického předsednictví na zasedání Evropské rady v prosinci 2001 přijetím tzv. Laekenské deklarace, která dala diskusi o budoucnosti EU konkrétní obrysy. Deklarace má tři kapitoly:

- Evropa na křižovatce: analýza současného stavu v EU, posouzení úspěchů i problémů demokracie a úlohy EU v globalizovaném světě, očekávání evropských občanů;
- Úkoly a reformy v obnovené EU: další demokratizace a zprůhlednění EU, lepší rozdělení a stanovení kompetencí v EU, zjednodušení nástrojů EU, cesta k ústavě pro evropské občany;
- Konvent o budoucnosti EU.

Součástí Laekenské deklarace, jak je uvedeno výše, bylo i ustavení Konventu, včetně vymezení jeho cílů a složení. Konvent měl 102 členy, jeho činnost byla rozvržena do tří semestrů a hlavním úkolem bylo vypracovat návrh ústavní smlouvy (ústavy) EU, případně jiná doporučení pro příští Mezivládní konferenci. Konvent neměl samostatnou rozhodovací pravomoc, avšak vzhledem ke svému reprezentativnímu složení disponoval vysokou politickou legitimitou. Předsednictvo Konventu schválilo svůj první návrh struktury budoucí evropské ústavní smlouvy na plenárním zasedání 28. až 29. října 2002. Práce Konventu se završila 10. července 2003 slavnostním podpisem návrhu nové ústavní smlouvy.

V říjnu 2003 byla pod vedením italského předsednictví svolána další Mezivládní konference, která se zabývala navrženými změnami a přípravou konečné verze ústavní smlouvy. Této Mezivládní konference se jako právoplatní členové zúčastnili i představitelé nových členských států (Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko), zatímco představitelé kandidátských zemí (Bulharsko, Rumunsko, Turecko) se jí zúčastnili se statutem pozorovatele. Vyvrcholením mezivládní konference týkající se ústavy byl summit Evropské rady v Bruselu (12.-13. prosince 2003). Jednání vrcholných představitelů 15 členských a 10 kandidátských zemí byly doprovázeny celou řadou střetů v různých otázkách ústavy. Avšak hlavním tématem, které zablokovalo další jednání, byl po dlouhé týdny před zasedáním Evropské rady v médiích i kuloárech diskutovaný mechanismus hlasování v Radě EU. Právě určité úpravy v rozdělení hlasů jednotlivých zemí v tomto důležitém orgánu Unie ve srovnání s ustanovením Niceské smlouvy, vedly Polsko a Španělsko, jakožto státy, které by na zmíněné přerozdělení doplatily

nejvíce, k vyslovení negativního stanoviska k předloženému návrhu. Diskuse o konečné podobě textu evropské ústavy tak zůstala i do budoucna otevřená.

Ústava o Evropě nezaváděla žádné převratné změny, pouze měla nahradit dosti roztržitý systém evropského primárního práva, jenž je tvořen zřizovacími smlouvami, revizními smlouvami a připojenými doplňky a protokoly.

Jedním z cílů ústavy bylo etablovat Evropskou unii jako organizaci s jedinou právní subjektivitou. Tato změna by znamenala nahrazení dosavadních dvou právních subjektivit, které mají Evropské společenství a EURATOM a jejich zahrnutí pod hlavičkou EU. EU, jak známo, dosud právní subjektivitou nedisponovala. Tato právní subjektivita by umožňovala Unii vystupovat samostatně například v mezinárodních soudních sporech či se stávat členem mezinárodních organizací, ovšem pouze v případech, kdy v příslušné tematické oblasti má svěřeny výlučné kompetence.

**Návrhu smlouvy o ústavě pro Evropu** byl Konventem přijat v červenci 2003. Návrh smlouvy usiloval o řešení všech hlavních problémů dosavadní podoby smluvního rámce EU (již zmíněná právní subjektivita EU, přesné vymezení kompetencí EU, sjednocení legislativních procedur, začlenění Listiny základních práv aj.) a upravil institucionální rámec s cílem zjednodušit a zefektivnit rozhodovací procesy v EU (stálé předsednictví, zavedení funkce ministra zahraničních věcí, omezení počtu členů Komise, změna rozhodovací procedury v Radě aj.). Text smlouvy se stal podkladem pro jednání mezivládní konference svolané v říjnu 2003, která jeho mírně upravenou podobu schválila v červnu 2004. V říjnu 2004 pak dvacet pět členů již rozšířené EU podepsalo **Smlouvu zřizující ústavu pro Evropu**. Ratifikační proces však narazil v následujícím roce na kritickou překážku, když dvě ze zemí zakládající Šestky Ústavní smlouvu v referendu odmítly (Francie a Nizozemí). Revoluční krok, tj. nahrazení všech dosavadních smluv a jejich revizí jedním dokumentem tak zkrachoval a bylo nutné hledat způsob, jak se vypořádat s potřebou úpravy zakládacích smluv, přičemž bylo jasné, že původní koncept je neprůchodný.

Během německého předsednictví v první polovině roku 2007 zvítězil názor, že se bude pokračovat standardní cestou, tj. revizí zakládacích smluv, přičemž většina opatření, které přinášela neratifikovaná Ústava pro Evropu, bude zakomponována do nové revizní smlouvy. Mezivládní konference, jejímž cílem bylo vypracovat text nové smlouvy, byla zahájena za portugalského předsednictví 23. července 2007. Portugalsko předložilo ostatním členům EU návrh smlouvy, který vychází z mandátu dohodnutého na summitu EU v červnu. Nová smlouva obsahovala dva věcné články pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství. Základem dokumentu se stal původní text euroústavy, z něhož byly vyjmuty články o symbolech EU a další sporné body - např. funkce ministra zahraničních věcí Unie (změna názvu na Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku), označení zákon a rámcový zákon byly vypuštěny aj. Velká část obsahu euroústavy, jako např. právní subjektivita EU, posílení Evropského parlamentu, rozšíření rozhodování kvalifikovanou většinou v Radě, vytvoření úřadu předsedy Evropské rady atd. zůstala zachována. Portugalské předsednictví završilo jednání o nové smlouvě během summitu v Lisabonu 19. října 2007. O dva měsíce později, 13. prosince 2007, představitelé členských států v Lisabonu smlouvu slavnostně podepsali. Celý název dokumentu zní **Lisabonská smlouva** pozměňující smlouvu o Evropské unii a smlouvu o založení Evropské unie. V současnosti je to tak poslední významná změna primárního práva EU.

Obdobně jako u všech předchozích zakládacích či revizních smluv i tuto musely následně ratifikovat všechny členské státy. Státy poučené z předchozího vývoje nakonec zvolily ratifikaci v národních parlamentech, s výjimkou Irska, kde to neumožňovala ústava. Cílem bylo provést ratifikaci do konce roku 2008, tak aby volby do Evropského parlamentu v roce 2009 mohly probíhat již v duchu této smlouvy. To se však nepodařilo, neboť v řadě zemí přetrvávaly pochybnosti o jejím smyslu. Zásadní problém představovalo odmítnutí této

smlouvy v irském referendu. Aby mohla irská vláda referendum opakovat, požadovalo Irsko po EU záruky. Summit Irsku přislíbil zachovat vlastního evropského komisaře (ve smlouvě je obsaženo, že počet komisařů bude redukován na 2/3 počtu členských států), dále zaručil neutralitu Irska, daňovou autonomii a nezpochybnování ustanovení irské ústavy týkající se práva na život, vzdělání a rodiny. Na podruhé již bylo referendum v Irsku úspěšné, kdy 67 % voličů, kteří došli k urnám, vyslovilo souhlas.

Irsko nebylo ovšem jedinou zemí, kde probíhala obtížná ratifikace. Další zemí bylo např. Německo. Ačkoliv obě komory německého parlamentu smlouvu ratifikovaly již 24. dubna a 23. května 2008, proces ratifikace pozastavila stížnost skupiny poslanců k Ústavnímu soudu. Soud rozhodl, že Lisabonská smlouva není v rozporu s ústavním pořádkem země, ale dokončení její ratifikace v Německu podmínil posílením spolurozhodovacích pravomocí obou komor německého parlamentu při evropské integraci. Ratifikační proces v Německu byl dokončen až 25. září 2009, kdy smlouvu podepsal prezident Horst Köhler. Ratifikace Lisabonské smlouvy nebyla jednoduchá také v Polsku, kde prezident Lech Kaczyński podmiňoval podpis dokumentu kladným výsledkem referenda v Irsku. Po zveřejnění výsledků irského referenda smlouvu slavnostně podepsal 10. října 2009.

Po rozhodnutí Ústavního soudu České republiky z 3. listopadu 2009, že dokument je v souladu s českou ústavou, ho stejný den podepsal prezident Václav Klaus. Předtím však podmínil svůj podpis pod smlouvou výjimkou pro Česko z listiny základních práv EU. Tu mu slíbil evropský summit konaný 29. října, výjimka by měla být včleněna do textu přístupové smlouvy Chorvatska k EU. Česko se tak stalo poslední zemí, která ratifikovala tuto smlouvu. Lisabonská smlouva vešla v platnost hned druhý měsíc, tj. v prosinci roku 2009.

## 4 INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE

Jelikož je projekt evropské integrace od počátku odlišný od standardní mezinárodní organizace, bylo od počátku integračního úsilí rozhodnuto o tom, že Unie bude řízena vlastními institucemi, přičemž některé z nich budou zcela nezávislé na členských státech.

Hlavními orgány EU jsou (dle článku 13 SEU):

- Evropský parlament,
- Evropská rada,
- Rada,
- Evropská komise (nebo také jen „Komise“),
- Soudní dvůr Evropské unie,
- Evropská centrální banka (blíže je jí věnována pozornost v kapitole 11),
- Účetní dvůr.

V institucionální struktuře Evropské unie hraje hlavní roli z výše uvedených institucí trojúhelník Evropská komise - Rada - Evropský parlament, který doplňuje Soudní dvůr Evropské unie. Někdy se proto používá pojem institucionální čtyřúhelník. V rozdělení zodpovědností ve věci unijního práva platí, že instituce zpravidla kumulují více funkcí a klasická dělba, tak jak ji známe na úrovni členských států, je mnohem komplikovanější. Tím se odlišují i od národních institucí – jestliže zákonodárnou mocí disponuje na národní úrovni parlament, na úrovni Unie mají tuto pravomoc jednak Rada, jednak Evropský parlament, exekutivní (výkonná) moc je svěřena zpravidla vládám, k nimž by se dala na unijní úrovni přirovnat Komise. Ta má však i jiné pravomoci, např. dohlíží ve spolupráci se Soudním dvorem EU na uplatňování práva Unie a v určitých případech má dokonce legislativní pravomoci (na základě zmocnění Radou). Jedinou složkou moci, která je oddělena od ostatních, je soudní moc, jež náleží soudům na úrovni EU a členských států.

V průběhu času se rozsah pravomocí u jednotlivých institucí měnil, dokonce některé instituce vznikaly až v průběhu času. Asi největší nárůst pravomocí zaznamenal Evropský parlament, který původně disponoval pouze poradní a kontrolní pravomocí a postupem času získal plnohodnotnou zákonodárnou funkci.

Mimo tyto hlavní instituce existují ještě dva velmi důležité orgány, které sice disponují pouze poradním hlasem, nicméně jejich politický význam je velký, a proto se jimi v této kapitole zabýváme:

- Evropský hospodářský a sociální výbor
- Výbor regionů.

### 4.1 EVROPSKÁ RADA

Zřizovací smlouvy tento orgán nevymezovaly a v 60. letech se nejvyšší představitelé členských států scházeli ad hoc. Evropská rada jako taková byla vytvořena v roce 1974 a měla představovat neformální fórum pro diskusi hlav států a předsedů vlád. Velmi záhy se stala instancí, která stanovuje cíle Evropské unie ve všech oblastech její činnosti a určuje, jakým způsobem jich dosáhnout. Oficiální status přiznala Evropské radě Maastrichtská smlouva, podepsaná v roce 1992, která stanovila, že Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje obecné politické směry tohoto rozvoje. Od 1. prosince 2009 se na základě Lisabonské smlouvy stala jedním ze sedmi orgánů Unie.

Evropská rada (ER) je nejvyšším politickým orgánem EU – **dává nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority** (např. na zasedání ER v Kodani roku 1993 bylo rozhodnuto o kritériích, které musejí naplnit kandidátské státy, pokud chtějí

vstoupit do EU či se na jejích zasedáních rozhoduje o provedení reformy např. společné zemědělské politiky či se na jejím zasedání rozhodlo o spuštění společné měny eura). Nevykonává ale legislativní činnost. Je tvořena nejvyššími ústavními představiteli jednotlivých členských zemí, jichž je celkem 28 (prezidenti nebo premiéři), kteří se scházejí několikrát ročně zpravidla jako tzv. **evropský summit** (dvakrát za půl roku). Tohoto zasedání se dále účastní předseda Evropské rady a předseda Komise. Jednání se může účastnit také vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku.

Pokud bychom se podívali na hlavní oblasti, ve kterých rozhoduje Evropská rada, potom se jedná o tyto:

- Rozhodnutí o strategickém směřování Unie – na zasedáních Evropské rady dochází ke strategickým rozhodnutím – např. záměro dokončit vnitřní trh (Milán, 1985), stanovení kodaňských kritérií (Kodaň 1993).
- Finanční záležitosti – v rámci zasedání Evropské rady se diskutuje a schvaluje koncepce víceletého rozpočtového rámce (např. finanční rámec 2007 až 2013 byl přijat na zasedání ER v Bruselu v prosinci 2005).
- Zahraniční a bezpečnostní politika – na každém summitu se diskutuje o aktuálních událostech světové politiky, ER k nim vydává řadu prohlášení (v současnosti např. problematika Sýrie, Ukrajiny apod.)
- Iniciátor nového obsahu integrace – na zasedáních Evropské rady může dojít i k rozšíření oblastí, ve kterých členské státy spolupracují či ve kterých přenesly své pravomoci na Unii (např. otázky politiky zaměstnanosti na zasedání ER v Lucemburku v roce 1997).
- Koordinace hospodářské politiky – v rámci ER dochází i k hodnocení ekonomické situace v Unii.

Evropská rada obvykle rozhoduje konsensem. V některých případech přijímá rozhodnutí jednomyslně nebo kvalifikovanou většinou, podle toho, co stanoví Smlouva.

Evropská rada volí svého **předsedu** kvalifikovanou většinou na dobu dva a půl roku s tím, že může být zvolen dvakrát po sobě. V případě překážky nebo závažného pochybení jej může Evropská rada stejným postupem odvolat. Tuto funkci vykonával vůbec jako první od roku 2009 **Herman Van Rompuy** (bývalý belgický ministerský předseda), jenž byl do této funkce zvolen pro dvě funkční období. V roce 2014 se stal jeho nástupcem **Donald Tusk**, předseda polské vlády.

Předseda Evropské rady:

- předsedá Evropské radě a vede její jednání,
- ve spolupráci s předsedou Komise a na základě práce Rady pro obecné záležitosti zajišťuje přípravu a kontinuitu jednání Evropské rady,
- usiluje o usnadnění soudržnosti a konsensu uvnitř Evropské rady,
- po každém zasedání Evropské rady předkládá zprávu Evropskému parlamentu,
- Předseda Evropské rady zajišťuje na své úrovni a v této funkci vnější zastupování Unie v záležitostech týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Předseda Evropské rady nemůže po dobu trvání svého funkčního období zastávat žádnou vnitrostátní funkci.

## 4.2 RADA

Rada je společně s Evropským parlamentem orgánem Unie, jenž disponuje legislativní funkcí a v němž zasedají zástupci vlád členských států, tj. ministři jednotlivých členských států odpovědní za příslušné odvětví. Složení Rady a to, jak často zasedá, se liší v závislosti

na projednávaných tématech. Jinými slovy řečeno, složení Rady není stále, nýbrž je variabilní, např. ministři zahraničních věcí se scházejí přibližně jednou měsíčně v rámci Rady pro zahraniční věci. Ministři hospodářství a financí se rovněž scházejí jednou měsíčně na zasedání takzvaného Ecofinu, což je složení Rady, které se zabývá hospodářskými a finančními záležitostmi. Celkem je tedy Rada tvořena 28 ministry z členských států (dle projednávané problematiky). Podobně jako Evropská rada se jedná o instituci, v jejímž rámci zástupci hájí zájmy svých zemí. Radu je však nutné vnímat jako orgán, který se sestává z několika stovek úředníků a ministrů z jednotlivých zemí jsou pouze špičkou ledovce.

Rada funguje již od samotného počátku evropské integrace – v rámci Evropského společenství uhlí a oceli existovala Zvláštní rada ministrů ESUO, působící od roku 1952, která ale fungovala spíše jako kontrolní orgán Vysokého úřadu. V roce 1958 vznikly, v souvislosti se vznikem EHS a EURATOMu, další dvě Rady ministrů, jejichž pozice již byla silnější a měly de facto vyvažovat vliv supranacionální Komise a zachovat tak vliv jednotlivých členských států na vývoj této integrace. Jak již bylo uvedeno v historické části, v roce 1967 byly tyto tři rady sloučeny do jedné. V průběhu času došlo k výraznému posílení pozice Rady vůči Komisi (viz. lucemburský kompromis) a rozhodovalo se zejména na mezivládním principu, což s sebou neslo jisté problémy, hlavně pomyslné zpomalení dynamiky integračního procesu. V 80. letech se postavení Rady změnilo, JEA umožnil častější použití hlasování kvalifikovanou většinou a do rozhodování se výrazněji zapojil Evropský parlament. Maastrichtská smlouva rozšířila okruh oblastí, ve kterých měla Rada pravomoc rozhodovat – jednalo se o II. a III. pilíř EU.

Rada zasedá celkem v deseti složeních, která pokrývají všechny politiky Unie:

- Všeobecné záležitosti
- Zahraniční věci
- Hospodářství a finance (ECOFIN)
- Spravedlnost a vnitřní věci
- Zaměstnanost, sociální politika, zdraví a ochrana spotřebitele
- Konkurenceschopnost
- Doprava, telekomunikace a energie
- Zemědělství a rybolov
- Životní prostředí
- Vzdělávání, mládež a kultura

Poslání Rady spočívá v:

- Schvalovat evropské právní předpisy – v mnohých politických oblastech spolu s Evropským parlamentem.
- Koordinovat hlavní směry hospodářské politiky členských států.
- Uzavírat mezinárodní smlouvy mezi EU a dalšími zeměmi nebo mezinárodními organizacemi.
- Spolu s Evropským parlamentem schvalovat rozpočet EU.
- Rozvíjet společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) založenou na směrech stanovených Evropskou radou.
- Koordinovat spolupráci vnitrostátních soudů a policejních složek v trestních věcech.

Jak již bylo uvedeno výše, nejdůležitější funkcí Rady je schvalování právních předpisů (zejména nařízení a směrnice). Ve většině případů může Rada vytvářet legislativní akty pouze na základě návrhů, které jí předkládá Evropská komise. O předložení vhodných návrhů může Komisi rovněž sama požádat. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost mohou Komisi



vyzvat k předložení návrhu i občané, jestliže shromáždí jeden milion podpisů. Jedná se o právo občanské iniciativy.

Rada může hlasovat hned několika způsoby:

- **jednoduchá většina** – používá se omezeně, méně závažné otázky (např. organizační)
- **jednomyslnost** – typické pro mezinárodní organizace, v I.pilíři se používá jen u citlivých otázek (např. daně, sociální zabezpečení), a vždy v otázkách II. pilíře čili SZBP (přičemž zdržení se hlasování není překážkou přijetí aktu)
- **kvalifikovaná většina** – má nadstátní povaha, členský stát může být přehlasován, dost často se zde mění počty z důvodu rozšiřování (viz dále)
- **dvoutřetinová či čtyřpětinová většina** – pouze ve zvláštních, ojedinělých případech.

Nejčastěji se hlasuje pomocí kvalifikované většiny, která znamená, že každému členskému státu je přisouzena určitá váha hlasu, která je dána počtem obyvatel v dané zemi. Platí však zásada degresivní proporcionality, která svým způsobem zvýhodňuje velké země (např. Česko má v tomto systému hlasování 12 hlasů a Německo, ač má osmkrát více obyvatel, disponuje pouze s 29 hlasy). Rozložení hlasů znázorňuje následující tabulka.

Návrh legislativního aktu je v Radě přijat tehdy, pokud je naplněna podstata kvalifikované většiny, tj.:

- je získán souhlas **nadpoloviční většiny** členských států (v některých případech dvoutřetinové většiny) – tu lze chápat jako „pojistku“ pro malé členské státy
- ve prospěch návrhu je podáno alespoň **260 hlasů** z celkového počtu 352 hlasů.

Obě dvě výše uvedené podmínky jsou mandatorní, tj. je nezbytné naplnění obou dvou zároveň. Navíc může každý členský stát požádat o potvrzení, že hlasy odevzdané ve prospěch návrhu zastupují nejméně 62 % celkového obyvatelstva Unie. Pokud tato podmínka není splněna, není rozhodnutí přijato. Tato podmínka je fakultativního charakteru a v praxi ji využívají zejména velké státy, které jsou v systému degresivní proporcionality znevýhodněny. Proto ji lze chápat jako „pojistku“ proti přehlasování pro velké státy.

Lisabonská smlouva z roku 2007 (v platnost vešla v roce 2009) však přináší zásadní změnu v chápání kvalifikované většiny. Ta bude naplněna (od roku 2014) tehdy pokud:

- pro daný návrh legislativního aktu hlasuje minimálně 55% členů Rady (v případě, že Rada nejedná o návrhu Komise je zapotřebí tzv. superkvalifikované většiny čítající 72% členů Rady zastupující členské státy;
- tito členové musejí zároveň reprezentovat členské státy, jejichž počet obyvatel činí alespoň 65% z celkové populace Unie.

Na žádost kteréhokoli člena Rady bude možné „tradiční“ způsob hlasování kvalifikovanou většinou použit ještě v období od 1. listopadu 2014 do 31. března 2017.

Činnost Rady je koordinována prostřednictvím institutu **předsednictví**. Radě postupně předsedá všech 28 členských států Unie, které se střídají vždy po šesti měsících. Během těchto šesti měsíců předsednictví (daný ministr z členské země, jež zrovna předsedá Radě) řídí zasedání na všech úrovních, navrhuje politické směry a vypracovává kompromisní návrhy nezbytné k přijetí rozhodnutí Rady. Dále Předsednictví zastupuje Radu ve styku s jinými orgány EU, zejména s Komisí a Evropským parlamentem. Jeho úkolem je prostřednictvím dialogů, neformálních jednání a zasedání dohodovacího výboru usilovat o dosažení dohody o legislativních návrzích.

V zájmu kontinuity práce Rady šestiměsíční předsednictví úzce spolupracují v rámci tříčlenných skupin. „**Trojka**“ předsednictví připravuje společný program činností Rady na období 18 měsíců. Šestiměsíční předsednictví dané země nepředsedá jedinému složení Rady, a to Radě pro zahraniční věci, které po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost předsedá

vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Tuto funkci zastávala od 1. prosince 2009 Catherine Ashton, kterou v roce 2014 nahradila Federica Mogheriniová).

V roce 2014 předsedají Radě Řecko (leden až červen) a Itálie (červenec až prosinec). V následujících letech budou Radě předsedat tyto země:

- Lotyšsko: leden – červen 2015
- Lucembursko: červenec – prosinec 2015
- Nizozemsko: leden – červen 2016
- Slovensko: červenec – prosinec 2016
- Malta: leden – červen 2017
- Spojené království: červenec – prosinec 2017
- Estonsko: leden – červen 2018
- Bulharsko: červenec – prosinec 2018
- Rakousko: leden – červen 2019
- Rumunsko: červenec – prosinec 2019
- Finsko: leden – červen 2020

V této souvislosti můžeme zmínit, že Česko již mělo tu čest předsedat Radě v první polovině roku 2009 jakožto druhá země ze střední a východní Evropy. Toto předsednictví bylo po úřednické a technické stránce hodnoceno poměrně pozitivně. V politické rovině to již však bylo výrazně horší, a to z toho důvodu, že v průběhu tohoto předsednictví Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR vyslovila nedůvěru české vládě, což bylo vnímáno jako prvek politické nevyzrálosti českých politiků.

Radu lze vnímat pouze v její úzké podobě ve složení ministrů z členských zemí nebo v širší podobě, kterou lze členit vertikálně, kdy zástupci členských států (ministři) tvoří pouze špičku pomyslného ledovce rozhodovacího procesu v rámci Rady. Ministrům napomáhají ve skutečnosti ještě dva níže postavené rozhodovací stupně (COREPER a pracovní výbory) a generální sekretariát Rady poskytující administrativní podporu všem třem úrovním.

**COREPER** (Výbor stálých zástupců) Nejvýznamnějším spojovacím článkem mezi členskými státy a EU je Výbor stálých zástupců. Tvoří ho stálí zástupci členských států v Bruselu (velvyslanci a jejich zástupci), kteří jsou v úzkém kontaktu s Evropskou komisí i mezi sebou navzájem. Na půdě COREPERu se připravují a projednávají návrhy, o nichž pak, často již jen formálně, rozhoduje Rada. COREPERu podléhá přibližně 200 pracovních skupin, které se zabývají technickými detaily jednotlivých legislativních návrhů. Dle projednávání agendy se výbor dělí na dvě formace - COREPER II, který se skládá z velvyslanců a zabývá se např. finanční agendou a COREPER I, složen z nižších diplomatických zástupců a zabývající se např. agendou zemědělství nebo výzkumu.

V případě členských států je stálé zastoupení v Bruselu hlavním spojovacím článkem mezi národní administrativou a unijními orgány. Diplomaté Stálého zastoupení jednají na zasedáních 150 pracovních skupin, kterých v průběhu šesti měsíců bývá přes dva tisíce. Stálé zastoupení ve spolupráci s vládou, ministerstvem zahraničních věcí a ostatními resorty připravuje během jediného pololetí aktivity daného členského státu na více než třech desítkách formálních rad ministrů a několika Evropských radách nejvyšších představitelů členských států.

**Generální sekretariát** zajišťuje zasedání Rady po technické a administrativní stránce. Stará se o přípravu zasedání, vedení protokolu, o tlumočnické a překladatelské služby a zveřejňování dokumentů. Spravuje rozpočet Rady a archívy. Člení se na 7 generálních ředitelství, pět ředitelství a odbor právních služeb. V čele sekretariátu stojí generální tajemník, kterého jmenuje Rada na základě hlasování kvalifikovanou většinou.

### 4.3 EVROPSKÁ KOMISE

Jestliže v Evropské radě a Radě jsou prosazovány zájmy členských zemí, Komise zastupuje nadnárodní princip, tzn. že prosazuje zájmy EU jako celku a tvoří protiváhu zájmům jednotlivých členských států. Oproti Radě je složení Komise, resp. kolegia eurokomisařů stálé. Komise je tak institucí stálé povahy, kdy jsou eurokomisaři voleni na funkční období pěti let, které je obnovitelné. Evropská komise je zcela nezávislým orgánem, obzvlášť ve vztahu k členským státům.

#### 4.3.1 VÝVOJOVÉ TENDENCE

Evropská komise vznikla v roce 1958 jako výkonný orgán Evropského hospodářského společenství. Jistým předobrazem Komise byl Vysoký úřad fungující od roku 1952 v rámci Evropského společenství uhlí a oceli (v roce 1967 byl z důvodu institucionální reformy zrušen a jeho pravomoci převedeny na Komisi). Prvním předsedou Komise byl v letech 1958 až 1967 Walter Hallstein, jenž je považován za jednu z vůdčích osobností počátků evropské integrace. Pod jeho vedením měla Komise silný politický mandát a usilovala o nadstátní směřování integrace. Tyto snahy však byly utlumeny Francií, která z rostoucí moci Komise měla obavy a po Slučovací smlouvě, i když došlo ke sjednocení Vysokého úřadu a obou Komisí do jedné Komise, měla oslabené postavení. V průběhu 70. let a na začátku 80. let se evropská integrace ubírala spíše směrem mezivládní spolupráce a na místě předsedy Komise se střídali spíše nevýrazní politici. Tento trend se změnil až v druhé polovině 80. let, kdy se stal předsedou Komise francouzský politik Jacques Delors (předseda v letech 1985 až 1995), jenž je označován za otce projektu jednotného vnitřního trhu a společné měny. Jelikož se jednalo o silnou osobnost Komise za jeho vedení opět nabyla na významu a plnila svoji roli „motoru“ integrace. Po jeho odchodu se stal předsedou Komise Jacques Santer, bývalý lucemburský premiér. Původně byla jeho Komise jmenována na standardní období pěti let, tj. od 1995 do roku 2000, avšak z důvodu korupčního skandálu a protežování rodinných příslušníků dvou eurokomisařů skončila tato Komise předčasně, kdy v roce 1999 podala společnou rezignaci. Tento skandál měl bohužel velký vliv na kredit Komise jako nezávislé instituce a na její další fungování. Následující Komise pod vedením Romana Prodiho (1999 až 2004) měla jako hlavní úkol obnovit důvěryhodnost a postavení Komise v rámci evropských institucí. To samozřejmě mělo svůj negativní vliv i na její funkci „motoru“ integrace. Během funkčního období této Komise došlo k doposud největšímu rozšíření Unie o 10 nových členských států a musela tak nastat i reforma složení tohoto orgánu. Doposud totiž platila zásada, že velké státy měly po dvou eurokomisařích a malé státy nominovali jednoho komisaře. Od konce funkčního období Prodiho komise platí zásada, že každý členský stát má pouze jednoho eurokomisaře (v současnosti tedy 28). Od roku 2004 do roku 2014 byl předsedou Komise portugalský politik **José Manuel Barroso**, který předsedal dvěma Komisím. Jeho nástupcem byl zvolen lucemburský politik **Jean-Claude Juncker**.

#### 4.3.2 SLOŽENÍ

Komise se skládá z **kolegia komisařů** z 28 členských států a má svého předsedu a místopředsedy (jedním z místopředsedů je současně vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku) a z několika tisíců zaměstnanců (přibližně 25 tisíc). Komisaři, po jednom z každé země EU, zajišťují během svého pětiletého funkčního období politické vedení Komise a každý z nich zodpovídá za určitou oblast, která je mu přidělena předsedou Komise. V současném funkčním období, tj. 2014 až 2019 je členkou Komise nominovanou Českou republikou **Věra Jourová**, která má na starosti portfolio spravedlnosti, spotřebitelské politiky a rovnosti pohlaví. V předchozím funkčním období (2009-2014) vykonával funkci

eurokomisaře **Štefan Füle**, jenž měl na starosti rozšiřování Unie a Evropskou politiku sousedství. Jeho předchůdcem byl bývalý český premiér **Vladimír Špidla**, který vykonával funkci eurokomisaře pro zaměstnanost, sociální záležitosti a rovné příležitosti v letech 2004 až 2009. Vůbec prvním českým komisařem byl od května do listopadu 2004 **Pavel Telicka** (bývalý náměstek ministra zahraničí, jenž zastupoval Česko při vyjednávání o jeho vstupu do EU a současný europoslanec).

Nejdůležitější osobou v Komisi je nesporně její předseda, jenž odpovídá za činnost Komise a řídí její zasedání. Funkce eurokomisaře s sebou nese zvýšené nároky na celkovou způsobilost a záruku nezávislosti. Ačkoli je daný kandidát na eurokomisaře nominován svým členským státem a v případě jeho následného jmenování pak hovoříme např. o českém eurokomisaři, měl by svoji funkci vykonávat nezávisle a v zájmu Unie, což jinak řečeno znamená, že nesmí přijímat pokyny od žádné vlády ani jiného subjektu a navíc platí zásad, že je členský stát nemůže odvolat. Mimoto nemohou komisaři vykonávat žádnou jinou výdělečnou činnost. V rámci svého mandátu řídí každý komisař jedno nebo více **generálních ředitelství** (s jistou nadsázkou by se dala činnost generálních ředitelství přirovnat k resortním ministerstvům a funkce eurokomisaře k funkci ministra ve vládě). Celkem existuje v současnosti 33 Generálních ředitelství.

Poměrně zajímavý je proces jmenování předsedy Komise a následně i eurokomisařů. Celému tomuto procesu předchází v poslední době volba do Evropského parlamentu, což má svůj význam v tom, že EP zásadně ovlivňuje volbu všech komisařů, předsedu Komise nevyjímaje. Nejprve určí Evropská rada na základě kvalifikované většiny kandidáta na předsedu Komise, jenž musí následně získat podporu Evropského parlamentu. Při navrhování kandidáta na předsedu Komise je tedy nutné brát ohled na výsledky voleb do Evropského parlamentu (při vítězství levice by bylo zřejmě nešťastné navrhnout pravicově zaměřeného kandidáta). Kandidát na předsedu následně podstoupí slyšení u EP (v bruselské terminologii se tento proces nazývá jako „**grilování**“, a to z toho důvodu, že kandidát musí uspokojivě zodpovědět celou řadu někdy i nepříjemných otázek a mnohdy to nemá daleko k pocitu, jenž se dá hovorově vyjádřit jako „smažení se vlastní šťávě“). Potom, co je EP zvolen předseda Komise, ten ve spolupráci se členskými státy navrhne seznam potencionálních komisařů, kteří musejí projít stejným procesem před Evropským parlamentem, a někdy se stane, že v tomto slyšení neuspějí (jako příklad může posloužit italský kandidát na komisaře Rocco Buttiglione, který díky svým kontroverzním výrokům na téma pozice žen v manželství a na homosexualitu, již považuje za hřích, nezískal důvěru EP a eurokomisařem se tak nakonec nestal). Komise je vždy schválena EP jako celek a poté ji jmenuje na pětileté období na základě kvalifikované většiny Rada.

Činnost Komise kontroluje Evropský parlament. Pokud jí vysloví nedůvěru, odstupuje Komise jako celek. Někdy se může stát, že pomyslný kredit ztratil pouze některý z komisařů, potom může dotčený komisař rezignovat sám. Další možností, jak může komisař přijít o svůj mandát je jeho úmrtí či může být odvolán Soudním dvorem EU na návrh Rady či Komise v případě, kdy přestane naplňovat předpoklady pro výkon této funkce nebo se dopustí závažného provinění neslučitelného s výkonem této funkce.

### 4.3.3 PRAVOMOCI KOMISE

Mezi hlavní úkoly Komise patří:

- **předkládat návrhy právních předpisů Parlamentu a Radě** - Evropská komise má legislativní iniciativu, což znamená, že jako jediná může Evropskému parlamentu a Radě předkládat návrhy právních předpisů EU. Zástupci Evropské komise se účastní jednání Parlamentu, kde musí obhajovat svá stanoviska. Pokud je Komise vyzvána, musí písemně či ústně odpovědět na interpelace členů Parlamentu. Komise musí před

přijetím nového legislativního návrhu povinně monitorovat sociální a ekonomické podmínky v Unii, aby zjistila, zda navrhovaný zákon přinese zlepšení. Proto je v kontaktu s různými zájmovými skupinami a poradními orgány, jakými jsou Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů. Evropská komise spolupracuje úzce s Radou EU a Účetním dvorem. Důležitou roli mají také stanoviska národních vlád a parlamentů.

- **řídít a provádět politiky EU a plnit rozpočet EU** - Komise se podílí na řízení, výkonu a implementaci politik Unie a spravuje rozpočet EU. Je spolu s Účetním dvorem odpovědná za kontrolu výdajů z rozpočtu EU, které většinou uskutečňují vnitrostátní a místní orgány. Komise hraje významnou roli v oblasti ochrany hospodářské soutěže, kde dohlíží na zabezpečení rovných podmínek pro podniky a rovněž může zakázat fúze společností, pokud se domnívá, že by ohrozily spravedlivou hospodářskou soutěž (např. zneužívání dominantního postavení či kartelové dohody). Musí také kontrolovat, zda země EU nenarušují hospodářskou soutěž například nepovolenými státními dotacemi. Může také ve spolupráci se Soudním dvorem EU ukládat finanční sankce.
- **vymáhat právo EU** (společně se Soudním dvorem) - Komise je často definována taktéž jako "strážkyně smluv", což znamená, že prosazuje evropské právo a dohlíží na jeho dodržování. Je tedy zodpovědná za zajištění řádného uplatňování aktů EU ve všech členských zemích. Pokud zjistí, že některá členská země neuplatňuje právní předpis EU, zahájí tzv. řízení pro porušení práva, kdy nejprve zašle oficiální dopis dané vládě s odůvodněním svého stanoviska a stanovením lhůty na vysvětlení. Jestliže stát včas nepodá uspokojivé vysvětlení ani nezjedná nápravu, zašle Komise další dopis, v němž stanoví lhůtu, do kdy je třeba situaci napravit. Pokud ani tentokrát členský stát požadavky nesplní, je věc postoupena Soudnímu dvoru, který může svým rozsudkem uložit finanční sankce.
- **zastupovat EU na mezinárodní scéně**, např. při sjednávání dohod mezi EU a jinými zeměmi - Komise reprezentuje Unii na mezinárodní úrovni a sjednává smlouvy s třetími zeměmi.

Jak již bylo uvedeno výše, jedním z hlavních úkolů je vypracovávat a předkládat návrhy legislativních aktů Radě a Evropskému parlamentu. Vzhledem k tomu, že mnohdy jsou směrnice či nařízení silně technicistické a administrativní povahy nebo je nezbytné jejich schválení v krátké době a zachovat tak flexibilitu, v mnoha případech deleguje Rada svoji legislativní pravomoc na Komisi a hovoříme tak o **delegované pravomoci** Komise (v národním kontextu by se dal tento princip přirovnat k delegování legislativní moci Parlamentem na vládu, jež může v některých případech vydávat např. vyhlášky). Pokud bychom spočítali množství legislativních aktů, které vydává Rada s Evropským parlamentem a těch, které na základě delegované pravomoci vydává Komise, zjistili bychom, že velká část těchto aktů náleží Komisi. Komise tak paradoxně vydává velké množství aktů, ač k tomu ve zřizovacích smlouvách nebyla zmocněna. Aby však nedocházelo k přílišné koncentraci těchto pravomocí čistě do rukou Komise, členské státy si ponechaly kontrolu v podobě nejrůznějších výborů. Tyto výbory se skládají ze zástupců členských států (zpravidla na úrovni ministerských úředníků) a zástupců Komise (ti však nemají hlasovací práva) a vykonávají kontrolu nad implementací daných právních předpisů. Odborně se nazývá tento konzultační systém jako **komitologie** a celkově působí okolo 250 výborů, které se dají rozdělit dle omezení, které mohou Komisi klást do tří skupin. Komitologie je poměrně nepřehledný systém a jejím největším kritikem je dlouhodobě Evropský parlament.

## 4.4 EVROPSKÝ PARLAMENT

Evropský parlament je další ze základních institucí Evropské unie, která prošla v průběhu času asi největšími proměnami. Jako jediný orgán EU je volen v přímých volbách přímo občany EU. Poslanci Evropského parlamentu s pětiletým mandátem *hájí zájmy občanů*. Parlament je vedle Rady jedním z hlavních orgánů EU, který přijímá právní předpisy. Mimoto má i další funkce, které si popíšeme v následujících částech. Parlament má tři oficiální sídla. Ve **Štrasburku** se europoslanci scházejí jeden týden v měsíci na plenárním zasedání. Stálé výbory Evropského parlamentu se scházejí mezi plenárními zasedáními v **Bruselu**, kde se konají také "miniplenární zasedání". Předsednictvo Evropského parlamentu a generální sekretariát sídlí v **Lucemburku**.

### 4.4.1 VÝVOJOVÉ TENDENCE

Evropský parlament vznikl už v rámci vytváření Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), tj. v roce 1952. Původně se však tento orgán nesl název Společné shromáždění ESUO a jeho pravomoci byly značně omezené ve srovnání s těmi, kterými disponuje v současnosti. Shromáždění mělo zejména kontrolní pravomoc vůči Vysokému úřadu, jenž mu každoročně předkládal zprávu o své činnosti).

Po založení EHS a Euratomu společné shromáždění ESUO rozšířilo svou působnost na všechna tři společenství. Shromáždění se poprvé sešlo v počtu 142 členů ve Štrasburku dne 19. března 1958 jako „Evropské parlamentní shromáždění“ a 30. března 1962 změnilo svůj název na „Evropský parlament“. Římské smlouvy přinesly první rozšíření okruhu pravomocí, kdy mohlo Shromáždění např. iniciovat odvolání Komise během jejího funkčního období. Shromáždění také získalo některé konzultativní pravomoci v legislativním procesu. V praxi to znamenalo, že se mohl k některým navrženým právním předpisům vyjádřit, nicméně Rada ministrů mohla a taky nemusela vzít názor Shromáždění v potaz.

Nahrazení příspěvků členských států vlastními zdroji Společenství vedlo podle Lucemburské smlouvy, která byla podepsána 22. dubna 1970, k prvnímu rozšíření rozpočtových pravomocí Parlamentu. K druhému navýšení rozpočtových pravomocí Parlamentu došlo v roce 1975, kdy mu tzv. Bruselská smlouva umožňovala vrátit rozpočet jako celek a vytvořit situaci rozpočtového provizória.

Před zavedením přímé volby v roce 1979 byli poslanci Parlamentu jmenováni národními parlamenty jednotlivých členských států. Všichni poslanci tudíž měli dvojí mandát.

**Jednotný evropský akt** z roku 1986 posílil úlohu Parlamentu v určitých legislativních oblastech, jmenovitě se jedná o **postup spolupráce** (viz dále) a stanovil, že smlouvy o přistoupení a přidružení podléhají jeho souhlasu (aniž by však měl pravomoc měnit text samotné smlouvy).

Smlouvou mající zásadní vliv na rozsah pravomocí Parlamentu byla **Maastrichtská smlouva**, která v určitých oblastech legislativní činnosti zavedla **postup spolurozhodování**, v jiných oblastech zase rozšířila postup spolupráce. Parlament tak získal pravomoc schvalovat s konečnou platností jmenování členů Komise, což byl ze strany Parlamentu důležitý krok směrem k politické kontrole nad evropskou výkonnou mocí. **Amsterodamská smlouva** rozšířila postup spolurozhodování na většinu oblastí legislativní činnosti a reformovala jej, čímž postavila Parlament jako spolutvůrce právních předpisů naroveň Radě. Tím, že jmenování předsedy Komise bylo podmíněno souhlasem Parlamentu, se parlamentní kontrola nad výkonnou mocí ještě více zvýšila. **Niceská smlouva** rozšířila rozsah postupu spolurozhodování na další ustanovení Smlouvy o ES. **Lisabonská smlouva** představuje další důležité rozšíření postupu spolurozhodování (ovšem pod novým názvem řádný legislativní postup) do 45 nových legislativních oblastí. Spolurozhodování Rady a Evropského parlamentu v rámci **řádného legislativního procesu** se tak stalo nejpoužívanějším postupem

v rámci legislativního procesu (Evropský parlament podílí na přijímání legislativy rovným dílem s Radou v až dvou čteních. V případě, že není nalezena shoda, existuje dohádovací výbor složený ze stejného počtu členů obou institucí. Nedojde-li k dohodě, návrh bude odmítnut, což se ovšem v praxi stává jenom výjimečně). Mimoto existuje ještě tzv. zvláštní legislativní proces, který se skládá ze dvou základních postupů:

- **Konzultační procedura** - jedná se o nezávazné vyjádření názoru Parlamentu. Ten je vyžadován předtím, než Rada schválí návrh Komise. Konzultační procedura se využívá pouze v případech, kdy to primární právo výslovně stanoví.
- **Procedura souhlasu** - zavedl ji Jednotný evropský akt. Využívá se pro důležité mezinárodní smlouvy, rozšíření EU a pro některá významná rozhodnutí v rámci Unie, například rozhodování o občanských právech, o Evropské centrální bance nebo strukturálních a kohezních fondech.

#### 4.4.2 SLOŽENÍ

Počet poslanců Evropského parlamentu volených za každý stát se řídí počtem obyvatel tohoto státu. Podle aktuální právní úpravy primárního práva je minimální počet poslanců na zemi 6 a maximální 96 (za Česko působí v Parlamentu 21 poslanec). Evropský parlament se skládá celkem ze **751 poslance** zvolených ve 28 členských státech Evropské unie. Jak již bylo uvedeno v předchozí části, jsou od roku 1979 poslanci voleni **všeobecným přímým hlasováním** na dobu 5 let, přičemž každá země si může zvolit způsob, jakým volby proběhnou. Poslední volby pro funkční období 2014 až 2019 proběhly v květnu 2014. Na první pohled by se mohlo zdát, že se poslanci v Parlamentu sdružují dle států, za které do něj byli zvoleni. Ve skutečnosti se však poslanci sdružují dle své politické příslušnosti v nadnárodních skupinách, tzv. **politických frakcích**. K vytvoření politické frakce v rámci Evropského parlamentu je zapotřebí nejméně 25 poslanců z nejméně 7 zemí. Politické skupiny zasedají pravidelně během týdne před dílčím zasedáním a během týdne, kdy se koná dílčí zasedání, a pořádají semináře, které mají za cíl stanovit hlavní zásady jejich činnosti v Unii. Někteří poslanci Evropského parlamentu nejsou členy žádné politické frakce, potom v Parlamentu působí jako tzv. **nezařazení poslanci**. V současném období funguje celkem sedm politických frakcí:

- **Poslanecký klub Evropské lidové strany** (Křesťanských demokratů) – tato politická frakce disponuje největším počtem členů (celkem 220), z českých politických stran v ní působí KDU-ČSL a TOP 09);
- **Skupina progresivní aliance socialistů a demokratů** v Evropském parlamentu je druhou největší frakcí s celkem 191 poslancem, z Česka v ní působí poslanci zvolení za ČSSD;
- **Skupina Evropských konzervativců a reformistů** je svým zaměřením tzv. „europesimistická“ frakce čítající 71 poslanců a její součástí jsou i čeští europoslanci zvolení za ODS
- **Skupina Aliance liberálů a demokratů pro Evropu** je čtvrtá největší frakcí a celkem v ní působí 67 poslanců, přičemž čeští europoslanci v ní zastoupení mají politikou příslušnost ke hnutí ANO 2011;
- **Skupina Zelených/Evropské svobodné aliance** má celkem 58 poslanců, bez zástupců z Česka;
- **Skupina konfederace Evropské sjednocené levice a Severské zelené levice** je levicově orientovaná skupina sdružující 50 poslanců, Česko v ní reprezentují poslanci zvolení za KSČM;

- **Evropa Svobody a Demokracie** sdružuje celkem 48 poslanců a je silně euroskeptická, jejím nejviditelnějším představitelem je Nigel Farage, který proslul svými slovními útoky na představitele evropských institucí. Členem byl krátce Petr Mach. V říjnu 2014 se rozpadla.
- Mimoto můžeme nalézt 52 europoslance, kteří nejsou členy žádné frakce.

