Evropský parlament
2024-2029

Výbor pro právní záležitosti

2025/2015(INI)

20.10.2025

NÁVRH ZPRÁVY

o účelnosti, subsidiaritě a proporcionalitě právních předpisů Evropské unie – zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za roky 2023 a 2024
(2025/2015(INI))

Výbor pro právní záležitosti

Zpravodaj: Jörgen Warborn

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....8

PŘÍLOHA: ZVEŘEJŇOVÁNÍ PODNĚTŮ 9

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o účelnosti, subsidiaritě a proporcionalitě právních předpisů Evropské unie – zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za roky 2023 a 2024

(2025/2015(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na článek 5 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“), zejména na zásady subsidiarity a proporcionality v něm zakotvené,

– s ohledem na Protokol č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii, který je připojen ke Smlouvě o fungování Evropské unie[1],

– s ohledem na Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který je připojen ke Smlouvě o fungování Evropské unie[2],

– s ohledem na interinstitucionální dohodu o zdokonalení tvorby právních předpisů mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí ze dne 13. dubna 2016[3],

– s ohledem na výroční zprávu Komise 2023 ze dne 25. října 2024 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty (COM(2024)0493),

– s ohledem na výroční zprávu Komise 2024 ze dne 8. září 2025 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty (COM(2025)0473),

– s ohledem na své usnesení ze dne 24. června 2021 o účelnosti a subsidiaritě a proporcionalitě právních předpisů Evropské unie – zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za roky 2017, 2018 a 2019[4],

– s ohledem na své usnesení ze dne 23. listopadu 2023 o účelnosti, subsidiaritě a proporcionalitě právních předpisů Evropské unie – zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za roky 2020, 2021 a 2022[5],

– s ohledem na své usnesení ze dne 17. ledna 2024 o provádění ustanovení Smlouvy o vnitrostátních parlamentech[6],

– s ohledem na všechna předchozí sdělení Komise o potřebě zdokonalit tvorbu právních předpisů s cílem dosáhnout lepších výsledků ve prospěch občanů EU,

---

[1] Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 203, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
[2] Úř. věst. C 202, 7.6.2016, s. 206, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
[3] Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj.
[4] Úř. věst. C 81, 18.2.2022, s. 74.
[5] Úř. věst. C, C/2024/4228, 24.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4228/oj.
[6] Úř. věst. C, C/2024/5714, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5714/oj.

– s ohledem na zprávu Maria Draghiho ze dne 9. září 2024 nazvanou „Budoucnost evropské konkurenceschopnosti – Strategie konkurenceschopnosti pro Evropu“ (dále jen „Draghiho zpráva“),

– s ohledem na zprávu Enrica Letty z dubna 2024 nazvanou „Mnohem více než jen trh“ (dále jen „Lettova zpráva“),

– s ohledem na článek 55 jednacího řádu,

– s ohledem na zprávu Výboru pro právní záležitosti (A10-0000/2025),

A. vzhledem k tomu, že podle článku 5 SEU se vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěření pravomocí; vzhledem k tomu, že výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.

B. vzhledem k tomu, že zdokonalení tvorby právních předpisů je společnou odpovědností orgánů EU a členských států a vyžaduje závazek k transparentnosti, proporcionalitě a odpovědnosti;

C. vzhledem k tomu, že vnitrostátní parlamenty jsou přirozenými strážci zásady subsidiarity a hrají klíčovou roli při zajišťování dodržování zásad subsidiarity a proporcionality prostřednictvím meziparlamentního dialogu a mechanismu včasného varování pro kontrolu uplatňování zásady subsidiarity, který umožňuje vnitrostátním parlamentům a komorám předložit odůvodněné stanovisko, pokud se domnívají, že legislativní návrh nedodržuje zásadu subsidiarity;

D. vzhledem k tomu, že nadměrná regulační zátěž brzdí konkurenceschopnost, tempo inovací a růst podniků v EU, což má nepříznivý dopad zejména na malé a střední podniky;

