

Poradní instituce EU

Postupy pro přípravu stanovisek jsou zavedeny, ale včasnost a měření dopadu zůstávají výzvou



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

Body

01–14 | **Hlavní sdělení** 01

01–07 | Proč je tato oblast důležitá

08–14 | Co jsme zjistili a co doporučujeme

15–66 | **Podrobnější pohled na naše připomínky** 02

15–37 | Při přípravě stanovisek se uplatňují postupy řízení kvality, ale postupy pro výběr odborníků vykazují nedostatky

17–20 | Postupy se vztahují na celý cyklus vypracovávání stanoviska

21–23 | Jsou zavedena zvláštní pravidla umožňující včasnou reakci v naléhavých situacích

24–29 | Výbory se při vydávání stanovisek řídí zavedenými pokyny pro vypracovávání návrhů a procesem přezkumu

30–33 | Stanoviska zahrnují systematické konzultace s různorodou škálou zúčastněných stran

34–37 | Postupy Výborů pro výběr odborníků vykazují nedostatky

38–51 | Stanoviska se ne vždy dostanou k normotvůrcům EU včas a zpoždění se systematicky nesledují

40–41 | Vydávání stanovisek v institucionálních lhůtách je výzvou

42–47 | Stanoviska vypracovaná na základě povinné žádosti jsou někdy předkládána příliš pozdě na to, aby je Evropský parlament mohl aktivně zvážit

48–51 | Výbory institucionální ani politické lhůty systematicky nesledují

52–66 | Výbory podávají zprávy o dosahu, ale s omezenými informacemi o dopadu stanovisek

54–59 | Oba Výbory mají širokou škálu komunikačních a informačních nástrojů, ale nevyužívají se systematicky

60–66 | Výbory systematicky neměří, jak se jejich stanoviska promítají do konečných právních předpisů

Přílohy

Příloha I – O auditu

Vznik a účel poradních institucí EU

Evropský hospodářský a sociální výbor

Evropský výbor regionů

Rozsah a koncepce auditu

Příloha II — Postupy EHSV pro vypracovávání a přijímání stanovisek

Příloha III — Postupy VR pro vypracovávání a přijímání stanovisek

Příloha IV — Doba, která uplynula do přijetí na plenárním zasedání, stanoviska ve vzorku

Příloha V — Doba do přijetí na plenárním zasedání, stanoviska ve vzorku

Příloha VI — Příklady stanovisek z vlastní iniciativy, která by mohla přispět k legislativním změnám

Zkratky

Glosář

Odpovědi Evropského hospodářského a sociálního výboru

Odpovědi Evropského výboru regionů

Harmonogram

Auditní tým

Hlavní sdělení

Proč je tato oblast důležitá

- 01** Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) a Evropský výbor regionů (VR) jsou poradními institucemi Evropské unie zřízenými Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU). EHSV se skládá ze zástupců tří skupin v rámci organizací občanské společnosti: zaměstnavatelů, pracovníků a občanské společnosti. Toto složení má podporovat participativní demokracii. VR je složen z volených zástupců místních a regionálních orgánů a slouží jako formální hlas těchto orgánů při utváření a provádění politik EU. V naší zprávě budeme na oba orgány odkazovat jako na „Výbory“.
- 02** SFEU stanoví, kdy musí orgány a instituce EU žádat o stanoviska („povinné žádosti o vypracování stanoviska“), kdy mohou orgány konzultovat poradní instituce („předběžná“ a „průzkumná“ stanoviska) a kdy mohou Výbory jednat z vlastního podnětu¹ (**obrázek 4 v příloze I**). Povinné žádosti o vypracování stanoviska se používají k zapojení Výborů do legislativního procesu EU, jakmile Evropská komise předloží Evropskému parlamentu a Radě legislativní návrh.
- 03** I když podle SFEU mají Parlament a Rada Výbory v průběhu legislativního procesu konzultovat, tyto orgány mohou stanoviska a doporučení Výborů využít podle vlastního uvážení. O ovlivnění činitelů s rozhodovací pravomocí usilují i lobbisté, nevládní organizace (NO) a organizované zájmové skupiny mimo institucionální rámec SFEU².

¹ Články 304 a 307 SFEU.

² Panke, D., Hönnige, C. a Gollub, J., *Consultative Committees in the European Union No Vote – No Influence? European Consortium for Political Research*, 2015.

04 Mezinárodní normy – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Organizace spojených národů a Rady Evropy – zdůrazňují, že poradní instituce by měly mít institucionalizovanou úlohu v oblasti řádné správy věcí veřejných a participativní demokracie. Podle OECD jsou poradní instituce mostem mezi tvůrci politik a zúčastněnými stranami a kombinují odborné znalosti, zastoupení a legitimitu. Tyto orgány hrají ústřední úlohu [...] tím, že poskytují informace, fakta a důkazy v různých fázích politického cyklu³. Jejich stanoviska jako taková nabízejí nejen nezávazné pokyny a specializované znalosti, ale také přispívají k demokratické účasti a legitimitě, neboť umožňují členům společnosti z různých úrovní přispívat k tvorbě politik.

05 Náš audit se zaměřuje na zavedené mechanismy, jejichž cílem je umožnit Výborům vypracovávat relevantní a vysoce kvalitní stanoviska, vydávat je včas, aby mohla přispět k legislativnímu procesu, a systematicky analyzovat jejich dopady. Zabývali jsme se postupy, které EHSV a VR použily při vypracovávání stanovisek v letech 2019 až 2024 (celkem 1372 stanovisek). Zkoumali jsme všechny typy stanovisek výborů a celý proces přípravy stanoviska, od strategického plánování až po měření dopadu související práce. U vzorku 60 stanovisek (30 stanovisek každého Výboru, různé typy stanovisek týkající se různých oblastí politiky a z různých let volebního období 2019–2024) jsme zkoumali proces přípravy, opatření pro kontrolu kvality, včasnost a dodržování jednacího řádu. Podrobnosti o koncepci auditu viz [příloha I](#), body [12–14](#).

06 Posuzovali jsme postupy používané oběma poradními institucemi, které mají podporovat:

- vypracovávání vysoce kvalitních a relevantních stanovisek,
- vydávání stanovisek včas s cílem přispět k legislativnímu procesu,
- analýzu toho, jak institucionální zúčastněné strany zohledňují jejich názory během legislativního procesu.

Obsah stanovisek Výborů jsme přímo nezkoumali.

³ OECD (2017), *Policy Advisory Systems: Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paříž, s. 15.

07 Náš audit je z hlediska načasování – neboť Výbory nedávno zahájily nové funkční období – příhodnou příležitostí podpořit je tím, že posoudí jejich výkonnost. V posledních letech (2022 a 2024) oba Výbory rovněž obnovily své dohody o spolupráci s Evropským parlamentem a Komisí, čímž posílily svá institucionální partnerství. Očekáváme, že naše zjištění pomohou posílit postupy Výborů při vypracovávání stanovisek. To bude relevantní nejen pro samotné Výbory, ale také pro legislativní orgány, které tato stanoviska obdrží, a pro další externí zúčastněné strany.

Co jsme zjistili a co doporučujeme

08 Oba Výbory mají postupy řízení kvality, které používají při přípravě stanovisek, ale postupy pro výběr odborníků vykazují nedostatky. Výbory někdy vydávají stanoviska příliš pozdě na to, aby mohly ovlivnit rozhodování EU, což může oslabit dopad těchto stanovisek. Ačkoli Výbory monitorují dosah, jejich stávající systémy nejsou koncipovány tak, aby systematicky vyhodnocovaly efekty nebo přijímání právních předpisů, a stávající ukazatele se zaměřují spíše na viditelnost a objem než na dopad.

09 Pokud jde o plánování, VR stanoví víceleté priority, které jsou sladěny s legislativním cyklem EU. EHSV provádí plánování na tematické úrovni, ale postrádá dlouhodobé strategické plánování pro celý Výbor. Oba Výbory mají jasná pravidla a pokyny, které se vztahují na celý cyklus vypracovávání všech typů stanovisek a jejichž cílem je zajistit jednotnou úroveň kvality a standardizace. To zahrnuje pravidla pro formát, délku, vypracování a přezkum stanovisek před jejich konečným přijetím. Výbory rovněž vypracovaly postupy a zvláštní opatření pro naléhavé případy. Administrátoři podporují zpravodaje tím, že jim poskytují příslušné informace o politikách a kontrolují jasnost a konzistentnost textů v průběhu celého procesu přípravy stanoviska. Aby nedocházelo ke zdvojování zdrojů, sdílí EHSV a VR řadu administrativních a podpůrných služeb v oblasti překladu, logistiky a IT podpory. Viz body [17–29](#).

10 Oba Výbory ve velké míře využívají odborníky, kteří jim pomáhají s přípravou stanovisek. VR také nezavedl postupy pro výběr odborníků ani rejstřík odborníků, jejichž služeb Výbory dříve využily, na úrovni Výboru. To vede k riziku předpojatosti, omezuje to transparentnost, a proto představuje pro Výbory riziko poškození dobré pověsti. Viz body [30–36](#).



Doporučení 1

Zvýšit transparentnost při výběru odborníků

Pokud jde o výběr odborníků:

- a) oba Výbory by měly stanovit a zveřejnit příslušná kritéria;
- b) VR by měl vypracovat příslušné postupy a ustavit centrální rejstřík odborníků, který bude evidovat jejich předchozí práci pro Výbory a jejich oblasti odbornosti.

Cílový termín provedení: prosinec 2026

11 EHSV vydal svá stanoviska ve lhůtách stanovených Evropským parlamentem, Radou a Komisí přibližně v 71 % případů, zatímco VR tyto lhůty dodržel jen v 33 % případů. Oba Výbory nás však informovaly, že upřednostňují politické lhůty: jejich cílem je předkládat stanoviska před hlasováním v příslušném výboru Evropského parlamentu. EHSV tento cíl splnil v 84 % případů a VR v 74 %. Viz body [40–47](#).

12 Ani jeden Výbor nemá klíčové ukazatele výkonnosti ani automatizované systémy pro důsledné a systematické sledování dodržování institucionálních a politických lhůt. Nedostatek automatizovaného sledování výkonnosti a neexistence upozornění ztěžují včasnou identifikaci úzkých míst a následné podávání zpráv o výkonnosti. Viz body [48–51](#).



Doporučení 2

Zlepšit monitorování včasnosti vydání stanovisek

Oba Výbory by měly:

- a) zavést klíčové ukazatele výkonnosti týkající se včasnosti (např. % stanovisek přijatých v institucionálních a politických lhůtách);
- b) začlenit automatizované sledování lhůt a upozornění do svých nástrojů pro pracovní postupy;
- c) analyzovat, zda jsou zapotřebí organizační úpravy zaměřené na přijímání stanovisek.

Cílový termín provedení: prosinec 2027

- 13** Výbory aktualizovaly své komunikační strategie, které zahrnují používání několika nástrojů (sociální média, internetové stránky, tiskové zprávy), široké sítě zúčastněných stran a řadu cílených informačních činností. Posílily rovněž svou interinstitucionální spolupráci s Evropským parlamentem a Komisí a vytvořily sítě s cílem posílit zapojení zúčastněných stran. Viz body [54–59](#).
- 14** Přestože oba Výbory uznaly měření dopadu za strategickou prioritu, v praxi ho dosud neprováděly. Oba Výbory měří výstupy (počet stanovisek, zmínky ve sdělovacích prostředcích atd.), nikoli však efekty nebo dopad svých stanovisek na právní předpisy. I když VR zavedl v roce 2015 každoroční podávání zpráv o dopadu, tyto zprávy jsou popisné a opírají se o výstupy. EHSV sleduje dopad stanovisek na úrovni tematických sekcí a skupin, chybí mu však standardizovaný vykazovací systém pro celý Výbor. Ačkoli oba Výbory revidovaly formát svých stanovisek s cílem usnadnit posuzování dopadu, ani jeden z nich důsledně nesleduje, jak se jejich doporučení odrážejí v právních předpisech EU. Viz body [60–66](#).



Doporučení 3

Institucionalizovat měření výkonnosti

Výbory by měly:

- a) vypracovat a soustavně uplatňovat postupy pro kvalitativní ukazatele založené na efektech (např. počet stanovisek zohledněných v právních předpisech, využívání ze strany orgánů a institucí), které umožní lépe posuzovat dopad;
- b) každoročně podávat zprávu o výkonnosti s kvantitativními i kvalitativními ukazateli.

Cílový termín provedení: prosinec 2027

Podrobnější pohled na naše připomínky

Při přípravě stanovisek se uplatňují postupy řízení kvality, ale postupy pro výběr odborníků vykazují nedostatky

- 15** OECD se domnívá, že pro přípravu vysoce kvalitních stanovisek musí mít politické poradní instituce jasně stanovené úlohy a povinnosti⁴. Poradní instituce by měly sladit pracovní programy s legislativními cykly a institucionálními prioritami. OECD rovněž uznává význam transparentního vypracovávání návrhů a zapojení odborníků pro zajištění kvality⁵.
- 16** Očekávali bychom, že Výbory za účelem řízení přípravy různých typů stanovisek zavedou:
- jasná pravidla, pracovní metody, postupy, rozhodovací povinnosti a zdokumentované pracovní postupy, které se pokryjí celý proces od plánování až po konečné přijetí, odrážející jak krátkodobé (roční), tak dlouhodobé legislativní prostředí EU,
 - vhodná opatření pro naléhavé případy a nouzová opatření k zajištění včasné reakce na nové nebo nepředvídané úkoly,
 - a navrhnou pokyny, minimální normy a přezkum postupů pro kontrolu přesnosti a soudržnosti (včetně typu, délky, formátu) stanovisek s cílem zvýšit kvalitu,
 - postupy pro zohlednění názorů různých zúčastněných stran zastoupených ve Výborech,
 - transparentní kritéria a postupy pro výběr odborníků.

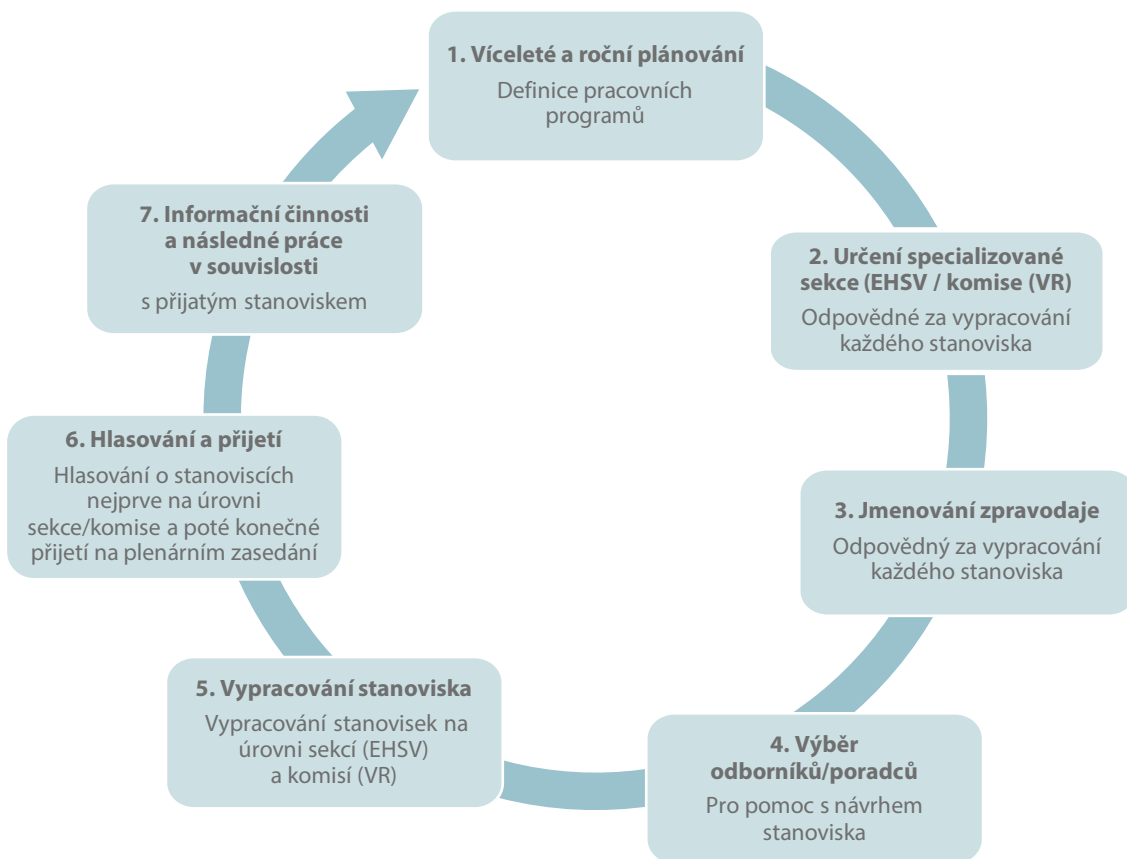
⁴ Tamtéž, s. 72 a 84.