#### 4.4.3 PRAVOMOCI

Mezi hlavní úkoly Evropského parlamentu patří:

- **společně s Radou vykonává legislativní činnost**, tj. projednává a schvaluje legislativní normy EU v rámci tzv. řádného legislativního postupu, případně dle zvláštního legislativního postupu (viz výše);
- **vykonává tzv. demokratický dohled nad dalšími orgány EU** – např. schvaluje členy Komise a v průběhu jejího funkčního období ji může vyslovit nedůvěru, EP se zabývá peticemi evropských občanů a sestavuje vyšetřovací komise, pod Evropský parlament spadá také úřad evropského ombudsmana;
- **společně s Radou projednává a přijímá rozpočet EU** - schválení rozpočtu vyžaduje souhlas EP, jehož se dosahuje podle zvláštní procedury. Před vstupem v platnost Lisabonské smlouvy měla Rada konečné slovo u povinných výdajů vytvářených na základě Smlouvy o ES (tzv. povinné výdaje), zatímco Evropský parlament u nepovinných výdajů, které nebyly závazně předsány v evropském právu. Lisabonská smlouva toto rozdělení zrušila a postavila Parlament při schvalování evropského rozpočtu na roveň Radě

#### 4.5 EVROPSKÝ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Tento orgán byl zanesen do struktury evropských institucí až Maastrichtskou smlouvou. Původ tohoto institutu lze spatřovat ve skandinávských zemích, kde je tato funkce označována jako ombudsman. Evropský veřejný ochránce práv se zabývá stížnostmi na orgány, instituce, úřady a agentury Evropské unie. Pomáhá odhalit případy **špatného úředního postupu**, kdy orgány, instituce, úřady a agentury EU přestoupily zákon, nedržely se zásad správného řízení nebo porušily lidská práva. Může se jednat například o:

- nespravedlnost
- diskriminaci
- překročení pravomoci
- poskytnutí neúplných informací nebo odmítnutí informace poskytnout
- zbytečné průtahy
- nesprávné postupy

Svým způsobem úřad Veřejného ochránce práv doplňuje kontrolní činnost Evropského parlamentu, který jmenuje šéfa tohoto úřadu.

Kancelář veřejného ochránce práv zahajuje šetření z vlastní iniciativy nebo na základě přijaté stížnosti. Je zcela nezávislá a nepřijímá pokyny od žádné vlády nebo organizace. Každý rok předkládá Evropskému parlamentu zprávu o své činnosti.

V současné době tuto funkci zastává Emily O'Reillyová, která byla zvolena v červenci 2013. Nicméně i v tomto případě musíme tento institut chápat jako úřad čítající několik desítek zaměstnanců.

Veřejný ochránce práv nemůže vyšetřovat:



- stížnosti na vnitrostátní, regionální nebo místní orgány členských států EU (orgány státní správy, státní agentury a úřady měst a obcí), i když se stížnost týká záležitostí EU;
- činnost vnitrostátních soudů nebo veřejných ochránců práv. Evropský veřejný ochránce práv není apelačním orgánem, který by mohl zvrátit rozhodnutí přijaté těmito orgány;
- stížnosti na podnikatele nebo jednotlivce.

Veřejný ochránce práv může vyřešit problém daného občana tím, že pouze informuje dotčený orgán, instituci, úřad nebo agenturu. Pokud to nestačí, snaží se najít smírné řešení, které napraví vzniklou situaci. Pokud tento postup selže, veřejný ochránce práv navrhne dotčenému orgánu opatření k nápravě. Jestliže dotčený orgán navrhované opatření nepřijme, předá veřejný ochránce práv zvláštní zprávu Evropskému parlamentu, který se v případě, že to považuje za nutné, může rozhodnout k přijetí politických opatření. Pokud se veřejný ochránce práv nemůže stížností zabývat (například proto, že již byla předmětem soudního řízení), zpravidla doporučí žadateli jiný orgán, který by měl být schopen pomoci.

## 4.6 SOUDNÍ DVŮR EU

Soudní systém Unie se skládá ze soudů na unijní úrovni, tj. **Soudního dvora Evropské unie** a ze soudů na **národní úrovni**. Vymezení jejich pravomocí je poměrně složité, nicméně platí zásada vzájemné úcty a spolupráce. V rámci tohoto učebního textu se budeme koncentrovat zejména na vymezení soudů na unijní úrovni a na základním vymezení jejich vztahu vůči národním soudům.

Soudní dvůr Evropské unie provádí výklad právních předpisů EU a zajišťuje tedy jejich jednotné uplatňování ve všech státech EU (tuto roli lze srovnat s rolí, jež mají národní ústavní soudy). Rovněž řeší spory mezi vládami jednotlivých členských států EU a orgány EU. Na Soudní dvůr se mohou obrátit i jednotlivci, podniky nebo organizace, pokud se domnívají, že některý z orgánů EU porušil jejich práva.

Soudní dvůr EU se skládá z dílčích soudů na třech úrovních, přičemž všechny mají své sídlo v Lucemburku:

- Soudní dvůr
- Tribunál
- Soud pro veřejnou službu

### 4.6.1 HISTORICKÝ VÝVOJ

Soudní dvůr ESUO vznikl již při založení Evropského společenství uhlí a oceli v roce 1952. Smyslem jeho existence byla zejména kontrola činnosti Vysokého úřadu, ve srovnání s dnešním Soudním dvorem EU však byl počet i význam jeho rozhodnutí omezený. Na základě Římských smluv z roku 1957 byl zřízen Soudní dvůr Evropských společenství (ESUO, EHS a EURATOM), který již v této době v podstatě stejné funkce, jaké má dnes. Byť se v průběhu času rozsah pravomocí Soudního dvora měnil asi nejméně ze všech institucí, faktický vliv Soudního dvora na vývoj komunitárního práva a také celkovou podobu integrace narůstal. Současně docházelo k jeho přetěžování a v průběhu času proto došlo k vytvoření tříступňovité soustavy Soudního dvora EU (Soudní dvůr, Tribunál a Soud pro veřejnou službu).

#### 4.6.2 SOUDNÍ DVŮR

Soudní dvůr se skládá z 28 soudců a 8 generálních advokátů. Soudci a generální advokáti jsou určeni společnou dohodou vlád členských států po konzultaci výboru pověřeného vydáním stanoviska k vhodnosti navržených kandidátů k výkonu dotčených funkcí. Jejich funkční období je šestileté s možností opakovaného jmenování, přičemž co tři roky se obmění polovina sboru za účelem zachování jisté kontinuity v rozhodování. Jsou vybíráni z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a které splňují požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí ve svých zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva, např. z akademické obce. Soudní dvůr je jedním z orgánů Unie, který má supranacionální povahu, což znamená, že prosazuje zájmy evropského práva a soudci jsou absolutně nezávislí, což je ostatně obecná charakteristika soudního systému.

Jak již bylo uvedeno výše, soudcům je nápomocno při jejich rozhodování **8 generálních advokátů**, jež jsou pověřeni zcela nestranným a nezávislým přednesením právního názoru zvaného „stanovisko“ k věcem, které jsou jim předloženy.

Soudní dvůr může zasedat v několika formacích:

- v plénu, což se zpravidla týká otázky mimořádné důležitosti, např. má-li Soud rozhodnout o odvolání evropského veřejného ochránce práv či eurokomisaře;
- ve velkém senátu čítající 15 soudců zasedá Soud na návrh členského státu nebo orgánu, který se účastní řízení a taktéž se musí jednat o významnou záležitost;
- v senátech čítajících pět či tři soudce.

Soudní dvůr plní své funkce v rámci několika řízení:

- **Řízení o předběžné otázce** je velmi specifické řízení, které je založeno na spolupráci národních soudů a Soudního dvora jakožto nejvyšší unijní soudní autority. Toto řízení se uplatňuje zejména v případech, kdy je zapotřebí zajistit jednotný výklad zřizovacích smluv, čili primárního práva, a v případech, kdy je potřeba posoudit platnost aktů sekundárního práva či jejich výklad. Pánem sporu je vždy národní soud, který rozhoduje meritum věci a nese plnou odpovědnost. Řízení o předběžné otázce znamená, že vnitrostátní soudci mohou, a někdy jsou povinni, obrátit se na Soudní dvůr, aby ho požádali o upřesnění výkladu práva Unie, aby jim například umožnil přezkoumat soulad jejich vnitrostátních právních předpisů s tímto právem. Rozhodnutí Soudního dvora je poté závazné v tom smyslu, že konkrétní národní soud musí uplatnit principy práva Unie tak, jak mu byly interpretovány v rozhodnutí Soudní dvůr. Při projednávání je používán jazyk vnitrostátního soudu, který o řízení požádal. Ačkoliv rozhodnutí Soudního dvora v řízení o předběžné otázce nejsou formálně-právně obecně závazné a nemají charakter precedentů, prakticky se jich přidrží ve své rozhodovací praxi všechny evropské soudy. Řízení o předběžné otázce má obrovský význam při specifikaci evropského práva, které je v některých svých ustanoveních ať už primárního, tak i sekundárního práva nejednoznačné a Soudní dvůr tak pomocí tohoto nástroje dotváří, precizuje právo Unie a jeho rozhodnutí jsou jedním z důležitých právních pramenů evropského práva (tzv. judikatura Soudního dvora EU).
- **Žaloba na nesplnění povinnosti** umožňuje Soudnímu dvoru kontrolovat, zda členské státy dodržují povinnosti, které jsou jim uloženy na základě práva Unie. Jedná se o kombinaci mezinárodního prvku (diplomatické jednání mezi Komisí a příslušným členským státem, kdy mu Komise poskytne určitý prostor k nápravě) a supranacionálního prvku (v případě, že se nepodaří náprava stavu na základě dohody, může Komise podat žalobu k Soudnímu dvoru). Cílem této žaloby je

deklaratorní prohlášení Soudního dvora, zda žalovaný členský stát porušil či neporušil evropské právo. Tuto žalobu může podat členský stát nebo Komise (v praxi je tomu nejčastěji). Pokud Soudní dvůr shledá, že došlo k porušení, členský stát je povinen v takovém porušení neprodleně ustát. Jestliže Soudní dvůr po novém předložení věci Komisí konstatuje, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.

- **Žaloba na neplatnost** se týká aktů sekundárního práva a jejím smyslem je kontrola, zdali je daný právní předpis platný jak z obsahového, tak procesního hlediska. Dotčeným právním aktem může být pouze akt sekundární povahy, tj. převážně nařízení či směrnice (zpravidla se sleduje, jestli např. není v rozporu s ustanoveními primárního práva, což je lze přirovnat na národní úrovni k postupu, kdy se posuzuje, zdali není určitý zákon v rozporu s ústavou). Primární právo není nemožné napadnout v rámci této žaloby. Tzv. privilegovaným žalobcem (nemusejí udávat důvod) mohou být instituce EU (EP, Rada, Komise), členské státy. Účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů mohou podat žalobu tehdy, pokud je to nutné k ochraně jejich práv a fyzické či právnické osoby mohou napadnout daný právní předpis pouze tehdy, pokud prokážou, že je jim určen nebo že se jich dotýká bezprostředně a osobně (žalobu podávají k Tribunálu). Pakliže je daný právní předpis shledán Soudním dvorem jako neplatným, je neplatným od svého vydání (zpravidla jsou důvody neplatnosti např. nedostatek pravomoci dané instituce k jeho vydání či porušení formálních náležitostí).
- **Žaloba na nečinnost** si klade za cíl postihnout případy, kdy daná unijní instituce měla povinnost jednat a vydat tudíž určité rozhodnutí, byla ale nečinná a nevydala jej. Jinými slovy řečeno postihuje nedostatek konání na straně orgánů Unie. Může se týkat Evropského parlamentu, Rady, Komise, ECB nebo jiných orgánů. Může být však podána teprve poté, co byl dotyčný orgán vyzván, aby jednal. Jestliže je protiprávnost opomenutí shledána, je dotčený orgán povinen ustát v nečinnosti vhodnými opatřeními.

Každé řízení zahrnuje část písemnou i část ústní, která však není povinná. Konkrétní případ je posuzován vždy nejprve na uzavřeném jednání, zveřejněn je až výsledný rozsudek, a to včetně odůvodnění. Kopie rozsudku jsou poté přeloženy do všech úředních jazyků EU.

### 4.6.3 TRIBUNÁL

Tribunál začal fungovat v roce 1989 pod původním názvem Soud prvního stupně. Vznikl s cílem zmírnění přetížení Soudního dvora, které mělo ještě růst po přijetí Jednotného evropského aktu a v důsledku související snahy dokončit vnitřní trh, a zlepšení soudní ochrany práv občanů EU. Smlouvou z Nice se tehdejší Soud prvního stupně ve vztahu k Soudnímu dvoru emancipoval. Reformu završila Lisabonská smlouva, která ho přejmenovala na Tribunál.

Tribunál se skládá alespoň z jednoho soudce z každého členského státu (28 v roce 2013). Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států po konzultaci výboru pověřeného vydáním stanoviska k vhodnosti kandidátů. Funkční období soudců je šestileté s možností opakovaného jmenování. Soudci volí ze svého středu svého předsedu na dobu tří let. Podobně jako soudci Soudního dvora vykonávají soudci Tribunálu své funkce zcela nestranně a nezávisle. Tribunál zasedá v senátech složených z pěti nebo tří soudců nebo v určitých

případech rozhoduje samosoudcem. Může rovněž zasedat ve velkém senátu (třináct soudců) nebo v plénu, je-li to odůvodněno právní složitostí nebo důležitostí věci.

Tribunál rozhoduje především v těchto případech:

- přímé žaloby **podané fyzickými nebo právníckými osobami**, které směřují proti aktům orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie (které jsou jim určeny nebo které se jich bezprostředně a osobně dotýkají), jakož i proti právním předpisům (které se jich bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření) nebo rovněž proti nečinnosti těchto orgánů, institucí a jiných subjektů. Jedná se například o žalobu podanou podnikem proti rozhodnutí Komise, jímž je tomuto podniku uložena pokuta;
- **žaloby podané členskými státy proti Komisi**;
- **žaloby podané členskými státy proti Radě** ohledně aktů přijatých v oblasti státních podpor, ochranných obchodních opatření („dumpingu“) a aktů, jimiž Rada vykonává prováděcí pravomoci;
- **žaloby směřující k náhradě škody způsobené orgány Evropské unie nebo jejich zaměstnanci** - jejich cílem je získání náhrady škody, jež vznikla jednotlivci na základě jednání instituce EU nebo jejího zaměstnance při výkonu svých povinností. Podstatné však je prokázání přímé souvislosti mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou. Důkazní břemeno nese žalobce;
- **žaloby opírající se o smlouvy uzavřené Evropskou unií**, které výslovně stanoví pravomoc Tribunálu;
- **žaloby v oblasti ochranné známky Unie**
- **kasační opravné prostředky**, omezené na právní otázky, proti rozhodnutím Soudu pro veřejnou službu Evropské unie.

Proti rozhodnutím Tribunálu lze ve lhůtě dvou měsíců podat k Soudnímu dvoru kasační opravný prostředek, omezený však na otázky práva, ne na samou podstatu sporu.

#### 4.6.4 SOUD PRO VEŘEJNOU SLUŽBU EU

Soud pro veřejnou službu Evropské unie vznikl v roce 2004 na základě přetížení Soudu prvního stupně (Tribunálu) se skládá ze sedmi soudců jmenovaných Radou na dobu šesti let s možností opakovaného jmenování. Soud pro veřejnou službu je v rámci soudních orgánů Unie specializovaným soudem ve věcech sporů z oblasti veřejné služby Evropské unie. Konkrétně se jedná o spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci. Tyto spory se týkají nejen otázek služebního nebo pracovního poměru v pravém slova smyslu (odměňování, služební postup, přijímání, disciplinární opatření atd.), ale rovněž systému sociálního zabezpečení (nemoc, stáří, invalidita, pracovní úrazy, rodinné přídatky atd.). Proti rozhodnutím vydaným Soudem pro veřejnou službu lze podat k Tribunálu ve lhůtě dvou měsíců opravný prostředek omezený na právní otázky.

## 4.7 ÚČETNÍ DVŮR

Evropský účetní dvůr byl založen 22. července 1975 Bruselskou smlouvou v souvislosti se vznikem vlastních příjmů tehdejších Evropských společenství a potřebou vnější kontroly hospodaření s veřejnými financemi. Zahájil svoji činnost v říjnu 1977. Mezi orgány EU byl oficiálně zařazen až nabytím účinnosti Maastrichtské smlouvy v roce 1993. Tím došlo k posílení jeho nezávislosti a pravomocí ve vztahu k ostatním orgánům.

Úloha Evropského účetního dvora (ÉÚD) vzrostla s nabytím účinnosti Amsterodamské smlouvy (1999), která posílila jeho práva provádět kontrolu řádného finančního řízení, zdůraznila jeho roli v boji proti podvodům a rozšířila jeho možnosti podávat žaloby u Soudního dvora za účelem ochrany svých práv vůči ostatním institucím EU. Smlouva z Nice

ze dne 1. února 2003 potvrdila zásadu, podle které bude kolegium nadále tvořeno jedním zástupcem z každého členského státu. Tato smlouva dále umožnila vytvářet v rámci Účetního dvora komory a zdůraznila význam spolupráce Účetního dvora s národními kontrolními institucemi.

EÚD svým zaměřením posiluje nadnárodní charakter evropské integrace. Hlavní pravomocí Účetního dvora je **kontrola finančního hospodaření Evropské unie** - jak příjmů (cel, zemědělských dávek, příspěvku členských států dle výše HNP a odvody DPH), tak výdajů (částky určené k zajištění společných politik, komunitárních programů a projektů). Prověřuje účetní doklady všech institucí EU, členských států i dalších subjektů přijímajících finanční prostředky EU, které mu musí být k dispozici. Veškeré finanční operace musí probíhat v souladu s evropským právem.

Účetní dvůr nemá exekutivní pravomoci. Pokud zjistí, že některý z výše uvedených subjektů nezákonně zacházel s financemi EU, může informovat kompetentní instituce. Jedenkrát ročně vydává Účetní dvůr výroční zprávu pro ostatní instituce. V této zprávě podrobně hodnotí kontrolu příjmů a výdajů a toto jeho stanovisko je podkladem pro možný postih orgánu, jenž v uplynulém roce nehopodařil dle daných pravidel. Je povinen zodpovídat dotazy ostatních institucí, vztahující se k výroční zprávě.

#### 4.7.1 SLOŽENÍ ÚČETNÍHO DVORA

Účetní dvůr má 28 členů. Ti jsou jmenováni Radou (po konzultaci s Evropským parlamentem) na období 6 let. Člen Účetního dvora - auditor musí být kvalifikovaný a nezávislý. Nesmí vykonávat jiné povolání - ať placené, či nikoliv. Pokud poruší některou z podmínek, které jsou pro výkon této funkce stanoveny, může být odvolán Evropským soudním dvorem. Členové mohou být jmenováni opakovaně. Ze svého středu zvolí na dobu tří let předsedu, který může být zvolen opakovaně. Předseda má za úkol dohled nad plněním úlohy EÚD, vztahy s orgány a institucemi Unie, vztahy s národními kontrolními institucemi a mezinárodními kontrolními organizacemi, právní záležitosti a interní audit.

Členové EÚD jsou rozděleni do 5 skupin, které připravují návrhy zpráv, o nichž EÚD rozhoduje:

- Auditní skupina I: Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi
- Auditní skupina II: Strukturální politiky, doprava, výzkum a energie
- Auditní skupina III: Vnější akce
- Auditní skupina IV: Vlastní zdroje, bankovní aktivity, provozní výdaje, orgány a instituce Společenství, vnitřní politiky
- Skupina CEAD: Koordinace, hodnocení, prohlášení o věrohodnosti, zajišťování kvality, vývoj komunikace

Jeden člen každé z těchto skupin ji pak zastupuje v Administrativním výboru, který je zodpovědný za veškeré administrativní záležitosti vyžadující rozhodnutí Účetního dvora. Lidské zdroje, informační technologie a telekomunikace, finance a administrativu a překlady má na starosti Generální sekretariát v čele s generálním tajemníkem.

Evropský účetní dvůr vypracovává auditní zprávy a vydává stanoviska týkající se všech oblastí činnosti Evropské unie. V okamžiku zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie musí být tyto dokumenty k dispozici ve všech úředních jazycích Unie. Také všechny texty vyplývající ze Smlouvy o fungování EU, zejména výroční zpráva, zvláštní zprávy, specifické výroční zprávy, stanoviska, dopisy předsedy a různé připomínky se překládají do všech úředních jazyků Unie. Příslušnými překladatelskými činnostmi je pověřeno ředitelství pro překlady. Ke svému vnitřnímu fungování (zasedání Účetního dvora, auditních skupin a

Administrativního výboru) si Evropský účetní dvůr zvolil řešení „řízené mnohojazyčností“, tj. používání dvou „pilotních“ pracovních jazyků (angličtina a francouzština).

#### 4.7.2 PRAVOMOCI

Smlouva o fungování EU svěřila Evropskému účetnímu dvoru (články 285 až 287) jako základní úkol kontrolu plnění rozpočtu Evropské unie s dvojitým cílem:

- zkvalitňovat finanční řízení Evropské unie
- a současně seznamovat občany EU s tím, jakým způsobem příslušné orgány hospodaří s veřejnými prostředky, za jejichž správu zodpovídají.

Účetní dvůr prověřuje zákonnost a správnost příjmů a výdajů a řádnost finančního řízení. Po skončení rozpočtového roku vypracuje Evropský účetní dvůr výroční zprávu. Dále může kdykoliv předkládat své připomínky ke specifickým otázkám, zejména ve formě zvláštních zpráv. Na žádost orgánů Unie zaujímá stanoviska. Zprávy a stanoviska Účetního dvora se zveřejňují v Úředním věstníku Evropské unie. Účetní dvůr také napomáhá Evropskému parlamentu a Radě EU při výkonu jejich pravomocí týkajících se kontroly plnění rozpočtu.

Rostoucí decentralizace pravomocí přenášející řízení z úrovně Unie na vnitrostátní orgány způsobuje, že se těžiště kontroly postupně přesouvá z Účetního dvora na členské státy. Z tohoto důvodu již není spolupráce EÚD s národními kontrolními institucemi pouze zákonnou povinností, ale stává se nutností vyplývající z úzkého propojení řídicích pravomocí orgánů Společenství a členských států. Spolupráce mezi národními kontrolními institucemi a EÚD v zásadě probíhá v rámci uspořádání Kontaktního výboru národních kontrolních institucí zemí EU. Toto uspořádání zahrnuje Kontaktní výbor složený z prezidentů národních kontrolních institucí členských států EU (včetně předsedy Evropského účetního dvora), výbor kontaktních osob a pracovní skupiny pro jednotlivé oblasti auditu.

Evropský účetní dvůr také spolupracuje s **Evropským úřadem pro boj proti podvodům** (OLAF), což je samostatný útvar Evropské komise. Ve všech případech, kdy v průběhu auditů orgánů (včetně Účetního dvora), institucí, úřadů nebo agentur podléhajících auditu Účetního dvora vznikne podezření z existence důkazu, nebo je odhalen důkaz možného podvodu, korupce nebo jakékoli jiné protiprávní činnosti poškozující finanční zájmy Společenství, musí být OLAF neprodleně informován.

I účty vnitřní správy Účetního dvora jsou však kontrolovány - od účetní závěrky roku 1987 je kontrola každoročně prováděna nezávislým auditorem. Zprávy nezávislého auditora týkající se účtů EÚD za rozpočtové roky 1987-1991 byly předkládány pouze předsedovi Výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu. Na základě rozhodnutí přijatého členy Účetního dvora na jeho zasedání dne 8. července 1993 se zprávy nezávislého auditora počínaje rozpočtovým rokem 1992 zveřejňují v Úředním věstníku Evropské unie.

#### 4.8 EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) byl zřízen v roce 1958 jako fórum, jehož hlavním úkolem v té době bylo projednávat záležitosti týkající se jednotného trhu. Dnes EHSV umožňuje evropským zájmovým skupinám (např. odborovým svazům, zaměstnavatelům nebo zemědělcům) vyjadřovat se oficiálně k legislativním návrhům EU.

Hlavní pravomoci EHSV vyplývají z povinnosti Komise konzultovat s EHSV určité návrhy legislativních aktů, které vymezuje Smlouva o fungování EU. Kromě této obligatorní konzultace může být EHSV konzultován kdykoliv to Komise nebo Rada považuje za vhodné a EHSV je oprávněn vydat stanovisko i z vlastního podnětu. Konzultaci si může vyžádat i Evropský parlament.

EHSV ročně uspořádá cca 80 schůzí sektorových sekcí, 90 setkání odborných skupin a vydá v průměru 170 poradních dokumentů a stanovisek ročně. Všechna stanoviska jsou předávána rozhodovacím orgánům EU a poté zveřejňována v Úředním věstníku EU.

Evropský hospodářský a sociální výbor má 353 členy z 28 zemí (počet zástupců je odvozen od velikosti země – např. Německo má 24 zástupce, výrazně menší Česko disponuje se 12 místy), kteří zastupují hospodářské a sociální zájmové skupiny z celé Evropy. Členy navrhuje vlády jednotlivých členských států a jmenuje je Rada Evropské unie na období pěti let (v současnosti je v běhu funkční období 2010 až 2015) s možností opětovného jmenování. Členové EHSV nejsou za svou činnost placeni, ale jsou jim propláceny náklady na cestu a ubytování během zasedání výboru. Sbor výboru se skládá ze tří skupin:

- zaměstnavatelé
- zaměstnanci
- různé zájmové skupiny (např. zemědělci či spotřebitelé)

#### 4.9 VÝBOR REGIONŮ

Výbor regionů (VR) patří mezi relativně mladé instituce – byl zřízen roku 1992 na základě Maastrichtské smlouvy jako reprezentant regionů EU. Jeho vytvoření bylo vedeno snahou respektovat regionální a místní identity v rámci EU a zapojit je do tvorby a realizace politiky EU v různých oblastech. První schůze Výboru proběhla v březnu 1994. Od té doby se Výbor schází pravidelně na pěti plenárních zasedání ročně a dvou mimořádných schůzích v některém ze členských států. Úloha Výboru regionů byla posílena Amsterodamskou smlouvou, která rozšířila oblasti povinných konzultací a umožnila Evropskému parlamentu podat žádost o vypracování stanoviska. Nicejská smlouva stanovila, že členové VR musejí mít volební mandát nebo musejí být politicky odpovědní. Lisabonská smlouva z roku 2007 přinesla tyto změny:

- Výbor regionů může podávat žaloby na ochranu svých práv k Soudnímu dvoru EU
- VR bude mít možnost podávat žaloby týkající se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem
- Prodloužení funkčního období členů ze 4 na 5 let

Úkolem Výboru regionů je dohlížet na dodržování *principu subsidiarity* a jeho využívání a bránit tak centralizovanému způsobu rozhodování v rámci Unie i jejích členských zemí. Na základě tohoto principu by měly být do tvorby i realizace politiky EU zapojeny nejen centrální, ale především místní a regionální samosprávy, kterých se daná opatření bezprostředně dotýkají.

Výbor nemá rozhodovací pravomoc, je to pouze konzultativní orgán pro ostatní rozhodovací a výkonné orgány Unie. Svým poradním stanoviskem má možnost ovlivňovat další instituce EU. Rada i Komise mohou kdykoli v případě potřeby s Výborem konzultovat konkrétní záležitosti. V případech přímo vymezených Smlouvami jsou obě instituce dokonce povinny zvolit tento postup konzultace:

- ekonomická a sociální soudržnost
- školství, mládež
- kultura
- ochrana veřejného zdraví
- transevropské sítě a sítě
- energetické infrastruktury
- politika zaměstnanosti
- sociální politika

- životní prostředí
- odborné školení pracovníků
- doprava

Výbor regionů se skládá z 353 členů zastupujících místní a regionální orgány a stejný počet náhradníků ze všech 28 členských zemí EU. Členové jsou na základě nominací členských států jmenováni jednomyslně Radou na pětileté funkční období s možností znovuzvolení. Náhradník zastupuje daného člena v případě, že se nemůže dostavit na plenární zasedání. Způsob výběru kandidátů je ponechán na členských státech, u všech kandidátů platí, že jsou vybíráni z řad volených představitelů místních a oblastních samospráv jednotlivých zemí, musí mít tedy mandát na regionální nebo místní úrovni. Celkové obsazení Výboru musí přitom reflektovat politickou, geografickou a regionální rovnováhu v členských státech.

Ve výboru regionů jsou zastoupena čtyři politická uskupení, která odpovídají hlavním politickým směrům v Evropě:

- Evropská lidová strana (EPP)
- Strana evropských socialistů (PES)
- Aliance liberálů a demokratů pro Evropu (ALDE)
- Unie pro Evropu národů – Evropská aliance (UEN-EA)



## 5 PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

Zcela specifickou oblastí je právo Evropské unie, které se odlišuje jak od standardního vnitrostátního práva, tak i od mezinárodního práva. V podstatě se jedná o svébytné právo, jež kombinuje prvky mezinárodního práva veřejného, vnitrostátního práva (jednak kontinentálního typu, jednak typu anglosaského) a navíc vytváří i zcela nové prvky. Do doby, než získala Evropská unie svoji právní subjektivitu, bylo velmi důležité odlišovat pojmy komunitární právo a právo Evropské unie. Jak již bylo uvedeno v první kapitole, do platnosti Lisabonské smlouvy se právem Evropské unie označovaly právní normy vznikající pouze v rámci druhé a třetího pilíře, čili v mezivládních pilířích, kde hlavní slovo měly členské státy a tyto dva pilíře se týkaly Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Právní normy v rámci prvního pilíře se pak označovalo jako komunitární právo a specifické pro něj bylo to, že v mnoha oblastech byly přeneseny pravomoci členských států na instituce EU, které začaly vytvářet poměrně složitý systém právních norem čítající desetitisíce dokumentů. V současnosti je to v tomto smyslu jednodušší a můžeme používat jednotný termín, a to právo Evropské unie, které označuje všechny právní normy vytvořené Evropskou unií. V následující části se seznámíme se základními atributy Evropské práva.

### 5.1 SPECIFIKA PRÁVA EU

Mezi základní specifika práva EU řadíme:

- právo EU je právním řádem *sui generis*, čili právo svého druhu kombinující prvky mezinárodního práva veřejného a vnitrostátních právních systémů.
- Některé právní normy EU mají tu vlastnost, že přiznávají práva a povinnosti, a to přímo a samostatně, bez prostřednictví jiné právní normy.
- Orgány EU (Komise, Rada nebo Evropský parlament) mají schopnost tvořit právo, tj. vytvářet vlastní právní řád
- přednost evropského práva před vnitrostátním právem členského státu – obě dvě práva koexistují vedle sebe, platí však zásada, že v případě kolize, tj. kdy stejnou oblast upravují obě práva, má přednost evropská norma. To však neplatí absolutně, pouze při výkladu dané oblasti, automaticky to neznamená, že daná právní norma vnitrostátního práva je neplatná.
- Právo EU vymezuje vztah EU nejen vůči členským státům, ale i vůči fyzickým či právnickým osobám pohybujícím se v prostoru členských států EU, a to i těm, jež mají svůj původ mimo EU.
- Právo EU lze charakterizovat jako *otevřené*, což znamená, že je neustále doplňováno a rozšiřováno v souladu se stanovenými cíli Evropské unie a aktuálními požadavky.
- Právo EU je taktéž *pragmatické*, tj. vzniká za účelem právního zajištění podmínek pro dosažení stanovených cílů,
- Právo EU je *fragmentární* a upravuje tak pouze určité oblasti, na kterých se členské státy dohodly v rámci zakládacích a následných pozměňujících smluv. Oproti standardnímu vnitrostátnímu právu je tak výrazně užší a neobsahuje třeba trestní právo apod.

### 5.2 ČLENĚNÍ PRÁVA EU

Právo EU lze členit do několika skupin:

- akty členských států, kam patří primární právo a subsidiární smlouvy
- akty zástupců členských států
- subsidiární smlouvy
- akty orgánů EU, kam řadíme sekundární právo
- judikatura Soudního dvora EU

### 5.2.1 PRIMÁRNÍ PRÁVO

Mezi primární právo řadíme všechny zřizovací smlouvy, jejich revize a smlouvy o přistoupení nových členských zemí. Svou povahou se v podstatě jedná o jakési ústavní právo Evropské unie – kdybychom jej chtěli porovnat s nějakou právní normou vnitrostátního práva České republiky, tak nejbližší by byla Ústava ČR a ústavní zákony. Jinými slovy řečeno, jedná se o nejvýše postavené právní dokumenty Evropské unie, které určují, v jakých mantinelech se budou členské státy, instituce EU a fyzické a právnické osoby pohybovat (určují tedy základní principy Evropské unie, poslání institucí EU, formulují hlavní oblasti spolupráce a do jaké míry jsou pravomoci přeneseny na Evropskou unii apod). Jak již bylo uvedeno výše, je tvořeno mezinárodními smlouvami, které mezi sebou uzavřely členské státy. Znamená to, že „pány“ těchto smluv a fungování Evropské unie vůbec jsou členské státy a normotvorná činnost orgánů EU je odvozena od toho, co jim členské státy v těchto smlouvách umožnily. V průběhu času se tři původní základní zřizovací smlouvy (Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii) různě upravovaly, což bylo důsledkem rozšiřování o nové členské státy nebo důsledkem prohlubování spolupráce v oblastech, na kterých se v průběhu času členské státy dohodly (např. regionální politika či zavedení společné měny). Měnění rozsahu a obsahu původních zřizovacích smluv by se dalo přirovnat k novelizacím určitého zákona, které jsou typické pro vnitrostátní právo. Znamená to, že původní zákon, v našem případě zřizovací smlouvy, zůstává v platnosti a pouze se mění či doplňuje o nová ustanovení podle potřeby (např. když bylo rozhodnuto o tom, že se zavede jednotná měna, musely být zřizovací smlouvy doplněny o ustanovení, která upravovala její fungování).

Mezi zakladatelské (zřizovací) smlouvy v současné době řadíme (jejich obsah již byl zmíněn v historické části, proto zde uvádíme pouze jejich výčet):

- ***Smlouvu o fungování Evropské unie*** (dřívější Smlouva o založení Evropského společenství)
- ***Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii***
- ***Smlouvu o Evropské unii***

Dříve byla součástí i Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli, již ale v roce 2002 vypršela platnost.

Mezi smlouvy, jež revidovaly původní zřizovací smlouvy či jejich pozdější verze, řadíme:

- Smlouvu o ustavení jediné Rady a jediné Komise Evropských společenství
- Akt o jednotné Evropě
- Maastrichtskou smlouvu
- Amsterodamskou smlouvu
- Nicejskou smlouvu
- Lisabonskou smlouvu

Mimoto zde musíme připočítat i všechny smlouvy o přistoupení nových členských států či doprovodné protokoly.

Na úroveň primárního práva, ač jeho součástí není, což znamená, že má stejnou právní váhu, můžeme řadit **Listinu základních práv EU** (viz článek 6 SEU).

Další kategorií smluv jsou smlouvy mezi členskými státy navzájem či s nějakým třetím státem či mezinárodní organizací mimo EU:

- **subsidiární smlouvy** – daly by se označit jako podpůrné či dodatečné smlouvy jsou rovněž dohody sjednané mezi členskými státy, jejichž předmět nespadá do kompetencí Unie, avšak mající značnou důležitost pro zajištění její činnosti.
- **akty zástupců členských států** – členové Rady na některých jejích zasedáních přijímají usnesení jako zástupci svých států a nikoli jako členové Rady. Přijatý akt pak není aktem Rady, nýbrž aktem těchto zástupců a bývá podle toho označován. Právní povaha těchto zemí může být různá – od mezinárodních smluv až po právně nezávazná stanoviska.
- **akty smíšené povahy** – mezi akty smíšené povahy řadíme mezinárodní smlouvy, které uzavírá Evropská unie se třetími zeměmi, tedy nečlenskými zeměmi, nebo mezinárodními organizacemi. Mezi tento druh smluv patří zejména různé obchodní dohody, kooperační dohody či asociační dohody uzavírané s kandidátskými zeměmi.

### 5.2.2 SEKUNDÁRNÍ PRÁVO

Sekundární právo je skupina právních norem, které jsou podřízeny primárnímu právu (v komparaci s vnitrostátním právem by se dal vztah primárního práva a sekundárního práva přirovnat ke vztahu ústavy a ústavních zákonů ke standardním zákonům). Jinými slovy to znamená, že sekundární právo musí být v souladu s primárním právem. Jestliže primární právo je výsledkem činnosti členských států (tzv. akty členských států), potom sekundární právo je výsledkem činnosti institucí EU (tzv. akty orgánů EU). Právní akty v rámci sekundárního práva jsou vydávány na základě ustanovení zřizovacích smluv a v podstatě podrobněji upravují vztahy vymezené v primárním právu.

Sekundární právo EU se dělí na dvě základní kategorie:

- **závazné**, jež je tvořeno nařízeními, směrnici a rozhodnutími
- **nezávazné**, jež je tvořeno doporučeními a názory.

**Nařízení** je závazný akt normativní povahy (má tedy obdobné rysy jako zákon ve vnitrostátním právu), což znamená, že se jedná o obecně závazný akt jak na úrovni EU, tak na úrovni jednotlivých členských zemí. Zavazuje jak členské státy, tak všechny vnitrostátní subjekty práva, tj. fyzické i právnické osoby. Přenos do národního práva probíhá automaticky, tj. bez recepce na vnitrostátní úrovni, což bývá typické u mezinárodního práva veřejného, a je tak bezprostředně použitelné v každém členském státě EU. Používá se zejména v těch případech, kdy je zapotřebí **unifikace** (jednotné úpravy) určité oblasti. Z logiky věci je zřejmé, že orgány EU tohoto nástroje využívají zejména tam, kde mají největší pravomoci rozhodování.

**Směrnice** svým způsobem taktéž normativní právní akt, který se od nařízení odlišuje tím, že nezavazuje jednotlivce, nýbrž členské státy (buď všechny, nebo jen ty, kterým je určena). Těm předepisuje určitý cíl, kterého má být dosaženo, ovšem volbu nástrojů nechává na členských státech, což jim dává jistou volnost pro zohlednění národních specifik. Za tímto účelem je členským státům stanovena lhůta, v rámci které musejí naplnit podstatu směrnice. Zpravidla dochází k naplnění směrnice pomocí vnitrostátního legislativního aktu (tzv. tranzpozice), kterým se do vnitrostátního práva zavede opatření vyplývající ze směrnice. Jakmile členský stát implementuje tuto směrnici, je závazná i pro jednotlivce. Směrnice se využívá převážně k **harmonizaci** (sblížení) vnitrostátních právních systémů, kdy je členským státům umožněna jistá diskrece (volnost uvážení).

**Rozhodnutí** je zpravidla legislativním aktem individuální povahy zavazující pouze ty subjekty, kterým je adresován. Tímto adresátem může být jak členský stát, tak i jednotlivci či jiné subjekty. Typickou oblastí, kde se tento nástroj využívá je hospodářská soutěž, kdy jsou vydávány rozhodnutí a povolení či zamítnutí sloučení obchodních společností, která jsou pak logicky závazná jenom pro tyto společnosti. Zcela výjimečně jsou ale vydávána rozhodnutí, která mají charakter spíše nařízení než rozhodnutí. Takovým případem by mohlo sloužit Rozhodnutí o zřízení Soudu prvního stupně.

**Doporučení** jsou rozhodovacími akty nezávazného charakteru, z jejichž vyhlášení nevyplývají pro adresáty žádné právní povinnosti. Jejich obsah, dosah i charakter je velmi různorodý. Slouží spíše jako nástroj pro vytyčení určitých pravidel, pro určitý postup či vyhlášení určitých záměrů apod.

**Názory** mají rovněž nezávazný charakter, slouží většinou pro vyjadřování názorů či stanovisek orgánů Unie na určitý problém či na jeho řešení. Přisuzuje se jim však důležitý psychologický či politický význam.

### 5.2.3 JUDIKATURA SOUDNÍHO DVORA EU

Judikatura Soudního dvora EU je dalším zdrojem práva EU. Jak již bylo uvedeno v dřívější kapitole, činnost Soudního dvora EU spočívá v tom, že provádí **výklad** právních předpisů EU a zajišťuje tedy jejich jednotné uplatňování ve všech státech EU (tato jeho činnost by se dala přirovnat k úloze, jako mají národní ústavní soudy). Při pohledu na právní předpisy ať už primární povahy, nebo sekundární povahy, je patrné, že řada z nich je formulována poměrně obecně a Soudu se tak otevírá ve výkladu těchto právních předpisů prostor k vlastní kreativitě. Soudní dvůr EU tak právo EU v podstatě **dotváří**, precizuje, aniž by se musely formálně měnit zřizovací smlouvy. Typickým příkladem, kdy Soud výrazně zasáhl do výkladu určité oblasti, může posloužit jeho interpretace volného pohybu, jenž je v zakládacích smlouvách definován velmi obecně (viz. judikát Dassonville). Pokud Soud vydá určité rozhodnutí v dané oblasti, ve kterém vysvětluje, jak by se mělo dané ustanovení aplikovat, potom je pro všechny národní soudy závazné (zde můžeme vidět jistou odlišnost od systému kontinentálního práva, kde rozhodnutí soudu je závazné pouze pro strany daného sporu). Kromě standardních právních předpisů primární a sekundární povahy tak existuje ještě jeden důležitý pramen práva EU, a to judikatura Soudního dvora EU.

## 6 VNITŘNÍ TRH EVROPSKÉ UNIE

### 6.1 VYMEZENÍ VNITŘNÍHO TRHU

Vytvoření vnitřního trhu spolu s cílem vybudovat hospodářskou a měnovou unii zaujímá po dlouhou dobu význačnou pozici mezi cíli Evropské unie. Než však došlo k jeho realizaci, musela Evropská unie ujít dlouhou cestu. Již na počátku evropské integrace v 50. letech 20. století byla považována za prioritní úkol realizace tzv. společného trhu jakožto prostoru, který umožňoval volný pohyb **zboží, služeb, osob a kapitálu**. Prvním krokem k jeho zavedení bylo vytvoření celní unie mezi členskými státy EHS v roce 1968. Společně s opatřeními na vnějších a vnitřních hranicích celní unie bylo nutností pro zavedení společného trhu učinit i celou řadu vnitrostátních kroků. Jestliže se měl na zboží a osoby a postupem času na služby i kapitál přicházející z ostatních členských států EHS začít uplatňovat princip **nediskriminace** na základě země původu, muselo nezbytně dojít i k omezení a v konečné fázi i odstranění nejen tarifních bariér (cel a kvantitativních omezení), ale i netarifních bariér pohybu, jež mnohdy i přes svoji odlišnou povahu měly obdobný, negativní účinek na volný pohyb jako tarifní překážky.

Ačkoliv byla v průběhu roku 1968 spuštěna celní unie jakožto základ společného trhu, v průběhu 70. a 80. let bránily volnému pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu především odlišné národní technické či daňové předpisy či zdoluhavé hraniční kontroly. Ačkoliv byl zákazem diskriminace z důvodu národní příslušnosti uvolněn také pohyb osob (zatím pouze v podobě pracovníků), zůstal regulovaný přístup k mnoha profesím, což fakticky neumožňovalo volný přesun pracovních sil. Také pohyb služeb přes hranice se uvolnil, ale bylo nutno se přizpůsobit odlišným národním předpisům. Nejmenší pokrok vůbec byl zaznamenán u volného pohybu kapitálu, hlavně z obavy odlivu kapitálu do jiných členských zemí. Byla sice přijata pravidla na ochranu hospodářské soutěže na vnitřním trhu, ale řada sektorů v členských státech zůstala ve výlučné správě státu, který navíc uděloval státní podpory vybraným podnikům či sektorům.

Hlavní bariéry skutečného volného pohybu čtyř výše zmíněných faktorů identifikovala v roce 1985 tzv. Bílá kniha o dokončení vnitřního trhu:

- **Fyzické překážky** - na vnitřních hranicích mezi členskými státy se nadále udržovaly kontroly zboží i osob, které mnohdy členské státy využívaly za účelem zamezení dovozu zboží z jiného členského státu z důvodu ochrany domácích výrobců;
- **Technické překážky** – zde patří poměrně široká paleta nejrůznějších technických, sanitárních či hygienických norem a předpisů, které bránily volnému pohybu;
- **Daňové překážky** - rozdíl v sazbách zejména nepřímých daní, jež nejen deformovaly obchod, ale vynucovaly si kontrolu na hranicích mezi členskými státy, což opět představovalo bariéru skutečného volného pohybu.

Aby mohl být realizován jednotný vnitřní trh, musely být postupně odstraněny výše uvedené překážky volného pohybu, což mělo být realizováno pomocí téměř 300 směrnic v průběhu dalších sedmi let, s vizí dokončení v roce 1992. Bílá kniha byla následně právně kodifikována **Jednotným evropským aktem** z roku 1986, jež vešla v platnost v roce 1987.

Rok 1993 je tak označován za "dokončení" vnitřního trhu, kdy téměř 90 % návrhů Bílé knihy bylo k tomuto datu přijato. Výsledkem bylo odstranění kontroly pohybu zboží na vnitřních hranicích (odpadlo vyplňování celních formulářů), vzájemné uznávání diplomů a vysvědčení umožňující volný pohyb pracovníků, svoboda pro usazování podnikatelů a osob svobodného povolání v jiných členských zemích, volný prostor pro poskytování služeb přes

hranice (pro banky, pojišťovny aj.), otevření trhu veřejných zakázek, odstranění překážek pro volné přesuny kapitálu mezi členskými zeměmi.

Z výše uvedeného je patrné, že v případě jednotného vnitřního trhu se jedná o vyšší míru integrace, než byla obvyklá v případě společného trhu. Termín „jednotný vnitřní trh“ nemá sám o sobě ekonomickou teorii stanovený obsah a je jen pojmem, který je vlastní formování Evropské unie. Jeho obsahem je nejen odstranění celních bariér, ale i všech necelních (neviditelných) překážek volného pohybu tak, aby se oběh zboží, osob, služeb a kapitálu co nejvíce přiblížil podmínkám národního trhu každého státu. Nutno podotknout, že v současnosti se používá termín **vnitřní trh**.