E. vzhledem k tomu, že kladení dodatečných povinností nad rámec ustanovení evropského práva (tzv. gold-plating) podkopává nejen jednotné uplatňování právních předpisů EU, ale také důvěru občanů v EU a vede k nadměrné zátěži;

F. vzhledem k tomu, že zásada „jeden přijmout – dva zrušit“ by neměla být chápána jako kvantitativní cíl pro legislativní akty, ale spíše jako mechanismus založený na nákladech, jehož cílem je dosáhnout hmatatelného čistého snížení regulačních nákladů; vzhledem k tomu, že je třeba se i nadále soustředit na celkové administrativní náklady, náklady na dodržování předpisů a náklady na jejich provádění, přičemž je třeba zajistit, aby veškeré nové povinnosti byly vyváženy dvojím odstraněním nebo zjednodušením stávajících pravidel s rovnocennými náklady;

Subsidiarita a proporcionalita

1. připomíná, že podle zásad subsidiarity a proporcionality zakotvených v článku 5 SEU má EU povinnost vydávat právní předpisy pouze tam, kde je to nutné, a v míře, do jaké je to nutné; připomíná, že cílem této povinnosti je přiblížit zákonodárnou činnost co nejblíže občanům EU, včetně jednotlivců i podniků;

2. konstatuje, že v roce 2023 předložily vnitrostátní parlamenty 22 odůvodněných stanovisek, tedy o třetinu méně než v roce 2022, což odpovídá dlouhodobému

klesajícímu trendu počtu odůvodněných stanovisek; poznamenává, že také došlo k nárůstu účasti vnitrostátních parlamentů na širším politickém dialogu s Komisí, což představuje nárůst o více než 10 % oproti roku 2022;

3. konstatuje, že kromě mechanismu včasného varování pro kontrolu uplatňování zásady subsidiarity zřízeného Protokolem č. 2 Komise v roce 2006 zavedla politický dialog, jehož prostřednictvím bylo v roce 2023 předloženo 402 stanovisek; dále konstatuje, že vnitrostátní parlamenty se v těchto podáních zaměřily na pracovní program Komise na rok 2023;

4. konstatuje, že v roce 2024 uplynulo 15 let od vstupu v platnost a uplatňování Lisabonské smlouvy, která zavedla vyšší úroveň parlamentní kontroly a demokratické odpovědnosti v EU, zejména prostřednictvím zásad subsidiarity a proporcionality;

5. poznamenává, že rok 2024 byl rovněž přechodným rokem mezi dvěma funkčními obdobími Komise, během nichž se intenzita parlamentní kontroly na vnitrostátní úrovni obvykle snižuje; konstatuje, že tomu tak bylo i v roce 2024, kdy vnitrostátní parlamenty předložily 252 stanovisek, z nichž 14 bylo odůvodněných; konstatuje, že ačkoli se jedná o značný pokles ve srovnání s rokem 2023, není to pro přechodný rok nic neobvyklého a ve srovnání s předchozím přechodným rokem 2019 se jednalo o mírnější pokles;

6. konstatuje, že v roce 2024 byla k Soudnímu dvoru Evropské unie podána vůbec první žaloba komory vnitrostátního parlamentu, která požadovala zrušení legislativního aktu z důvodu překročení pravomocí EU a porušení zásady subsidiarity; dále připomíná, že v roce 2024 Soudní dvůr Evropské unie zrušil ustanovení nařízení doplněné během legislativních jednání z důvodu nedostatku informací pro posouzení a jednoznačné stanovení jeho přiměřenosti; s ohledem na výše uvedené znovu opakuje, že zásady subsidiarity a proporcionality jsou i nadále zásadní pro legitimitu EU, a vyzývá k užší spolupráci a posílenému strukturovanému dialogu s vnitrostátními parlamenty;

Zdokonalení tvorby právních předpisů

7. zdůrazňuje, že navzdory pokroku dosaženému v rámci programu zlepšování právní úpravy právní předpisy EU stále znamenají nadměrnou regulační zátěž;