⁵ Tamtéž, s. 12, 45 a 79.

Postupy se vztahují na celý cyklus vypracování stanoviska

17 Oba Výbory zavedly pracovní postupy, které se vztahují na celý proces vydávání stanovisek. Postupy jsou popsány v jednacím řádu, který je pravidelně aktualizován⁶, a podrobně rozvedeny v prováděcích ustanoveních. Jednotlivé kroky a pravidla spojená s každým krokem znázorňuje **obrázek 1**. Interakce s Evropským parlamentem⁷ a Komisí⁸ je stanovena v dohodách o spolupráci. Ty byly v uplynulých letech (2022 a 2024) aktualizovány.

Obrázek 1 | Produkční cyklus stanoviska



Zdroj: jednací řády EHSV a VR.

⁶ Jednací řád EHSV z roku 2022, jednací řád VR z roku 2024.

⁷ Dohoda o spolupráci EHSV s Evropským parlamentem z roku 2024 a dohoda o spolupráci VR s Evropským parlamentem z roku 2024.

⁸ Protokol EHSV z roku 2022 o spolupráci s Evropskou komisí a protokol VR z roku 2024 o spolupráci s Evropskou komisí.

- 18** Víceleté politické priority VR jsou sladěny s institucionálními prioritami EU a legislativním cyklem. Dlouhodobé plánování EHSV je založeno na řadě tematických ročních nástrojů vytvořených na úrovni tematických sekcí. Absence stanovování dlouhodobějších priorit pro EHSV jako celek omezuje strategičtější a průřezové plánování jeho činnosti. Domníváme se, že to je obzvláště důležité u stanovisek z vlastní iniciativy, jejichž význam závisí na sladění s institucionálními prioritami zaměřenými na budoucnost. V letech 2024–2025 však EHSV zahájil proces směřující k více integrovanému a strategickému přístupu k plánování.
- 19** Jednací řád každého Výboru stanoví zvláštní pravidla pro pracovní postupy pro každý druh stanovisek: žádosti o vypracování stanoviska, průzkumná stanoviska, stanoviska z vlastní iniciativy a usnesení **obrázek 2**. Jednací řád stanoví výchozí bod pro každé stanovisko, požadované postupy pro vypracování a schvalování a způsob, jakým by se výstupy měly předávat orgánům EU.

Obrázek 2 | Postupy pro různé typy stanovisek

Kategorie výstupů EHSV a jednací řád

Žádosti o vypracování stanoviska (články 51, 62 a 70): Žádosti Parlamentu, Rady nebo Komise (článek 304 SFEU). Předsednictvo přiděluje specializovaným sekcím; jmenování zpravodajů a studijních skupin. Vypracováno ve studijních skupinách → přijato specializovanou sekcí → plenární zasedání. V kategorizaci EHSV se k nim přistupuje jako ke stanoviskům kategorie A.

Stanoviska z vlastní iniciativy (článek 52): inicioval EHSV (sekce, skupiny, předsednictvo, plenární zasedání). Před zahájením přípravy je nutné schválení předsednictvem. Často se používá k nastolování otázek důležitých pro zaměstnavatele, pracovníky nebo občanskou společnost. Tato stanoviska jsou považována za stanoviska kategorie C.

Informační zprávy (články 25, 31, 47, 49): nezávazná analýza vyžádaná předsednictvem nebo specializovanými sekcemi. Podporovat diskuse nebo připravovat půdu pro budoucí stanoviska.

Průzkumná stanoviska (článek 47): rovněž na žádost Rady (včetně rotujících předsednictví Rady), Parlamentu nebo Komise před předložením legislativních návrhů. Jako včasný vstup do tvorby politik. Tato stanoviska se považují za stanoviska kategorie B nebo B+.

Další stanoviska, usnesení a zprávy (články 50, 52, 64): politická prohlášení o naléhavých otázkách (lidská práva, priority EU). Přijato na plenárním zasedání bez řádného postupu pro vydání stanoviska. Používá se k rychlým politickým sdělením.

Kategorie výstupů VR a jednací řád

Žádosti o vypracování stanoviska (články 41 až 44): žádosti Parlamentu, Rady nebo Komise (článek 307 SFEU). Povinné nebo volitelné. „Předběžné žádosti o vypracování stanoviska“ se týkají politik, které mají dopad na místní a regionální orgány, např. v oblasti veřejného zdraví nebo dopravy. Zadáno do systému Agora, přiděleno komisím, zpravodaj jmenován prostřednictvím bodového systému. Po přijetí komisí VR → plenárním zasedáním.

Dva druhy stanovisek z vlastní iniciativy

Čl. 41 písm. b) bod i): stanoviska z vlastní iniciativy na základě dokumentu nebo na žádost předsednictví Rady (nepovinná stanoviska).

Čl. 41 písm. b) bod ii): stanoviska z vlastní iniciativy bez dokumentu EK nebo zvláštní žádosti jiných institucí (stanoviska z vlastní politické iniciativy). Příprava stanoviska bez dokumentu vyžaduje schválení předsednictvem.

Předběžná stanoviska (čl. 41 písm. d)): na žádost Rady nebo Komise **před vypracováním návrhu právního předpisu**. Vyřizovány jako žádosti o vypracování stanoviska, ale s flexibilnějším rozsahem a lhůtami. Často souvisí s prioritami předsednictví Rady nebo pracovním programem Komise.

Usnesení (článek 46): politická prohlášení, často o naléhavých otázkách. Je vypracováno politickými skupinami nebo předsednictvem. Zjednodušené přijetí (není zapotřebí zpravodaj).

Ostatní nástroje (článek 45): příspěvky k interinstitucionálnímu dialogu (např. výroční zprávy).

Zdroj: ECA na základě jednacího řádu EHSV a VR.

20 Postupy pro vypracování a přijímání žádostí o vypracování stanoviska a stanovisek z vlastní iniciativy a pracovní postupy pro každý krok jsou uvedeny v **příloze II** (EHSV) a **příloze III** (VR). U našeho vzorku 60 stanovisek jsme zjistili, že oba Výbory dodržovaly svůj JŘ.

Jsou zavedena zvláštní pravidla umožňující včasnou reakci v naléhavých situacích

- 21** Oba Výbory vypracovaly rychlé rozhodovací procesy a opatření pro zajištění kontinuity činností v případě krize a narušení provozu. V naléhavých případech umožňuje jednací řád EHSV používat „zrychlený postup“, aby byly dodrženy krátké lhůty. EHSV může namísto studijní skupiny a specializované sekce jmenovat hlavního zpravodaje, který vypracuje stanovisko a předloží je přímo k přijetí na plenárním zasedání. To sice celý proces urychluje, protože se tak obejde několik cyklů přípravy a přezkumu, zároveň je tím však omezen rozsah toho, co EHSV označuje jako „dynamický kompromis“, tedy jeho metody hledání konsensu (bod [05 přílohy I](#)). EHSV dále může zkrátit lhůty pro překlady.
- 22** Podobně ve VR může být jmenován hlavní zpravodaj, který předloží naléhavý návrh stanoviska k přijetí přímo plenárnímu shromáždění. VR může rovněž předkládat naléhavá usnesení namísto formálního stanoviska a od roku 2024 umožňuje jejich JŘ přijímat naléhavá stanoviska⁹. Tento mechanismus pomáhá VR rychle reagovat na naléhavé žádosti Parlamentu, Rady nebo Komise. Podle Smluv EU však usnesení nemají v Radě právní postavení.
- 23** Podle svých výročních zpráv vypracoval EHSV v letech 2019–2024 celkem 1 015 stanovisek, z nichž 86 probíhalo v rámci „zrychlených schvalovacích postupů“¹⁰. Z výročních zpráv VR za období 2019–2024 vyplývá, že VR přijal celkem 357 stanovisek, včetně 40 usnesení a 15 dalších¹¹ stanovisek přijatých v rámci zrychleného postupu.

Výbory se při vydávání stanovisek řídí zavedenými pokyny pro vypracovávání návrhů a procesem přezkumu

- 24** Oba Výbory stanovily pravidla a pokyny pro vypracovávání svých stanovisek, včetně požadavků na formát, délku a jasnost. Společné interní ředitelství pro překlady poskytuje nástroje, šablony a pokyny pro vypracovávání návrhů, jejichž cílem je vydávat stanoviska, která používají jasný a stručný jazyk a jednotnou terminologii.

⁹ [Jednací řád VR z roku 2024](#), články 44 a 46.

¹⁰ [Jednací řád EHSV z roku 2022](#), články 70, 79 a 89–91.

¹¹ [Jednací řád VR z roku 2024](#), článek 43.

- 25** Pokud je v EHSV jmenován zpravodaj pro nové stanovisko, vypracuje sekretariát sekce informační balíček s příslušnými informacemi pro zpravodaje, odborníka, předsedu sekce a členy studijní skupiny¹². Obsahuje podkladové dokumenty a referenční materiály, předchozí stanoviska EHSV ke konkrétním relevantním tématům a praktické pokyny. V našem vzorku jsme zjistili, že pro všech 30 případů ve vzorku byl připraven soubor informací, s výjimkou dvou případů, kdy vzhledem k jejich technické povaze nebyly informační balíčky zapotřebí.
- 26** Podobně ve VR obdrží zpravodaj pro nové stanovisko po svém jmenování politickou analýzu od referenta pro danou politiku v komisi VR odpovědné za toto stanovisko. Obsahuje popis tohoto tématu, předchozí iniciativy Evropské komise v této oblasti, nejnovější vývoj, normy a šablony a informace o předchozích souvisejících stanoviscích VR. V našem vzorku 30 stanovisek jsme zjistili, že tato analýza byla vypracována ve 23 případech. VR nás informoval, že dalších sedm případů (naléhavá usnesení nebo stanoviska s hlavním zpravodajem) bylo připraveno zrychleným postupem¹³, který z důvodu časových omezení nevyžaduje přípravu podrobné politické analýzy.
- 27** V EHSV kontrola obsahu probíhá formou řízení pracovních toků, pracovní metody „dynamického kompromisu“ a postupu přijímání stanovisek. Každý návrh je před konečným přijetím několikrát předložen k internímu a víceúrovňovému přezkumu a diskusi (na úrovni pracovní skupiny, sekce a v neposlední řadě na úrovni plenárního shromáždění). Cílem je předkládat stanoviska, která odrážejí zájmy a perspektivy organizované občanské společnosti jako celku. Zaměstnanci EHSV podporují zpravodaje tím, že kontrolují jasnost a soudržnost textů v průběhu celého procesu přípravy stanoviska.
- 28** Příprava stanovisek ve VR odráží různé zájmy a priority místních a regionálních orgánů v celé EU. Konečný obsah každého stanoviska je utvářen jednáním a hlasováním o pozměňovacích návrzích předložených členy VR na tematických a plenárních zasedáních (bod **08 přílohy I**). Dodatečnou podporu při vypracovávání návrhu poskytují sekretariáty komisí VR a zaměstnanec odpovědný za daný případ v sekretariátu politické skupiny.
- 29** Návrhy jsou rovněž předmětem jazykové kontroly a přezkumu zaměřeného na technickou přesnost prováděné v obou výborech tematickými sekretariáty a překladatelskými odděleními v rámci společného ředitelství EHSV a VR pro překlady. Než se stanoviska dostanou na plenární zasedání, provádějí administrativní útvary obou Výborů kontrolu souladu s normami a jasnosti.

¹² EHSV (2020), *Konsolidovaná příručka pro přípravu stanovisek*, oddíl 6, bod 6.8.

¹³ *Jednací řád VR z roku 2024*, článek 44.

Stanoviska zahrnují systematické konzultace s různorodou škálou zúčastněných stran

- 30** Oba Výbory vyvinuly postupy, které zpravodajům umožňují zohlednit názory zúčastněných stran, a zlepšit tak kvalitu stanovisek. Angažují se také v různých formách spolupráce se svými klíčovými zúčastněnými stranami v závislosti na typu stanoviska, tématu a dostupném časovém rámci. Sekretariáty sekcí v EHSV podporují zpravodaje, aby bylo zajištěno, že konzultace se zúčastněnými stranami budou reprezentativní z hlediska zastoupení zaměstnavatelů, pracovníků a občanské společnosti.
- 31** Rozsah konzultací závisí na povaze stanoviska a je výsadou zpravodaje, což poskytuje určitou míru flexibility. Proces konzultace někdy také omezuje čas. Zatímco některá stanoviska v našem vzorku zahrnovala širokou škálu rozmanitých názorů zúčastněných stran (včetně posouzení územního dopadu, studie regionálních aspektů nebo veřejných slyšení), jiná byla vypracována především na základě konzultací omezených na místní nebo regionální kontext nebo v případě VR na zúčastněné strany sídlící v Bruselu. Tyto konzultace se evidují v nástroji pracovních postupů Výborů, ale ne vždy se tak děje systematicky.
- 32** Protože úkolem EHSV je zastupovat zaměstnavatele, zaměstnance a zástupce organizací občanské společnosti, příprava dokumentů probíhá ve studijních skupinách složených ze stejného počtu členů ze všech tří skupin. To umožňuje zohlednit ve stanoviscích názory jednotlivých skupin. Aby získal širší spektrum názorů, pořádá EHSV konzultace s externími organizacemi občanské společnosti, nevládními organizacemi nebo akademickými pracovníky. V roce 2004 vytvořil EHSV strukturu pro dialog s organizacemi občanské společnosti ([styčná skupina pro evropské organizace a síť občanské společnosti](#)) a [síť národních hospodářských a sociálních rad EU](#). EHSV rovněž konzultuje mladé lidi působící v organizacích občanské společnosti ([ověřování dopadu předpisů EU na mladé lidi](#)) a zapojuje zástupce kandidátských zemí ([iniciativa pro členy z kandidátských zemí](#)).
- 33** Úkolem VR je zastupovat zájmy místních a regionálních orgánů. Zpravodajové mohou při přípravě stanovisek organizovat konzultace se zúčastněnými stranami. Konzultace se obvykle konají v prostorách VR a mohou se jich účastnit regionální sdružení, akademičtí odborníci nebo zástupci občanské společnosti. VR rovněž nepřímo zapojuje zúčastněné strany prostřednictvím spolupráce se sdruženími regionů a měst na úrovni EU (např. [Eurocities](#), [Rada evropských obcí a regionů](#), [Shromáždění evropských regionů](#)). VR při vypracovávání svých stanovisek využívá několik mechanismů a sítí, včetně [sítě regionálních center](#) a souboru nástrojů pro zlepšování právní úpravy a aktivní subsidiaritu, strategie posuzování územního dopadu a expertní skupiny pro subsidiaritu.

Postupy Výborů pro výběr odborníků vykazují nedostatky

- 34** Hlavní příspěvky ke stanoviskům pocházejí od členů Výboru, zejména od zpravodajů a v případě EHSV od studijních skupin. Členové obou Výborů mohou při práci na přípravě stanoviska využívat služeb odborníků („poradců“ v terminologii EHSV). V letech 2019–2024 tomu tak bylo u většiny stanovisek (84 %) a v některých případech poskytovalo poradenství ohledně jednoho stanoviska více odborníků. Úkolem odborníků je poskytovat specializované znalosti a postřehy, které doplňují vlastní pohled zpravodaje, a pomáhat při přípravě stanoviska. Mohou být rovněž požádáni, aby podpořili zpravodaje při projednávání stanoviska na plenárním zasedání, jakož i na setkáních se zástupci orgánů EU, zúčastněných stran a dalších příslušných subjektů. Odborníci nejsou za svou práci placeni, mají však nárok na náhradu cestovních výdajů a na paušální příspěvky na cestu a účast na schůzi.
- 35** V kontrolovaném období (2019–2024) Výbory využívaly odborníky pro přípravu většiny svých výstupů (**obrázek 3**). V našem vzorku 30 stanovisek EHSV se odborníci podíleli na přípravě 28 stanovisek. V 11 případech byl pro vypracování stanoviska jmenován více než jeden odborník (např. jeden odborník za zpravodaje a jeden za skupinu). U vzorku 30 stanovisek VR se odborníci podíleli na jejich přípravě v 23 případech. U zbývajících sedmi případů, u nichž bylo uplatněno naléhavé řízení (bod 26), nebyl na zapojení odborníků dostatek času.