I přes celou řadu opatření, která byla pro realizace projektu vnitřního trhu v minulosti uskutečněna, se i přes oficiální spuštění vnitřního trhu v 90. letech projevovala skutečnost, že národní trhy nelze během několika málo let zcela sjednotit. I nadále přetrvávala celá řada více či méně skrytých překážek ve volném pohybu osob a postupně se liberalizace na vnitřním trhu dotkla také tzv. síťových odvětví, která až do té doby byly většinou státními monopoly a nebyly vystaveny konkurenci. Šlo o otevření dopravních trhů (nákladní automobilové dopravy, letecké a železniční dopravy), otevření telekomunikačních trhů a trhů v energetice (zemní plyn a elektrická energie). Posléze došlo i na poštovní služby.

### 6.1.1 VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ

Volný pohyb zboží, jehož cílem je zajistit spravedlivý obchod v rámci Evropské unie, je jedním ze základních pilířů vnitřního trhu. Je zakotven ve Smlouvě o fungování Evropské unie (články 28 až 37) a zaměřuje se na zákaz diskriminace z důvodu národní příslušnosti či omezování vzájemného obchodu. V konečném důsledku nabídla realizace vnitřního trhu podnikům výhodu větších trhů a evropským občanům větší výběr za nižší ceny v otevřeném a více konkurenčním prostředí, než jak tomu bylo před spuštěním tohoto projektu. Volný pohyb se za stejných podmínek vztahuje na veškeré zboží na trhu v rámci EU, včetně zboží z třetích zemí (pokud už bylo řádně procleno), s výjimkou takového zboží, které představuje riziko pro spotřebitele, veřejné zdraví nebo životní prostředí. Splnění podmínek v souladu s dohledem Komise je zajištěno díky zákazem opatření omezujících dovoz a vývoz mezi členskými státy a díky zásadě vzájemného uznávání.

I přes explicitně deklarovanou existenci volného pohybu zboží, tj. odbourání cel a množství omezení ve vzájemném obchodě mezi členskými zeměmi, se zjistilo, že existují další, skryté překážky vzájemného obchodu, mezi které patří:

- rozdílné národní technické požadavky, které se týkaly průmyslových výrobků a potravin a které měly zabránit možným rizikům pro zdraví a bezpečnost uživatele,
- rozdíly národních sazeb nepřímých daní (spotřební daně, daň z přidané hodnoty).

To však vedlo i k tomu, že výrobci přizpůsobovali své výrobky dle norem toho státu, kam se rozhodli exportovat, což mnohdy způsobovalo vyšší výrobní náklady. Bylo tedy nutné, aby se členské státy nebránily vzájemnému obchodu, a to tak, že **členské země si budou vzájemně uznávat rozdílné technické požadavky na různá zboží**.

K zavedení principu vzájemného uznávání výrobků přispěl Soudní dvůr svým průlomovým rozhodnutím v roce 1979. Šlo tehdy o spor, zdali může Německo (nebo jakákoli jiná země) bránit v dovozu francouzského likéru Cassis de Dijon (nebo jakéhokoli jiného výrobku) jen proto, že neodpovídal německým nebo jiným předpisům pro tento druh nápojů nebo jiného výrobku. Od té doby platí ve vzájemném obchodě zásada, že **výrobek legálně vyrobený a uvedený na trh v jednom členském státě musí mít volný přístup i na trhy všech ostatních členských zemí EU, bez ohledu na to, zda odpovídá předpisům těchto členských států**. Soud vycházel z toho, že všechny členské státy ochraňují na srovnatelné úrovni zdraví, bezpečnost a životní prostředí svých občanů a že mezi nimi neexistují zásadní rozdíly.

Pokud však takový postup není možný (pokud jsou např. rozdíly technických požadavků diametrálně odlišné), je řešením alespoň **sblížení** (harmonizaci) rozdílných technických norem pomocí směrnic. V průběhu času se však měnil přístup k harmonizaci technických norem. Nejprve se používal tzv. **starý přístup**, jenž byl charakteristický pregnantním specifikováním parametrů daného výrobku, jež jednak měly chránit spotřebitele, jednak dávat výrobcům či dovozcům pomyslnou jistotu, že se zaváděním výrobku na trh jiné členské země nebude problematické. Jednalo se tak o čistou technicistickou harmonizaci, jež byla ale s postupem doby náročná (zejména z důvodu inovací a rozšiřování palety výrobků), což neúměrně prodlužovalo schvalovací proces. Od poloviny 80. let 20. století se používá spíše tzv. nový přístup, který má sice stejný cíl, tj. ochranu evropských spotřebitelů z pohledu bezpečnosti či ochranu životního prostředí, nicméně snaží se hlavně o to, stanovit jakési minimální kritéria, které musí daný výrobek splnit.

Jak již bylo uvedeno výše, dílčí překážku vzájemného obchodu může představovat **rozdílné nastavení sazeb u nepřímých daní**. Rozdílné daně deformují soutěž na jednotném trhu, neboť cenu produktů neurčují pouze schopnosti podnikatelů, ale také fiskální politika státu. Evropská unie proto trvá na daňové nediskriminaci mezi domácí výrobou a dovozem a snaží se postupně výrazné rozdíly v daňových sazbách v rámci své daňové politiky odstraňovat. Římská smlouva proto obsahuje článek, který počítá s tím, že v zájmu společného trhu bude nezbytné provést sblížení nepřímých daní, protože velké rozdíly mezi členskými zeměmi by narušily podmínky soutěže na společném trhu. O sblížení (harmonizaci) se však hovoří pouze u nepřímých daní a vzhledem k citlivosti daňové politiky pro suverenitu členských zemí bylo rozhodnuto, že příslušná legislativa musí být přijímána jednomyslně. Což předem napovídá o obtížích při sblížení daňové legislativy a o pomalém pokroku.

Harmonizace nepřímých daní v EU se musela vypořádat s dvěma problémy:

- **Jak sblížit sazby nepřímých daní**, aby se tím nekomplikoval vzájemný obchod - u některých daní, jako např. u daně z přidané hodnoty (DPH) nebo daně z pohonných hmot, tabákových výrobků a alkoholických nápojů, se vlády všech 28 členských států EU dohodly na stanovení minimálních daňových sazeb, aby zabránily narušování hospodářské soutěže mezi sousedními státy Unie.
- **Jak vybírat nepřímé daně** – týká se to zejména DPH, která se může vybírat na základě dvou konceptů – dle země určení (kde byl výrobek prodán) či dle země původu (kde byl vyroben) - Země EU se rozhodly přijmout způsob výběru DPH podle země určení, aby se obchod mohl vyhnout vzniku nerovných podmínek soutěže. Výrobek je při přechodu hranic mezi členskými státy osvobozen od DPH a daň je nasazena v zemi, kde je výrobek spotřebován. Tím může výrobek z jiné členské země konkurovat domácím výrobkům, protože je prodáván se stejnou sazbou DPH jako domácí výrobky. Byla tak odstraněna bariéra obchodu na vnitřním trhu vyplývající z různých sazeb DPH. Odpadá kontrola na hranicích, zbývá ovšem administrativně náročné jednání mezi daňovými úřady členských zemí, kdy je nutno potvrdit, že výrobek skutečně přešel hranice a že v zemi určení byla vybrána DPH. Tento systém byl původně zamýšlen jako dočasný a předpokládalo se, že po dalším sblížení sazeb DPH se přejde na koncept dle země původu. Jelikož je však harmonizace sazeb DPH velmi pomalá, dosud k tomu nedošlo.

### 6.1.2 VOLNÝ POHYB OSOB

Volný pohyb osob byl nejprve vnímán jako pohyb pracovních sil mezi členskými zeměmi EU a až později došlo k rozšíření tohoto práva na občany, tj. i nevýdělečně činné osoby. Umožnění volného pohybu pracovníkům bylo na tehdejší zvyklosti poměrně revoluční

krok a v této souvislosti šlo Evropské hospodářské společenství ze všech mezinárodních organizací nejdál. V platnosti je od roku 1968. Do té doby překročení hranic předpokládalo mít platný pas a platné vízum, o které bylo nutno žádat a většinou také platit, na hranicích mezi zeměmi existovala kontrola osob a také jejich zavazadel.

Odstranění všech těchto překážek mělo usnadnit hledání lepších pracovních a životních podmínek, zvyšování kvalifikace a bylo spojeno s právem *pracovat, usadit se a žít* v kterékoli členské zemi. Měla se tím také ulehčit situace na pracovním trhu dvou skupin zemí: těch s nedostatkem pracovních sil a těch s přebytkem pracovních sil (např. z důvodu ekonomické recese). A v neposlední řadě to mělo přispět ke stále užšímu spojení evropských národů, k vzájemnému poznání a porozumění.

Jak již bylo zmíněno výše, původní myšlenka uvolnění se týkala pouze ekonomicky činných osob (zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné). Tento okruh se postupně rozšiřoval:

- Jednotný evropský akt (1986) rozšířil tuto svobodu také na studenty, důchodce a osoby žijící z nezávislých příjmů.
- Maastrichtská smlouva (1992) zavedla občanství Unie, které znamená, že každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. To s sebou přineslo požadavek na odstranění diskriminace pracovníků na základě jejich státní příslušnosti (zejména při přijímání do práce).
- Amsterodamská smlouva (1997) rozšířila zákaz diskriminace také z důvodů pohlaví, rasového nebo etnického původu, víry nebo světového názoru, invalidity nebo sexuální orientace.

Volný pohyb osob však neznamená, že členské státy nemají žádnou možnost, jak zabránit volnému pohybu nežádoucích osob - omezení volného pohybu je možné uplatnit v případě hrozby porušení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví a také v případě zaměstnání ve veřejných službách citlivých na státní tajemství.

Od roku 1994 se tato svoboda vztahuje také na osoby pocházející z Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Island, Lichtenštejnsko a Švýcarsko)

Zásady uplatňované u volného pohybu pracovníků se vztahují také na právo vstupu a pobytu živnostníků, obchodníků, řemeslníků, podnikatelů a příslušníků svobodných povolání. Svoboda volného pohybu pracovníků se propojuje se svobodou volného poskytování služeb.

### **6.1.3 VOLNÝ POHYB SLUŽEB**

Volný pohyb služeb čili svoboda poskytovat služby na vnitřním trhu EU znamená, že jejich poskytovatel (obchodník, podnikatel nebo zástupce svobodných povolání aj.) může provozovat svou činnost v kterékoli jiném členském státě, a to za stejných podmínek jako příslušník tohoto státu. Služba může být poskytována buď usazením v jiném členském státě (např. bankou nebo jinou finanční institucí, zřízením obchodu, hotelu, servisu aj.) nebo přes hranice (poskytováním pojišťovacích služeb, poradenstvím aj.).

Co se týče volného pohybu služeb, je nutné respektovat národní regulační předpisy hostitelské země, zejména pokud jde o přístup k výkonu určitých profesí nebo oprávnění zřizovat a provozovat určité podniky (např. advokáti či banky). Překonání bariér s tím spojených vyžadovalo jednak dohodu o uznávání kvalifikace nabyté v jiné členské zemi, jednak harmonizaci (sladčování) podmínek pro zřizování a provoz živností a podniků. Argumentovalo se přitom oprávněným ohledem na spotřebitele, jeho zdraví, bezpečnost a jistotu.



#### **6.1.4 VOLNÝ POHYB KAPITÁLU**

Volný pohyb kapitálu má klíčové postavení mezi čtyřmi svobodami: teprve po odstranění všech překážek, které se kladly převodu peněz a přesunu kapitálu lze uvolnit bezbariérový pohyb zboží a služeb mezi členskými zeměmi, zajistit podmínky pro usazování v kterémkoli členském státě, pro pohyb pracovníků a zejména pro plně funkční finanční trhy: celoevropské působení bank, pojišťoven, investičních fondů, operací na trhu akcií.

Silným podnětem k dokončení liberalizace v tomto sektoru bylo rozhodnutí o dokončení vnitřního trhu ke konci roku 1992 a orientace na přechod k měnové unii. Maastrichtská smlouva tak obsahovala ustanovení, která výslovně zakazovala všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými zeměmi a také mezi nimi a třetími zeměmi. Zakázána jsou také všechna omezení plateb. Ochranná opatření jsou přípustná jen za výjimečných okolností: když pohyby kapitálu do třetích zemí nebo z těchto zemí působí členské zemi vážné potíže ve fungování hospodářské a měnové unie. K jejich zavedení je ovšem nutný souhlas Rady.

## 7 ROZPOČET EVROPSKÉ UNIE

Rozpočet Evropské unie se v mnohém liší jak od státních rozpočtů jednotlivých států, tak i od rozpočtů mezinárodních organizací, a to co jak do svého objemu, tak především do struktury svých příjmů a výdajů. Rozpočet mezinárodních organizací je financován z příspěvků jednotlivých členských zemí stanovených na základě jejich ekonomické síly. Výtěžek pak slouží především ke krytí výdajů na administrativu. Naproti tomu národní rozpočty jednotlivých zemí jsou mnohem členitější a výdaje směřují do mnoha oblastí, např. zdravotnictví, sociální oblast, obrana atd. Významnou se také jeví jejich stabilizační makroekonomická funkce, obzvláště v dobách ekonomických krizí. Objem výdajů státních rozpočtů na hrubém národním produktu ve vyspělých zemích činí okolo 40%.

Evropská unie však soustřeďuje na nadnárodní, celoevropské úrovni pouze finanční prostředky nezbytné pro financování těch aktivit a politik, u kterých členské státy na základě zřizovacích a posléze revizních smluv delegovaly své pravomoci na orgány Unie, jakož i další cíle integračního procesu v rámci Evropské unie. Z evropského rozpočtu jsou financovány například výdaje určené na zvýšení prosperity jednotlivých regionů EU a k překonání rozdílů mezi nimi, výdaje na podporu zemědělství či životního prostředí, na posílení bezpečnosti v Evropské unii i v jejím okolí a v neposlední řadě i jsou z něj hrazeny náklady spojené s chodem Evropské unie (zejména administrativní náklady spojené s fungováním evropských institucí, tj. platy zaměstnanců a provozní výdaje).

Na základě maximálního limitu, který odsouhlasily vlády a parlamenty členských států, je strop vlastních výdajů pro platby z rozpočtu EU určen ve výši 1,24% hrubého národního důchodu Unie (přibližně 293 EUR na jednoho obyvatele Unie), což samozřejmě velmi omezuje, ne-li přímo vylučuje, možnosti využití a účinnost společného rozpočtu v makroekonomické politice např. v případě poklesu agregátní poptávky.

Při sestavování rozpočtu musí zainteresované orgány respektovat určitá pravidla:

- **zásada jednotnosti a správnosti** (the principle of unity and budgetary accuracy), která vyžaduje, aby všechny příjmy a výdaje byly obsaženy v jednotném rozpočtovém dokumentu, a to za účelem efektivní kontroly nakládáním se zdroji Společenství. Také znamená to, že nebude vynaloženo více prostředků, než kolik je nutné.
- **princip ročního rozpočtu** (the principle of annuality) říká, že rozpočtové operace vždy náleží do specifického rozpočtového roku, což ulehčuje následnou kontrolu (rozpočtový rok začíná 1. ledna a končí 31. prosince).
- **zásada vyrovnanosti** (the principle of equilibrium) znamená, že u evropského rozpočtu není deficitní financování. Pokud převyší příjmy rozpočtu jeho výdaje, je tento přebytek odváděn do tzv. rozpočtové rezervy. V opačném případě, tedy pokud by došlo k deficitu, je tento financován z rozpočtové rezervy, může také docházet ke krácení výdajů, případně se přistoupí k výběru dodatečných příspěvků od členských zemí (na účet jejich státních rozpočtů).
- **zásada zúčtovací jednotky** (the principle of unit of account) – veškeré položky v rozpočtu byly do roku 1999 uváděny v ECU, od tohoto roku pak v euro. Platí to i pro implementaci rozpočtu a jeho vyúčtování.
- **zásada obecnosti** (the principle of universality) znamená, že celkové příjmy musejí pokrývat všechny platby, tj. jsou užity bez rozdílu na financování všech výdajů a také to, že všechny příjmy a výdaje musejí být uplatněny bez jakýchkoliv změn mezi sebou.
- **zásada specifikace položek** (the principle of specification), což znamená, že rozpočet je sestavován dle stanoveného členění, které nelze dále agregovat. Toto pravidlo má zabezpečit, aby dané položky byly využity na záměry, ke kterým byly určeny. V praxi

to znamená, že každá položka musí mít vlastní účel a musí být určena na konkrétní cíl, aby se zamezilo záměně položek.

- **zásada správného finančního řízení** (the principle of sound financial management) je odvozena od základních principů hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti.
- **zásada transparentnosti** (the principle of transparency) – toto pravidlo se týká zejména zveřejňování rozpočtu, kdy Komise musí do měsíce dočasně vyvěsit rozpočet přijatý předsedou EP. Toto se děje před oficiálním zveřejněním, které je povinné ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí. Dále musejí být zveřejněna stanoviska a zprávy ohledně čerpání rozpočtu všemi dotčenými institucemi.

## 7.1 PŘÍJMY EVROPSKÉHO ROZPOČTU

Příjmy rozpočtu Evropské unie jsou tvořeny tradičními vlastními zdroji (cla a zemědělské vyrovnávací dávky), které členské státy vybírají jménem EU a převádějí je do společného rozpočtu, a ostatními zdroji různého charakteru. Mezi zdroje rozpočtu tedy patří:

- **zemědělské dávky** (tj. cla uvalená na dovoz zemědělských produktů) a **dávky z cukru a izoglukózy**, které jsou uvaleny ve formě různých celních poplatků na obchod se třetími zeměmi se zemědělskými produkty, cukrem, resp. výrobky, které obsahují glukosu. Je třeba říci, že v tomto případě se jedná o poměrně nestabilní zdroj příjmů do rozpočtu, jelikož je ve značné míře závislý na objemu dovozu těchto produktů a na jejich cenách na světových trzích. Podíl této položky v rozpočtových příjmech dlouhodobě výrazně klesá. Zatímco v roce 1995 se podílela na tvorbě rozpočtu 19,5 %, v současnosti je to okolo 1-2 %. Příčinu tohoto trendu lze spatřovat jednak v rostoucí soběstačnosti EU ve výrobě potravin, ale také v neustále klesajících celních sazbách.
- **cla z obchodu se třetími zeměmi** vybraná podle společného celního tarifu - jedná se o cla vybíraná na základě společného celního sazebníku a uvalená na zboží, jež je dovezeno do EU ze třetích zemí. Členské státy si mohou z celkového objemu vybraných cel ponechat 25% na pokrytí administrativních nákladů souvisejících s provozem celní služby, kterou provádějí jménem celého Společenství. Výnosy z cel se podílejí na celkových příjmech rozpočtu zhruba 10 %.
- **podíl na podíl na dani z přidané hodnoty (DPH)** - Tento příspěvek byl zaveden už v roce 1970, ale v praxi začal být uplatňován z důvodu čekání na harmonizaci systémů výběru DPH v členských státech až od roku 1979 ve výši 1 % ze základu DPH, později byl zvýšen na 1,4 %, aby v roce 1999 byl znovu navrácen k původní výši jednoho procenta. V letech 2002 a 2003 byl daný příspěvek dále snížen na 0,75 % a v současnosti představuje pouze 0,5 % základu daně z přidané hodnoty. Vzhledem k tomu, že se systémy DPH v jednotlivých zemích dosti výrazně liší co do velikostí sazeb (viz dále), bylo třeba zavést poměrně složitý přepočítání na srovnatelnou základnu DPH. Z tohoto základu se pak vypočte konečná výše příspěvku každého státu. Zároveň je stanoveno, že základ pro výpočet příspěvku z DPH nesmí převýšit 50 % rozpočtových příjmů daného státu. Tento příspěvek se postupem času stal hlavním zdrojem financí Společenství. V současné době se, po výrazném snížení procenta odvodu z DPH, na celkovém objemu rozpočtu podílí cca 15 %.
- **podíl z hrubého národního důchodu (HND) členských států**, který byl zaveden v roce 1988 jako reakce na názory vlád některých členských zemí, které považovaly přepočtenou DPH za ne zcela objektivní hledisko pro spravedlivé zatížení jednotlivých zemí. Tento zdroj byl založen na procentní sazbě z velikosti hrubého národního produktu (HNP) jednotlivých zemí. V současnosti se však vypočítává dle hrubého národního důchodu (HND), přičemž se tento zdroj podílí cca 70 % na

příjmech rozpočtu EU a vykazuje z dlouhodobého hlediska, jak absolutní, tak i relativní růst.

- **Ostatní příjmy**, kam řadíme poplatky vztahující se k fungování Evropského hospodářského prostoru, poplatky za administrativní činnost institucí, daně z příjmu zaměstnanců institucí ES, pokuty, přebytek rozpočtu z předchozího roku atd. (celkově však činí podíl tohoto typu příjmů na celkových příjmech jen cca okolo 1%).

Součástí systému vlastních zdrojů je také korekce nerovnováhy v rozpočtu, pokud jde o příspěvky členských států. Tzv. „britská sleva“ dohodnutá v roce 1984 (Británie po svém vstupu měla mnohem vyšší výdaje než příjmy v relaci s ostatními zeměmi - podíl zemědělství na HDP byl nižší a navíc velké množství zemědělských produktů dováží z nečlenských zemí EU a ocitla se tak v pozici čistého plátce), která znamená snížení příspěvků Spojeného království z DPH a HNP, je hrazena všemi ostatními členskými státy

## 7.2 VÝDAJE EVROPSKÉHO ROZPOČTU

Rozhodující část výdajů rozpočtu Evropské unie (cca 90%) je vynaložena na financování ekonomických, regionálních a sociálních programů v členských zemích, případně v zemích rozvojových. Pokud bychom se měli na strukturu výdajů podívat poněkud blíže, tak ve finanční perspektivě let 2007 až 2013 činí výdaje na společnou zemědělskou politiku v průměru 43% celkového rozpočtu (například v letech 1968 až 1975 to bylo až 93%), a jsou tak již tradičně nejdůležitějším výdajem společného rozpočtu. Druhou největší výdajovou položkou jsou výdaje na strukturální operace, jejichž podíl v současném období činí přibližně 36% celkových výdajů. Další prostředky z rozpočtu Unie plynou na aktivity, jež jsou shrnuty do výdajové položky „vnitřní politika“. Výdaje do této oblasti dosahují výše 8,5% celkového objemu výdajů a zahrnují finanční prostředky určené na posílení konkurenceschopnosti EU (jedná se zejména o podporu vědy a technického vývoje, ochrany životního prostředí, energetiky, kultury, zdravotnictví apod.). Přibližně 5,7% výdajů rozpočtu směřuje na rozvoj spolupráce se třetími zeměmi, zejména s rozvojovými. Z této sumy bude značná část použita na předvstupní pomoc a pomoc v rámci tzv. sousedské politiky. Pouze 6% výdajů v daném období bude určeno na administrativu, čímž se myslí finanční zajištění provozu institucí EU. V administrativních výdajích má ze všech orgánů Unie největší váhu pochopitelně Evropská komise (okolo 60%) a pak Evropský parlament (18-20%), resp. Evropská rada (9-10%), při čemž ze všech těchto výdajů jde kolem 65-70% na osobní výdaje.

Výdaje byly po dlouhou dobu členěny dle dvou hledisek. Podle prvního hlediska se rozlišovaly výdaje **závazné**, neboli mandatorní, a **nezávazné**. Použití závazných výdajů bylo přímo určeno zakladatelskými smlouvami, resp. jinými právními normami a muselo být zařazeno do rozpočtu vždy (např. zaručené podpory a dotace zemědělcům). O nezávazných výdajích pak rozhodovaly orgány EU (zejména Evropský parlament) a při schvalování jejich výše byl brán do úvahy objem dostupných finančních prostředků (např. dotace strukturálním fondům, na ochranu životního prostředí atd.). Lisabonská smlouva však toto členění ruší, čímž se rozšiřuje působnost Evropského parlamentu při schvalování rozpočtu oproti dosavadnímu stavu, kdy EP měl možnost výlučně rozhodovat pouze o nepovinných výdajích. Nově může tedy EP rozhodovat o všech výdajích, ale částku navrženou Radou může pouze snižovat (dříve mohl sumu nepovinných výdajů navrženou Radou EP měnit směrem jak nahoru, tak i dolů).

Rozpočet obsahuje rozlišené prostředky, a to:

- prostředky na **závazky**, které pokrývají v daném rozpočtovém roce celkové náklady na uzavření právních závazků na činnosti trvající několik let;

- prostředky na **platby**, které pokrývají výdaje spojené s plněním závazků uzavřených v daném rozpočtovém roce nebo v předchozích letech.

### 7.3 VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC

Pro zlepšení rozpočtového procesu uzavírají evropské orgány od roku 1988 interinstitucionální dohody týkající se procesu sestavování rozpočtu a jeho rozdělení. Tyto dohody nesou název víceletý finanční rámec EU, čili **finanční perspektiva**. Interinstitucionální dohody čili meziinstitucionální dohody jsou dohody mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou. Poté, co Komise předloží návrh finančního rámce, rozhoduje Rada jednomyslně o jednotlivých příjmech a výdajích. Aby byl dokument přijat, musí být odsouhlasen prostou většinou všech členů Evropského parlamentu. Parlament může text návrhu schválit či zamítnout, nesmí jej ale měnit.

Tyto finanční výhledy na původně pětileté období (dnes jsou uzavírány na sedmileté období) začaly být uzavírány z trojího druhu obtíží:

- konfliktní atmosféra ve vztazích mezi orgány;
- problém rozpočtové nerovnováhy;
- rozevírající se nůžky mezi zdroji a požadavky.

Tato situace přiměla orgány Společenství k tomu, že se dohodly na metodě, která měla zdokonalit rozpočtový proces a zajistit rozpočtovou kázeň. Dohodly se také na střednědobém plánování hlavních rozpočtových priorit pro následující období a promítly tyto priority do finančního rámce v podobě finančního výhledu.

První interinstitucionální dohoda byla uzavřena v roce 1988. Obsahovala finanční výhled na období 1988–1992, jemuž se říkalo „první Delorsův balíček“ a jehož záměrem bylo zabezpečit zdroje potřebné pro rozpočet, který umožní naplňovat Jednotný evropský akt.

Druhá interinstitucionální dohoda se týkala finančního výhledu na období 1993–1999 (tzv. druhý Delorsův balíček) a umožnila zdvojnásobení finančních prostředků pro strukturální fondy a zvýšení stropu vlastních zdrojů.

Třetí interinstitucionální dohoda s finančním výhledem na období 2000–2006, tzv. Agenda 2000, byla podepsána dne 6. května 1999 a jedním z jejích hlavních úkolů bylo zvládnout financování společné zemědělské politiky v době, kdy došlo k doposud největšímu jednorázovému rozšíření.

Čtvrtá interinstitucionální dohoda se týkala období let 2007 až 2013.

### 7.4 PROCEDURA SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTU

Na sestavování a schvalování rozpočtu se podílejí tři instituce EU: Komise, Rada a Evropský parlament. Jedná se o nesmírně složitou a časově náročnou proceduru, kterou popisuje článek 314 SFEU:

1. Každý orgán s výjimkou Evropské centrální banky sestaví před 1. červencem předběžný odhad svých výdajů na příští rozpočtový rok. Komise shrne tyto odhady do návrhu rozpočtu, jenž může obsahovat odlišné odhady. Návrh rozpočtu zahrnuje odhad příjmů a odhad výdajů.

2. Komise předloží návrh rozpočtu Evropskému parlamentu a Radě nejpozději 1. září roku předcházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn. Komise může návrh rozpočtu v průběhu procesu měnit, a to až do svolání dohodovacího výboru podle odstavce 5.

3. Rada přijme svůj postoj k návrhu rozpočtu a postoupí jej Evropskému parlamentu nejpozději 1. října roku předcházejícího roku, ve kterém má být rozpočet plněn. Podrobně informuje Evropský parlament o důvodech, na základě kterých postoj přijala.

4. Jestliže ve lhůtě čtyřiceti dvou dnů od tohoto postoupení Evropský parlament:

- a) schválí postoj Rady, je rozpočet přijat;
- b) nepřijme žádné usnesení, pokládá se rozpočet za přijatý;
- c) přijme změny většinou hlasů všech svých členů, postoupí se změněný návrh Radě a Komisi.

Předseda Evropského parlamentu po dohodě s předsedou Rady neprodleně svolá dohodovací výbor. Pokud však do deseti dnů od tohoto postoupení Rada Evropskému parlamentu sdělí, že schvaluje všechny změny, dohodovací výbor se nesejde.

5. Dohodovací výbor, který se skládá z členů Rady nebo z jejich zástupců a ze stejného počtu členů zastupujících Evropský parlament, má za úkol dosáhnout přijetí dohody o společném návrhu kvalifikovanou většinou členů Rady nebo jejich zástupců a většinou členů zastupujících Evropský parlament ve lhůtě dvaceti jednoho dne od svého svolání, a to na základě postojů Evropského parlamentu a Rady.

Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou činnost potřebnou ke sblížení postojů Evropského parlamentu a Rady.

6. Dohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne podle odstavce 5 na společném návrhu, mají Evropský parlament a Rada ode dne této dohody čtrnáct dní na to, aby společný návrh schválily.

7. Jestliže ve lhůtě čtrnácti dnů podle odstavce 6:

a) Evropský parlament i Rada schválí společný návrh nebo nepřijmou žádné rozhodnutí, nebo jestliže jeden z těchto orgánů společný návrh schválí, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, pokládá se rozpočet za přijatý s konečnou platností v souladu se společným návrhem; nebo

b) Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, i Rada společný návrh zamítnou, nebo pokud jeden z těchto orgánů společný návrh zamítne, zatímco druhý nepřijme žádné rozhodnutí, předloží Komise nový návrh rozpočtu; nebo

c) Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů, zamítne společný návrh, zatímco Rada jej schválí, předloží Komise nový návrh rozpočtu; nebo

d) Evropský parlament schválí společný návrh, zatímco Rada jej zamítne, může Evropský parlament, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, ve lhůtě čtrnácti dnů ode dne zamítnutí Radou rozhodnout o potvrzení všech nebo některých změn uvedených v odst. 4 písm. c). Není-li některá změna Evropského parlamentu potvrzena, zachová se postoj dohodnutý dohodovacím výborem k rozpočtové linii, která je předmětem změny. Rozpočet se na tomto základě pokládá za přijatý s konečnou platností.

8. Nedohodne-li se dohodovací výbor ve lhůtě dvaceti jednoho dne podle odstavce 5 na společném návrhu, předloží Komise nový návrh rozpočtu.

9. Po ukončení postupu uvedeného v tomto článku prohlásí předseda Evropského parlamentu, že rozpočet je přijat s konečnou platností.

10. Každý orgán vykonává pravomoci svěřené mu podle tohoto článku při dodržování Smluv a aktů přijatých na jejich základě, zejména pokud jde o vlastní zdroje Unie a o rovnováhu příjmů a výdajů.

## 7.5 PLNĚNÍ ROZPOČTU

Plnění rozpočtu má formu dvou základních operací: závazků a plateb. V prvním případě vzniká závazek výdajů, tj. rozhodnutí použít určitou částku z konkrétní rozpočtové položky k financování určitého projektu; následně (poté co byly uzavřeny odpovídající právní závazky a na základě příslušné smlouvy byly poskytnuty služby, provedena práce nebo přijaty dodávky) jsou dané výdaje schváleny a uskuteční se platba příslušných částek.

Rozpočet může být plněn:

- v centralizovaném řízení (útvary Komise),
- ve sdíleném řízení (Komisi a orgány členských států), což představuje cca 70% všech prostředků z rozpočtu
- ve společném řízení (s mezinárodními organizacemi),
- v řízení, kdy Komise svěřuje své pravomoci (výkonným agenturám zřízeným rozhodnutím Unie).

V každodenní praxi plní značnou část rozpočtu členské státy, zejména oddíly týkající se zemědělství (Evropský zemědělský garanční fond), strukturálních fondů (Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond), Fond soudržnosti, Evropský rybářský fond a kandidátské země v rámci předvstupní pomoci.

Špatné plnění rozpočtu ze strany členských států má za následek sankce při postupu schválení účetní závěrky pro zemědělské výdaje, při kterém jsou na základě kontrol Komise provedeny úpravy výše příjmů vlád členských států z rozpočtu. Podobný mechanismus byl zaveden s cílem zajistit, že ze strukturálních fondů budou financovány pouze způsobilé výdaje.

## 8 HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

Hospodářskou politiku můžeme zjednodušeně definovat jako souhrn všech opatření států, které jsou realizovány k podpoře hospodářského rozvoje a dosažení dlouhodobých hospodářských cílů. K nejčastěji vyhlášeným cílům hospodářské politiky patří maximalizace společenského blahobytu. Přestože je tento cíl všeobecně uznáván, je velice těžké ho konkretizovat či dokonce kvantifikovat. Je sice pravdou, že základní společenské hodnoty se objevují ve většině programů hospodářské politiky, často v ústavách, a jednotlivé přijaté smlouvy v historii Evropské unie (Evropských společenství) nevyjímaje, avšak nelze z nich odvodit závazné cíle pro praktickou hospodářskou politiku. Tento úkol plní tzv. tradiční cíle hospodářské politiky, mezi nimiž můžeme nalézt:

- relativní cenovou stabilitu,
- vysoký stupeň zaměstnanosti,
- vnější hospodářskou rovnováhu,
- trvalý a přiměřený hospodářský růst.

Moderní ekonomický vývoj způsobuje, že vedle uvedených tradičních cílů se v posledních desetiletích objevují i další cíle, které můžeme zařadit do polygonu cílů a bez jejichž naplnění je možné o efektivní hospodářské politice hovořit je stěžít. Jedná se především o tyto cíle:

- **kvalita hospodářského růstu.** Růst společenského blahobytu bývá zpravidla podmíněn dostatečnou ekonomickou dynamikou, jež je vyjádřena přírůstkem hrubého domácího produktu. Tento růst však může být doprovázen negativními dopady na životní prostředí, negativními jevy sociálního života (kriminalita, drogy) či nízkou úrovní veřejných služeb. Cílem hospodářské politiky tedy přestává být ekonomický růst sám o sobě, ale také jeho kvalita.
- **sociální cíle.** Tržní ekonomika, pokud není doplněna vhodnou a přiměřenou politikou v sociální oblasti, může dostávat nejen jednotlivce, ale dokonce i celé sociální skupiny do těžkých a často neřešitelných životních situací. Vhodnou hospodářskou politikou lze těmto nepříznivým dopadům tržního mechanismu předcházet, případně alespoň zmírňovat. Okolo formulace cílů a zejména pak volby nástrojů sociální politiky se po dlouhou dobu vedou spory, které nejčastěji vedou k pragmatickému přístupu k řešení cílů sociální politiky. Zkušenosti ukazují, že nedostatečné respektování těchto cílů vede nejen k sociálnímu napětí, ale ohrožují i plynulý chod ekonomiky.
- **hospodářská adaptabilita (přizpůsobivost).** Pod tímto se rozumí schopnost ekonomiky pružně, bez závažnějších sociálních a hospodářských ztrát, přizpůsobit se tlakům zahraniční konkurence a požadavkům, které na ni klade vědeckotechnický vývoj. Včasná strukturální adaptace umožňuje vyvážený vývoj zemí, sektorů i odvětví a udržení odpovídajícího místa ve světové ekonomice bez velkých dodatečných nákladů.

Základním východiskem hospodářské politiky Evropské unie je svobodný trh bez omezení (tzv. vnitřní trh), avšak s řadou pravidel, která jsou nezbytná pro hladké fungování hospodářské výměny a pro ekonomickou a sociální soudržnost ve společném hospodářském prostoru. Z tohoto vyplývají čtyři charakteristické znaky hospodářské politiky Unie:

- jednotný vnitřní trh s volným pohybem zboží, služeb, osob a kapitálu,
- koordinace makroekonomické politiky včetně závazných pravidel pro fiskální politiku,
- společná politika ve prospěch strukturální adaptace a regionálního rozvoje,



- uplatňování politiky soutěže a dalších opatření k upevnování tržních mechanismů.

V oblasti hospodářské politiky je úkolem integračního procesu docílit, jak je uvedeno v čl. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU):

- podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel;
- poskytovat 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 přecházení a potírání zločinnosti;
- udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí;
- podpora vědeckého a technického pokroku;
- bojovat proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporovat sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte;
- podporovat hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy;
- vytvoření hospodářské a měnové unie, jejíž měnou je euro.

Podobně jako u jednotlivých zemí EU můžeme rozdělit praktickou hospodářskou politiku vlády do několika oblastí. Oproti klasickému členění, které se používá u národních ekonomik, je však výrazně složitější, neboť Evropská unie je mezinárodní organizací, nikoliv státem. Základní odlišnosti spočívají v:

- Evropská unie je mezinárodní organizací *sui generis*, jež je založena na principu tzv. supranacionální integrace, tj. na přenesení výkonu určitých dílčích hospodářských politik na společné orgány;
- Spektrum dílčích hospodářských politik je užší ve srovnání se státy a je definováno v zakládacích smlouvách (SFEU, SEU). Toto omezení vychází z toho, že přenesení pravomocí došlo jen u vybraných hospodářských politik, zejména těch, které jsou nezbytné k dosažení hlavních cílů, byť se seznam těchto dílčích politik v průběhu času výrazně rozšířil;
- Orgány Unie mají při výkonu dílčích hospodářských politik různé pravomoci (výlučné, sdílené či koordinované).

Pokud se podíváme na jednotlivé hospodářské politiky, k jejichž výkonu získala Unie od členských států pravomoci, zjistíme, že se také výrazně liší co do rozsahu těchto pravomocí. Vymezení jednotlivých pravomocí při výkonu dílčích hospodářských politik najdeme v čl. 3 až 6 SFEU. Největší rozsah pravomocí mají orgány Unie při výkonu tzv. výlučných pravomocí, kde mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty pouze Unie a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Orgány EU se při výkonu těchto pravomocí nemusejí řídit principem subsidiarity, principem proporcionality však ano. Mezi tyto politiky patří dle čl. 3 SFEU:

- Celní unie;
- Stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu;
- Měnová politiky pro členské státy, jejichž měnou je euro;
- Zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;
- Společná obchodní politika.

Druhou oblastí svěřených pravomocí k výkonu hospodářských politik jsou tzv. sdílené pravomoci, při jejichž výkonu sdílejí tyto pravomoci orgány Unie s členskými státy (uplatňuje

se tak princip komplementarity). Jinými slovy to znamená, že kromě orgánů Unie mohou přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. V tomto případě platí zásada, že členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Tento princip se uplatňuje zejména v těch oblastech, kde se činnost Unie a členských států vzájemně nevyklučují, ale naopak spíše přispívá k dosažení stanovených cílů. Na rozdíl od výlučných pravomocí musejí orgány respektovat i princip subsidiarity. Sdílené pravomoci tvoří poměrně různorodou skupinu dílčích hospodářských politik, což je dáno zejména tím, do jaké míry se orgány Unie rozhodly této pravomoci využít (u některých politik mají blíže k výlučným, u jiných zase ke koordinovaným). Dle čl. 4 SFEU se sdílené pravomoci uplatňují v těchto oblastech:

- Vnitřní trh;
- Sociální politika;
- Hospodářská, sociální a územní soudržnost;
- Zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;
- Životní prostředí;
- Ochrana spotřebitele;
- Doprava;
- Transevropské sítě;
- Energetika;
- Prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- Společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví.

V některých oblastech naopak Unie pouze podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc. Rozhodující pravomoc si tak ponechávají členské státy. V tomto případě hovoříme o tzv. koordinovaných pravomocích, do kterých spadají dle čl. 6 SFEU tyto oblasti:

- Ochrana a zlepšování lidského zdraví;
- Průmysl;
- Kultura;
- Cestovní ruch;
- Všeobecné vzdělávání, odborné vzdělávání, mládež a sport;
- Civilní ochrana;
- Správní spolupráce.

## 9 SPOLEČNÁ OBCHODNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

### 9.1 VYMEZENÍ A VÝVOJ SPOLEČNÉ OBCHODNÍ POLITIKY

Společná obchodní politika (SOP) patří mezi nejstarší politiky a její vznik se vztahuje k samotnému zrodu Evropského hospodářského společenství v roce 1958. Společnou obchodní politiku můžeme zařadit vedle měnové, zemědělské, rybolovné a dopravní politiky mezi ty sektory společných aktivit členských zemí EU, které se vyznačují nejvyšším stupněm prointegrování. Hlavním cílem společné obchodní politiky je *prosazování zájmů členských zemí Unie v mezinárodním obchodě*, které dospěly k závěru, že společný postup, jenž je založen na koordinaci, nakonec přináší pozitiva jednotlivým zemím a jejich ekonomickým subjektům EU všemi dostupnými nástroji zajišťuje výhodný přístup unijního zboží na trhy třetích zemí a otevírá svůj trh pro zahraniční zboží, přičemž důsledně sleduje dodržování mezinárodních pravidel obchodu a v případě jejich porušování přijímá opatření na ochranu svých zájmů.

Páté rozšíření Evropské unie z 15 na 27 členských zemí ve dvou fázích (rok 2004 a rok 2007) ještě zvýšilo již tak významnou pozici EU ve světové ekonomice - EU je jedním ze světových center, je největším vývozcem a dovozcem, významným investorem a příjemcem zahraničních investic a největším poskytovatelem pomoci rozvojovým zemím. Ačkoliv v EU žije pouhých sedm procent světového obyvatelstva, z hlediska hrubého domácího produktu (HDP), tj. celkové hodnoty vyprodukovaného zboží a služeb, se na světovém bohatství podílí z celé jedné čtvrtiny.

Na začátku celého složitého procesu, který vedl až k utvoření společné obchodní politiky, jak ji EU praktikuje v současnosti, bylo vytvoření celní unie (1. července 1968). Se vznikem celní unie začalo Evropské hospodářské společenství vůči třetím zemím vystupovat jako jeden celek a obchodní politika se stala výlučnou pravomocí Společenství. Žádná členská země proto nemůže provádět vlastní, nezávislou zahraničně obchodní politiku a utvářet své vnější hospodářské vztahy vůči vnějšímu světu zcela samostatně, čili jinými slovy řečeno, vláda žádného členského státu nemůže sama uvažovat o uzavření dvoustranné obchodní dohody s partnerem mimo EU.

Motivem ke zrušení vnitřních cel a nastolení společné celní politiky vůči třetím zemím bylo především zvýšení konkurenceschopnosti podniků členských států Evropského hospodářského společenství. Jako základní smlouvu, která přispěla ke vzniku společné obchodní politiky, můžeme označit Smlouvu o založení EHS, která vešla v platnost v roce 1958. Články 2 a 3 Smlouvy upřesňují, že primárním posláním Společenství je vytvoření společného trhu a podrobně vysvětlují, jaké kroky musí Společenství podniknout, aby mohlo toto poslání splnit. Smlouva dále zrušila celní poplatky mezi členskými státy a kvóty na zboží, se kterým obchodují. Zavedla společný celní sazebník, který lze označit jako určitý druh vnější hranice chránící před výrobky třetích států a který nahrazuje dřívější celní tarify jednotlivých států. Celní unie je doprovázena společnou obchodní politikou. Díky této politice realizované na úrovni Společenství a nikoli už na úrovni států se celní unie zcela liší od pouhého sdružení volného obchodu, což jsme si již definovali v předchozí části věnující se základům mezinárodní ekonomické integrace. Účinky zrušení cel a odstranění množstevních omezení obchodu v průběhu přechodného období jsou velmi pozitivní a umožní značný rozvoj výměny zboží uvnitř Společenství i obchodu EHS se třetími zeměmi.

V této souvislosti je třeba dodat, že uvolnění pohybu zboží v rámci Unie není absolutní. V přesně vymezených případech, jako například z důvodu ochrany života, zdraví, morálky či veřejného pořádku, může dojít k omezení a případně dokonce i zákazu obchodu.

Společné celní předpisy se týkají například určení původu zboží, výpočtů cla, celních úlev či postupů celních kontrol. Jednotný celní sazebník (JCS) pak stanoví pro všechny členské státy Unie vůči třetím zemím jednotná cla. Společná celní správa však neexistuje a cla jsou tak vybírána jednotlivými zeměmi. Výnos z cel však putuje po odečtení nákladů souvisejících s celní administrativou, které činí 25 %, do společného rozpočtu Evropské unie.

Kompetencemi v obchodně politických otázkách se třetími zeměmi disponovaly od roku 1970 výhradně orgány Společenství, dnes Unie (především Komise a Rada) a členské země mohly vyvíjet činnost v této oblasti pouze tehdy, jestliže k tomu dostanou výslovné pověření.

**Amsterodamská smlouva** a **Smlouva z Nice**, podepsané v roce 1997, resp. 2001, rozšířily agendu společné obchodní politiky o dvě nové oblasti, které v mezinárodním obchodě začaly zaujímat důležité postavení: *služby a práva duševního vlastnictví*. Cílem těchto změn je přiblížit obsah tohoto článku realitě moderní obchodní politiky, pokrývající rostoucí počet oblastí politik s ní souvisejících.

**Lisabonská smlouva** přesouvá ustanovení týkající společné obchodní politiky do nově vytvořené páté části obsahující úpravu veškerých vnějších činností Unie, ujasňuje pravomoci EU a posiluje postavení Evropského parlamentu:

- Společná obchodní politika bude muset být prováděna na zásadách a cílech EU, kam spadá podpora demokracie, právního státu a lidských práv, ale také udržitelný hospodářský, sociální a environmentální rozvoj či udržitelné řízení světových zdrojů (čl. 205 SFEU).
- Ruší se tzv. **smíšené smlouvy**, které vyžadují ratifikaci členskými státy. Pravomoc Unie bude výlučná pro všechny oblasti společné obchodní politiky. Zvláštní postavení dohod v oblastech kulturních, audiovizuálních, sociálních, vzdělávacích a zdravotnických služeb je zajištěno nutností jednomyslného rozhodnutí Rady (čl. 207 odst. 4 písm. a) a b) SFEU).
- Zásadní je rozšíření pravomoci EU pro oblast přímých zahraničních investic, která dosud spadala pod smíšenou pravomoc či pravomoc členských států.
- Rozšiřují se pravomoci Evropského parlamentu, čímž se v určité míře formalizuje současný stav (EP se zapojuje do legislativní činnosti v rámci tzv. řádného legislativního postupu, dále EP musí např. vyjádřit souhlas s dohodami o přidružení).

