

Zvláštní zpráva

Prosazování práva EU

Komise zlepšila správu případů
nesplnění povinnosti, ale jejich
uzavření stále trvá příliš dlouho



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–17
Postupy k odhalování možného nedodržení právních předpisů EU	05–11
Vyřizování případů nesplnění povinnosti Komisí a jeho sledování a podávání zpráv o něm	12–17
Rozsah a koncepce auditu	18–21
Připomínky	22–75
Komise zlepšila svou správu za účelem odhalování možných nesplnění povinnosti, ale včasnost zůstává problémem	22–47
Lepší stanovování priorit od roku 2017 pomohlo snížit délku kontrol provádění a kontrol shody, ale polovina z nich stále trvá déle, než udávají referenční lhůty	23–28
Navzdory úsilí Komise trvá posuzování stížností více než rok a stěžovatelé nejsou vždy informováni o dosaženém pokroku	29–40
Zaměření postupů EU Pilot se zúžilo, ale kritéria pro prodlužování případů nejsou definována	41–47
Většina případů nesplnění povinnosti je vyřešena před navržením sankcí, řešení však trvá příliš dlouho	48–64
Podíl případů nesplnění povinnosti, jejichž doba řešení přesahuje referenční lhůty, roste	48–58
V některých případech členské sáty porušení předpisů EU nenapravily, ačkoli byly řadu let sankcionovány	59–64
Komise pravidelně sleduje prosazování práva EU a podává o něm zprávy, ale o dodržování referenčních lhůt se ve zprávách nepíše	65–75
Komise provádí pravidelné přezkumy svých činností v oblasti prosazování práva, ale její doporučení se nezaměřují na zlepšení dodržování referenčních lhůt	66–67
Systém Themis zlepšil správu případů, ale chybí mu některé funkce	68–69
Komise zveřejňuje relevantní, ale neúplné informace o prosazování práva EU	70–75

Závěry a doporučení

76–83

Přílohy

Příloha I – Správa v oblasti provádění a prosazování práva EU

Příloha II – Referenční lhůty Komise pro účely sledování

Příloha III – Nástin metodiky v oblasti údajů

Příloha IV – Případové studie (stížnosti)

Příloha V – Přehled 31 případových studií týkajících se nesplnění povinnosti

Příloha VI – Finanční sankce

Seznam zkratk

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Komise je jakožto „strážkyně Smluv“ odpovědná za dohled nad uplatňováním právních předpisů EU členskými státy a za přijímání odpovídajících opatření k prosazování souladu s těmito předpisy. Nařízení EU se použijí automaticky, směrnice vyžadují plné „provedení“ (začlenění) do vnitrostátního práva. V obou případech však odpovědnost za provádění nesou členské státy. Komise má diskreční pravomoc zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti, pokud jsou zjištěna porušení. Ve svém sdělení „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“ z roku 2017 Komise aktualizovala své strategie pro prosazování práva a referenční lhůty pro účely sledování tohoto prosazování s cílem zaměřit se na závažná porušení. Od prosince 2020 rovněž zavedla systém „Themis“ – nový systém správy případů pro řízení v oblasti prosazování práva EU.

II Cílem našeho auditu bylo posoudit, zda Komise prostřednictvím své správy zajišťuje včasné odhalování případů nesplnění povinnosti ze strany členských států, přijímá opatření v návaznosti na tyto případy a náležitě řízení o nesplnění povinnosti vedená vůči členským státům sleduje a podává o nich zprávy. Zkoumali jsme procesy Komise zaměřené na podporu účinného provádění za účelem sledování pokroku a odrazování od nesouladu, jejichž konečným cílem je zdokonalení jejího rámce pro prosazování práva EU.

III Naším závěrem je, že ačkoli Komise zlepšila svou správu s cílem odhalovat a napravovat porušení práva EU, uzavření případů nesplnění povinnosti stále trvá příliš dlouho. Komise prosazování práva EU pravidelně sleduje a podává o něm zprávy, ale dodržování referenčních lhůt se nezlepšuje a ve zprávách se o něm ani nepíše.

IV Zjistili jsme, že doba, kterou Komise potřebuje k dokončení kontrol provádění a kontrol shody, se od roku 2017 zkrátila. Polovina těchto kontrol však stále trvá déle, než uvádějí referenční lhůty. Zadávání kontrol externím dodavatelům vedlo k ještě delší době potřebné pro dokončení, což zdůrazňuje potřebu náležitého plánování.

V Komise registruje stížnosti veřejnosti na možné porušování právních předpisů EU. Stanovila referenční lhůtu v podobě jednoho roku od registrace stížnosti do zaslání výzvy nebo uzavření případu, ale tato lhůta nebyla splněna ve 38 % případů od roku 2012 do roku 2023, a doba pro vyřízení se od roku 2021 prodlužuje. Komise stanovila kritéria pro stanovení priority stížností, některá z nich ale mohou být různými útvary vykládána odlišně. Komise rovněž dostává petice od Evropského parlamentu. Pokud po jejich předběžném posouzení dojde na jejich prošetření, stávají se případy z vlastního podnětu Komise. Protože však v současnosti neexistuje žádné propojení mezi interní databází peticí Komise a systémem správy případů Themis, nemá Komise statistiky o počtu petic, na základě nichž byly podniknuty další kroky.

VI **Sdělení** Komise z roku 2017 navrhlo zvýšit účinnost vyřizování případů nesplnění povinnosti omezením využívání neformálního dialogu „EU Pilot“ mezi Komisí a členskými státy před zahájením formálních řízení o nesplnění povinnosti. V letech 2012–2023 vedlo 74 % případů řešených neformálním dialogem k tomu, že členský stát zajistil soulad s právem EU bez formálního řízení o nesplnění povinnosti, průměrná doba vyřizování však zůstala dlouhá (v roce 2023 činila 28,4 měsíce).

VII Zjistili jsme, že u rostoucího počtu případů nesplnění povinnosti překračuje doba potřebná k jejich vyřešení referenční lhůty. V roce 2023 překročilo řešení 72 % případů, kdy členské státy neoznámily vnitrostátní prováděcí opatření nebo oznámily jen částečné provedení směrnice ve vnitrostátním právu, roční referenční lhůtu. Tříletá referenční lhůta u případů nesprávného uplatňování a nesouladu byla v letech 2021 a 2022 v průměru dodržována, v roce 2023 tomu tak ale nebylo.

VIII Většina případů je vyřešena dříve, než Komise navrhne finanční sankce. Zjistili jsme však, že některé členské státy platí sankce několik let, aniž by porušování práva EU napravily.

IX Komise svá opatření v oblasti prosazování přezkoumává v pravidelných zprávách o soudržnosti, tyto zprávy ale neobsahují konkrétní doporučení ke zlepšení dodržování referenčních lhůt, na základě nichž by bylo možné podniknout další kroky. Systém Themis správu případů zefektivnil, stále však postrádá některé důležité funkce, což brání účinnému sledování. Komise zveřejňuje relevantní, avšak neúplné informace o prosazování práva EU, které jsou celkově přesné, ale údaje o dodržování referenčních lhůt jsou neúplné.

X Komisi doporučujeme:

- zlepšit plánování a dokumentaci kontrol provádění a kontrol shody,
- zlepšit vyřizování stížností, petic a neformálních dialogů,
- posílit správu případů nesplnění povinnosti a v případě nutnosti aktualizovat metodiku pro navrhování sankcí
- zdokonalit sledování činností v oblasti prosazování a podávání zpráv o nich.

Úvod

01 Primární pravomocí, kterou EU udělují její zakládající smlouvy, je pravomoc přijímat právní předpisy použitelné pro členské státy¹. Účinné prosazování práva ze strany Komise zajišťuje, že se lidé a podniky v EU mohou co možná nejdříve těšit výhodám plynoucím ze společně dohodnutých pravidel a mohou se spolehnout na to, že budou dodržována jejich základní práva, ať žijí či pracují kdekoli v EU².

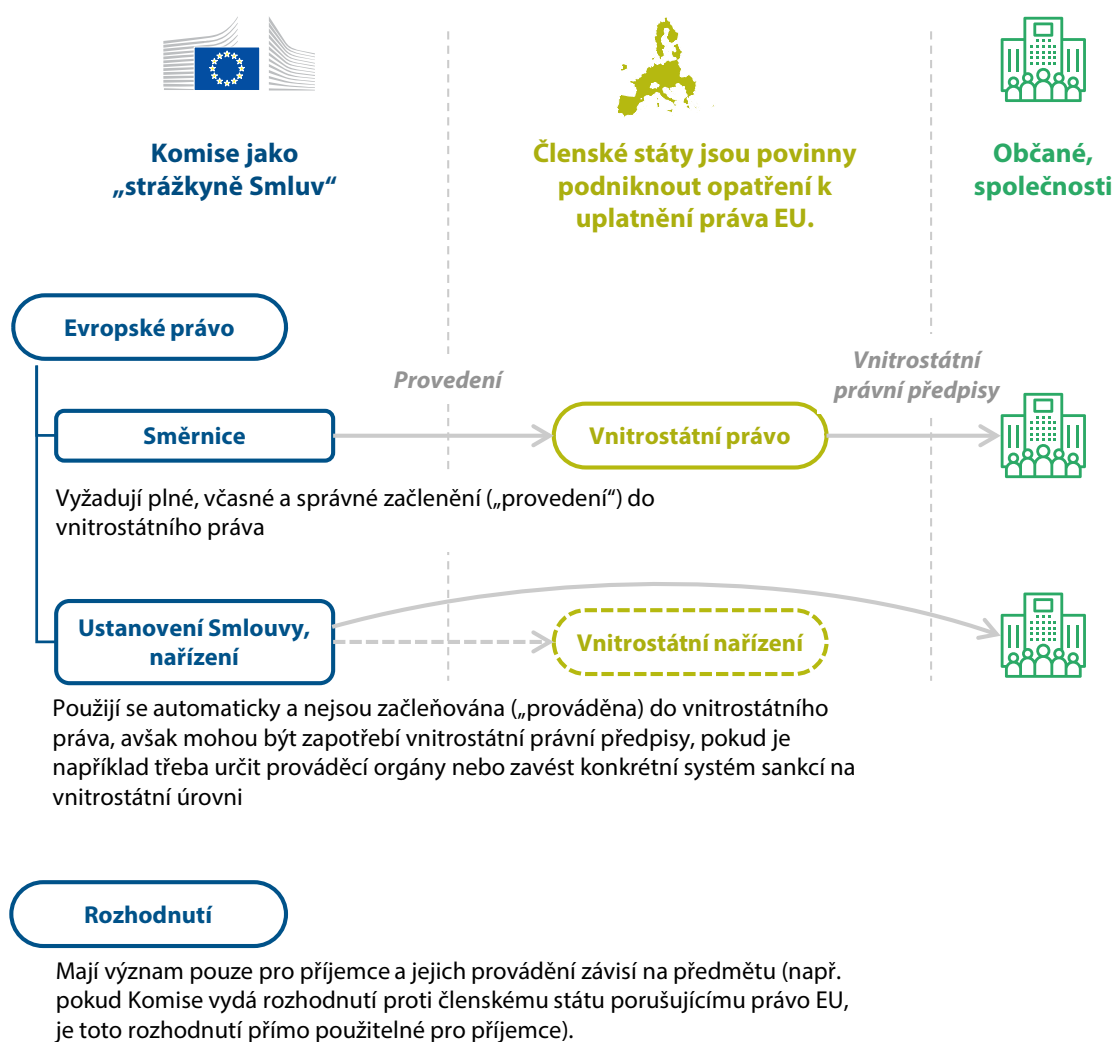
02 Členské státy jsou povinny podniknout veškerá vnitrostátní právní opatření nezbytná k uplatnění práva EU. Komise je jakožto „strážkyně Smluv“³ odpovědná za dohled nad uplatňováním právních předpisů EU členskými státy a za přijímání odpovídajících opatření k prosazování souladu s těmito předpisy. Počet a rozsah opatření, která Komise a členské státy musejí přijmout, závisí na předmětu, působnosti a složitosti právních předpisů a na druhu právního aktu, viz [obrázek 1](#).

¹ Článek 1 [Smlouvy o EU](#) (SEU), článek 1, čl. 4 odst. 3 a článek 5 [Smlouvy o fungování EU](#) (SFEU).

² Sdělení Komise, [Prosazování práva pro Evropu, která přináší výsledky](#) (COM(2022) 518 final), s. 1.

³ Čl. 17 odst. 1 SEU.

Obrázek 1 – Použitelnost právních aktů EU



Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

03 Kterékoli generální ředitelství (GR) Komise, které připraví návrh právního předpisu, má zpravidla odpovědnost i za dohled nad ním. Dohled lze rovněž sdílet s agenturami a dalšími subjekty (např. Evropský orgán dohledu v souvislosti s finančními službami). Komise koordinuje veškeré činnosti dohledu prostřednictvím Generálního sekretariátu a interní sítě referentů v generálních ředitelstvích pro případy porušování práva, kteří slouží jako osoby pro styk se sekretariátem.

04 Komise využívá různé nástroje a postupy k zajištění toho, aby členské státy správně prováděly právní předpisy EU do vnitrostátního práva a uplatňovaly je, a k odhalování a řešení jejich možného porušování. Selžou-li preventivní nástroje a existuje-li podezření na porušování, může Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti a případ předat Soudnímu dvoru EU. Náprava jakéhokoli porušování zůstává plně odpovědností členských států. Další podrobnosti jsou uvedeny v [příloze I](#).

Postupy k odhalování možného nedodržení právních předpisů EU

05 Zatímco nařízení EU jsou ihned použitelná ve všech členských státech, musí členské státy Komisi oznamovat opatření přijatá za účelem provedení veškerých nově přijatých či revidovaných směrnic EU do jejich vnitrostátního práva. Oznámení musí podat do stanoveného data (lhůta pro provedení činí zpravidla dva roky po přijetí směrnice) a rovněž poskytnout informativní dokumenty. Poté, co taková oznámení obdrží, Komise pomocí:

- kontrol provádění zajistí, aby vnitrostátní prováděcí opatření pokrývala každou povinnost v každém článku směrnice⁴,
- kontrol shody posoudí shodu vnitrostátních prováděcích opatření s ustanoveními směrnice⁵.

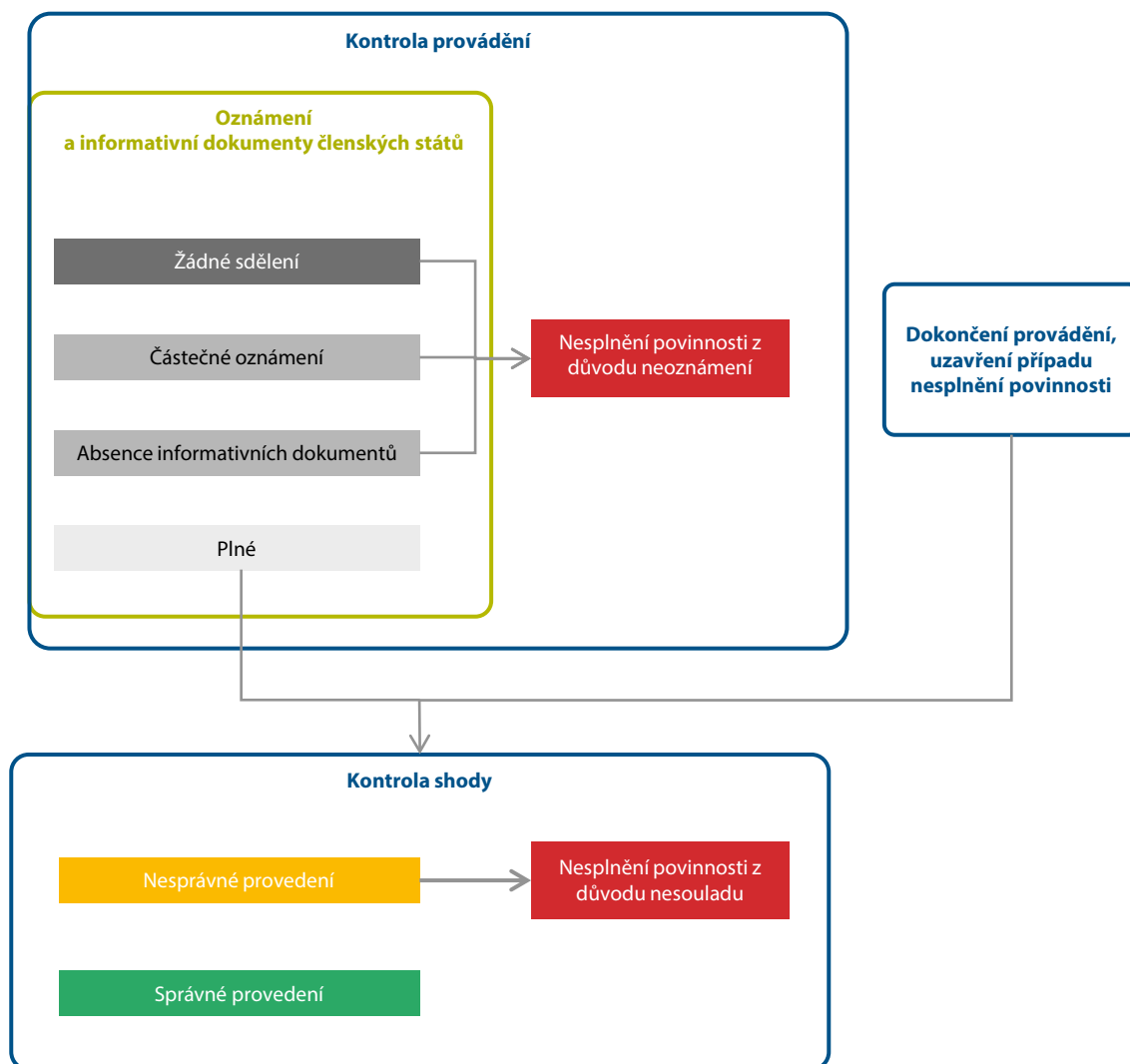
06 Pokud nejsou oznámena žádná prováděcí opatření nebo pokud je provedení jen částečné (například pokud oznámená prováděcí opatření nepokrývají celé území členského státu nebo pokud oznámení není úplné), může Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti z důvodu neoznámení. V případě, že členský stát neprovede správně ve vnitrostátním právu ustanovení směrnice, může Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti z důvodu neshody, viz [obrázek 2](#). Jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora ve věci [C-543/17](#)⁶ z července 2019, mají členské státy povinnost poskytnout informativní dokumenty pro každou směrnici a Komise může pokládat nedostatečné informace za absenci prováděcích opatření.

⁴ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy, nástroj č. 39.

⁵ Tamtéž.

⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci [C-543/17](#), Komise v. Belgie (8. července 2019).

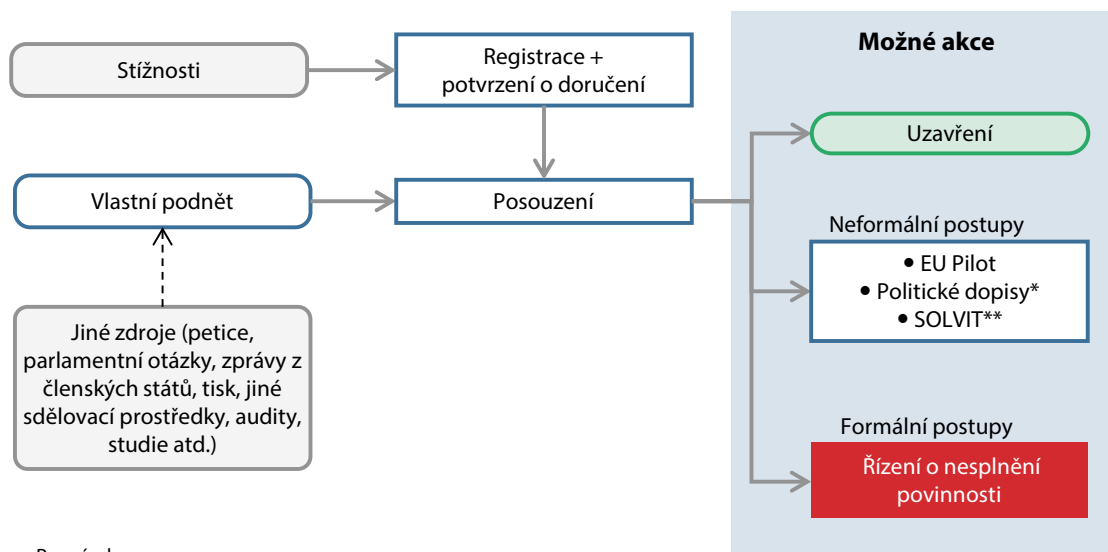
Obrázek 2 – Kontroly provádění a shody ze strany Komise



Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

07 Komise také odhaluje možné nesprávné uplatňování směrnic členskými státy (známé jako případy typu „BAD“) a Smluv, nařízení a rozhodnutí EU (známé jako případy typu „REG“) buď na základě stížností, nebo na základě šetření z vlastního podnětu. Vychází přitom většinou z interního posouzení a zpráv o provádění nebo z jiných zdrojů, jako například z petic, otázek vznesených v Evropském parlamentu nebo z tisku a dalších sdělovacích prostředků, viz [obrázek 3](#). Nesprávné uplatňování znamená například situaci, kdy vnitrostátní právní předpis, který je v souladu se směrnicí EU, vyžaduje k zahájení určité činnosti vydání povolení, ale právní předpisy členského státu umožňují občanovi nebo podniku činnost zahájit bez takového povolení.

Obrázek 3 – Pracovní postup Komise pro odhalování možného nesouladu s předpisy



Poznámky:

* Korespondence na politické úrovni podepsaná členem/členkou Komise.

** Síť vnitrostátních orgánů, která pomáhá podnikům a občanům, mají-li dojem, že je porušováno právo EU v oblasti jednotného trhu.

Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

08 V roce 2008 Komise vytvořila postupy na bázi dialogu nazvané „EU Pilot“, jejichž cílem je projednat možné porušování práva EU s členskými státy před zahájením řízení o nesplnění povinnosti⁷. Účelem bylo řešit případné porušování rychle a v časně fázi⁸. Postup začíná ve chvíli, kdy má Komise podezření, že členský stát možná porušuje právo EU. To, co bylo zpočátku pilotním projektem zahrnujícím jen některé z členských států, se začalo využívat systematicky, a to až do roku 2017. Od té doby by dialogy EU Pilot měly probíhat jen tehdy, pokud je Komise pokládá za užitečné⁹.