Obrázek 3 | Zapojení odborníků do činnosti Výborů



Zdroj: EÚD na základě údajů EHSV a VR.

- 36** Ve VR neexistuje žádný zavedený postup pro výběr odborníků a výběr je ponechán na úvaze zpravodaje. To může vyvolávat obavy ohledně transparentnosti a kvality vybraných odborníků a vést k riziku poškození dobré pověsti, neboť je obtížnější prokázat, že odborníci jsou vybíráni objektivně a že nedochází ke střetu zájmů. Skutečnost, že Výbory nevedou rejstřík odborníků znamená, že zkušenosti získané v rámci přípravy jednoho stanoviska nelze zachovat nebo opakovaně použít.
- 37** EHSV má zaveden rejstřík zapojení bývalých poradců a všichni potenciální poradci musí předložit životopis prokazující příslušné odborné znalosti související s předmětem stanoviska. Zpravodaj může navrhnout kandidáta předsedovi sekce, který je odpovědný za přezkum životopisu a formální jmenování poradce. Výbor však nemá žádná transparentní kritéria pro výběr odborníků.

Stanoviska se ne vždy dostanou k normotvůrcům EU včas a zpoždění se systematicky nesledují

- 38** Načasování má zásadní význam, pokud jde o možný vliv stanoviska na tvorbu politik. Podle OECD poradenství zveřejněné bezprostředně před debatou o dané politice v parlamentu může tyto diskuse ovlivnit, zatímco dopad poradenství, které přijde jen jeden den po diskusi, je výrazně nižší¹⁴. V kontextu EU Smlouvy stanoví, že Výbory jsou formálně zapojeny do legislativního procesu EU. Aby tedy stanoviska Výborů měla dopad, je nutno dodržet klíčové lhůty týkající se institucionálních politických cílů, jako jsou lhůty pro předložení pozměňovacích návrhů v Evropském parlamentu, hlasování ve výborech Parlamentu a nejpozději pro hlasování na plenárním zasedání Parlamentu.
- 39** Očekávali bychom, že Výbory:
- budou vydávat stanoviska včas, tj. v institucionálních lhůtách a také v době, kdy mohou ovlivnit zákonodárce,
 - zavedly mechanismy pro systematické sledování včasnosti stanovisek, jakož i pro posuzování hlavních příčin zpoždění a navrhování nápravných opatření.

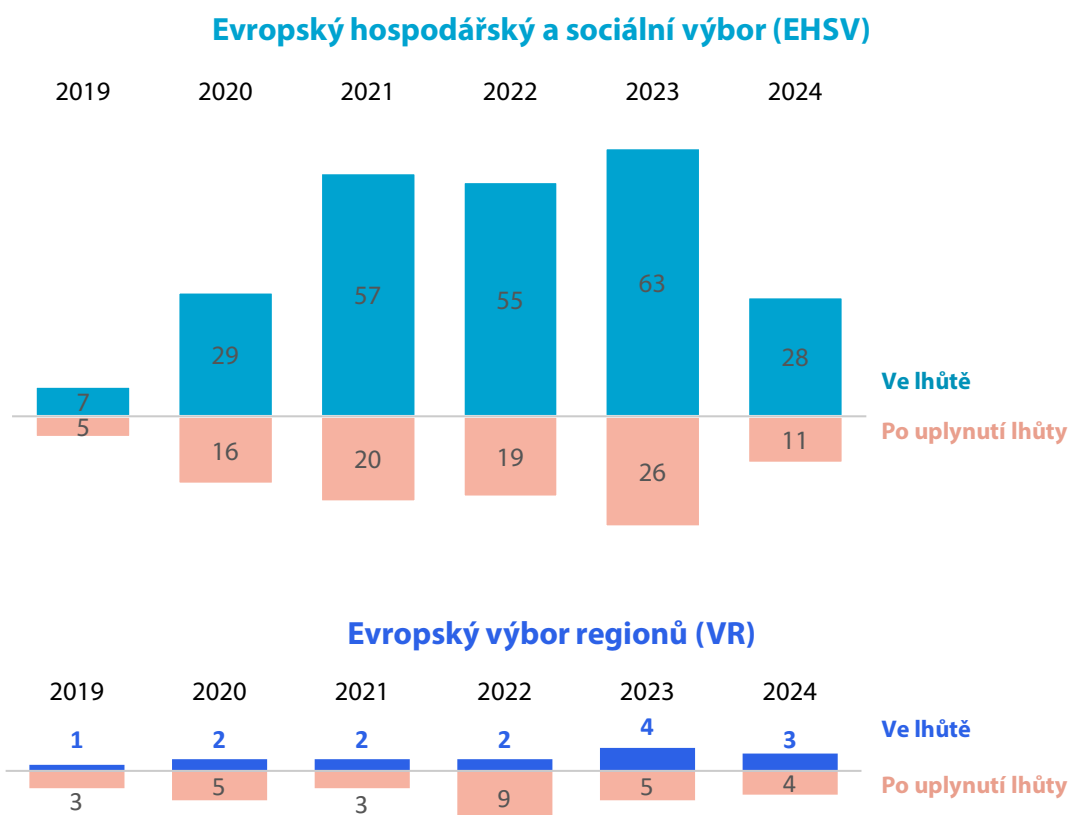
¹⁴ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, s. 58.

Vydávání stanovisek v institucionálních lhůtách je výzvou

- 40** Od roku 2009 Evropský parlament s výjimkou některých naléhavých případů důsledně stanovuje pro obdržení odpovědi od Výborů tříměsíční lhůtu¹⁵. Tato praxe je uznána v dohodě o spolupráci mezi Evropským parlamentem a EHSV z května 2024. V případě VR neexistovalo žádné právní ustanovení, které by vyžadovalo systematickou tříměsíční lhůtu, ta se ale v praxi používá pro většinu (77 %) žádostí Parlamentu o vypracování stanoviska VR. Rada buď stanoví přesnou lhůtu, nebo ve většině případů požádá o stanovisko co nejdříve. Flexibilita je možná: Parlament může v naléhavých případech lhůty zkrátit a Výbory mohou použít zrychlené postupy, aby zajistily včasné dodání, viz bod 23.
- 41** Analyzovali jsme tabulky s údaji, které jsme obdrželi od Výborů za období 2019–2024, abychom posoudili celkový soulad stanovisek k povinným žádostem o vypracování stanoviska s institucionálními lhůtami. Počet stanovisek souvisí s legislativním programem EU. Proto dostávají Výbory na začátku a na konci volebního období Parlamentu méně žádostí o vypracování stanoviska. Z celkového počtu 336 povinných žádostí o vypracování stanoviska adresovaných EHSV za toto období bylo 239 stanovisek (71 %) předloženo před uplynutím institucionální lhůty. Ze 43 povinných žádostí o vypracování stanoviska adresovaných VR za stejné období byla před institucionálními lhůtami předloženo pouze 14 stanovisek (33 %) (*obrázek 4*).

¹⁵ Článek 304 SFEU.

Obrázek 4 | Soulad povinných žádostí o vypracování stanoviska s institucionálními lhůtami



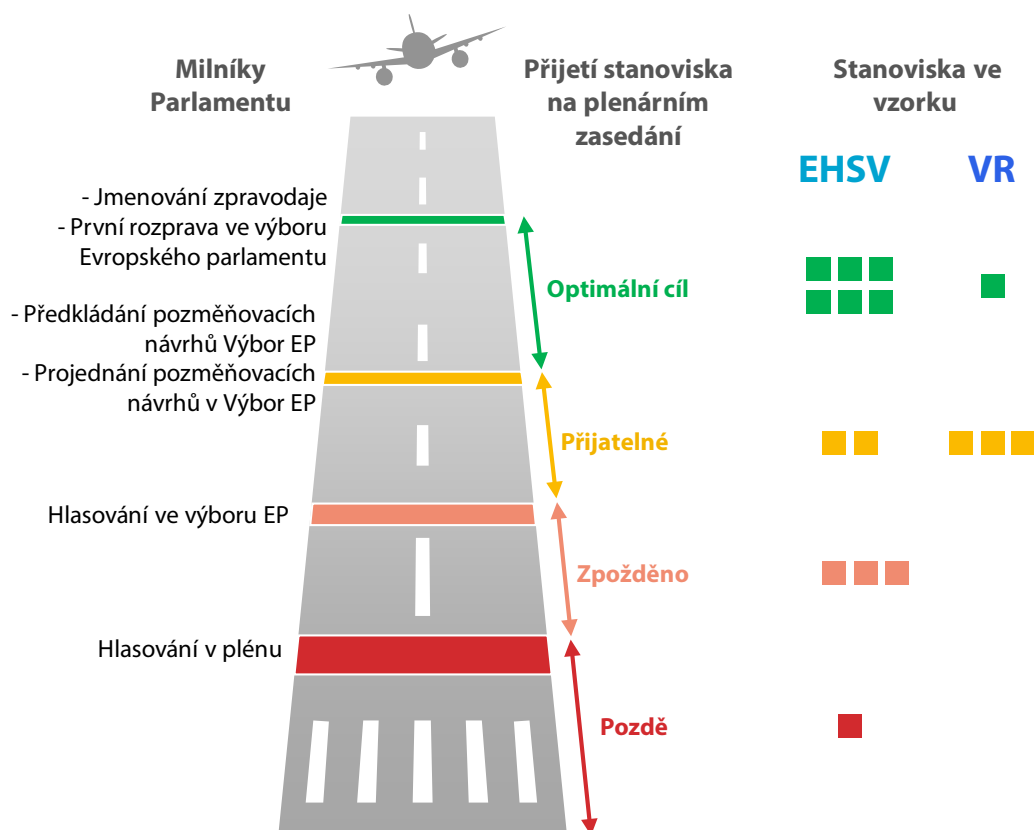
Zdroj: EÚD na základě dokumentů EHSV a VR.

Stanoviska vypracovaná na základě povinné žádosti jsou někdy předkládána příliš pozdě na to, aby je Evropský parlament mohl aktivně zvážit

- 42** Bez ohledu na formální institucionální lhůty se oba Výbory snaží upřednostnit politické lhůty – jako jsou lhůty pro diskuse ve výborech Evropského parlamentu a pozměňovací návrhy, hlasování v těchto výborech a nejpozději hlasování na plenárním zasedání Parlamentu –, aby se maximalizovala pravděpodobnost, že jejich příspěvky budou zohledněny. Dodání do těchto institucionálních „cílů“ zvyšuje šanci, že stanoviska Výboru jsou relevantní a ovlivňují legislativní proces, zejména pokud jsou předložena před první výměnou názorů v příslušném parlamentním výboru.

43 Porovnali jsme data, kdy byla stanoviska EHSV ke 14 povinným žádostem o vypracování stanoviska v našem vzorku přijata na plenárním zasedání EHSV v rámci klíčových legislativních milníků Parlamentu. U šesti z dvanácti žádostí o vypracování stanoviska nebyly dodrženy optimální lhůty (tj. „cíle“, jak jsou uvedeny na [obrázku 5](#)), i když u dvou žádostí o vypracování stanoviska byly právní předpisy staženy nebo dosud nebyly přijaty. Pokud jde o VR, u tří ze čtyř povinných žádostí o vypracování stanoviska v našem vzorku nebyly dodrženy optimální lhůty, stanoviska však byla přesto předložena včas pro hlasování o pozměňovacích návrzích v relevantním výboru Evropského parlamentu. Pokud Parlament obdrží stanovisko až po uplynutí optimální lhůty, je šance, že bude vzato v úvahu, menší, a jeho vliv na rozhodování EU je tedy omezený.

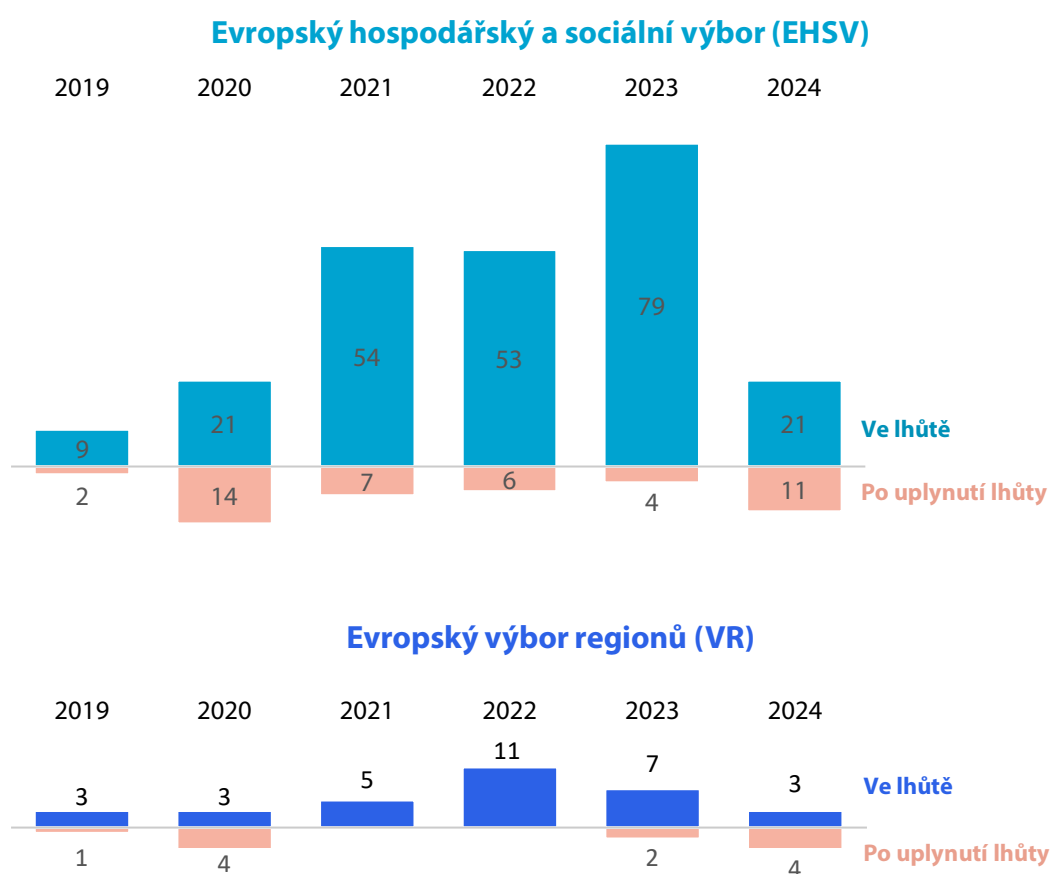
Obrázek 5 | Načasování povinných žádostí o vypracování stanoviska a legislativní milníky Evropského parlamentu



Zdroj: EÚD na základě vzorku EHSV a VR.

44 Analyzovali jsme také údaje obdržené od Výborů za období 2019–2024, abychom posoudili obecnou míru dodržování politických lhůt u stanovisek vypracovaných na základě povinných žádostí o vypracování stanoviska. Z celkového počtu 336 povinných žádostí EHSV o vypracování stanoviska podaných v tomto období se 55 řídilo zvláštními parlamentními postupy nebo ještě nepokročilo k příslušnému parlamentnímu hlasování, a proto bylo z výpočtu míry dodržování lhůt vyloučeno. Ze zbývajících 281 žádostí o vypracování stanoviska byla většina (237, tj. 84 %) předložena před hlasováním ve výboru Parlamentu („optimální“ a „přijatelné“ splnění cíle) a 44 (16 %) bylo předloženo po hlasování ve výboru Parlamentu („opožděné“ a „pozdní“ splnění cíle). Pokud jde o VR, ze 43 povinných žádostí o vypracování stanoviska v období 2019–2024 bylo 32 (74 %) předloženo před hlasováním v parlamentním výboru, zatímco 11 (26 %) bylo předloženo až po hlasování (**obrázek 6**).