V současné době najdeme základní právní úpravu společné obchodní politiky ve **Smlouvě o fungování EU**, konkrétně se jedná o články 206 a 207. Článek 207 podrobně specifikuje náplň společné obchodní politiky, jež je založena na *jednotných zásadách, zejména pokud jde o úpravy celních sazeb, uzavírání celních a obchodních dohod týkajících se obchodu zbožím a službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví, přímé zahraniční investice, sjednocování liberalizačních opatření, vývozní politiku a opatření na ochranu obchodu, jako jsou opatření pro případ dumpingu a subvencování*. Komise má v této oblasti iniciativní pravomoc a předkládá Radě a Evropskému parlamentu návrhy nařízení vymezující rámec pro provádění společné obchodní politiky. Součástí SOP je i uzavírání obchodních smluv se třetími zeměmi nebo s mezinárodními organizacemi. V tomto případě Komise podává doporučení Radě, která ji zmocňuje k zahájení potřebných jednání. Rada a Komise odpovídají za to, že sjednané dohody jsou slučitelné s vnitřními politikami a vnitřními předpisy Unie. Komise při vedení těchto jednání konzultuje zvláštní výbor, který určí Rada, aby jí v tomto úkolu napomáhal, a řídí se směrnicemi, které jí Rada může poskytnout. Komise podává zvláštnímu výboru a Evropskému parlamentu pravidelně zprávu o stavu jednání. Při sjednávání a uzavírání dohod rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, při dohodách týkajících se obchodu službami, obchodních aspektů duševního vlastnictví a přímých

zahraničních investic rozhoduje Rada jednomyslně, pokud dané dohody obsahují ustanovení, pro která je při přijímání vnitřních předpisů vyžadována jednomyslnost. Jednomyslně Rada rozhoduje taktéž u (i) dohod v oblasti obchodu kulturními a audiovizuálními službami, pokud by tyto dohody mohly ohrozit kulturní a jazykovou rozmanitost Unie nebo (ii) v oblasti obchodu sociálními, vzdělávacími a zdravotnickými službami, pokud by tyto dohody mohly vážně narušit vnitrostátní organizaci takových služeb a ohrozit odpovědnost členských států za jejich poskytování.

## 9.2 NÁSTROJE SPOLEČNÉ OBCHODNÍ POLITIKY

Společná obchodní politika disponuje několika nástroji, kterými sleduje dva základní cíle:

1. prosazování otevřeného a mnohostranného obchodního systému ve světě
2. ochranu zájmů EU a členských zemí zejména v případech, kdy by měl volný obchod nepříznivé dopady na ekonomickou situaci, prosperitu, zaměstnanost či obchodní bilanci v EU.

Nástroje na ochranu obchodu v podstatě suplují neexistenci mechanismu proti nekalým soutěžním praktikám v rámci mezinárodního obchodu, který na národní úrovni provádí úřady pro ochranu hospodářské soutěže.

Nástroje společné obchodní politiky vycházejí ze standardních nástrojů obchodní politiky, tak jak je známé z obecné hospodářské politiky, tj. **smluvní nástroje** nebo **autonomní nástroje**.

**Smluvní nástroje** obchodní politiky zahrnují veškerá smluvní ujednání EU se třetími zeměmi o dovozu a vývozu zboží. Tato ujednání se mohou týkat jednotlivých zemí či jejich seskupení nebo regionů, mohou mít však také globální dimenzi, jako je tomu v případě Světové obchodní organizace (WTO). Smluvní obchodní politiku můžeme rozčlenit do dvou hlavních kategorií: mnohostranný obchodní systém v rámci WTO a dílčí bilaterální obchodní vztahy.

**Mnohostranný obchodní systém v rámci WTO:** ve Světové obchodní organizaci je EU klíčovým hráčem, a proto není divu, že patří k hybným silám v rámci současného multilaterálního vyjednávání. EU tvoří největší a nejkompaktnější jednotku v rámci WTO, ve kterém má zvláštní postavení, jelikož podepsala řadu mezinárodních dohod a úmluv, i když za smluvní stranu ve Světové obchodní organizaci jsou považovány jednotlivé členské státy a nikoliv Unie. Jelikož všechny členské země Unie jsou zároveň členy WTO, přidržuje se EU ve své společné obchodní politice pravidel, které byly touto mezinárodní organizací přijaty. Společenství se tedy snaží rozvíjet volný obchod se všemi zeměmi. Jak už však bylo zmíněno výše, některé citlivé výrobky jsou z liberalizace vyloučeny (např. obuv, textil, lodě, atd.). Do volného obchodu taktéž není začleněn jeden celý sektor, jímž je zemědělství.

**Bilaterální obchodní vztahy:** dvoustranný rozměr obchodních vztahů EU charakterizuje velký počet preferenčních dohod a ujednání, meziregionálních iniciativ a dalších dohod. Podle charakteru obchodních ustanovení se mezinárodní obchodní dohody dělí na **preferenční** a **nepreferenční**. Preferenční dohody obsahují liberalizaci vzájemného obchodu, čili výhodnější podmínky pro vzájemnou výměnu zboží, snadnější přístup na trh partnera a větší vlastní otevřenost (zpravidla se jedná o pásmo volného obchodu nebo celní unii). Evropská unie poskytuje formy různého obchodního zvýhodnění zejména těm zemím, s nimiž ji pojí historické vazby. Úlohu hraje velká skupina faktorů: geografická blízkost, zájem o politickou a bezpečnostní stabilitu v sousedících zemích, závazky vůči bývalým koloniím a závislým územím, hospodářská a rozvojová pomoc nejméně rozvinutým zemím aj. Mezi nejvýznamnější preferenční obchodní dohody lze řadit:

- s **Evropským sdružením volného obchodu** (European Free Trade Association, EFTA, česky ESVO). Jelikož tyto země mají velmi blízko EU nejen v hospodářské oblasti, ale i mnoha dalších, nicméně z různých důvodů nejsou schopny přijmout všechny podmínky EU pro vstup. Proto byl přijat kompromis (což je zcela jistě výhodnější pro obě strany než úplné vyloučení těchto zemí z integračních procesů v západní Evropě) v podobě Evropského hospodářského prostoru (1992 podpis dohody, která vešla v platnost v roce 1994). Kromě základního požadavku plného uplatňování čtyř svobod (volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob), dohoda upravuje celou řadu vztahů mezi smluvními stranami. Mezi tyto oblasti spolupráce patří výzkum a vývoj, statistika, vzdělání, sociální politika, životní prostředí, ochrana spotřebitele, turistický ruch, malé a střední podnikání, kultura, informační a audiovizuální služby. Specifické postavení má Švýcarsko, které se v důsledku negativního výsledku referenda EHP oficiálně neúčastní, a místo toho podepsalo s EU řadu bilaterálních sektorových smluv.
- **Asociační dohody** nazývané jako tzv. **Evropské dohody** se zeměmi střední a východní Evropy – v průběhu 90. let 20. století byla podepsána celá řada těchto dohod, v nichž se smluvní strany zavázaly vytvořit zejména zónu volného obchodu (v obchodu průmyslovými výrobky) a k těsné spolupráci v dalších oblastech, přičemž se předpokládalo, že tyto země v budoucnu vstoupí do EU. V poslední době jsou uzavírány v rámci procesu stabilizace a přidružení se zeměmi západního Balkánu a evropské politiky sousedství se středomořskými státy a východními sousedy EU: země západního Balkánu (Albánie, Bosna a Hercegovina, Makedonie, Srbsko a Černá Hora) mají vztahy s EU upraveny tzv. **dohodami o stabilizaci a přidružení**, a země spadající pod Evropskou politiku sousedství (středomořský region: Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, Palestinu, Sýrii a Tunisko a východní sousedi: Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldávie, Ukrajina).
- **Asociační dohoda s Tureckem**, uzavřená v roce 1963 směřující k vytvoření celní unie (vytvořena k 1.1.1996). Dohody o celní unii jsou také uzavřeny s Andorrou a San Marinem.
- **Dohoda o volném obchodu s Jižní Koreou**, která vstoupila v platnost v roce 2011.
- **Dohody o hospodářské spolupráci**, což jsou dohody a jiné úpravy pro poskytování jednostranných preferencí. Jedná se zpravidla o rozvojové země, s nimiž pojí Unii historické vazby a představují obchodní dohody rozvojového charakteru, které podporují regionální integraci. Evropská unie je uzavírá se zeměmi ACP (rozvojové země v Africe, Karibiku a Pacifiku). Tyto země patří vesměs k nejchudším zemím světa. Původně se jednalo o bývalé francouzské kolonie, po vstupu Velké Británie se jejich počet značně rozšířil o bývalé britské kolonie a závislá území. Obecně je rámec vztahů s těmito zeměmi dán ACP - EU dohodou o partnerství z Cotonou z roku 2000, uzavřenou na dobu 20 let. Na základě těchto smluv mají tyto země téměř volný přístup na evropské trhy bez cel a kvót, bez požadavku reciprocity. Zvláštní zacházení mají výrobky spadající pod společnou zemědělskou politiku
- **Všeobecný systém preferencí** (Generalised System of Preferences – GSP) jsou obchodně politická opatření, v jejichž rámci poskytují rozvinuté země či jejich uskupení rozvojovým zemím a územím jednostranně zvýhodněný přístup na vlastní trhy. Děje se tak v souladu s doporučením UNCTAD z roku 1968 a na základě výjimky k doložce nejvyšších výhod GATT/WTO, přičemž platí, že systém musí být všeobecný, nerekiproční a nediskriminační. Opatření mají primárně za cíl napomáhat rozvojovým a zvláště nejméně rozvinutým zemím v odstraňování chudoby, prosazování udržitelného rozvoje a řádné správy věcí veřejných. Konkrétně mají přispívat k tomu, aby se rozvojové země více zapojovaly do mezinárodního obchodu a

zvýšené výnosy plynoucí především z vývozu mohly využívat na podporu vlastních strategií zaměřených na udržitelný rozvoj, snižování chudoby, vytváření nových pracovních míst.

**Nepreferenční** zacházení v režimu doložky nejvyšších výhod uplatňuje Evropská unie na dovoz ze států patřících mezi nejvyspělejší ekonomiky světa: USA, Austrálie, Kanada, Japonsko, Nový Zéland, Hongkong/ČLR, Taiwan a Singapur.

**Autonomní** obchodní politika zahrnuje nástroje, které Evropská unie uplatňuje mimo rámec smluvních závazků se třetími státy, jedná se tedy o mimosmluvní nástroje nezávislé na vůli obchodního partnera.

- **Cla** - pomocí cel Evropská unie chrání určitá odvětví před zahraniční konkurencí nebo naopak podporuje dovoz produktů, o které má zájem jako o vstupy nezbytné pro rozvoj výroby. V Úředním věstníku EU se každoročně zveřejňuje Společný celní sazebník Unie, v němž se uvádí výše smluvních celních sazeb na dovozy v následujícím kalendářním roce. Z názvu je zřejmé, že tyto sazby jsou předmětem smlouvy – konkrétně mnohostranné dohody GATT a není možné je měnit podle potřeb jednotlivých subjektů. Tato sazba se používá při dovozu zboží pocházejícího ze země, které je poskytována doložka nejvyšších výhod.
- **Kvóty** jsou rozšířeny především v obchodě se zeměmi, které nejsou členy WTO.
- **Dobrovolná exportní omezení** představují dohodu mezi vyvážející a dovážející zemí, podle níž se vývozce dobrovolně zaváže, že nepřekročí limitované množství výrobků určených do země dovozce.

Unie má dále k dispozici tzv. **defenzivní** a **ofenzivní** obchodní nástroje. Mezi defenzivní spadají **antidumpingová opatření**, která umožňují omezit dovoz zboží v případě, že ho jeho výrobce nabízí za cenu nižší než je běžná cena těch samých výrobků na jejich domácím trhu, nebo je-li vývoz dotován. **Antisubvenční opatření** se využívají v těch případech, kdy existuje podezření, že dovážené zboží bylo subvencováno (jedná se o poskytnutí finančního příspěvku vládou v zemi původu výrobku, z něž příjemci podpory, tj. výrobci nebo vývozci plyne určitá výhoda. Subvence jsou v rozporu s mezinárodními pravidly obchodu pouze tehdy, pokud se jedná o tzv. specifické subvence (tj. subvence pro konkrétní podnik, výrobní odvětví, skupinu podniků nebo výrobních odvětví, případně i subvence na přednostní použití domácího výrobku před dováženým). Defenzivní obchodní opatření lze použít jen v případech, kdy dovozy do EU způsobují nebo hrozí způsobit materiální újmu výrobnímu odvětví v EU, a lze prokázat příčinnou souvislost mezi dovozy a újmou.

Orgánem pověřeným provádět antidumpingová a antisubvenční šetření je v rámci EU Evropská komise. Výrobci v EU mají možnost podat podnět Evropské komisi k zahájení šetření, pokud se ocitnou v nepříznivé hospodářské situaci, kterou mohou jednoznačně přičíst vlivu dovozu výrobků, o nichž se domnívají, že jsou na unijní trh dováženy za dumpingové ceny. To znamená, že cena dováženého výrobku je nižší než jeho běžná hodnota při prodeji na domácím trhu zahraničního výrobce. Obdobně mohou evropští výrobci postupovat, pokud jsou poškozováni zahraničním subjektem čerpajícím specifické subvence. V tomto případě lze požádat o zahájení antisubvenčního šetření. Antidumpingová resp. vyrovnávací (antisubvenční) opatření mohou být uložena, pouze pokud jsou splněny následující podmínky:

- musí být prokázán dumping resp. čerpání specifické subvence,
- sledované dovozy způsobily nebo hrozí způsobit újmu významné části evropského průmyslového odvětví (např. ztrátu podílu na trhu, snížení prodejní ceny vedoucí k tlaku na snížení objemu prodejů, na ziskovost odvětví, produktivitu apod.)
- musí být prokázána příčinná souvislost mezi vzniklou újmou a sledovanými dovozy,

- uložení opatření není proti zájmu Unie, který zohledňuje mj. stanoviska zpracovatelů, dovozců nebo spotřebitelů.

Antidumpingové řízení v Evropské unii je značně složitým procesem. Iniciativa pro zahájení dumpingového řízení může vyjít buďto ze strany výrobců, kteří se cítí být dumpingem ohroženi a podají oficiální stížnost Evropské komisi, či případně ze strany Komise, pokud ta shledá opodstatněné důvody. Stížnost producentů je brána v úvahu, pokud tito reprezentují minimálně 25 % produkce daného odvětví (pokud je poškozen určitý oborový segment v jediné zemi, není důvod pro reakci) a je podložena detailními důkazy o tom, že jde skutečně o dumping a o škodách, které způsobuje. V případě, že se oprávněnost podezření potvrdí, zahájí Komise vlastní šetření. Dalším opatřením defenzivní povahy jsou tzv. **ochranná opatření** (angl. safeguard measures), spočívá podle komunitární legislativy buď v omezení doby platnosti dovozních dokumentů, nebo v restrikci dovozů na základě stanovených podmínek a limitů (kvót). Nezbytným předpokladem pro přijetí ochranného opatření je vedle zájmu Unie podmínka, že dovozy jsou uskutečňovány v takových zvýšených množstvích a za takových podmínek (zejména cenových), že to působí nebo hrozí způsobit vážnou újmu komunitárním výrobcům obdobných nebo přímo soutěžících výrobků. Pro stanovení dovozních limitů (kvót) platí zásada, že jejich úroveň nesmí klesnout pod roční průměr dovozu v průběhu tří předcházejících roků. Využívají v případě, že prudce roste dovoz určitých výrobků do EU, což ohrožuje domácí výrobce. Cílem ochranných opatření je poskytnout výrobnímu odvětví dočasně oddychový čas k snížení tlaku dovozu, aby mohlo provést potřebné změny. Ochranná opatření jsou vždy spojena s povinností provést restrukturalizaci a mají zpravidla dočasný charakter. Zatímco antidumpingová a antisubvenční opatření jsou přijímána proti konkrétním zemím (a pro vývozce je stanoveno individuální clo v závislosti na jejich situaci a podle míry spolupráce), ochranná opatření se vztahují na dovoz ze všech zemí. Jinými slovy, jsou uplatňována na veškerý dovoz bez ohledu na jeho zdroj a na všechny vývozce se vztahuje stejné opatření.

Mezi **ofenzivní opatření** patří tzv. *nařízení o obchodních bariérách* (angl. trade barriers regulation, TBR), které umožňuje Komisi podat stížnost vůči třetí zemi, pokud tato nedodrží své závazky v obchodní oblasti dané v rámci WTO nebo v rámci bilaterální dohody. TBR se zaměřuje na odstranění překážek obchodu ve prospěch vývozců EU nejen v oblasti zboží, ale i služeb a práv duševního vlastnictví. TBR rozlišuje dva typy překážek obchodu proti kterým se podnikatelé mohou bránit podáním stížnosti (i) překážka obchodu ovlivňující trh třetí země, která nepříznivě působí na obchod unijního průmyslu a (ii) překážka obchodu ovlivňující trh EU a vedoucí k materiální újmě odvětví EU.

EU má také možnost zavést i opatření na dovoz nebo vývoz výrobků do a z EU, a to z politických nebo bezpečnostních důvodů (embargo, bojkot nebo zvláštní režim na vývoz zbraní, jaderného materiálu, některých chemikálií, zboží dvojího užití apod.).



## 10 SPOLEČNÁ MĚNOVÁ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

### 10.1 VZNIK A VÝVOJ MĚNOVÉ SPOLUPRÁCE V RÁMCI EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

Měnová spolupráce v západní Evropě započala v roce 1950 vytvořením *Evropské platební unie*. Evropská platební unie byla projektována pro mnohostranné platby na principu mnohostranného clearingového prostřednictvím Banky pro mezinárodní platby se sídlem v Basileji a obchod v rámci západní Evropy. Poskytovala základní rámec k dosažení měnové konvertibility. Jejimi členy se stali všechny členské státy OEEC, včetně jejich kolonií, většina zemí librové oblasti a země, které se účastnily na tzv. Evropském programu obnovy, který vznikl na základě Marshallova plánu. Počátkem roku 1958 byl za účelem přehodnocení hospodářských a finančních podmínek vytvořen Měnový výbor a v roce 1964 byl založen Výbor guvernérů centrálních bank. Jeho vznik lze považovat za jediný výsledek velice ambiciózního plánu Komise ES z roku 1962, v němž se zvažovalo zavedení úplné měnové unie do roku 1971.

Přestože si zakladatelé Evropského hospodářského společenství uvědomovali, že s uskutečněním jejich cíle v podobě vybudování jednotného vnitřního trhu se zintenzivní vzájemná závislost členských států, což si v konečném důsledku vyžádá i měnovou spolupráci, nebyla ve Smlouvě o založení EHS žádná zmínka o společné měnové politice. V článku 107 zmiňované smlouvy je nastíněna pouze jakási elementární podoba měnové spolupráce ve Společenství. Právě se v něm, že členské země budou sledovat svoji politiku v oblasti devizových kurzů jako věc společného zájmu. Jestliže členská země změnila devizový kurz své měny způsobem, který by byl neslučitelný s ustanoveními Římských smluv a poškozoval podmínky soutěže, může Komise, po konzultacích s Měnovým výborem, zmocnit ostatní členské státy, aby přijaly nutná opatření, na jejichž základě budou následně určeny nové podmínky a nová opatření, jako důsledek takovéto změny.

To, že Římské smlouvy nevěnovaly příliš pozornosti koordinaci měnových politik členských zemí, mělo své příčiny. Na jedné straně neexistovala vůle ze strany jednotlivých zemí vzdát se své suverenity v měnových otázkách, na straně druhé pak stabilita v mezinárodních měnových otázkách byla zajištěna silným a stabilním dolarem v rámci Bretton-Woodského měnového systému.

Ke změnám v těchto postojích došlo až koncem šedesátých let, kdy Evropské společenství dokončilo budování celní unie (1968) a zavedlo společnou zemědělskou politiku. Začal se hledat způsob, jak v integraci pokračovat dále. Stále více se začínají projevat důsledky asymetrie mezi srůstajícími se trhy členů EHS a kompetencemi integračních institucí na straně jedné a národně koncipovanou hospodářskou a měnovou politikou jednotlivých členských států na straně druhé. Také nelze pominout zesilující se vnější měnové destabilizační vlivy v souvislosti s rozpadajícím se Bretton-Woodským systémem. Narůstá tedy potřeba po relativně samostatné měnové spolupráci v rámci Společenství.

Prvním pokusem zformulovat „evropskou“ strukturu měnového systému byl v roce 1969 v Haagu Komisí přijatý tzv. *Barrův plán*, ve kterém byl formulován požadavek směřovat vývoj v EHS k měnové unii. Přestože tento plán zdaleka k vytvoření měnové unie nevedl, stal se významným východiskem pro tzv. *Wernerovu zprávu* o „Vytváření stádií hospodářské a měnové unie“. Wernerova zpráva, jež byla zveřejněna v říjnu roku 1970, popisuje cestu k měnové unii ve třech etapách do roku 1980. Podle této zprávy se měla v měnové unii zavést celková a neodvolatelná směnitelnost měn, eliminovat pohyb měnových kurzů a zcela liberalizovat pohyb kapitálu. Uvedený cíl měl být doprovázený buďto udržením národních měn, anebo ustanovením jednotné měny. Zpráva se přiklání k druhé možnosti.

Definice institucionálního rámce měnové unie byla jen velmi okrajová a povrchní. Zpráva se nevyjadřovala ke způsobu vytvoření centrální měnové instituce, nemluvě o jejím vztahu k jiným politickým institucím. Předpokládalo se vybudování systému centrálních bank, který by řídil základní prvky vnitřní monetární politiky a politiku měnové kurzu ve vztahu k ostatním měnám. Byla taktéž zdůrazněna potřeba Rozhodovacího centra pro hospodářskou politiku, které by podléhalo Evropskému parlamentu a ovlivňovalo hospodářskou politiku Společenství včetně národních rozpočtových politik.

Návrh Wernerova plánu schválila Rada v roce 1971 a začala se zaváděním některých opatření. V roce 1973 Rada vytvořila **Evropský fond měnové spolupráce** (EMCF – European Monetary Cooperation Fund). Vedením tohoto fondu byli pověřeni guvernéri centrálních bank členských zemí. Jejich činnost musela být v souladu s Radou vytyčenou všeobecnou linií hospodářské politiky. EMCF dohlížel na evropskou měnovou spolupráci, na evropskou měnovou jednotku a na postup směrem k měnové unii. Původní úvahy Rady přeměnit fond v nadnárodní organizaci ES ve formě ústřední banky nebyly nikdy realizovány. Mezi hlavní úkoly EMCF se tak řadilo:

- uskutečňovat společnou měnovou politiku v oblasti měnových rezerv v centrálních bankách států ES,
- snižovat odchylky devizových kurzů měn členských států zvyšováním počtu intervencí centrálních bank do měn jednotlivých členských států.

Evropský fond měnové spolupráce plnil také čtyři doplňkové úkoly:

- koordinace multilaterálních zásahů do měn ES včetně podpory multilaterální i bilaterální spolupráce ústředních bank zemí Společenství,
- odpovídat za konkrétní kroky centrálních bank ke zlepšování funkce devizového systému ES,
- používat ECU jako zúčtovací jednotku,
- spravovat měnové mechanismy Společenství.

Pro operace EMCF byla v roce 1973 vytvořena společná měnová a zúčtovací jednotka, tzv. evropská zúčtovací jednotka (EUA). Byla to v podstatě jakási umělá základna, se kterou byla srovnávána měna každého členského státu ES a umožňovala přímou směnu a srovnání mezi jednotlivými měnami. Taková jednotka byla nezbytná k tomu, aby sloužila jako společné označení, čímž by se předcházelo nesrovnalostem v peněžních operacích s různými měnami.

Významným krokem k realizaci měnové unie se jeví opatření centrálních bank z roku 1971, kdy se tyto rozhodly v rámci stávajícího systému fixního směnného kurzu vytvořily tzv. „Evropský pás“ (European Band). Byla to varianta systému přizpůsobitelného stabilního směnného kurzu představující kombinaci mezinárodních dohod a částečné realizace Wernerova plánu. Ve středu „pásu“ i nadále zůstává americký dolar, který má povolenou odchylku  $\pm 2,25\%$  vůči každé z ostatních měn s výjimkou italské liry, která měla povoleno kolísání v rozmezí  $\pm 6\%$ . Existovala shoda, že tento systém bude řídit a kontrolovat Evropský fond měnové spolupráce a rozmezí kolísání směnných kurzů bude dodržováno koordinovanou měnovou politikou a zásahy na nichž se shodnou ústřední banky členských zemí. V období březen – květen 1972 pak centrální banky zemí ES zúžily na polovinu limity pro kolísání měn, tedy na  $\pm 1,125\%$ , resp. v rozmezí  $2,25\%$ .

Dohoda o evropském společném kolísání měn, na veřejnosti známá též jako „had v tunelu“, byla vytvořena původními šesti členskými státy Společenství a perspektivními členy (např. Dánsko, Velká Británie, Norsko, Irsko, Švédsko), zatímco Švýcarsko a Rakousko se staly členy přidruženými. Holandsko a Belgie pak dokonce zúžily vzájemné kolísání svých

měn na rozpětí 1% a od toho se potom celkové měnové uspořádání označovalo jako „červ v rámci hada v tunelu“.

Ani toto měnové uspořádání nemělo dlouhého trvání, když už po několika týdnech po svém vstupu v roce 1972 v důsledku spekulativního tlaku na libru opustila „hada“ Velká Británie a brzy nato i Irsko. O několik dní později je následovalo i Dánsko, i když se později stalo členem znovu. V důsledku rostoucích deficitů platební bilance Spojených států, které způsobily ztrátu důvěry k dolaru a útěk od něho se v březnu 1973 zhroutil Bretton-Woodský měnový systém a ničím jiným nebyl nahrazen. V letech 1973 a 1974 mezinárodní trh a produkci průmyslově rozvinutých zemí také významně ovlivnil první ropný šok. Mnoho zemí potom vidělo východisko z této chaotické situace v přechodu na pohyblivé směnné kurzy tím, že intervenovaly na devizovém trhu, což znamenalo, že se podřizovaly cílům domácí politiky a ekonomickým prioritám svých zemí bez ohledu na dopady na mezinárodní ekonomické vztahy. To se logicky muselo odrazit v častém a výrazném kolísání tržních směnných kurzů, což mělo za následek velkou rozdílnost hospodářské politiky v jednotlivých zemích, která se následně projevila ve značných rozdílech v míře inflace mezi těmito státy.

Wernerův plán se nepodařilo splnit, a to jednak z důvodů koncepčních, resp. vnitřních, a vnějších souvisejících se situací ve světovém hospodářství. Významným vnějším faktorem byl rozpad Bretton-Woodského měnového systému v letech 1971-1973 a návrat k plovoucím kursům. Dále pak značná nerovnoměrnost dopadů prvního ropného šoku na jednotlivé země, vyvolala v těchto zemích různou míru inflace a to způsobilo, že každá členská země se starala především o své vlastní problémy. Pokud se budeme zabývat vnitřními důvody, pak se zcela zásadním jeví rozpor v přístupu k měnové integraci u dvou významných členských států Společenství, a to Německa a Francie.

Při prvních krocích Evropského měnového systému zastávala Francie v souladu se stanoviskem Komise tzv. monetaristický přístup, který upřednostňoval zafixování měnových kurzů jako výchozí krok. Od toho si zastánci tohoto přístupu slibovali, že dojde k adaptačním tlakům na ekonomiku a hospodářské subjekty. Byl zde předpoklad existence skupiny nástrojů, které by umožňovaly financovat případné nerovnováhy v platební bilanci, včetně sloučení měnových rezerv. Neuvažovalo se o nezávislé centrální bance, naopak se předpokládalo, že mechanismus rozhodování bude podřízen zájmům vlád jednotlivých členských zemí.

Pro Německo byl charakteristický poněkud odlišný názor na danou věc, když zastávalo názor, že v prvé řadě je zapotřebí orientovat hospodářskou politiku jednotlivých členských zemí podle obdobných priorit a cílů a tím odstranit příčiny kolísání směnných kurzů. Přitom měl být kladen důraz na cenovou stabilitu. Teprve pak, případně souběžně s tímto, je možné dle zastánců této koncepce (mimo Německo např. i Holandsko) přistoupit k delegaci měnových kompetencí na úroveň institucí ES. Nezbytností je v tomto případě zřízení autonomní centrální banky a provádění hospodářské a měnové politiky zaměřené na stabilitu ekonomiky.

## 10.2 EVROPSKÝ MĚNOVÝ SYSTÉM

Na zasedání Evropské rady v Brémách v červnu 1978 byla podpořena iniciativa kancléře Helmuta Schmidta a prezidenta Valéry Giscarda D'Estaing na vytvoření „zóny měnové stability“ v Evropě, a to založením *Evropského měnového systému* (European monetary system, EMS). Tzv. Brémskou rezolucí bylo schváleno schéma, které konstituovalo nové základní principy EMS. Evropský měnový systém byl oficiálně vytvořen v prosinci 1978 v Bruselu a začal fungovat v březnu 1979 za podpory centrálních bank ES.

Zřízením EMS, který zahrnoval všechny tehdejší členské státy ES (Belgie, Dánsko, Francie, Irsko, Lucembursko, Nizozemí, SRN a Velká Británie), byly dány základy nové etapy měnové spolupráce v ES. Hlavními motivy, které stály u zrodu Evropského měnového

systému, byly jednak snaha zabránit negativnímu působení nestabilního dolaru na členské země ES, jednak také prostřednictvím EMS vytvořit spolehlivý směnný mechanismus měn členských zemí a tím podpořit jejich vzájemný obchod a prohloubit integrační proces. Systém měl tedy za cíl dosáhnout cenové (vnitřní) a kursové (vnější) stability, a to za pomoci fixních, avšak upravitelných směnných kurzů.

Institucionální opatření evropského měnového systému zahrnuje tři aktivity:

- Evropská měnová jednotka
- Mechanismus směnných kurzů
- Úvěrový mechanismus

**Evropská měnová jednotka** (do roku 1975 EUA, v roce 1978 vzniká ECU) byla vytvořena jako abstraktní rezervní a zúčtovací jednotka a představovala koš devíti měn (po vstupu Řecka, Portugalska a Španělska měn dvanácti). ECU v rámci Evropského měnového systému plnila tři funkce:

- Byla základem a osou EMS a společným jmenovatelem pro stanovení centrálních sazeb členských zemí Evropskou komisí, okolo kterých kolísaly tržní kurzy měn v rámci daného rozpětí (toto povolené rozpětí činilo do roku 1993  $\pm 2,25\%$ , Výjimka byla udělena pouze Itálii a později Španělsku, jejichž měna se mohla od středního kurzu odchýlit o  $\pm 6\%$ . V roce 1993 bylo povolené pásmo rozšířeno na  $\pm 15\%$ ).
- Byla měnovou jednotkou používanou v Evropské unii na pomoc při zmírňování či financování deficitů platební bilance v rámci úvěrového mechanismu.
- Byla základem pro vytvoření tzv. ukazatele divergence (neboli ukazatele prahové odchylky), který vládě či centrální bance signalizoval nezbytnost devizových intervencí dříve než příslušná měna dosáhla hranice povolené oscilace. Systém se aktivizoval, když měna překročila své „prahové odchylky“, které představují 75% maximálního rozpětí povoleného pro jednotlivé měny.
- Byla měnovou jednotkou používanou při platebních transakcích mezi centrálními bankami členských zemí EMS při platbách plynoucích z devizových intervencí na podporu stability měnových kurzů.

V souvislosti s ECU se rozeznávaly oficiální a soukromé ECU. Oficiální ECU bylo vytvořeno vložím 20% zlatých a dolarových rezerv do Evropského fondu měnové spolupráce a bylo používáno na oficiálním trhu při platbách mezi centrálními bankami. Stalo se také součástí devizových rezerv centrálních bank v členských zemích. Soukromé ECU, které bylo vydávané komerčními bankami, fungovalo pouze na trhu soukromém, kde se oficiální ECU nemohlo používat.

**Mechanismus směnných kurzů** (Exchange Rate mechanismum - ERM) byl základem Evropského měnového systému. Jeho cílem bylo dosáhnout stability v kursových relacích mezi jednotlivými zeměmi EMS, a to devizovými intervencemi, tj. nákupy a prodeji národních měn na devizových trzích. Ke stabilitě měnových kurzů byly používány i nástroje hospodářské politiky, především úvěrová a fiskální politika. Základním prvkem tohoto systému byly centrální kurzy ECU, které byly stanoveny pro měny všech členských zemí EMS, a to tedy i pro státy, které se mechanismu směnných kurzů neúčastnily. Na základě těchto centrálních sazeb se vypočítávaly bilaterální centrální kurzy měn zemí EMS. Od takto stanovených bilaterálních kurzů se reálné tržní kurzy měn členských zemí nesměly odchýlit. Na udržení kurzů měn v povoleném rozpětí byly centrální banky nuceny intervenovat na devizových trzích. Kdy je nutné přistoupit k opatřením, naznačovala tzv. paritní mřížka (sít'). Základem paritní mřížky byla soustava bilaterálních středních kurzů národních měn s uvedením intervenčních bodů v absolutních měnových jednotkách jako maximální přípustný

dolní a horní intervenční limit. Při změně centrální sazby národních měn k ECU se změnily i centrální kurzy národních měn a jejich intervenční body.

K zajištění stability měnových kurzů se také používaly devizové intervence, které byly zaměřené na udržení dovolené odchylky běžného denního kurzu ECU proti centrální sazbě jednotlivých měn. Zde úlohu indikátoru potřeby intervence hrál výše uvedený ukazatel divergence.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, základ Evropského měnového systému představuje spojení paritní mřížky s charakteristickými rysy koše. Hlavní kurzy v rámci paritní mřížky jsou definovány podle ECU, jež je společnou měnou vytvořenou na bázi „koše“ složeného z určitých podílů měn členských států. Skladba koše a váhy jednotlivých měn se určují kolektivně podle striktně vymezených kritérií, a to s přihlédnutím k relativní ekonomické síle jednotlivých členských států. Příklad složení ECU a váhy jednotlivých měn v roce 1995 jsou uvedeny níže.

**Úvěrový mechanismus** představuje možnost využít v rámci devizových intervencí vypůjčených prostředků v rámci EMS. Úvěrové služby pro tyto operace poskytoval Evropský fond měnové spolupráce (později Evropský měnový institut - EMI) a vyjadřují se v ECU. Všichni členové Společenství mohli využívat následující úvěrové služby:

- Velmi krátkodobé úvěry, které byly poskytovány na devizové operace těm členským zemím, kterým nedostačovaly jejich devizové rezervy. Zdrojem úvěrů byli swapové operace mezi centrálními bankami a byly poskytované na dobu 45 dnů, s možností prodloužení splatnosti na 3 měsíce. Splácení bylo prováděno prostřednictvím účtů v ECU vedených v EMCF, či později v EMI.
- Krátkodobé úvěry se poskytovaly na 3 měsíce s možností prodloužení této doby o další 3 měsíce, a to až dvakrát. Tato pomoc existovala ještě před vznikem EMS (od roku 1970) na bázi dohody mezi centrálními bankami zemí ES. Tento typ úvěrů byl určen ke krytí nepředvídatelných a náhodných deficitů platebních bilancí. Použití těchto zdrojů bylo omezeno dlužnickými (maximální částka, kterou mohla centrální banka čerpat k danému účelu) a věřitelskými (limit, příspěvku, který byl určen na tento účel) kvótami, přitom věřitelská kvóta byla dvakrát větší než kvóta dlužnická. Obdobně jako velmi krátkodobé úvěry i tento typ úvěrů byl poskytován na základě tržních úrokových sazeb.
- Střednědobé úvěry vycházely ze smlouvy o založení EHS, která zahrnovala princip vzájemné pomoci v případech, jestliže by vývoj platební bilance mohl ohrozit fungování Společenství. Na rozdíl od předchozích forem úvěrů nešlo o dohodu mezi centrálními bankami, ale o dohodu mezi jednotlivými státy. Úvěry se poskytovaly na dobu 2-5 let při úrokové míře blízké se úrokové míře Mezinárodního měnového fondu.
- Dlouhodobá finanční pomoc byla poskytována až do výše 11 miliard ECU na dobu 5 let.

Ekonomické podmínky při vzniku a posléze i fungování EMS nebyly příliš příznivé. Míra inflace v členských zemích Společenství se značně lišila, zcela běžné byly i výrazné deficity platebních bilancí. Tento vývoj pak vyvolával tlaky na zrealnění měnových kurzů, prohluboval rozdíly v úrovni úrokových měr, produktivity práce a nezaměstnanosti mezi jednotlivými státy. Založením Evropského měnového systému a působením směnného mechanismu dopomohlo vytvořit oblast s vnitřní i vnější stabilitou opřenu o relativně stabilní měnové kurzy. V prvním desetiletí fungování EMS došlo ke snížení míry inflace, snížila se fluktuace kurzů zúčastněných zemí a také se snížily rozdíly mezi úrokovými sazbami jednotlivých zemí. Měnová disciplína zavedena EMS se projevila i ve sblížení ekonomického vývoje členských států. Závazek vůči EMS nutil vlády členských zemí

provádět opatrnou protiinflační politiku, také z toho důvodu, aby si udržely kredit u ostatních partnerů.

V roce 1992 se objevuje nejvážnější krize EMS v průběhu celého jeho fungování. Názory na příčiny vzniku této krize se různí. Velká role se v tomto přisuzuje Německu, které v reakci na inflační tlaky, které vznikly v souvislosti se sjednocením Německa v roce 1990, realizuje v tomto období přísně restriktivní měnovou politiku. V souvislosti s dominantním postavením DEM v EMS i v ECU byly i ostatní země Společenství tlačeny provádět tento typ politiky, aby udržely měnovou paritu s DEM, a to i přesto, že se některé z nich nacházely v období recese či stagnace ekonomiky.

V roce 1992 zaznamenává Velká Británie výrazný pokles výroby a vzrůst nezaměstnanosti. To se logicky projevilo v tlacích na devalvaci GBP. Druhou možností, která se Velké Británii naskytovala, bylo vystoupení z ERM, což by umožňovalo snížit úrokovou míru a udělat tak jeden krůček k oživení ekonomiky. Jelikož přetrvávání Velké Británie ve směnném mechanismu EMS by zřejmě vedlo k dalšímu prohloubení nastíněných problémů, bylo rozhodnuto opustit směnný mechanismus EMS a přejít k floatingu. Obdobně v témže roce postupovala i Itálie. Portugalsko, Španělsko a Irsko pak svou měnu devalvovalo v rámci směnného mechanismu.

V roce 1993 propuká krize druhá, jejíž příčinu lze spatřovat v liberalizaci pohybu kapitálu po roce 1988 v souvislosti s vytvářením jednotného vnitřního trhu. Tato liberalizace uvolňuje prostor pro spekulativní útoky především vůči slabším měnám. Právě v tomto roce dochází k masivnímu pohybu spekulativního kapitálu. Státy jako např. Francie, Belgie či Portugalsko se snažily zabránit odlivu kapitálu zvyšováním úrokových měr. S ohledem na tuto situaci se účastníci ERM rozhodli zavést širší pásmo pro pohyb směnných kurzů v rámci EMS, a to ve výši  $\pm 15\%$  od středního kurzu. Pouze německá marka a holandský gulden si ponechaly původní rozpětí  $\pm 2,25\%$ .

Evropský měnový systém dostal při svém založení do vínku nelehký úkol v podobě stabilizace směnných kurzů měn zúčastněných zemí. Na tomto základě pak měly být prohloubeny ekonomické vazby mezi členskými státy a tím i dále pokročeno v prohlubování integračního procesu. Celkově lze říci, že daný cíl EMS splnil. Stabilizační tlak zcela nesporně přispěl ke konvergenci nejen kurzové, ale i hospodářské politiky jako celku. K určitému napětí, kterému se EMS nevyhнул, pak spíše došlo z důvodu, že členské státy nevyužily možnosti včasného přizpůsobení kurzů svých měn měnícím se makroekonomickým podmínkám, než z důvodu technické nedokonalosti systému jako takového. Britský, španělský a italský případ demonstroval, že fixní měnové kurzy jsou v praxi těžko realizovatelné v případě, že nejsou podporovány koordinovanou hospodářskou politikou a jestliže se ekonomiky příliš odlišují. Z toho vyplývá, že konvergence ekonomik je významným předpokladem pro měnovou integraci, a to i přesto, že kooperace v měnové oblasti zcela nepochybně podporuje konvergenci.

Po vzniku EMU s jedenácti (od roku 2001 se dvanácti) jejími účastníky se ukázalo, že jádro EMS – Mechanismus devizových kurzů ERM - je možno (i nutno) i nadále zachovat, i když s podstatně omezeným počtem jeho účastníků a s jistým reformováním systému jeho fungování, protože jednou z podmínek účasti v měnové unii je dvouletá účast v ERM. Vnitřní změnou v novém ERM 2, je nahrazení košové měny ECU jednotnou měnou euro - v poměru 1:1 - která hraje úlohu „kotvy“ tohoto systému, byť ve srovnání s někdejší ECU značně pohyblivou. Centrální kurs účastnických měn je stanovován jednáním, kterého se účastní ministři financí účastníků ERM a členských států EMU, ECB a guvernéři centrálních bank členů ERM. Povolené rozpětí kurzů je ponecháno zatím na úrovni  $\pm 15\%$ .

### 10.3 FORMOVÁNÍ HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE

Jak již bylo zmíněno výše otázkami měnové unie se začalo Společenství zabývat již na počátku 70. let v rámci Wernerovy zprávy. Především z důvodů vnějších bylo však nutné z tohoto cíle na čas slevit. Znovu se tato myšlenka objevuje v druhé polovině 80. let, když Na Hanoverském summitu v červnu 1988 byl vytvořen výbor, jehož úkolem bylo navrhnout konkrétní stádia, které by vedly až k vytvoření Evropské měnové unie (EMU) Do čela tohoto výboru byl zvolen Jacques Delors a zpráva měla být zpracována do Madridského summitu konaného v červnu 1989.

Komise uspěla předložit svou zprávu (*Delorsova zpráva*) ještě v roce 1988. Zpráva zahrnovala základní charakteristiky hospodářské a měnové unie. Hospodářská unie je zde definována jako určitá vymezená oblast, která se vyznačuje určitými charakteristickými rysy:

- jednotný trh zabezpečující volný pohyb zboží a služeb, kapitálu, jakož i osob,
- společná strukturální a regionální politika,
- koordinace politických opatření s makroekonomickým dosahem, včetně pravidel pro rozpočtovou politiku.

Podle Delorsovy koncepce je vytvoření hospodářské unie přímo spojeno s vytvořením unie měnové. Měnová unie je zde charakterizována jako oblast s jednotnou měnou, ve které je měnová politika řízená z nadnárodní úrovně. Delorsova zpráva stanovuje i určité zásadní podmínky pro fungování měnové unie, a to:

- úplnou konvertibilitu měn,
- neodvolatelnou fixaci měnových kurzů,
- úplnou liberalizaci pohybu kapitálu a integraci finančních trhů.

Ve zprávě je uvedeno, že formování měnové unie má dalekosáhlé důsledky pro měnovou politiku, jelikož stanovením pevných měnových kurzů vznikne potřeba společné měnové politiky. Koordinace národních měnových politik se v tomto případě jeví nedostatečnou a zodpovědnost za jednotnou měnovou politiku by měla být převedena na novou instituci, která bude kolektivně rozhodovat o politice v měnové oblasti. Mezi nejdůležitější doporučení Delorsovy zprávy lze tedy zařadit návrh na vytvoření Evropského systému centrálních bank (ESCB), který by měl být tvořen z centrální nadnárodní instituce a národních centrálních bank jednotlivých členských zemí.

Konečné rozhodnutí o směřování Společenství k měnové unii padlo v roce 1991 na jednání Evropské rady v Maastrichtu. *Maastrichtská smlouva* uzavřená v roce 1992 zásadním způsobem pozměnila Římskou smlouvu o EHS. Ve smlouvě se mezi základními cíli Unie objevilo i zavedení hospodářské a měnové unie zahrnující jednotnou měnu.

Dle Maastrichtské smlouvy by nebylo možné zavést společnou měnu bez sblížení podmínek ekonomického a sociálního vývoje členských zemí, tj. bez tzv. *hospodářské konvergence*. Proto se ve smlouvě počítalo se zavedením konvergenčních programů (kupř. byl zřízen Fond soudržnosti), které by připravily jednotlivé členské státy na zapojení do měnové unie.

Členy eurozóny se tak dle maastrichtských dohod mohou stát pouze členské země EU, které budou splňovat tzv. *kritéria konvergence*, jež byla definována v těchto dohodách. Cílem těchto konvergenčních kritérií je dosažení fiskální a měnové stability v jednotlivých zemích, tak aby tyto neohrožovaly zavádění společné měny a provádění společné měnové politiky. Základní charakteristiku maastrichtských kritérií tvoří čtyři body článku 140 Smlouvy o fungování Evropské unie, které jsou dále upřesněny v protokolu o kritériích konvergence. Pro naši potřebu si je dovolíme rozdělit na dvě širší kategorie, a to *měnová kritéria* a *kritéria fiskální*.

Mezi kritéria fiskální povahy patří:

- **kritérium veřejných financí** - sleduje, zda poměr plánovaného nebo skutečného schodku veřejných financí k hrubému domácímu produktu (HDP) nepřekročil referenční hodnotu **3 %**. Výjimku z překročení stanovené meze představují situace, kdy uvedený poměr se výrazně snížil a přiblížil se referenční hodnotě, nebo překročení referenční hodnoty bylo pouze výjimečné a dočasné a nacházelo se blízko referenční hodnoty.
- **kritérium veřejného dluhu** - sleduje, zda poměr veřejného dluhu k hrubému domácímu produktu nepřekračuje referenční hodnotu **60 %**. Výjimku z překročení stanovené meze představují situace, kdy uvedený poměr se snižuje a blíží se uspokojivým tempem k referenční hodnotě.