⁷ Sdělení Komise [Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství](#), KOM(2007) 502 v konečném znění.

⁸ Sdělení Komise, [Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování](#) (2017/C 18/02).

⁹ Tamtéž.

09 Komise má diskreční pravomoc zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti. Jakmile má GŘ dostatek důkazů o možném nesplnění povinnosti, připraví rozhodnutí, kterým Komise zahájí řízení. Podle [článku 258 SFEU](#) může Komise případ týkající se možného nesplnění povinnosti členského státu poprvé postoupit Soudnímu dvoru. Podle [článku 260 SFEU](#) může Komise navrhnout finanční sankce za neoznámení prováděcích opatření nebo v případě, že případ týkající se členského státu postoupí Soudnímu dvoru podruhé, protože členský stát nesplnil první rozsudek Soudního dvora v této věci. Případy je možné uzavřít v jakékoli fázi a Komise se rovněž může rozhodnout uzavřít případ i tehdy, pokud členský stát porušování práva nenapraví nebo tak učiní jen zčásti.

10 Ve svém [sdělení „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“ z roku 2017](#) Komise oznámila strategičtější přístup k prosazování práva a stanovila určité priority. Cílem bylo posílit posuzování provádění právních předpisů EU ve vnitrostátním právu a shody vnitrostátních prováděcích opatření a zaměřit se při prosazování práva na nejzávažnější případy porušování práva EU, které mají nepříznivý dopad na zájmy občanů a podniků. Komise se rovněž rozhodla posílit svůj přístup k udělování sankcí v případech, kdy členské státy neoznámily prováděcí opatření (případy neoznámení). V těchto případech bude Komise systematicky žádat o to, aby Soudní dvůr ukládal kromě penále i zaplacení paušální částky.

11 V roce 2021 Komise aktualizovala své [pokyny](#) ke zlepšování právní úpravy a příslušný [soubor nástrojů](#). Oboje poskytuje hlavní nástroje, s jejichž pomocí mohou GŘ prosazovat soulad s právem EU a spolupráci s členskými státy, nezbytné kroky procesu za účelem kontroly úplnosti a shody provádění ve vnitrostátním právu a pokyny pro vnitrostátní orgány a zúčastněné strany.

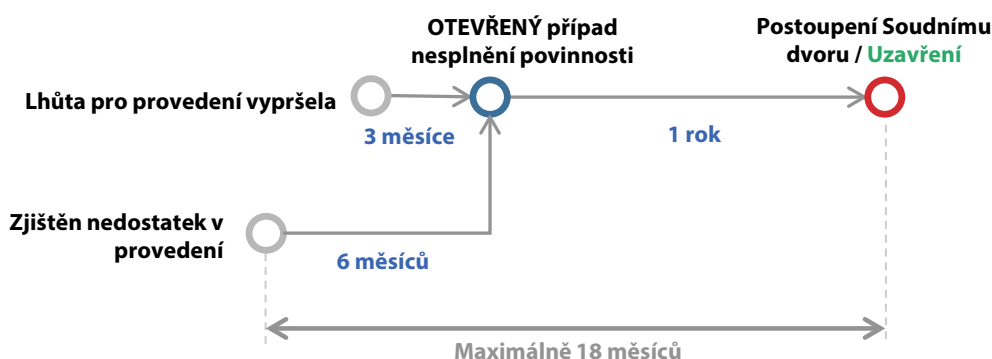
Vyřizování případů nesplnění povinnosti Komisí a jeho sledování a podávání zpráv o něm

12 Komise ve sdělení [Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva společenství z roku 2007](#) a v pokynech připojených k jejímu [sdělení z roku 2017](#) stanovila několik ukazatelů (referenčních lhůt) pro účely sledování. Ty poskytují orientační, právně nezávazné cíle pro sledování pokroku ohledně její správy stížností a případů nesplnění povinnosti. Byly rovněž stanoveny referenční lhůty pro kontroly provádění, kontroly shody a dialogy EU Pilot. Jejich přehled naleznete v [příloze II](#).

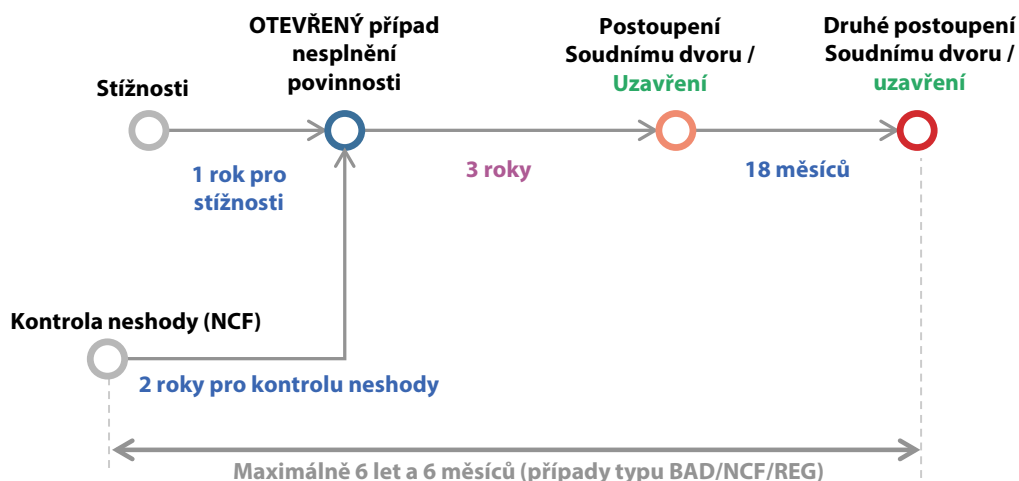
13 Orientační načasování pro případy nesplnění povinnosti na základě vlastních referenčních lhůt Komise je uvedeno na [obrázku 4](#). Při započtení všech možných referenčních lhůt by Komise v případech nesplnění povinnosti měla rozhodnout nejpozději do osmnácti měsíců, pokud jde o neoznámení, a do šesti a půl roku u jiných případů nesplnění povinnosti.

Obrázek 4 – Orientační načasování v případech nesplnění povinnosti, na základě referenčních lhůt Komise

Případy typu NCM



Případy typu BAD/REG/NCF (případy z vlastního podnětu / stížnosti)



Lhůty

Stanoveny ve veřejných sděleních Komise
Stanoveny v interních pokynech Komise

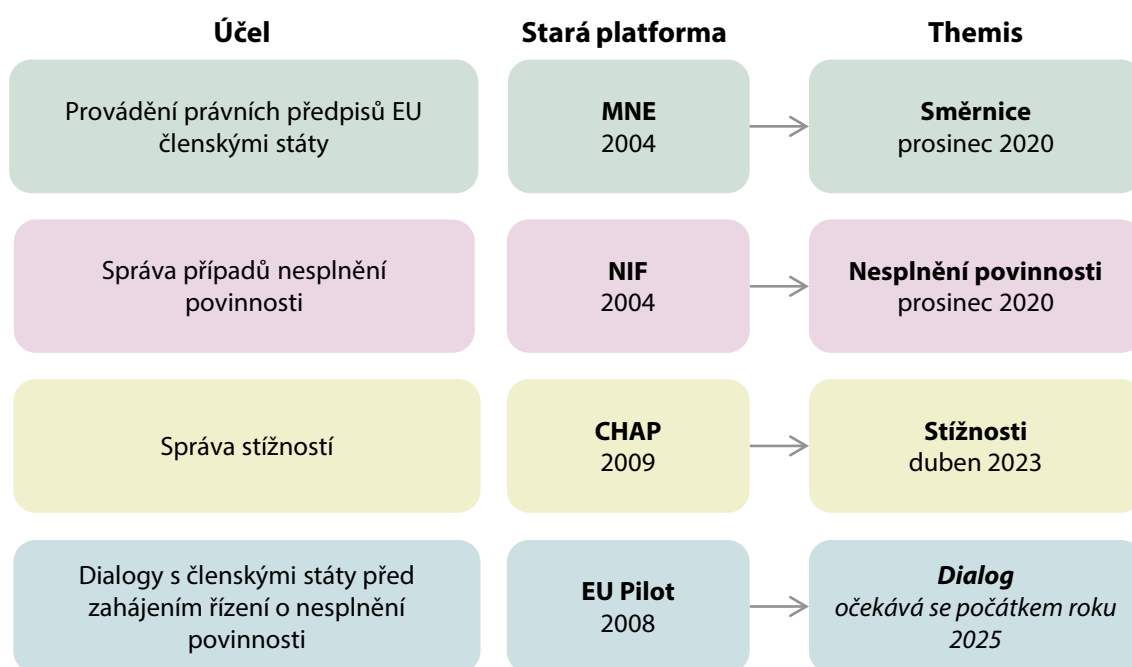
Případy

NCM: Neoznámení
BAD: Nesprávné uplatňování směrnic
REG: Nesprávné uplatňování Smluv, nařízení a rozhodnutí EU
NCF: Neshoda

Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

14 Před rokem 2020 se ke správě případů používaly čtyři samostatné platformy IT: platforma CHAP pro stížnosti, EU Pilot pro dialogy EU Pilot, MNE pro provádění směrnic ve vnitrostátním právu a NIF pro případy nesplnění povinnosti. V návaznosti na naši [situační zprávu z roku 2018](#) Komise v prosinci 2020 začala zavádět systém „Themis“ – svůj nový systém správy případů určený ke správě, zaznamenávání a uchovávání údajů týkajících se procesu prosazování práva EU, viz [obrázek 5](#).

Obrázek 5 – Přejít ze starých IT platform pro prosazování práva EU na systém Themis



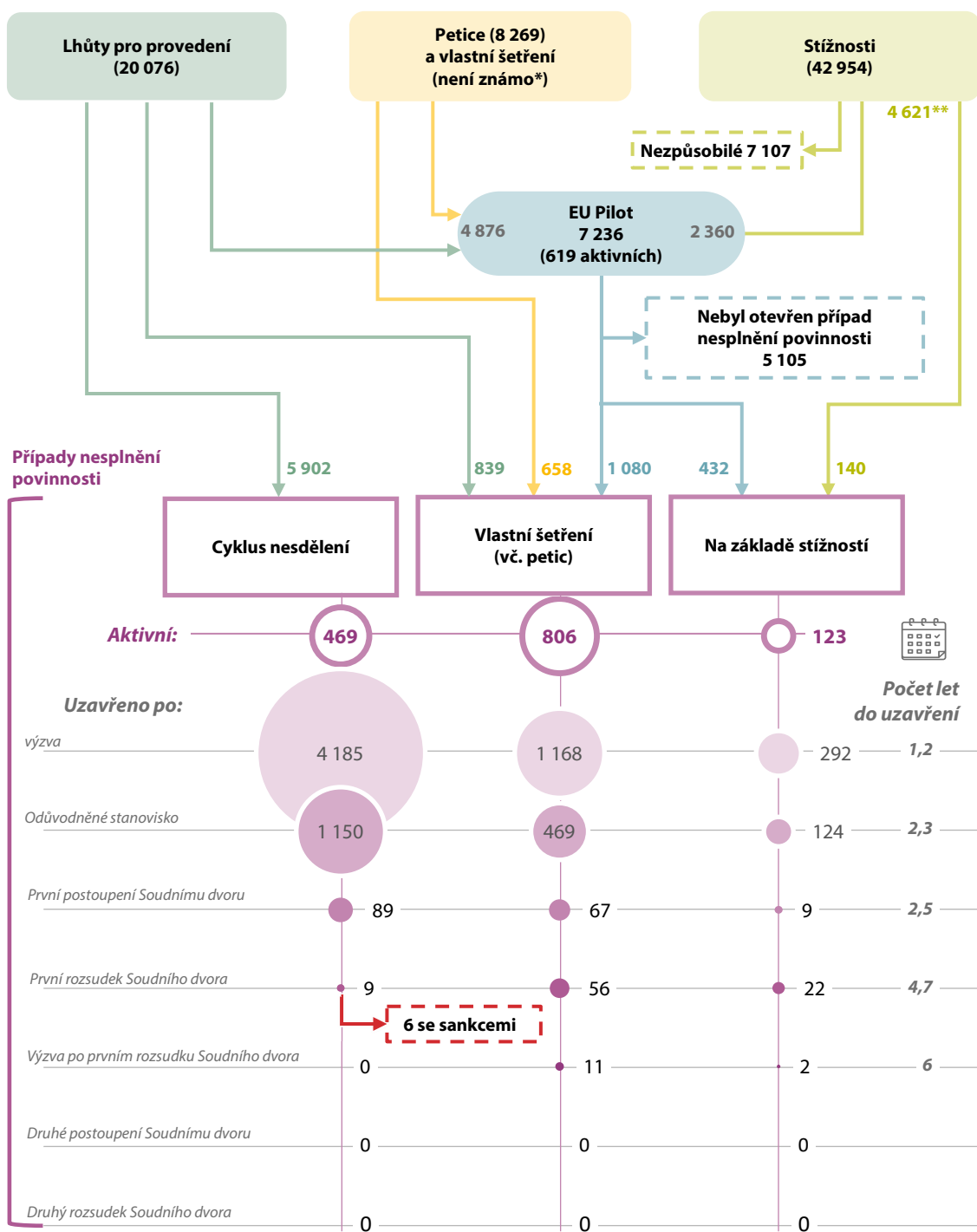
Zdroj: EÚD na základě informací obdržených od Komise.

15 Mezi lety 2012 a 2023 měly členské státy povinnost oznámit prováděcí opatření pro 20 076 prováděcích lhůt, což v 5 902 případech nesplnily. Kromě toho byla v případě 839 lhůt oznámena neúplná opatření nebo opatření, která nebyla v souladu s právem EU. V důsledku toho zahájila Komise 5 902 řízení o nesplnění povinnosti po vypršení lhůt pro provedení ve vnitrostátním právu (v procesu, jehož prostřednictvím Komise pravidelně a standardně otevírá případy, pokud členské státy nedodržují prováděcí lhůty, a který je nazván „cyklus v případě neoznámení“) a 839 řízení z podnětu některého z GŘ.

16 Během téhož období Evropský parlament předal Komisi 8 269 petic. Podle Komise se jen zlomek z nich týkal údajného porušování práva EU. Komise rovněž zaregistrovala 42 954 stížností ze strany občanů, podniků a zájmových skupin; 7 107 z nich pokládala za nezpůsobilé a prošetřila 4 621 stížností, některé v kontextu již existujících dialogů EU Pilot či řízení o nesplnění povinnosti. Zbývající stížnosti byly buď uzavřeny bez toho, aby je Komise prošetřila, nebo byly v době našeho auditu stále šetřeny.

17 Mezi lety 2012 a 2023 Komise rovněž zahájila 4 876 dialogů EU Pilot týkajících se problémů s prováděním ve vnitrostátním právu a vlastních šetření včetně petic a 2 360 dialogů EU Pilot týkajících se stížností. Bez využití dialogů EU Pilot zahájila 658 řízení o nesplnění povinnosti na základě vlastních šetření a 140 řízení na základě stížností. Z celkem 9 051 řízení o nesplnění povinnosti zahájených mezi lety 2012 a 2023 bylo na konci roku uzavřeno 7 653. Tři čtvrtiny všech 7 653 případů nesplnění povinnosti bylo vyřešeno v první fázi (výzva) a 3,5 % dospělo do fáze prvního postoupení Soudnímu dvoru, viz [obrázek 6](#).

Obrázek 6 – Tok případů prosazování práva ze strany Komise, 2012–2023

**Poznámky:**

* Nejsou k dispozici údaje o celkovém počtu vlastních šetření provedených Komisí.

** 10,5 % z 4 621 stížností prošetřených v letech 2012–2023 bylo zaregistrováno v letech 2008–2011.

Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů poskytnutých Komisí a Evropským parlamentem, podrobnosti viz [příloha III](#).

Rozsah a koncepce auditu

18 Cílem našeho auditu bylo posoudit správu případů nesplnění povinnosti členských států. To zahrnuje odhalování možných případů, vyřizování skutečných případů i jejich sledování a dále podávání zpráv v návaznosti na změny zavedené [sdělením z roku 2017](#), „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“. Náš audit měl za cíl zdokonalit rámec Komise pro prosazování práva EU.

19 Posuzovali jsme, zda Komise:

- odhalovala možná porušení práva EU včas a za použití spolehlivých postupů,
- vyřizovala případy nesplnění povinnosti v souladu se svými referenčními lhůtami,
- vhodným způsobem sledovala svou správu případů nesplnění povinnosti a jejich výsledku a podávala o ní zprávy.

20 Zkoumali jsme přístup Komise k prosazování práva EU (odhalování, náprava, sledování a podávání zpráv) v letech 2012–2023. Náš audit zahrnoval:

- dokumentární přezkumy relevantních informací (od Evropského parlamentu, veřejného ochránce práv, Soudního dvora) a hlavních dokumentů Komise,
- analýzu údajů ze systému Themis a z platformy EU Pilot,
- hloubkové posouzení 31 případových studií týkajících se nesplnění povinnosti vybraných pomocí vzorkování na základě úsudku, s cílem získat přehled o různých fázích řízení o nesplnění povinnosti,
- analýzu odpovědí na náš standardizovaný dotazník zaslaný 15 GŘ zapojeným do vyřizování stížností a do řízení o nesplnění povinnosti, jehož cílem bylo získat konkrétní informace, například o pracovní zátěži a využití zdrojů, a na který všechna GŘ poskytla odpovědi,
- analýzu souladu Komise s jejími referenčními lhůtami pro kontroly provádění a shody, a to za použití náhodného vzorku 291 lhůt pro provedení směrnice, u nichž členské státy oznámily plné provedení (139 směrnic ze 4 let před [sdělením z roku 2017](#) a 152 směrnic ze 4 let po něm).

- o pohovory s pracovníky Komise a s dvěma výbory Evropského parlamentu (pro petice a pro právní záležitosti), evropským veřejným ochráncem práv, jednou organizací občanské společnosti jednající jako stěžovatel a s Nizozemským účetním dvorem, který vydal zprávu s názvem [Právo EU v praxi](#).

21 Tento audit nepokrýval nástroje Komise pro prevenci, neformální síť vnitrostátních orgánů [SOLVIT](#), šetření nebo prosazování práva jinými orgány EU z jiných důvodů než porušování práva EU, ani právní kroky ze strany jednoho členského státu vůči jinému členskému státu u Soudního dvora ([článek 259 SFEU](#)).

Připomínky

Komise zlepšila svou správu za účelem odhalování možných nesplnění povinnosti, ale včasnost zůstává problémem

22 Aby všichni občané EU měli z právních předpisů EU stejný a co nejrychlejší užitek, potřebuje Komise soubor nástrojů, postupů a organizačních ujednání pro realizaci kontrol provádění a shody, vyřizování stížností a vlastní šetření v přiměřené době. V tomto ohledu Komise ve svém [sdělení z roku 2017](#) stanovila orientační referenční lhůty.

Lepší stanovování priorit od roku 2017 pomohlo snížit délku kontrol provádění a kontrol shody, ale polovina z nich stále trvá déle, než udávají referenční lhůty

23 Vzhledem k tomu, že členské státy musejí směrnice plně provádět ve vnitrostátním právu, měla by se kontrola provádění vztahovat na každý článek směrnice, viz bod [05. Sdělení Komise z roku 2017](#) upřednostnilo tyto kontroly, protože včasnému provedení přiřadilo vysokou důležitost. Když členské státy oznámí plné provedení ve vnitrostátním právu, započne kontrola, která by měla být dokončena do šesti měsíců. Pokud členské státy neoznámí prováděcí opatření nebo oznámí částečné provedení, ke kontrole nedojde a Komise zahájí co nejdříve řízení o nesplnění povinnosti z důvodu neprovedení směrnice¹⁰. Od zavedení systému Themis v prosinci 2020 měla GŘ povinnost zaznamenávat data a výsledky kontrol provádění.

24 Kontrola shody obvykle začíná po dokončení příslušné kontroly provádění. U dobře vymezených částí směrnice, u nichž již bylo zjištěno plné provedení¹¹, však může začít souběžně s probíhající kontrolou provádění. Komise má za cíl dokončit kontroly shody do 24 měsíců od obdržení oznámení vnitrostátních prováděcích opatření¹².