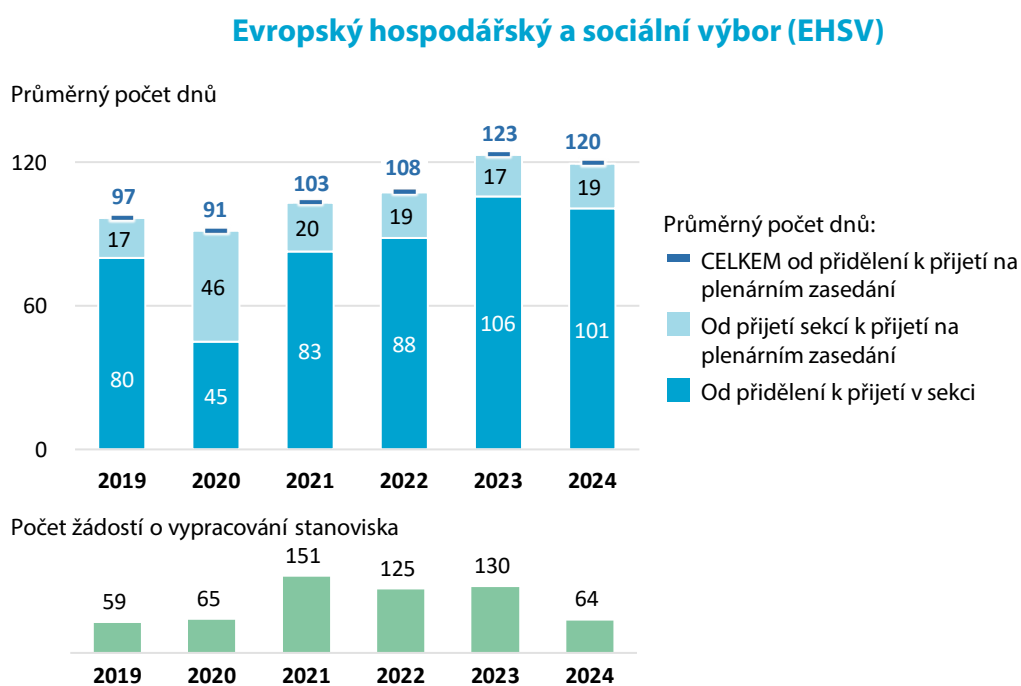
Obrázek 6 | Dodržování politických lhůt u povinných žádostí o vypracování stanoviska



Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých EHSV a VR.

45 Zjistili jsme, že v případě EHSV se doba potřebná k přijetí stanoviska na základě povinné žádosti o jeho vypracování během období auditu prodloužila. Průměrná doba od přidělení k přijetí na plenárním zasedání se zvýšila ze 97 dnů v roce 2019 na 120 dnů v roce 2024 (*obrázek 7*). Dosažení konsensu mezi studijními skupinami vyžaduje čas a jednací řád EHSV počet schůzí studijních skupin a specializovaných sekcí neomezuje. V našem vzorku 30 stanovisek EHSV jsme zaznamenali časové prodlevy mezi fázemi přípravy 14 stanovisek na základě povinných žádostí: ve třech případech se první schůze studijní skupiny konala více než tři měsíce po přidělení a v jednom z těchto případů po šesti měsících. Zjistili jsme také dva případy, kdy mezi přijetím sekcí a přijetím na plenárním zasedání uplynuly více než dva měsíce. Více podrobností viz *příloha IV*.

Obrázek 7 | Povinné žádosti o vypracování stanoviska adresované EHSV (počet dní od přidělení specializované sekci po přijetí na plenárním zasedání)

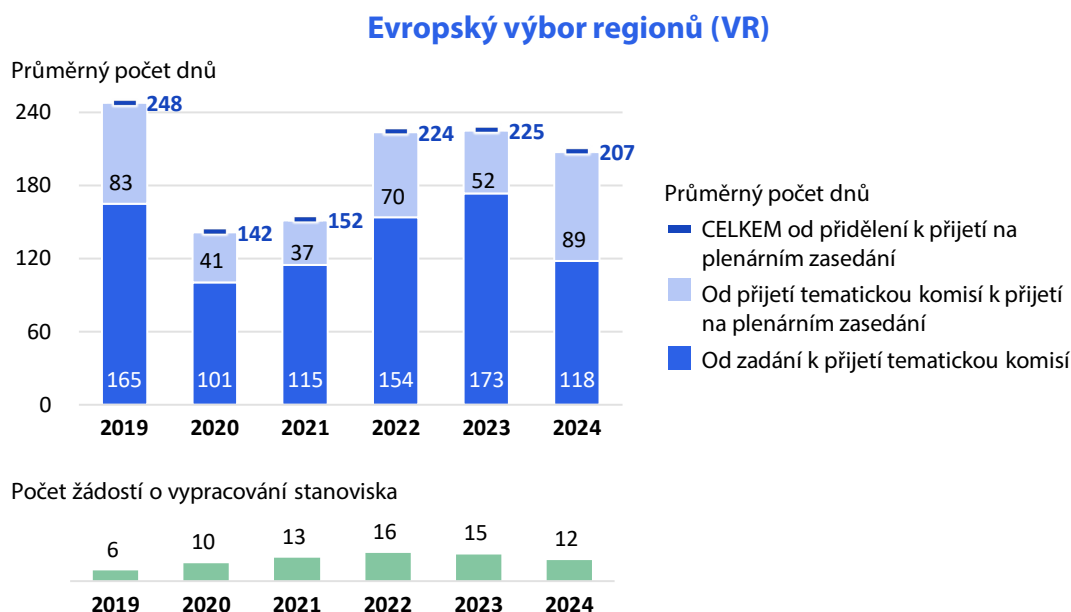


Zdroj: EÚD na základě údajů obdržených od EHSV.

46 Pokud jde o VR, doba přijetí se mírně zkrátila z 248 dnů v roce 2019 na 207 dnů v roce 2024. V jednacím řádu VR¹⁶ se uvádí, že stanovisko musí být vypracováno po nejvýše dvou schůzích komise VR. Zkontrolovali jsme 30 případů v našem vzorku VR a zjistili jsme, že toto pravidlo bylo dodrženo ve všech 24 stanoviscích. Toto pravidlo se nevztahovalo na šest usnesení ve vzorku, neboť usnesení jsou přijímána přímo na plenárním zasedání¹⁷. V případě VR jsou zpoždění způsobena především faktory souvisejícími s jeho politickým harmonogramem a formální strukturou přijímání. Plenární zasedání VR se schází pouze pětkrát až šestkrát ročně, což znamená, že pokud stanovisko promešká lhůtu pro dané plenární zasedání, může být konečné přijetí odloženo o několik týdnů nebo měsíců.

47 Doba mezi schůzemi komisí VR a plenárními zasedáními představuje přibližně jednu třetinu (31 %) celkového času věnovaného povinným žádostem o vypracování stanoviska (**obrázek 8**). Ze čtyř povinných žádostí o vypracování stanoviska v našem vzorku 30 případů jsme zjistili případ, kdy mezi přijetím komisí VR a přijetím na plenárním zasedání uplynulo 48 dnů, což představuje 35 % celkové doby od zadání do konečného přijetí (136 dnů). Rovněž jsme konstatovali, že včasnost může být ohrožena již v rané fázi pracovního postupu. Jedna žádost o vypracování stanoviska byla poprvé projednána v tematické komisi 64 dnů po přidělení. Více podrobností viz **příloha V**.

Obrázek 8 | Povinné žádosti VR o vypracování stanoviska (počet dní od přidělení komisi po přijetí na plenárním zasedání)



Zdroj: EÚD na základě údajů obdrženy od VR.

¹⁶ Jednací řád VR z roku 2024, čl. 54 odst. 1.

¹⁷ Tamtéž, článek 46.

Výbory institucionální ani politické lhůty systematicky nesledují

- 48** Ani jeden z Výborů nemá automatizovaný nástroj pro systematické sledování dodržování lhůt, poskytování informací o blížících se institucionálních a politických lhůtách nebo pro vydávání automatických upozornění na pozdní stanoviska. Historické údaje o dodržování institucionálních lhůt EU navíc nejsou k dispozici.
- 49** Nástroj EHSV pro pracovní postupy uvádí milníky životního cyklu stanovisek (údaje získané z Agory ke každému stanovisku od zadání až po přijetí na plenárním zasedání), informace o schůzích odborníků a studijních skupinách a související dokumenty. Chybí mu však informace například o institucionálních lhůtách stanovených pro stanoviska vypracované na základě povinné žádosti a o šíření informací. Dodržování lhůt během většiny auditovaného období bylo monitorováno jednotlivě sekretariátem každé sekce. EHSV na konci roku 2024 zavedl tabulku s cílem sledovat včasnost oproti interním lhůtám formou manuálního zadávání údajů zaměstnanci.
- 50** VR používá jiný nástroj pro pracovní postup pro interní komunikaci, sdílení informací a předávání znalostí mezi členy a zaměstnanci VR. Systém zobrazuje celý životní cyklus stanovisek od pracovních dokumentů po konečné přijetí, včetně všech pozměňovacích návrhů a souvisejících schůzí. Konsoliduje údaje z interních nástrojů IT (např. Agora) a ručně zadávané údaje specifické pro stanovisko. Umožňuje sledovat stav stanoviska, milníky a dopad po přijetí a zahrnuje informace o konzultacích se zúčastněnými stranami a o externích činnostech. Zjistili jsme však, že tyto prvky nejsou využívány systematicky. Jeho hlavní silnou stránkou je, že soustřeďuje informace (např. o povinných žádostech o vypracování stanoviska, redakčním statusu, pracovním vytížení komisí VR). I když zlepšuje rámcový dohled, vyžaduje značné manuální vstupy a neposkytuje integrované informace propojující institucionální a politické lhůty s interními milníky pro přípravu dokumentů, jejich překlad a konečné přijetí. Prostředí IT je roztříštěné a souběžně funguje několik systémů. VR rovněž postrádá historické údaje o včasnosti.

51 Finanční nařízení EU vyžaduje používání ukazatelů výkonnosti ke sledování pokroku při dosahování cílů a jejich vykazování ve výročních zprávách o činnosti¹⁸. Oba Výbory používají k měření své výkonnosti několik ukazatelů. EHSV používá 40 klíčových ukazatelů činnosti a výkonnosti¹⁹. VR používá celkem 87 klíčových ukazatelů výkonnosti²⁰. Ani jeden z Výborů však nemá konkrétní ukazatel pro sledování včasného vydání svých stanovisek, např. % stanovisek vydaných před uplynutím požadovaných lhůt.

Výbory podávají zprávy o dosahu, ale s omezenými informacemi o dopadu stanovisek

52 Politické poradní instituce by měly prezentovat své poradenství ve snadno srozumitelných formátech a šířit je širokému publiku prostřednictvím různých mediálních kanálů²¹, aby se zvýšila dostupnost tohoto poradenství. Podle OECD „dobré poradenství přispívá ke zlepšení výsledků politiky v širším kontextu [...]“ a „je důležité hodnotit výsledky a měřit účinnost procesu poskytování poradenství“²². Soubor nástrojů Komise pro zlepšování právní úpravy²³ navíc podporuje sledování výstupů, výsledků a dopadů, které ukazují, zda politika „splňuje své cíle“.

53 Očekávali bychom, že Výbory budou:

- mít strategii a komunikační nástroje ke zvýšení viditelnosti svých stanovisek,
- měřit dosah a dopad stanovisek na legislativní proces EU.

¹⁸ Finanční nařízení, čl. 33 odst. 2 písm. b) a čl. 74 odst. 9.

¹⁹ Výroční zpráva o činnosti EHSV za rok 2024.

²⁰ Výroční zpráva o činnosti VR za rok 2024.

²¹ OECD (2017), *Policy Advisory Systems*, s. 58–60.

²² Tamtéž, s. 26 a 79.

²³ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy 2023, nástroj č. 43.

Oba Výbory mají širokou škálu komunikačních a informačních nástrojů, ale nevyužívají se systematicky

- 54** Oba Výbory vyvinuly různé komunikační nástroje a informační kanály, včetně internetových stránek, sociálních médií, informačních bulletinů a online akcí, které všechny posilují digitální dosah výborů. Přítomnost Výborů na sociálních médiích se mezi lety 2019 a 2024 zdvojnásobila a EHSV má 222 000 sledujících a VR má 220 000 sledujících na platformách sociálních médií.
- 55** Využívání různých komunikačních a informačních nástrojů však není systematické. Nástroj VR pro pracovní postupy (viz bod [50](#)) vykazuje u našeho vzorku 30 stanovisek velké rozdíly v rozsahu komunikační činnosti. Zatímco 20 stanovisek bylo podpořeno řadou aktivit (tiskové zprávy, sociální média, tiskové konference, pozvánky pro média), pět se spoléhalo výhradně na sociální média a u pěti neproběhla žádná komunikační činnost (tři z nich byla usnesení, která byla vypracována bez zpravodaje a měla jen málo návazných činností). Navzdory jasnému komunikačnímu rámci a nástrojům pro podávání zpráv je systematická dokumentace informačních činností v praxi stále omezená.
- 56** U EHSV nebylo podobné posouzení možné, neboť jeho systém pracovních postupů není koncipován tak, aby zachycoval nebo sledoval komunikaci a následné činnosti související se stanovisky (viz bod [49](#)). EHSV provedl změny ve svém komunikačním rámci prostřednictvím své [komunikační strategie na období 2022–2027](#). V reakci na nedostatky předchozí strategie – roztříštěné úsilí, slabá viditelnost a nedostatečné sledování dopadů – stávající strategie zavedla prioritní projekty, jako je přepracování internetových stránek, zřízení audiovizuálního studia, strategie sociálních médií, lepší monitorování stanovisek a měření výkonnosti.
- 57** Oba Výbory posílily svou interinstitucionální spolupráci s Evropským parlamentem a Komisí a přešly od neformálních výměn ke strukturovaným rámcům, které mají posílit jejich přínos pro politický cyklus EU. Další informace jsou uvedeny v [rámečku 1](#).

Rámeček 1

Interinstitucionální spolupráce s Evropským parlamentem a Evropskou komisí

[Dohoda o spolupráci mezi EHSV a Evropským parlamentem z roku 2024](#) vyjasňuje postupy, podle nichž mohou parlamentní výbory žádat o průzkumná stanoviska, zavádí společný výběr právních předpisů pro hodnocení *ex post* a formalizuje pravidelná setkání na vysoké úrovni vedení Parlamentu a EHSV. [Protokol s Evropskou komisí z roku 2022](#) zavedl každoroční společný výběr pěti témat pro průzkumná stanoviska související s pracovním programem Komise a umožnil EHSV přispívat k hodnocením a posouzením dopadů Komise.

[Dohoda o spolupráci VR s Evropským parlamentem z roku 2024](#) stanoví společnou identifikaci předběžných stanovisek, účast VR na schůzích výborů a jednání meziskupin Parlamentu a spolupráci v oblasti zlepšování právní úpravy prostřednictvím společného posuzování právních předpisů a výdajových programů EU. [Dohoda o spolupráci s Evropskou komisí z roku 2024](#) posiluje politický dialog prostřednictvím účasti předsedy Komise a komisařů na plenárních zasedáních VR, zavádí přímé kanály pro regionální příspěvky k tvorbě politik a vyžaduje, aby útvary Komise poskytovaly cílenou zpětnou vazbu k příspěvkům a doporučením VR ke změnám.

Výbory nemají takové formální dohody s Radou o spolupráci.

Zdroj: EÚD na základě dokumentů EHSV a VR.

- 58** EHSV i VR vytvořily sítě s cílem posílit zapojení zúčastněných stran a cílený dosah ([obrázek 9](#)). EHSV spolupracuje se [styčnou skupinou pro evropské organizace a síť občanské společnosti](#) a národními hospodářskými a sociálními radami a pořádá partnerské akce s organizacemi občanské společnosti na podporu dialogu a viditelnosti. Při přípravě svých stanovisek rovněž vyvinul strukturovaný dialog za účelem konzultací s mládežnickými organizacemi ([ověřování dopadu předpisů EU na mladé lidi](#)) a organizovanou občanskou společností z kandidátských zemí. VR zapojuje občany na místní nebo regionální úrovni prostřednictvím sítí, jako jsou [regionální centra](#), [Aliance soudržnosti](#), [mladí zvolení politici](#) a [zastupitelé odpovědní za unijní záležitosti](#), a prostřednictvím iniciativ, jako je [Evropský týden regionů a měst](#).

Obrázek 9 Síť EHSV a VR a cílené informační činnosti

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)

Dohody posilují příspěvek občanské společnosti

Protokols Komisi z roku 2022: lepší prognózy, průzkumná stanoviska a zapojení do evropské občanské iniciativy.