Mezi kritéria měnové povahy patří:

- **kritérium cenové stability** - vyžaduje, aby průměrná míra inflace měřená v průběhu jednoho roku před provedeným šetřením nepřekračovala o více než **1,5 procentního** bodu míru inflace nejvýše tří členských států, které v oblasti cenové stability dosáhly nejlepších výsledků. Inflace se měří pomocí harmonizovaného indexu spotřebitelských cen a spočtena je jako přírůstek posledního dostupného 12-ti měsíčního průměru jmenovaného indexu oproti předchozímu 12-ti měsíčnímu průměru. Referenční hodnota cenového kritéria vychází z prostého aritmetického průměru inflací ve vybraných zemích s nejlepšími výsledky cenové stability.
- **kritérium úrokových sazeb** - vyžaduje, aby průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba členského státu EU v průběhu jednoho roku před šetřením nepřekračovala o více než **2 procentní** body průměrnou úrokovou sazbu nejvýše tří členských států, které dosáhly nejlepších výsledků v oblasti cenové stability. Pro měření úrokových sazeb se používají výnosy desetiletých státních dluhopisů nebo srovnatelných cenných papírů.
- **kritérium směnného kurzu** - vyžaduje, aby měna uchazečské země byla alespoň po dobu dvou let zapojena do kurzového mechanismu ERM II. Během tohoto období by se její směnný kurz vůči euru měl pohybovat bez nadměrného pnutí v blízkosti centrální parity, která by neměla devalvovat. Při posuzování přítomnosti výrazného napětí či silných tlaků na měnový kurz se vyhodnocuje řada dalších podpůrných informací, jakými jsou kurzová volatilita vůči euru a její trend, velikost a vývoj diferenciálů krátkodobých úrokových sazeb vůči euru, role devizových intervencí či zohlednění úlohy programů mezinárodní finanční pomoci při stabilizaci měny.

Podle maastrichtské smlouvy mělo do konce roku 1996 ze strany Evropské rady padnout rozhodnutí o tom, zda většina členských zemí splňuje podmínky dané konvergenčními kritérii a mělo být rozhodnuto o termínu, kdy bude HMU zavedena. Rada ministrů financí (ECOFIN) však na konci roku 1995 rozhodla, že většina členských států nespĺňuje kritéria pro započítání třetího stádia v roce 1996. K vytvoření HMU tedy došlo až k 1. 1. 1999, což bylo v souladu s termínem stanoveným Maastrichtskou smlouvou.

**První etapa** byla časově vymezena od 1. července 1990 do 31. prosince 1994. V rámci tohoto stádia mělo být dovršeno budování jednotného vnitřního trhu, který zahrnuje zcela volný pohyb zboží, služeb, osob i kapitálu (do 31. prosince 1992). Členské země ERM měly odstranit veškeré restriktce omezující kapitálové toky, zároveň došlo k posilování vzájemné spolupráce centrálních bank těchto zemí. Dále byly spuštěny programy hospodářské konvergence členských zemí.

**Druhou etapu** nelze zcela striktně vymezit. Zjednodušeně se jedná o období od 1. ledna 1994 až období mezi roky 1998-1999. Zahrnovalo založení **Evropského měnového institutu** (EMI), který měl za úkol koordinovat měnovou politiku a připravovat založení Evropské



centrální banky ve třetím stádiu. Funkce EMI (viz níže) byly značně omezené a byly založené především na posílení měnové spolupráce mezi národními centrálními bankami.

**Třetí etapa** ve své podstatě začala k 1. lednu 1999. Byl založen Evropský systém centrálních bank a začal proces nahrazování národních měn členských zemí přijatých do eurozóny jednotnou měnou euro. Měnové kurzy mezi národními měnami byly neodvolatelně fixovány.

V prosinci 1995 na summitu Evropské rady v Madridu byl dohodnut název společné měny – euro. Rozhodlo se zde také o tom, že státy EU usilující o vstup do eurozóny k 1. 1. 1999 budou posuzovány začátkem roku 1998 na základě jejich makroekonomických ukazatelů za rok 1997. Za tímto účelem dostala Komise a EMI za úkol předložit ECOFINu počátkem roku 1998 zprávu o plnění konvergenčních podmínek členskými státy EU. ECOFIN kvalifikovanou většinou na doporučení Komise zhodnotil, zda jednotliví adepti na zapojení do eurozóny splňovali podmínky pro zavedení společné měny a doporučil svá zjištění Evropské radě. Rada následně rozhodla o tom, který stát splňuje daná kritéria pro zavedení jednotné měny a zda je pro EU vhodné vstoupit do třetího stádia utváření HMU.

Členy eurozóny se k tomuto datu stalo 11 zemí EU. Mimo zůstalo Řecko, které jako jediné nespĺňovalo konvergenční kritéria, a pak země, jejichž nepřítomnost v eurozóně je spíše otázkou politickou než ekonomickou - Velká Británie, Dánsko a Švédsko. Formování měnové unie bylo v souladu s výše uvedeným druhým principem založeno na koncepci etapovitého přístupu, kterým by se umožnilo, aby se jak orgány Unie, tak i jednotlivé národní ekonomiky mohly, v určitých časových dimenzích, potřebným integračním krokům přizpůsobovat. Přes náročnost projektu byl časový horizont vytvoření měnové unie stanoven na relativně krátké období. Přesto se přijatý harmonogram podařilo naplňovat.

Výše uvedená třetí etapa byla následně rozložena do několika dílčích podetap:

- **První podetapa** je vymezená obdobím 1. leden 1999 – 31. prosinec 2001. K 31. 12. 1998 byly neodvolatelně zafixovány přepočítací koeficienty mezi eurem a 11 národními měnami členských zemí eurozóny (viz níže). Byla provedena konverze ECU vůči nové měně euro v poměru 1:1. Národní měny v této etapě obíhaly spolu se společnou měnou „euro“. Bylo to tedy jakési duální období, kdy u bezhotovostního styku se mohly provádět platby buď v euru, nebo v příslušné národní měně, u hotovostního styku pak v národní měně. Všechny transakce mezi Evropskou centrální bankou a komerčními bankami probíhaly v euro. Podobně i emise nových vládních bondů musí být v euro.
- **Druhá podetapa** začíná od 1. ledna 2002, kdy se euro začalo používat i v hotovostním styku s tím, že dle původních předpokladů měly do 30. června 2002 vedle sebe obíhat jak bankovky a mince eura, tak bankovky a mince členských zemí.
- **Třetí podetapa** měla započít 1. července 2002, kdy měla začít existovat skutečná měnová unie s jednotnou měnou euro, kterou řídí Evropská centrální banka (ECB).

Na základě výše uvedeného se nyní pokusme v několika bodech vymežit charakteristické rysy HMU:

- měny členských zemí jsou pevně fixovány jedna k druhé (s výjimkou těch zemí, které se zatím nezapojily do eurozóny),
- každá měna je plně konvertibilní s ostatními měnami členských států,
- členské země nesmí vůči sobě zavádět žádné restriktce,
- existuje zde určitá míra koordinace národních hospodářských politik,
- je zde praktikována finanční pomoc vyspělejších ekonomik ekonomik slabším,
- došlo ke sjednocení všech národních měn členských států v měnu jednu - euro, která je používána v celé HMU (opět s výjimkou těch zemí, které zatím nevstoupily z

různých příčin do eurozóny), což také souvisí s vytvořením jedné společné nadnárodní centrální banky (u zemí mimo eurozónu mají i nadále pravomoci v oblasti měnové politiky národní centrální banky).

## 10.4 INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE

Pro potřeby formování a samotného fungování měnové unie vznikly některé nové instituce. Těmito institucemi jsou: Evropský měnový institut (EMI) jehož působení bylo pouze dočasné, Evropský systém centrálních bank (ESCB) a Evropská centrální banka (ECB). V návaznosti na předcházející výklad, kde už byly všechny zmíněny, se jejich podstatě a funkcím budeme v této části věnovat o něco podrobněji.

**Evropský měnový institut** (EMI), jenž vznikl k 1. lednu 1994 jako přechodná instituce a v druhé etapě vytváření HMU zanikl (dnem vzniku Evropské centrální banky). V souvislosti s jeho vznikem zaniká Evropský fond měnové spolupráce a Komise guvernérů centrálních bank EU, jejichž funkce přebíral právě EMI. Členy Evropského měnového institutu se staly centrální banky jednotlivých členských zemí EU. Nejvyšším orgánem pak byla Rada EMI složená z prezidenta (vybrán na základě doporučení Rady EMI, případně Rady guvernérů centrálních bank a společného souhlasu vlád členských zemí na dobu 3 let), viceprezidenta (ustaven guvernéry z jejich řad) a guvernérů centrálních bank členských zemí. Institut nedisponoval v žádném případě řídicími měnovými funkcemi, ty zůstaly i nadále v rukou jednotlivých národních centrálních bank. Měl pouze funkce poradní. Mimoto, že se stal jakýmsi zárodkem Evropského systému centrálních bank, plnil ve druhém stádiu formování HMU následující úkoly:

- monitoroval fungování ERM,
- připravoval nástroje a opatření k zahájení posledního stádia přechodu k měnové unii,
- v případě ohrožení měnové stability dával doporučení vládám členských zemí, Radě ministrů a centrálním bankám,
- Rada ministrů a země musely s EMI konzultovat legislativní opatření v měnové oblasti,
- předkládal každoročně Radě ministrů zprávu o stavu zavádění HMU,
- stanovoval pravidla, na jejichž základě funguje ESCB.

**Evropský systém centrálních bank** (ESCB) je tvořen z Evropské centrální banky a jednotlivých národních centrálních bank všech členských zemí EU (v roce 2014 tedy 28 národních centrálních bank). Je tedy zřejmé, že ESCB zahrnuje i národní centrální banky těch členských států EU, které dosud euro nezavedly, a to buď z důvodu jejich zvláštního postavení (Dánsko, Velká Británie, jež mají trvalou výjimku, tzv. opt-out), nebo proto, že např. využívají podmínky dvouletého členství národní měny v ERM II jako podmínku členství v eurozóně – švédská koruna není v tomto systému, a proto Švédsko doposud nepřijalo euro, i když v podstatě bez problémů plní všechny čtyři zbylé podmínky pro vstup. Nové členské státy, jež přistoupily k EU v roce 2004 (10 států), 2007 (Bulharsko a Rumunsko) a 2013 (Chorvatsko), se v přístupových smlouvách zavázaly k přijetí eura, jakmile na to budou připravené a mají pouze dočasnou výjimku (tzv. derogace).

Všechny státy mimo eurozónu tak jsou sice členy HMU, ale ponechávají si prozatím své národní měny, provádějí vlastní měnovou politiku a jejich centrální banky si dočasně zachovávají měnovou suverenitu. Nepodílí se tedy na plnění základních činností ESCB, jako je provádění společné měnové politiky. Centrální banky mimo eurozónu se však podílejí na politice zaměřené na stabilitu cen (tj. účastní se platebního systému TARGET či podpory při sběru statistických údajů). Nicméně Smlouvy předpokládají, že všechny země EU zavedou společnou měnu, a že tedy veškeré úkoly související s jednotnou měnou bude plnit ESCB.

Zatím je ale skutečností stav, že ne všechny země EU společnou měnu zavedly (viz výše). Proto hraje v současnosti hlavní úlohu tzv. „**Eurosystém**“, který se skládá z ECB a národních centrálních bank zemí, které již euro přijaly (v roce 2014 tedy 18 národních centrálních bank). Eurosystém je součástí ESCB a plní funkce centrální banky.

**Hlavním cílem** ESCB, tak jak jej definuje článek 127 Smlouvy o fungování EU, je: „*udržovat cenovou stabilitu*“. V článku se dále uvádí „*aniž je dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky v Unii se záměrem přispět k dosažení cílů Unie, jak jsou vymezeny v článku 3 Smlouvy o Evropské unii*“. Mezi tyto dílčí cíle patří např. hospodářský růst či snižování regionálních nerovnováh pomocí politiky soudržnosti.

ESCB má za úkol:

- vymezuje a provádí měnovou politiku Unie;
- provádí devizové operace;
- drží a spravuje oficiální devizové rezervy členských států;
- podporuje plynulé fungování platebních systémů.

Mezi další úkoly ESCB patří:

- **Bankovky a mince**: výlučné právo povolovat vydávání bankovek v eurozóně přísluší ECB (z právního hlediska smí *eurobankovky* vydávat jak ECB, tak národní centrální banky států eurozóny. V praxi ovšem eurobankovky fyzicky vydávají a z oběhu stahují pouze národní centrální banky. ECB nemá žádné hotovostní pokladny a neúčastní se žádných hotovostních operací. V případě *euromincí* jsou jediným zákonným vydavatelem členské státy eurozóny. Na úrovni eurozóny koordinuje všechny záležitosti související s mincemi Evropská komise).
- **Statistika**: ECB ve spolupráci s národními centrálními bankami shromažďuje od vnitrostátních orgánů nebo přímo od hospodářských subjektů statistické informace, které potřebuje k plnění úkolů ESCB.
- **Finanční stabilita a dohled**: Eurosystém přispívá k hladkému provádění politik uplatňovaných příslušnými orgány v souvislosti s obezřetnostním dohledem nad úvěrovými institucemi a stabilitou finančního systému.
- **Mezinárodní a evropská spolupráce**: v rámci plnění úkolů, které byly svěřeny Eurosystému, udržuje ECB pracovní vztahy s příslušnými orgány, institucemi a fóry v rámci EU i na celosvětové úrovni.

**Evropská centrální banka** (ECB) vznikla k 1. červnu 1998 jako právní nástupce Evropského měnového institutu. Jejím sídlem je Frankfurt nad Mohanem. Je plně nezávislým právním subjektem, jenž zajišťuje plnění úkolů ESCB, a to vlastní činností nebo prostřednictvím národních centrálních bank. Informovanost mezi ECB a ostatními orgány EU je zajištěna tím, že předseda Rady a jeden vybraný člen Evropské komise má možnost účastnit se zasedání Výkonné rady ECB, ale bez práva hlasovat. Naopak, prezident ECB má možnost účastnit se zasedání Rady, které souvisejí s otázkami, jenž jsou předmětem činnosti ECB, taktéž bez práva hlasovat. Hlavními orgány zajišťující činnost Evropské centrální banky jsou:

- **Rada guvernérů** (Governing Council), která je složená z členů Výkonné rady ECB a z guvernérů národních centrálních bank zemí zapojených do eurozóny, což odráží respektování národního rozměru společné měnové politiky. Předsedá jí prezident ECB. Hlavním úkolem této rady je formulovat měnovou politiku eurozóny (střednědobé měnové cíle, úrokové sazby, rozsah rezerv v ESCB), vydávat směrnice a rozhodnutí nezbytná pro plnění úkolů stanovených ESCB. Disponuje také výhradním právem povolovat vydávání bankovek v rámci eurozóny a zejména určovat úrokové sazby.

- **Výkonná rada** (Executive Board) je tvořena prezidentem ECB, jedním viceprezidentem a čtyřmi dalšími členy (ředitelé), kteří jsou vybíráni z okruhu všeobecně renomovaných a uznávaných osobností bankovního světa. Členové podléhají jednomyslnému schvalování na nejvyšší politické úrovni EU (Evropská rada) na základě doporučení Rady, která je nucena vyžádat si stanovisko Evropského parlamentu. Funkční období všech členů je 8 let a není obnovitelné, a to z toho důvodu, aby byla zabezpečena jejich co největší osobní nezávislost na vládách svých zemí. První členové byli jmenováni Evropskou radou dne 3. května 1998. Na základě dohod zainteresovaných zemí nebyli tito členové zvoleni na osmileté období, nýbrž byli jmenováni na rozdílná funkční období. Důvodem tohoto rozhodnutí byla snaha zajistit určitou personální kontinuitu v práci tohoto orgánu (prvním prezidentem se stal guvernér nizozemské centrální banky **Wim Duisenberg** – na 8 let. V roce 2003 ho ale vystřídal ve funkci bývalý guvernér francouzské centrální banky **Jean-Claude Trichet**, kterého vystřídal po 8 letech ve funkci v roce 2011 bývalý guvernér italské centrální banky **Mario Draghi**). Výkonná rada provádí měnovou politiku v souladu se směrnicemi a rozhodnutími Rady guvernérů, odpovídá za běžnou agendu ECB, rozhoduje prostou většinou, každý člen má jeden hlas, v případě nerozhodného hlasování bude hlas prezidenta rozhodující.

Jelikož se některé státy Evropské unie, a ponecháme stranou jejich důvody, nestaly členy Evropské měnové unie, byla ustavena tzv. **Generální rada** (General Council) jako určité pojitko mezi Evropskou centrální bankou a centrálními bankami těchto zemí. Členy této rady s právem hlasovat se stali guvernéri národních centrálních bank mimo eurozónu, dále všichni guvernéri eurozóny a prezident s viceprezidentem ECB. Bez hlasovacího práva se zasedání Generální rady mohou dále účastnit všichni členové Výkonné rady. Tato instituce nedisponuje právy v oblasti měnové politiky, jelikož tyto zůstaly výhradně v pravomocích zemí stojících mimo EMU, nicméně plní některé důležité úkoly:

- přijímá rozhodnutí v některých převážně technických oblastech činnosti Evropské centrální banky,
- sleduje a dohlíží na bezproblémové fungování devizového systému s nečlenskými zeměmi,
- koordinuje monetární politiky ECB s centrálními bankami zemí nezapojených do eurozóny.

Jedním ze stavebních kamenů institucionálního uspořádání eurozóny je tzv. **nezávislost** ECB a národních centrálních bank Euro systému. Tato nezávislost vychází ze Smlouvy o fungování EU a ze statutu ESCB. Nezávislosti je zapotřebí zejména z důvodu udržování cenové stability, což je hlavní úkol ECB. Nezávislost v tomto pojetí je zapotřebí vidět v několika dimenzích:

- **funkční nezávislost**, tj. jasné vymezení primárního cíle a s právní určitostí aby ECB byla vybavena nezbytnými nástroji k dosažení tohoto cíle, a to nezávisle na všech ostatních orgánech EU.
- **institucionální nezávislost**, tj. zákaz přijímat nebo vyžadovat pokyny od orgánů či institucí Unie, od vlád členských zemí či od jakéhokoliv jiného subjektu. Dále tato nezávislost brání jakémukoliv ovlivňování členů rozhodovacích orgánů ECB nebo národních centrálních bank. Tato složka nezávislosti je specifikována v článku 130 Smlouvy o fungování EU a v článku 7 Protokolu o statutu ESCB a ECB.
- **osobní nezávislost** – stanovuje funkční období členů rozhodovacích orgánů ECB. Členy nelze navíc odvolat před skončením jejich funkčního období z jiných důvodů, než které jsou stanoveny ve statutu ESCB (např. se dopustí vážného pochybení).

- **finanční nezávislost**, tj. že ECB a národní centrální banky musí být schopny autonomně používat dostatečné finanční zdroje tak, aby mohly plnit svůj mandát (proto má ECB svůj vlastní kapitál a její rozpočet je nezávislý na institucích EU).

Základní kapitál ECB činí přibližně 11 mld. EUR. Zdrojem tohoto kapitálu se staly centrální banky všech členských zemí EU. Podíl každé národní centrální banky na tomto kapitálu se vypočítává podle klíče, který odráží podíl dané země na celkovém počtu obyvatel a na hrubém domácím produktu EU, přičemž tyto dvě determinanty mají stejnou váhu. (např. ČR má podíl 1,6 %, kdežto výrazně větší a ekonomicky vyspělejší Německo 18 %). ECB upravuje podíly vždy po pěti letech a kdykoli přistoupí k EU nová země. Úprava se provádí na základě údajů poskytnutých Evropskou komisí. Od začátku třetí etapy HMU, tj. od 1. ledna 1999 se klíč pro upisování základního kapitálu měnil šestkrát: úprava po pěti letech proběhla 1. ledna 2004, 1. ledna 2009 a poté 1. ledna 2014. K dalším změnám došlo 1. května 2004 (s přistoupením České republiky, Estonska, Kypru, Maďarska, Malt, Litvy, Lotyšska, Polska, Slovenska a Slovinska), 1. ledna 2007 (kdy do EU vstoupily Bulharsko a Rumunsko) a 1. července 2013 (kdy do EU vstoupilo Chorvatsko). Národní centrální banky také převedly na ECB své měnové rezervy přes 50 mld. EUR. Portfolio devizových rezerv ECB se skládá z amerických dolarů, japonských jenů, zlata a zvláštních práv čerpání. V průběhu času se složení devizových rezerv mění v důsledku změn tržní hodnoty investovaných aktiv i operací ECB s devizami a zlatem. Americké dolary a japonské jeny v rezervách ECB jsou aktivně spravovány ECB a vybranými národními centrálními bankami zemí eurozóny (coby zástupci ECB), které se chtějí na těchto operačních činnostech podílet. Národní centrální banky mají možnost své operační činnosti pro účely řízení devizových rezerv ECB sloučit s jinými národními centrálními bankami. Jednotlivé národní centrální banky nebo sloučené národní centrální banky zastupující ECB obvykle spravují pouze jedno portfolio v amerických dolarech nebo japonských jenech.

## 10.5 EUROBANKOVKY A EUROMINCE

Prvním dnem roku 1999 se euro stalo jednotnou měnou pro více než 300 milionů obyvatel Evropy. V prvních třech letech tuto měnu nejprve nebylo vidět, používala se pouze v účetnictví, například při elektronických platbách. Hotovostní euro bylo zavedeno až 1. ledna 2002. Bankovky a mince národních měn, jako např. belgický frank nebo německou marku, nahradilo vždy v pevně stanoveném kurzu.

Dnes jsou eurobankovky a mince zákonným platidlem v 18 z 28 členských států Evropské unie, včetně zahraničních departmentů, území a ostrovů, které jsou součástí některého státu eurozóny nebo jsou s ním spojeny. Jako celek tvoří tyto státy eurozónu. Euro však používají i malé státy Andorra, Monako, San Marino a Vatikán, a to na základě formální dohody s Evropským společenstvím, a dále Černá Hora a Kosovo, které ale formální dohodu neuzavřely.

Série **euromincí** se skládá z osmi různých nominálních hodnot: 1 cent, 2 centy, 5, 10, 20 a 50 centů, 1 € a 2 €. Euromince mají společnou stranu (tu navrhl Luc Luyckx z Královské belgické mincovny a ty vyobrazují motivy Evropské unie nebo Evropy a symbolizují jednotu EU) a národní stranu (národní motivy obepíná po obvodu dvanáct hvězd Evropské unie). Podle národní strany lze určit, ve které zemi byla mince vydána. Všechny euromince platí v celé eurozóně.

Série **eurobankovek** sestává ze sedmi různých nominálních hodnot (denominací): 5 €, 10 €, 20 €, 50 €, 100 €, 200 € a 500 €. Tyto bankovky jsou zákonným platidlem v celé eurozóně. Na bankovkách jsou zobrazeny architektonické slohy z různých období evropských dějin. Na přední straně eurobankovek obou sérií jsou zobrazeny okna a portály. Symbolizují ducha evropské otevřenosti a spolupráce. Mosty na zadní straně symbolizují komunikaci mezi

evropskými národy a mezi Evropou a ostatními světadíly. Okna, portály a mosty na bankovkách jsou stylizované ilustrace a nikoli vyobrazení skutečných staveb.

## 10.6 AKTUÁLNÍ PROBLÉMY EUROZÓNY

Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, pokud má daná země vstoupit do eurozóny, je nezbytné splnění tzv. konvergenčních kritérií. Zásadní otázkou pak je, zdali je vyžadováno, aby tyto podmínky naplňovala i po přijetí eura. Na to nám do jisté míry může odpovědět tzv. **Pakt stability a růstu**, jenž zavazuje členské státy udržovat rozpočty ve střednědobém období blízko vyrovnaným, nebo v přebytku. To členským státům umožňuje počítat s cyklickými fluktuacemi při udržování deficitu veřejných financí pod hranicí 3 % HDP. Deficit nad tímto limitem je považován za nadměrný kromě případů, je-li přechodný a vznikl-li za výjimečných okolností.

Tento systém má svoji preventivní a varovnou složku. Prevence je založena na pravidelném dohledu a na systému předběžného varování, což umožňuje provést v případě potřeby nezbytné korekce. Členské státy předkládají své **programy stability** (země eurozóny), nebo **konvergenční programy** (země mimo eurozónu), ve kterých si stanovují střednědobé cíle a cestu k jejich dosažení. Programy jsou vyhodnocovány Evropskou komisí (EK). Toto vyhodnocení je podkladem pro stanovisko Rady, která monitoruje realizaci programů. V případě výrazné odchylky od programu předkládá Rada danému členskému státu doporučení, jak takový schodek během určité doby odstranit.

Od podzimu 2004 do cca poloviny roku 2005 proběhla revize Paktu stability růstu (na základě předchozích problémů spojených s vymahatelností nápravy za porušování Paktu ze strany dvou velkých zemí Německa a Francie), jejímž výstupem byla novelizace příslušných nařízení Rady, resp. preventivní a represivní části Paktu. Výsledkem procesu, jehož cílem bylo především posílení a zlepšení implementace Paktu, je relativní posílení preventivní části (např. diferencování střednědobého rozpočtového cíle podle jednotlivých zemí, minimální každoroční úpravy cyklicky očištěné rozpočtové pozice) a oslabení části represivní (např. prodloužení některých lhůt či zohlednění nepředvídaných hospodářských okolností a dalších relevantních faktorů). Lisabonská smlouva posílila pravomoci Evropské komise při implementaci SGP. Přípravuje se novela prováděcích nařízení SGP (viz šest legislativních návrhů Evropské komise). Přípravu na zavedení jednotné měny provázely poměrně obsáhlé a finančně náročné přípravy sektoru finančních služeb, zejména bank, protože zejména pro ně znamenalo zavedení pouze bezhotovostního eura poměrně dlouhou paralelní existenci dvou měn na národní úrovni.

V praxi vypadá dohled nad stabilitou tak, že státy programy stability nebo konvergenční programy (v případě zemí, jež nepřijaly euro), ve kterých stanoví své vlastní rozpočtové pozice vzhledem k pravidlům Paktu o stabilitě a růstu a objasňují, jak se budou tyto pozice vyvíjet v následujících 3 letech. Předkládají se i ekonomické předpoklady, jež byly podkladem pro vypracování programu, aby bylo možné vyhodnotit, jak daný program dokáže čelit vnějším okolnostem. Programy stability a konvergenční programy jsou důležitou součástí kontrolní složky správy ekonomických záležitostí EU – dávají dalším státům EU možnost seznámit se se situací ostatních zemí a formují základ pro doporučení vedoucí ke zlepšení situace.

V případě, že schodek veřejných financí nebo výše veřejného dluhu určitého státu EU převyšuje hranici stanovenou v Paktu o stabilitě a růstu, je zahájen **postup při nadměrném schodku** (tzv. EDP). Pokud Komise při hodnocení programů stability a konvergenčních programů, které je součástí **evropského semestru** (jeho podstatou je snaha o koordinaci hospodářské politiky včetně sjednocení termínu předkládání programů stability/konvergenčních programů a národních programů reforem členskými státy, které jsou

nově od roku 2011 předkládány v termínu do konce dubna běžného roku), zjistí, že hranice stanovené v Paktu o stabilitě a růstu byly překročeny, a že se nejedná o dočasný nebo výjimečný stav, podá Radě návrh na zahájení mechanismu EDP proti danému státu. Rada v tomto případě předloží podle přesného časového rozvrhu doporučení danému státu a stanoví lhůty pro provedení nápravných opatření, jež časem vrátí schodek a objem dluhu pod hranici stanovenou Paktem o stabilitě a růstu.

Uvedený postup při nadměrném schodku je výrazem toho, že přijímání rozhodnutí v hospodářských záležitostech, zejména ve státech eurozóny, je věcí společného zájmu. Utvrzuje všechny státy EU v tom, že omezitelná tvorba politik je pravidlem, že fungují mechanismy, které včas odhalí a napraví odchylky od společných pravidel, a že dobré ekonomické hospodaření v jedné zemi nebude ohroženo rozhazovačným chováním země jiné. Pokud některý ze států eurozóny doporučená opravná opatření neprovede, mohou na něj být uvaleny finanční sankce.

Pokud jsou navíc v některém státě EU odhaleny závažné makroekonomické nerovnováhy, může být zahájen **postup při nadměrné nerovnováze**. Daný členský stát musí předložit plán opravných opatření s uvedením jasného časového harmonogramu a lhůt pro realizaci těchto opatření. Pokud daný stát nehodlá opravná opatření provést, mohou na něj být v krajním případě uvaleny finanční sankce.

Prvních deset let fungování společné měny lze označit jako za období relativně úspěšné, kdy ekonomiky eurozóny zaznamenaly ekonomický růst doprovázený nízkou nezaměstnaností. Současně došlo ke snížení dlouhodobých úrokových sazeb u většiny členských zemí, postupnému posilování kurzu eura vůči dolaru i nárůstu používání eura jako mezinárodní obchodní a rezervní měny. Ve stejném období však mezi členskými zeměmi, zejména vzhledem k jejich rozdílné míře konkurenceschopnosti, narůstaly strukturální nerovnováhy projevující se mj. v rozdílné míře inflace či narůstajícími schodky nebo přebytky platební bilance, což vyústilo nejprve ve finanční a poté i hospodářskou krizi. V polovině roku 2008 se finanční krize projevila zvýšeným počtem úpadků bank většinou mimo EU (USA, Island), ale k vzhledem globalizovanému finančnímu trhu i s přímým dopadem do aktiv většiny západoevropských bank. Krize bankovního sektoru se následně přelila do dalších odvětví (čili do reálné ekonomiky), což si vyžádalo masivní zvýšení státních podpor a intervencí, vedoucí k překročení fiskálních maastrichtských kritérií daleko za hranici stanovenou ve Smlouvě o fungování EU. Plnou měrou se zároveň projevila i existence dlouhodobě naakumulovaných nerovnováh. Zhruba od přelomu let 2009/2010 proto lze hovořit o další fázi krize – krizi veřejného zadlužení. Ta se projevila nejvíce na tzv. jižním křídle EU a dále v Irsku, kde se téměř z roku na rok zvýšil veřejný dluh o desítky procent. V reakci na tento vývoj byla jednak přijata rozhodnutí za účelem bezprostřední stabilizace situace v těchto zemích, a také byly podniknuty kroky k dlouhodobě orientované reformě ekonomického řízení Evropské unie a k posílení koordinace hospodářských politik členských států.

Mezi tyto kroky patří např.:

- **Evropský mechanismus stability** – umožňuje Evropské komisi vypůjčit si jménem EU na finančních trzích částku do celkové výše 60 miliard EUR a následně tyto prostředky půjčit zemím EU, jež se ocitnou v obtížích. Státy, které půjčku přijmou, musí předložit makroekonomický ozdravný program, aby finanční trhy znovu nabyly důvěry v jejich schopnost dluhy splatit a aby se obnovila dlouhodobá konkurenceschopnost.
- **Evropský nástroj finanční stability** - je fond pro mimořádné události, který může státům eurozóny v obtížích půjčit až 440 miliard EUR. Tyto peněžní prostředky fond získává na finančních trzích a ručí za ně státy eurozóny. Pomoc

je poskytována za přísných podmínek na základě ozdravného hospodářského programu dané země.

Tento nástroj pro zajištění finanční stability eurozóny byl využit v případě Řecka, jemuž byla v květnu 2010 poskytnuta půjčka ve výši 110 mld. eur, na které se podílela eurozóna dvoustrannými úvěry ve výši 80 mld. eur a MMF ve výši 30 mld. eur. Tyto kroky neznamenal konečné řešení „řeckého problému“, krize zadlužení se nově projevila v polovině roku 2011. Do vážných problémů se v mezidobí dostaly i další státy, které se zejména díky problematickému stavu veřejných financí postupně staly středem pozornosti finančních trhů). V listopadu 2010, kdy se kvůli záchraně svých bank dostalo do vážných dluhových potíží Irsko, byl znovu využit tento mechanismus stabilizace a celková výše pomoci činila 85 mld. EUR. Další zemí, které byla schválena pomoc, bylo Portugalsko (78 mld. EUR). Opětovné poskytnutí pomoci Řecku bylo nutné v roce 2012.

Česká republika se vstupem do Evropské unie stala členem Hospodářské a měnové unie, nicméně se na ni vztahuje dočasná výjimka na zavedení eura. Společná měna (euro) by měla být v České republice (ale i ostatních nově přístupivších zemích EU) zavedena poté, co splní výše uvedená konvergenční kritéria. Evropská komise a Evropská centrální banka ve svých Konvergenčních zprávách, které jsou vydávány jednou za dva roky nebo na žádost členského státu s výjimkou. Konečné rozhodnutí o splnění podmínek je učiněno na úrovni Rady ve složení ministrů hospodářství a financí, tzv. ECOFINu. Narozdíl od původních zemí, které zakládaly eurozónu v roce 1999 a euro přijímaly koordinovaně a v jeden okamžik, každá členská země EU s dočasnou výjimkou na zavedení eura přistupuje k přijetí eura na základě vlastní strategie.

Přechodů od národní měny k měně společné je hned několik:

- **Madridský scénář** - označuje situaci, kdy euro je nejprve zavedeno v bezhotovostní podobě a po uplynutí přechodného období (v délce nejvýše tří let) je uvedeno též do hotovostního oběhu. Tento přístup má tu výhodu, že poskytuje dostatek času na technické přípravy, jakými jsou např. ražba mincí s národní stranou, předzásobení bank a podniků hotovostí, příprava právního prostředí. Na druhé straně je však nákladný, jelikož od mnoha dotčených subjektů vyžaduje udržování dvou paralelních měnových okruhů při vedení účtů, při správě systémů platebního styku a v dalších oblastech. Tuto metodu, která byla dohodnuta na madridském summitu Evropské rady v prosinci 1995, zvolili zakládající členové eurozóny. Na začátku r. 1999 bylo euro zavedeno pouze do bezhotovostního platebního styku. A teprve po uplynutí tříletého přechodného období obdrželo podobu reálně obíhajících bankovek a mincí.
- **Scénář „velkého třesku“** – jedná se o jednorázový přechod na euro. Podstatou je zavedení bezhotovostního a hotovostního eura ke stejnému datu. Od tohoto okamžiku veškeré nové peněžní částky mohou znít pouze na měnu euro, existující částky znějící na národní měnu se přepočtou na euro pomocí oficiálního přepočítacího koeficientu.
- **Scénář s postupným doběhem** – v tomto scénáři se podobně jako při velkém třesku euro začne ve stejném okamžiku používat v hotovostním i bezhotovostním platebním styku. Ve vybraných oblastech (placení daní, fakturace malých podniků aj.) lze však po určité dobu, maximálně však jeden rok, používat původní národní měnu. Tento postup na jedné straně dává některým subjektům delší čas na přípravu. Jiným subjektům, zejména bankám a poště, způsobuje dodatečné náklady.

Česká republika formulovala svou vizi o zavedení eura v r. 2003, kdy byla vládou ČR přijata **Strategie přistoupení ČR k eurozóně**. V této strategii byl termín indikativně stanoven



na roky 2009/2010 s tím, že se použije metoda „velkého třesku“. Aktualizovaná a dosud platná Eurostrategie (pdf, 195 kB) z r. 2007 již žádný indikativní termín neobsahuje. Nadále dochází k pravidelnému vyhodnocování stupně ekonomické sladění ekonomiky ČR s eurozónou a sledování plnění maastrichtských kritérií.

V souvislosti s globální hospodářskou krizí a stavem ekonomik některých slabších členů eurozóny (Řecko, Irsko, Portugalsko) na aktuálnosti nabyla diskuze o udržitelnosti projektu eura. K zintenzivnění diskuzí o výhodnosti či nevýhodnosti přijetí eura došlo proto logicky i v České republice. S ohledem na tento vývoj současná vláda ČR cílový termín zavedení eura nestanovila. Konstatovala však, že vláda připraví podmínky pro zavedení eura za předpokladu, že se euro bude vyvíjet jako smysluplný projekt. Zavedení eura bude rovněž možné pouze tehdy, bude-li úspěšně realizována konsolidace veřejných financí České republiky.

## 11 SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA

### 11.1 VYMEZENÍ SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY

Významnou a nedílnou součástí realizace hospodářské politiky Evropské unie je společná zemědělská politika (Common Agricultural Policy, CAP, česky SZP). Jejím smyslem je regulovat pomocí nástrojů a opatření, jež má k dispozici, společný trh zemědělských produktů Unie a pozitivně ovlivňovat vývoj zemědělství v členských zemích.

Hospodářská politika v této oblasti je předmětem mnoha diskusí a sporů, a to jak v uplynulých letech, tak i v současnosti. Shoda většiny názorových proudů, které se v této problematice vyskytují, je v tom, že v moderní tržní ekonomice nelze tak významné strategické odvětví, jaké zemědělství představuje, ponechat výhradně volnému působení tržních sil. Důvodů je několik:

- zajištění bezpečných podmínek zásobování potravinami z vlastních zdrojů tak, aby byla minimalizována závislost na dovozech, alespoň co se týče základních potřeb;
- udržení rodinných farem, osídlení venkova;
- podíl zemědělství na národním produktu i na zaměstnaném obyvatelstvu trvale klesá, a tento zcela přirozený trend je nutné podpořit;
- zajištění cenové stability zemědělských výrobků, neboť úroveň cenové hladiny potravin má výrazný vliv na celkovou inflaci v ekonomice a tedy i na vývoj životních nákladů. V souvislosti s tímto nelze pominout ani fakt, že cenová hladina zemědělských produktů výrazně ovlivňuje úroveň důchodů zemědělců;
- produktivita práce roste v zemědělství zpravidla pomaleji nežli v ostatních odvětvích, což se samozřejmě musí odrazit i v pomalejším růstu důchodů v zemědělství.

Společná zemědělská politika hrála ve vývoji integračního procesu v západní Evropě již od počátku mimořádně důležitou úlohu. Podrobné rozpracování zásad společné zemědělské politiky obsahovala už Římská smlouva o EHS v článcích 38 – 47. Příčin lze nalézt několik. V první řadě se jednalo o skutečnost, že západní Evropa v padesátých a šedesátých letech byla do značné míry závislá na dovozu potravin, který v té době měly nezanedbatelný strategický význam. Například v roce 1958 zakladatelské státy kryly z vlastní produkce pouze 80 % své spotřeby potravin. Společný postup měl tedy především zajistit soběstačnost v zásobování zemědělskou produkcí. Dalším problémem se jevila tvrdá konkurence, jež přicházela především ze zemí, které disponovaly lepšími klimatickými podmínkami (Argentina, Brazílie, atd.), ale také ze zemí technologicky vyspělejších (USA), v důsledku čehož museli zemědělci v EHS po otevření trhů prodávat své výrobky za světové ceny, které mnohdy nepokrývaly jejich výrobní náklady. Proto nelze také pominout význam dopadů společného postupu v této oblasti v ekonomické a politické sféře, když zajišťoval stabilitu příjmu pro velké i malé farmáře. Určitou specifickou roli zde sehrál i rozsáhlý francouzský zemědělský sektor (ve francouzském zemědělství pracovala v padesátých letech ještě pětina průběžného obyvatelstva, což mělo výrazný ekonomický a sociální dopad). Francie, jako země s nejvíce rozvinutým zemědělstvím ze šestice států, které stály u zrodu EHS, zcela logicky spatřovala ve společném trhu Společenství významné dlouhodobé odbytiště pro svou zemědělskou produkci. Tím se měly i do určité míry Francii kompenzovat příležitosti, které integrační proces vytvořil pro německý průmysl.

Společná zemědělská politika se začala uskutečňovat od roku 1962. V roce 1968 pak byly zavedeny jednotné ceny, čímž bylo dokončeno vytvoření jednotného vnitřního trhu pro zemědělské výrobky bez národních dotací a celních překážek. Za rámcová východiska SZP byly přijaty tři zásady:

- *společný trh pro zemědělské produkty při společných cenách, kdy se zemědělské produkty mohou volně pohybovat po celém území Unie a je zakázána jakákoliv diskriminace těchto produktů z titulu státní příslušnosti jejich producentů;*
- *preferenze výrobků Společenství, což znamená zvýhodnění produkce, která má svůj původ v zemích ES před zahraniční produkcí;*
- *finanční solidarita, kdy náklady na SZP jsou hrazeny ze společného fondu, tj. rozpočtu Unie, do něhož přispívají všechny členské země.*

Původní základní cíle společné zemědělské politiky, které byly zformulovány již v Římské smlouvě (čl. 39), zahrnují:

- zvýšení produktivity práce v zemědělství, zejména podporou technického rozvoje, racionalizací zemědělské výroby a optimálním využitím výrobních faktorů, když hlavní důraz je kladen na efektivní využití pracovní síly;
- zabezpečení srovnatelné životní úrovně zemědělské komunity, především cestou zvyšování individuálních příjmů těchto osob;
- stabilizaci trhů agrární produkce;
- zabezpečení plynulého zásobování;
- zajištění dodávek zemědělských produktů spotřebitelům „za rozumné ceny“.

Prováděním společné zemědělské politiky byly pověřeny orgány Společenství, čili Rada ministrů a Evropská komise. Rada přijímala rozhodnutí na základě návrhů Evropské komise a po konzultacích s Evropským parlamentem. Výkonnými pravomocemi disponovala Komise, která operativně řídila společný agrární trh pomocí běžné agendy a realizovala koordinační funkce. Na Evropskou komisi byla v určitých oblastech přenesena i některá práva Rady (zejména legislativní pravomoc). V jednotlivých členských zemích byly vytvořeny zemědělské intervenční orgány (v ČR je to např. Státní zemědělský intervenční fond), které společnou zemědělskou politiku realizují v těchto zemích.

SZP se realizuje prostřednictvím zavedení společného regulování agrárního trhu, které je koncipováno velmi široce. K nejdůležitějším nástrojům tržní regulace v dané oblasti patří:

- systém regulace cen zemědělských produktů;
- subvencování zemědělské výroby;
- subvencování odbytu;
- organizace distribuce a skladování na úrovni států;
- vytvoření společných mechanismů pro stabilizaci dovozů a vývozu;
- opatření na vyloučení diskriminace výrobců a spotřebitelů na společném zemědělském trhu;
- zřizování a aktivní využívání různých zemědělských záručních a poradních fondů;
- podpora zemědělského výzkumu a odborného vzdělávání;
- financování rozvojových programů na pomoc rozvoji venkova, řešení jeho sociálních a ekologických problémů;
- společné financování opatření podporujících zvyšování spotřeby některých produktů.

Komplexně můžeme společnou zemědělskou politiku charakterizovat jako trh zemědělských produktů, který je regulován jednotně na úrovni celé Unie, zároveň se však používané metody i nástroje pro jednotlivé skupiny výrobků odlišují. Agrární trh tedy není chápán jako prostor pro nedělenou masu zemědělských výrobků, kterým se má rámcovými opatřeními zajistit volný oběh na národních trzích členských států. Naopak, je značně diferencován a segmentován. Jednotná politika je uplatňována v rámci zbožových skupin,

kteří odrážejí specifika, kterými se liší produkce, oběh a spotřeba jednotlivých zemědělských výrobků. Existují tedy více či méně izolované trhy s odlišnými regulacemi.

Mechanismus společné zemědělské politiky zasahuje značně propracovaným systémem nástrojů do situace na jednotlivých segmentech zemědělského trhu. Je složen ze tří základních prvků:

1. z organizace jednotlivých dílčích trhů zemědělských produktů a s tím související jednotné cenové politiky;
2. z úpravy zahraničního obchodu Evropské unie se zemědělskými produkty s partnery ze třetích zemí;
3. z opatření podporujících strukturální změny v zemědělství.

Soubor konkrétních opatření, která jsou využívána k regulaci tohoto trhu, se v Evropské unii nazývá **společná organizace trhu** (SOT). Dle článku 40 Smlouvy o fungování EU nabývá tato organizace v závislosti na jednotlivých produktech jednu z těchto forem:

- společná pravidla hospodářské soutěže;
- povinná koordinace různých vnitrostátních systémů organizace trhu;
- evropská organizace trhu.

Každá SOT je odpovědná za danou komoditu. Cílem SOT je regulace trhu a stabilizace cen, čímž se má zajistit existence producentů. V současné době působí v Evropské unii 21 SOT, které se týkají různých zemědělských produktů (např. rýže, obilí, cukru, mléka a mléčných výrobků, hovězího a telecího masa atd.), jejichž ceny by za předpokladu fungování volného trhu nepokrývaly produkční náklady. Společné organizace trhu se v zásadě rozdělují dle čtyř základních principů:

- **SOT pracující s odbytovými a cenovými garancemi.** Tato kategorie se týká zhruba 70% produkce (např. pšenice, ječmen, kukuřice, cukr, mléko, hovězí a skopové maso, určité druhy ovoce a zeleniny atd.) Pro uplatňování tohoto principu je charakteristické, že pokud není možné daný produkt prodat za stanovenou intervenční cenu na trhu, je vykoupen od zemědělců za tuto cenu státním intervenčním orgánem (v případě ČR Státním zemědělským intervenčním fondem), který ji skladuje a jakmile dojde ke změně situace na trhu, prodá ji dle stanovených pravidel, případně exportuje.
- **SOT se společnou ochranou vůči zahraniční konkurenci.** Tyto tržní řady pokrývají asi 22% produkce, např. okrajové druhy obilovin, vepřové maso, vejce, drůbež, okrasné květiny aj. Tato forma chrání trh Společenství před levnými dovozy ze třetích států prostřednictvím různých cel, dovozních kvót či minimálních cen (dovozních variabilních poplatků - viz níže).
- **SOT zastřešující přímou finanční pomoc různého typu producentům vybraných plodin.** Tato forma pomoci se týká asi 2% celkové produkce, u níž převažuje dovoz (olivy, tabák, luštěniny). Cílem je zabezpečit výrobcům minimální příjem a pro spotřebitele udržet nízké ceny.
- **SOT zahrnující plošnou podporu na jeden hektar, případně na produkováný objem.** Jsou uplatněny zhruba u 1% produkce a vztahují se na plodiny, které se v Unii pěstují jen ve velmi omezeném množství, jako len, chmel, bavlna, hedvábí atd.

Podstatou společných organizací trhů je regulace nabídky výrobků takovým způsobem, aby nedocházelo v průběhu roku i mezi jednotlivými roky ke kolísání nabídky, a tím i cen placených zemědělským výrobcům, ale i ke kolísání cen, které platí zpracovatel nebo konečný spotřebitel za nákup těchto výrobků.