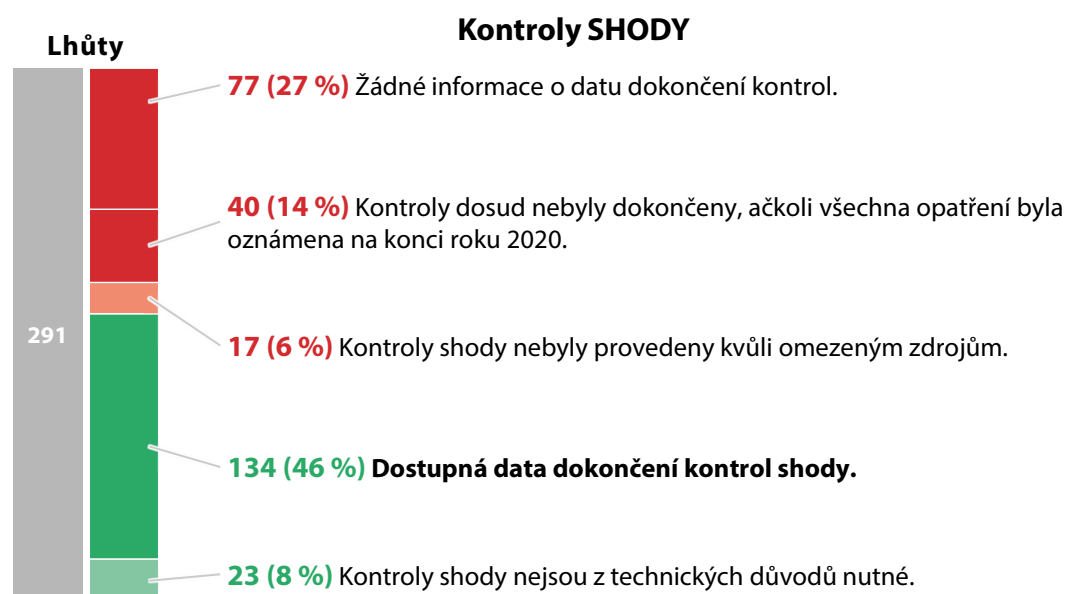
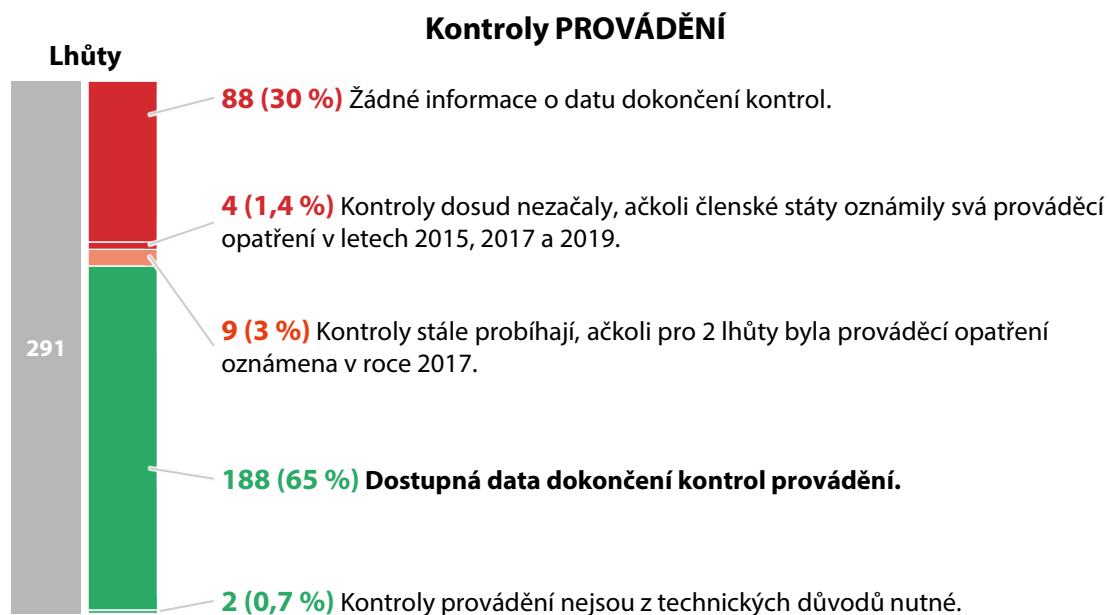
¹⁰ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy, nástroj č. 39, s. 339, a věc C-543/17.

¹¹ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy, nástroj č. 39, s. 341.

¹² Tamtéž.

25 Testovali jsme vzorek 291 lhůt pro provedení směrnice, u nichž členské státy oznámily opatření do prosince 2020. Zjistili jsme, že Komise neměla informace o datech dokončení u zhruba třetiny lhůt. Kromě toho Komise některé kontroly ještě nezahájila či nedokončila, ačkoli dotčené členské státy svá opatření oznámily o několik let dříve. Výsledky našich testů jsou shrnuty na [obrázku 7](#).

Obrázek 7 – Dostupnost údajů ke směrnícím zařazeným do vzorku



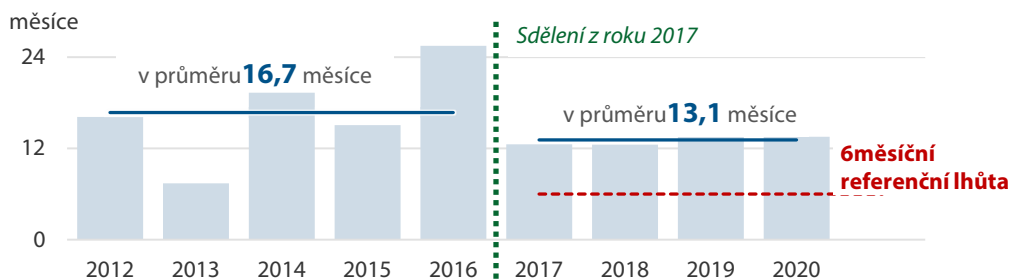
Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě vzorku lhůt provedení ve vnitrostátním právu, podrobnosti viz [příloha III](#).

26 U 188 lhůt s dostupnými daty dokončení kontrol provádění a 134 s dostupnými daty dokončení kontrol shody jsme zjistili, že průměrná doba pro dokončení kontrol se od [sdělení z roku 2017](#) zkrátila. Zhruba polovina kontrol však stále překračuje své referenční lhůty, podrobnosti viz [obrázek 8](#).

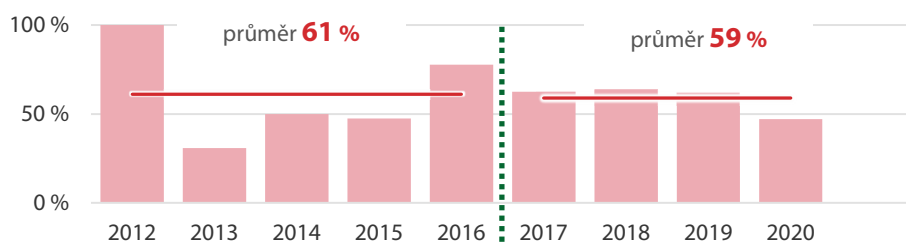
Obrázek 8 – Průměrná doba kontrol provádění a shody podle roku oznámení a podíl překračující referenční lhůty

Kontroly PROVÁDĚNÍ

Průměrná doba dokončení kontrol provádění se od sdělení z roku 2017 zkrátila* z 16,7 měsíce (2012–2016) na 13,1 měsíce (2017–2020).

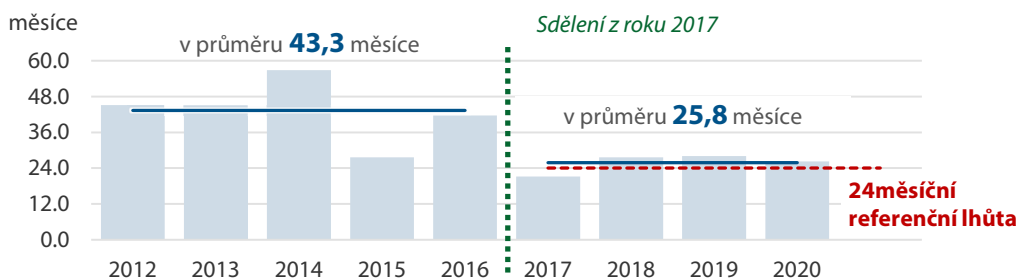


Navzdory patrnému zlepšení trvaly v letech 2017–2020 v **59 %** případů kontroly provádění stále déle než šest měsíců, jak stanoví 6měsíční referenční lhůta.

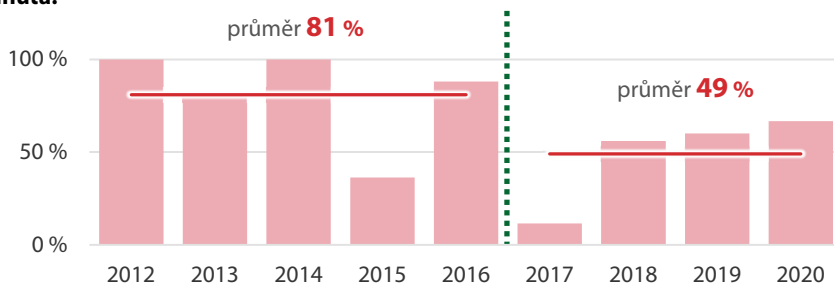


Kontroly SHODY

Průměrná doba dokončení kontrol shody se od sdělení z roku 2017 zkrátila* z 43,3 měsíce (2012–2016) na 25,8 měsíce (2017–2020).



Navzdory pozitivnímu vývoji ve **49 %** případů trvaly kontroly shody déle, než udává 24měsíční referenční lhůta.



* Sdělení z roku 2017.

Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě vzorku lhůt provedení ve vnitrostátním právu, podrobnosti viz [příloha III](#).

27 U 99 z 291 lhůt v našem vzorku GŘ neposkytla informace o tom, zda byly kontroly shody zadány externím subjektům. U 105 ze zbývajících 192 lhůt byly kontroly shody zadány externím subjektům. Komise nás informovala, že dvěma hlavními důvody pro zadání kontrol externím subjektům byly nedostatečné znalosti pracovníků GŘ, včetně jazykových dovedností, a nedostatek zdrojů. Kontroly zadané externím subjektům trvaly v průměru výrazně déle (36,6 měsíce) oproti těm, které byly provedeny pracovníky GŘ (23,8 měsíce).

28 Pracovní zátěž GŘ, pokud jde o kontroly provádění a kontroly shody, závisí na každoročním počtu směrnic se stanovenou lhůtou provedení, na složitosti směrnic a také na federálních/regionálních ústavních strukturách členských států, které je musí provádět do vnitrostátního práva. Tyto informace by měly Komisi umožnit naplánování připravované pracovní zátěže v předstihu a předvídat potřebu interních zdrojů a zadávání kontrol externím subjektům. Dále pak pouze šest z patnácti GŘ, jichž se náš dotazník týkal, uvedlo, že systematicky připravují tabulky pro účely sledování, aby bylo možné kontrolovat počet a pokrok kontrol na úrovni GŘ.

Navzdory úsilí Komise trvá posuzování stížností více než rok a stěžovatelé nejsou vždy informováni o dosaženém pokroku

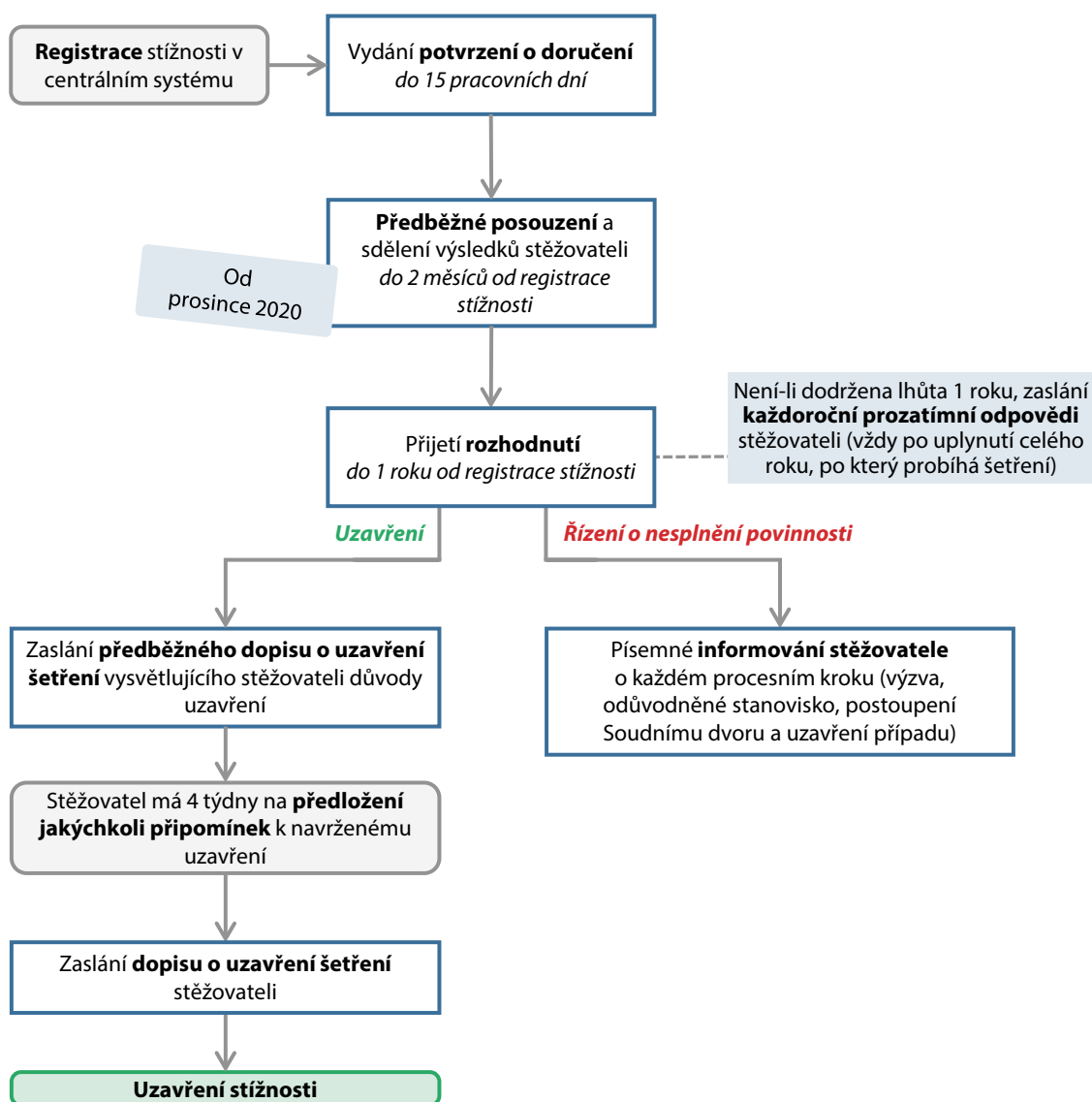
29 Občané, podniky a zájmové skupiny mohou Komisi podat stížnost na jakékoli opatření EU (právní či správní předpis nebo správní opatření), absenci opatření nebo praktiky ze strany členského státu, o nichž se domnívají, že jsou v rozporu s právem EU¹³. Obecně by Komise měla do jednoho roku od registrace stížnosti rozhodnout, zda zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti zasláním výzvy nebo zda stížnost uzavřít, viz [obrázek 4](#).

30 Komise obdržené stížnosti prověřuje. Aby stížnost byla způsobilá a tudíž prošetřena, musí splňovat určitá minimální kritéria stanovená ve [sdělení z roku 2017](#), jako je například uvedení kontaktních údajů zaslatele a uvedení odůvodnění, které spadá do oblasti působnosti práva EU. Významné množství podání je nezpůsobilé.

¹³ Komise, [Jak podat stížnost na úrovni EU](#).

31 Mezi lety 2012 a 2023 bylo nezpůsobilých 16,5 % stížností. Komise v roce 2017 zavedla standardní **formulář stížnosti** s cílem zvýšit účinnost lépe odůvodněnými podáními. Zavedla také standardní přístup s procesními kroky a referenčními lhůtami pro vyřizování stížností¹⁴, viz **obrázek 9**. V roce 2023 GŘ obdržela nejvíce stížností (95,8 %) na standardních formulářích pro stížnosti, zbytek stížností dorazil e-mailem nebo v podobě dopisů.

Obrázek 9 – Standardní přístup Komise k vyřizování stížností



Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

¹⁴ Sdělení „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování (2017/C 18/02), Příloha.

32 **Sdělení Komise z roku 2017** stanovilo kritéria pro stanovení priority stížností a případů nesplnění povinnosti, aby GŘ mohla zaměřit své zdroje na nejzávažnější případy možného porušení práva EU. Přístup založený na stanovení priority vyžadoval, aby byla zvláštní pozornost věnována strukturálním problémům nebo systémovým praktikám nesprávného uplatňování v členských státech, viz **obrázek 10**. Interní pokyny Komise dále objasnily, která kategorie stížností není pokládána za prioritu a podle čeho by se měla stížnostem přiřazovat priorita. Neexistovaly však žádné pokyny ohledně toho, jak vykládat některá kritéria, například „vážné poškození finančních zájmů EU“ nebo „systematické nedodržování práva EU“. Evropský parlament v různých zprávách vyzval Komisi, aby poskytla právní vyjasnění pojmů „otázka širších zásad“ a „systematické selhání při prosazování práva EU“¹⁵.

Obrázek 10 – Příklady kritérií Komise pro stanovení priority stížností



Komise obvykle prošetřuje tyto stížnosti

- nesdělení prováděcích opatření
- nesprávně provedené směrnice
- nesplnění rozsudku Soudního dvora
- vážné poškození finančních zájmů EU
- porušení výlučných pravomocí EU
- případy systematického nesprávného uplatňování

Komise obvykle neprošetřuje tyto stížnosti

- nebyl použit formulář stížnosti
- stížnosti se týkají jednotlivých případů nesprávného uplatňování práva EU, ale neexistují dostatečné náznaky obecné praxe nebo systematického nedodržování práva EU
- ke stejnému problému již probíhají řízení o předběžné otázce
- stížnosti poukazují na pochybení členských států v provedení určité směrnice ve vnitrostátním právu a zároveň se nevyjadřují ke konkrétním aspektům ovlivňujícím stěžovatele

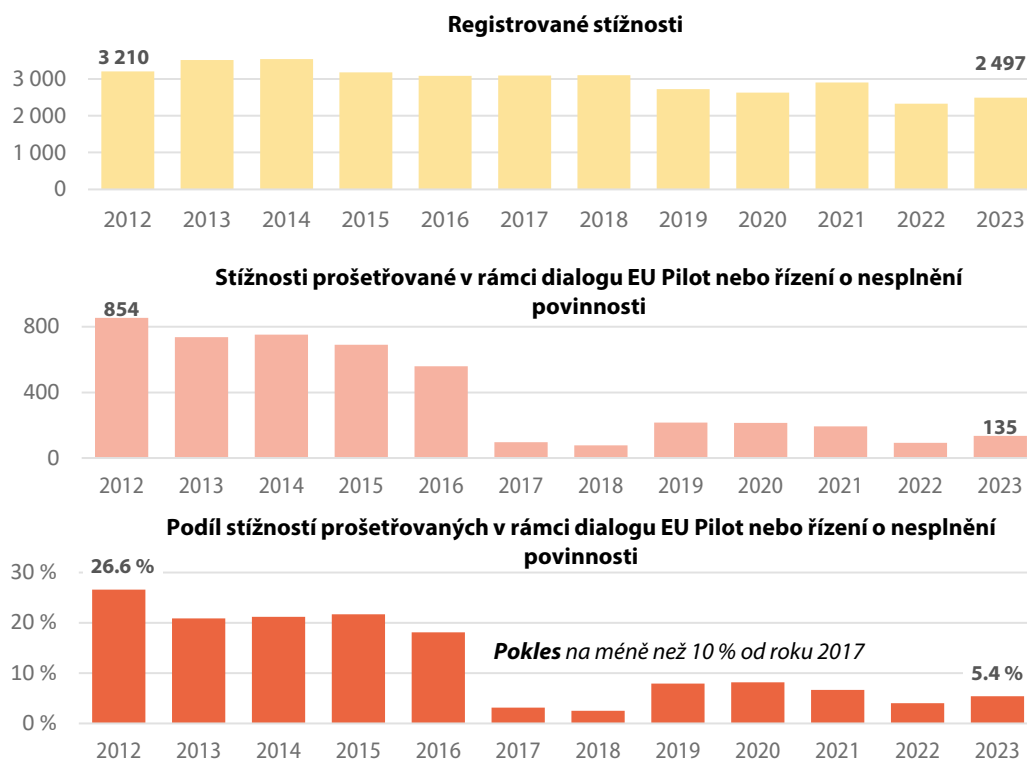
Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

33 Většina zaregistrovaných stížností je uzavřena, protože nelze zjistit porušení práva EU nebo poskytnuté informace nedostačují k zahájení dialogu EU Pilot či k zaslání výzvy. Počet prošetřených stížností vykazuje klesající trend – z 854 v roce 2012 se snížil na 120 v roce 2023, viz **obrázek 11**.

¹⁵ Petiční výbor, zpráva 2023/2047(INI), a Výbor pro právní záležitosti, Zpráva o kontrole uplatňování práva Evropské unie v roce 2020, 2021 a 2022.

Obrázek 11 – Počet způsobilých stížností, které byly zaregistrovány a prošetřeny

Pokles počtu a podílu stížností prošetřovaných v rámci dialogu EU Pilot nebo řízení o nesplnění povinnosti



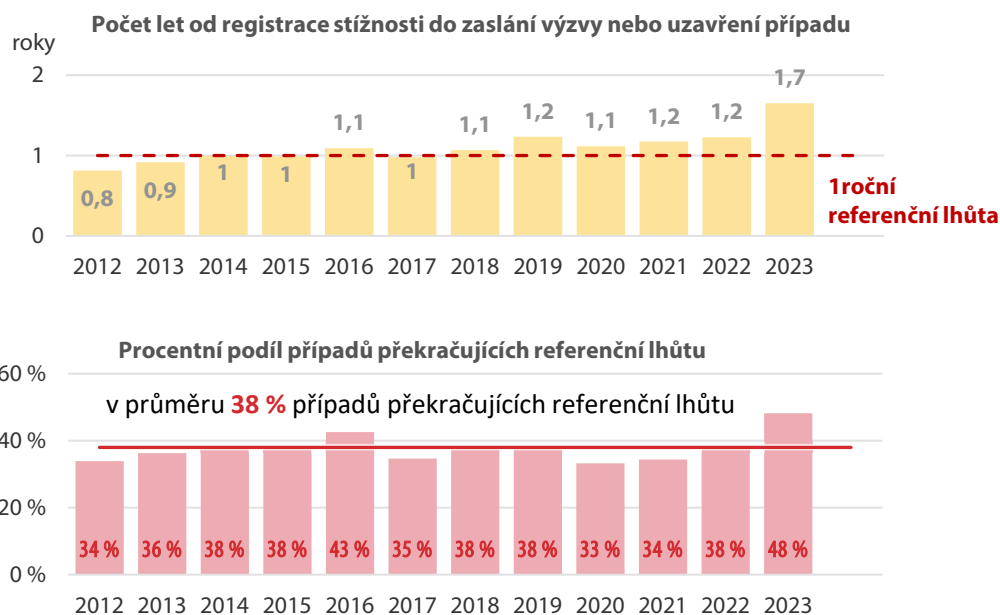
Pozn.: stížnosti obdržené v předešlých letech je možné prošetřovat v následujících letech.

Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

34 V roce 2012 Komise zavedla roční referenční lhůtu od registrace stížnosti po zaslání výzvy nebo uzavření případu¹⁶. Od roku 2012 až do roku 2023 Komise nesplnila referenční lhůtu v průměru u 38 % stížností, které zaregistrovala. Ačkoli se počet stížností v letech 2022 a 2023 nevrátil na úroveň z roku 2021, doba pro jejich vyřízení se od tohoto roku prodlužuje a v roce 2023 nebyla takřka polovina stížností řešena v ročním časovém rámci, viz [obrázek 12](#). Prodloužení v roce 2023 bylo způsobeno tzv. „pročištěním“, kdy byly uzavřeny staré případy stížností, v důsledku čehož se průměr v roce 2023 prodloužil o půl roku.