8. domnívá se, že pro dosažení cílů programu zlepšování právní úpravy je třeba zlepšit kvalitu a využívání posouzení dopadů; upozorňuje zejména na problém, že posouzení dopadů se zaměřují pouze na předložené legislativní návrhy a často nejsou řádně vyhodnocena po jejich přijetí nebo provedení;

9. zdůrazňuje, že všechny významné legislativní a politické iniciativy by měly být doprovázeny analýzou nákladů a přínosů; považuje tyto analýzy za nezbytné pro tvorbu politiky založené na faktech a pro udržení důvěry občanů a podniků v právní předpisy EU; zastává názor, že v situacích, kdy není vypracováno posouzení dopadů, musí být analýza nákladů a přínosů vypracována později a musí být k návrhu přiložena;

10. uznává, že současné mechanismy, které mají kontrolovat legislativní zátěž, jako je zásada „jeden přijmout – jeden zrušit“, fungují jen obtížně, protože chybí řádné následné hodnocení skutečných nákladů na právní předpisy; dále se domnívá, že absence účinných mechanismů pro odstranění zastaralých nebo nadbytečných opatření představuje závažný nedostatek;

11. vyzývá Komisi, aby dále zvýšila úsilí o snížení regulačních povinností pro občany a podniky; považuje současnou zásadu „jeden přijmout – jeden zrušit“ v tomto ohledu za nedostatečnou; vyzývá proto k zavedení zásady „jeden přijmout – dva zrušit“, aby se regulační zátěž skutečně snížila, a nikoli pouze zachoval stávající stav; zastává názor, že zavedení zásady „jeden přijmout – dva zrušit“ by mělo zahrnovat jasnou metodiku a nezávislý monitorovací mechanismus, aby se dosáhlo čistého snížení regulačních nákladů; požaduje, aby byla v tomto ohledu posílena úloha Výboru pro kontrolu regulace;

12. zastává názor, že v případech, kdy Výbor pro kontrolu regulace vydá negativní stanovisko k posouzení dopadů, zejména pokud jsou zjištěny významné obavy z narušení konkurenceschopnosti, by měl být Parlament řádně a včas vyrozuměn, aby mohl posoudit, zda v návrhu pokračovat, nebo jej zamítnout;

13. konstatuje, že při sledování pokroku ve snižování zátěže hraje ústřední roli roční analýza zátěže prováděná Komisí; zdůrazňuje však, že je zapotřebí větší transparentnosti, pokud jde o výpočet a metodiku používanou k měření nákladů a kumulativních účinků, aby byla zajištěna odpovědnost a srovnatelnost mezi jednotlivými oblastmi politiky;

14. konstatuje, že povinnosti podávání zpráv často působí podnikům, zejména malým a středním podnikům, značné administrativní náklady; domnívá se, že tyto povinnosti by měly být uznány jako služba obecného zájmu; vyzývá proto Komisi, aby posoudila proveditelnost zavedení mechanismů, jejichž prostřednictvím by podniky mohly získat finanční náhradu za úkoly spojené s povinným podáváním zpráv; vyzývá Komisi, aby předložila zprávu, v níž určí druhy povinností podávání zpráv, pro které by mohly být tyto systémy náhrad vhodné;

Účelnost právních předpisů a zdokonalení tvorby právních předpisů pro konkurenceschopnost

15. připomíná, že Draghiho zpráva vyzdvihla zjednodušení pravidel jako jeden ze tří hlavních cílů pro obnovené Evropské partnerství[7]; dále připomíná, že podobně i Lettova zpráva zdůrazňuje, že regulace by měla usnadňovat, nikoli brzdit hospodářskou činnost a inovace v rámci jednotného trhu[8];

16. vítá zavedení nové kontroly dopadů na malé a střední podniky a konkurenceschopnost v roce 2023, která se stala povinnou přílohou posouzení dopadů; vítá příslib předsedkyně Komise Ursuly von der Leyenové, že tato nová kontrola dopadů na malé a střední podniky a konkurenceschopnost pomůže vyhnout se regulační zátěži a zároveň zachovat vysoké standardy; konstatuje, že po slovech musí nyní následovat činy;

17. znovu připomíná význam zásady „zelenou malým a středním podnikům“ jako základního kamene zdokonalení tvorby právních předpisů, která zajišťuje, že jsou v každé fázi politického cyklu, od návrhu až po provádění a hodnocení, systematicky zohledňovány potřeby a kapacity malých a středních podniků;

[7] Draghi M., „Budoucnost evropské konkurenceschopnosti – Strategie konkurenceschopnosti pro Evropu“, Evropská komise, 9. září 2024, část A, s. 67–68.
[8] Letta Enrico, „Mnohem více než jen trh“, Evropská rada, duben 2024, s. 130.

18. vítá závazek Komise snížit povinnosti podávání zpráv o 25 %, zdůrazňuje však, že tento cíl musí být ambicióznější; vítá proto vytyčení 35% snížení administrativních nákladů a podávání zpráv pro malé a střední podniky; navíc připomíná, že povinnosti podávání zpráv představují pouze malý zlomek celkové regulační zátěže, která zahrnuje také administrativní náklady, náklady na provádění a náklady na dodržování předpisů; poznamenává, že cíl Komise stanovený na 25 % by proto měl být vnímán v rámci širšího cíle snižování celkových nákladů a složitosti; vyzývá proto k ambicióznějšímu přístupu, jehož cílem bude 30% snížení všech regulačních nákladů a 35% snížení regulačních nákladů pro malé a střední podniky a scaleupy;

19. zdůrazňuje, že digitální nástroje a řešení založená na umělé inteligenci mají velký potenciál zjednodušit dodržování předpisů a snížit regulační náklady; domnívá se, že je třeba dále prozkoumat obrovský potenciál digitálních nástrojů, které by v tomto ohledu mohly přinést lepší a rychlejší řešení;

20. varuje před přetrvávajícím problémem gold-platingu ze strany členských států při provádění směrnic ve vnitrostátním právu; naléhavě vyzývá členské státy, aby se zdržely praktik gold-platingu, a vyzývá Komisi, aby případy takových praktik identifikovala a zveřejnila je ve svých výročních zprávách o provádění;

°

° °

21. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě a Komisi.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Tato zpráva se zabývá zdokonalením tvorby právních předpisů v EU v letech 2023 a 2024 a vyzdvihuje sdílenou odpovědnost mezi orgány a členskými státy. Parlament vyzývá ke snížení regulačních nákladů o 30 %, u malých a středních podniků o 35 %. Zasazuje se o důkladnější hodnocení a posouzení dopadů a omezení gold-platingu. Naléhavě vyzývá, aby se zásada „jeden přijmout – jeden zrušit“ změnila na zásadu „jeden přijmout – dva zrušit“ a aby se posílila subsidiarita a úloha Výboru pro kontrolu regulace, pokud jde o nezávislost a transparentnost.

PŘÍLOHA: ZVEŘEJŇOVÁNÍ PODNĚTŮ

Zpravodaj v souladu s článkem 8 přílohy I jednacího řádu prohlašuje, že do své zprávy zahrnul informace o záležitostech týkajících se předmětu spisu, které obdržel při přípravě návrhu zprávy od následujících zástupců zájmových skupin spadajících do oblasti působnosti interinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti[1] nebo od následujících představitelů veřejných orgánů třetích zemí, včetně jejich diplomatických misí a velvyslanectví:

Subjekt či osoba
NNR
Business Europe
Confederation of Swedish Enterprises

Výše uvedený seznam je sestaven na výhradní odpovědnost zpravodaje.

Pokud jsou na seznamu uvedena jména, funkce, případně jména i funkce fyzických osob, zpravodaj prohlašuje, že příslušné fyzické osoby byly seznámeny s prohlášením Evropského parlamentu o ochraně osobních údajů č. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), které stanoví podmínky platné pro zpracování jejich osobních údajů a práva související s tímto zpracováním.

[1] Interinstitucionální dohoda z května 2021 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o povinném rejstříku transparentnosti (Úř. věst. L 207, 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).