Dohoda o spolupráci s Parlamentem z roku 2024: zavedla pravidelná setkání na vysoké úrovni, spolupráci *ex post* a větší uznání EHSV jako strukturovaného kanálu pro příspěvky občanské společnosti.

Cílené informační činnosti

Akce partnerských organizací občanské společnosti: přibližně 80 spolupořádaných akcí ročně, na nichž členové EHSV diskutují o stanoviscích týkajících se informačních činností.

Informační bulletiny a databáze kontaktů: měsíční zpravodaj pro zúčastněné strany z řad občanské společnosti.



Síť pro zapojení občanské společnosti

Styčná skupina pro evropské organizace a síť občanské společnosti: tato síť byla založena v roce 2004 a sdružuje členy EHSV a více než 40 organizací a sítí občanské společnosti na úrovni EU za účelem strukturovaného dialogu a společných činností.

Národní hospodářské a sociální rady: 22 z 27 členských států má národní hospodářské a sociální rady; EHSV s nimi udržuje stálé kontakty a buduje on-line komunitu pro sdílení informací.

Ověřování dopadu předpisů EU na mladé lidi: strukturovaná kontrola s cílem zohlednit potřeby a perspektivy mladých lidí, pokud jde o názory a iniciativy.

Skupina pro zapojení občanské společnosti v kandidátských zemích: platforma pro zapojení organizací občanské společnosti z kandidátských zemí EU do diskusí EU a jejich přípravu na dialog související s přistoupením.

Evropský výbor regionů (VR)

Součástí dohod je územní perspektiva

Dohoda o spolupráci s Parlamentem (EP) z roku 2024: zajišťuje společnou identifikaci předběžných stanovisek, zapojení do činnosti výborů EP a odkaz na posouzení územního dopadu VR.

Dohoda s Komisí z roku 2024: vyžaduje cílené odpovědi do tří měsíců a posiluje subsidiaritu a prognostickou úlohu.

Cílené informační činnosti

Evropský týden regionů a měst: stěžejní akce pro zviditelnění VR a diskuse a interakci se zúčastněnými stranami.

Externí zasedání předsednictva/komisi VR: stěžejní akce pro zviditelnění VR a diskuse a interakci se zúčastněnými stranami.

Cílené šíření informací: stanoviska systematicky zasílaná orgánům EU, regionálním nebo místním orgánům a zúčastněným stranám (prostřednictvím informačních bulletinů a sociálních médií).



Síť a akce pro zapojení občanské společnosti

Mladí zvolení politici a absolventi: spolupracovat s mladými lidmi a místními politiky, poskytovat zpětnou vazbu a posilovat komunikaci.

Síť místních zastupitelů EU: mobilizuje místní zástupce, aby šířili informace a získávali zpětnou vazbu.

Regionální centra: strukturovaná zpětná vazba od místních nebo regionálních orgánů ohledně provádění právních předpisů EU, která přispívá ke stanoviskům.

Aliance soudržnosti: partnerství s občanskou společností a analytickými středisky s cílem posílit narativy (např. o soudržnosti, klimatu nebo participativní demokracii).

Zdroj: EÚD.

59 Podle komunikačních strategií Výborů jsou klíčovými cílovými skupinami pro úsilí v oblasti komunikace a šíření informací orgány EU, občanská společnost a regionální zúčastněné strany. Výbory uzavřely interinstitucionální dohody, zavedly cílené informační činnosti a sítě s cílem rozvíjet vztahy a posílit spolupráci se svým publikem. V obou Výborech stanovuje priority v oblasti komunikace předsednictvo v souladu s politickými prioritami. Ve VR je využití těchto sítí a činností v oblasti šíření informací související se stanovisky na uvážení zpravodaje (viz také bod 30).

Výbory systematicky neměří, jak se jejich stanoviska promítají do konečných právních předpisů

60 Podle OECD musí být politické poradenství relevantní a mělo by mít dopad na proces tvorby politik. Zjistili jsme, že oba výbory aktualizovaly formát svých stanovisek tak, aby byla jasnější, kratší a pro tvůrce politik snadněji použitelná.

61 Oba Výbory monitorují svou činnost především prostřednictvím kvantitativních ukazatelů, jako je počet přijatých stanovisek, zmínky ve sdělovacích prostředcích a pokrytí v sociálních médiích, ale postrádají systematické posouzení toho, jaký dopad mají jejich stanoviska na konečné právní předpisy. Vykazování informací v EHSV je roztříštěné a zaměřuje se na výstupy s neformální následnou kontrolou. Výbor nezveřejňuje výroční zprávou o dopadu. VR vypracovává výroční zprávy o dopadu, ty však stále měří spíše činnost než vliv. Navzdory nedávným reformám formátů stanovisek a pilotním iniciativám zaměřeným na zlepšení použitelnosti a sledovatelnosti práce Výborů ani jeden Výbor nedisponuje systémem umožňujícím mu sledovat, zda se jejich doporučení odrážejí v právních předpisech EU.

62 Klíčové ukazatele činnosti a výkonnosti EHSV pro rok 2024 popisují hlavní politické úspěchy u hlavních témat, ale postrádají kvalitativní nebo systematictější opatření založená na efektech. Sekretariáty tří skupin a sekcí příležitostně shromažďují zpětnou vazbu od institucionálních zúčastněných stran, nikoli však strukturovaným nebo centralizovaným způsobem. Nástroj pro pracovní toky EHSV není ani pro uchování těchto údajů koncipován. Komise předkládá čtvrtletní monitorovací dokument shrnující, jak reagovala na stanoviska EHSV a jak na jejich základě postupovala. EHSV zveřejnil jednorázovou [zprávu o úspěších](#) o dopadech pouhých 11 stanovisek. Dosud však nevytvořila systematický výkonnostní rámec ani výroční zprávu o dopadu, ačkoli ji její komunikační strategie na období 2022–2027 vyžaduje.

- 63** VR naopak ve svém jednacím řádu na rok 2014²⁴ zavedl požadavek, aby výroční zpráva o dopadu vycházela z informací od orgánů EU a z vlastních klíčových ukazatelů výkonnosti Výboru. I když cílem VR je zahrnout kvalitativní analýzu do jeho výročních zpráv o dopadu, tyto zprávy se zaměřují především na výstupy, a nikoli na systematickou analýzu výsledků politik. Monitorování práce na každé legislativní iniciativě se provádí v rámci ředitelství, avšak to, zda se doporučení VR objevují ve zprávách Parlamentu, závěrech Rady nebo v konečném znění právních předpisů není určeno žádným ústředním monitorovacím systémem. Ačkoli je nástroj pro pracovní postupy navržen, aby evidoval činnosti v oblasti šíření informací, systematicky se využívá ke sledování dopadů a často v něm chybí úplné údaje.
- 64** Oba Výbory aktualizovaly formát svých stanovisek, aby zlepšily jejich srozumitelnost a využitelnost. EHSV zahájil v roce 2024 pilotní projekt, který zpravodajům umožňuje předkládat pozměňovací návrhy k legislativním návrhům s využitím formátu, který odpovídá formátu používaném Evropským parlamentem, což usnadňuje jejich přijetí. VR používá pro svá stanoviska šablony a tyto šablony od roku 2015 zahrnují oddíl pro pozměňovací návrhy právních předpisů ke stanoviskům vypracovaná v reakci na povinné žádosti o vypracování stanoviska. VR v roce 2024 revidoval své šablony stanovisek, aby zkrátil text a zvýšil jasnost doporučení. Cílem těchto změn je usnadnit začlenění příspěvků Výboru do právních předpisů EU a usnadnit sledování jejich využití.
- 65** U deseti stanovisek každého výboru k povinným žádostem o vypracování stanoviska v našem vzorku jsme využívali nástroje umělé inteligence, které nám pomohly porovnávat návrhy Komise, navrhované pozměňovací návrhy ze stanovisek výborů a konečné znění legislativních textů. U devíti stanovisek EHSV a osmi stanovisek VR jsme zjistili potenciální korelaci mezi prvky uvedenými ve stanoviscích Výboru a přijatými právními předpisy. Ačkoli tato analýza sama o sobě nemůže prokázat příčinnou souvislost mezi stanovisky Výboru a změnami právních předpisů, dokládá, že v kombinaci s pečlivým sledováním legislativního procesu a zpětnou vazbou od zúčastněných stran je možné provést posouzení dopadů. **Rámeček 2** uvádí příklady žádostí o vypracování stanoviska s možnou korelací s konečným přijatým zněním, přičemž další podrobnosti o stanoviscích z vlastní iniciativy jsou uvedeny v **příloze VI**.

²⁴ Článek 59 (ale v jednacím řádu VR z roku 2024, článek 61).

Rámeček 2

Žádosti o vypracování stanoviska přispívající k legislativním změnám

EHSV – Revize systémů zeměpisných označení EU

EHSV přijal stanovisko k revizi systémů zeměpisných označení EU pro zemědělské produkty a potraviny, vína a lihoviny dne 13. července 2022. Původní legislativní návrh Komise týkající se těchto zeměpisných označení a režimů jakosti zemědělských produktů změnil tři stávající nařízení ([1308/2013](#), [2017/1001](#) a [2019/787](#)) a jedno zrušuje ([1151/2012](#)).

Vzhledem ke složitosti navrhovaného právního předpisu trval proces déle a jednání mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí byla zahájena až v červnu 2023. Parlament a Rada dosáhly dohody během čtvrtého kola jednání dne 24. října téhož roku. Parlament [znění přijal dne 28. února 2024](#) a Rada jej přijala dne 6. března. Závěrečný akt byl podepsán 11. dubna 2024.

Zejména v čl. 1 odst. 9 a čl. 4 odst. 19 svého stanoviska se EHSV vyslovil proti definici „připomenutí“ zavedené v čl. 27 odst. 2 návrhu. V návaznosti na toto stanovisko nebyla navrhovaná definice v konečném znění nařízení zachována.

Autoři stanoviska se rovněž v čl. 4 odst. 5 vyslovili proti přenesení úkolů na Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví podle čl. 17 odst. 5, čl. 19 odst. 10, čl. 23 odst. 7, čl. 25 odst. 10, čl. 26 odst. 6 a článku 46 návrhu. V návaznosti na stanovisko bylo zachováno pouze přenesení úkolů původně stanovené v čl. 34 odst. 3 návrhu (nyní čl. 35 odst. 2 nařízení), zatímco ostatní přenesení úkolů bylo zrušeno.

VR – Akt EU o kybernetické solidaritě a digitální odolnost

VR přijal stanovisko k [nařízení EU o kybernetické solidaritě](#) dne 30. listopadu 2023.

Evropský parlament přijal na plenárním zasedání dne 24. dubna 2024 [legislativní usnesení o návrhu nařízení, kterým se stanoví opatření k posílení solidarity a kapacit v Unii pro odhalování kybernetických bezpečnostních hrozeb a incidentů a pro připravenost a reakci na ně](#). Evropský parlament zaujal svůj postoj v prvním čtení a postoupil jej Radě.

Parlament zohlednil stanovisko VR a poukázal na to, že místní orgány jsou obzvláště zranitelné, a to i z důvodu jejich omezených zdrojů. V 1. bodě odůvodnění se uznává rostoucí propojenost a možná slabá místa, a to i na místní a regionální úrovni²⁵.

Nebyly však zohledněny další legislativní pozměňovací návrhy předložené VR, jako je jasný odkaz na orgány na nižší než národní úrovni bez ohledu na to, zda jsou podle vnitrostátního práva považovány za vysoce kritické.

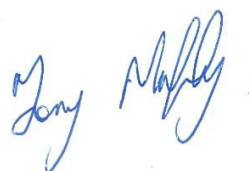
Zdroj: EÚD na základě dokumentů EHSV a VR.

²⁵ Nařízení (EU) 2025/38.

- 66** Komunikační strategie EHSV na období 2022–2027 označuje posuzování výkonnosti za klíčový cíl, ale monitorování se stále zaměřuje spíše na výstupy než na efekty a neexistuje strukturovaný rámec pro sledování dopadů. VR vypracovává výroční zprávy o dopadu, ale jeho ukazatele jsou i nadále z velké části zaměřeny na výstupy (např. počet schůzí, zmínky ve sdělovacích prostředcích). Výbory přiznaly systematickému měření dopadu strategickou prioritu, dosud ale nezavedly jeho systematické měření.

Tuto zprávu přijal senát V, jemuž předsedá Jan Gregor, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 25. února 2026.

Za Účetní dvůr



Tony Murphy
předseda

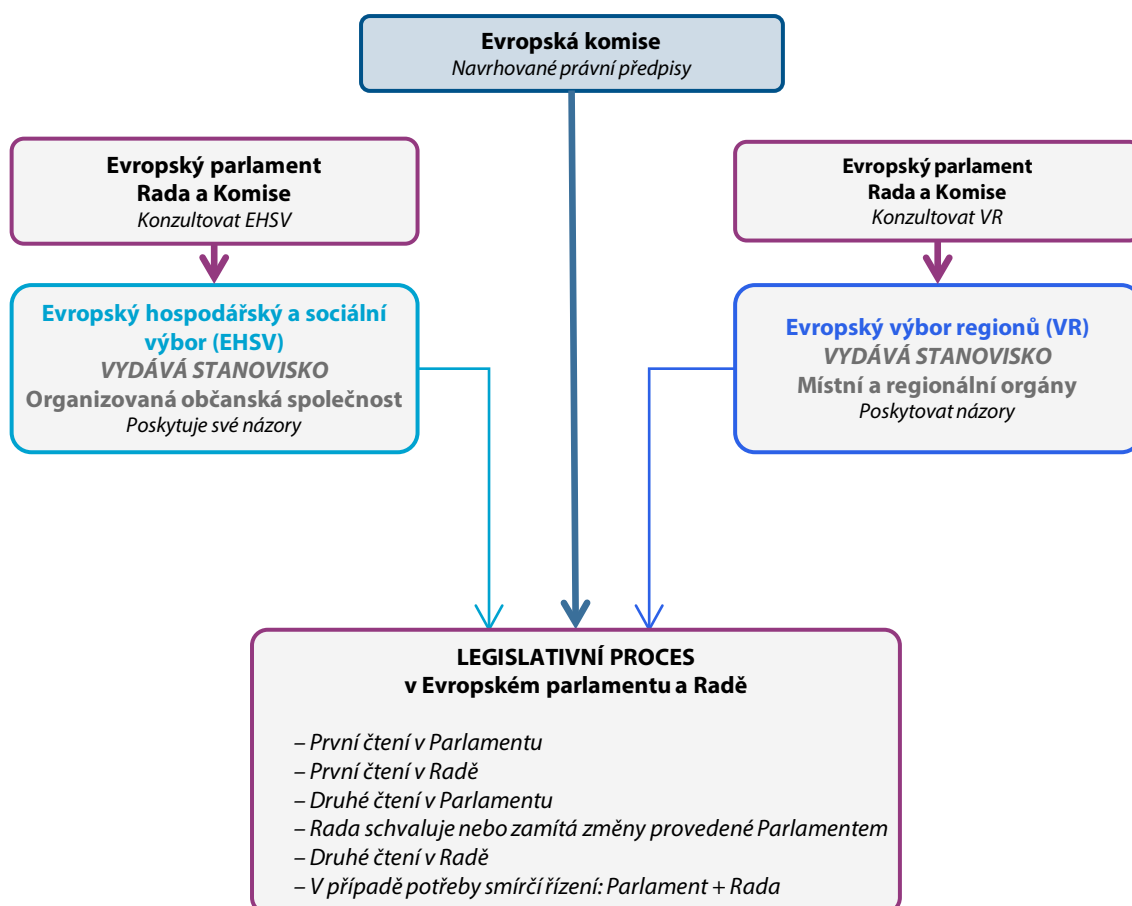
Přílohy

Příloha I – O auditu

Vznik a účel poradních institucí EU

- 01** Evropská unie zřídila dvě poradní instituce, jejichž úkolem je posílit zastoupení různých zúčastněných stran v rozhodovacím procesu EU, včetně regionálních orgánů, občanské společnosti a hospodářských skupin (zaměstnavatelů, pracovníků a spotřebitelů), a podpořit dialog mezi nimi. Cílem těchto orgánů je:
- posílit participativní demokracii (konzultací s těmi, jichž se týká určitý aspekt politické regulace, před přijetím rozhodnutí),
 - dodržovat zásadu subsidiarity, podle níž EU přijímá opatření, pouze pokud je takový postup účinnější než opatření přijatá na národní, regionální nebo místní úrovni,
 - zajistit, aby do rozhodovacího procesu EU byly zahrnuty názory lidí na místní a regionální úrovni a v různých odvětvích.
- 02** Tyto dva orgány, Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) a Výbor regionů (VR), dohromady označované jako „Výbory“ musí být během procesu tvorby právních předpisů EU, které spadají do oblasti působnosti Výborů, konzultovány Evropským parlamentem, Radou a Komisí. [Smlouva o fungování Evropské unie](#) (SFEU) stanoví, kde se taková konzultace vyžaduje, ale také to, že Výbory mohou jednat z vlastního podnětu (články 304 a 307 SFEU). Úlohou Výborů v rozhodovacím procesu EU je především poskytovat orgánům EU legislativní a politické poradenství v podobě informovaných stanovisek a doporučení. Kromě toho provádějí komunikační činnosti, aby přístupným způsobem informovaly veřejnost a zúčastněné strany o své práci, viz [obrázek 1](#).