¹⁶ Sdělení Komise „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, COM(2012) 154 final, s. 6.

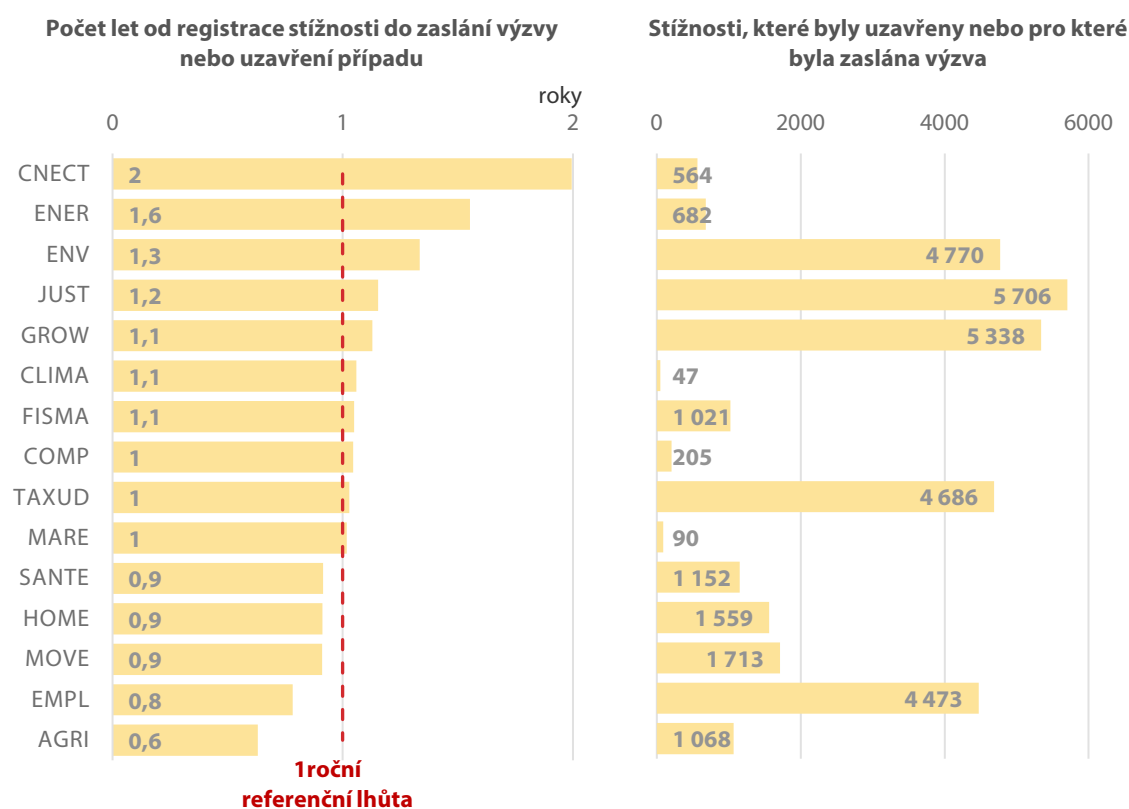
Obrázek 12 – Výkonnost Komise v porovnání s roční referenční lhůtou pro vyřizování stížností



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

35 Zjistili jsme výrazné rozdíly mezi GŘ v průměrných dobách pro vyřízení od registrace stížnosti po zaslání výzvy nebo uzavření případu. Ačkoli se zabývala relativně málo případy, vykazovala GŘ CNECT (564 případů) a GŘ ENER (682 případů) v letech 2012–2023 nejdelší dobu pro jejich vyřízení, která v průměru přesahovala jeden a půl roku. DG JUST řešilo celkově zdaleka nejvíce stížností (5 706) v průměru za 1,2 roku, viz [obrázek 13](#).

Obrázek 13 – Výkonnost GŘ v porovnání s roční referenční lhůtou pro vyřizování stížností, 2012–2023



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

36 Podle zprávy o soudržnosti z roku 2021 všechna GŘ provedla interní přezkum a zjistila, proč bylo složité dodržet roční referenční lhůtu. Dospěly k závěru, že kvalita stížností se navzdory povinnému používání nového [formuláře stížnosti](#) (viz bod [30](#)) nezlepšila. Podle jejich názoru byla práce na zjevně neopodstatněných stížnostech časově náročná a bránila náležitě správě jiných stížností a případů porušování práva. Roční referenční lhůtu pokládala GŘ za nerealistickou. Některé stížnosti (6 %) vyžadovaly podrobnější šetření prostřednictvím postupu EU Pilot, který má vlastní referenční lhůtu devíti měsíců.

37 Analyzovali jsme údaje ze systému Themis a zjistili, že 84 % stížností, které prošly postupem EU Pilot, nedodrželo roční referenční lhůtu. V případě stížností, které postupem EU Pilot neprošly, jich tuto referenční lhůtu nesplnilo výrazně méně (30 %). Zavedení formuláře stížnosti zcela nedosáhlo cíle odfiltrovat v rané fázi stížnosti týkající se záležitostí, které jsou nepodložené nebo nespádají do působnosti práva EU. V důsledku toho tento druh stížností může vyžadovat další posouzení prostřednictvím dialogů EU Pilot s členskými státy, což prodlužuje dobu vyřízení. Příklady pomalého či rychlého vyřizování stížností viz [rámeček 1](#).

Rámeček 1

Na vyřešení jedné stížnosti je třeba deset let

V prosinci 2012 obdrželo GŘ JUST stížnost týkající porušení směrnice [2004/38/ES](#) o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ze strany Francie.

Komise zahájila dialog EU Pilot 5 měsíců po registraci stížnosti. Dialog byl uzavřen v lednu 2015, tedy po uplynutí 1,6 roku, aniž by Francie situaci napravila. Po neúspěšném dialogu EU Pilot Komise v červenci 2019, tedy 6 a půl roku po registraci stížnosti, zahájila řízení o nesplnění povinnosti.

Případ byl nakonec uzavřen, když se příslušné vnitrostátní předpisy v květnu 2021 změnily. Stížnost tak byla uzavřena deset let poté, co byla zaregistrována.

Jiná stížnost byla vyřešena za dva roky

V březnu 2013 byly zaregistrovány stížnosti na to, že na Kypru není možné registrovat vozidla typu limuzína (prodloužená vozidla) pro veřejné užívání. Stížnosti byly posouzeny v květnu 2013 a Komise se rozhodla zahájit s Kyprem dialog EU Pilot, aby získala další informace. Dialog EU Pilot byl uzavřen po pěti měsících. V únoru 2014 se Komise rozhodla zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti zasláním výzvy (méně než rok po registraci stížnosti).

Případ byl vyřešen v březnu 2015, kdy kyperské orgány informovaly Komisi, že v únoru 2015 přijaly příslušný právní předpis. Stížnost tak byla uzavřena dva roky poté, co byla zaregistrována.

Zdroj: případové studie EÚD.

38 Mezi registrací stížnosti a buď zahájením řízení o nesplnění povinnosti, nebo uzavřením stížnosti musí Komise každoročně zasílat předběžnou odpověď. Po zahájení řízení o nesplnění povinnosti se očekává, že Komise informuje stěžovatele o každém procesním kroku (odůvodněné stanovisko, postoupení případu Soudnímu dvoru apod.). Cílem je zajistit, aby správa případu byla pro stěžovatele transparentní. Zjistili jsme, že:

- pouze ve dvou z našich třinácti případových studií byl stěžovatel informován o každém procesním kroku,
- v jednom případě GŘ nemohlo poskytnout žádné dokumenty ohledně komunikace se stěžovatelem kromě potvrzení o přijetí stížnosti,
- v dalších deseti případech stěžovatelé obdrželi pouze dílčí informace (chyběl minimálně jeden procesní krok),
- pouze ve dvou případech existovaly důkazy o každoroční prozatímní odpovědi. Viz [příloha IV](#).

39 Od vstupu [Maastrichtské smlouvy](#)¹⁷ v platnost mají všichni občané EU a všechny fyzické či právnické osoby s bydlištěm či sídlem v členských státech právo předložit petici Evropskému parlamentu v záležitosti, která spadá do oblastí činnosti Unie a která se jich přímo týká. Petice zkoumá Petiční výbor Evropského parlamentu, který rozhoduje o jejich přípustnosti a nese odpovědnost za jejich vyřizování.

40 Podle údajů Petičního výboru Evropského parlamentu bylo mezi lety 2012 a 2023 Komisi v průměru předloženo ročně 700 petic, z nichž některé zmiňovaly porušení práva EU. Když Komise prošetřuje petice, které podle jejího názoru poukazují na porušení práva EU, činí tak v podobě řízení z vlastního podnětu. V současnosti však neexistuje žádné propojení mezi interní databází petic vedenou Komisí a platformou Themis (včetně informací o jiných stížnostech). Proto Komise nemá statistiky o počtu petic prošetřených jako případy z vlastního podnětu v rámci dialogů EU Pilot nebo prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti, ani o tom, zda v téže záležitosti obdržela stížnosti.

¹⁷ Článek 138d SEU.

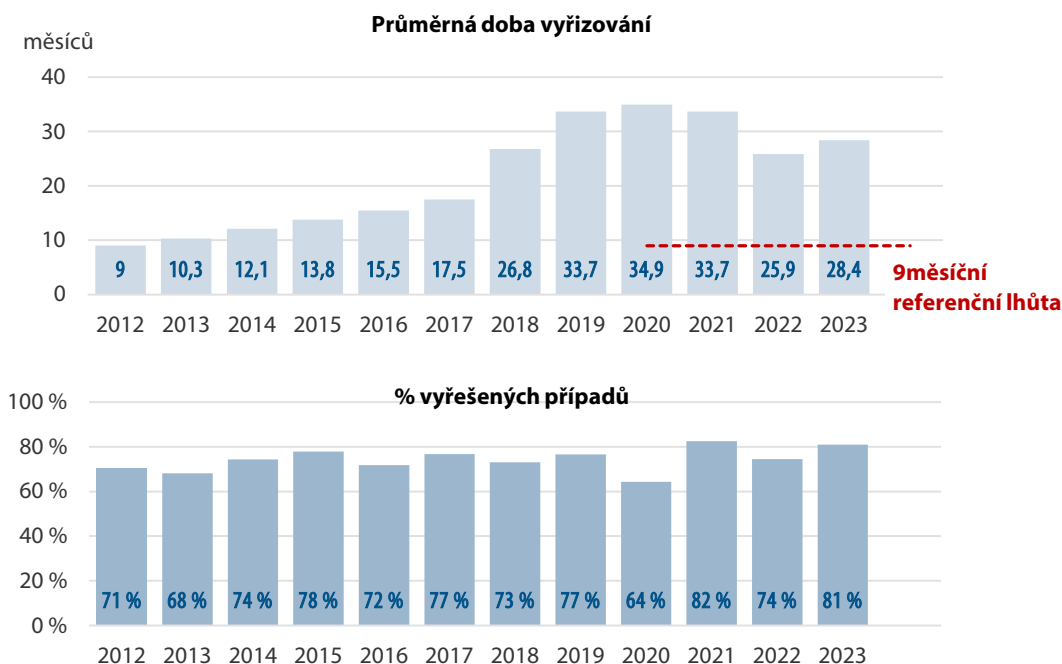
Zaměření postupů EU Pilot se zúžilo, ale kritéria pro prodlužování případů nejsou definována

41 Pokyny Komise uvádějí, že dialog EU Pilot má za cíl shromáždit další informace o věcných aspektech případu za účelem posouzení rozsahu možného porušení práva EU. Lze jej rovněž využít k neformálnímu řešení záležitosti bez nutnosti zahajovat formální řízení o nesplnění povinnosti. V lednu 2017 se Komise rozhodla přestat systematicky využívat dialogy EU Pilot před zahájením řízení o nesplnění povinnosti a místo toho je využívat jen tehdy, kdy je pokládá za užitečné. Může se také rozhodnout, že zahájí formální řízení o nesplnění povinnosti, pokud se dialog EU Pilot stane příliš zdlouhavým nebo zahrnuje množství výměn bez zřejmého pokroku, případně pokud členský stát, jehož se případ týká, nespolečupracuje.

42 V srpnu 2020 nové pokyny k postupu EU Pilot zavedly referenční lhůtu devíti měsíců pro vyřízení (počítáno od zaslání případu členskému státu), po jejímž uplynutí by Komise měla znovu posoudit dialog EU Pilot a rozhodnout o vhodných opatřeních (zahájení řízení o nesplnění povinnosti, uzavření případu bez dalšího opatření nebo prodloužení dialogu EU Pilot o „omezenou dobu“). Zjistili jsme, že pokyny neobsahují kritéria pro rozhodování o tom, zda by měl být dialog EU Pilot po uplynutí devíti měsíců prodloužen, ani o tom, o jakou dobu by měl být prodloužen.

43 Naše analýza 896 případů řešených postupem EU Pilot, které byly zaslány po zavedení této referenční lhůty, ukazuje, že 585 (65 %) bylo po uplynutí této lhůty prodlouženo. Průměrná doba prodloužení činila 10,9 měsíce. V průměru bylo mezi lety 2012 a 2023 úspěšně vyřešeno 74 % případů řešených postupem EU Pilot. Průměrná doba vyřizování byla nejdelší v roce 2020 a činila téměř 35 měsíců (podle Komise to lze přičíst omezením volného pohybu osob v důsledku pandemie COVID-19). Tento údaj se od roku 2020 zlepšuje, v roce 2023 však stále činil 28,4 měsíce, viz [obrázek 14](#). Jedním z důvodů této situace je uzavírání mnoha vleklých případů v průběhu roku 2023.

Obrázek 14 – Průměrná doba vyřizování (v měsících) případů v rámci řízení EU Pilot

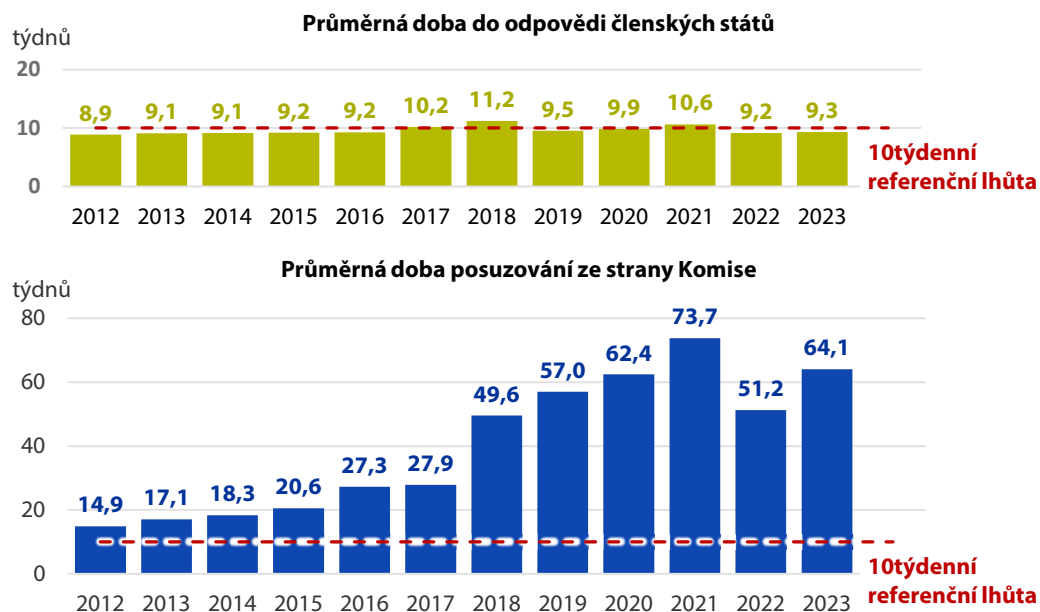


Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

44 Je-li zahájen postup EU Pilot, mají členské státy 10 týdnů na to, aby odpověděly na žádost Komise o dialog. Stejnou dobu mají GŘ na to, aby posoudily odpovědi orgánů členských států.

45 Zjistili jsme, že zatímco členské státy lhůtu deseti týdnů obecně dodržovaly, průměrná doba, po kterou Komise posuzovala odpovědi, se od roku 2018 podstatně prodloužila, a to přibližně na šestinásobek uvedené lhůty, viz [obrázek 15](#). Zaznamenali jsme též mírné zvýšení počtu výměn mezi Komisí a členskými státy v letech 2012–2023 (v průměru 1,9 výměny před rokem 2017 a 2,5 po něm).

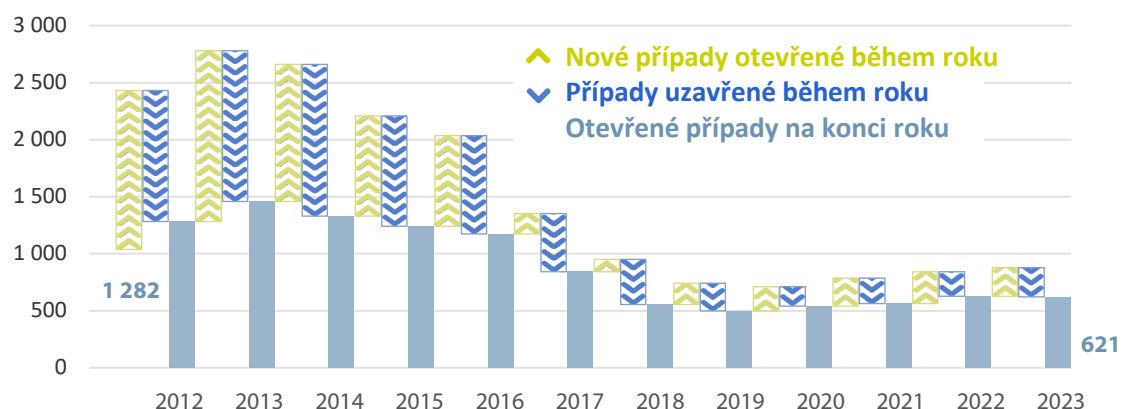
Obrázek 15 – Průměrná doba odpovědi členských států a posouzení ze strany Komise v rámci postupu EU Pilot



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů Komise o dialogích EU Pilot, podrobnosti viz [příloha III](#).

46 Doba, kterou Komisi trvá vyřizování a posuzování v rámci postupu EU Pilot, se prodloužila navzdory významnému poklesu počtu dialogů EU Pilot poté, co přestaly být systematicky využívány¹⁸. Zatímco menší množství nových dialogů zpočátku pomohlo snížit počet nevyřízených případů, zaznamenali jsme od roku 2020 rostoucí počet dialogů otevřených na konci roku, viz [obrázek 16](#).

Obrázek 16 – Dialogy EU Pilot: nové, uzavřené nebo otevřené na konci roku

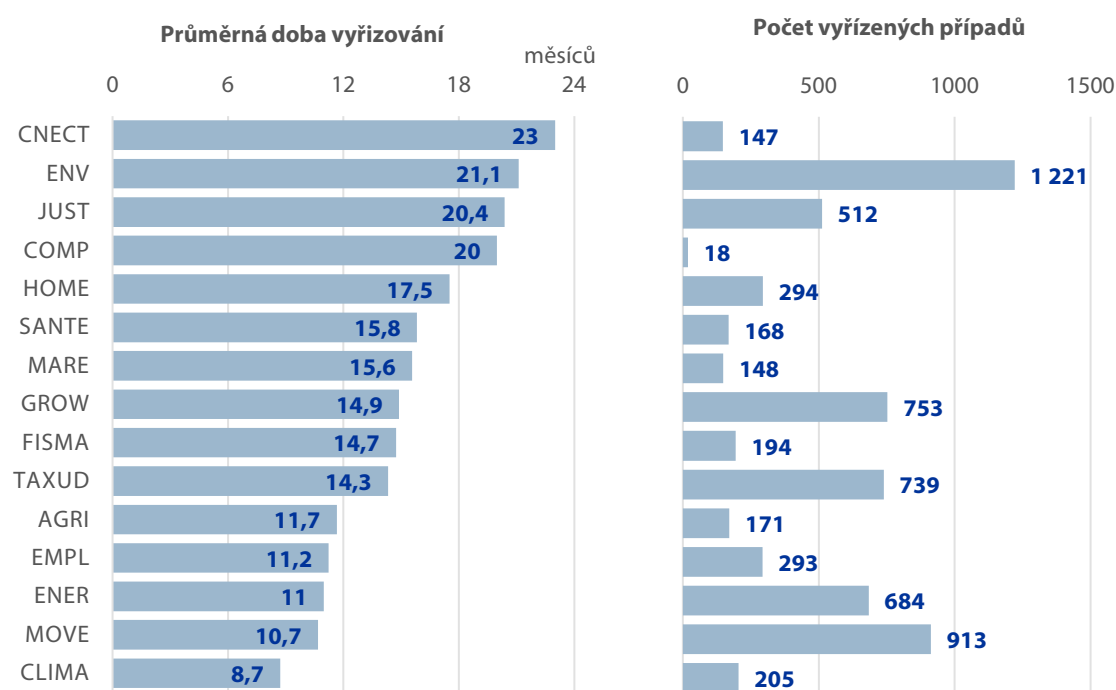


Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů Komise, podrobnosti viz [příloha III](#).

¹⁸ Sdělení Komise, [Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování](#).

47 Zjistili jsme také, že mezi lety 2012 a 2023 se doba vyřizování v rámci postupu EU Pilot u jednotlivých GŘ významně lišila. GŘ CLIMA vyřizovalo případy v průměru 8,7 měsíce a DG MOVE 10,7 měsíce. GŘ CNECT, ENV a JUST zaznamenaly nejdelší dobu vyřizování, a to déle než 20 měsíců. Neshledali jsme žádnou souvislost mezi pracovní zátěží (počet případů vyřizovaných postupem EU Pilot) a dobou vyřizování, viz **obrázek 17**. Podle Komise se doba vyřizování mezi GŘ lišila z několika důvodů, jako jsou například šetření v záležitostech vyžadujících rozsáhlé investice či reformy ze strany členských států, interní procesy validace nebo překlad a posouzení rozsáhlých příloh.