K tomuto účelu se využívají tyto nástroje:

- Stahování zboží z trhu v případě velké nabídky za pomoci nákupu do intervenčních skladů (např. u obilí, hovězího masa, sušeného mléka a másla) nebo obdobně stahování z trhu u vybraných druhů ovoce a zeleniny (věnováno na charitativní účely nebo se prostě ničí, dnes ovšem již velmi ojediněle), destilace vína na alkohol u nadměrné nabídky levných stolních vín.
- Podpory na soukromé skladování, kdy je soukromému skladovateli poskytována částečná úhrada skladovacích poplatků za uskladnění přebytečného zboží na trhu, to se děje v případě vepřového masa a nově se bude využívat i u hovězího masa.
- Příplatky k cenám nebo prémie (případ bavlny, tabáku, některých druhů zpracovaného ovoce a zeleniny, tvrdé pšenice).
- Produkční kvóty (mléko, cukr a škrob).
- Přímé platby na plochu nebo na počty zvířat (obilí, olejniny, len a konopí, chmel, osiva, prémie na krávy bez tržní produkce mléka, prémie na skot, porážkové prémie na skot, prémie na bahnice, podpory na sušenou píci).

## 11.2 CENOVÝ MECHANISMUS SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY

Cenové systémy SOT, jak již bylo uvedeno dříve, mají za úkol zajišťovat na vnitřním trhu Společenství jednotnou a stabilní cenovou hladinu. Klíčová role tak připadá politice společných cen. Ta je uskutečňována na bázi velkoobchodních cen (vyjadřovaných nejprve v ECU, od roku 1999 v eurech). Na agrárním trhu Unie se můžeme setkat se třemi základními druhy cen:

- **Cílová (orientační) cena**, jež je podstatou celého regulačního mechanismu. Je každoročně na počátku daného roku stanovena Radou. Při jejím vyčíslování Rada vychází z cen, které mohou být dosaženy v místě s nejomezenější nabídkou (jako východisko bylo vzato město Duisburg v Porúří). Výrobci slouží cílové ceny jako orientační při plánování rozsahu produkce v daném roce.
- **Intervenční cena** je cenou, za kterou intervenční národní orgány vykupují zemědělským producentům jejich výrobky, pokud tyto nejsou schopni realizovat na trzích. Intervenční ceny jsou v různých regionech různé. Intervenční cena tak vlastně představuje minimální zaručenou cenou. Intervenční cena se pohybuje asi na úrovni 92-93 % cílové ceny.
- **Prahová (mezni) cena** neboli minimální cena pro zemědělské výrobky z třetích zemí, se od cílové ceny liší o náklady spojené s dopravou a skladováním. Tato cena se mění v jednotlivých měsících v závislosti na tom, jak se v průběhu roku mění náklady na skladování od sklizně do sklizně. Tato cena bývá obvykle mnohem vyšší, než jsou ceny zemědělských produktů na světových trzích a slouží k ochraně domácích čili unijních producentů zemědělských výrobků.

K omezování dovozů ze třetích zemí také poměrně dobře slouží velice tvrdé standardy kvality, jejichž cílem je eliminovat všechny nekvalitní výrobky z oběhu a mnohdy také slouží jako netarifní překážky dovozu ze třetích zemí.

Financování SZP se uskutečňovalo až do roku 2006 prostřednictvím tzv. **Evropského záručního a usměrňovacího zemědělského fondu** (European Agricultural and Guarantee Fund, EAGGF), který byl zároveň dlouhou dobu nejdiskutovanějším prvkem celého systému hospodářské politiky Společenství. Byl zřízen v roce 1962 a jeho základním úkolem byla realizace společné zemědělské politiky.

EAGGF byl, i přes dlouhodobě klesající podíl výdajů na zemědělskou politiku ze společného rozpočtu, nejvýznamnější položkou na straně výdajů, na kterou plynulo zhruba 46 % finančních prostředků evropského rozpočtu (tento údaj se týká poslední doby, tedy po

roce 2000, dříve to bylo mnohem více, viz následující obrázek). Tento fond měl vlastní příjmovou stranu, do níž byly odváděny variabilní poplatky, daně z cukru a glukózy a odvody zemědělců za spoluodpovědnost. Pro potřeby výdajové politiky se Evropský záruční a usměrňovací zemědělský fond dělil na dvě sekce, a to sekci záruční a sekci usměrňovací.

**Záruční sekce** EAGGF tvořila hlavní část (95%) zemědělského fondu a byla využívána k dotování cen zemědělské produkce a k regulaci opatření ke stabilizování trhů zemědělských produktů. Z povahy těchto výdajů vyplývá, že se jednalo ryze o pasivní výdaje, které jsou jednak nástrojem vnitroregionální intervence a jednak nástrojem exportního subvencování.

Mechanismus vnitroregionální intervence sloužil k financování nákupu zemědělské produkce za intervenční ceny, skladování zemědělských přebytků, k dotacím při omezování produkce, pro restrukturalizaci zemědělské výroby, vyplácení různých účelových premií apod. Mimoto šlo z tohoto fondu také poskytovat i finanční prostředky na opatření ke zkvalitňování životního prostředí na venkově či zajišťování ochrany krajiny atd.

Prostřednictvím exportních subvencí (restitucí) se výrobcům kompenzují rozdíly mezi vnitřní (přesněji řečeno intervenční) cenou a světovou cenou zemědělských produktů při jejich vývozu do třetích zemí.

**Usměrňovací (orientační) sekce**, která využívala zbývajících cca 5% finančních prostředků fondu, byla zaměřena na podporu strukturálních změn v zemědělství, tzn., že se snažila ovlivňovat zemědělství EU tak, aby se přizpůsobovalo měnícím se podmínkám a potřebám. Tyto finanční prostředky byly součástí strukturálních fondů a sloužily veřejným projektům, jimiž se mělo dosáhnout rozvoje infrastruktury venkovských oblastí, růstu produktivity práce, zvyšování vzdělanostní úrovně zemědělského obyvatelstva. Část prostředků této sekce byla věnována i na zemědělský výzkum. Tato část rozpočtových prostředků EU však pouze doplňovala národní politiky v těchto oblastech.

### 11.3 REFORMNÍ KROKY V RÁMCI SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY

Krise z nadvýroby a iracionální podpurný cenový systém byl hlavní výzvou pro uskutečnění zásadnější reformy SZP. Prvním náznakem v tomto směru byl tzv. **Mansholtův plán** uveřejněný Komisí v podobě memoranda v roce 1968. Plán navrhoval restrukturalizaci zemědělství v horizontu roku 1980, čehož se mělo dosáhnout zvýšením velikosti farem, jejich větší specializací a modernizací, dále se předpokládalo vynětí 5 mil. hektarů zemědělské půdy za účelem zalesnění či k rekreačním potřebám obyvatel a také redukce osob zaměstnaných v zemědělství (z 10 mil. v roce 1968 na 5 mil. v roce 1980), a to prostřednictvím podpory odchodu do předčasného důchodu u starších farmářů a rekvalifikací těch, kteří se rozhodnou odejít ze zemědělství. Další strana mince se týkala cenového systému, kdy Komise navrhovala snížení cenové hladiny tak, aby se dosáhlo odchodu méně výkonných farmářů z odvětví. Plán se setkal, především ve Francii a Německa, s obrovskými protesty a nebyl tudíž realizován.

V souvislosti s financováním zemědělství začal v Evropské unii již v průběhu osmdesátých let převládat názor, že systém ochrany zemědělství je příliš složitý a nákladný. Zemědělská politika, která je orientována na zájmy výrobců spolu s růstem produktivity práce v zemědělství, vedla k růstu nadprodukce a nákladů souvisejících s jejím financováním. Zatímco v roce 1958 kryly členské státy svou potřebu potravin vlastní výrobou jen asi z 80 %, činil poměr produkce/spotřeba v první polovině osmdesátých let okolo 115 %.

Jelikož, jak bylo zmíněno výše, byla společná agrární politika konstruována v období velmi nízké produktivity v sektoru zemědělství pro období nedostatku potravin a zemědělských surovin, bylo nezbytné, po radikální změně situace v tomto sektoru a s tím souvisejícím neúměrným nárůstem požadavků na realizaci této politiky na evropský rozpočet, přistoupit k řešení vzniklé situace. V nových podmínkách, které se v pojetí SZP prosazují v

osmdesátých letech, dochází ke změnám v celém systému SZP. V roce 1984 se začínají objevovat první nesmělé pokusy o alespoň dílčí reformy SZP. Byly zavedeny výrobní kvóty pro mléko a bylo přistoupeno ke zmírnění tempa zvyšování intervenčních cen a víceméně zautomatizování celého systému.

Za první krok ke skutečné reformě SZP, lze považovat výsledky zasedání Evropské rady, které se konalo v roce 1988 v Bruselu. Evropská rada rozhodla omezit do té doby uplatňované narůstání produkce ve vybraných komoditách. Dále bylo dohodnuto:

- pružněji využívat intervenční mechanismus. Hlavním smyslem tohoto opatření bylo snižovat plošné účinky dosavadních zásahů, zejména cenových. Zemědělské podniky, jejichž nadprodukce byla zvláště vysoká, nejenže neinkasovaly po překročení stanoveného limitu plnou cenu, ale dokonce se musely spolupodílet na likvidaci těchto přebytků;
- snížit výměru orné půdy o 20% v průběhu pěti let;
- možnost předčasného odchodu do důchodu (již v 55 letech) pro zemědělce, kteří se vzdají své zemědělské aktivity;
- stanovit finanční strop pro výdaje na SZP z rozpočtu Společenství. Tyto výdaje tak po roce 1988 musejí růst pomaleji než je tempo růstu hrubého domácího produktu Unie, a jejich dynamika nesmí překročit 74 % růstu HDP.

Zintenzivnění celého reformního procesu společné zemědělské politiky přinesl rok 1992, kdy byla Radou přijata tzv. **MacSharryho reforma**. Tato reforma se v žádném případě neodkláněla od základních cílů a zásad SZP definovaných ve Smlouvě. Spíše šlo o změnu míry uskutečňování jednotlivých zásad tak, aby došlo k výraznému snížení nákladů na společnou zemědělskou politiku a celý agrární trh Unie se více otevřel vůči třetím zemím. K přijetí těchto opatření došlo pod tlakem stále obtížnější financovatelnosti spontánního vývoje výdajů na tuto politiku. Veškeré úpravy SZP prováděné od té doby se nesou v jejím duchu.

Jádrem reformních opatření byl určitý kompromis mezi ekonomickou nutností snížit cenové dotace a politickou nezbytností udržet přiměřené důchody zemědělců. V zemědělské politice tak byl zahájen postupný přechod od subvencování cen, resp. exportu zemědělských produktů, k posilování systému přímých podpor zemědělským producentům. Reformovaná společná zemědělská politika byla realizována řadou konkrétních opatření:

- snížení intervenčních i prahových cen, čímž se sledovalo snížení výdajů na intervenční nákupy, jakož i snížení variabilních přírážek;
- zavedení kompenzačních plateb uhrazujících nejen omezení výroby, ale také zabezpečujících producentům stabilní příjem, a to v závislosti na velikosti půdy, stavu dobytka atd. Nový systém podpory farmářům byl založen na tom, že dané kompenzace jim budou vypláceny na hektar. Výše kompenzace se v jednotlivých regionech liší v závislosti na průměrné produktivitě v těchto regionech. Konkrétní částka kompenzace jako součin průměrného výnosu regionu a objemem snížení ceny. Obdobné kompenzace se týkají i produkce hovězího masa či mléka;
- omezování objemu výroby, kterým jsou podmíněny některé podpory. Např. podmínkou pro vyplacení kompenzační platby je, že farma sníží o 15 % rozsah využívané půdy. Výjimku tvoří pouze malé farmy (s produkcí obilovin pod 92 tun ročně);
- podpora odchodu zemědělců do předčasného důchodu (starší 55 let), jestliže umožní zvětšování farem (a tím i efektivnější a racionálnější výrobu), tím, že přenechají své hospodářství jinému subjektu. Zemědělec obdrží roční náhrady za každý hektar přenechané půdy, zvláštní penzijní podporu a další kompenzace nezávislé na výměře půdy, které se vzdal;

- podpora alternativního využití zemědělské půdy jako jsou např. zalesňování, rekreace, turistika, zemědělská výroby pro nepotravinářské účely atd.
- 

Hlavním cílem reformy bylo postupnými kroky za využití výše uvedených opatření odstranit rozdíl mezi vnitřní a světovou cenou zemědělské výroby a tím omezit exportní dotace, s čímž je ve velmi úzkém vztahu nutnost snížit ceny a přizpůsobit objemy produkce skutečné poptávce. Pomoc měla být především směřována k farmářům, kteří to nejvíce potřebují, tj. s nízkými příjmy. Nová orientace SZP také sledovala zajištění žádoucí míry osídlenosti v konkrétních regionech a zvýšení či alespoň udržení úrovně ekologie venkovské krajiny. Nelze opomenout ani cíl v podobě zajištění potravinové bezpečnosti Unie či sociální cíl, které i nadále zůstávaly v platnosti a byla jim věnována nemalá pozornost. Důležité se jeví i to, že koncepce reformy nebyla zaměřena na snížení příjmů zemědělců, protože pokles dotací k cenám je ve své podstatě zcela kompenzován. Reforma společné zemědělské politiky se netýkala všech sektorů výroby. Zásadně ovlivnila pěstování obilnin a produkci hovězího masa (právě u těchto sektorů bylo zapotřebí začít s reformou, neboť produkovaly největší přebytky), v menší míře ovlivnila výrobu mléka a másla, tabáku a jehněčího masa. Ostatní oblasti nebyly dotčeny vůbec, nebo pouze okrajově.

Reforma z roku 1992 je považována za první úspěšný reformující krok v pojetí SZP. Intervenční mechanismus se stal pružnějším a došlo také ke stabilizaci výdajů na SZP. I přes dosažené úspěchy ale SZP z dlouhodobého hlediska stabilizována nebyla. Výdaje na SZP byly stále vysoké (v roce 1994 činily 40 mld. ECU). EU tak investovala miliardy ECU na stabilizaci malého, byť důležitého odvětví, místo aby prostředky směřovala do perspektivnějších oblastí, jako je vzdělávání, výzkum, průmyslová politika, rozvoj regionů, financování rozšíření Evropské unie, obrany a bezpečnosti atd. Dalším problémem se stala nemoc šílených krav (BSE), která si vyžádala neočekávané výdaje v řádu několika miliard ECU. Problémy přinášel i intenzivní způsob zemědělského hospodaření, což zatěžovalo životní prostředí (čím více toho zemědělci vyrobili, tím více získali finančních prostředků).

Další reforma byla obsažena v *Agendě 2000*, a to především v důsledku očekávaného rozšíření EU. Bylo zřejmé, že rozšíření o nové členské státy si vyžádá nemalé finanční náklady a problémy dočasného řízení SZP (přičemž právě tato oblast se stala při vyjednávání o vstupu těchto zemí nejsložitější) tak, aby nedošlo k narušení jednoty vnitřního trhu na úkor zemědělců nynějších nebo budoucích členských zemí. Komise v této analýze identifikovala pět základních oblastí, kde bude zapotřebí uskutečnit reformy. Jednou z nich byla i SZP. Komise v textu konstatovala, že ve většině nových členských zemí existovaly před vstupem do EU značné rozdíly v cenách hlavních zemědělských komodit (ve smyslu nižších cen než v Unii). V rostlinné výrobě i přes větší průměrnou výměru farem dle Agendy 2000 neměla přinést integrace nových členských zemí mnoho problémů, avšak v živočišné výrobě integrace dle Komise měla trvat déle, protože šlo o oblast, kde bylo zapotřebí investic a kde se musela provést restrukturalizace a reorganizace řízení. Vzhledem ke slabosti zemědělství a potravinářského průmyslu a vzhledem k předpokládaným cenovým rozdílům počítala Komise u většiny nových členských států s určitou přechodnou dobou. Na druhé straně „nováčkům“ měla být poskytována pomoc na rozvoj zemědělských a potravinářských struktur, aby se země mohly připravit na plnou integraci do společného zemědělského trhu.

Bylo zřejmé, že Unie musí posílit úlohu trhu, což mělo přinést sblížení evropských a světových cen zemědělské produkce, a v konečném důsledku tak zvýšit jejich konkurenceschopnost na světových trzích. Snížením ceny se mělo ušetřit při platbě intervenčních nákupů za intervenční ceny a zároveň by se tak snížila úroveň exportních podpor. Náhradou zemědělcům za pokles intervenčních cen bylo odpovídající zvýšení kompenzačních plateb, přičemž v dalších letech došlo k výraznému nárůstu podílu tohoto nástroje na celkovém zemědělském rozpočtu.



Významným bodem Agendy 2000 bylo zavedení komplexní **politiky rozvoje venkova** (Rural Development Policy), která se tak stala II. pilířem společné zemědělské politiky (I. pilíř představuje samotná zemědělská produkce). Agenda 2000 také obsahovala finanční rámec pro následující sedmileté období let 2000-2006, kdy byly celkové náklady na SZP limitovány okolo úrovně 42 mld. eur ročně.

Hlavní zásady společné zemědělské politiky, tržní politiky a politiky rozvoje venkova stanovila Evropská rada v Göteborgu (15. a 16. června 2001). Podle těchto závěrů musí silná hospodářská výkonnost jít ruku v ruce s udržitelným využíváním přírodních zdrojů a udržitelnou úrovní produkce odpadů při zachování biologické rozmanitosti, uchování ekosystémů a zabránění rozšiřování pouští. S cílem splnit tyto úkoly by společná zemědělská politika a její budoucí vývoj měly v rámci svých cílů přispět k dosažení udržitelného rozvoje, a to zvýšením důrazu na podporu zdravých a kvalitních výrobků a výrobních metod udržitelných z hlediska životního prostředí, včetně ekologické výroby, obnovitelných surovin a ochrany biologické rozmanitosti.

V červenci 2002 Komise EU přijala „**Sdělení ke střednědobému posouzení: Směrem k udržitelnému zemědělství**“, které poskytlo zhodnocení vývoje procesu reformy SZP od roku 1992. Byl přijat závěr, že mnohého bylo dosaženo, tržní bilance se zlepšily a zemědělské příjmy se vyvíjejí příznivě. Byl položen solidní základ pro rozšíření a současná jednání v rámci WTO. V mnoha oblastech přesto zůstávaly rozdíly mezi cíli stanovenými pro SZP a její schopností přinášet výsledky, které společnost očekává, a proto Komise EU navrhla zpracování reformy stávající SZP.

V roce 2003 skončila v Lucemburku jednání Rady ministrů zemědělství členských států EU (za účasti ministrů tehdejších kandidátských zemí), která se týkala **radikální reformy společné zemědělské politiky na příštích deset let**. Jedná se v pořadí již o třetí reformu. Cílem bylo zvýšení konkurenční schopnosti zemědělství, a to jak uvnitř EU, tak i mimo ni, přechod z podpor poskytovaných na výrobek na podpory poskytované producentovi, zaměření na ochranu životního prostředí, jakost a bezpečnost potravin a pohodu zvířat (tzv. animal welfare). Zjednodušeně řečeno, zemědělský producent se má díky těmto reformním krokům stále více orientovat ve svém rozhodování podle signálů trhu a požadavků společnosti (spotřebitelů) a neprodukovat komodity, o něž nemá nikdo zájem nebo jsou na trhu těžko uplatnitelné.

Reforma zahrnovala dvě oblasti - horizontální oblast a tržní opatření. Horizontální oblast představuje tato opatření:

- **Odstranění vazby na produkci** (decoupling) - odstranění vazby podpor na zemědělskou produkci zavedením jednotné platby na farmu, což v praxi znamená, že zemědělský výrobce získává jednu platbu namísto několika plateb.
- **Respektování standardů na úrovni farmy** (cross – compliance) – základem jsou definované zákonné požadavky na hospodaření (veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin, životní prostředí, řádné zacházení se zvířaty) a dobré zemědělské a ekologické podmínky.
- **Modulace** – jedná se o přesun přímých podpor zemědělcům na rozvoj venkova.
- **Finanční disciplína** (degresivita) – degresivita měla být uplatňována u farem s platbami nad 5 000 EUR. Farmy s platbami do 5 000 EUR byly z tohoto opatření vyjmuty.
- **Rozvoj venkova** – podpora těchto oblastí: kvalita potravin, welfare, nové technologie pro zpracování potravin. Dále budou podporováni mladí farmáři, malí zpracovatelé, programy kvality potravin, skupiny producentů (do 70 % nákladů). Rovněž budou poskytovány podpory pro zavedení standardů na farmách a účasti na tzv. poradenském systému.

- **Poradenský systém** (audit farem) – smyslem zavedení zemědělského poradenského systému je pomáhat zemědělským producentům při aplikaci standardů v agroenvironmentální oblasti, v oblasti kvality a bezpečnosti potravin a pohody zvířat (cross - compliance)..

Uvedené závěry byly potvrzeny v závěrech Lisabonské strategie Evropskou radou v Soluni (20. a 21. června 2003). Reformovaná společná zemědělská politika a rozvoj venkova se tak měly stát v následujících letech klíčovým příspěvkem ke konkurenceschopnosti a udržitelnému rozvoji.

Nové pojetí společné zemědělské politiky se vyznačuje sice poněkud jinou orientací, nicméně její protekcionistický charakter s cílem zajistit potravinovou bezpečnost Evropské unie a naplňování její sociální funkce však zůstává i nadále zachována. To se mimo jiné projevuje i ve snaze uzavírat agrární a potravinové trhy Unie vůči importérům ať už z amerického kontinentu, či zemí rozvojových.

Podpory poskytované do oblasti zemědělství a venkova byly rozděleny do několika zdrojů, což v některých případech způsobovalo nepřehlednost a z toho plynoucí nedorozumění. Proto Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky znamenalo zásadní změnu ve financování, kdy na základě tohoto nařízení byly zřízeny tyto fondy:

- **Evropský zemědělský záruční fond** (European Agricultural Guarantee Fund – EAGF)
- **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova** (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD)

Poslední změny přinesl tzv. Health check, neboli prohlídka zdravotního stavu SZP v roce 2008. Prostřednictvím balíčku čtyř legislativních dokumentů byly schváleny dílčí úpravy a drobnější zásahy do některých mechanismů SZP (přímé platby a systém modulace; oddělení podpor od produkce, změny v odvětví společného trhu s mlékem a mléčnými výrobky včetně postupného odstraňování tzv. mléčných kvót; nové priority v oblasti rozvoje venkova).

V některých obdobích dosahovaly výdaje na SZP až k téměř 70 % evropského rozpočtu. Ve finanční perspektivě pro léta 2007 až 2013 bylo na SZP určeno 43 % z celkového rozpočtu EU, což představuje přibližně 55 miliard EUR ročně a 0,5 % HDP EU. Zhruba 80 % výdajů jde do prvního a 20 % do druhého pilíře SZP. Oblast zemědělství byla v tomto období ve finanční perspektivě zahrnuta v druhé kapitole jako „Ochrana a konzervace přírodních zdrojů“.

V návaznosti na Sdělení EK k budoucí podobě SZP po roce 2013, tj. ve finančním období let 2014 až 2020, vydané v listopadu 2010 a balíček návrhů k podobě příštího víceletého finančního rámce z června 2011, představila EK dne 12. 10. 2011 legislativní balíček k budoucímu směřování SZP zahrnující návrhy týkající se přímých plateb, společné organizace trhů, rozvoje venkova a horizontálních otázek.

Stávající reformní návrhy vycházejí ze Sdělení EK o budoucnosti SZP, jehož cílem bylo reagovat na budoucí výzvy pro zemědělství a venkovské oblasti a vytyčit cíle stanovené pro SZP, kterými jsou zejména životaschopná produkce potravin; udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu a vyvážený územní rozvoj.

Konečná podoba společné zemědělské politiky však byla dosažena až po téměř třiceti tzv. trialozech (jednání mezi Evropskou komisí, Radou a Evropským parlamentem) a hlavní body změn, které jsou příznačné pro současnou společnou zemědělskou politiku, se dají shrnout do několika bodů:

- **Nové pojetí přímých plateb** – farmáři obdrží i nadále přímé platby v podobě tzv. základní přímé platby. Dále mohou farmáři získat dodatečné platby za níže uvedené činnosti.

- **Greening** – jedná se o platbu za zemědělské postupy příznivé pro životní prostředí (např. farmáři udržující trvale zeleň, farmáři uplatňující ekologicky šetrné zemědělství či farmy s diverzifikovanou strukturou plodin). Na tuto platbu bude vyčleněno 30 % z celkové částky národních stropů.
- **Mladí farmáři** – cílem je poskytnout určité množství alokace v rámci I. pilíře pro mladé zemědělce do 40 let, který je v současnosti z celkového množství farmářů pouze 15 %, a přilákat je tak k činnosti v zemědělství.
- **Malí farmáři** – specifická a zjednodušená podpora pro malé farmáře by jim měla usnadnit jejich přístup k přímým platbám zejména z pohledu administrativní náročnosti.
- **Aktivní farmáři** - přímé platby se neposkytnou fyzickým či právnickým osobám, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném k pastvě nebo k pěstování plodin a které na uvedených plochách nevykonávají minimální činnost vymezenou členským státem. Přímé platby se také nově neposkytnou fyzickým či právnickým osobám, které provozují letiště, železniční služby, vodárny, služby v oblasti nemovitostí, stálé sportovní a rekreační areály. Členský stát může tento seznam rozšířit.
- **Degresivita a zastropování** (tzv. capping) - členský stát uplatní snížení přímých plateb (degresivitu) ve výši min. 5 % pro část podpory přesahující 150 tis. EUR u žadatele. Pokud se členský stát rozhodne poskytnout zemědělcům přerozdělovací (redistributivní) platbu ve výši více než 5 % ročního vnitrostátního stropu, může se rozhodnout, že degresivitu nepoužije. Zastropování (capping) přímých plateb bude dobrovolné.

## 12 POLITIKA HOSPODÁŘSKÉ, ÚZEMNÍ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI

Ve většině členských zemí EU existují mezi jednotlivými částmi (regiony) poměrně značné rozdílnosti, které jsou dány jednak historickými či přírodními faktory, jednak např. technologickým pokrokem. Fakt, že v dané zemi existují rozvinuté regiony na straně jedné a zaostalé regiony na straně druhé, s sebou nese celou řadu ekonomických, sociálních a v neposlední řadě i ekonomických problémů. Proto se jednotlivé vlády členských zemí EU snaží tyto rozdílnosti (disparity) v čase snižovat. Obecně pak hovoříme o tzv. strukturální politice, jakožto komplexu nejrůznějších hospodářských politik, jejíž nejdůležitější složkou je politika regionální, obsahuje ale také politiky sociální či zaměstnanosti, dále zemědělskou politiku (zejména rozvoj venkova), průmyslovou politiku či politiku podpory vědy a výzkumu. Strukturální politiku EU jako takovou však nikde v zakládacích smlouvách nenajdeme. V evropském kontextu se setkáváme spíše s pojmem politika soudržnosti, jež je orientována na soudržnost (kohezi) v oblasti hospodářské, územní a sociální. Mimoto je určitá část strukturální politiky obsažena i v dalších politikách Unie, jako je např. společná zemědělská politika, resp. v jejím druhém pilíři - rozvoji venkova, či politika na podporu výzkumu a vědeckotechnického rozvoje. Jednotlivé politiky se navíc v určitých oblastech prolínají a je velmi složité určit přesný okruh opatření, které jsou výlučně součástí strukturální politiky, resp. politiky soudržnosti.

Politika hospodářské, územní a sociální soudržnosti je v rámci Evropské unie zajištěna celou řadou právních aktů. Opatření, vztahující se k různým aspektům realizace politiky soudržnosti, jsou po legislativní stránce zakotvena v nařízeních Rady. Nařízení, jak již bylo vymezeno v části Právo Evropské unie, představuje závazný legislativní akt normativní povahy, obecně závazný jak na úrovni Unie, tak na úrovni jednotlivých členských států, který zavazuje jak tyto státy, tak i jejich vnitrostátní subjekty práva.

### 12.1 VÝVOJ POLITIKY SOUDRŽNOSTI EU

Samotné formování realizace politiky soudržnosti EU pak můžeme rozdělit do několik etap s charakteristickými rysy:

**Období let 1958 až 1973** považujeme za období, ve kterém nebylo této politice věnováno příliš prostoru, ačkoli již při zakládání Evropského hospodářského společenství v roce 1957 si členské země uvědomovaly, že diference v ekonomické a sociální úrovni jednotlivých regionů jsou nežádoucí. V Římské smlouvě se tak pouze hovořilo o tom, že je nezbytné zajištění posílení jednoty ekonomik členských zemí a zajištění jejich harmonického vývoje zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými oblastmi a odstranění zaostávání oblastí s horšími podmínkami. Paleta nástrojů se však odlišovala od těch, které známe v současnosti, diametrálně. Důvodem byl fakt, že šestice zakládajících států EHS dosahovala na konci 50.let podobné ekonomické úrovně a rozdíly mezi regiony v jednotlivých členských státech (snad s výjimkou Itálie a Francie) nebyly tak markantní, jak tomu nastalo v pozdějších letech. Navíc se vycházelo z celé řady předpokladů jako např. to, že hospodářským růstem národních ekonomik se vyřeší regionální problémy, přičemž se současně díky integraci trhu zostří konkurence, jež pak způsobí problémy zvláště v regionech s významnou koncentrací starých průmyslových odvětví, a proto jim bude třeba poskytnout zvláštní pomoc. Podstatou první koncepce politiky soudržnosti byla tedy více méně kompenzace některých negativních dopadů (zejména těch sociálních) vytvoření Společenství. Politika soudržnosti, pokud se vůbec dá o ní v této době hovořit, se tedy vyskytovala ve značně okleštěné podobě, kdy Evropská investiční banka zajišťovala výhodné půjčky slabším regionům a určité strukturální

či regionální dopady měla rovněž společná zemědělská politika realizovaná od roku 1962. Jako prioritní cíl i nadále existoval závazek vytvoření celní unie.

**Období let 1974 až 1985** je spojováno s růstem významu této politiky. To bylo dáno jednak prvním rozšířením v roce 1973 o Dánsko, Irsko a Velkou Británii. V důsledku tohoto rozšíření došlo také ke zvýraznění diference nejen mezi členskými zeměmi, ale zejména mezi jednotlivými regiony. Dalším faktorem, jenž měl zásadní vliv na prohlubování regionálních nerovnováh, byla i složitá ekonomická situace v průběhu celých 70. let, která se začala projevovat výrazněji v tzv. problémových regionech s převahou odvětví ztrácející svoji konkurenceschopnost (typickým příkladem je např. textilní či uhelný průmysl). To mělo za následek nárůst míry nezaměstnanosti a s tím spojené sociální problémy v postižených regionech. Mimoto se začaly prohlubovat rozdíly nejen mezi regiony v rámci dané země, ale i mezi jednotlivými zeměmi. Proto v roce 1973 předložila Komise Radě tzv. *Thomsonovu zprávu*, která identifikovala kromě důvodů existence regionální politiky a směrnic zahrnujících opatření vedoucích ke zmírnění regionálních disparit i úzké propojení mezi realizací Hospodářské a měnové unie a strukturálními a regionálními nerovnováhy, které mohly ovlivnit samotnou realizaci HMU. Existovaly obavy ve smyslu toho, že by po zavedení jednotné měny mohlo dojít k prohloubení stávajících nerovnováh. Ve zprávě jsou navíc identifikovány příčiny a charakter regionálních disparit – jednalo se především o oblasti s převahou zemědělského sektoru, kde výrazně klesla zaměstnanost. Dále byly do problémových oblastí zahrnuty v této zprávě i oblasti, ve kterých došlo ke strukturálním průmyslovým změnám a které byly postiženy strukturální nezaměstnaností. Jako důsledek těchto negativních procesů byla označena extrémně vysoká vnější migrace. V roce 1975 byl založen Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF), čímž dochází i k faktickému nastartování politiky soudržnosti, resp. její regionální dimenze. ERDF se stal základní vnitřní institucí Společenství pro realizaci regionální politiky a nástrojem na snižování výrazných regionálních diferencí ve Společenství. Fond v prvních letech své existence disponoval se značně omezeným objemem finančních prostředků a rozdělování prostředků z tohoto nástroje mezi členské země probíhalo prostřednictvím fixních kvót, což z ERDF v podstatě učinilo zdroj finančních prostředků pro tvorbu vlastních politik členských zemí. Pomoc z rozpočtu byla přidělována na základě projektů, které členské státy předkládaly Evropské komisi, v podstatě automaticky. Pro praktickou realizaci strukturální a regionální politiky bylo přijato Schéma regionálních rozvojových programů.

**Období let 1986 až 1992** je obdobím, kdy politika soudržnosti nabývá i nadále na svém významu, což je dáno i tím, že v roce 1986 se Společenství rozšiřuje o další státy s relativně nižší ekonomickou úrovní, a to Španělsko a Portugalsko. V této etapě se objevuje i nový prvek v podobě střednědobého plánování regionálních programů, který je v pozdější době využit při reformě politiky soudržnosti, jež byla uskutečněna v roce 1988 po schválení Jednotného evropského aktu (1986). Doslova se v něm uvádí, že „*Společenství rozvíjí a uskutečňuje aktivity vedoucí k podpoře celkového harmonického vývoje a k posilování své hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství se zaměřuje zvláště na zmenšování nerovnoměrností mezi různými regiony a soustřeďuje se na zaostalé regiony, jimž se dostává nejmenší podpory.*” Od reformy strukturálních fondů v roce 1989 vyhlásila EU princip tzv. soudržnosti – snižování disparit v ekonomickém výstupu a příležitostí mezi regiony EU – za jednu ze svých hlavních politik. Přestože nové pojetí politiky soudržnosti uplatňované ve Společenství bezesporu zaznamenalo celou řadu pozitivních výsledků spočívajících především ve snížení regionálních rozdílů, objevila se v souvislosti se vstupem Španělska a Portugalska, které se staly velkými příjemci pomoci, potřeba hledat efektivnější způsoby realizace integračních cílů v této oblasti. Pod palbou kritiky se ocitla zejména nízká míra koordinace regionální politiky se zemědělskou a sociální politikou ve sféře finanční i koncepční. Proto bylo v roce 1988 orgány Společenství rozhodnuto o integraci regionální

politiky s částí sociální a zemědělské politiky do tzv. politiky soudržnosti. Nově se vytvořil systém cílů (v tomto období jich existovalo celkem pět), které vymezovaly regiony dle problémů, které měly být pomocí finanční pomoci ze strany Společenství řešeny. Byl zároveň zvýšen i objem finančních prostředků určených k provádění této politiky, což odráželo obavy, že zavádění společného vnitřního trhu může vyvolat růst regionálních nerovností v případě, že nebudou realizována účinná opatření ve prospěch určitých regionů. Zároveň došlo ke zvýšení souhrnné částky určené na politiku soudržnosti, a to na 14 mld. ECU ročně, což v tomto období činilo přibližně 20% výdajů z rozpočtu EU. Současně byla zavedena standardizovaná pravidla pro čerpání pomoci. Mezi nejzaostalejší regiony, kam logicky mířila i největší suma finančních prostředků, spadaly zejména regiony v Portugalsku, Španělsku, jižní Itálii, Řecku a Irsku. Zcela specifickým případem byly regiony bývalého NDR, které měly dvojí přísun pomoci: jednak ze strukturálních fondů, jednak v rámci finančních transferů ze západní části Německa.

**Období let 1993 až 1999** se vyznačuje konsolidací v dosavadním pojetí politiky soudržnosti. Poněvadž se výše uvedené cíle politiky soudržnosti, které byly vymezeny v předcházejícím období, osvědčily, zůstaly v platnosti i v tomto období s jedinou změnou. Touto změnou byla formulace šestého cíle zaměřujícího se na pomoc odlehlým regionům, jenž byl zaveden v souvislosti s rozšířením o dvě skandinávské země (Finsko a Švédsko) a Rakousko v roce 1995. Zároveň dochází ke zjednodušení procedur při získávání finančních prostředků, dále k vytvoření Kohezního fondu (viz dále) a k navýšení prostředků plynoucích na politiku soudržnosti, což v tomto období představovalo přibližně 30% všech výdajů z rozpočtu. Mezi hlavní příjemce pomoci patřily i nadále nejzaostalejší regiony v bývalé NDR, Řecku, Španělsku, Portugalsku, Irsku a jižní Itálii. Maastrichtskou smlouvou byl také zřízen v roce 1994 poradní orgán, tzv. **Výbor regionů**, který má za úkol, projednáváním opatření směřujících k podpoře zaostávajících regionů ze strukturálních fondů, posilovat ekonomickou a sociální soudržnost Unie. Výbor regionů je složen ze zástupců místních a regionálních samosprávních orgánů členských zemí, což ve své podstatě souvisí s jeho posláním vyslyšet regionální a místní názory na záležitosti, jež se právě této úrovně státní správy dotýkají. Výbor regionů vykonává poradní funkci při rozhodování orgánů Evropské unie, tj. zejména Rady a Evropského parlamentu.

**Období let 2000 až 2006** je důležitým obdobím i pro Českou republiku, jež se v roce 2004 stala z jedné členských zemí Evropské unie. Politika soudržnosti byla v průběhu devadesátých let kritizována zejména kvůli svému širokému záběru a plošnosti podpor. Mnohdy docházelo k překryvu realizovaných programů, což vedlo k neefektivnímu využívání finančních prostředků určených na provádění strukturální politiky. Na jaře 1997, kdy se konalo mimořádné zasedání Evropské rady v Berlíně, byl schválen materiál s titulem Agenda 2000, popisující výhled pro EU v prvních letech příštího století. V dokumentu se mimo jiné hovoří i o ekonomické a sociální kohezi a o strukturálních fondech, jsou zde uvedeny hlavní kroky reformy politiky soudržnosti, a to i v kontextu budoucího rozšíření. S přijetím nových členských států ze střední a východní Evropy se politika soudržnosti stala dokonce největší podporovanou částí rozpočtu EU. Fondy, které jsou pro ni k dispozici, se od 80. let zdvojnásobily a překročily hodnotu, která byla dosud věnována společné zemědělské politice. Zásadní změnou, která byla na základě tohoto dokumentu provedena, je redukce výše zmiňovaných šesti cílů na tři, a to dva regionální programy a jeden horizontální program pro lidské zdroje.

**Období let 2007 až 2013** je charakteristické tím, že se jedná o dosud největší soustředění zdrojů pro nejchudší členské státy a regiony, zapojení všech regionů a přesun priorit tak, aby byl podpořen růst, pracovní místa a inovace, to jsou v jádru největší změny politiky soudržnosti EU v současném období. Proto mu věnujeme v rámci této podkapitoly největší prostor.

### 12.1.1 OBDOBÍ LET 2007 AŽ 2013

Dne 14. července 2004 schválila Evropská komise své legislativní návrhy na další zásadní reformu politiky soudržnosti. Tato reforma měla strukturální akce učinit:

- více soustředěné na strategické orientace EU (závazky z Lisabonu a Göteborgu týkající se konkurenceschopné a trvalé „znalostní ekonomiky“, evropská strategie zaměstnanosti),
- více zaměřené na nejméně rozvinuté regiony s předvídaním vývoje ve zbývající části Unie,
- více decentralizované a realizované způsobem, který bude jednodušší, transparentnější a efektivnější.

Reforma měla velký rozsah, neboť zamýšlela úplnou změnu obrazu evropské solidarity v rozšířené Unii a v kontextu ekonomické globalizace a rozmachu znalostní ekonomiky. Strategie a zdroje politiky soudržnosti byly reorganizovány kolem tří nových prioritních cílů strukturálních akcí:

Cíl „**Konvergence**“ - tento cíl je blízký předchozímu Cíli 1 a je určen k urychlení hospodářské konvergence nejméně rozvinutých regionů na úrovni NUTS II (viz dále): zlepšení podmínek pro růst zaměstnanosti díky investicím do materiálních a lidských zdrojů; inovace a společnost založená na znalostech; schopnost přizpůsobit se ekonomickým a společenským změnám; ochrana životního prostředí; efektivita administrativy. Finanční prostředky v rámci tohoto cíle jsou určeny regionům, jejichž HDP na obyvatele je pod úrovní 75% průměru EU a v podstatě se tak týká všech nových členských zemí. Počítá se i se specifickou podporou těm regionům, které před rozšířením spadaly pod původní Cíl 1 a vlivem statistického efektu rozšíření se dostaly nad tuto kvótu. Tento cíl pokrývá i regiony, jejichž HND nedosáhne 90% průměru EU. Finanční pomoc takovýmto regionům bude plynout prostřednictvím Kohezního fondu. Počet regionů v rámci cíle Konvergence se snížil o několik regionů v původních členských státech, zejména pak ve Španělsku. V tomto smyslu je nutné připomenout, že rozšíření Unie z 15 na 27, vesměs o státy s nízkou úrovní HDP/ob., znamenalo snížení průměrného HDP/ob. Některé regiony z původních členských států by tak posunuly mimo pomoc z cíle Konvergence, na kterou by jinak, při počtu členských zemí 15, měly nárok. Proto vzniknul systém *phasing out*, který garantuje těmto regionům do roku 2013 pomoc (celkem 16 regionů, jedná se např. o region Burgenland v Rakousku, Algarve v Portugalsku či Región de Murcia ve Španělsku).

Cíl „**Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost**“ – v jeho rámci je pro zbytek Unie praktikován dvojí přístup. Na jedné straně posílit konkurenceschopnost a atraktivitu regionů a předvídat hospodářské a společenské změny a podporovat inovaci, společnost založenou na znalostech, podnikavost, ochranu životního prostředí a prevenci rizik. A jednak prostřednictvím národních programů nebo vhodné územní úrovně financované z ESF podporovat na základě Evropské strategie zaměstnanosti přizpůsobivost pracovníků a podniků a rozvoj trhů práce zaměřených na sociální začlenění. Tento cíl bude hrát klíčovou roli při snaze zabránit novým nerovnováhám objevujícím se v neúspěchu regionů, které by jinak trpěly následky nepříznivých sociálně ekonomických faktorů a neměly by dostatek prostředků na státní podporu. Tento cíl mohou využívat všechny regiony (NUTS I či NUTS II), které se nekvalifikují pro poskytování pomoci v rámci cíle Konvergence. Mimoto byl vytvořen i systém *phasing in*, jeho podstatou je to, že se týká těch regionů NUTS II, které dříve čerpaly pomoc z předchozího Cíle 1, ale jejichž HDP/ob. překročil 75% průměru EU-15 (celkem 14 regionů, např. region Sardegnia v Itálii či Sterea Ellada v Řecku). Tyto regiony měly nárok na vyšší finanční prostředky v rámci tohoto cíle, a to až do roku 2010.

Cíl „**Evropská územní spolupráce**“ je zaměřen na zintenzívnění spolupráce na třech úrovních: přeshraniční spolupráce prostřednictvím společných programů; spolupráce na

úrovni nadnárodních oblastí; sítě pro spolupráci a výměnu zkušeností v celé Unii. Cíl tak podporuje vyvážený, harmonický a trvale udržitelný rozvoj evropského území. Přeshraniční spolupráce pokrývá regiony (o statistické velikosti NUTS III), které se nacházejí podél vnitřních kontinentálních hranic a některých vnějších kontinentálních hranic, jakož i regiony nacházející se podél námořních hranic, a které jsou od sebe vzdáleny nejvýše 150 kilometrů.

I v tomto období došlo k navýšení finančních prostředků až na 50 mld. euro ročně, což činí přibližně 36% veškerých výdajů z rozpočtu EU. Navíc dochází k vyjmutí politiky rozvoje venkova a rybolovné politiky z politiky soudržnosti (včetně finančních nástrojů) a zařazení do společné zemědělské politiky, resp. rybářské politiky. Oproti minulým obdobím mohou získat pomoc ze strukturálních fondů všechny regiony.

Cíle „Konvergence“ se týkají 84 regionů v 17 členských státech a 170 milionů obyvatel a – na základě principu postupného vyřazování – dalších 16 regionů s 16,4 miliony obyvatel a s HDP pouze lehce nad prahovou úrovní v důsledku statistického vlivu rozšíření. Celková částka pro cíle sbližování je 282,8 miliardy eur, což představuje 81,5 % z celkového objemu. Z toho je 199,3 miliardy eur pro regiony v programu sbližování, 13,9 miliardy eur pro regiony postupně vyřazované a 69,6 miliardy pro Fond soudržnosti, který je pro 15 členských států.

Celkem 168 regionů v 19 členských státech, které představují 314 milionů obyvatel, připadá v úvahu pro cíle programu „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“. 13 z těchto regionů s 19 miliony obyvatel jsou tak zvanými oblastmi postupného přiřazování a jsou jim přidělovány speciální finanční objemy vzhledem k jejich dřívějšímu statutu regionů pro Cíl 1. Pro tento cíl je dostupných 54,9 miliardy eur, což je těsně pod 16 % z celkového vyčleněného objemu. Pro regiony postupného přiřazování je 11,4 miliardy eur.

Co se týče cíle „Evropská územní spolupráce“, v přeshraničních oblastech žije 181,7 milionů obyvatel (37,5 % z celkového počtu obyvatel EU) a všech ostatních regionů EU a jejich obyvatel se týká přinejmenším jedna z existujících 13 nadnárodních oblastí spolupráce. 8,7 miliardy eur (2,5 % z celku), dostupných pro tento cíl je rozděleno následovně: 6,44 miliardy eur pro přeshraniční, 1,83 miliardy eur pro nadnárodní a 445 milionů eur pro meziregionální spolupráci a sítě. Jako součást tohoto cíle zahájila Komise iniciativu „Regiony pro hospodářskou změnu“ pro podporu sítí pro vzorovou spolupráci pro udržitelný rozvoj regionů a měst.

Největší zjednodušení pro současné období se týká zavedení dvou programových kroků místo tří. Plánování vychází ze „Směrnice Společenství pro soudržnost“ a je prováděno na národní úrovni prostřednictvím Národních strategických referenčních rámců a implementace je ponechána na operačních programech. Jak nařízení, tak směrnice vyžadují, aby v nové generaci programů byla jistá část zdrojů „rezervována“ pro klíčové investice spojené s obnovenou strategií pro růst a pracovní místa.