Obrázek 1 | Úloha poradních institucí v rozhodovacím procesu EU



Zdroj: EÚD na základě údajů Evropské komise. Generální ředitelství pro komunikaci a Borchardt, K.-D., *ABC práva EU*.

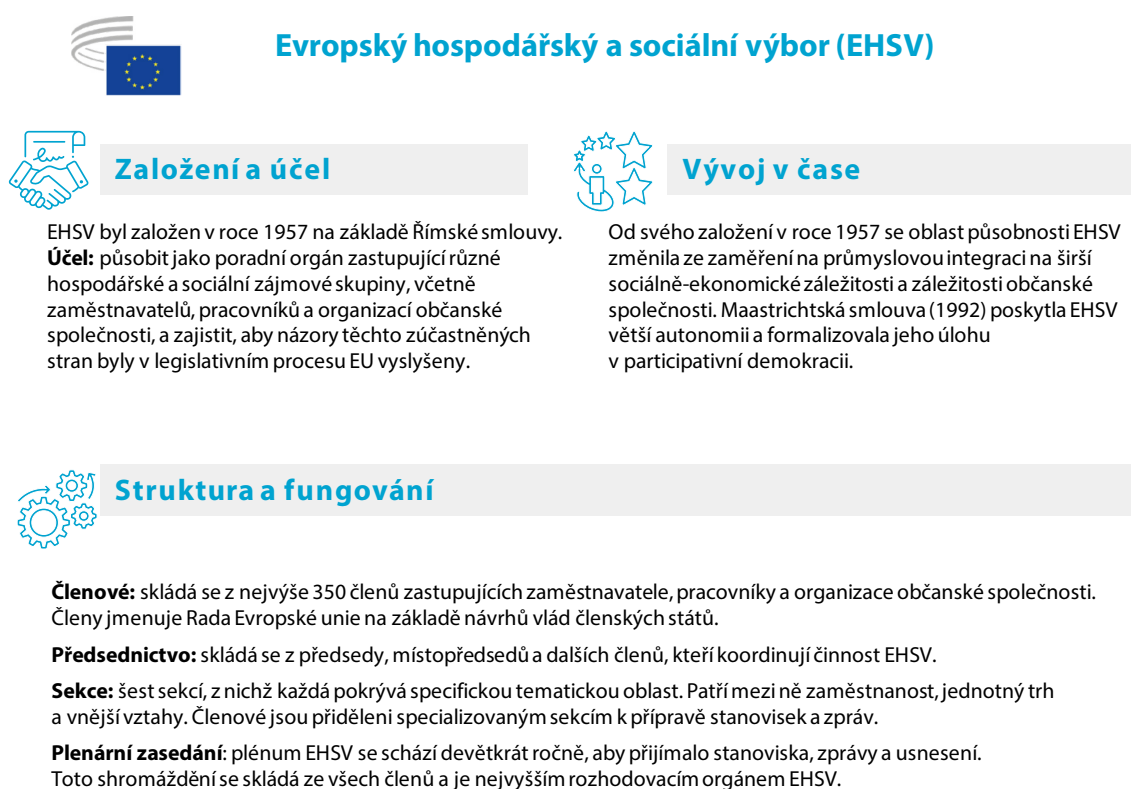
Evropský hospodářský a sociální výbor

- 03** EHSV byl založen v roce 1957 *Římskou smlouvou*¹, aby poskytoval formální poradenství různým hospodářským a sociálním skupinám při tvorbě evropských politik a právních předpisů. Posláním EHSV je propojovat orgány EU s organizacemi občanské společnosti podporou participativní demokracie.

¹ Článek 4, články 193–198.

04 EHSV se skládá ze zástupců tří skupin: **zaměstnavatelé** (obchodní zájmy), **pracovníci** (odborníci) a **různé organizace občanské společnosti** (např. organizace zastupující nevládní organizace, zemědělce, spotřebitele nebo příslušníky určitých profesí). Cílem je dosáhnout shody mezi těmito skupinami, aby stanoviska EHSV odrážela hospodářské a sociální zájmy občanů EU. Členy nominují vlády členských států a jmenuje je Rada EU na pětileté funkční období, které lze prodloužit. V roce 2024 měl EHSV 712 zaměstnanců a pracoval s rozpočtem 165 milionů EUR, z čehož 72 % bylo vyčleněno na osobní výdaje a 28 % na budovy a různé provozní výdaje. Úlohy, povinnosti a struktura EHSV jsou uvedeny na [obrázku 2](#).

Obrázek 2 | Úlohy, odpovědnost a struktura EHSV



Zdroj: EÚD.

05 Stanoviska se přijímají prostou většinou hlasů a připravuje je šest tematických sekcí a poradní komise pro průmyslové změny a několik středisek pro sledování a skupin *ad hoc*. Tyto orgány se zabývají různými politikami EU, od hospodářství po sociální věci, od dopravy po životní prostředí a od vnitřního trhu po vnější vztahy. Členové EHSV zasedají v jednom z těchto orgánů nebo i v několika těchto orgánech v závislosti na jejich odbornosti. Všechny tři skupiny (zaměstnavatelé, pracovníci a organizace občanské společnosti) používají pracovní metodu usilující o dosažení konsensu, která se nazývá „dynamický kompromis“. Cílem této zásady je dosáhnout v přijatých stanoviscích co nejširší shody mezi těmito třemi skupinami zastupujícími všechny klíčové aktéry občanské společnosti.

Evropský výbor regionů

- 06** VR byl založen v roce 1994 po vstupu [Maastrichtské smlouvy](#) v platnost a místním a regionálním orgánům zajistil formální poradní úlohu při utváření a provádění politik EU. Vzhledem k tomu, že zásada subsidiarity je klíčovou součástí smluv EU, je posláním VR poskytovat podněty od orgánů na nižší než celostátní úrovni k procesu tvorby politik a právních předpisů EU.
- 07** VR zastupuje místní a regionální orgány v celé EU a skládá se z členů jmenovaných na pětileté funkční období vládami členských států. VR je politickým shromážděním a jeho členové musí být voleni politici z regionálních nebo místních orgánů (např. předsedové regionálních orgánů, starostové obcí, členové regionálních nebo místních shromáždění). Původně byl VR konzultován pouze v několika oblastech politiky, jeho úloha se však postupem času rozšířila, zejména v souvislosti s [Lisabonskou smlouvou](#). Lisabonská smlouva rovněž dává VR právo napadnout právní předpisy EU u Soudního dvora Evropské unie, pokud je legislativním aktem porušena zásada subsidiarity, a hájit své vlastní výsady². Od roku 2024 VR toto právo nevyužil, ačkoli se o něm uvažovalo u dvou právních předpisů, které nakonec nebyly přijaty. V roce 2024 měl 587 zaměstnanců a pracoval s rozpočtem 122 milionů EUR, z čehož 72 % bylo přiděleno na osobní výdaje a 28 % na budovy a různé provozní výdaje. Další podrobnosti o úlohách, odpovědnostech a struktuře VR jsou uvedeny na [obrázku 3](#).

² Článek 8 protokolu č. 2 SFEU.

Obrázek 3 | Úlohy, povinnosti a struktura VR



Evropský výbor regionů (VR)



Založení a účel

VR byl založen v roce 1994 po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost v reakci na zvýšené požadavky na regionální a místní zastoupení ve správě EU.

Účel: poskytnout formální platformu pro místní a regionální orgány a zajistit jejich příspěvek k právním předpisům, které se týkají záležitostí v regionálních nebo místních oblastech.



Vývoj v čase

Od svého založení v roce 1994 se pravomoci VR rozšířily po přijetí po sobě jdoucích Smluv EU, včetně Lisabonské smlouvy (2009), která mu udělila právo napadnout u soudu právní předpisy EU z důvodu subsidiarity. Jeho poradní úloha se rozšířila a pokrývá řadu oblastí politiky, jako jsou opatření v oblasti klimatu a regionální rozvoj.



Struktura a fungování

Členové: až 350 členů, kteří jsou volenými úředními osobami nebo jsou politicky odpovědní regionálním nebo místním shromážděním. Členy nominují členské státy a jmenuje je Rada Evropské unie.

Předsednictvo: skládá se z předsedy, místopředsedů, předsedů politických skupin a dalších členů, kteří koordinují činnost VR.

Komise: šest stálých komisí uspořádaných podle oblastí politiky (např. životní prostředí, vzdělávání, hospodářská politika) za účelem vypracování stanovisek a usnesení.

Plenární zasedání: plenární zasedání VR se schází pětkrát až šestkrát ročně, aby přijímalo stanoviska, zprávy a usnesení. Toto shromáždění se skládá ze všech členů a je nejvyšším rozhodovacím orgánem VR.

Zdroj: EÚD.

08 Členové VR jsou seskupeni podle své politické příslušnosti. Legislativní činnost, která zahrnuje širokou škálu oblastí týkajících se místních a regionálních orgánů, vykonává šest tematických komisí. Členové VR v komisích vypracovávají stanoviska k legislativním návrhům a iniciativám EU a diskutují o dalších relevantních otázkách. Všechny hlavní politické skupiny jsou zastoupeny v tematických komisích a zpravodajové jsou jmenováni způsobem, který odráží rovnováhu mezi regiony a politickými skupinami. Stanoviska se přijímají nejprve na úrovni komise a poté na úrovni plenárního zasedání prostřednictvím procesu přijímání pozměňovacích návrhů, což dále zajišťuje reprezentativnost kolektivního stanoviska.

Sdílené služby Výborů

09 VR a EHSV sdílejí několik administrativních a podpůrných služeb v oblasti překlada, logistiky, IT infrastruktury, bezpečnosti a správy budov. Tento model sdílených služeb byl vytvořen s cílem dosáhnout úspor z rozsahu a zabránit zdvojení zdrojů, neboť oba Výbory jsou ve srovnání s ostatními orgány EU relativně malé a vykonávají srovnatelné činnosti. Způsob fungování společných služeb stanoví formální dohoda mezi oběma Výbory.

Stanoviska výborů

- 10** Oba Výbory plní svou poradní úlohu vydáváním stanovisek. O stanovisko je může požádat jiný orgán EU nebo je mohou Výbory přijmout z vlastního podnětu³. V obou Výborech jsou stanoviska připravována jedním z řady jejich členů, který je jmenován „zpravodajem“ a který může využívat externí odborné poradenství. Stanoviska se přijímají na plenárních zasedáních Výborů poté, co projdou dřívějšími fázemi schvalování. Podrobnosti o druzích dokumentů vydávaných výbory viz [obrázek 4](#).

Obrázek 4 | Výstup výborů



Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)

Žádosti o vypracování stanoviska (čl. 51 odst. 1): vypracováno na základě povinných* nebo nepovinných** žádostí Rady Evropské unie, Evropského parlamentu anebo Evropské komise o vypracování stanoviska.

Průzkumná stanoviska (čl. 51 odst. 2): na žádost orgánů EU shromáždit názory zúčastněných stran před vypracováním legislativních návrhů.

Stanoviska z vlastní iniciativy (článek 52): představují 15–20 % celkové produkce EHSV a zabývají se nově vznikajícími problémy nebo obavami veřejnosti.

Další stanoviska, usnesení a zprávy (články 14 a 50): zahrnuje informační a hodnotící zprávy, usnesení, stanoviska.

Pozn.:

*Žádost o vypracování stanoviska je povinná, pokud je v právním základu (příslušném článku SFEU) výslovně uvedeno, že Výbor musí být konzultován.

**Žádost o vypracování stanoviska je nepovinná, pokud není povinná konzultace s Výborem.

Zdroj: EÚD.

Evropský výbor regionů (VR)

Žádosti o vypracování stanoviska (čl. 41 písm. a): povinné* nebo nepovinné**. Předběžné žádosti o vypracování stanoviska se týkají politik, které mají dopad na místní a regionální orgány, jako je veřejné zdraví a doprava.

Stanoviska z vlastní iniciativy na základě dokumentu Evropské komise (čl. 41 písm. b bod i): na žádost orgánů EU shromáždit názory zúčastněných stran před vypracováním legislativních návrhů.

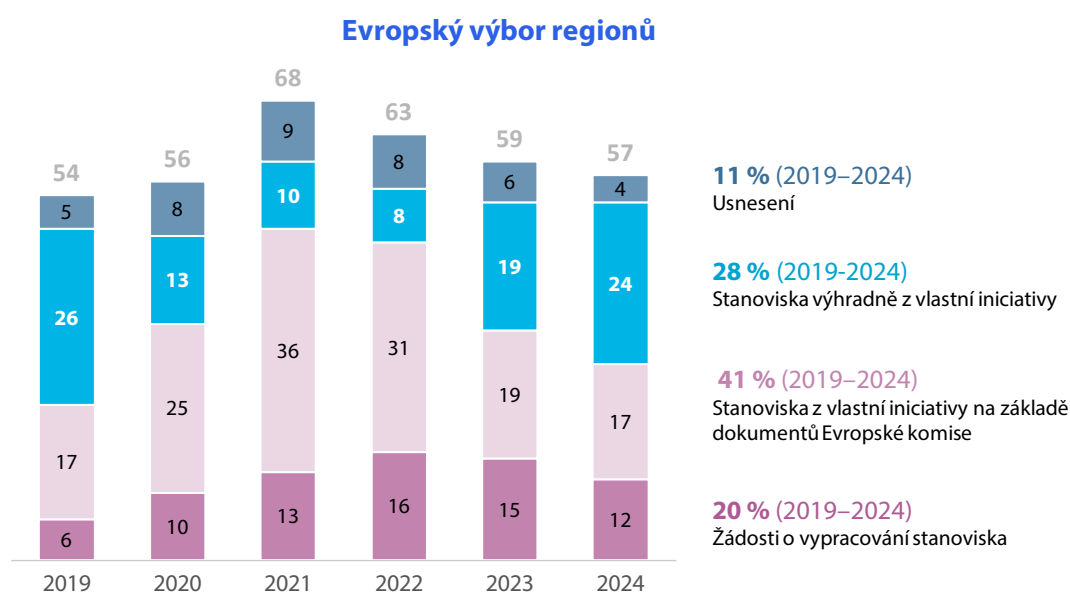
Stanoviska z vlastní iniciativy (čl. 41 písm. b bod ii): zaměřit se na posílení úlohy regionálních a místních orgánů.

Usnesení (článek 46): politická prohlášení, která VR přijal s cílem vyjádřit svůj kolektivní postoj k politicky důležité otázce. Nejsou součástí legislativního postupu a nezveřejňují se v Úředním věstníku.

- 11** Počet vydaných stanovisek se rok od roku liší. V případě VR to může být 50 až 70 a u EHSV 150 až přibližně 220 v závislosti na faktorech, jako je legislativní cyklus a vlastní priority Výborů. Výbory rovněž vydávají několik dalších dokumentů. Podrobnosti o dokumentech vydaných Výbory v letech 2019 až 2024 viz [obrázek 5](#).

³ Články 304 a 307 SFEU.

Obrázek 5 | Výstupy EHSV a VR v letech 2019–2024



Zdroj: EÚD na základě dokumentů EHSV a VR.