Obrázek 17 – Celkový počet vyřízených případů řešených postupem EU Pilot a průměrná doba vyřizování podle GŘ, 2012–2023



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů Komise o dialozích EU Pilot, podrobnosti viz [příloha III](#).

Většina případů nesplnění povinnosti je vyřešena před navržením sankcí, řešení však trvá příliš dlouho

Podíl případů nesplnění povinnosti, jejichž doba řešení přesahuje referenční lhůty, roste

48 Po neúspěšném dialogu EU Pilot, případně bez něj, pokud není pokládán za nezbytný, může Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti z vlastního podnětu na základě stížnosti, nebo standardně u všech případů neoznámení (kdy členský stát neinformuje Komisi o svých vnitrostátních prováděcích opatřeních k nové směrnici). Komise má takřka neomezenou hmotnou a procesní pravomoc při rozhodování o tom, zda zahájit řízení o nesplnění povinnosti, což potvrdil Soudní dvůr¹⁹.

49 Komise se snaží zajistit, aby členské státy dosáhly souladu s právem EU co nejdříve, a splnit své referenční lhůty pro účely sledování v oblasti prosazování práva (viz bod 12). Sdělení Komise z roku 2007 o uplatňování práva společenství²⁰ a interní oznámení Generálního sekretariátu z roku 2010 o správě řízení o nesplnění povinnosti zavedly referenční lhůty pro případy nesplnění povinnosti, viz [příloha II](#).

Dodržování roční referenční lhůty pro případy neoznámení se od roku 2018 zhoršuje

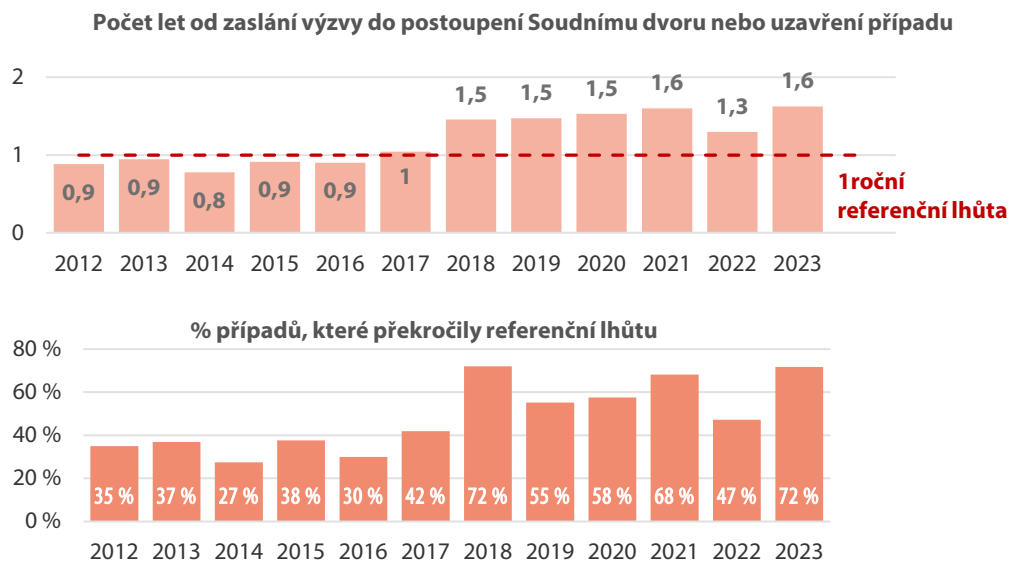
50 Případy nesplnění povinnosti, kdy členské státy neoznámily vnitrostátní prováděcí opatření (případy NCM), jsou pro Komisi prioritou a měly by být do roka buď uzavřeny, nebo postoupeny Soudnímu dvoru²¹. Zjistili jsme, že v letech 2012–2017 byla Komise schopná tuto referenční lhůtu dodržovat. Od roku 2018 však doba vyřizování činí v průměru zhruba 1,5 roku a rostoucí počet případů překračuje roční referenční lhůtu (72 % v roce 2023), viz [obrázek 18](#).

¹⁹ Várnay, *Discretion in the Articles 258 and 260 (2) TFEU Procedures*, rozsudek SDEU ve věci C-530/11, body 33–35, rozsudek SDEU ve věci 247/87, body 11–12.

²⁰ Sdělení Komise *Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství*, KOM(2007) 502 v konečném znění, s. 9.

²¹ Sdělení Komise *Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství*, KOM(2007) 502 v konečném znění.

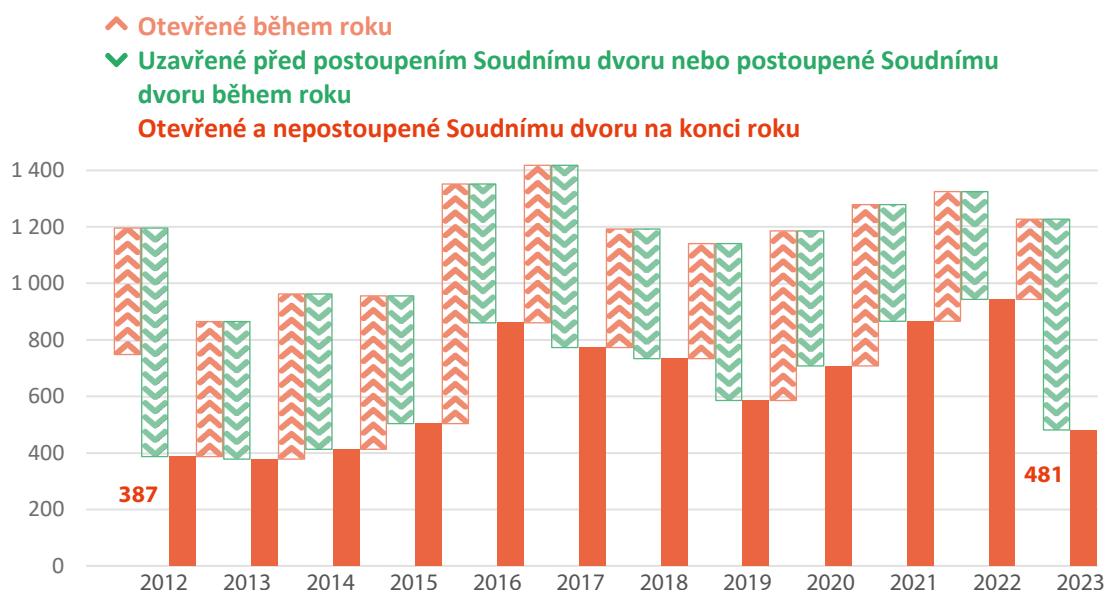
Obrázek 18 – Průměrná doba do postoupení případů nesplnění povinnosti z důvodu neoznámení Soudnímu dvoru nebo do jejich uzavření



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

51 V roce 2016 bylo nových případů neoznámení (NCM) nejvíce, což ovlivnilo i údaje v následujících letech. Komise v letech 2016–2019 postupně zvládla snížit počet otevřených případů nepostoupených Soudnímu dvoru na konci roku, ale v roce 2020 se počet nevyřízených případů začal opět zvyšovat, což lze podle Komise zčásti přičíst omezením volného pohybu osob během pandemie COVID-19. V roce 2023 Generální sekretariát Komise vyzval GŘ, aby zanalyzovala svá portfolia případů a přijala rozhodnutí u všech druhů případů, kde během dlouhé doby nedošlo k žádnému pokroku, nebo je navrhla k uzavření. To mělo za následek výrazné snížení množství nevyřízených případů, viz [obrázek 19](#).

Obrázek 19 – Otevřené, postoupené či uzavřené případy NCM nebo případy stále otevřené na konci roku



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

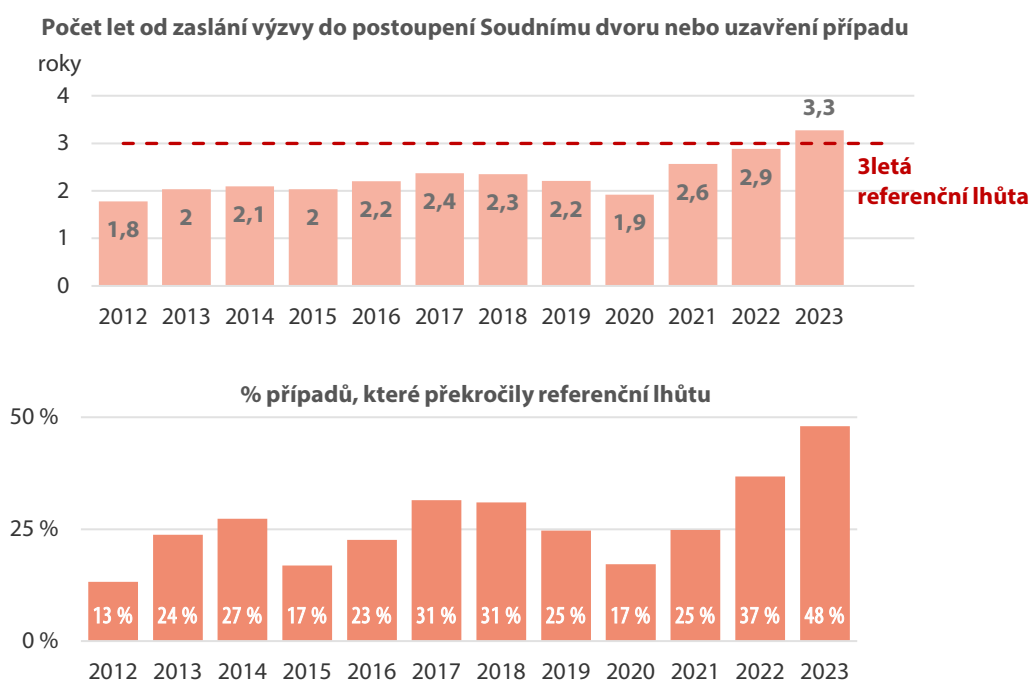
52 Zpráva Komise o soudržnosti z roku 2021 zjistila, že jedním z hlavních faktorů prodlužujících dobu řešení případů nesplnění povinnosti typu NCM byla skutečnost, že některé z nich zůstaly příliš dlouho ve fázi výzvy. Při analýze případů typu NCM v systému Themis jsme zjistili, že mezi lety 2012 a 2023 Komise přecházela k dalšímu kroku řízení o nesplnění povinnosti v průměru po 9,8 měsíce po zaslání výzvy. Zatímco většina (72,7 %) případů neoznámení zůstala ve fázi výzvy po kratší dobu, než činil průměr, u 27,3 % trvala tato fáze déle.

Tříletá referenční lhůta pro případy nesprávného uplatňování a neshody je v průměru dodržována

53 Když členské státy nenapraví podezření na porušení práva EU v případech nesprávného uplatňování směrnic (případy typu BAD) a Smluv, nařízení a rozhodnutí EU (případy typu REG) nebo neshody vnitrostátních právních předpisů se směrnicemi (případy typu NCF) a jsou zahájena formální řízení o nesplnění povinnosti, má Komise podle referenční lhůty do 3 let od zaslání výzvy buď postoupit případy Soudnímu dvoru, nebo je uzavřít.

54 Komise v letech 2012–2022 v průměru zvládala tuto referenční lhůtu dodržovat. Poté, co od roku 2018 postupně klesal, však podíl řízení o nesplnění povinnosti nesplňujících tuto referenční lhůtu začal od roku 2021 opět růst. V roce 2023 dosáhla průměrná potřebná doba nejvyšší hodnoty 3,3 roku, přičemž 48 % případů svou délkou přesáhlo tříletou referenční lhůtu pro postoupení Soudnímu dvoru či uzavření, viz [obrázek 20](#).

Obrázek 20 – Průměrná doba pro postoupení případů nesplnění povinnosti typu BAD/REG/NCF Soudnímu dvoru nebo pro jejich uzavření

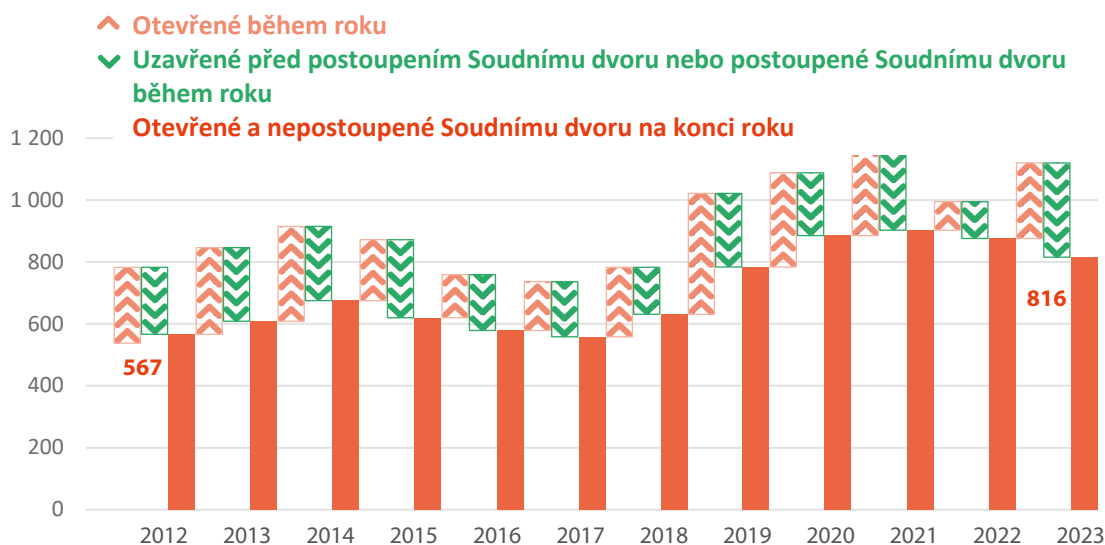


Pozn.:
typy nesplnění povinnosti: neshoda (NCF), nesprávné uplatňování (BAD) a porušení nařízení, Smluv a rozhodnutí (REG).

Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

55 Od roku 2018 jsme zaznamenali nárůst počtu případů typu BAD/REG/NCF, které zůstávaly na konci roku otevřené, ale nebyly postoupeny Soudnímu dvoru. Komise po roce 2017 v menší míře využívala postup EU Pilot, což přispělo k nárůstu průměrné doby vyřizování případu i podílu případů, které nesplnily tříletou referenční lhůtu, viz [obrázek 21](#).

Obrázek 21 – Počet otevřených, postoupených či uzavřených případů typu BAD/REG/NCF nebo případů, které zůstávaly stále otevřené, za rok



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

56 V 31 případových studiích jsme zkoumali celkem 23 případů nesplnění povinnosti typu BAD/REG/NCF. V pěti případech nebyla tříletá referenční lhůta splněna.

Zaznamenali jsme, že důvodem bylo větší množství výměn (v našem vzorku od jedné do pěti) v různých fázích případu mezi Komisí a členskými státy. U dvou případů došlo na druhé kolo výměn a v jednom z těchto případů proběhlo pět kol výměn s členským státem; podle GŘ tomu tak bylo z důvodu složitosti případu. Další podrobnosti viz [rámeček 2](#) a [příloha V](#).

Rámeček 2

Případy, které zůstaly více než 1 a půl roku ve fázi výzvy

V jednom případě Komise zaslala odůvodněné stanovisko Rakousku 1,8 roku po výzvě, ačkoli Rakousko ve svých čtyřech odpovědích na výzvu neučinilo žádný návrh ohledně nápravy v dané záležitosti.

V jiném případě vzešlém ze stížnosti Itálie v letech 2015–2019 zaslala v pěti kolech výměn pět odpovědí na výzvu. Komise nikdy nevydala odůvodněné stanovisko. GŘ MOVE vysvětlilo, že tomu tak bylo kvůli složitosti případu a proto, že stěžovatel poukazoval na dvě záležitosti. Výzva se týkala pouze jedné z nich, zatímco ke druhé Komise zahájila dialog EU Pilot.

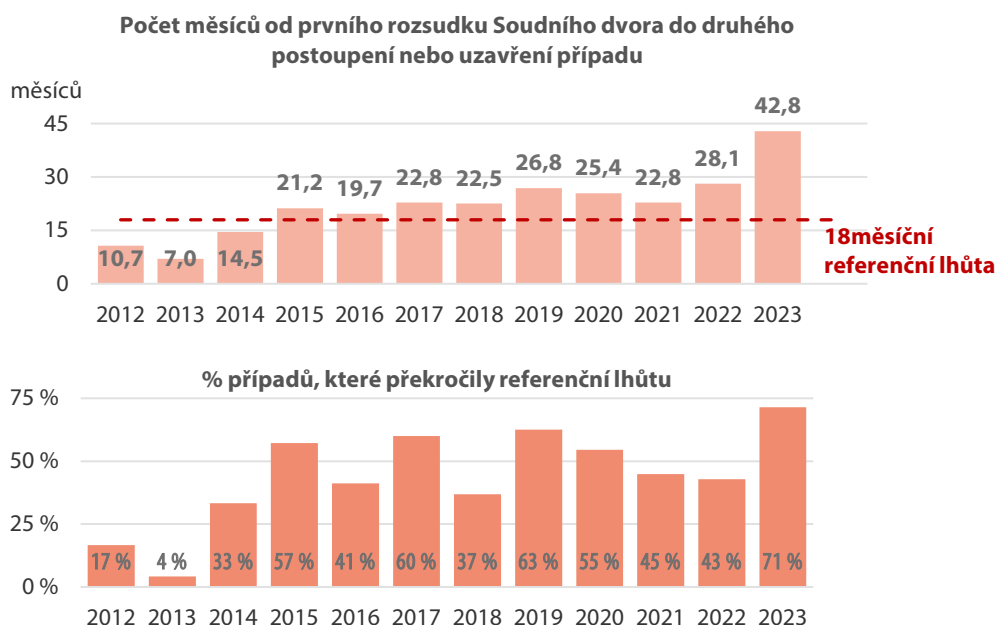
Zdroj: případové studie EÚD.

Podíl případů nesplňujících 18měsíční referenční lhůtu pro druhé postoupení Soudnímu dvoru roste

57 má Komise až 18 měsíců²² na to, aby případ týkající se členského státu buď uzavřela, nebo jej, pokud porušování práva navzdory rozsudku Soudního dvora přetrvává, postoupila zpět Soudnímu dvoru (druhé postoupení). V souladu s judikaturou Soudního dvora²³ musí Komise nicméně zajistit, aby byl členskému státu poskytnut dostatek času na zajištění souladu (při zohlednění individuálních okolností daného případu).

58 V roce 2023 celkem 71 % druhých postoupení Soudnímu dvoru nebo uzavření případu u případů typu BAD/REG/NCF překročilo 18měsíční referenční lhůtu, což byl nejvyšší podíl od roku 2012. Komisi trvalo 42,8 měsíce, než tyto případy v roce 2023 vyřešila, což bylo déle než v kterémkoli jiném roce od roku 2012, viz [obrázek 22](#). To však odráželo řešení nevyřízených případů v roce 2023, kdy Generální sekretariát vyzval GŘ, aby přijala rozhodnutí u všech druhů případů, kde během dlouhé doby nedošlo k žádnému pokroku, nebo je navrhla k uzavření (viz bod [34](#)).

Obrázek 22 – Podíl uzavřených případů typu BAD/REG/NCF, které nesplnily 18měsíční referenční lhůtu pro druhé postoupení nebo uzavření



Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů ze systému Themis, podrobnosti viz [příloha III](#).

²² Sdělení Komise, [Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU \(2011/C 12/01\)](#), bod 3.

²³ [Věc C-278/01](#), bod 30.

V některých případech členské sáty porušení předpisů EU nenapravily, ačkoli byly řadu let sankcionovány

59 Od přijetí Maastrichtské smlouvy v roce 1992²⁴ může Komise navrhnout finanční sankce, když případ týkající se členského státu podruhé postoupí Soudnímu dvoru, pokud daný stát neprovedl rozsudek, který stanovil, že došlo k nesplnění povinnosti. Následná změna prostřednictvím [Lisabonské smlouvy](#) zavedla finanční sankce v případě, že členský stát nesplní svou povinnost oznámit opatření, jimiž se provádí směrnice ve vnitrostátním právu. Většina případů nesplnění povinnosti (mezi lety 2012 a 2023 v průměru 96,6 %) je vyřešena před navržením sankcí. Podle Komise riziko, že případ bude postoupen Soudnímu dvoru s návrhem sankcí, urychluje zajištění souladu na vnitrostátní úrovni.

60 Opětovné postoupení případu členského státu Soudnímu dvoru je při prosazování souladu s právem EU krajním řešením. Proto je zásadně důležité stanovit dostatečně odrazující sankce. Čistě symbolické částky s sebou nesou riziko oslabení sankčního mechanismu [článku 260 SFEU](#) a odvedení pozornosti od jeho konečného cíle v podobě zajištění plného souladu s právem EU²⁵. Sankce, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru, musí být jednotné, ale i předvídatelné pro členské státy a jejich výše musí být stanovena postupem uplatňujícím zásadu proporcionality i rovného zacházení se všemi členskými státy²⁶.

61 Komise uplatňuje postup výpočtu výše sankcí, které navrhuje Soudnímu dvoru. Dva druhy finančních sankcí – denní penále a paušální částky – mají za cíl přimět k zajištění souladu s právem EU a odrazovat od jeho porušování. Mají tedy rozdílné funkce, ale stejný účel vybízet ke splnění rozsudku Soudního dvora²⁷.

62 Náš vzorek případových studií týkajících se nesplnění povinnosti obsahoval šest případů, kdy byly uloženy sankce. Posoudili jsme výpočet sankcí ze strany Komise a zjistili jsme, že sankce byly přesné a v souladu s příslušným sdělením Komise²⁸, viz [příloha VI](#).

²⁴ Sdělení Komise, Použití článku 228 Smlouvy o ES, [SEK\(2005\) 1658](#).

²⁵ Sdělení Komise, Použití článku 228 Smlouvy o ES, [SEK\(2005\) 1658](#).

²⁶ Wahl and Prete, *Between Certainty, Severity and Proportionality* (2014).