Zatím v poslední revizi základacích smluv, Lisabonské smlouvě, je při formulování cílů EU explicitně uvedeno, že Unie „podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy“. Dále je ve Smlouvě o fungování Evropské unie v článku 4 zakotveno, že hospodářská, sociální a územní soudržnost patří mezi tzv. sdílené pravomoci Unie a členských států. Přitom této oblasti je ve smlouvě věnována celá Hlava XVIII, články 174-178. Politika soudržnosti tak zaujímá významné postavení v rámci celkové hospodářské politiky Unie. Co se týče výše finančních prostředků, které jsou vynakládány na realizaci této politiky, dlouhodobě se řadí na druhé místo hned za společnou zemědělskou politiku.

### **12.1.2 SOUČASNÉ PROGRAMOVÉ OBDOBÍ LET 2014 AŽ 2020**

V tomto novém programovém období dochází hned k několika změnám. V první řadě lze zmínit koncentraci cílů a zaměření na strategické potřeby. Toho se má dosáhnout užším vymezením strategie a snížením počtu podporovaných aktivit. Podporované aktivity se budou soustřeďovat především na podporu realizace aktuální strategie Evropa 2020, jejímž cílem je



dosažení udržitelného růstu založeného na znalostech a podporujícího sociální začlenění. Podpora se zaměří na odvětví jako: výzkum a vývoj, inovace, vzdělávání, infrastruktura, digitální agenda, životní prostředí a energetická účinnost, podpora zaměstnanosti a malých a středních podniků.

V novém programovém období se také zavádějí tzv. předběžné podmínky. Ty mají vytvořit podmínky a předpoklady nezbytné pro lepší investování a efektivitu vynaložených zdrojů EU. Příkladem jsou různé sektorové strategie či reformy systému, jako např. nový služební zákon pro veřejnou správu, novelizace zákona o veřejných zakázkách, Národní strategie inteligentní specializace v oblasti výzkumu a inovací, implementace směrnice EIA v oblasti životního prostředí apod. Nejenže na jejich splnění závisí možnost využívat prostředky ESI fondů, ale jsou i významnými faktory zvýšení efektivity využívání evropských prostředků. Kvalita veřejných institucí nebo investičního prostředí je nezbytným předpokladem pro dosahování stanovených cílů.

V prosinci roku 2013 bylo Evropským parlamentem a Radou přijato nařízení o společných ustanoveních o Evropských strukturálních a investičních fondech (ESIF), jež kromě pravidel pro čerpání finančních prostředků stanovuje také 11 tematických cílů, které jsou všemi evropskými fondy podporovány.

Tematické cíle odrážejí strategii Evropské Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění stejně tak jako cíle hospodářské, sociální a územní soudržnosti na období 2014-2020. Všechny tematické cíle se rovněž promítají do konkrétních priorit Evropských strukturálních a investičních fondů, které jsou stanoveny v pravidlech pro daný fond:

- posílení výzkumu, technologického rozvoje a inovací;
- zlepšení přístupu, využití a kvality informačních a komunikačních technologií;
- zvýšení konkurenceschopnosti malých a středních podniků, odvětví zemědělství (v případě EZFRV) a odvětví rybářství a akvakultury (v případě ENRF);
- podpora přechodu na nízkouhlíkové hospodářství ve všech odvětvích
- podpora přizpůsobení se změně klimatu, předcházení rizikům a řízení rizik;
- zachování a ochrana životního prostředí a podpora účinného využívání zdrojů;
- podpora udržitelné dopravy a odstraňování překážek v klíčových síťových infrastrukturách;
- podpora udržitelné zaměstnanosti, kvalitních pracovních míst a mobility pracovních sil;
- podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci;
- investice do vzdělávání, odborné přípravy a odborného výcviku k získávání dovedností a do celoživotního učení;
- posilování institucionální kapacity veřejných orgánů a zúčastněných stran a přispívání k účinné veřejné správě

Jak již bylo uvedeno výše, cíle politiky soudržnosti budou dosahovány pomocí tzv. Evropských strukturálních a investičních fondů, mezi které patří:

- **Evropský fond pro regionální rozvoj** (EFRR) bude soustředěn zejména na podporu produktivních investic převážně pro malé a střední podniky, budování infrastruktur pro základní služby občanům a podnikatelům, investice do výzkumu a vývoje, do zajištění vnitřního potenciálu regionů a pro vytváření sítí, spolupráce a výměnu zkušeností;
- **Evropský sociální fond** (ESF) bude podporovat vysokou úroveň zaměstnanosti a kvalitních zaměstnání, mobilitu pracovních sil, povzbudit k vyšší úrovni vzdělávání a

výcviku, podporovat rovnost pohlaví, rovné příležitosti a nediskriminaci a podpořit sociální začleňování a boj s chudobou;

- **Fond soudržnosti** (FS) bude zacílen na investice do infrastruktury v oblastech životního prostředí, dopravní infrastruktury evropského významu a efektivního využívání energie;
- **Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova** (EZFRV) bude podporovat konkurenceschopnost zemědělství, udržitelné nakládání s přírodními zdroji a vyvážený rozvoj venkovských území;
- **Evropský námořní a rybářský fond** (ENRF) se bude zaměřovat na podporu akvakultury, která bude konkurenceschopná, životaschopná a sociálně i environmentálně udržitelná, a podpoří rozvoj území.

Pokud se podíváme na konkrétní cíle politiky soudržnosti na toto programové období, zjistíme, že oproti předchozímu období došlo k další redukci cílů:

- **Cíl 1 Investice pro růst a zaměstnanost** – tento cíl je podporován strukturálními fondy (ESF a EFRR). Tento cíl je určen regionům na úrovni NUTS 2 a dle jejich rozvinutosti se jedná o tři kategorie regionů: (i) méně rozvinuté regiony s HDP na obyv. menším než 75 % průměru EU-27; (ii) přechodové regiony s HDP mezi 75 % a 90 % průměru EU a (iii) rozvinutější regiony s HDP vyšším než 90 % průměru EU. Navíc jsou v rámci tohoto cíle podporovány z Kohezního fondu ty státy, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je nižší než 90 % průměru Unie.
- **Cíl 2 Evropská územní spolupráce** - představuje rámec pro výměnu zkušeností mezi národními, regionálními a místními aktéry z různých členských zemí i pro spojené jednání k nalezení obecných řešení společných problémů. Tento cíl obsahuje celkem tři možné typy spolupráce: (i) *přeshraniční spolupráce* – jedná se o nejdůležitější spolupráci, na kterou plyne přibližně tři čtvrtiny finančních prostředků určených pro tento cíl, mezi hlavní aktivity by měly patřit řešení společných problémů určených společně v pohraničních regionech, kterými jsou např. špatná dostupnost, zejména v souvislosti s připojením k sítím informačních a komunikačních technologií a také s dopravní infrastrukturou, upadající místní průmyslová odvětví, nevhodné podnikatelské prostředí, nedostatek sítí mezi místními a regionálními správami, znečištění životního prostředí apod. (ii) *nadnárodní spolupráce* by měla být zaměřena na posílení spolupráce prostřednictvím opatření přispívajících k integrovanému územnímu rozvoji v souvislosti s prioritami politiky soudržnosti Unie a měla by rovněž zahrnovat námořní přeshraniční spolupráci, na kterou se nevztahují programy přeshraniční spolupráce a (iii) *meziregionální spolupráce*, jejímž cílem by mělo být posílení účinnosti politiky soudržnosti díky podpoře výměny zkušeností mezi regiony, pokud jde o tematické cíle a rozvoj měst, včetně vazeb mezi městem a venkovem, za účelem lepšího provádění programů a opatření v oblasti územní spolupráce a také podpory analýzy trendů rozvoje v oblasti územní soudržnosti prostřednictvím studií, sběru údajů a dalších opatření.

Celkový navrhovaný rozpočet pro období 2014-2020 je 376 miliard EUR, včetně financování nového nástroje pro propojení Evropy, který se bude zabývat přeshraničními projekty v oblasti energetiky, dopravy a informačních technologií.

## 12.2 PRINCIPY POLITIKY SOUDRŽNOSTI

Strukturální politika a v podstatě i využívání jednotlivých strukturálních fondů vychází z několika základních principů, které byly zavedeny reformou z roku 1988:

**Koncentrace**, která předpokládá koncentraci úsilí do oblastí, kde se očekává nejvyšší zhodnocení. Jde o to, aby finanční prostředky fondů byly využívány pouze k realizaci předem stanovených cílů co nejúčelněji na projekty přinášející maximální efekt pro postižený region a nebyly zbytečně rozměňovány na řadu drobnějších a méně významných akcí.

**Adicionalita** (doplňkovost), která má zajistit, aby financování ze strukturálních fondů Společenství nebylo využito jako náhrada národních strukturálních subvencí. Tento princip tedy stanovuje, že prostředky z fondů Unie pouze doplňují výdaje členských států, přičemž státní výdaje musí v případě poskytnutí podpory zůstat alespoň na stejné úrovni jako předtím (např. nelze snížit ve státním rozpočtu výdaje na dopravní infrastrukturu v důsledku podpory tohoto okruhu investic z EU). Evropská unie přispěje na každý projekt pouze za předpokladu, bude-li zajištěno financování projektu z domácích zdrojů. Členské státy musí přitom poskytnout finanční informace potřebné k ověření doplňkovosti při vytváření plánů a pak pravidelně během poskytování pomoci.

**Partnerství**, jehož uplatnění hraje při výběru projektů rozhodující roli. Daný princip předpokládá úzkou spolupráci jednak mezi Evropskou komisí a odpovídajícími orgány na národní, regionální a místní úrovni určenými každým členským státem, jednak také mezi subjekty, jež se na čerpání finančních prostředků podílejí, a to ve všech etapách přípravy a realizace podpůrných programů.

**Programování** je dalším z důležitých operačních principů strukturálních fondů. Klade důraz na komplexní přístup k řešení problémových regionů. Dotační politika, tedy již není plošná, tak jako tomu bylo do přijetí těchto principů, ale je soustředěna do přijatých programů dle priorit, cílů, geografického vymezení apod. Prostředky fondů jsou alokovány na základě víceletých a víceoborových programů předkládaných Evropské komisi vládou členské země, nikoliv na základě jednotlivých projektů. Na realizaci konkrétního programu se v souladu s principem koncentrace podle potřeby podílí všechny strukturální fondy. Prvé programovací období proběhlo v letech 1989-93, druhé bylo určeno na léta 1994-99. V roce 2000 začalo třetí programovací období, které bylo ukončeno v roce 2006. V současné době probíhá programovací období let 2007 až 2013. Období jsou stanovována tak, aby se odpovídala finančním plánům Unie.

**Monitorování** a vyhodnocování zahrnuje průběžné sledování a vyhodnocování prováděných opatření a celkové efektivnosti vynakládaných finančních prostředků. Před schválením projektu je vyžadováno podrobné hodnocení jeho dopadů, pak následuje průběžné monitorování realizace projektu a nakonec zhodnocení skutečných přínosů projektu.

### 12.2.1 ÚZEMNÍ JEDNOTKY PRO REALIZACI POLITIKY SOUDRŽNOSTI

V Evropské unii se pro vzájemné komparace používá tzv. nomenklatura územních statistických jednotek, neboli NUTS (z francouzského Nomenclature des unités territoriales statistiques). Zásadní význam má jejich vymezení jak pro statistické potřeby EU, tak pro účely zařazení regionů různé úrovně pod jednotlivé cíle strukturální politiky EU. NUTS mohou zahrnovat jednu nebo více územně správních jednotek v rámci daného státu.

Vymezení NUTS vychází ze zásady komplementarity, jinak řečeno řádově vyšší jednotky jsou tvořeny určitým počtem celých jednotek nižších:

- **NUTS I** je územní jednotkou, která zastřešuje velké oblasti (země, makroregiony) daného státu. Je tedy největší regionální srovnávací jednotkou a je obvykle tvořena několika jednotkami na úrovni NUTS II. S ohledem na historické a geografické

podmínky České republiky je možné uvažovat o dvou až třech jednotkách této úrovně (Čechy, Morava).

- **NUTS II** odpovídající úrovni středního článku územně správního členění daného státu. Velikost v případě těchto územních jednotek se pohybuje u počtu obyvatel mezi jedním až dvěma milióny obyvatel. Průměr EU je 1,83 mil. obyvatel, rozloha území se pak u menších států srovnatelných s ČR pohybuje mezi 3 až 10 tis. km<sup>2</sup> (průměr EU činí 23 tis. km<sup>2</sup>).
- **NUTS III**, která je jednotkou vesměs odpovídající úrovni nejnižšího územně správního regionu státní správy (úroveň okresů a případně krajů). U menších států EU osciluje jejich velikost v počtu obyvatel mezi 200 až 400 tisíci, přičemž průměr EU činí 410 tisíc obyvatel. Rozloha jednotek se pak u menších států pohybuje mezi 1 až 3 tis. km<sup>2</sup> (průměr EU je 5,4 tis. km<sup>2</sup>). Vymezení NUTS III odpovídá v České republice 14 krajů.
- **LAU I** představující úroveň okresů, případně mikroregionů.
- **LAU II** představující úroveň obcí.

Přímou vazbu na strukturální fondy mají regiony NUTS II a III, na základě nichž se vymezují regiony pro podporu v rámci cílů Konvergence, Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost či Evropská územní spolupráce. Vymezení územních jednotek NUTS I, LAU 1 a LAU 2, není ve smyslu jednotlivých nařízení Rady ke strukturálním fondům pro oblast politiky soudržnosti vyžadováno a ve své podstatě slouží pouze pro statistické účely EU. Při pohledu na mapu Evropské unie čítající 27 členských států, bychom našli celkem 97 regionů na úrovni NUTS I, 271 region na úrovni NUTS II a 1303 regiony na úrovni NUTS III.

## 12.3 FINANČNÍ NÁSTROJE K REALIZACI POLITIKY SOUDRŽNOSTI

Pro dosažení dříve uvedených cílů využívají Unie, členské státy či jejich regionální a místní orgány celou řadu nástrojů, kterými strukturální politika disponuje. Na úrovni Unie sehrávají v této oblasti zásadní úlohu strukturální fondy, Kohezní fond a Evropská investiční banka.

### 12.3.1 STRUKTURÁLNÍ FONDY EU

Strukturální fondy pozitivně přispívají ke snižování regionálních rozdílů a ke zlepšování životního prostředí. Různou měrou se podílejí na výstavbě infrastruktury, investují do lidských zdrojů a podporují podnikatelské prostředí. Strukturální fondy jsou jakýmsi zastřešujícím označením pro relativně samostatné fondy, které vznikly na základě potřeb v různých fázích formování Evropské unie. Již v roce 1960 byl ustaven Evropský sociální fond (ESF) s cílem přispívat k rekvalifikaci pracovní síly v postižených oblastech a čelit nezaměstnanosti mládeže. V roce 1962 v souvislosti se zavedením a financováním společné zemědělské politiky byl ustaven Evropský zemědělský usměrňovací a záruční fond (EAGGF), jehož usměrňovací sekce byla součástí strukturálních fondů až do roku 2006. Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF) byl ustaven v roce 1974. V roce 1993 vzniká Finanční nástroj pro podporu rybolovu (FIFG), který napomáhal restrukturalizaci přímořských oblastí postižených úpadkem rybolovu (až do roku 2006).

Zaměření pomoci z každého fondu je stanoveno nařízením Rady. Je zřejmé, že poslání těchto fondů se do značné míry liší, což se koneckonců musí odrazit i v jejich relativní samostatnosti. Každý fond má vlastní řídicí orgány a pravidla pro financování projektů, a proto také v minulosti docházelo dost často k tomu, že se jejich opatření překrývala.

V počátcích fungování strukturálních fondů docházelo k jejich neefektivnímu nasazování, financovaly se požadavky členských států, které někdy odpovídaly představám

Společenství, ale ve většině případů reprezentovaly individuální národní zájmy. Situace nebyla řešena komplexně, ale spíše se jednalo o úpravu pravidel a ne o zásadní změnu ve fungování. Z tohoto důvodu byly v rámci reformy strukturální politiky z roku 1988 integrovány pod společnou střešku strukturálních fondů, která umožňuje mnohem větší koordinaci jejich operací, tak aby byly co nejefektivnější. Změny spočívaly především v tom, že strukturální fondy nadále nepřispívaly členským zemím na realizaci jejich akcí jako dosud, kdy národní aktivity vycházely především z potřeb jednotlivých států, ale v příznávání podpory hrály rozhodující roli záměry Společenství obsažené v pěti prioritních cílech.

**Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF)** je největší fond z hlediska objemu alokovaných prostředků. V současném programovacím období jsou z něj financovány především investiční (infrastrukturní) projekty, jako např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, budování stokových systémů, výstavby poldrů a úpravy koryt řek, podpora inovačního potenciálu podnikatelů, podpora začínajícím podnikatelům, rozvoj a obnova sportovních areálů využitelných pro cestovní ruch, rekonstrukce kulturních památek, využívání obnovitelných zdrojů energie, výsadba regenerační zeleně, ekologické a energeticky efektivní sanace bytových domů, výstavba či oprava infrastruktury pro poskytování zdravotní péče, investice do dopravní a technické infrastruktury průmyslových zón, zavádění služeb elektronické veřejné správy, posilování spolupráce podnikatelů v příhraničních regionech, modernizace systému krizového managementu apod.

**Evropský sociální fond (ESF)** byl zřízen v roce 1960. Jeho původním cílem bylo zmírňovat tvrdosti, se kterými se mohou pracující na trhu práce setkat. Pomoc se tedy zaměřovala na usnadnění zařazení nezaměstnaných obyvatel Společenství zpět do pracovního procesu či zvýšení nízké geografické mobility pracovní síly. Až do roku 1970 fungoval ESF jako samostatný fond, který byl financován na základě příspěvků vlád členských zemí. Po rozšíření Společenství o další tři země v roce 1973 se ESF stává integrální součástí společného rozpočtu. Prostředky plynuly zejména na rekvalifikaci a adaptaci pracovníků na výrobní změny a přesídlení (textil, těžba apod.), posléze i aktivní řešení nezaměstnanosti ve strukturálně postižených regionech. V současné době je pomoc z tohoto strukturálního fondu směřována do oblastí, jako jsou celoživotní vzdělávání, dostupnější získání potřebné kvalifikace či dovedností a podpora zakládání podniků a inovací. Finanční prostředky jsou dále vynakládány na redukci sociálního vyloučení ohrožených skupin či na zlepšení přístupu k zaměstnání pro nezaměstnané, ženy či imigranty.

### 12.3.2 KOHEZNÍ FOND

Kohezní fond nebo také Fond soudržnosti byl ustaven v roce 1993 v kontextu jednání o Maastrichtské smlouvě a dalším prohlubování integračního procesu v rámci projektu Hospodářské a měnové unie. Tento fond nebyl od svého počátku oficiálně zařazen mezi strukturální fondy. V programovacím období let 1993-1999 a 2000-2006 byl nezávislý a jeho posláním bylo, a stále je, přispět k urychlenému rozvoji nejméně rozvinutých zemí Unie tak, aby tyto byly schopny plnit konvergenční kritéria pro vstup do eurozóny.

V Maastrichtské smlouvě bylo stanoveno, že finanční prostředky z Kohezního fondu (Fondu soudržnosti) by měly být poskytovány „členským státům s HND na obyvatele nižším než 90% průměru Společenství, které mají program vedoucí ke splnění podmínek hospodářské konvergence.“ Prostřednictvím Kohezního fondu se spolufinancují rozsáhlejší projekty nadregionálního charakteru, jejichž náklady přesahují 10 miliónů eur.

Na rozdíl od předchozích zdrojů, jsou prostředky z fondu soudržnosti spojeny s plněním určitých podmínek, jinými slovy to znamená, že se jedná se o podmíněnou pomoc. Pomoc z Kohezního fondu je vedle geografických limitů vázána také na makroekonomická kritéria sledující možnost plného zapojení do Hospodářské a měnové unie. Podle ustanovení Maastrichtské smlouvy musí dotyčné členské státy vytvořit programy, které povedou k

dosažení podmínek hospodářské konvergence a které budou směřovat k vyhnutí se nadměrným vládním deficitům. Ty souvisí s procesem, který EU nastoupila v devadesátých letech s cílem dosáhnout větší finanční stability a tzv. nominální konvergence pokud jde o dynamiku inflace, rozpočtovou rovnováhu, stabilitu měnových kurzů a úrokových měr jednotlivých členských států. Plnění stanovených podmínek je zásadním předpokladem participace na přidělených kvótách. V případě, že Rada dojde k závěru, že dotyčný členský stát neplní své závazky, udržuje nadměrný schodek státního rozpočtu a nezlepšuje svůj výkon v rámci kritérií, vymezených konvergenčními pravidly, pozastaví mu vyplácení prostředků z tohoto fondu. Prostředky z fondu soudržnosti jsou určeny pouze na akce určitého charakteru:

- environmentální projekty přispívající k environmentální politice Unie a zejména k prioritám pátého programu politiky a akcí vztahujících se k životnímu prostředí a trvale udržitelnému rozvoji;
- projekty společného zájmu v oblasti dopravní infrastruktury, které jsou součástí realizace priority transevropských sítí vytyčených Unií.

V tomto programovacím období jsou způsobilými k financování z Fondu soudržnosti nové členské země (12 zemí + Portugalsko a Řecko, přechodně a za zvláštních podmínek to platí i pro Španělsko, které bylo zařazeno do tzv. systému phasing out, který je garantován té zemi, která by se pro pomoc z tohoto fondu kvalifikovala v počtu členských zemí 15, tj. bez rozšíření o 12 nových členských států, což znamená, že by měla svůj HND menší než 90% průměru Unie).

### 12.3.3 EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA

Významnou roli při plnění strukturálních cílů hraje také Evropská investiční banka (EIB). EIB je subjektem, jenž má právní subjektivitu, a je tedy formálně nezávislý na řídicích orgánech Unie. Evropská investiční banka byla zřízená již původními Římskými smlouvami jako banka, která je vlastněna všemi členskými zeměmi Společenství.

Její úkolem je finančně podporovat projekty realizující priority Unie (nejedná se však o dotace, jako tomu je v případě strukturálních fondů nebo Fondu soudržnosti, nýbrž o půjčky), zejména pak aktivity týkající se realizace strukturální a regionální politiky či některých oblastí politiky průmyslové. Tímto má v souladu s článkem 309 SFEU „*přispívat k vyváženému a nerušenému rozvoji vnitřního trhu Unie.*“

Orientuje se především na nevýdělečné poskytování různých půjček a záruk, kterými financuje ve všech odvětvích hospodářství členských států zejména:

- projekty společného zájmu několika nebo všech členských států,
- projekty zaměřené na rozvoj málo rozvinutých regionů,
- projekty na modernizaci nebo konverzi podniků, resp. na vytváření nových pracovních míst, které nemohou být plně financovány z prostředků dostupných v členských zemích.

V programovacím období let 2007-2013 je posílena spolupráce mezi EIB, Evropskou komisí a jinými finančními institucemi při vytváření kapacit na úrovni vnitrostátních a regionálních institucí.

**JASPERS** (Společná pomoc při podpoře projektů v evropských regionech) se snaží rozvíjet spolupráci mezi Evropskou komisí, EIB a Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj za účelem shromáždění odborných zkušeností a pomoci členským státům a regionům při přípravě významných projektů;

**JEREMIE** (Společné evropské zdroje pro mikropodniky až střední podniky) je společná iniciativa Evropské komise, EIB a Evropského investičního fondu v zájmu zlepšení přístupu k financování rozvoje malého a středního podnikání.

**JESSICA** (Společná evropská podpora udržitelných investic do městských oblastí) je iniciativa Evropské komise ve spolupráci s EIB a Rozvojovou bankou Rady Evropy na podporu udržitelných investic do městských oblastí.

## 13 ROZŠIŘOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE

Evropská unie se od začátků v podobě Evropského společenství uhlí a oceli do dnešních dnů proměnila zcela zásadně. Jednak se rozšířil okruh oblastí, ve kterých se členské státy rozhodly mezi sebou spolupracovat, jednak se navýšil počet členských zemí z původních šesti až na současných 28 států, a to hned v několika vlnách.

Zakládací smlouvy z 50. let 20. století. Původně předpokládaly, že o členství může požádat každý evropský stát. Na základě této myšlenky došlo k **prvnímu rozšíření** o Velkou Británii, Irsko a Dánsko v roce 1973 (společně s těmito státy mělo přistoupit ještě Norsko, které ale již připravený vstup nakonec odmítlo v referendu zejména z důvodu obav nad implementací společné rybolovné politiky, která mohla mít negativní dopad na norské rybáře). Postupně však docházelo k preciznějšímu definování vstupních podmínek. Vzhledem k politické situaci Řecka, Španělska a Portugalska, ve kterých vládly nedemokraticky zvolené vlády, byl vyslán těmto státům pomyslný signál v podobě deklarace, jež konstatovala, že pokud se chtějí tyto státy někdy v budoucnu ucházet o členství ve Společenství, je nezbytné, aby byly v těchto státech dodržovány demokratické zásady (pluralitní demokratický politický systém, svoboda slova apod.).

Ke druhé vlně rozšíření došlo v roce 1981, kdy přistupuje k Evropským společenstvím Řecko. V roce 1986 přistupují další dvě země jižní Evropy (Španělsko a Portugalsko) a počet zemí se navyšuje na 12.

V současné době vymezuje možnosti přistoupení nového členského státu článek 49 Smlouvy o Evropské unii, ve kterém se píše následovně: „*každý evropský stát, který uznává hodnoty uvedené v článku 2 a zavazuje se k jejich podpoře, může požádat o členství v Unii. O této žádosti je informován Evropský parlament a vnitrostátní parlamenty. Žadatelský stát podává svou žádost Radě, která rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Komisí a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnází většinou hlasů všech svých členů. Kritéria pro přistoupení, na nichž se dohodne Evropská rada, budou zohledněna*“. Článek 49 dále zmiňuje, že „*podmínky přijetí a s ním spojené nezbytné následné úpravy smluv, na nichž je Evropská unie založena, jsou předmětem dohody mezi členskými státy a žadatelským státem. Tato dohoda vyžaduje ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy*“.

Ve srovnání se současností je zajímavé, že v minulosti nebylo de facto možné z Evropské unie, resp. Evropských společenství vystoupit. Lisabonská smlouva však přinesla i právní úpravu možnosti z Evropské unie vystoupit, což upravuje článek 50 Smlouvy o Evropské unii. Nutno dodat, že kdyby k tomuto kroku někdy došlo, sám o sobě je velmi komplikovaný a poměrně zdlouhavý na dodržování všech povinností, jež vyplývají ze členství.

### 13.1 ROZŠIŘOVÁNÍ O ZEMĚ STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPY

Vztahy mezi komunistickými zeměmi střední a východní Evropy (SVE) sdruženými v Radě vzájemné hospodářské pomoci (RVHP) a kapitalistickými zeměmi západní Evropy sdruženými v Evropských společenstvích (ES) byly po roce 1948 až do roku 1989 signifikantně poznamenány existencí tzv. „železné opony“ a z toho plynoucím rozdělením Evropy na dva ideologické tábory. Bylo by, však zavádějí tvrdit, že mezi těmito dvěma uskupeními neexistovaly žádné smluvní vztahy, byť byly velmi omezené. Větší aktivita ve vyjednávacím procesu mezi ES na straně jedné a zeměmi RVHP byla zaznamenána až po roce 1974, kdy kompetence v oblasti obchodní politiky přešly z členských zemí EHS na Komisi a zároveň přestaly platit dosavadní dlouhodobé obchodní smlouvy. Situaci ale komplikoval odmítavý postoj vedení RVHP ke snaze ES uzavírat dohody se zeměmi RVHP



nejen jako bloker, ale i s jednotlivými zeměmi. Proto se vztahy mezi zeměmi RVHP a ES zintenzívnily až po roce 1985, tedy po nástupu sovětského reformního křídla k moci.

Po pádu komunistických režimů v zemích SVE se předpokládal relativně rychlý přechod těchto zemí z centrálně řízené ekonomiky na tržní, ovšem velmi záhy se ukázalo, že tyto predikce byly příliš optimistické, zejména z důvodu nedostačujícího institucionálního zabezpečení probíhajících reforem a chybějícího právního zabezpečení. Tyto optimistické vyhlídky byly vyvozeny na základě mylné představy ohledně intenzity integrace zemí RVHP, jež, resp. její integrační výsledky, byla v té době srovnávána se západoevropskou integrací v podobě ES.

K prvním formálním kontaktům mezi zeměmi střední a východní Evropy (SVE) a ES došlo v rámci mimořádného summitu Evropské rady 9. listopadu 1989 v Paříži a poté 8. prosince 1989 ve Štrasburku. Mezi důležité výsledky těchto jednání bychom mohli zařadit rozhodnutí o založení Evropské banky pro obnovu a rozvoj (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) a dále bylo rozhodnuto také o zřízení finančního nástroje Pomoc při hospodářské obnově Polska a Maďarska (PHARE), jež byl následně rozšířen i o ostatní země regionu střední a východní Evropy a do nějž bylo bezprostředně vloženo 300 mil. ECU (částka se vzhledem k rozšíření působnosti programu posléze navýšila na 775 mil. ECU). Později (od roku 1991) rozšířila Evropská investiční banka (European Investment Bank, EIB) svou činnost také na země SVE.

Transformační proces s sebou přinesl i jeden problematický aspekt, kterým byl rozpad celého východního trhu v rámci RVHP. Členské země ES si uvědomovaly, vzhledem k hrozícím ekonomickým problémům, jež mohly přerůst v politickou nestabilitu celého regionu, vážnost nastalé situace a v zájmu stability evropského regionu se přiklonily k vytvoření nových ekonomických vazeb nutných k úspěšné transformaci těchto ekonomik. Tyto vazby měly být navázány nejprve prostřednictvím dohod o vzájemném obchodu a hospodářské spolupráci mezi EHS a jednotlivými zeměmi (Maďarsko v září 1988, Polsko v září 1989, Československo a Bulharsko v květnu 1990 a Rumunsko v říjnu 1990).

Tyto kroky ale neodpovídaly na žádost zemí SVE, aby byly objasněny možnosti a vyhlídky na jejich začleňování do Společenství. Dalším, tehdy aktuálním problémem bylo, po navázání politických vztahů s těmito zeměmi, jakým způsobem bude Společenství normalizovat hospodářské vztahy se zeměmi SVE (do té doby postavených především na sektorových autolimitačních dohodách). Na zvláštním zasedání Evropské rady, během irského předsednictví, v Dublinu konaného 28. dubna 1990 bylo proto schváleno, že vybraným postkomunistickým zemím SVE (Polsko, Maďarsko a Československo) budou nabídnuty bilaterální asociační dohody (někdy se používá název asociační dohody).

Zanedlouho poté (v srpnu 1990) navrhla Komise nový typ těchto dohod. Tyto **Evropské dohody** jsou také označovány jako tzv. druhá generace dohod, a to z důvodu toho, že nahradily původní dohody uzavřené např. s Tureckem (1963), Maltou (1970) či Kypr (1972). Přívlastek „evropská“ nebyl použit Komisí pouze ke zdůraznění geografické polohy těchto států, ale odráží i tu skutečnost, že se jedná o kvalitativně vyšší formu přidružení, zavedení nových prvků apod. Oproti svým předchůdkyním obsahovaly „štědřejší“ podmínky liberalizace vzájemného obchodu a také explicitní politická ustanovení (v každé uzavřené dohodě byla vyjádřena v blíže nespecifikovaném horizontu aspirace dané země SVE na vstup do Společenství). Mezi nové elementy patřilo i zakotvení závazků k dosažení slučitelnosti práva přidruženého státu s komunitárním právem. Již v prosinci roku 1990 vzešel na zasedání ministrů zahraničních věcí členských zemí další důležitý pozitivní signál směrem k postkomunistickým zemím SVE, kdy byl přijat návrh Komise na tento širší rámec asociačních dohod. Evropské dohody byly poté postupně podepsány se všemi deseti zeměmi, s dobou platnosti na 10 let. Dohody musely být následně ratifikovány Evropským parlamentem a národními parlamenty členských zemí.

Úkoly, jež byly hlavní náplní těchto smluv, byly:

- vytvořit ovzduší, které by bylo příznivé pro politické a hospodářské reformy v přidružených zemích a umožnilo rozvíjení vzájemných politických vztahů,
- umožňovat přidruženým zemím, aby mohly snáze zvládat proces přechodu k pluralitní demokracii a tržní ekonomice,
- podněcovat prostředí příznivé pro obchod a investice,
- za tím účelem poskytovat finanční pomoc Společenství přidruženým zemím,
- podporovat oboustranný tok informací a také kulturní spolupráci.

Asociační dohody se staly prvořadě důležitými dokumenty, na jejichž základě se odvíjel proces sblížování zemí SVE s Evropskou unií a jehož uplatňování vytvořilo předpoklady pro vstup těchto zemí do EU v roce 2004. Již od zahájení prvních formálních vztahů s novými demokratickými představiteli zemí SVE bylo ovšem zřejmé, že pokud někdy k rozšíření dojde, bude zcela odlišné, než jak tomu bylo u předchozích rozšíření. Mimoto, vyjednávání o konečné podobě asociačních dohod byla poměrně tvrdá – země Společenství měly jasné představy o tom, jak má výsledná podoba vypadat a až u většiny typů výrobků měly země SVE rychlý přístup na trh Společenství, v některých citlivých oblastech byl uplatňován velmi restriktivní režim (zemědělství, ocelářství či textilní průmysl). Zpravidla se jednalo o odvětví, ve kterých mohli producenti ze zemí SVE konkurovat výrobcům z členských zemí Společenství, což by mohlo znamenat nejen ztrátu tržního podílu, ale především pracovních míst, což je politicky velmi citlivé místo, obzvláště v době, kdy se v západní Evropě začala zvyšovat míra nezaměstnanosti.

Za účelem rychlejší implementace byla vytvořena třípilířová institucionální struktura, jež se skládala z těchto institucí: (i) Rada přidružení, (ii) Výbor přidružení a (iii) Společný parlamentní výbor přidružení. Jednalo se o společné orgány složené ze zástupců obou smluvních stran.

V hierarchické struktuře jednotlivých orgánů byla nejvýše postavena **Rada přidružení** (The Association Council), jejímž úkolem bylo dohlížet na provádění dohody a měla rozhodovací pravomoc. Radě přidružení byl při výkonu jejích pravomocí nápomocen **Výbor přidružení** (The Association Committee), který se scházel obvykle na úrovni vyšších státních úředníků, rovněž alespoň jednou ročně. Fórem k výměně názorů mezi členy národních parlamentů přidružených zemí a poslanci Evropského parlamentu byl **Parlamentní výbor přidružení** (The Association Parliamentary Committee). Parlamentní výbor přidružení mohl činit doporučení Radě přidružení. Mimo tyto dvoustranné orgány si jednotlivé přidružené země zřizovaly i tzv. jednostranné vnitrostátní instituce (viz dále).

Země SVE tak prováděly politickou a hospodářskou transformaci a současně směřovaly své úsilí k opětovnému zařazení do západoevropských struktur. Evropská unie si začala uvědomovat, že je velmi důležité dát těmto zemím jasný signál o tom, že jejich budoucí členství v Evropské unii má reálné obrysy. Vzhledem k jejich minulosti bylo ovšem zřejmé, že se musí vymezit jasná kritéria, jejichž splnění bude nezbytné splnit. K formulaci těchto podmínek došlo na zasedání Evropské rady v Kodani, když EU vyslovila souhlas s přijetím většího počtu nových členů, pokud dojde ke splnění určitých podmínek. Tyto podmínky vstoupily do dějin pod názvem **kodaňská kritéria**, jež požadují po státech ucházejících se o členství v EU toto:

- stabilitu institucí zajišťujících demokracii, právní stát, dodržování lidských práv a práv menšin;
- existenci fungující tržní ekonomiky a schopnost vyrovnat se s konkurenčním prostředím trhů EU;

- schopnost převzít závazky vyplývající z členství, včetně cílů politické, hospodářské a měnové unie.

Tato trojice podmínek byla v roce 1995 na zasedání Evropské rady v Madridu rozšířena o podmínku další:

- členství vyžaduje, aby kandidátské země prokázaly vytvoření podmínek pro vznik odpovídajících administrativních a právních struktur nutných pro efektivní zavádění legislativy Evropské unie.

Závazkem se rozšířit sledovala EU jednak cíle politické - posílit stabilizační tendence v regionu, jednak ekonomické - otevřít 100 milionový trh středovýchodní Evropy pro zboží, služby a kapitál hospodářských subjektů ze zemí Unie a dynamizovat ekonomický růst a rozvoj členských států Unie samé. Obojí efekty byly kalkulovány s přihlédnutím k nákladům s rozšířením spojeným, zejména v období před rozšířením a v prvním období po rozšíření (na objektivně nutnou pomoc při rekonstrukci ekonomik, správy, dopravy atd., později na aplikaci strukturální politiky či společné zemědělské politiky na nové členy).

Přijetí větší skupiny kandidátských států za plnoprávné členy v relativně krátkém čase, které nadto až dosud stály zcela mimo dosavadní průběh západoevropského integračního procesu, vyvolává řadu zcela nových potřeb:

- Nové státy musejí získat schopnost rychle se přizpůsobovat poměrům v Unii, přijmout určitou politickou morálku běžnou ve státech EU, uplatňovat nové, pro ně netradiční formy politických aktivit, změnit charakter politického myšlení a způsobů naplňování politických funkcí atd.
- Musejí se dále vyrovnat v krátké době se ztrátou ekonomické výkonnosti, ke které došlo v průběhu transformačních krizí a vytvořit podmínky, aby v budoucnu již konsolidované, ale ve většině případů stále ještě méně či málo rozvinuté ekonomiky, příliš nesnížily vysokou průměrnou úroveň rozvinutosti Evropské unie (chápeme-li ji jako celek).
- Jejich adaptace na podmínky integrace v EU by měla proběhnout bez toho, aby to vyvolalo enormně zvýšené náklady jak ze strany kandidátských států, tak i výdajů ze společného rozpočtu Unie a z rozpočtů jejich členských států.

Současně s tím byla zdůrazněna schopnost EU přijmout nové členy neboli **absorpční kapacita**, tj. vytvoření institucionálních podmínek v oblasti fungování EU tak, aby rozšíření nenarušilo dosavadní integrační proces, nesnížilo akceschopnost jeho orgánů a nevedlo k ohrožení stability v Unii.

Skupina kandidátských států se vytvořila jako důsledek přihlášek o členství v ES (EU) podávaných postupně od konce 80. let a zatím uzavřených v polovině 90. let. Skupina kandidátských států představovala značně nesourodou skupinu, a to po všech stránkách - velikostně, celkovou ekonomickou rozvinutostí, momentální výkonností, různou úrovní stability svých ekonomik i svých politických systémů. Z hlediska politického se jako nejproblémovější jevíly Kypr a Turecko:

- **Turecko** – problém Turecka je spojen s celou řadou nejrůznějších okolností, které znemožňují uznat jej za demokratickou zemi, která ctí lidská práva, práva menšin apod. – nesvoboda je zakotvena v politickém systému vylučujícím existenci některých politických směrů či stran, zejména levicových, represe vůči opozičním poslancům, upírání práv Kurdů, jejich pronásledování (a všech, kteří se staví na jejich obranu), likvidační vojenské akce vůči kurdským vesnicím, žalařování, pronásledování kurdských sil i na území cizích států atd. Ani přijetí některých demokratizačních opatření (pod tlakem EU) tento problém dosud plně nevyřešilo a v současné době není

zcela jistý zájem Turecka o členství v EU. Proto Turecko patří i po několika desetiletích stále pouze k zemím s kandidátským statutem.

- **Kypr** – problém tohoto ostrova nesouvisel ani tak se schopností naplňovat výše uvedená kritéria pro vstup do EU, ale výhradně s rozdělením ostrova po turecké invazi v roce 1974 a následné okupaci severní části Kyperské republiky, na kterém turečtí interventní vytvořili tzv. Severokyperskou tureckou republiku (mezinárodně a diplomaticky nikým neuznanou kromě Turecka). EU tak byla nucena v průběhu přístupového procesu ustoupit od podmínky, že do Unie může být přijat jen sjednocený Kypr, takže následující přijímací jednání probíhala pouze s Kyperskou republikou zastupující řecké obyvatelstvo ostrova (když kyperská Turci zatím odmítali přijmout jakékoliv jiné řešení, než jejich oficiální uznání za jednacím stranu). Neuspěl ani plán OSN na sjednocení, který byl odmítnut v referendu (duben 2004) řeckou částí kyperského obyvatelstva. Nakonec ustoupila i Evropská unie a souhlasila se vstupem pouze řecké části (viz dále).

Praktická aplikace politických rozhodnutí o rozšíření byla zahájena v roce 1994 essenským summitem Evropské rady, který vytyčil tzv. **předvstupní strategii**, která se opírala o její následující součásti:

- **Asociační dohody** se státy střední a východní Evropy typu „evropských dohod“, které zajišťovaly integrační propojení s ES na úrovni pásma volného obchodu dovršitelného během deseti let, široce pojatou hospodářskou spoluprací a vytvoření podmínek pro „politický dialog“. Tím bylo zajištěno postupné sblížování jejich ekonomik na integrační bázi, reálná účast na nyní již šířeji pojatém evropském integračním procesu.
- **Strukturované vztahy** mezi přidruženými zeměmi a institucemi EU, které měly zajistit podmínky pro prakticky nepřetržitý dialog, prostřednictvím kterého by kandidátské země mohly snad i ovlivňovat rozšiřovací proces v Unii v poměrně široké škále posuzovaných otázek. Jejím smyslem bylo i oslabení rivality mezi kandidátskými státy a posílení tendence ke společnému posuzování problémů vzájemné spolupráce. Ovšem organizační podoba tohoto záměru (porady po zasedání Evropské rady apod.) se ukázala jako neúčinná (bez možností přijímat jakékoliv závěry) a z mnoha hledisek i neúnosná (podřízené a pasivní postavení kandidátských států), proto byla později změněna a nahrazena jinou formou (tzv. evropskou konferencí).
- **Příprava na budoucí začlenění do jednotného vnitřního trhu Unie**, zaměřená na schopnost kandidátských států přijmout již s předstihem legislativu vnitřního trhu, včetně všech příslušných norem a standardů. Proto byl vydán klíčový dokument Evropské komise - přijatý 3. května 1995 – „Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, známý také pod názvem Bílá kniha, jenž rozpracovává předvstupní strategii přidružených zemí. Jejím cílem bylo zajistit optimální přípravu na jejich reálné zapojení do vnitřního trhu Unie, které, jak zdůrazňuje dokument, je třeba odlišit od vstupu do Unie, jehož součástí bude přijetí celého souboru *acquis communautaire*. Zaměřuje se na hlavní opatření, kterými je možno dosáhnout sblížení legislativy těchto zemí s legislativou Společenství, zejména v oblasti hospodářské soutěže, sociální politiky a politiky životního prostředí, ale především zdůrazňuje, že „*hlavní odpovědnost za začleňování do vnitřního trhu mají přidružené země, které si stanoví své vlastní odvětvové priority*“.
- **Pomoc EU kandidátským státům** prostřednictvím široce pojatého programu **Phare** a možnost aplikovat na ně i další programy (například pro přípravu odborníků, vzdělávací programy různého charakteru, výměnné akce na všech úrovních, přenos informací atd.).

Kromě programu Phare se postupně rozvinula další pomoc kandidátským státům v podobě dalších dvou finančních nástrojů ISPA a SAPARD (jedná se o předvstupní fondy strukturální povahy, kdy na jedné straně se jednalo o finanční pomoc ekonomicky méně vyspělým kandidátským zemím, na straně druhé bylo jejich cílem to, aby se kandidátské země seznámily se zásadami a postupy regionální a strukturální politiky Společenství ještě před jejich přijetím do EU).

Program **Phare** představoval hlavní kanál finanční a technické spolupráce s cílem pomoci zemím střední Evropy v přípravě na jejich vstup do EU. Program Phare vznikl v roce 1989 pro podporu reformy v Polsku a Maďarsku a v době před vstupem největšího počtu zemí do EU, tedy před rokem 2004, zahrnoval celkem 13 partnerských zemí ze střední Evropy. Program Phare byl navržen jako podpůrný program pro přechod těchto zemí k demokracii a tržní ekonomice, ale jeho úloha se postupně mění a vyvíjí. Od roku 1994 se Phare zaměřoval na podporu deseti zájemců o členství v EU – tzv. kandidátských zemí ze střední Evropy - při jejich přípravě na vstup do unie a od roku 1997 se program Phare zaměřoval na nejdůležitější aspekty v procesu přijímání souhrnu podmínek pro vstup kandidátských zemí do EU (tzv. *acquis communautaire*). Současnou prioritou programu je usnadnění přizpůsobení ekonomik uvedených zemí standardům Evropské unie. Finanční částka vyčleněna pro realizaci tohoto programu činila v programovacím období let 2000 až 2006 přibližně 1,56 mld. eur ročně. Po vstupu většiny zemí do EU se orientoval na země západního Balkánu.

Program **ISPA** byl druhým nástrojem orientovaným na kandidátské státy. V období let 2000 až 2006 bylo mezi projekty na ochranu životního prostředí a projekty dopravní infrastruktury rozděleno rovnoměrně celkem 1040 mil. eur ročně. Hlavními prioritami přípravy kandidátských zemí na vstup byly:

- seznámení se zásadami a postupy EU,
- pomoc těmto zemím při dosahování úrovně EU v oblasti ochrany životního prostředí,
- rozšíření a navázání dopravních sítí na transevropské dopravní síť.

Zdrojem finančních prostředků pro program **SAPARD**, který byl sestaven na období let 2000 až 2006, byla garanční sekce strukturálního fondu EAGGF. Pro všech deset kandidátských zemí bylo určeno celkem 520 mil. eur ročně. Název programu SAPARD byl vytvořen z počátečních písmen slov Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - tedy speciální akční program pro předvstupní pomoc v zemědělství a rozvoji venkova. Program byl formulován v Návrhu nařízení Rady (ES) o podpoře Společenství pro předvstupní opatření pro rozvoj zemědělství a venkova v žadatelských zemích střední a východní Evropy v předvstupním období. SAPARD se lišil od tehdy dosud známých programů, například Phare, zejména jasně definovaným záměrem připravit kandidátské země na využívání strukturálních fondů Evropské unie. Důraz se neklade na samotný objem finančních prostředků, ale na skutečnost, že budou v dostatečném časovém předstihu připraveny, vybudovány a odzkoušeny všechny potřebné nástroje k využívání strukturálních fondů. Program dával kandidátským zemím, byť dosud v pozici tzv. "třetích zemí", jistou rozhodovací pravomoc a samostatnost, zároveň však zavazoval k plnému respektování pravidel stanovených právním rámcem Evropské unie. Jde o první systematický předvstupní nástroj tohoto typu v dějinách Evropské unie, žádná z dnešních členských zemí (s výjimkou Portugalska, které tuto možnost mělo jen ve velmi omezené míře) neměla příležitost obdobný předvstupní nástroj využívat.