Rozsah a koncepce auditu

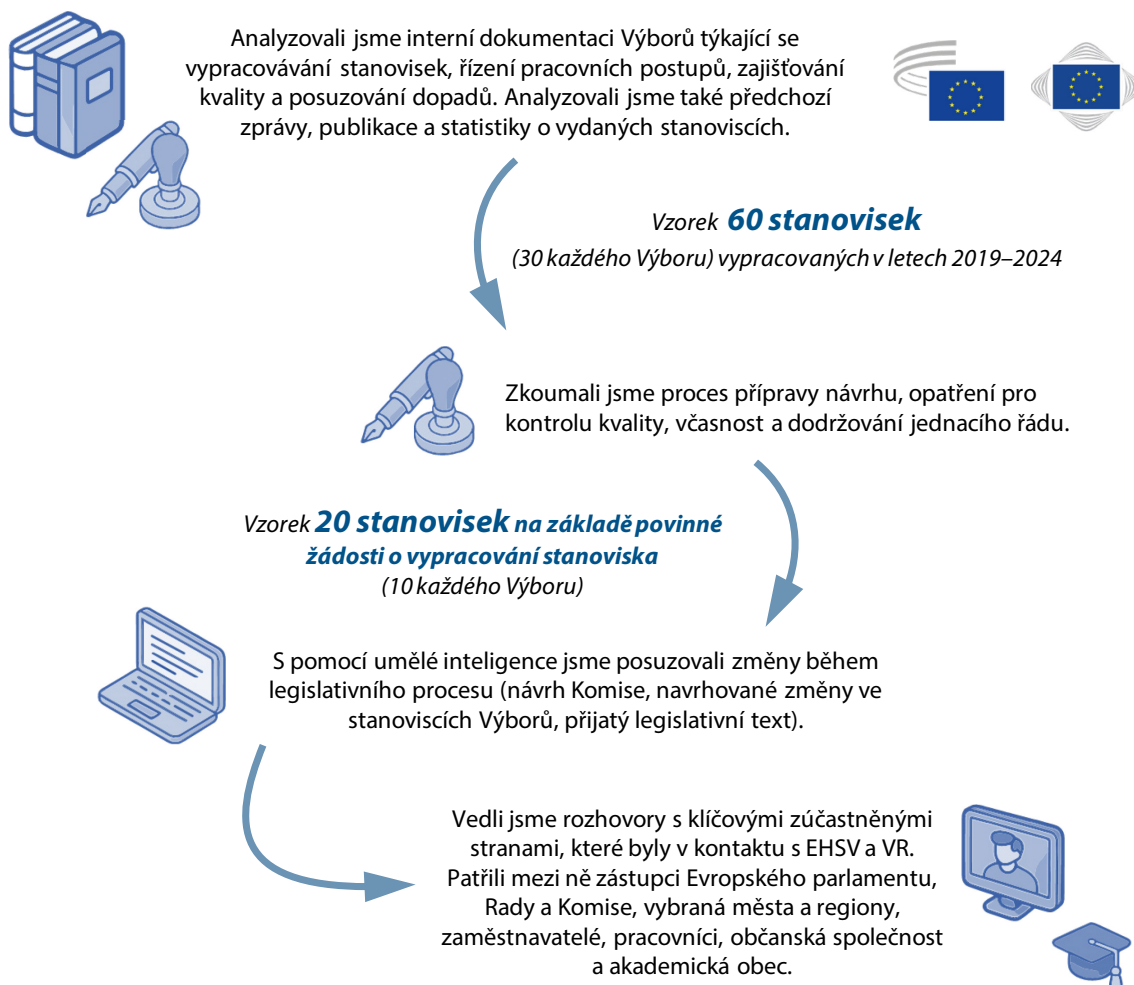
- 12** Naše **auditní metodika** je v souladu s mezinárodními auditorskými standardy vydanými **Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI)**. Náš audit se týkal postupů používaných EHSV a VR při vypracovávání stanovisek v letech 2019 až 2024. Zkoumali jsme různé typy stanovisek a všechny aspekty jejich vypracování, od strategického plánování Výborů až po dopad jejich činnosti. Obsah stanovisek Výborů jsme přímo nezkoumali. Za vypracování stanovisek odpovídají členové Výboru. Podporu jim poskytují administrativní pracovníci spolu s odborníky („poradci“ v terminologii EHSV).

13 Vzhledem k jedinečné povaze práce Výborů by analýza jejich nákladů v porovnání s počtem stanovisek, která vypracovávají, neměla smysl. Zaměřili jsme se proto na jejich hlavní činnost, jejímž cílem je přispět k participativní demokracii na úrovni EU, a posoudili jsme postupy používané oběma poradními institucemi, které mají podporovat:

- kvalitu a dopad jejich stanovisek,
- včasnost vydávání stanovisek s cílem přispět k legislativnímu procesu,
- analýzu míry, v níž institucionální zúčastněné strany zohledňují jejich názory v průběhu legislativního procesu.

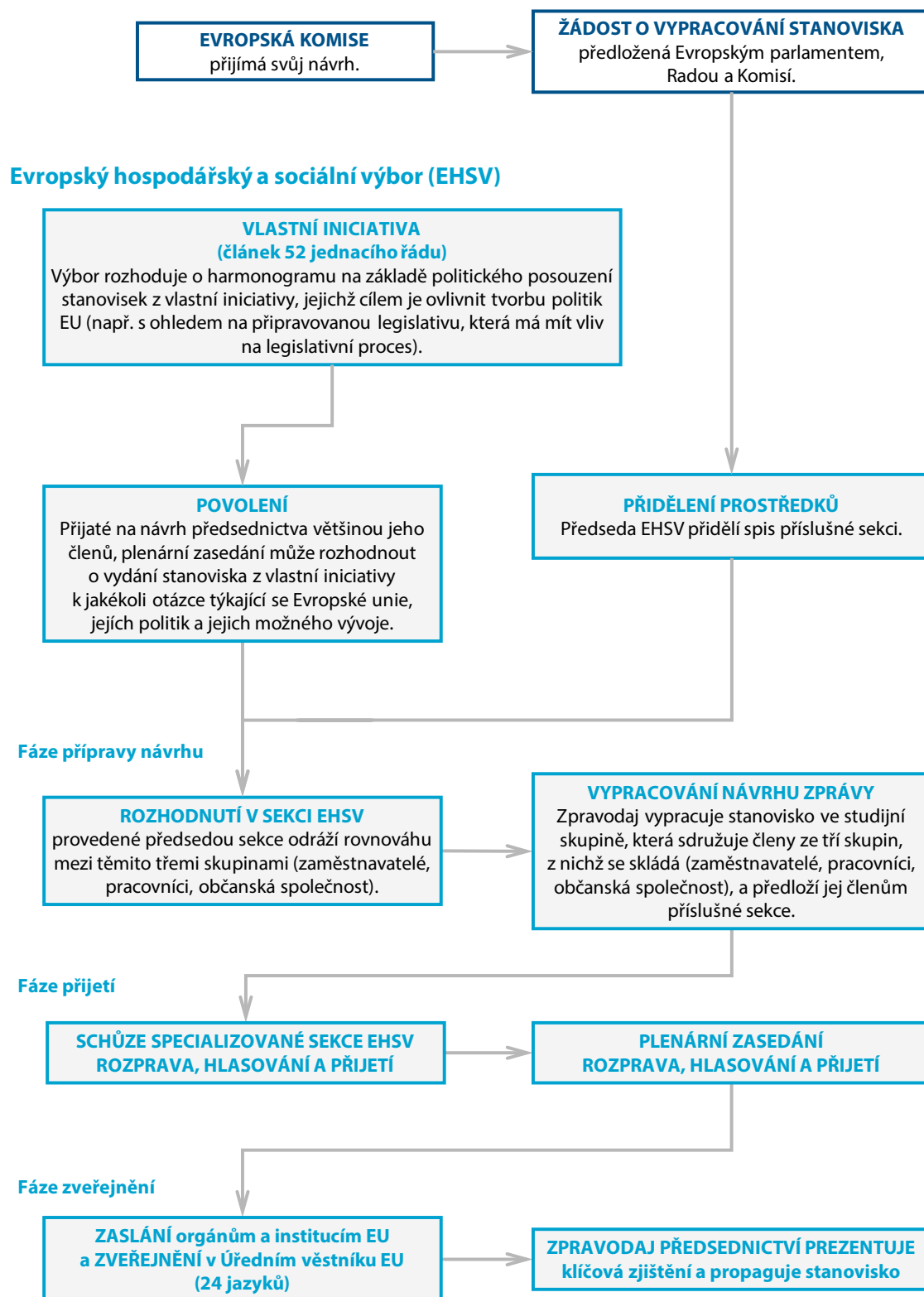
14 Naše koncepce auditu zahrnovala přezkum dokumentů, analýzu vzorku a práci v terénu. Vybrali jsme vzorek 30 stanovisek z každého Výboru, a to z různých typů stanovisek, oblastí politiky a letech volebního období (2019–2024). Auditní činnost provedenou za účelem získání důkazních informací pro naše připomínky je znázorněna na [obrázku 6](#).

Obrázek 6 | Provedené audity



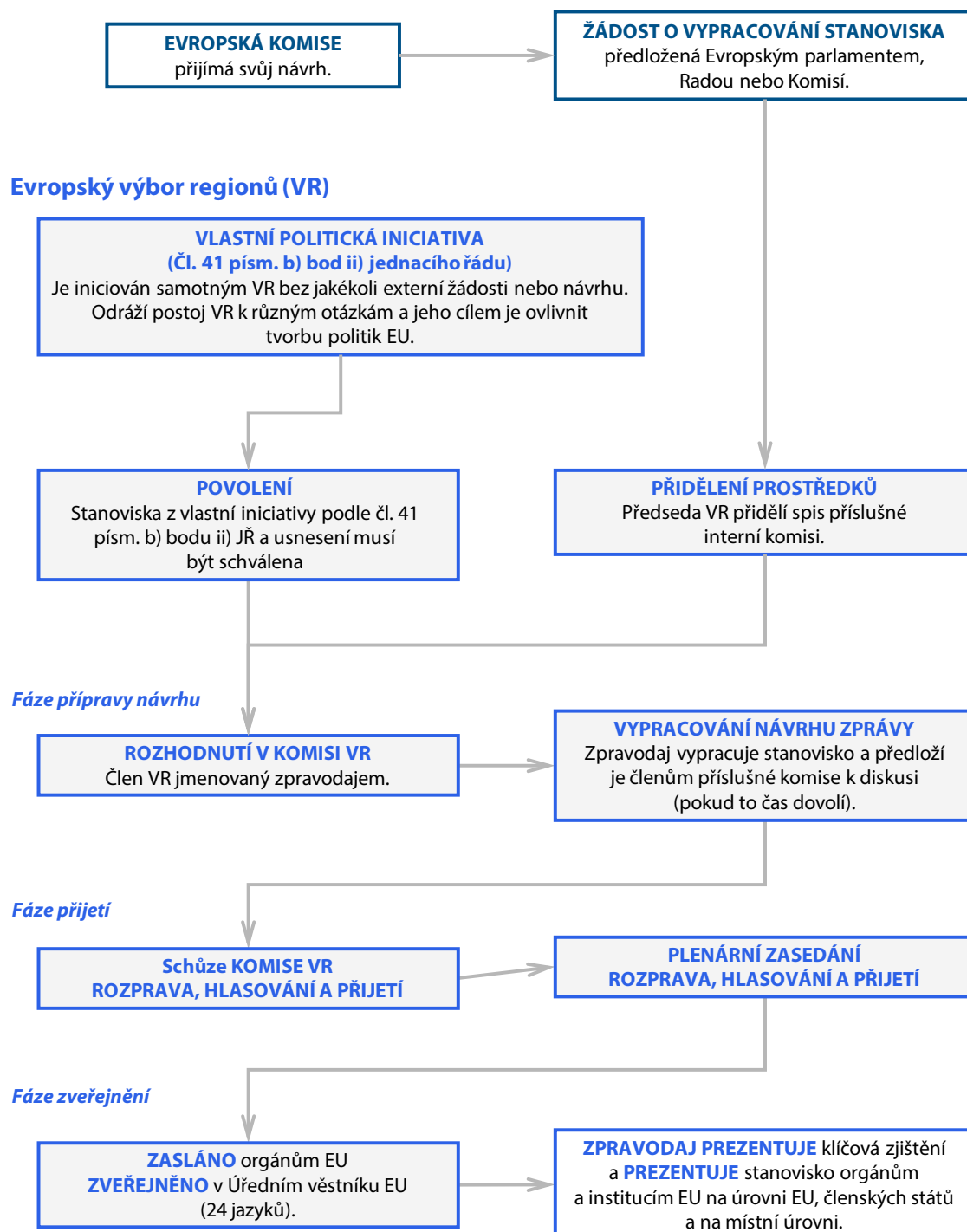
Zdroj: EÚD.

Příloha II — Postupy EHSV pro vypracování a přijímání stanovisek



Zdroj: EÚD na základě regionálních dokumentů.

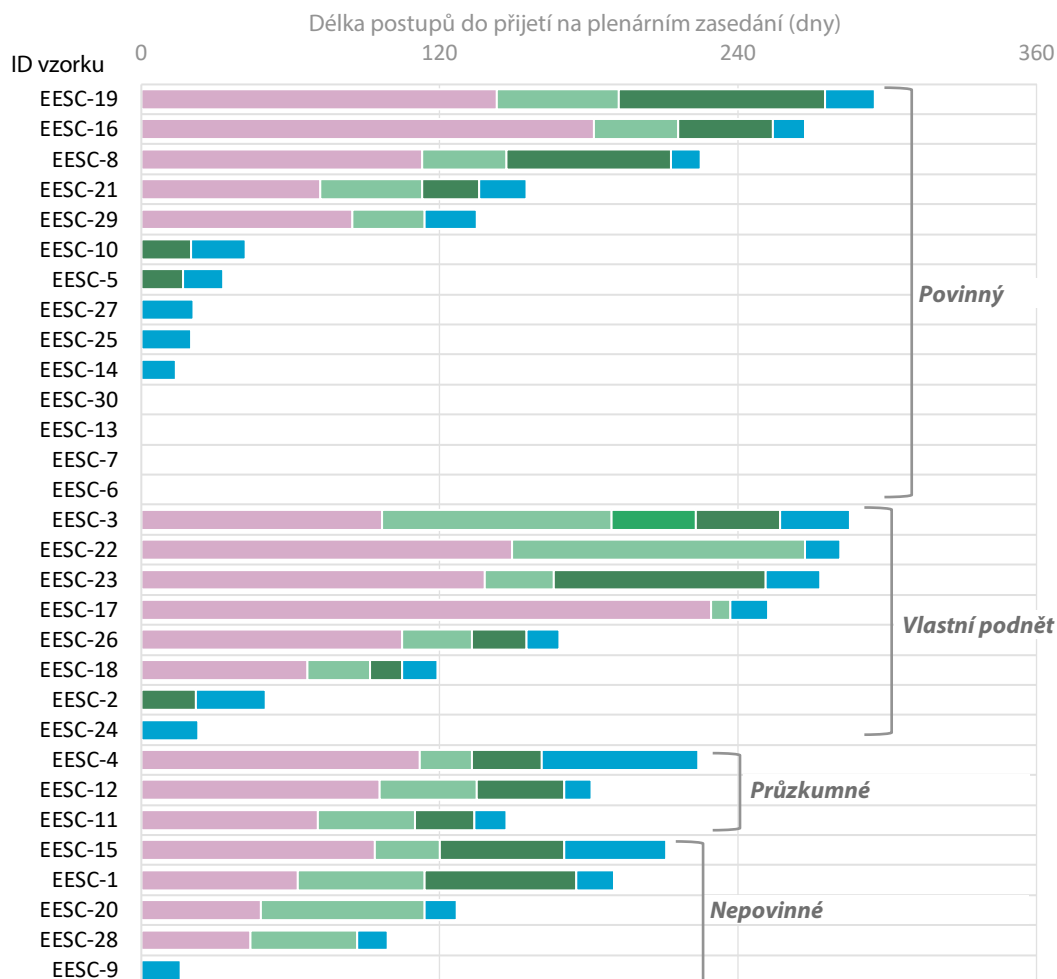
Příloha III — Postupy VR pro vypracování a přijímání stanovisek



Zdroj: EÚD na základě dokumentů VR.