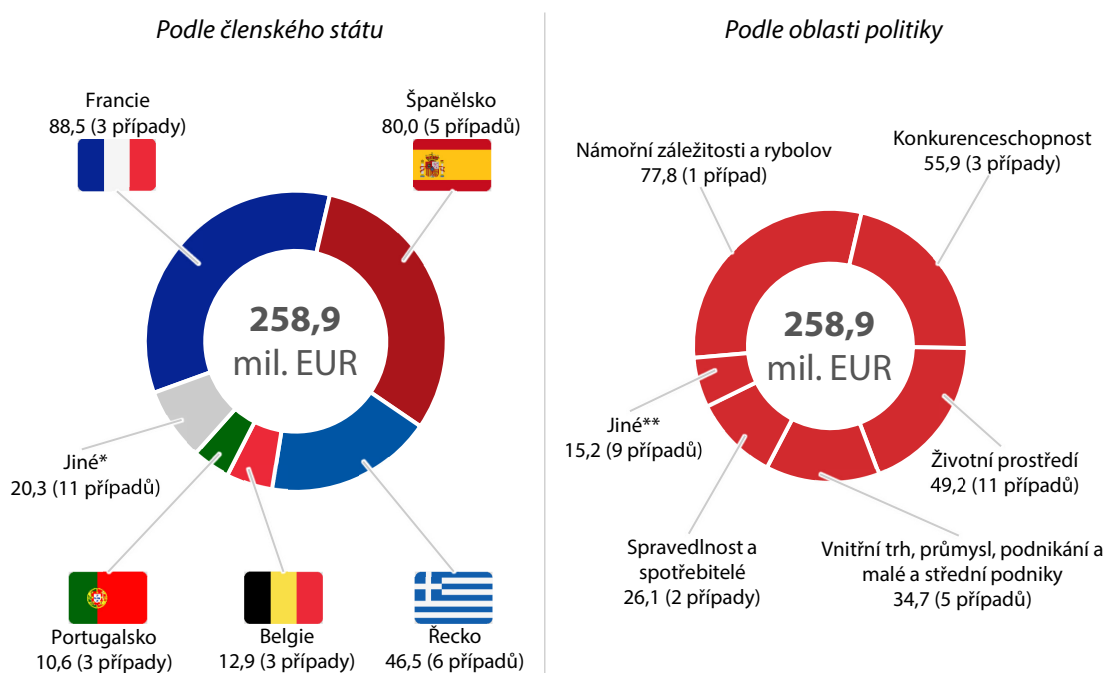
²⁷ Věc [C-304/02](#), body 80 a 84.

²⁸ Sdělení Komise, Použití článku 228 Smlouvy o ES, [SEK\(2005\) 1658](#).

63 Komise pečlivě sleduje, jak členské státy platí sankce, a zodpovídá rovněž za pravidelné posuzování termínů pro zajištění souladu v porovnání s tím, co bylo stanoveno v rozsudcích Soudního dvora. Od přijetí [Maastrichtské smlouvy](#) v roce 1992 až do 31. prosince 2023 uložil Soudní dvůr členským státům sankce ve 47 případech. Ve 31 z nich členské státy pozměnily vnitrostátní právní předpisy s cílem zajistit soulad s právem EU v průměru do 1,3 roku poté, co Soudní dvůr uložil sankce. Případy nesplnění povinnosti byly poté uzavřeny. Ve všech uzavřených případech členské státy zaplatily finanční sankce ve výši 258,9 milionu EUR, viz [obrázek 23](#).

Obrázek 23 – Sankce zaplacené členskými státy v uzavřených případech nesplnění povinnosti, 1992–2023

(v mil. EUR)



Poznámky:

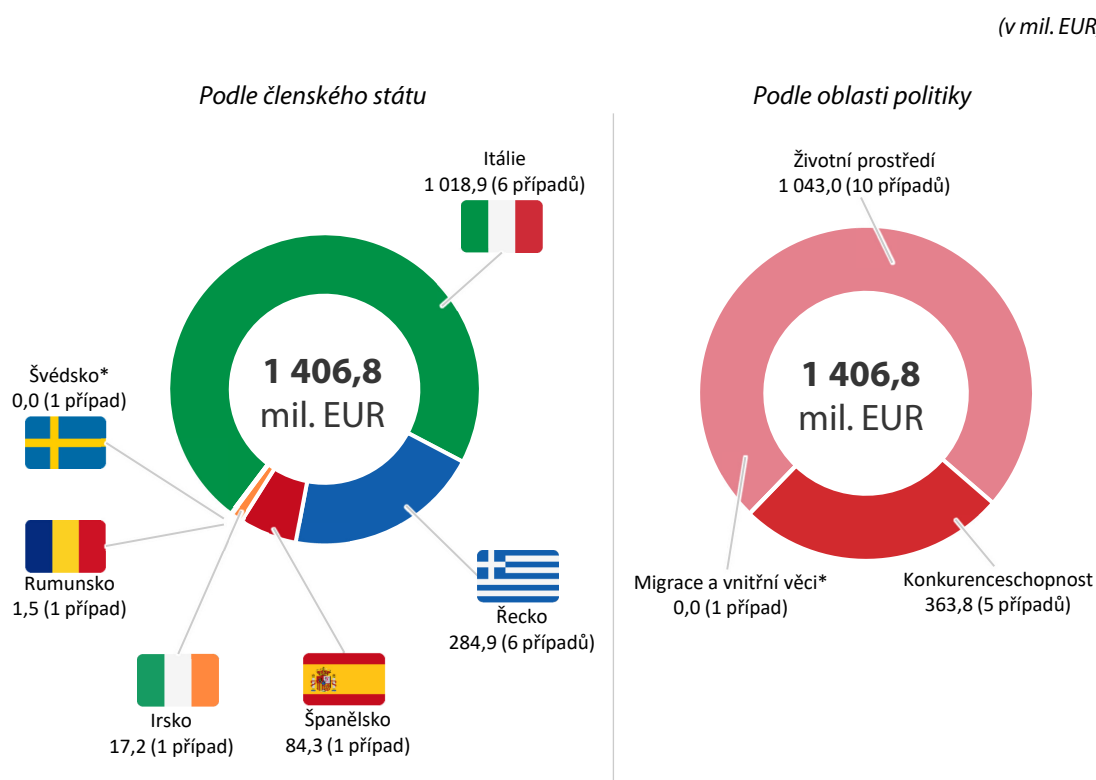
* Lucembursko, Irsko, Rumunsko, Švédsko, Slovensko, Česko, Slovinsko.

** Finanční stabilita, finanční služby a unie kapitálových trhů, komunikační sítě, obsah a technologie, mobilita a doprava, zdanění a celní unie, migrace a vnitřní věci.

Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů Komise, podrobnosti viz [příloha III](#).

64 V prosinci 2023 bylo 16 aktivních případů (ze 47 výše zmíněných), v nichž členské státy nadále porušovaly právo EU, za což se na ně vztahovaly finanční sankce v celkové výši 1 406,8 milionu EUR, viz [obrázek 24](#). Ve 13 z 16 aktivních případů (v oblasti životního prostředí a hospodářské soutěže) platily dotčené členské státy finanční sankce déle než 3 roky a v 6 z těchto 13 případů déle než 8 let, viz [příloha VI](#). Podle Komise je důvodem to, že každý rozsudek Soudního dvora zde pokrývá širokou škálu případů porušení povinností, jejichž náprava si může vyžádat mnoho let, zejména v případech vyžadujících novou infrastrukturu nebo významné investice. Akademické články poukazují na skutečnost, že finanční sankce, které mají na stát vyvinout ekonomický tlak za účelem zajištění souladu s právem EU, ne vždy dokáží zajistit, aby jeho porušování skončilo²⁹.

Obrázek 24 –Sankce zaplacené členskými státy v aktivních případech nesplnění povinnosti na konci roku 2023



Poznámky:

* Soudní dvůr vydal svůj rozsudek nedávno, nejsou tedy zatím placeny žádné sankce.

Zdroj: EÚD, vlastní analýza na základě údajů Komise, podrobnosti viz [příloha III](#).

²⁹ Falkner, 2015 *Fines against member states: An effective new tool in EU infringement proceedings?*; Hofmann, 2018 *How long to compliance?*; Burelli, 2023 *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, a Wennerås, 2016 *Making Effective Use of Article 260 TFEU*.

Komise pravidelně sleduje prosazování práva EU a podává o něm zprávy, ale o dodržování referenčních lhůt se ve zprávách nepíše

65 Občané a jiné zúčastněné strany očekávají vysokou úroveň transparentnosti, pokud jde o to, jak Komise prosazuje soulad členských států s právem EU a o její vlastní dohledové činnosti³⁰. Vhodné sledování její práce a podávání zpráv o ní by mělo vycházet z přesných údajů a zahrnovat posouzení výkonnosti a určení důvodů, proč nejsou referenční lhůty vždy dodržovány.

Komise provádí pravidelné přezkumy svých činností v oblasti prosazování práva, ale její doporučení se nezaměřují na zlepšení dodržování referenčních lhůt

66 Komise od roku 2008 vydává zprávy o soudržnosti pro interní použití s cílem ukázat, jak se vyvíjejí opatření v oblasti prosazování práva, a pomoci posoudit, zda jsou dodržovány referenční lhůty. Tyto přezkumy zdůrazňují osvědčené postupy a hlavní politický vývoj od vydání předchozí zprávy. Formulují také možná opatření ke zlepšení během příštího období. Zjistili jsme, že referenční lhůty pro kontroly provádění a kontroly shody (viz body 23 a 24) nebyly sledovány ve všech zprávách mezi lety 2017 a 2022. Závěry zpráv poukazovaly na přetrvávající problémy s nedodržováním referenčních lhůt.

³⁰ Situační zpráva EÚD „Uplatňování právních předpisů EU“, 2018.

67 Komise v roce 2021 oznámila provedení hodnocení svých činností v oblasti dohledu a prosazování³¹. To proběhlo v návaznosti na naši [situační zprávu z roku 2018](#) a bylo dokončeno v červenci 2023. Určilo aspekty ve stávajícím procesním rámci, které by mohly poskytnout lepší přehled o provádění právních předpisů EU ve vnitrostátním právu, jejich výkladu a uplatňování. Úkolům Komise v oblasti prosazování práva měla být náležitě stanovena priorita a měly být určeny vhodné prováděcí strategie pro doprovázení a sledování vnitrostátních procesů provádění či uplatňování. Hodnotící zpráva také identifikovala určité problémy s vyřizováním stížností, dialogů EU Pilot a případů nesplnění povinnosti, a stanovila doporučení pro zlepšení (například účinné vyřizování případů nesplnění povinnosti, přepracování řízení výkonnosti a usnadňování vyřizování stížností). Zaznamenali jsme však, že neexistuje definice strukturálních nebo systematických problémů, žádné záznamy o tom, jakou dobu strávila GŘ dílčími úkoly v oblasti prosazování, a žádné diskuse o důvodech zadávání externím subjektům nebo o odrazujícím účinku sankcí.

Systém Themis zlepšil správu případů, ale chybí mu některé funkce

68 Zavedení systému Themis v prosinci 2020 pomohlo zefektivnit správu a dokumentaci prosazování práva EU. Namísto tří různých platforem systém Themis zahrnuje všechny informace o provádění ve vnitrostátním právu, stížnostech a případech nesplnění povinnosti v jedné integrované platformě. Komise může snáze sledovat každý případ od počátku po uzavření. Systém rovněž umožňuje plynulejší přechod od identifikace možného porušení k zahájení řízení o nesplnění povinnosti. Systém Themis má rozhraní pro vyhledávání a extrakci údajů pomocí mnoha filtrů, jako je například datum, typ případu a rozhodnutí, které lze využívat pro přizpůsobené zprávy s údaji. V dubnu 2023 byl doplněn modul Themis/Stížnosti. Systém Themis je ovšem stále ve vývoji; Komise plánuje doplnit poslední významný prvek, dialog EU Pilot, v roce 2025.

³¹ Sdělení Komise, [Zlepšování právní úpravy: společně v zájmu lepší tvorby právních předpisů](#), 2021.

69 Zjistili jsme také, že některé funkce, například možnost extrahovat informace o kontrolách provádění a kontrolách shody, nebo možnost zobrazit, kdy GŘ v systému skutečně vytvořilo určité případy porušení povinnosti, dosud neexistují. Data vytvoření případů nesplnění povinnosti v modulu Themis/Nesplnění povinnosti, která vycházejí ze stížností nebo z případů řešených postupem EU Pilot, ve skutečnosti odkazovala na dobu, kdy byla stížnost nebo případ řešený postupem EU Pilot zadána do systému, a nikoli na skutečné datum vzniku případu nesplnění povinnosti. Pojem „datum vytvoření“ tedy není jasně definován. Dále pak nebyly k dispozici informace o tom, zda byly kontroly shody zadány externím subjektům. V současnosti systém Themis nemá modul pro plánování budoucích kontrol a (interních i externích) zdrojů. To vše Komisi brání ve sledování svých činností v oblasti prosazování práva.

Komise zveřejňuje relevantní, ale neúplné informace o prosazování práva EU

70 Od roku 1984 Komise předkládá [výroční zprávy o kontrole uplatňování práva EU](#). Ty informují o problémech týkajících se souladu s právem EU v členských státech a dohledových činností Komise. Zprávy udávají klíčové trendy, informace o spolupráci s členskými státy a počet vyřízených případů. Uvádějí také dobu, kterou Komise potřebuje k vyřizování stížností, a do roku 2022 také dialogů EU Pilot a případů nesplnění povinnosti.

71 Komise v současnosti podává zprávu o počtu případů a o finančních sankcích zaplacených členskými státy, jejichž případy byly postoupeny Soudnímu dvoru a na něž se vztahují rozsudky Soudního dvora, ale neuvádí výši finančních sankcí, jež navrhla. Komise poskytuje informace o peticích, na jejichž základě byly podniknuty další kroky, ale neposkytuje systematicky informace o počtu petic obdržených od Evropského parlamentu. Evropský parlament tuto otázku vznesl a požádal o přesné informace o konkrétním počtu petic, které vedly k zahájení dialogu EU Pilot³².

³² Evropský parlament, Výbor pro právní záležitosti, zprávy o kontrole uplatňování práva Evropské unie v roce [2020](#), [2021](#) a [2022](#).

72 Porovnali jsme výběr statistik ohledně případů nesplnění povinnosti, dialogů EU Pilot a stížností z výroční zprávy za rok 2022 s cílem zkontrolovat spolehlivost a přesnost údajů v těchto zprávách. Porovnali jsme počet nových případů nesplnění povinnosti otevřených v letech 2020–2022 a jejich rozčlenění podle druhu nesplnění povinnosti. Zaměřili jsme se také na počet případů uzavřených v roce 2022 a na jejich rozčlenění podle fáze řízení. Naše práce potvrdila statistiky Komise s výjimkou doby pro vyřízení případů nesplnění povinnosti. Tu jsme potvrdit nemohli, protože datum otevření některých případů nesplnění povinnosti v databázi systému Themis nebylo možné extrahovat, viz bod 69.

73 Komise nezveřejňuje informace o tom, jak se jí daří dodržovat kteroukoli z jejích referenčních lhůt. Ačkoli referenční lhůty nejsou právně závazné, považujeme za důležité, aby o nich Komise podávala informace, neboť by to přispělo ke zvýšení veřejné kontroly nad její výkonností.

74 Komise k doplnění svých zpráv v konkrétních oblastech politiky využívá [srovnávací přehled výsledků v oblasti jednotného trhu](#) (od roku 1997), [srovnávací přehled EU o soudnictví](#) (od roku 2015) a [přezkum provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí](#) (od roku 2017), přičemž zdůrazňuje oblasti, kde přetrvává porušování právních předpisů. Zkontrolovali jsme statistiky dialogů EU Pilot zveřejněné ve srovnávacím přehledu výsledků v oblasti jednotného trhu za rok 2022 s cílem prověřit spolehlivost a přesnost těchto informací. Naše práce potvrdila statistiky Komise.

75 Porovnali jsme údaje ve [veřejném rejstříku Komise](#) o případech nesplnění povinnosti s databází systému Themis s cílem zkontrolovat, zda jsou zveřejněné informace úplné a aktuální. Naše práce potvrdila, že Komise zveřejňuje nejnovější rozhodnutí v případech nesplnění povinnosti bez odkladu. Zjistili jsme však, že veřejný rejstřík neuvádí podrobnosti o tom, zda případ nesplnění povinnosti vycházel ze stížnosti, zda byl před zahájením formálního řízení o nesplnění povinnosti zahájen dialog EU Pilot nebo zda byly během postoupení případu Soudnímu dvoru navrženy sankce. Tyto informace jsou však v systému Themis většinou k dispozici.

Závěry a doporučení

76 Dospěli jsme k závěru, že ačkoli Komise zlepšila svou správu případů nesplnění povinnosti, uzavření případů stále trvá příliš dlouho. Komise prosazování práva EU pravidelně sleduje a podává o něm zprávy, ale dodržování referenčních lhůt se nezlepšuje a ve zprávách se o něm ani nepíše.

77 Ve svém [sdělení z roku 2017](#) Komise učinila z kontrol provádění a kontrol shody prioritu. Zjistili jsme, že doba, kterou Komise potřebuje k dokončení těchto kontrol, se od roku 2017 zkracuje. Polovina kontrol provádění i kontrol shody však stále trvá déle, než uvádějí referenční lhůty. Počet směrnic s lhůtou pro provedení ve vnitrostátním právu za každý rok je známým údajem, ale zjistili jsme, že generální ředitelství nemají dostatečně dobře rozvinuté nástroje k tomu, aby mohly tuto pracovní zátěž plánovat předem. Kontroly zadávané externím subjektům vedly k mnohem delším průměrným dobám dokončení oproti kontrolám prováděným vlastními pracovníky. Zjistili jsme také, že generálním ředitelstvím chybí informace o datech dokončení u zhruba třetiny kontrol provádění a kontrol shody v našem vzorku, což naznačuje nedostatek v dokumentaci a sledování těchto prioritních činností. Viz body [23–28](#).

Doporučení 1 – Zlepšit plánování a dokumentaci kontrol provádění a kontrol shody

Komise by měla zlepšit plánování a dokumentaci kontrol provádění a kontrol shody:

- a) plánováním práce požadované pro co nejrychlejší prosazování směrnic, zejména pokud jde o potřebu pracovníků a možného externího odborného poradenství;
- b) a zajištěním toho, aby všechna GR zaznamenávala datum zahájení a ukončení všech kontrol.

Cílové datum provedení: prosinec 2025

78 Pokud jde o roční referenční lhůtu pro vyřizování stížností, zjistili jsme, že ve 38 % případů z let 2012–2023 Komise tuto referenční lhůtu nesplnila. Zaznamenali jsme také, že doba pro vyřízení vykazuje od roku 2021 vzestupný trend, ačkoli počet stížností se nezvýšil. Většina zaregistrovaných stížností je uzavřena, protože poskytnuté informace nedostačují ke zjištění, zda došlo k porušení práva EU. Komise v roce 2017 zavedla standardní formulář stížnosti s cílem zvýšit účinnost pomocí lépe odůvodněných podání. Dále stanovila kritéria pro stanovení priority stížností, ale

neexistují žádné pokyny, jak některá z nich vykládat (například „vážné poškození finančních zájmů EU“ a „systematické selhání při prosazování práva EU“). Rovněž jsme konstatovali, že informace poskytnuté stěžovatelům nejsou vždy úplné. Viz body 29–38.

79 Kromě stížností dostává Komise každoročně také zhruba 700 petic od Evropského parlamentu, přičemž některé z nich zmiňují porušování práva EU. Komise vzhledem k absenci propojení mezi interní databází petic a platformou Themis nemá statistiky o počtu peticí prošetřených jako případy z vlastního podnětu v rámci dialogu EU Pilot nebo prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti. Viz bod 39.

80 Ve složitých případech nebo v případech, kdy není porušení práva EU zjevné, Komise využívá dialog EU Pilot k jejich posouzení, než rozhodne o tom, zda zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti. Zjistili jsme, že doba potřebná k uzavření případů řešených postupem EU Pilot se zkrátila z 34,9 měsíce v roce 2020 na 28,4 měsíce v roce 2023. Během doby našeho auditu vedlo 74 % uzavřených případů řešených postupem EU Pilot k tomu, že členské státy zajistily soulad s právem EU bez nutnosti zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti. V roce 2020 nové pokyny k postupu EU Pilot zavedly devítiměsíční lhůtu pro vyřízení, po jejímž uplynutí by Komise měla znovu posoudit dialog EU Pilot a rozhodnout o vhodném postupu (zahájení řízení o nesplnění povinnosti, uzavření případu nebo jeho prodloužení o „omezenou dobu“). Přestože pokyny neuvádějí, jak by měla být přijímána rozhodnutí o prodloužení dialogů EU Pilot nad devět měsíců, ani o kolik času více to může zabrat, v praxi bylo 65 % dialogů EU Pilot prodlouženo po uplynutí původní devítiměsíční referenční lhůty. Viz body 41–47.

Doporučení 2 – Zlepšit vyřizování stížností, petic a dialogu EU Pilot

Komise by měla zlepšit vyřizování stížností, petic a dialogu EU Pilot:

- a) systematickým zaznamenáváním informací, které obdržela prostřednictvím jiných kanálů (například petic), v příslušné složce a seskupením stížností podobné povahy;
- b) vypracováním pokynů k výkladu kritérií pro stanovení priority stížností, jako je například „vážné poškození finančních zájmů EU“ a „systematické nedodržování práva EU“, aby tak zajistila jednotné uplatňování těchto kritérií ve všech generálních ředitelstvích;
- c) systematickým informováním stěžovatelů o změnách stavu jejich stížností s cílem zvýšit transparentnost;
- d) a stanovením kritérií pro prodloužení případů řešených postupem EU Pilot nad rámec devítiměsíční lhůty s cílem zajistit jednotnost a vhodné sledování.

Cílové datum provedení: prosinec 2025

81 Pokud jde o případy nesplnění povinnosti, zjistili jsme, že rostoucí podíl případů je uzavírán později, než udávají referenční lhůty. V roce 2023 trvalo uzavření 72 % případů neoznámení déle, než udává roční referenční lhůta. Zatímco v letech 2012–2022 byla tříletá lhůta pro případy nesprávného uplatňování a neshody v průměru dodržována, od roku 2021 trval rostoucí počet těchto případů déle, než udává referenční lhůta. Zjistili jsme, že případy nesplnění povinnosti, které byly uzavřeny po uplynutí referenční lhůty, zahrnovaly větší počet výměn mezi Komisí a členskými státy. Viz body 48–58.