Současnému finančnímu nástroji (IPA) se věnuje v další části této kapitoly, která se zaměřuje na přístupový proces zemí západního Balkánu.

### 13.1.1 POSTUP PŘIJÍMACÍHO PROCESU

Začátek přijímacích řízení je datován 31. březnem 1998 rozhodnutím Evropské komise o zahájení jednání s tzv. **lucemburskou skupinou** uchazečů (též tzv. první skupinou 5+1) – Maďarskem, Polskem, Estonskem, Českem a Slovinskem, resp. Kyprem. Ostatní (bez Turecka) byli zařazeni do druhé, **helsinské skupiny**, s nimiž byla jednání oficiálně otevřena až v roce 2000. Na summitu Evropské rady v Helsinkách v prosinci 1999 bylo na základě doporučení Komise rozhodnuto, že lucemburská skupina bude rozšířena o následující státy: Rumunsko, Slovensko, Litvu, Lotyšsko, Bulharsko a Maltu.

Prvním reálným krokem zahajovací fáze přijímacího řízení byl tzv. **screening** z března 1998, který zahrnoval analýzu legislativy kandidátských států a její komparaci s legislativou Společenství, a to na odborné, nikoliv politické úrovni. Podstatou screeningu je podrobná prezentace každé z 31 kapitol *acquis communautaire* ze strany Komise, a to na společném zasedání, po kterém následují dvoustranná setkání s každou kandidátskou zemí. Na mnohostranných jednáních odborníci Komise stanoví, v čem se musí jednotliví noví členové přizpůsobit ustanovením smluv zakládajících EU. Na dvoustranných zasedání jsou kandidátským zemím kladeny otázky, zda:

- jsou schopny akceptovat příslušnou kapitolu *acquis*,
- mají v úmyslu vyžádat si přechodné období v oblasti právě projednávané kapitoly,
- již přijaly zákony nezbytné k zajištění souladu s *acquis*,
- pokud ne, kdy hodlají takové zákony přijmout,
- mají zavedeny administrativní struktury a další kapacity nezbytné k řádnému zavedení a uplatňování zákonů EU,
- pokud ne, kdy tyto struktury zavedou,
- ústní i písemné odpovědi na tyto otázky pomáhají Komisi a kandidátské zemi určit otázky, které se mohou během vyjednávání vyskytnout.

Tento proces byl dokončen v **červenci 1999**.

Jak je uvedeno výše celý balík *acquis communautaire* činil 31 kapitol, kdy každá obsahovala jednu ucelenou problematiku:

1. Volný pohyb zboží
2. Volný pohyb osob
3. Volný pohyb služeb
4. Volný pohyb kapitálu
5. Firemní právo
6. Hospodářská soutěž
7. Zemědělství
8. Rybolov
9. Dopravní politika
10. Daně
11. Hospodářská a měnová unie
12. Statistika
13. Sociální politika a zaměstnanost
14. Energetika
15. Průmyslová politika
16. Malé a střední podniky
17. Věda a výzkum
18. Výchova a vzdělávání
19. Telekomunikace a informační technologie
20. Kultura a audiovizuální politika

21. Regionální politika a koordinace strukturálních instrumentů
22. Životní prostředí
23. Spotřebitelé a ochrana zdraví
24. Spolupráce v oblasti justice a vnitřních záležitostí
25. Celní unie
26. Vnější vztahy
27. Společná zahraniční a bezpečnostní politika
28. Finanční kontrola
29. Finanční a rozpočtová opatření
30. Instituce
31. Ostatní

Výchozím aktem se staly *posudky*, které zpracovala Evropská komise (poprvé za rok 1997) pro každý kandidátský stát, které měly postihovat výchozí úroveň předpokladů pro převzetí závazků vyplývajících z členství EU. Posléze byly tyto posudky zpracovávány Komisí každý rok. V těchto zprávách Komise představuje každoroční hodnocení pokroku dosaženého jednotlivými kandidátskými zeměmi směrem ke vstupu do EU. Zpráva slouží Radě jako základ k přijímání rozhodnutí o vedení jednání nebo jejich rozšíření na další kandidáty. Zpráva je veřejná. Tyto materiály vypracovává Evropská komise na základě vlastních informací a zejména na základě informací, které získává od vlád příslušných kandidátských zemí. Přitom se každým rokem uplatňují stejná kritéria:

- Hodnocení vztahů mezi kandidátskou zemí a Unií
- Hodnocení současné situace a perspektiv vývoje s ohledem na splnění kodaňských kritérií
- Zkoumá předpoklady pro přijetí závazků vyplývajících z členství (tj. *acquis*)

Významnou roli v přístupovém procesu hrál také program nazvaný *twinning* ("zdvojování"), který byl zahájen v květnu 1998 jako základní mechanismus procesu "budování institucí". Jeho úkolem bylo napomáhat kandidátským zemím při vytváření moderní a efektivní administrativy se strukturou, pracovníky a vedením schopným zavádět *acquis communautaire* na úrovni členských států. *Twinning* nabízel rámec pro spolupráci státní správy a poloveřejných organizací v kandidátských zemích s jejich partnery v členských státech na projektech, jejichž cílem je převzetí, podpora a zavedení určité části *acquis communautaire*. Pro *twinning* bylo charakteristické, že sloužil ke zprostředkování určitých zaručených zkušeností. Jeho cílem není podpora všeobecné spolupráce, ale přenos konkrétních postupů, které si obě strany dohodnou v zájmu zavedení prioritních oblastí *acquis*, tak jak jsou definovány v Přístupovém partnerství. Na rozdíl od krátkodobých konzultací zaměřených na vyřešení konkrétního problému, předmětem *twinningu* **je dlouhodobá asistence expertů z EU v kandidátských zemích**. Každý *twinningový* projekt měl nejméně jednoho předvstupního poradce, který byl vyslán vládou některého členského státu nebo jiným oficiálním orgánem, aby pracoval na odpovídajícím ministerstvu v kandidátské zemi na realizaci konkrétního projektu po dobu nejméně 12 měsíců.

Dalším posunem v procesu rozšiřování EU bylo přijetí dokumentu „*Agenda 2000 – Za silnější a širší Evropu*“ v roce 1997 (který vstoupil do praxe až v roce 1999). Program řeší prakticky dvě hlavní skupiny otázek:

- připravenost EU na rozšíření a
- připravenost kandidátských států na přijetí do Unie.

*Agenda 2000* zavádí tzv. posílenou předvstupní strategii, která obsahuje rozhodnutí EU o uzavření tzv. *přístupového partnerství* (*Accession Partnership*) s každým kandidátem, které

je vyhlášením priorit (krátkodobého a střednědobého charakteru), kterých je třeba dosáhnout, a to diferencovaně pro každou jednotlivou kandidátskou zemi. Reálné naplnění této koncepce je podpořeno i finančními transfery z rozpočtu EU.

Další fáze jednání, navazující na screening, byla zahájena předložením tzv. **pozičních dokumentů**, které jsou předpokladem jakéhokoliv jednání o jednotlivých kapitolách *acquis*. V nich každá kandidátská země uvádí vlastní přístup k tématice příslušné kapitoly a doprovází jej příslušnými návrhy (například žádostmi o výjimky, o poskytnutí přechodných období atp.). Poziční dokumenty jsou pak podkladem pro formulování stanoviska Rady (připraveného Evropskou komisí) k dalšímu průběhu vyjednávacího procesu.

Vlastní postup přijímání (po splnění všech požadovaných podmínek a naplnění i ostatních předpokladů ovlivňujících rozšíření Unie) probíhal po následující linii:

- přijetí politického stanoviska nejvyšších politických představitelů členských států EU (za předpokladu, že je pozitivní), které zaujmou formou rozhodnutí Evropské rady ke státům připraveným k přijetí do EU.
- závěrečné stanovisko Evropské komise s návrhem a individuálním doporučením k přijetí každého příslušného kandidátského státu.
- vyjevení stanovisek členských států v Radě jakožto zákonodárného orgánu Společenství, stvrzené jednomyslným hlasováním o každém z kandidátských států.

Poté následovalo zahájení ratifikačního řízení na několika úrovních:

- ratifikace parlamentem daného kandidátského státu,
- ratifikace Evropským parlamentem,
- ratifikace parlamenty všech členských států Unie.
- podepsání Smlouvy o přistoupení k Evropské unii.

V praxi výše uvedené kroky začaly být naplňovány v roce 2001, kdy Evropská rada na svém zasedání v Göteborgu, které se konalo v červnu, potvrdila, že rozšíření Unie je nezvratitelné a že zájmem Evropské unie je završit přístupový proces tak, aby noví členové mohli brát účast ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2004. Daleko důležitějším mezníkem ve vrcholícím procesu rozšiřování Unie se však stalo až teprve prosincový summit EU v Laekenu.

Na tomto zasedání Evropské rady nejenže členské státy EU potvrdily záměr rozšířit Unii v roce 2004, ale zároveň omezily skupinu kandidátských států, kterých by se mělo rozšíření týkat. Z původní dvanáctky zemí (tzv. helsinské skupiny) vypadlo Bulharsko a Rumunsko, jejichž připravenost byla hodnocena jako nedostatečná a tyto státy by tak nebylo schopny ukončit negociační proces do konce roku 2002. V této skupině, stejně jako v helsinské, tedy nebylo ani Turecko, které však 8. března 2001 uzavřelo s Evropskou unií zvláštní formu přístupového partnerství.

Rozhodnutím uzavřít rozhovory o vstupu do EU se členy laekenské skupiny se posléze zabývali nejvyšší představitelé členských států v červnu 2002 na summitu Evropské rady v Seville. Zde bylo přijato rozhodnutí o tom, že kandidátským státům, jichž se týká nejbližší rozšíření, budou nejpozději v listopadu 2002 sděleny všechny podmínky členství, a to včetně finančních otázek.

Připravenost kandidátů byla posléze hodnocena pravidelnou hodnotící zprávou komise zveřejněnou v říjnu 2002, na kterou bezprostředně navázal summit v Bruselu. Pro kandidátské státy představovala tato schůzka významnou událost, jelikož Evropská unie zde deklarovala záměr definitivně uzavřít jednání o svém rozšíření v průběhu plánovaného summitu v Kodani v prosinci 2002 a podepsat dohody o vstupu v průběhu dubna 2003. V této souvislosti bylo dále specifikováno, že Bulharsko a Rumunsko by mohly uzavřít své rozhovory o přistoupení v roce 2007.



Kodaňský summit Evropské rady, který se konal 12. a 13. prosince 2002, představuje důležitý mezník ve vývoji Evropské unie i celého procesu rozšíření o postkomunistické státy. Evropská unie zde stanovila konkrétní termín svého bezprecedentního rozšíření o deset nových členů napříč východní, střední a jižní Evropou na květen 2004, kdy se EU rozšířila o 10 nových členských států: Česko, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko. Pro Bulharsko a Rumunsko určila rok 2007, Turecko zůstalo "jen" oficiálním kandidátem členství. Pokud do konce roku 2004 splní Kodaňská kritéria, politické a ekonomické podmínky členství, budou vstupní rozhovory zahájeny s touto zemí v roce 2005. V otázce Kypru se na kodaňském zasedání k dohodě nedospělo, avšak summit pozval k členství v Unii Kyperskou republiku (řeckou část ostrova) a vyjádřil naději, že v průběhu dalších měsíců, které zbývají do rozšíření Unie, bude možno dospět k takové dohodě, která umožní vstup do EU sjednocenému Kypru.

Závěrečným dokumentem nejvyšší, byť formální důležitosti je Smlouva o přistoupení státu k Evropské unii. Smlouva o přistoupení byla v anglickém znění připravena počátkem února 2003. Posléze byla přeložena do všech jazykových mutací, neboť se vyžadovalo, aby byla podepsána ve všech jazycích stávajících i nových členských států.

Smlouva o přistoupení byla sjednávána jako jedna smlouva o přistoupení všech deseti zemí, které se staly členskými státy EU dne 1. května 2004. Základním důvodem uvedeného přístupu, který byl použit i u minulých rozšíření EU, je umožnit navázání smluvních vztahů nejen mezi stávajícími a novými členskými státy, ale i mezi novými členskými státy navzájem.

Text Smlouvy o přistoupení byl připravován v návaznosti na dílčí uzavírání jednání o přistoupení k EU po jednotlivých oblastech již od přelomu března a dubna 2002. Vedle formulování výsledků jednání do smluvně právního textu byly připravovány i úpravy jak základních smluv, tak sekundární legislativy ES/EU. Účelem těchto úprav bylo zajistit znění všech právních aktů ES/EU v takové podobě, aby je bylo možné řádně aplikovat v rozšířené Evropské unii.

Smlouva se skládá z tzv. Základní smlouvy a její přílohy - Aktu o podmínkách přistoupení a přizpůsobení zakladatelských smluv Unie (který obsahuje rozsáhlou řadu dalších příloh).

Základní smlouva má charakter slavnostní deklaráce. Především se v ní konstatuje, že kandidátský stát se stává řádným členem Evropské unie se všemi právy a povinnostmi, v souladu s ustanoveními zakladatelských smluv EU, resp. Evropských společenství. Je v ní uvedena odvolávka na příložený Akt, ve kterém jsou jednak specifikovány všechny podmínky spojené s přijetím nového státu a jednak úpravy zakladatelských smluv daným rozšířením vyvolané. Současně je uveden termín, ke kterému by nový stát měl být uveden mezi ostatní členské státy Unie.

Akt o podmínkách přistoupení a přizpůsobení zakladatelských smluv Unie se člení do pěti částí:

- Úvodní část – Zásady – obsahuje např. ustanovení o závaznosti smluv a všech aktů Společenství, stejně jako všech mezinárodních smluv Společenství pro nový stát.
- Úpravy zakladatelských smluv zahrnují především formy včlenění státu do všech orgánů (hlavních i poradních) a institucí Unie a vymezení jeho pozice určením počtu mandátů v EP či Komisi, váhy při hlasování kvalifikovanou většinou v Radě apod.
- Případné modifikace aktů přijatých orgány Unie vzhledem k novým, změněným podmínkám.
- Přejícná opatření obsahují souhrn všech výjimek a přechodných období, která byla dohodnuta v průběhu přijímacího řízení, a zrušení všech závazků a smluv kandidátského státu, které uzavřel ještě v období před přijetím do EU (například dohody o účasti v celní unii s nečlenskými státy Unie apod.).

- Implementace Aktu obsahuje obdobná opatření, včetně stanovení účasti nového státu na komunitárním rozpočtu (např. výši jeho příspěvků), účasti ve společné zemědělské politice apod., včetně dohodnutých výjimek.

Následně probíhalo schvalovací řízení jak na straně Evropské unie, tak v jednotlivých přistupujících státech. Stávající členské státy se ke Smlouvě o přistoupení v této fázi vyjadřovaly prostřednictvím orgánů EU - text smlouvy byl odsouhlasen COREPER (Výborem stálých zástupců), následně bylo přijato formální stanovisko Evropské komise a návrh Smlouvy o přistoupení byl postoupen Evropskému parlamentu, který 9. dubna 2003 vyslovil souhlas s rozšířením Evropské unie. Schvalovací proces před podpisem Smlouvy o přistoupení byl na straně EU ukončen dne 14. dubna 2003, kdy Rada rozhodla o přijetí žádostí kandidátských zemí o přistoupení k EU.

Slavnostní podpis Smlouvy o přistoupení se uskutečnil v Aténách dne 16. dubna 2003. Podmínkou vstupu Smlouvy o přistoupení v platnost je její ratifikace. Ratifikační proces probíhal do 30. dubna 2004, což byl nejzazší termín pro uložení všech ratifikačních listin u deponitáře základních smluv o Evropských společenstvích a Evropské unii, tj. u vlády Italské republiky. V případě, že by ji neratifikoval některý z přistupujících států, nenabyla by platnosti pouze ta ustanovení, která by se týkala daného státu. Pokud by ji neratifikoval některý stávající členský stát, Smlouva o přistoupení by nevstoupila v platnost a rozšíření by se podle této smlouvy v předpokládaném termínu neuskutečnilo. Jelikož celý ratifikační proces proběhl hladce, Smlouva o přistoupení, jak je v jejím textu uvedeno, vstoupila v platnost 1. května 2004.

Ve většině nových členských států byla Smlouva o přistoupení ratifikována prostřednictvím referenda, v němž byl dán prostor vyjádřit se k členství své země všem voličům. Výjimku tvořil Kypr, kde ke schválení jeho vstupu do EU postačoval souhlas parlamentu a Malta, kde se sice referendum konalo, nicméně jeho výsledek byl pro politickou reprezentaci Malty nezávazný.

## 13.2 ČESKÁ REPUBLIKA NA CESTĚ DO EVROPSKÉ UNIE

### 13.2.1 POČÁTEK SMLUVNÍCH VZTAHŮ ČESKÉ REPUBLIKY A SPOLEČENSTVÍ

Jak již bylo uvedeno výše, nová koncepce asociačních dohod, jež se měla uplatňovat ve vztazích mezi Evropskými společenstvími a postkomunistickými zeměmi SVE, byla přijata v průběhu roku 1990. Ještě na sklonku tohoto roku, konkrétně 20. prosince, Československo zahájilo oficiálně rozhovory s ES o uzavření této asociační dohody. Vyjednávání bylo vedeno na dvou úrovních – prezidentské, tj. iniciativa Václava Havla, které bylo multiinstitucionální povahy, tj. zaměřeno nejen na ES, ale i na země ESVO a prostor Evropy vůbec, a ministerské, tj. iniciativa tehdejšího ministra zahraničních věcí Československa Jiřího Dienstbiera, jež bylo zaměřeno především na ES.

Mezi problémové otázky ve vyjednávacím procesu patřily zemědělské a textilní výrobky ze zemí SVE, kdy se některé členské země bránily příliš velké liberalizaci dovozu z těchto zemí. Důvodem byl strach z případného poklesu odbytu či dokonce krachu domácích firem, což by mohlo v konečném důsledku znamenat ohrožení pracovních míst. Nakonec se ale podařilo tyto spory vyřešit a **Evropská dohoda (ED)** mezi ČSFR a ES byla podepsána 16. prosince 1991 po osmi kolech jednání. Poněvadž se jednalo o tzv. smíšenou smlouvu (její charakteristika viz první kapitola), což znamená, že partnerem smlouvy jsou jednak ES, jednak všechny jednotlivé členské země, musely smlouvu ratifikovat jak Evropský parlament, tak parlamenty členských zemí. Z toho plynula i časová náročnost, což oddalovalo její platnost. Aby nebylo naplňování ustanovení dohody dotýkající se vytváření zóny volného obchodu zbytečně zdržováno, byla paralelně uzavřena **Prozatímní dohoda o obchodu a**

**otázkách s obchodem souvisejícím mezi ČSFR a EHS a ESUO** (dále Prozatímní dohoda). Obsahem Prozatímní dohody byly ty pasáže asociační dohody vztahující se k vzájemnému obchodu. Její výhodou bylo to, že nepodléhala ratifikačnímu procesu (ke vstupu takovéto dohody v platnost stačí schválení Rady, ke kterému došlo 28. února 1992), a proto mohla vstoupit v platnost mnohem dříve než samotná asociační dohoda - již 1. března 1992. Nutno podotknout, že její platnost byla limitována termínem nabytí platnosti ED. Úprava obchodních vztahů spočívala v závazku obou stran vytvořit během deseti let (tj. do roku 2002) pásmo volného obchodu průmyslovými výrobky. Kompromisního řešení bylo dosaženo při liberalizaci obchodu zemědělskými produkty, kdy měla platit určitá omezení, přičemž byl zakotven postup odbourávání tarifních překážek asymetricky ve prospěch ČSFR (tuto asymetrii můžeme chápat jako jakousi snahu podpořit ekonomickou transformaci a s ním spojený složitý proces reorientace zahraničního obchodu). Federální Evropská dohoda však nebyla, vzhledem k blížícímu se rozdělení ČSFR na dva nástupnické státy - Českou republiku a Slovenskou republiku, ratifikována a nikdy nevstoupila v platnost. Nástupnickým státům se podařilo dojednat s ES pokračování platnosti Prozatímní dohody, kdy se ČR a SR staly nástupci (sukcesory) původní Prozatímní dohody (podmínky sukcese byly dohodnuty Doplňkovým protokolem k Prozatímní dohodě, který byl podepsán 21. prosince 1993 a vstoupil v platnost 1. dubna 1994). Nakročená liberalizace vzájemného obchodu tak nebyla v podstatě nijak narušena.

Bylo proto nutné znovu vyjednat asociační dohodu s každou nástupnickou zemí zvlášť. Pokud jde o ED, že přicházely v úvahu dvě varianty řešení sukcese:

- ED by byla sjednána s oběma republikami odděleně, avšak její obchodní část by byla sjednána s celní unií mezi ČR a SR.
- ED by se nerozdělovala a byla by sjednána dvě samostatná ujednání jako celek zahrnující i obchodní část. Pokud jde o množstevní kvóty, byla by za základ vzata dohoda mezi orgány obou republik tak, jak byla prezentována předsedy vlád ČR a SR britskému premiérovi Majorovi dne 28. října 1992.

Po sondážních jednáních mezi oběma stranami nakonec zvítězila druhá varianta (tedy re-negociace ED) a po dvou kolech jednání se ČR na straně jedné a Společenství a její členské státy na straně druhé dohodly na textu nové Evropské dohody, který byl parafován 23. června 1993 a podepsán 4. října téhož roku u příležitosti zasedání Rady ministrů. Již 27. října 1993 dohodu ratifikoval Evropský parlament a 8. prosince 1993 tak učinila rovněž Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dohoda vstoupila v platnost 1. února 1995 a byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 7/1995 Sb. Samotný text se příliš neodlišoval od původní ED. Dohoda předpokládala vytvoření pásma volného obchodu průmyslovými výrobky mezi ČR a ES do 1. ledna 2002 (zrušení cel k 1. lednu 2001, zrušení kvót k 1. lednu 2002).

Významnou součástí Evropské dohody sjednané s ČR, která ji odlišuje od původní federální ED, je tzv. neprováděcí, čili **suspensivní klauzule**. Ta umožňuje jedné smluvní straně přerušit provádění dohody, a to i bez vzájemných konzultací, dojde-li k závažnému porušení podstatných smluvních závazků druhou stranou. Druhá významná odlišnost je obsažena v článku 6, jenž klade důraz na úctu k demokratickým zásadám a lidským právům stanoveným v Helsinském závěrečném aktu a Pařížské chartě pro novou Evropu, což vytváří základní prvky přidružení. Tato formulace článku vyplývá z deklarace Rady ministrů z 11. května 1992, podle níž musí být obdobná klauzule týkající se respektu k lidským právům součástí všech nově uzavíraných kooperačních a asociačních dohod mezi Společenstvím a třetími zeměmi.

Evropská dohoda je hlavním nástrojem a základním dokumentem sblížení českého práva s právem Evropských společenství. Toto sblížení nebo také jinak řečeno tato

harmonizace představuje proces přizpůsobování a transformace právního řádu přidruženého státu, a to tak, že dochází k jeho plné slučitelnosti s komunitárním právem v oblastech odpovídajících věcné působnosti norem komunitárního práva. V této souvislosti je třeba rozlišovat tento pojem od pojmu aproximace, jež znamená „přibližování českého práva k právu ES, tedy přizpůsobování práva jednosměrně, pouze z české strany k právu Společenství.“

Samotná ED (v posledním platném znění) se skládá z Preambule a devíti Hlav, které obsahují celkem 124 článků.

### 13.2.2 PROHLOUBENÍ INTEGRAČNÍHO PROCESU

17. ledna 1996 podala Česká republika prostřednictvím předsedy české vlády Václava Klause přihlášku ke členství v Evropské unii.

Na doporučení Komise rozhodla Evropská rada na svém jednání v Lucemburku 13. 12. 1997 o oficiálním pozvání 11 kandidátských států ke vstupu do EU. Za Českou republiku pozvání převzal prezident *Václav Havel* za doprovodu ministra zahraničí Jaroslava Šedivého. Lucemburský summit dále rozhodl, že v průběhu jara 1998 budou svolány bilaterální mezivládní konference, které zahájí přístupová jednání se šesti státy: Kyprem, Maďarskem, Polskem, Estonskem, Českou republikou a Slovinskem (tzv. *lucemburská skupina*). Samotný proces rozšiřování byl pak zahájen v Bruselu za účasti ministrů zahraničí EU15 a 11 kandidátských států včetně ČR dne 30. března 1998.

Právní rámec byl formulován v Přístupovém partnerství. Česká republika předložila v Bruselu 1998 Národní program přípravy ČR na členství v EU, který byl postupně vydáván v roce 1999, 2000 a 2001.

V dubnu 1998 začala v Bruselu první část rozhovorů o vstupu ČR do EU - tzv. „screening“, tj. analytické srovnávání legislativy kandidátských zemí s evropským právem. Po předběžných technických jednáních započala v listopadu 1998 vlastní jednání o přistoupení ČR k EU na ministerské úrovni. Pro potřeby screeningu bylo aquis rozděleno dle oblastí do 31 kapitol. Před zahájením jednání o každé kapitole navrhla vždy EK společné vyjednávací stanovisko Unie, které bylo schváleno Radou a prezentováno předsednickou zemí. Stanoviska ke všem 31 kapitolám vypracovaly také všechny kandidátské státy, které při jednáních zastupoval hlavní vyjednávač a jeho tým.

Do čela českého vyjednávacího (negociačního) týmu byl 14. 1. 1998 jmenován náměstek ministra zahraničních věcí Pavel Telička. Jednání byla složitá a mnohdy velmi náročná z hlediska komplexnosti, věcného záběru, technické náročnosti a také politického významu. V některých otázkách Evropská unie vyjednávací prostor významně zúžila a podmínky do značné míry nadefinovala. Hlavním vyjednávačem Evropské komise byl Klaus van der Pas, v čele vyjednávacího týmu příslušného přímo pro Českou republiku stál nejprve Michael Leigh a od roku 2000 Rutger Wissels.

Proces přípravy na členství byl průběžně monitorován ze strany Evropské komise, která od roku 1998 každoročně vydávala *Pravidelné zprávy o pokroku kandidátských zemí v přípravách na členství v EU*. První hodnotící zpráva Komise z roku 1998 byla velmi kritická, především v oblastech státní správy a soudnictví. Vláda se pokusila zrychlit legislativní proces přejímání práva EU. Druhá zpráva Komise 1999 pozitivně označila přijetí vládního dokumentu Hospodářská strategie vstupu do Evropské unie, společné hodnocení priorit hospodářské politiky, významný posun při liberalizaci pohybu kapitálu či přijetí základních pravidel pro prosazování regionální politiky. Přesto byl celkový výsledek plnění Přístupového partnerství označen za neuspokojivý, mimo jiné byla velmi kriticky hodnocena situace Romů. Zpráva Komise z roku 2000 byla hodnocena mnohem lepší známkou než dvě předchozí, především bylo kladně hodnoceno zrychlené přijímání legislativy.

Ve dnech 7. - 11. prosince 2000 se konal summit EU v Nice, na němž se řešilo rozšíření východním směrem a celková reforma institucí. Dle výsledků měla ČR po vstupu do EU disponovat 11 hlasy v Radě a 20 poslanci v EP. Jelikož ČR a Maďarsko jsou státy přibližně stejně velké jako Belgie, Portugalsko a Řecko, a přitom měly získat méně křesel v Radě a v Evropském parlamentu, došlo tak k jejich diskriminaci.

Zpráva z roku 2001 ČR hodnotila výrazně pozitivněji, především v oblasti fungující tržní ekonomiky. Stálým problémem byla situace Romů a reforma státní správy. V roce 2002 se zase řešila otázka tzv. Benešových dekretů. Na základě analýze vydala Komise zprávu, že dekreta z hlediska *acquis* nepředstavují žádnou překážku v přistoupení ČR. Poslední hodnotící zprávu vydala 5. 11. 2003, tato zpráva byla nazvána ***Souhrnná monitorovací zpráva o přípravách České republiky na členství***. V posudcích Komise navrhla rozšířit Unii o deset zemí navržených v Laakenu.

Předvstupní proces s deseti kandidátskými státy včetně ČR byl ukončen na zasedání Evropské rady ve dnech 12.-13. prosince 2002 v Kodani. Zde byly uzavřeny všechny vyjednávací kapitoly včetně přechodných období, která poskytla novým členským zemím delší lhůtu k úspěšnému vyrovnání se všemi závazky vyplývajícími z členství v EU. Přijímací jednání tak mohlo být dokončeno v roce 2003 ratifikačním řízením s ČR a dalšími devíti kandidátskými státy, aby se tyto „mohly zúčastnit voleb do Evropského parlamentu“, jak bylo zdůrazňováno představiteli Unie. Po slavnostním podpisu Smlouvy o přistoupení ČR k EU 16. dubna 2003 v Aténách a její ratifikací českým parlamentem, kterému předcházelo referendum k této smlouvě, vstoupila Česká republika 1. května 2004 do Evropské unie.

### **13.2.3 INSTITUCIONÁLNÍ ZABEZPEČENÍ**

Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitole, konstrukce oboustranných orgánů byla třípíliřová. Nejvýše postaveným orgánem byla ***Rada přidružení***, již vymezují v ED články 105 až 107. Jejimi členy byli za Společenství ministři zahraničí věcí (tj. členů Rady) a evropský komisař (Hans van den Broek). ČR zastupoval ministr zahraničních věcí. Rada přidružení se scházela obvykle jednou ročně a posuzovala jakékoliv významné otázky vyplývající z rámce této dohody a jakékoliv jiné dvoustranné nebo mezinárodní otázky společného zájmu. Samotné schůzky v rámci Rady přidružení byly vedeny ve formálním duchu a délka těchto jednání se pohybovala okolo 30 minut. Rozhodnutí a doporučení Rady přidružení tvoří sekundární asociační právo, jež sehrává důležitou úlohu pro aplikaci Evropské dohody, které je asociačním právem primárním.

Rozhodnutí Rady přidružení byla zveřejňována v Úředním věstníku ES a byla systematicky přebírána nařízeními Rady a publikována v jejich přílohách, nestávají se však nařízeními a zůstávají akty mezinárodního práva. Tato rozhodnutí jsou závazná pro smluvní strany, tj. pro Společenství, členské státy a asociovanou zemi, tedy ČR. Interpretovány, vykládány a posouzeny mohou být Radou přidružení, ESD, soudy členských států a soudy asociované země.

Věcnými aspekty plnění ED se zabýval ***Výbor přidružení***, jenž byl jakýmsi pracovním nástrojem Rady přidružení. Výbor přidružení upravoval článek 108 dohody. Jeho členy byli vysocí úředníci Komise, resp. jednotlivých generálních ředitelství a zástupci členských zemí Společenství na straně jedné a představitelů ústředních orgánů státní správy a České národní banky na straně druhé, tj. vyšších úředníků, jejichž problematika byla na pořadu jednání, přičemž mu předsedal střídavě úředník Komise a představitel Ministerstva zahraničních věcí ČR. Výbor přidružení byl platformou pro výměnu informací a diskusi o konkrétních otázkách vzájemných vztahů, řešil otázky obecně technické povahy a scházel se zpravidla dvakrát ročně. Dílčí otázky plnění ED řešily společné podvýbory, jež byly svolávány ad hoc a jejich členy byli zástupci příslušných generálních ředitelství Komise a na straně ČR se jednalo o

zástupce příslušných ministerstev, resp. pracovních skupin v rámci těchto resortů. Oba zmíněné orgány bychom mohli zařadit svou povahou do výkonné moci.

Moc zákonodárnou zastupoval **Parlamentní výbor přidružení**, jehož působnost upravovaly články 110 až 112 ED. Ten sloužil jako fórum ke schůzkám a výměně názorů v otázkách souvisejících s předvstupním negociačním procesem pro členy Parlamentu ČR, resp. Stálé delegace Parlamentu ČR pro spolupráci s Evropským parlamentem (tvořené 15 poslanci a 5 senátory) na straně jedné a členy Evropského parlamentu na straně druhé, resp. Delegace Evropského parlamentu do Parlamentního výboru přidružení. Zatímco v ostatních zemích SVE vznikly na parlamentní půdě stálé výbory pro evropskou integraci, v ČR se až do voleb v roce 1998, kdy byla Stálá delegace transformována do Stálého výboru, omezovala činnost Stálé delegace v podstatě jen na schůze Parlamentního výboru přidružení, což v konečném důsledku vedlo k její pasivní úloze jednak v její kontrolní úloze vůči legislativě, jednak v její informační úloze vůči české veřejnosti. Bylo to dáno do značné míry i tím, že nebyla regulována Ústavou ČR, ale ani žádným jiným zákonem, nýbrž rezolucí, kterou přijímala Poslanecká sněmovna vždy na začátku svého funkčního období. Z politického hlediska byl tedy její význam minimální.

Vedle dvoustranných orgánů stanovených ED byly, na základě usnesení vlády č. 631 z 9. listopadu 1994 o institucionálním zajištění procesu integrace ČR do EU s platností k 1. ledna 1995, zřízeny následující jednostranné orgány – Vládní výbor pro evropskou integraci (VVEI), Pracovní výbor pro provádění Evropské dohody (od října 1998 Pracovní výbor pro integraci ČR do EU (PVI EU)) a různé pracovní skupiny.

Institucionální struktura jednostranných orgánů tedy vypadalo takto: **Vládní výbor pro evropskou integraci**, který byl nejvyšším koordinačním a poradním orgánem vlády pro přípravu vstupu. V jeho čele stál premiér, místopředsdou byl ministr zahraničních věcí a stálými členy byli: ministr financí, ministr průmyslu a obchodu, ministr pro místní rozvoj, ministr práce a sociálních věcí, ministr zemědělství, ministr spravedlnosti, ministr vnitra a ministr životního prostředí. Podle projednávané problematiky byli zváni i ostatní ministři vlády, guvernér ČNB a předseda Českého statistického úřadu (jednalo se o nestálé členy VVEI s právem předkládat návrhy). Úkolem VVEI bylo řešit základní strategii a koncepci vztahu ČR a EU s právem předkládat vládě návrhy k rozhodnutí. Mezi další dílčí úkoly VVEI patřilo metodické usměrňování procesu provádění ED v ČR a koordinace postupů jednotlivých resortů v evropských záležitostech. Svá rozhodnutí přijímal VVEI na základě konsensu (v případě jeho nedosažení rozhodoval předseda VVEI).

**Pracovní výbor pro integraci ČR do EU** koordinoval činnost všech ústředních orgánů státní správy a ČNB při plnění úkolů spojených s realizací ED a přípravou pro vstup do EU. Rozpracovával strategické záměry VVEI, kterému předkládal materiály k jednání. Přípravoval rovněž činnost Rady přidružení, Výboru přidružení a jeho podvýborů, koordinoval naplňování přístupové strategie, jednání o Dohodě o přístupu ČR k EU a další činnosti související s přípravou ČR na vstup do EU. Členy PVI EU byly vyšší úředníci všech ministerstev, ostatních ústředních orgánů státní správy, ČNB a Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ), které na návrh příslušných resortů jmenoval ministr zahraničí. Předsdou PVI EU byl náměstek Ministerstva zahraničních věcí (Pavel Telička). Scházel se obvykle jednou měsíčně.

Na základě rozhodnutí PVI EU byly zřizována ad hoc **pracovní skupiny**, jejichž úkolem byla příprava odborných stanovisek k dílčím otázkám. Byly základním článkem mezirezortní koordinace pro vymezenou oblast působnosti. Podle tehdy předpokládaných negociačních oblastí bylo vytvořeno 23 pracovních skupin, přičemž jejich členy byli zástupci orgánů, jichž se daná problematika věcně týkala a jimi designovaní odborníci. V jednotlivých orgánech zastoupených v PVI EU byly zřízeny útvary pro evropskou integraci, jejichž úkolem byla koordinace vztahů v oblasti působnosti daného resortu ve všech záležitostech týkajících se

EU a to ve vztahu k EU, uvnitř resortu, vůči PVI EU a konečně vůči jemu podřízeným nebo partnerským institucím.

### 13.3 PŘÍSTUPOVÝ PROCES ZEMÍ BALKÁNU A TURECKA

Po přistoupení deseti kandidátských zemí v roce 2004, dalších dvou zemí (Bulharsko a Rumunsko) v roce 2007 v rámci tzv. páté vlně rozšíření a po posledním rozšíření v roce 2013 o Chorvatko, jsou za **kandidátské země** označovány Albánie, Turecko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Srbsko, Černá Hora, Island. V současné době probíhají jednání s Černou Horou, Srbskem a Tureckem. Mimo tyto kandidátské země existují i tzv. **potenciální kandidátské země**, mezi které patří Bosna a Hercegovina, a podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1244 i Kosovo, tedy země, jež patří z geografického pohledu mezi balkánské. Tyto země získaly příslib perspektivy členství v EU, jakmile budou na tento krok připravené. Na základě těchto skutečností můžeme konstatovat, že EU uplatňuje vůči zemím západního Balkánu dvojrychlostní strategii.

V porovnání s předchozí strategií přidružení, jež byla uplatňována u ČR, Polska, Slovenska, Maďarska a dalších zemí, které vstoupily do EU v roce 2004 či 2007, používá EU pro balkánské země rozdílnou strategii. Je to dáno především následky válečného konfliktu na území bývalé Jugoslávie v první polovině 90. let 20. století, který na dlouhou dobu ovlivnil nejen vývoj v jednotlivých zemích tohoto regionu, ale i vztahy mezi těmito státy navzájem a především s EU, kdy intenzivnější vztahy byly navázány až na konci 90.let.

EU představila po období válečného konfliktu v tomto regionu v roce 1997 tzv. **Regionální přístup** (Regional approach), který usiloval o podporu implementace Daytonsko/Pařížské a Erdutské smlouvy a který měl přinést tomuto regionu stabilitu a prosperitu. Tento projekt byl po dvou letech nahrazen ambicióznějším **Procesem stabilizace a přidružení** (SAP – The Stabilisation and Association Process), což je rámcová politika Evropské unie pro země západního Balkánu na jejich cestě k možnému budoucímu přistoupení k EU. Instrumentem SAP jsou tzv. evropská partnerství, jež vymezují zásady, priority a podmínky vzájemné spolupráce pro každou zemi regionu. SAP je založen na progresivním partnerství, které se skládá ze tří komponent:

- **Dohody o stabilizaci a přidružení**, které jsou postupně uzavírány s jednotlivými zeměmi regionu. Samotné Dohody o stabilizaci a přidružení představují smluvní vztah mezi EU a každou zemí západního Balkánu, ze kterého vyplývají vzájemná práva a povinnosti. Dohody o stabilizaci a přidružení se obecně zaměřuje na respektování hlavních demokratických zásad a klíčových složek jednotného trhu EU. Tyto dohody představují novou generaci smluv tohoto typu. Jak již bylo uvedeno výše, v rámci nové strategie EU prosazuje tzv. regionální přístup, což se odrazilo v samotném textu těchto smluv. Zatímco v Evropských dohodách bylo výslovně uvedeno, že jejich hlavním cílem je integrace zemí SVE do EU, v Dohodách o stabilizaci a přidružení je dané zemi sice také přisouzen status potenciálního uchazeče o členství v EU, a to za podmínek nejen naplnění kodaňských kritérií, ale je zde zdůrazněn také požadavek na regionální spolupráci. Logickým důvodem tohoto alternativního požadavku je dědictví válečného konfliktu a zejména snaha zabránit jeho opakování, což by mohlo v případě jejich budoucího členství destabilizovat nejen tento region, ale i samotnou EU.
- **Finanční pomoci**, která byla prováděna v rámci programu **CARDS** – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation. Oblasti, do kterých směřují finanční prostředky, se mění dle aktuálních potřeb. Nejprve byla tato pomoc směřována do oblastí humanitární a pomoci v situaci nouze (následky válečného konfliktu). Později se pomoc koncentrovala na budování institucí, podporu usmíření a návrat uprchlíků zpět do svých domovů. V současnosti se pomoc poskytuje zejména

za účelem rozvoje institucí, posilování demokracie, vynucování práva, zajištění lidských práv a harmonizace legislativy těchto zemí s legislativou Evropské unie a finanční prostředky plynou i na regionální spolupráci. V neposlední řadě je pomoc směřována na obnovu hospodářství, zvláště pak za účelem prosazování strukturálních reforem. V letech 2000 až 2006 byla v rámci programu CARDS poskytnuta finanční pomoc přesahující částku pěti miliard eur. V novém programovacím období let 2007 až 2013 byly předchozí programy pomoci nahrazeny novým a komplexnějším instrumentem **Nástroj předsvstupní pomoci** (IPA, Instrument for Pre-Accession Assistance). Příjemci jsou rozděleni do dvou kategorií podle jejich statutu, tj. na kandidátské země a potencionální kandidátské země. Obecně se dá říci, že země se statutem kandidátské země mohou dosáhnout na širší paletu finančních nástrojů než ostatní země. IPA však není jen o finanční pomoci, v rámci tohoto nástroje se počítá i s vysíláním unijních expertů do těchto zemí či určitá činnosti Unie v zájmu dané země. Na další programovací období v letech 2014 až 2020 byl pro tyto účely připraven navazující Nástroj předsvstupní pomoci, tzv. IPA II.

- **Autonomních obchodních opatření**, jejichž smyslem je umožnit volný přístup na trhy EU. Konkrétní oblasti, časové vymezení vzájemné liberalizace obchodu jsou vymezeny v jednotlivých Dohodách o stabilizaci a přidružení.

Všechny země tohoto regionu mají střednědobém až dlouhodobém horizontu vyhlídku na budoucí členství v Evropské unii. Tento cíl schválila Evropská rada na svém zasedání ve Feiře v roce 2000 a potvrdila jej na zasedání v Soluni v roce 2003 a znovu v červnu 2005. Přitom je kladen důraz na důkladné přípravy, jež mají zaručit, že tyto země budou schopny v rámci procesu přidružení řešit podstatné otázky týkající se fungování státní správy a hospodářství, dále práva a politik EU.



## **ZÁVĚR**

Tento učební text se zabýval základním vymezením fungování Evropské unie, jejíž členskou zemí je i Česká republika. Po jeho nastudování by měl mít student základní představu o mezinárodní ekonomické integraci, jejímž specifickým typem Evropská unie bezesporu je. Současně byla osvětlena problematika vývoje Evropské unie od počátků až po současnost včetně vymezení problematických aspektů, jež se objevovaly v průběhu času. Student by měl mít i představu o vymezení pravomocí mezi jednotlivými institucemi EU, kterým byla svěřena určitá část pravomocí členských států a tím je Evropská unie jedinečnou ekonomickou integrací, která nemá v dalších částech světa obdoby. V rámci tohoto učebního textu byly představeny také hlavní hospodářské politiky Evropské unie – od jejich základního vymezení přes rozdělení pravomocí mezi členskými státy a institucemi Evropské unie po konkrétní cíle a nástroje na evropské úrovni.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] BALDWIN R. a CH. WYPLOSZ, 2013. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-4568-8.
- [2] CAHLÍK, T. a J. MARKOVÁ, 2004. *Ekonomika České republiky v novém prostoru Evropské unie*. Praha: Centrum pro sociální a ekonomické strategie. ISBN 80-86103-75-7.
- [3] FIALA, P. a M. PITROVÁ, 2009. *Evropská unie*. 2.vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 978-80-7325-180-2.
- [4] FOJTÍKOVÁ, L. a M. LEBIEDZIK, 2008. *Společné politiky Evropské unie. Historie a současnost se zaměřením na Českou republiku*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7179-939-9
- [5] HAD, M. a B. PIKNA, 2001. *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí. ISBN 80-86345-06-8.
- [6] HOBZA, A., 2009. *Evropská unie a hospodářské reformy*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-122-2.
- [7] HRABÁNKOVÁ, M. a I. BOHÁČKOVÁ, 2009. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-111-6.
- [8] JANKŮ, M., 2002. *Evropská unie právní systém evropských společenství*. Praha: BizBooks. ISBN 80-7226-806-6.
- [9] JOVANOVIĆ, M. N., 2005. *The Economics of European Integration. Limits and Prospects*. Cheltenham: Edward Elgar. ISBN 1-84542-377-1.
- [10] KÖNIG, P. a L. LACINA, 2004. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C.H. Beck. ISBN 80-7179-846-0.
- [11] LACINA, L., 2007. *Měnová integrace. Náklady a přínosy členství v měnové unii*. Praha: C.H. Beck. ISBN 978-80-7179-560-5.
- [12] LEBIEDZIK, M. a B. ZLÝ, 2004. *Evropská unie: distanční studijní opora*. Karviná: SU OPF. ISBN 80-7248-263-7.
- [13] LEBIEDZIK, M. a M. TVRDOŇ, 2007. *Hospodářské politiky Evropských společenství - vznik, vývoj a současnost*. Karviná: SU OPF. ISBN 978-80-7248-424-9.
- [14] ĽIPKOVÁ, L., 2012, *Európska únia*. Bratislava: Sprint. 978-80-89393-33-6.
- [15] SVOBODA, P., 2004. *Úvod do evropského práva*. Praha: C.H. Beck. ISBN 80-7179-857-6.
- [16] ŠÍŠKOVÁ, N. a V. STEHLÍK, 2007. *Evropské právo 1 - ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-680-6.
- [17] TÝČ, V., 2006. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 5.vyd. Praha: Linde. ISBN 80-7201-631-8.
- [18] URBAN, L., 2002. *Evropský vnitřní trh a příprava České republiky na začlenění*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-342-4.
- [19] ZBÍRAL, R., 2007. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně politologický pohled*. Praha: Linde. 80-7201-682-2.
- [20] ZLÝ, B., 2002. *Evropská unie v přelomovém období*. Karviná: SU OPF. 80-7248-149-5.

Název: **Evropská unie**  
Autor: **doc. Mgr. Ing. Michal Tvrdoň, Ph.D.**  
Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě  
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné  
Určeno: studentům SU OPF Karviná  
Počet stran: 131  
Vydání: on-line  
ISBN: **978-80-7510-080-1**

Tato publikace neprošla jazykovou úpravou.