Příloha IV — Doba, která uplynula do přijetí na plenárním zasedání, stanoviska ve vzorku

Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)



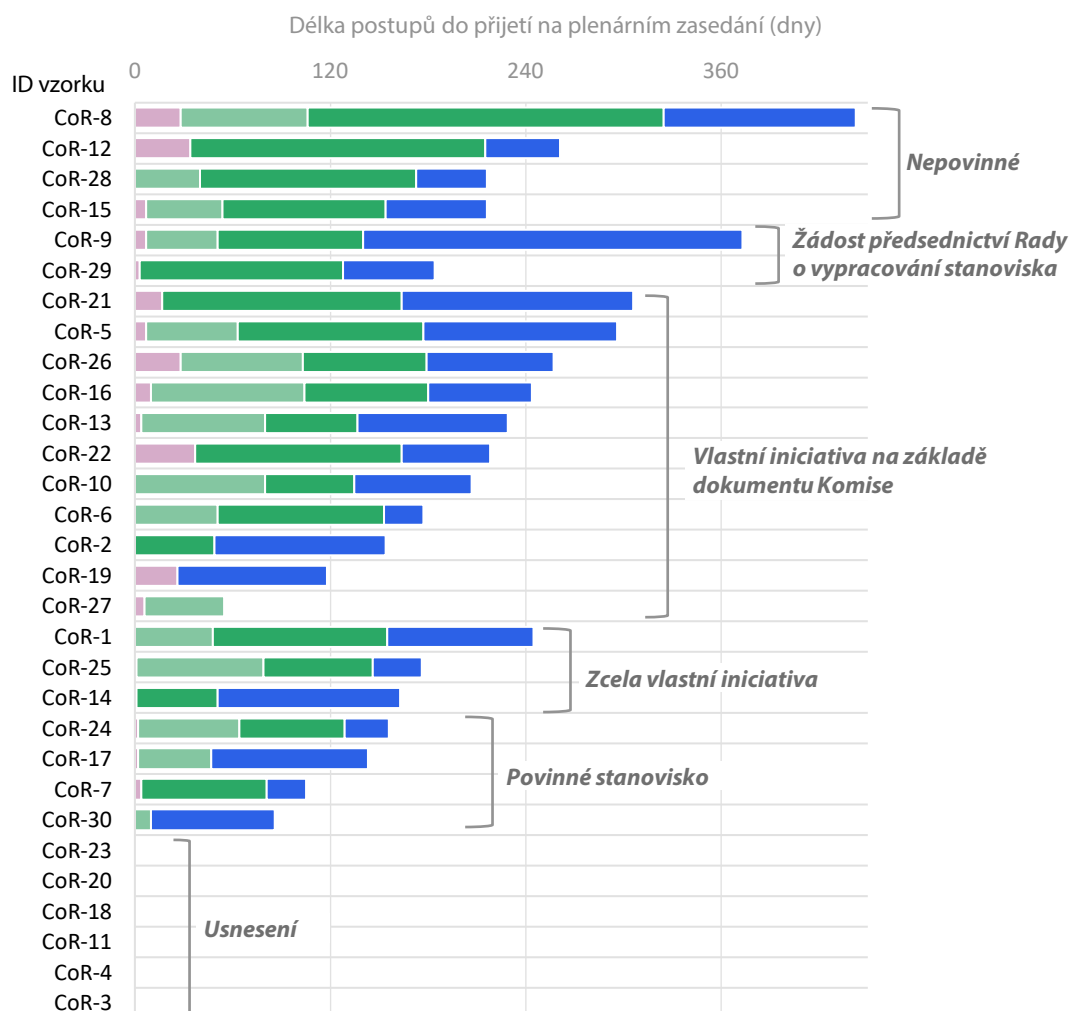
Doba trvání ve dnech:

- Přidělení na první schůzi studijní skupiny
- První až druhá schůze studijní skupiny
- Druhá až třetí schůze studijní skupiny
- Poslední schůze studijní skupiny k přijetí na schůzi specializované sekce
- Od přijetí sekcí k přijetí na plenárním zasedání EHSV

Zdroj: EÚD na základě vzorku EHSV.

Příloha V — Doba do přijetí na plenárním zasedání, stanoviska ve vzorku

Evropský výbor regionů (VR)



Doba trvání ve dnech:

- Přířazení k aktivaci
- Od aktivace do prvního čtení v komisi VR
- Od prvního čtení v komisi VR k přijetí komisí VR
- Od přijetí komisí VR do **přijetí na plenárním zasedání VR**

Zdroj: EÚD na základě vzorku VR.

Příloha VI — Příklady stanovisek z vlastní iniciativy, která by mohla přispět k legislativním změnám

Rámeček 1

Stanovisko VR k nejvzdálenějším regionům EU

Dne 10. prosince 2020 přijal VR [stanovisko z vlastní iniciativy k nejvzdálenějším regionům](#).

Dne 12. května 2021 oznámila Evropská komise svůj záměr revidovat strategii EU pro nejvzdálenější regiony v souladu s doporučeními VR uvedenými v jeho stanovisku. Dne 4. října 2021 [přijal Evropský parlament v této věci zprávu z vlastního podnětu](#), v níž zohlednil stanovisko VR.

Dne 3. května 2022 přijala Komise obnovenou strategii – [Lidé na prvním místě, zajištění udržitelného růstu podporujícího začlenění, využívání potenciálu nejvzdálenějších regionů EU](#). Nová strategie klade důraz na místně orientované přístupy a individualizovanou podporu nejvzdálenějších regionů ve všech politikách EU a vyzývá k tomu, aby se vycházelo z jedinečných předností nejvzdálenějších regionů, jako je biologická rozmanitost, modrá ekonomika a potenciál obnovitelných zdrojů energie, uznává nový kontext po pandemii.

Zdroj: EÚD na základě dokumentů VR, Komise a Evropského parlamentu.

Rámeček 2

Stanoviska VR k dostupnému bydlení

Dne 1. prosince 2017 přijal VR stanovisko [Směrem k evropskému programu v oblasti bydlení](#), v němž naléhavě vyzývá k přijetí opatření v oblasti cenově dostupného bydlení a zejména k vypracování programu EU v oblasti bydlení s aktivním zapojením subjektů na místní a regionální úrovni.

Iniciativa pro cenově dostupné bydlení byla zahájena v říjnu 2020 jako součást strategie Evropské komise „renovační vlna“, jejímž cílem je vytvořit 100 majákových renovovaných čtvrtí v celé EU.

V dubnu 2024 přijal VR další stanovisko [Inteligentní, udržitelné a cenově dostupné bydlení jako nástroj, s jehož pomocí mohou místní orgány čelit četným výzvám](#). Ve stanovisko se argumentuje pro společnou, víceúrovňovou a mnohostrannou „agendu EU v oblasti bydlení“, která by koordinovala politiky, financování a modely na všech úrovních správy.

Předsedkyně von der Leyenová v [politických směrech na období 2024–2029](#) oznámila, že nová Evropská komise předloží vůbec první Evropský plán dostupného bydlení, který pomůže řešit naléhavou krizi v oblasti bydlení, jíž čelí miliony lidí v celé EU, kteří nemají přístup k vhodnému bydlení za dostupnou cenu. V souladu s propagací VR v roce 2024 zdůraznilo portfolio jmenovaného komisaře pro energetiku a bydlení potřebu víceúrovňového dialogu s více aktéry a v jeho rámci byl předložen [Evropský plán dostupného bydlení](#), který se zabývá energetickou chudobou a udržitelným bydlením, a zároveň naznačilo záměr Komise přezkoumat vhodnost širší způsobilosti pro investice do bydlení podle pravidel EU pro státní podporu („sociální“ vs. „dostupné“ bydlení). Dále dne 18. prosince 2024 Evropský parlament zřídil zvláštní výbor pro krizi v oblasti bydlení v Evropské unii (HOUS), který bude fungovat směl dvanáctiměsíční mandát¹ navrhnout řešení pro důstojné, udržitelné a cenově dostupné bydlení.

VR přijal v květnu 2025 další stanovisko [Úloha měst a regionů v Evropském plánu dostupného bydlení](#), v němž nastínil reakci a požadavky místních a regionálních orgánů v souvislosti s budoucím Evropským plánem dostupného bydlení a zdůraznil význam aktivní subsidiarity v této oblasti politiky, v níž jsou pravomoci primárně na národní, a zejména na místní a regionální úrovni. To vedlo k úzké spolupráci mezi VR a Výboru Evropského parlamentu pro krizi v oblasti bydlení v Evropské unii, zejména k účasti VR na rámcové panelové konferenci, která dne 25. března 2025 zahájila společnou akci Evropské komise a Evropského parlamentu, jež otevřela veřejnou debatu na téma [dostupné bydlení – řešení krize v oblasti bydlení v EU](#), a k účasti VR na jednání výboru HOUS dne 6. května za účelem výměny názorů s předsedou a členy výboru HOUS.

Komise hodlá pokračovat ve spolupráci se skupinou Evropské investiční banky, evropskými národními podpůrnými bankami a mezinárodními finančními institucemi s cílem vytvořit novou [celoevropskou investiční platformu pro dostupné a udržitelné bydlení](#).

Zdroj: EÚD na základě dokumentů VR, Komise a Evropského parlamentu.

Rámeček 3

EHSV – Univerzální přístup k bydlení

EHSV přijal z vlastní iniciativy stanovisko k tématu [Všeobecný přístup k důstojnému a dlouhodobě udržitelnému a finančně dostupnému bydlení](#), v němž se zasazuje o všeobecný přístup k důstojnému, udržitelnému a cenově dostupnému bydlení. Toto stanovisko z vlastní iniciativy projednávala studijní skupina devíti členů specializované sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost a stanovisko bylo přijato na plenárním zasedání EHSV dne 16. září 2020.

Hlavním sdělením stanoviska byla výzva k vypracování evropského akčního plánu pro bydlení a po významné informační kampani a následné práci související s tímto stanoviskem byl tento akční plán přijat Komisí dne 16. prosince 2025.

EHSV uspořádal konference na vysoké úrovni a aktivně se zapojil do ministerských zasedání v rámci po sobě jdoucích předsednictví EU. Jeho úsilí vyvrcholilo [prohlášením Rady z Lutychu](#) přijatým dne 5. března 2024, které EHSV pověřilo pořádáním každoročního summitu EU o bydlení společně s Parlamentem, Komisí a VR. Tento závazek byl zdůrazněn v projevu [předsedkyně von der Leyenové o stavu Unie z roku 2025](#), v němž byl zdůrazněn vliv Výboru na politické programy EU.

Zdroj: EÚD na základě dokumentů EHSV, Komise a Evropského parlamentu.

¹ P10_TA(2024)0066.

Rámeček 4

EHSV – Výzva k vypracování modré dohody pro EU

V říjnu 2023 přijal EHSV stanovisko z vlastní iniciativy [Výzva k vypracování modré dohody pro EU](#), v němž vyzval ke změně paradigmatu s cílem řešit vodohospodářskou problematiku ve všech politikách EU. Výzva zahrnovala prohlášení předsedkyně o modré dohodě pro EU, které vycházelo z devíti průřezových stanovisek z vlastní iniciativy týkajících se vody, jež vypracovalo několik specializovaných sekcí a koordinovala Poradní komise pro průmyslové změny EHSV.

EHSV ve svém prohlášení vyzval ke jmenování komisaře odpovědného za vodohospodářskou odolnost (opatření 21) a ke zveřejnění Evropské strategie pro vodohospodářskou odolnost.

EHSV na této iniciativě od samého počátku úzce spolupracoval s Evropským parlamentem: v říjnu 2023 EHSV a 36 [poslanců Evropského parlamentu](#) společně podepsali [společný dopis](#), v němž vyzvali hlavy států a předsedy vlád EU, aby v rámci [nového mandátu Evropské komise podpořili modrou dohodu pro EU](#), jako část nového mandátu Evropské komise. Po výměně názorů se skupinou europoslanců zabývajících se problematikou vody a sekretariátem Výboru pro životní prostředí, klima a bezpečnost potravin obsahuje [usnesení Evropského parlamentu z května 2025 o strategii pro vodohospodářskou odolnost](#) přímé odkazy na práci EHSV (například v bodě 19 o průmyslových politikách).

Výzva EHSV vytvořila silný impuls, který vedl ke jmenování [komisaře odpovědného za vodohospodářskou odolnost](#) (v souladu s prohlášením o modré dohodě) a také ke zveřejnění [Evropské strategie pro vodohospodářskou odolnost](#) v červnu 2025.

Zdroj: EÚD na základě dokumentů EHSV, Komise a Evropského parlamentu.

Zkratky

Zkratka	Definice/vysvětlení
EHSV	Evropský hospodářský a sociální výbor
JŘ	Jednací řád
NO	Nevládní organizace
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
VR	Evropský výbor regionů

Glosář

Pojem	Definice/vysvětlení
Jednací řád	Soubor pokynů nebo instrukcí, kterými se řídí způsob, jakým organizace vykonává své činnosti.
Klíčový ukazatel výkonnosti	Kvantifikovatelné měřítko pro vykazování výkonnosti ve srovnání s klíčovými cíli.
Komise	Termín používaný v rámci VR označující šest interních subjektů odpovědných za legislativní podklady, z nichž vycházejí stanoviska, přičemž každý subjekt se zaměřuje na širokou škálu oblastí zájmu místních a regionálních orgánů.
Předsednictvo	Skupina členů EHSV nebo VR, která stanovuje politické priority a dohlíží na jejich provádění.
Sekce	Pojem používaný v EHSV označuje šest interních orgánů, které jsou odpovědné za legislativní podklady, z nichž vycházejí stanoviska, přičemž každý z nich se zabývá určitou tematickou oblastí.
Studijní skupina	V EHSV interní orgán složený ze zástupců zaměstnavatelů, zaměstnanců a zástupců občanské společnosti, který je odpovědný za vypracování stanovisek.
Usnesení	V EHSV a VR politické prohlášení vyjadřující kolektivní postoj subjektu k důležité politické, institucionální nebo sociální otázce.
Žádost o vypracování stanoviska	Termín používaný v kontextu EHSV a VR ve smyslu oficiální žádosti jiného orgánu nebo instituce EU o stanovisko ke konkrétnímu návrhu politiky, legislativnímu návrhu nebo jinému tématu.

Odpovědi Evropského hospodářského a sociálního výboru

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2026-12>

Odpovědi Evropského výboru regionů

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2026-12>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2026-12>

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat 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 vedla členka EÚD Katarína Kaszasová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu James Verity a tajemnice kabinetu Iveta Turčanová, vyšší manažer Colm Friel, vedoucí úkolu Attila Horvay-Kovacs a auditoři Nita Tenniläová a Piotr Zych. Jazykovou podporu zajišťovala Jennifer Schofieldová. Grafickou podporu poskytoval Jesús Nieto Muñoz.



Zleva doprava: Nita Tenniläová, Iveta Turčanová, Attila Horvay-Kovacs, James Verity, Katarína Kaszasová, Piotr Zych, Colm Friel, Jennifer Schofieldová a Jesús Nieto Muñoz.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2026

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 nenesou 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.

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.

Fotografie na titulní straně: © Evropská unie, zdroj: EÚD.

1. obrázek 5: © ikona letadla z [stock.adobe.com](https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220).
(https://stock.adobe.com/lu_en/images/black-airplane-icon-collection-set-of-black-plane-silhouette-icon/614668220)
2. Příloha I, obrázky 2 a 3: tři modré ikony z www.flaticon.com
3. Příloha I, obrázek 4: zelená ikona z www.flaticon.com
4. Příloha I, obrázek 6: © stock.adobe.com (ID souboru: 1764938439 a 1764923279)

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-7249-4	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/3791895	QJ-01-26-017-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7250-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/2854055	QJ-01-26-017-CS-N

JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, [zvláštní zpráva 12/2026](#) „Poradní instituce EU – postupy pro přípravu stanovisek jsou zavedeny, ale včasnost a měření dopadu zůstávají výzvou“, Úřad pro publikace Evropské unie, 2026.

Evropský hospodářský a sociální výbor a Evropský výbor regionů vydávají v institucionálním rámci EU stanoviska k navrhovaným právním předpisům EU. Evropský hospodářský a sociální výbor zastupuje zaměstnavatele, zaměstnance a organizace občanské společnosti, zatímco Výbor regionů zastupuje volené místní a regionální orgány; oba Výbory tak podporují participativní správu. Zkoumali jsme, zda tyto Výbory připravují relevantní, včasné a vysoce kvalitní stanoviska a účinně posuzují jejich dopad. Zjistili jsme, že oba Výbory používají při přípravě stanovisek postupy řízení kvality, ale postupy pro výběr odborníků vykazují nedostatky. Zpoždění při vypracovávání stanovisek mohou někdy limitovat jejich vliv na rozhodování a monitorovací systémy kladou důraz spíše na výstupy a viditelnost než na systematické posuzování toho, zda stanoviska ovlivňují návrhy právních předpisů.

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
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Sociální síť: @EUauditors