82 Zjistili jsme, že většina případů nesplnění povinnosti mezi lety 2012–2023 byla vyřešena dříve, než Komise navrhla sankce. Výpočet takových sankcí byl ze strany Komise v souladu s metodikou. Dále Komise sledovala platby sankcí ze strany členských států a pravidelně posuzovala data zajištění souladu v porovnání s tím, co bylo stanoveno v rozsudcích Soudního dvora. Do prosince 2023 uložil Soudní dvůr členským státům sankce ve 47 případech. Ve většině případů členské státy pozměnily vnitrostátní právní předpisy tak, aby byly v souladu s právem EU (a příslušný případ nesplnění povinnosti byl uzavřen), v průměru do 1,3 roku poté, co byly uloženy sankce. Ve třinácti případech jsme však zjistili, že dotčené členské státy raději po několik let platily finanční sankce, než aby porušování práva EU napravily. To vyvolává obavy ohledně odrazujícího účinku těchto finančních postihů. Viz body 59–64.

Doporučení 3 – Posílit správu případů nesplnění povinnosti a v případě potřeby aktualizovat metodiku navrhování sankcí

Komise by měla posílit svou správu případů nesplnění povinnosti a sankce:

- a) monitorováním pokroku ve vyřizování případů, aby tak identifikovala potenciální překážky a mohla přijmout proaktivní opatření na jejich řešení prostřednictvím včasějšího přizpůsobení potřebných zdrojů a priorit v případě potřeby;
- b) přezkumem metodiky navrhování sankcí s cílem zajistit, aby představovaly dostatečně odrazující prvek.

Cílové datum provedení: prosinec 2027 v případě písm. a), prosinec 2026 v případě písm. b)

83 Systém správy případů Themis výrazně zlepšil sledování případů. Komise pravidelně provádí interní přezkumy soudržnosti své činnosti v oblasti prosazování práva u všech zapojených útvarů, zjistili jsme však, že tyto přezkumy dostatečně nepřispívají ke zlepšení dodržování referenčních lhůt. Komise zveřejnila informace o uplatňování a prosazování práva EU, které jsou celkově přesné, ale údaje o to, jak dodržuje referenční lhůty, jsou neúplné. Viz body [66–75](#).

Doporučení 4 – Posílit sledování činností v oblasti prosazování práva a podávání zpráv o nich

Komise by měla zlepšit sledování svých činností v oblasti prosazování práva a podávání zpráv o nich:

- a) monitorováním doby vyřizování (také na základě všech relevantních orientačních referenčních lhůt) ve spojení s trvalým zlepšováním systému IT Komise pro správu případů;
- b) každoročním podáváním zprávy o výkonnosti Komise ve vztahu ke všem veřejným referenčním lhůtám.

Cílové datum provedení: prosinec 2026

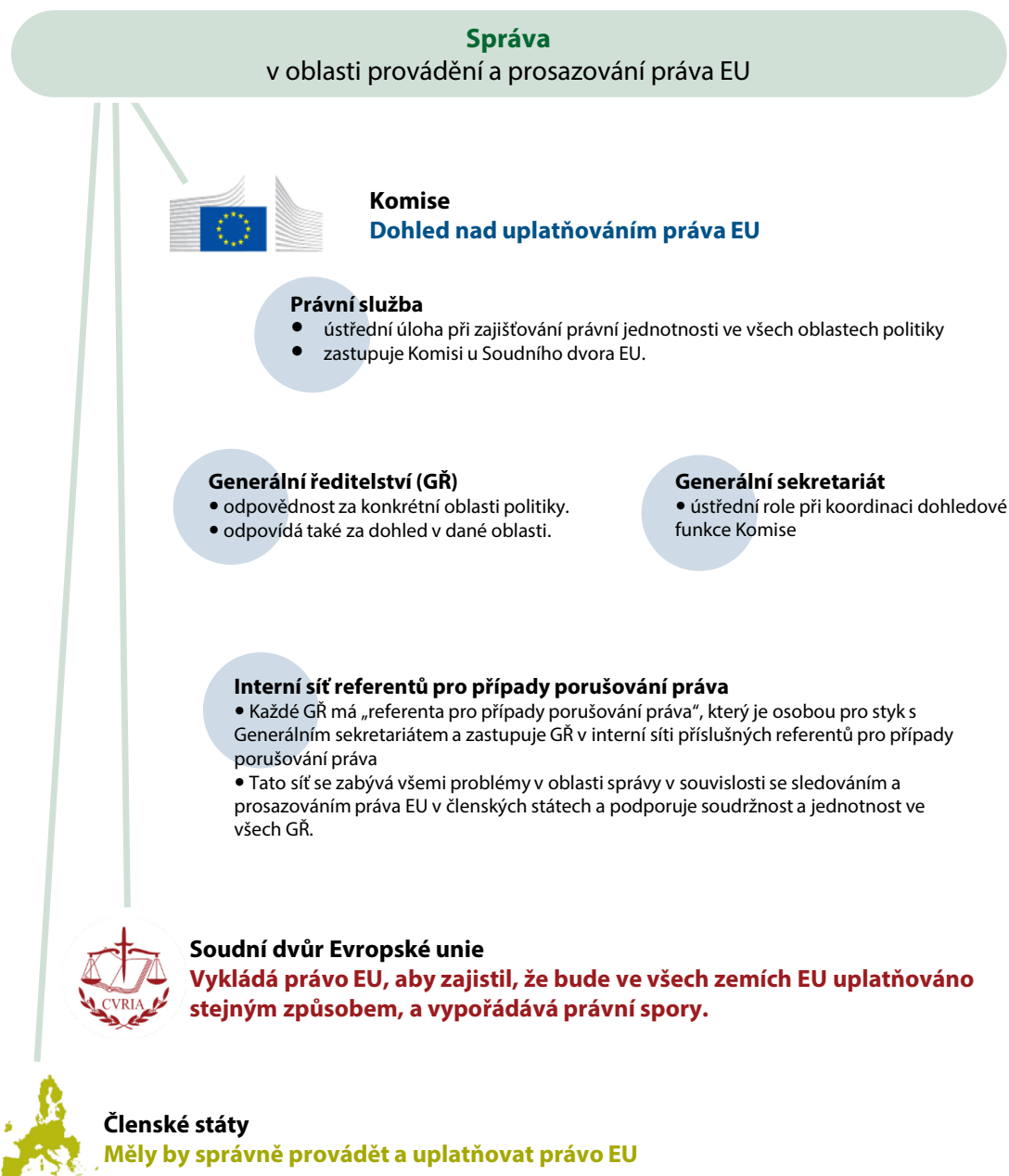
Tuto zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Jan Gregor, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 13. listopadu 2024.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Správa v oblasti provádění a prosazování práva EU



Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise.

Příloha II – Referenční lhůty Komise pro účely sledování

Druh řízení	Referenční lhůty pro účely sledování	Před sdělením z roku 2017	Veřejné / interní
Posouzení souladu	6 měsíců pro kontroly provádění	Ne (leden 2017)	Veřejné ³³
	24 měsíců pro kontroly shody	Ne (leden 2017)	
Vyřizování stížností	15 dní na odeslání potvrzení	Ne (leden 2017)	Veřejné ³⁴
	2 měsíce na poskytnutí zpětné vazby stěžovateli po předběžném posouzení stížnosti (v rámci roční referenční lhůty)	Ne (prosinec 2020)	Veřejné ³⁵
	Jako obecné pravidlo bude Komise prošetřovat stížnosti s cílem dospět k rozhodnutí o vydání formálního upozornění nebo uzavření věci nejpozději do jednoho roku od data registrace stížnosti. Procesní záruky pro stěžovatele: v případě překročení roční referenční lhůty musí GŘ písemně informovat stěžovatele zasláním předběžné odpovědi. Informace o rozhodnutích přijatých v případech nesplnění povinností musí být stěžovatelům zaslány po každém rozhodnutí (výzva, odůvodněné stanovisko, postoupení Soudnímu dvoru a uzavření případu)	Ano (duben 2012)	Veřejné ³⁶
Dialog EU Pilot	9 měsíců na dokončení dialogu EU Pilot	Ne (červenec 2020)	Interní
Správa případů nesplnění povinností	3 roky na vyřízení případů nesplnění povinností BAD, NCF a REG	Ano (2010)	Interní
	1 rok na uzavření případů NCM (neoznámení vnitrostátních prováděcích opatření) nebo jejich postoupení Soudnímu dvoru	Ano (2007)	Veřejné ³⁷
	18 měsíců na druhé postoupení Soudnímu dvoru nebo na uzavření	Ano (2011)	Veřejné ³⁸

Pozn.: druhy nesplnění povinností: neoznámení (NCM), neshoda (NCF), nesprávné uplatňování (BAD) a porušení nařízení, Smluv a rozhodnutí (REG).

Zdroj: EÚD na základě pokynů a sdělení Komise.

³³ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy, nástroj č. 39.

³⁴ Příloha sdělení „Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování“ (2017/C 18/02), s. 1.

³⁵ Dlouhodobý akční plán pro lepší provádění a prosazování pravidel jednotného trhu, COM(2020) 94 final, opatření č. 20.

³⁶ Sdělení Komise „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, COM(2012) 154 final, s. 6.

³⁷ Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství, KOM(2007) 502 v konečném znění, s. 9.

³⁸ Sdělení Komise, Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU (2011/C 12/01),.

Příloha III – Nástin metodiky v oblasti údajů

Zde stručně popisujeme metodiku použitou pro různé části našeho auditu.

- a) **Případové studie:** vzorek 31 případů nesplnění povinnosti jsme vybrali pomocí konkrétních parametrů: GŘ s nejvyšším počtem případů nesplnění povinnosti, základ pro případy nesplnění povinnosti, případy s využitím dialogů EU Pilot a bez nich, využití finančních sankcí, doba trvání případu. Pro všechny případy nesplnění povinnosti zařazené o vzorku jsme vytvořili časovou osu od data, kdy došlo ke konkrétnímu problému (byla zaregistrována stížnost nebo byl problém zjištěn ze strany GŘ), až do uzavření případu nesplnění povinnosti. Prostřednictvím své analýzy jsme zdůraznili osvědčené či nesprávné postupy a zkontrolovali nejen dodržování referenčních lhůt pro sledování, ale i dobu, jež uplynula mezi různými kroky (výzva, odůvodněné stanovisko, postoupení Soudnímu dvoru, uzavření).
- b) **Dotazník zaslaný 15 GŘ:** vybrali jsme GŘ, která vyřizují stížnosti a případy nesplnění povinnosti, a zaslali všem standardizovaný dotazník. Naším cílem bylo získat informace o pracovní zátěži (např. počet sledovaných právních předpisů EU a zdrojích (např. počet pracovníků a využívání externích dodavatelů). Tyto informace nám umožnily analyzovat zdroje využívané pro odhalování a nápravu možných nesplnění povinnosti. Vybranými GŘ byly generální ředitelství AGRI, CLIMA, CNECT, COMP, EMPL, ENER, ENV, FISMA, SANTE, GROW, JUST, MARE, HOME, MOVE a TAXUD.
- c) **Obrázky a grafy:** níže uvedená tabulka popisuje použité údaje.

Číslo obrázku	Metodika
Obrázek 6	Počet lhůt pro provedení se vztahuje pouze na lhůty mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2023 a nespádají do něj lhůty se statutem „Nevztahuje se na členský stát“ v databázi systému Themis, tj. směrnice, které členské státy nejsou povinny provést. Počet petic je získán ze záznamů Evropského parlamentu. Ty nemusejí používat stejnou definici možných porušení práva EU, jako používá Komise. Počet stížností se vztahuje na stížnosti zaregistrované mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2023, jejichž typ uzavření v databázi systému Themis není „duplicitní“. Počet prošetřovaných stížností v rámci postupu EU Pilot nebo přímo v řízeních o nesplnění povinnosti se týká stížností, pro něž byla mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2023 zaslána žádost o dialog EU Pilot nebo oznámení o zahájení řízení o nesplnění povinnosti,

Číslo obrázku	Metodika
	ale některé z těchto stížností byly zaregistrovány mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2011. Počet případů řešených postupem EU Pilot se týká pouze případů, které byly členským státům zaslány mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2023. Status případů (aktivní/uzavřený) je k datu 31. 12. 2023. Počet případů řešených v řízení o nesplnění povinnosti se týká pouze případů, v nichž byla členským státům zaslána výzva mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2023. Status případů (aktivní/uzavřený) je k datu 31. 12. 2023.
Obrázek 7	Informace se týkají pouze 15 GŘ uvedených v bodě b) této přílohy a byly obdrženy v lednu 2024.
Obrázek 8	Průměrná doba pro dokončení kontroly provádění se vypočítává od lhůty pro provedení nebo od data, kdy členský stát oznámil opatření pro plné provedení, pokud toto datum bylo pozdější než uvedená lhůta, až po datum dokončení kontroly provádění, které EÚD sdělilo příslušné GŘ. Průměrná doba pro dokončení kontroly shody se vypočítává od data, kdy členský stát oznámil prováděcí opatření, až po datum dokončení kontroly shody, které EÚD sdělilo příslušné GŘ. Údaje se týkají pouze 15 GŘ uvedených v bodě b) této přílohy. Uvádíme pouze údaje pro opatření oznámení v letech 2012–2020.
Obrázek 11	Počet stížností je uváděn podle roku registrace stížnosti. Uvádíme všechny způsobilé stížnosti zaregistrované každý rok (informace k tomuto kritériu viz bod 30), jejichž typ uzavření v databázi systému Themis není „duplicitní“. Počet prošetřených stížností vychází z toho, zda Komise zaslala státu, jehož se stížnost týká, žádost o dialog EU Pilot nebo výzvu. Všechny tyto stížnosti se počítají jako „prošetřené“ v roce, kdy byla zaslána žádost o dialog EU Pilot nebo zahájeno formální řízení o nesplnění povinnosti (prostřednictvím výzvy). Pokud byla například stížnost zaregistrována v roce 2015 a Komise v systému Themis poznamenala, že byla prošetřena prostřednictvím žádosti o dialog EU Pilot zasláné v roce 2017, je tato stížnost jako „prošetřená“ započítána v roce 2017.
Obrázek 12	Údaje se týkají všech způsobilých stížností (bez ohledu na status stížnosti, tj. otevřená, uzavřená nebo převedená do dialogu EU Pilot či do řízení o nesplnění povinnosti) registrovaných mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023, jejichž typ uzavření není „duplicitní“, pro rok uzavření nebo případně zaslání výzvy.

Číslo obrázku	Metodika
	Referenční období pro tento obrázek začíná v roce 2008 a nikoli v roce 2012 jako na obrázku 6, aby bylo možné sečíst dobu pro stížnosti, které byly vyřizovány v roce 2012, ale registrovány před tímto rokem. Pokud bychom brali v potaz pouze případy registrované od roku 2012, byly by průměrné doby vyřizování v roce 2012 uměle zkráceny.
Obrázek 13	Údaje se týkají všech způsobilých stížností zaregistrovaných pro hlavní GŘ mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023, jejichž typ uzavření v databázi systému Themis není „duplicitní“ a pro které byla mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2023 buď zaslána výzva, nebo byly uzavřeny, a to pro 15 GŘ uvedených v bodě b) této přílohy. Referenční období pro tento obrázek začíná v roce 2008 a nikoli v roce 2012 jako na obrázku 6, aby bylo možné sečíst dobu pro stížnosti, které byly vyřizovány v roce 2012, ale registrovány před tímto rokem. Pokud bychom brali v potaz pouze případy registrované od roku 2012, byly by průměrné doby vyřizování v roce 2012 uměle zkráceny.
Obrázek 14	Údaje se týkají všech případů řešených postupem EU Pilot, které byly zaslány členským státům mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023, a to podle roku uzavření. Doba vyřizování se vypočítává od data, kdy byl případ zaslán dotčenému členskému státu, do data uzavření. Referenční období pro tento obrázek začíná v roce 2008 a nikoli v roce 2012 jako na obrázku 6, aby bylo možné sečíst dobu pro případy, které byly uzavřeny v roce 2012, ale zahájeny před tímto rokem. Pokud bychom brali v potaz pouze případy předložené od roku 2012, byla by průměrná doba vyřizování v roce 2012 uměle zkrácena. Vyřešené případy jsou všechny uzavřené případy, které mají v databázi EU Pilot uveden typ uzavření „běžné uzavření“, „uzavření sborem [komisařů EU]“ nebo „návazná opatření“.
Obrázek 15	Dobu odezvy členských států a dobu posuzování ze strany GŘ vypočítáváme u všech případů řešených postupem EU Pilot, které byly členským státům zaslány mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023, a uvádíme údaje podle roku uzavření případu. Referenční období pro tento obrázek začíná v roce 2008, a nikoli v roce 2012 jako na obrázku 6, aby bylo možné sečíst dobu pro případy, které byly uzavřeny v roce 2012, ale zahájeny před tímto rokem. Pokud bychom brali v potaz pouze případy předložené od roku 2012, byla by průměrná doba odezvy a doba posuzování v roce 2012 uměle zkrácena.

Číslo obrázku	Metodika
	Doba odezvy členského státu se vypočítává pro každý případ jako průměrná doba trvání po sobě jdoucích událostí druhu „případ zaslán členskému státu“, „posuzování ze strany GŘ“, „vyžádány další informace“ na jedné straně a „odpověď členského státu“ „konečná odpověď členského státu“ nebo „doplněna poznámka členského státu“ na straně druhé, které jsou uvedeny v databázi EU Pilot. Doba posuzování ze strany GŘ se vypočítává u každého případu jako průměrná doba trvání po sobě jdoucích událostí druhu „odpověď členského státu“, „konečná odpověď členského státu“ nebo „doplněna poznámka členského státu“ na jedné straně a „posuzování ze strany GŘ“ nebo „vyžádány další informace“ na straně druhé, které jsou uvedeny v databázi EU Pilot.
Obrázek 16	Analýza se týká všech případů řešených postupem EU Pilot, které byly zaslány členským státům mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023. Počet případů otevřených na konci roku za každý kalendářní rok se vypočítává z celkového počtu otevřených případů na konci předešlého kalendářního roku, k němuž se přidává počet případů otevřených ve stávajícím kalendářním roce a od něhož se odečítá počet případů uzavřených ve stávajícím kalendářním roce. V grafu uvádíme pouze roky 2012–2023. Tento obrázek používá případy řešené postupem EU Pilot, které byly zaslány od roku 2008, protože existovaly případy otevřené již před rokem 2012, které byly uzavřeny po tomto roce. Rozdíl mezi počtem případů řešených postupem EU Pilot vykázaných k 31. 12. 2023 v obrázku 6 (619) a počtem případů otevřených na konci roku 2023 na tomto obrázku (621) je důsledkem toho, že existují dva případy, které byly zaslány před rokem 2012 a v době naší uzávěrky byly stále aktivní.
Obrázek 17	Údaje se týkají všech uzavřených případů řešených postupem EU Pilot, které byly zaslány členským státům mezi 1. 1. 2012 a 31. 12. 2023, a to podle příslušného GŘ a k 31. 12. 2023. Doba vyřizování se vypočítává od data, kdy byl případ zaslán dotčenému členskému státu, do data uzavření.
Obrázek 18	Údaje se týkají všech případů nesplnění povinnosti NCM, pro které byla členským státům mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023 zaslána výzva, a to podle roku uzavření. Referenční období pro tento obrázek začíná v roce 2008, a nikoli v roce 2012 jako na obrázku 6, aby bylo možné sečíst dobu pro případy, které byly uzavřeny nebo postoupeny v roce 2012, ale zahájeny před tímto rokem. Pokud bychom brali v potaz pouze

Číslo obrázku	Metodika
	případy otevřené od roku 2012, byla by průměrná doba vyřizování v roce 2012 uměle zkrácena.
Obrázek 19	Počet případů, které byly na konci roku otevřené, ale nebyly postoupeny Soudnímu dvoru, za každý kalendářní rok se vypočítává z celkového počtu aktivních případů, které nebyly postoupeny Soudnímu dvoru, na konci předešlého kalendářního roku, k němuž se přidává počet případů otevřených ve stávajícím kalendářním roce a od něhož se odečítá počet případů uzavřených před postoupením Soudnímu dvoru nebo postoupených Soudnímu dvoru ve stávajícím kalendářním roce. V analýze zahrnujeme všechny případy NCM, v nichž byla mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023 zaslána výzva, ale v grafu uvádíme pouze roky 2012–2023. Případy, v nichž byla zaslána výzva, uvádíme od roku 2008, protože existovaly případy otevřené již před rokem 2012, které byly uzavřeny nebo postoupeny po tomto roce.
Obrázek 20	Údaje se týkají všech případů nesplnění povinnosti BAD/REG/NCF, pro které byla členským státům mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023 zaslána výzva, a to podle roku uzavření. Referenční období pro tento obrázek začíná v roce 2008, a nikoli v roce 2012 jako na obrázku 6, aby bylo možné sečíst dobu pro případy, které byly uzavřeny nebo postoupeny v roce 2012, ale zahájeny před tímto rokem. Pokud bychom brali v potaz pouze případy otevřené od roku 2012, byla by průměrná doba vyřizování v roce 2012 uměle zkrácena.
Obrázek 21	Počet případů, které byly na konci roku otevřené a nebyly postoupeny Soudnímu dvoru, za každý kalendářní rok se vypočítává z počtu aktivních případů, které nebyly postoupeny Soudnímu dvoru, na konci předešlého kalendářního roku, k němuž se přidává počet případů otevřených ve stávajícím kalendářním roce a od něhož se odečítá počet případů uzavřených před postoupením Soudnímu dvoru nebo postoupených Soudnímu dvoru ve stávajícím kalendářním roce. V analýze zahrnujeme všechny případy BAD/REG/NCF, v nichž byla mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023 zaslána výzva, ale uvádíme pouze roky 2012–2023. Zaslání případů uvádíme od roku 2008, protože existovaly případy otevřené již před rokem 2012, které byly uzavřeny nebo postoupeny po tomto roce.
Obrázek 22	Údaje se týkají všech uzavřených případů BAD/REG/NCF, v nichž byla zaslána výzva mezi 1. 1. 2008 a 31. 12. 2023 a v nichž Soudní dvůr vydal první rozsudek, a to podle roku uzavření případu.

Číslo obrázku	Metodika
Obrázek 23	Údaje se týkají všech sankcí zaplacených členskými státy v uzavřených případech nesplnění povinnosti v důsledku rozsudku Soudního dvora po postoupení případu Soudnímu dvoru podle článku 260 SFEU, a to v současných částkách 31. 12. 2023.
Obrázek 24	Údaje se týkají všech sankcí zaplacených členskými státy v otevřených (aktivních) případech nesplnění povinnosti v důsledku rozsudku Soudního dvora po postoupení případu Soudnímu dvoru podle článku 260 SFEU, a to v současných částkách 31. 12. 2023.

Zdroj: EÚD.

Příloha IV – Případové studie (stížnosti)

GŘ	Členský stát	Typ nesplnění povinnosti	Počet dní do zahájení dialogu EU Pilot	Počet dní do zahájení řízení o nesplnění povinnosti*	Bylo do 15 dní od obdržení stížnosti zasláno potvrzení?	Byl stěžovatel informován o každém kroku?**	Počet každoročních prozatímních odpovědí ze všech celkově vyžadovaných
FISMA	AT	NCF		1 106	ANO	Částečně	2/3
CNECT	PT	NCF			ANO	Částečně	0/2
MOVE	IT	NCF		1 222	NE	Částečně	0/3
GROW	BG	BAD			ANO	Částečně	0/2
GROW	PT	BAD			ANO	NE	0/1
GROW	AT	BAD			ANO	Částečně	0/1
JUST	FR	BAD		2 416	ANO	Částečně	0/6
GROW	CY	REG			ANO	Částečně	0/1
TAXUD	BE	REG			ANO	Částečně	1/2
ENV	ES	BAD		/	NE	Částečně	/
GROW	SK	REG			ANO	ANO	0/1
ENV	HR	BAD			ANO	Částečně	0/1
FISMA	EL	REG	—		ANO	ANO	1/1

Pozn.: druhy nesplnění povinnosti: neoznámení (NCM), neshoda (NCF), nesprávné uplatňování (BAD) a porušení nařízení, Smluv a rozhodnutí (REG).

* Referenční roční lhůta (365 dnů)

** Dialog EU Pilot, výzva, odůvodněné stanovisko, postoupení Soudnímu dvoru, rozsudky, předběžný dopis o uzavření šetření, uzavření případu nesplnění povinnosti.

Zdroj: EÚD, 31 případových studií s využitím informací Komise.

Příloha V – Přehled 31 případových studií týkajících se nesplnění povinnosti

✓ – referenční lhůta byla splněna
 X – referenční lhůta nebyla splněna
 — = referenční lhůta není relevantní

Příslušné GŘ	Typ nesplnění povinnosti	Čl. stát	Datum*	Bylo řízení zahájeno v přiměřené lhůtě?**	Bylo řízení uzavřeno / došlo na 1. postoupení? ***	Bylo řízení uzavřeno / došlo na 2. postoupení? ****	Celková doba trvání (v letech)
FISMA	NCF-CPTL	AT	30. 1. 2019	X	✓	—	3,7
CNECT	NCF-CPTL	PT	25. 6. 2012	X	X	✓	9,1
MOVE	NCF-CPTL	IT	18. 6. 2012	X	X	—	10,7
GROW	BAD-CPTL	BG	21. 6. 2010	X	✓	—	3,8
GROW	BAD-CPTL	PT	16. 9. 2015	X	✓	—	3,4
GROW	BAD-CPTL	AT	25. 3. 2015	X	✓	✓	6,5
JUST	BAD-CPTL	FR	13. 12. 2012	X	X	—	10,1
GROW	REG-CPTL	CY	6. 3. 2013	X	✓	—	2,1
TAXUD	REG-CPTL	BE	14. 2. 2012	X	✓	—	5,3
ENV	BAD-CPTL	ES	30. 8. 2012	X	✓	—	7,2
GROW	REG-CPTL	SK	15. 7. 2015	X	✓	—	3,3
ENV	BAD-CPTL	HR	30. 9. 2013	X	✓	X	Případ je stále otevřen
FISMA	REG-CPTL	EL	16. 6. 2021	X	✓	X	2,1
JUST	NCF-OFIC	FI	27. 11. 2012	✓	✓	✓	2,4
ENV	NCF-OFIC	BG	9. 12. 2010	X	X	—	
ENER	BAD-OFIC	EL	21. 3. 2013	X	✓	✓	4,2
MOVE	REG-OFIC	HR	ŽÁDNÉ ÚDAJE	X	✓	✓	
MOVE	REG-OFIC	PL	1. 1. 2013	X	✓	✓	5,1
ENER	NCF-OFIC	SI	3. 2. 2015	X	✓	✓	4,6
ENV	BAD-OFIC	MT	ŽÁDNÉ ÚDAJE	X	✓	—	
ENV	BAD-OFIC	ES	23. 3. 2016	X	✓	✓	5,2
GROW	NCF-OFIC	SE	24. 1. 2019	✓	X	—	4,4

Příslušné GŘ	Typ nesplnění povinnosti	Čl. stát	Datum*	Bylo řízení zahájeno v přiměřené lhůtě? **	Bylo řízení uzavřeno / došlo na 1. postoupení? ***	Bylo řízení uzavřeno / došlo na 2. postoupení? ****	Celková doba trvání (v letech)
MOVE	REG-OFIC	IT	ŽÁDNÉ ÚDAJE	✓	✓	—	
HOME	NCM	LU	15. 5. 2015	X	X	—	3,5
SANTE	NCM	HU	31. 8. 2019	✓	✓	—	0,2
FISMA	NCM	RO	26. 6. 2017	✓	✓	—	4,0
EMPL	NCM	LT	20. 8. 2014	✓	X	—	5,6
FISMA	NCM	IE	26. 6. 2017	✓	✓	—	4,0
CNECT	NCM	BE	1. 1. 2016	✓	X	—	4,9
FISMA	NCM	SI	3. 7. 2017	✓	✓	—	3,9
JUST	NCM	ES	6. 5. 2018	✓	X	—	3,8

CPTL – řízení na základě stížnosti.

OIC – řízení z vlastního podnětu.

*:

U případů NCF/BAD/REG CPTL datum, kdy byla zaregistrována stížnost.

U případů NCF/BAD/REG OIC datum, kdy byl případ odhalen GŘ.

U případů NCM datum, kdy vypršela lhůta pro provedení.

**:

U případů CPTL jeden rok od registrace stížnosti.

U případů OIC jeden rok od odhalení případu.

U případů NCM devět měsíců od vypršení lhůty pro provedení.

***:

U případů NCF/BAD/REG tři roky od zaslání výzvy po rozhodnutí o uzavření případu nebo o jeho postoupení Soudnímu dvoru.

U případů NCM jeden rok od zaslání výzvy po rozhodnutí o uzavření případu nebo o jeho postoupení Soudnímu dvoru.

****:

U všech případů nesplnění povinnosti osm až osmnáct měsíců od data prvního rozsudku do data rozhodnutí o druhém postoupení věci nebo do data uzavření.

Zdroj: EÚD na základě informací Komise a údajů ze systému Themis.

Příloha VI – Finanční sankce

Ačkoli Komise může navrhnout finanční sankce, je na Soudním dvoru, aby určil jejich výši, kterou pokládá za vhodnou. Sankce uložené Soudním dvorem se mohou skládat z **paušální částky** (vypočítané od data, kdy bylo zjištěno porušování práva, až do vyhlášení rozsudku Soudního dvora nebo do plného souladu, pokud jej bylo dosaženo dříve), a z **denní sazby penále** (jež má motivovat členský stát k tomu, aby toto porušování práva ukončil co nejdříve po vynesení rozsudku).

Komise každý rok aktualizuje paušální sazby pro denní penále a paušální částku, jakož i minimální paušální částku a faktor „n“ pro každý členský stát³⁹. Faktor „n“ zohledňuje schopnost členského státu platit, což se vypočítává s pomocí vážení jeho HDP a počtu obyvatel.

Denní penále se vypočítává vynásobením paušální sazby denního penále (kterou Komise každoročně aktualizuje), nejprve koeficienty závažnosti a doby trvání porušování práva a poté faktorem „n“.

V případě **paušální částky** se denní výše (paušální částky) vypočítává vynásobením paušální sazby pro paušální částku koeficientem závažnosti a poté faktorem „n“.

Paušální částka vzniká vynásobením denní výše (paušální částky) počtem dní, kdy porušování práva přetrvává, od data prvního rozsudku do data ukončení porušování nebo do data vynesení rozsudku, a to podle [čl. 260 odst. 2 SFEU](#).

Paušální částka založená na denní výši (paušální částky) je Komisí navržena, pokud výše uvedený výpočet přesahuje minimální paušální částku pro daný členský stát⁴⁰.

³⁹ Řízení o nesplnění povinnosti, [Finanční postihy](#).

⁴⁰ [Sdělení Komise 2023/C 2/01](#), oddíl 4.

Výpočet finančních sankcí



Cs – Závažnost porušování práva
(faktor 1 až 20)



Cd – Doba trvání
(faktor 1 až 3)



n – faktor „n“
(platební schopnost daného členského státu)

Zdroj: EÚD na základě prezentace Komise ohledně řízení o nesplnění povinnosti a o prosazování práva EU, únor 2023.

V případě řízení o nesplnění povinnosti zahájených k 19. lednu 2017 (datum, kdy bylo zveřejněno sdělení, [Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování](#)) bude Komise při návrhu postoupení případu nesplnění povinnosti Soudnímu dvoru požadovat **pouze penále**. Podle sdělení však Komise bude požadovat **penále i paušální částku** ve všech případech, na něž se vztahuje [čl. 260 odst. 3 SFEU](#) a v nichž bylo rozhodnutí o zaslání výzvy přijato po 19. lednu 2017 (viz bod [10](#)).

Výpočet finančních sankcí – Belgie (NCM)

Komise se dne 13. července 2017 rozhodla postoupit případ týkající se Belgie Soudnímu dvoru a požádat o uložení finančních sankcí na základě [čl. 260 odst. 3 SFEU](#). Belgie v té době oznámila pouze jedno prováděcí opatření ke směrnici 2014/61/EU o opatřeních ke snížení nákladů na budování vysokorychlostních sítí elektronických komunikací.

Paušální sazba denního penále (F-rap) pro výpočet finančních sankcí v tomto případě činila 680 EUR.

Na základě své analýzy Komise v tomto případě navrhla **koeficient závažnosti (Cs)** 9.

Koeficient doby trvání (Cd) se vypočítává z období (v počtu měsíců) počínajícího dnem po vypršení lhůty pro provedení stanovené v dané směrnici a končícího datem rozhodnutí o postoupení případu týkajícího se Belgie Soudnímu dvoru, přičemž se na toto období použije měsíční sazba 0,10.

Lhůta pro provedení směrnice 2014/61/EU byla stanovena na 1. ledna 2016. Vzhledem k tomu, že Komise měla rozhodnutí o postoupení přijmout dne 13. července 2017, bylo jako doba trvání počítáno 18 měsíců. Použitím měsíční sazby 0,10 vznikl **koeficient doby trvání** ve výši 1,8.

Faktor „n“ zohledňuje schopnost daného členského státu platit. V případě Belgie faktor „n“ činil 4,96.

Denní penále (Dp) = (F-rap x Cs x Cd) x n = 54 639,30 EUR.

Komise postoupila případ Soudnímu dvoru, přičemž nejprve navrhla denní penále ve výši 54 639,30 EUR za každý den prodlení v provádění směrnice 2014/61/EU.

Po rozhodnutí o postoupení oznámeném Soudním dvorem oznámila Belgie další prováděcí opatření, stále však nezajistila plné provedení. S ohledem na tato opatření se Komise dne 8. března 2018 rozhodla finanční sankce upravit. Koeficient závažnosti (Cs) byl snížen na 2 a poté poslední úpravou na 1.

Po těchto úpravách se konečná výše denního penále navrženého Komisí snížila na 6 071,04 EUR za každý den prodlení v provádění směrnice 2014/61/EU, přičemž toto penále mělo být uloženo ode dne vynesení rozsudku. Dne 8. července 2019 Soudní dvůr vydal rozsudek a Belgii nařídil platit denní penále ve výši 5 000 EUR, dokud nebude obnoven soulad.

Belgie zajistila soulad a oznámila jej Komisi dne 22. října 2019, tedy 106 dní po rozsudku Soudního dvora (8. července 2019). Penále včetně úroků z prodlení tedy činilo 643 530,24 EUR.

Výpočet finančních sankcí – Rumunsko (NCM)

Rumunsko stále neoznámilo Komisi žádná prováděcí opatření ke směrnici (EU) 2015/849, a tedy nesplnilo požadavky článku 67 uvedené směrnice. Komise se dne 19. července 2018 rozhodla postoupit případ Soudnímu dvoru podle [článku 258](#) a [čl. 260 odst. 3 SFEU](#).

Paušální sazba denního penále (F-rap) pro výpočet finančních sankcí v tomto případě činila 700 EUR.

Komise v tomto případě nesplnění povinnosti navrhla **koeficient závažnosti (Cs) 8**.

Koeficient doby trvání (Cd) se vypočítává z období (v počtu měsíců) počínajícího dnem po vypršení lhůty pro provedení stanovené v dané směrnici a končícího datem rozhodnutí o postoupení případu týkajícího se Rumunska Soudnímu dvoru, přičemž se na toto období použije měsíční sazba 0,10. Výsledek může být nejméně 1 a nejvýše 3.

V tomto případě byla lhůta pro provedení směrnice (EU) 2015/849 stanovena na 26. června 2017. Ode dne po vypršení této lhůty (27. června 2017) do data rozhodnutí Komise o postoupení případu Soudnímu dvoru (19. července 2018) uplynulo 12 měsíců.

Použitím měsíční sazby 0,10 byl koeficient doby trvání vypočten ve výši 1,2.

V případě Belgie **faktor „n“** činil 3,27.

Denní penále (Dp) = (F-rap x Cs x Cd) x n = 21 974,40 EUR.

Denní penále navržené Komisí tak činilo **21 974,40 EUR** od data vynesení rozsudku ve věci C-549/18 za každý den, kdy bylo Rumunsko v prodlení s oznámením prováděcích opatření.

Vždy, když Komise postupuje případ Soudnímu dvoru, může také navrhnout paušální částku ve výši minimální částky určené pro každý členský stát. V době tohoto případu **činila minimální paušální částka pro Rumunsko 1 887 000 EUR**.

Paušální sazba paušální částky (F-rap) pro výpočet denní výše paušální částky v tomto případě činila 230 EUR denně.

Denní paušální částka = F-rap x Cs x n = **60 160,80 EUR**.

Komise proto navrhla Soudnímu dvoru, aby uložil paušální částku založenou na denní výši **60 160,80 EUR** (která bude vynásobena počtem dní mezi lhůtou pro provedení a dnem zajištění souladu). Denní výše byla vynásobena 754, což je počet dní uplynulý mezi lhůtou pro provedení (27. června 2017) a skutečným datem provedení (20. července 2019). Paušální částka tedy činila 4 536 667,20 EUR.

Soudní dvůr vynesl rozsudek dne 16. července 2020, kterým Rumunsku nařídil zaplatit Evropské komisi paušální částku ve výši 3 000 000 EUR.

Zdroj: EÚD na základě dokumentů Komise a Soudního dvora.

Příklady otevřených případů, kdy členské státy po několik let platily finanční sankce, aniž by zajistily plný soulad s právem EU

Itálie platí od roku 2011 finanční sankce stanovené rozsudkem Soudního dvora ve věci [C-496/09](#) za nesplnění rozsudku ze dne 1. dubna 2004 ve věci [C-99/02](#), *Komise v. Itálie*. Tento rozsudek se týkal zpětného získání podpory, kterou jejím příjemcům poskytla Itálie na podporu zaměstnanosti a která byla shledána protiprávní a neslučitelnou se společným trhem. Soudní dvůr nařídil Itálii zaplatit penále vypočtené vynásobením paušální částky 30 milionů EUR podílem protiprávní podpory, který ještě nebyl zpětně získán nebo jehož zpětné získání nebylo prokázáno. Celková jistina zaplacená ke dni 31. prosince 2023 činila 86,48 milionu EUR a případ byl po 12 letech stále otevřený.

V návaznosti na stížnosti, otázky a zprávy Evropského parlamentu o existenci protiprávních a nekontrolovaných skládek v Řecku a na skutečnost, že členský stát nezajistil soulad se směrnicí 74/442/EHS, podala Komise proti Řecku žalobu pro nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku ve věci [C-502/03](#), *Komise v. Řecko*). Ve věci [C-378/13](#), po druhém postoupení případu nesplnění povinností, nařídil Soudní dvůr Řecku zaplatit paušální částku 10 milionů EUR a pololetní penále na základě původní částky stanovené na 14,52 milionu EUR. Celková jistina zaplacená ke dni 31. prosince 2023 činila 70 milionů EUR a případ byl po 9 letech stále otevřený.

Ve věci [C-196/13](#) týkající se protiprávních skládek Soudní dvůr nařídil Itálii, aby zaplatila Komisi penále ve výši 256 819,20 EUR za každý den prodlení od 2. prosince 2014 za nesplnění rozsudku ve věci [C-135/05](#), *Komise v. Itálie*, a paušální částku 40 milionů EUR a pololetní penále na základě původní částky stanovené na 42 800 000 EUR. Celková jistina zaplacená ke dni 31. prosince 2023 činila 261,8 milionu EUR a případ byl po 9 letech stále otevřený.

Seznam zkratek

GŘ AGRI: Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova

GŘ CNECT: Generální ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie

GŘ COMP: Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž

GŘ EMPL: Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a začleňování

GŘ ENV: Generální ředitelství pro životní prostředí

GŘ FISMA: Generální ředitelství pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů

GŘ GROW: Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky

GŘ HOME: Generální ředitelství pro migraci a vnitřní věci

GŘ JUST: Generální ředitelství pro spravedlnost a spotřebitele

GŘ MARE: Generální ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov

GŘ SANTE: Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin

GŘ TAXUD: Generální ředitelství pro daně a celní unii

GŘ CLIMA: Generální ředitelství pro oblast klimatu

GŘ ENER: Generální ředitelství pro energetiku

GŘ MOVE: Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu

GŘ: Generální ředitelství Komise

LFN: výzva

Glosář

BAD: řízení o nesplnění povinnosti z důvodu nesprávného uplatňování směrnice členským státem.

EU Pilot: mechanismus pro neformální dialog mezi Komisí a členským státem o otázkách týkajících se možného nesouladu s právem EU.

CHAP: platforma elektronické správy případů Komise pro stížnosti, používaná do dubna 2023.

MNE: elektronická platforma Komise pro správu začleňování směrnic EU členskými státy do jejich vnitrostátního práva, používaná do prosince 2020.

NCF: řízení o nesplnění povinnosti z důvodu neshody vnitrostátních opatření k začlenění směrnice EU do vnitrostátního práva.

NCM: řízení o nesplnění povinnosti z důvodu neoznámení vnitrostátních opatření k začlenění směrnice EU do vnitrostátního práva.

NIF: platforma elektronické správy případů Komise pro případy nesplnění povinnosti, používaná do prosince 2020.

Petice: žádost či stížnost Evropskému parlamentu týkající se záležitosti, která spadá do oblastí činnosti EU a která se přímo dotýká občana EU nebo fyzické či právnické osoby s bydlištěm či sídlem v členském státě EU.

REG: řízení o nesplnění povinnosti z důvodu nesprávného uplatňování Smlouvy, nařízení nebo rozhodnutí EU členským státem.

Řízení o nesplnění povinnosti: řízení, kterým Komise v různých fázích podniká kroky proti členskému státu EU, jenž neplní své povinnosti stanovené v právních předpisech EU.

Themis: systém správy případů pro řízení v oblasti prosazování práva EU zavedený v prosinci 2020.

Výzva: písemné sdělení Komise, které Komise zasílá členskému státu EU v první fázi řízení o nesplnění povinnosti.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-28>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-28>

Auditní tým

EÚD ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či tématech z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co největší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát V, který se zaměřuje na financování a správu Unie a jemuž předsedá člen EÚD Jan Gregor. Audit vedl člen EÚD Lefteris Christoforu a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Theodosios Tsiolas, tajemnice kabinetu Panagiota Liapiová, vyšší manažerka Margit Spindeleggerová, vedoucí úkolu Attila Horvay-Kovács a auditoři Kristina Kosorová, Elitsa Pavlovová, Quirino Mealha a Marco Fians. Jazykovou podporu zajišťovala Jennifer Schofieldová. Grafickou podporu zajišťoval Jesús Nieto Muñoz.



Zleva doprava: Panagiota Liapiová, Theodosios Tsiolas, Jesús Nieto Muñoz, Attila Horvay-Kovács, Elitsa Pavlovová, Lefteris Christoforu, Marco Fians a Margit Spindeleggerová.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2024

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Obrázek 1, 6 a obrázek v příloze VI – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-3449-2	ISSN 1977–5628	doi:10.2865/6876042	QJ-01-24-027-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3450-8	ISSN 1977–5628	doi:10.2865/1492660	QJ-01-24-027-CS-N

JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, [zvláštní zpráva 28/2024](#): „Prosazování práva EU – Komise zlepšila správu případů nesplnění povinnosti, ale jejich uzavření stále trvá příliš dlouho“, Úřad pro publikace Evropské unie, 2024.

Za dohled nad uplatňováním právních předpisů EU členskými státy a za prosazování souladu s těmito předpisy odpovídá Komise. Cílem našeho auditu bylo posoudit, zda Komise prostřednictvím své správy zajišťuje včasné odhalování případů nesplnění povinnosti ze strany členských států, přijímá opatření v návaznosti na tyto případy a náležitě řízení o nesplnění povinnosti sleduje a podává o nich zprávy. Naším závěrem je, že ačkoli Komise zlepšila svou správu s cílem odhalovat a napravovat porušení práva EU, uzavření případů nesplnění povinnosti stále trvá příliš dlouho. Komise prosazování práva EU pravidelně sleduje a podává o něm zprávy, ale dodržování referenčních lhůt se nezlepšuje a ve zprávách se o něm ani nepíše. Komisi doporučujeme, aby zlepšila plánování a dokumentaci kontrol, vyřizování stížností, petic a neformálních dialogů, posílila svou správu případů nesplnění povinnosti a sankce a posílila své monitorování a podávání zpráv.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors