

## PRINCIP SUBSIDIARITY V PRÁVU EU

HARALD CHRISTIAN SCHEU

### 1. ÚVOD

S principem subsidiarity bývají v politické praxi spojována velká očekávání. Pravidelně se proto princip subsidiarity stává oblíbeným tématem velkolepých mezinárodních konferencí a slavnostních projevů politiků. S častým výskytem pojmu subsidiarity v politických debatách však poměrně výrazně kontrastuje skutečný dopad tohoto principu na právní praxi EU. Soudní dvůr EU dodnes nezrušil jediný předpis EU kvůli porušení principu subsidiarity.

Lisabonská smlouva přinesla reformu zásady subsidiarity v právu EU. Nová úprava sice nemění zařazení tohoto principu do kontextu vymezení pravomocí EU a způsobů jejich výkonů, výrazně však doplňuje a zefektivňuje praktickou kontrolu a prosazování zásady subsidiarity v procesu tvorby práva EU.

### 2. PŮVOD ZÁSADY SUBSIDIARITY A JEJÍ ZAČLENĚNÍ DO PRÁVA EU

Přes různorodé stopy či náznaky principu subsidiarity, které najdeme již ve starověkém a středověkém myšlení, lze s jistotou tvrdit, že výslovné a přesné vymezení principu přinesla teprve moderní sociální nauka katolické církve. Výchozím bodem koncepce subsidiarity se stala encyklika papeže Pia XI. *Quadragesimo anno*, která byla publikována v roce 1931.<sup>1</sup> Podle tohoto dokumentu se nemá z rukou jednotlivců brát to, „co mohou (...) provést z vlastní iniciativy a vlastním přičiněním“. Dále se nemá na větší a vyšší společenství převádět to, co může být vykonáváno a dobře prováděno menšími a nižšími společenstvími. Tento důraz na autonomní rozhodování a svobodu jednotlivců a nižších správních celků na úkor centrálního řízení byl zřejmě odpovědí církve na konfrontaci s totalitními ideologiemi potlačujícími lidská práva včetně náboženské svobody.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Výraz „*Quadragesimo anno*“ naznačuje, že tato encyklika byla přijata 40 let po první sociální encykliky Lva XIII „*Rerum novarum*“.

<sup>2</sup> K této problematice viz podrobněji H. C. Scheu, „Pojem a geneze principu subsidiarity“, in Jiří Georgiev, ed., *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha, CEVRO Institut o.p.s. 2007, s. 15–24.

Princip subsidiarity byl s koncepcí evropské integrace spojován již v roce 1961, když napsal Oswald von Nell-Breuning, jeden z nejvýznamnějších myslitelů katolické sociální nauky, že princip subsidiarity v zásadě nebrání přenosu suverénních pravomocí národního státu na tehdejší Evropská společenství a že naopak takový přenos je v některých případech dokonce nutný. Současně ovšem varoval, že velké entity mají tendenci k centralismu.<sup>3</sup>

Obdobnou myšlenku zahrnul v roce 1963 papež Jan XXIII. do své encykliky *Pacem in terris*, když pravil, že „jako se musí v jednotlivých státech vztahy mezi státní mocí a občany, rodinami, mezičlanky a státem řídit a navzájem sladovat principem subsidiarity, tak se mají tímto principem řídit i vztahy mezi celosvětovou politickou autoritou a politickými autoritami jednotlivých národů“. Dodal, že řešení složitých a naléhavých otázek přesahujících možnosti národních států přísluší světové autoritě.

Přestože v těchto dokumentech je princip subsidiarity představen v kontextu mezinárodní a evropské integrace, trvalo poměrně dlouho, než došlo k jeho formálnímu zakotvení v právu EU. Až poté, co se některé členské státy (a zejména také německé federální země) začaly bouřit proti údajně plíživému rozšíření pravomocí EU na úkor členských států, byl princip subsidiarity začleněn do Maastrichtské smlouvy. Princip subsidiarity připomněla preambule nové Smlouvy o Evropské unii. Konkrétnější definice principu byla zformulována v tehdejší čl. 3b Smlouvy o založení Evropského společenství, podle kterého vyvíjí Společenství (nyní EU) v oblastech, které nespádají do jeho (nyní její) výlučné pravomoci, svoji činnost „pouze tehdy a do té míry, pokud sledovaných cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu jejich rozsahu či účinků, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství“.<sup>4</sup>

Až v roce 1997 byl způsob kontroly zásady subsidiarity upřesněn v Protokolu (č. 30) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který byl připojen k Amsterodamské smlouvě. Oproti původnímu charakteru principu subsidiarity jako defenzivní zbraně v rukou členských států zdůraznil čl. 3 Protokolu z roku 1997, že „zásada subsidiarity nezpochybňuje pravomocí svěřené Smlouvou Evropskému společenství, jak jsou vykládány Soudním dvorem“. Podle citovaného ustanovení zásada subsidiarity jako dynamická koncepce naznačuje směr při výkonu sdílených pravomocí, což ovšem implikuje, že určování směru není totéž co určování správného vymezování pravomocí. Citované ustanovení dále připouští, že na základě principu subsidiarity nemusí být činnost EU nutně omezena, ale může být v případě nutnosti také rozšířena.

Protokol z roku 1997 následně upravuje povinnost EK, která musí své legislativní návrhy odůvodnit tak, aby bylo prokázáno, že navržený akt je v souladu s principem subsidiarity. Podle čl. 11 Protokolu z roku 1997 mají k principu subsidiarity přihlídnout také Rada a Evropský parlament, když přijímají právní předpisy EU.

<sup>3</sup> Srov. O. von Nell-Breuning, „Hilfreicher Beistand. Das Subsidiaritätsprinzip“, in *Christlich-soziale Werkbriefe*, 1961, s. 1737–1777.

<sup>4</sup> Pro výklad čl. 3b SES (ve znění Maastrichtské smlouvy) viz H. C. Scheu, „Pojem a geneze principu subsidiarity“, s. 19–20.

### 3. VÝZNAM SUBSIDIARITY V JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EU

Dosavadní praxe principu subsidiarity jednoznačně potvrdila skepsi těch odborníků, podle kterých princip kvůli své neurčitosti nemůže být Soudním dvorem efektivně aplikován, a výrazně zaostala za velkým očekáváním některých politiků. Soudní dvůr nevyužil možnost stát se svým způsobem kompetenčním soudem, jak doufal např. předseda rakouského ústavního soudu Karel Korinek.<sup>5</sup> Jak bylo zdůrazněno již v úvodní kapitole této studie, Soudní dvůr na základě principu subsidiarity nezrušil jediný právní akt EU. Přitom měl opakovaně příležitost, aby se k rozsahu a aplikaci principu vyslovil.

První příležitosti ovšem využil Tribunál (tehdy Soud prvního stupně) k tomu, aby vyvrátil domněnky o tom, že princip subsidiarity byl součástí komunitárního práva již v době před přijetím Maastrichtské smlouvy. Ve věci žaloby soukromých nizozemských společností, které působily v oblasti stavebnictví, proti rozhodnutí Evropské komise<sup>6</sup> žalující strana namítla mimo jiné, že o případném porušení zákazu kartelových dohod ve smyslu komunitárního práva měly místo Evropské komise rozhodnout nizozemské orgány, a to z důvodu, že národní orgány měly ve smyslu principu subsidiarity více zkušeností s trhem stavebních prací v Nizozemí. Žalující strana se přitom výslovně dovolala staršího stanoviska Evropské komise, podle které princip subsidiarity existoval i v době před Maastrichtskou smlouvou. Ve své odpovědi Evropská komise zdůraznila, že legalita aktů přijatých před rokem 1993 nemůže být přezkoumána ve světle tehdejšího čl. 3b SES. Tribunál se přiklonil na stranu Evropské komise a konstatoval, že před vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost nepředstavovala zásada subsidiarity obecnou zásadu komunitárního práva a nemohla být kritériem legality komunitárních aktů.

V případě C-84/94 žalovaly Velká Británie a Irsko Radu na neplatnost směrnice 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby. Podle Velké Británie legislativní orgán, tzn. Rada, nezkoumala dostatečně, zda otázka pracovní doby obsahuje nadnárodní aspekty a nemůže být vhodným způsobem upravena na národní úrovni. Soudní dvůr však nezpochybnil stanovisko Rady, podle které stanovený cíl (bezpečnost a zdraví zaměstnanců) vyžaduje přijetí minimálních norem na komunitární úrovni.

V dalším případě, ve kterém Nizozemí podalo žalobu proti Evropskému parlamentu a Radě,<sup>7</sup> šlo mimo jiné o otázku, zda napadnutý akt, tj. směrnice 98/44/ES ze dne 6. července 1998 o právní ochraně biotechnologických vynálezů, byl přijat v rozporu se zásadou subsidiarity. Nizozemí namítlo, že směrnice neobsahovala dostatečné odůvodnění a proto nebylo prokázáno, že princip byl vůbec vzat v úvahu. Soudní dvůr zde opět vycházel ze sledovaného cíle (tentokrát se jednalo o řádné fungování vnitřního trhu) a konstatoval, že zabránění rozdílu mezi právními předpisy a praxí různých

<sup>5</sup> K. Korinek, „Subsidiarität und Ausmaß sowie Intensität der Ausübung von Gemeinschaftskompetenzen. Der Dialog des EuGH mit nationalen Höchstgerichten“, <http://www.eu2006.at/de/News/Speeches/Interviews/1904Korinek.html>.

<sup>6</sup> T-29/92, Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid and others v. Commission of the European Communities.

<sup>7</sup> C-377/98.

členských států v oblasti ochrany biotechnologických vynálezů nemohlo být dosaženo na úrovni samotných členských států a že je jasné, že dotčený cíl mohl být lépe dosažen na komunitární úrovni. Dále Soudní dvůr dovodil, že odůvodnění právního aktu nemusí obsahovat výslovný odkaz na princip subsidiarity, pokud je takové odůvodnění obsaženo implicitně.

V případě C-491/01 předložil předběžnou otázku britský správní soud. Ve výchozím sporu výrobci tabákových výrobků před britským soudem napadli záměr transponovat směrnici 2001/37/ES Evropského parlamentu a Rady 2001/37/ES ze dne 5. června 2001 o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků, a to z důvodu, že považovali dotyčnou směrnici za neplatnou. Jedním ze sedmi uvedených důvodů neplatnosti směrnice mělo být porušení zásady subsidiarity. Podle žalobců přijetí směrnice nebylo nezbytné, protože nebylo prokázáno, že by členské státy nemohly přijmout opatření s cílem ochrany veřejného zdraví.

Soudní dvůr zde odkázal také na čl. 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality z roku 1997, podle kterého zásada subsidiarity nezpochybňuje svěřené pravomoci. Dále Soudní dvůr zjistil, že směrnice měla odstranit rozdíly v předpisech členských států při současném zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví a že tento cíl nemohl být uspokojivě dosažen na úrovni jednotlivých členských států a předpokládal proto komunitární akt.

V uvedených případech tedy Soudní dvůr nezpochybnil platnost napadnutých právních aktů EU. Typické je velmi stručné až lapidární pojednání o principu subsidiarity. Podrobnější přezkum používal Soudní dvůr v novějším rozsudku z roku 2005,<sup>8</sup> ve kterém znovu britský správní soud předložil předběžnou otázku ohledně platnosti části směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES ze dne 10. června 2002 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se doplňků stravy. Ve výchozím řízení totiž výrobci zdravých potravin jako žalobci zpochybnili mimo jiné soulad uvedené směrnice se zásadou subsidiarity.

Soudní dvůr znovu nastolil otázku, zda sledovaného cíle (tj. odstranění rozporů mezi vnitrostátními právními předpisy při zajištění vysoké úrovně lidského zdraví) mohlo být lépe dosaženo na komunitární úrovni. Soud dovodil, že „ponechat členské státy upravit obchod s doplňky stravy, které nejsou v souladu se směrnicí 2002/46, by znamenalo, že by nadále pokračoval nestejnorodý vývoj právních předpisů členských států, a tedy by přetrvávaly překážky obchodu mezi členskými státy a narušení soutěže ohledně těchto výrobků“. Proto podle Soudního dvora nemohlo být dotyčného cíle dosaženo dostatečným způsobem na národní úrovni.

Shrnutí dosavadního přístupu Soudního dvora k principu subsidiarity lze najít v rozsudku ze dne 8. června 2010. V případě C-58/08 byl nastolen problém platnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 717/2007 ze dne 27. června 2007 o roamingu ve veřejných mobilních telefonních sítích ve Společenství, který vznikl v původním sporu mezi provozovateli veřejných mobilních telefonních sítí (Vodafone, Telefónica O<sub>2</sub>, T-Mobile a Orange) a britským ministerstvem obchodu.

<sup>8</sup> Spojené věci C-154/04 a C-155/04.

V tomto případě Soudní dvůr připomenul, že Evropský parlament a Rada zavedli zmíněné nařízení ve snaze zajistit ochranu hospodářské soutěže mezi mobilními operátory. Společný přístup má těmto mobilním operátorům umožnit působení v rámci jediného soudržného předpisového rámce. Dále Soudní dvůr tentokrát podrobněji vysvětlil: „(...) vzájemná závislost mezi maloobchodními a velkoobchodními cenami účtovanými za roamingové služby je značná, takže jakékoli opatření směřující pouze ke snížení maloobchodních cen, aniž je dotčena úroveň velkoobchodních cen za poskytování roamingových služeb na území Společenství, by mohlo narušit řádné fungování trhu pro roaming na území Společenství. Legislativce Společenství tak dospěl k závěru, že jeho činnost vyžaduje společný přístup jak na úrovni velkoobchodních, tak na úrovni maloobchodních cen k tomu, aby přispěl k řádnému fungování vnitřního trhu s takovými službami.“ Na závěr Soudní dvůr dovedl, že sledovaného cíle mohlo být lépe dosaženo na komunitární úrovni.

#### 4. AKTUÁLNÍ ÚPRAVA PRINCIPU SUBSIDIARITY PODLE LISABONSKÉ SMLOUVY

V souvislosti s přípravou Lisabonské smlouvy (a také předchozí Smlouvy o Ústavě pro Evropu) byla otázkám legitimity EU a přesnějšího vymezení pravomocí EU ve vztahu k členským státům věnována značná pozornost. Jedním z hlavních bodů se stalo posílení role národních parlamentů v rámci kontroly principu subsidiarity. Nové mechanismy nepřímo potvrzují také soudní vymahatelnost principu subsidiarity, o které v právní teorii a také ve výše analyzované praxi Soudního dvora EU panovaly určité pochybnosti.

##### 4.1 NOVÉ ZNĚNÍ USTANOVENÍ O ZÁSADĚ SUBSIDIARITY VE SMLOUVĚ O EVROPSKÉ UNII

Vzhledem k tomu, že aplikace principu subsidiarity je omezená na oblast sdílených pravomocí a nevztahuje se proto na výkon tzv. výlučných pravomocí EU, spočívá určitý přínos Lisabonské smlouvy ve vyjmenování a upřesnění výlučných a sdílených pravomocí.<sup>9</sup>

Podstatného rozšíření se dočkala formulace principu subsidiarity v základních smlouvách. Zatímco výše citovaný čl. 3b SES (ve znění Maastrichtské smlouvy), resp. čl. 5 SES (ve znění Amsterdamské smlouvy) obsahoval stručnější vymezení principu na základě dvou kritérií. Podle negativního kritéria členský stát určitého cíle nedosahuje uspokojivě a podle pozitivního kritéria EU dosahuje stejného cíle lépe.

Lisabonská smlouva posunula příslušnou úpravu principu subsidiarity (spolu s úpravou principu svěřených pravomocí a principu proporcionality) ze SES do SEU. Nový čl. 5 odst. 3 SEU zní:

„Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být

<sup>9</sup> Viz čl. 3 a 4 SFEU. Je třeba dodat, že poprvé jsou explicitně vyjmenovány také podpůrné, koordinační a doplňkové pravomoci (v čl. 6 SFEU).

dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.<sup>4</sup>

Lze vyzdvihnout, že nové znění na rozdíl od Maastrichtské a Amsterodamské úpravy klade důraz na regionální a místní úroveň správy a tím respektuje legitimitu, kterou evropský integrační proces odvozuje z jiných než centrálních mechanismů v členských státech. Zajímavá je relativizace obsažená v novém znění. Čl. 5 odst. 3 SEU sice opakuje negativní a pozitivní kritérium, avšak u pozitivního kritéria doplňuje slovo „spíše“. Jednou z podmínek výkonu sdílené pravomoci ze strany EU je tedy, aby sledovaného cíle mohlo být lépe dosaženo *spíše* na úrovni EU. Citované ustanovení dále explicitně odkazuje na nový Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality, kterému se věnujeme v následující podkapitole.

#### 4.2 NOVÁ ÚLOHA VNITROSTÁTNÍCH PARLAMENTŮ

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality poprvé zmiňuje důležitou úlohu vnitrostátních parlamentů v rámci kontroly dodržování principu subsidiarity. Novou úpravu pravomocí vnitrostátních parlamentů a příslušné doplnění kontrolních mechanismů lze považovat za nejvýznamnější přínos Lisabonské smlouvy v otázce principu subsidiarity.

Je nutné připomenout, že dosavadní Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který byl přijat v roce 1997 jako součást Amsterodamské smlouvy, vůbec nezmiňoval vnitrostátní parlament a uchopil kontrolu principu subsidiarity jako záležitost Evropské komise, Rady a Evropského parlamentu (popř. okrajově také Evropské rady). Naopak nový Protokol zmiňuje vnitrostátní parlamenty hned osmnáctkrát. K tomu je třeba připočítat zcela nové znění Protokolu (č. 1) o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Zatímco velmi stručné původní znění tohoto protokolu, který byl v roce 1997 připojen k Amsterodamské smlouvě, obsahovalo jen několik bodů o předávání některých relevantních informací (tzn. sdělení a legislativních návrhů Evropské komise) vnitrostátním parlamentům a o poradní úloze Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti,<sup>10</sup> nová verze tohoto Protokolu podrobněji upravuje informační povinnosti jednotlivých orgánů EU ve vztahu k vnitrostátním parlamentům.<sup>11</sup>

Nově odkazuje čl. 3 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unie na Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality s tím, že vnitrostátní parlamenty mohou předsedům Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise zaslat odůvodněné stanovisko k tomu, zda je návrh legislativního aktu v souladu se zásadou

<sup>10</sup> O roli Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti (COSAC) při vypracování aktuální koncepce kontroly subsidiarity viz podrobněji J. Georgiev, „Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in den Gründungsverträgen: Überlegungen de lege ferenda“, in J. Georgiev, ed., *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha, CEVRO Institut o.p.s. 2007, s. 141–149. Viz také F. Čákr, „Lisabonská smlouva a národní parlamenty“, *Jurisprudence*, 2010, č. 4, s. 3–13.

<sup>11</sup> Porovnání amsterodamské a lisabonské úprava naznačuje oslabení úlohy Konference parlamentních výborů pro evropské záležitosti (COSAC). Srov. J.-V. Louis, „The Lisbon Treaty: National Parliaments and the Principle of Subsidiarity“, *European Constitutional Law Review*, 2008, č. 4, s. 429–452, 445–447.

subsidiarity. Oproti původní úpravě se prodlužuje také lhůta mezi postoupením legislativního návrhu vnitrostátním parlamentům a zařazením na předběžný pořad jednání Rady ze šesti na osm týdnů.<sup>12</sup>

Z pohledu kontroly principu subsidiarity je ovšem klíčová úprava obsažena v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Pro lepší srozumitelnost a možná ze sympatií k některým týmovým sportům označovali odborníci novou úlohu vnitrostátních parlamentů výrazy „žlutá karta“ a „oranžová karta“.<sup>13</sup> Pokud ve zmíněné lhůtě osmi týdnů jedna třetina vnitrostátních parlamentů<sup>14</sup> předloží odůvodněné stanovisko uvádějící rozpor plánovaného legislativního aktu se zásadou subsidiarity, musí návrhvatel podle mechanismu žluté karty svůj legislativní návrh přezkoumat.<sup>15</sup> Metaforicky vyjádřeno však zůstane ve hře, protože po takovém přezkoumání může ve smyslu čl. 7 odst. 2 Protokolu č. 2 rozhodnout, že návrh buď zachová, změní nebo stáhne.

Mechanismus oranžové karty předpokládá, že pokud v rámci řádného legislativního procesu jsou předložena odůvodněná stanoviska o rozporu mezi návrhem a principem subsidiarity ze strany prostě většiny vnitrostátních parlamentů, musí Evropská komise svůj návrh přezkoumat a může ho zachovat pouze poté, co po zvážení argumentů Evropské komise a vnitrostátních parlamentů o tom rozhodly Evropský parlament a Rada.<sup>16</sup>

#### 4.3 ŽALOBA VE VĚCI PORUŠENÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY

Neméně významný je kontrolní mechanismus upravený v čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Podle tohoto ustanovení mohou vnitrostátní parlamenty, v případě, že shledají rozpor mezi právním aktem EU a zásadou subsidiarity, podat žaloby na neplatnost právního aktu ve smyslu čl. 263 SFEU. Takové žaloby mají být předány členským státem jménem vnitrostátního parlamentu či parlamentní komory. Proto musí otázka, za jakých podmínek má vláda Soudnímu dvoru EU předložit žalobu parlamentní komory, být podrobněji upravena na vnitrostátní úrovni.

Nová úprava ovšem mění nejen roli vnitrostátních parlamentů v rámci institucionální a mocenské rovnováhy EU, ale jedná se také o zásah do rozložení sil v rámci samotných parlamentů. Žaloby kvůli porušení principu subsidiarity mohly již dosud podat (a také podaly) některé vlády členských států. Vzhledem k tomu, že se pozice vlády v takových věcech zpravidla do značné míry překrývá s pozicí parlamentní většiny, možnost žaloby podané za vnitrostátní parlament by nebyla příliš velkým přínosem, kdyby současně

<sup>12</sup> Čl. 4 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.

<sup>13</sup> Autorovi tohoto příspěvku není známá hra, při které se používá oranžová karta. Pravda sice je, že o zavedení oranžových karet (jako období dočasného vyloučení hráče v ledním hokeji a dalších sportech) nedávno uvažovala UEFA. Podobný mechanismus však dosud nebyl zaveden. Tyto úvahy se týkají ovšem pouze smysluplnosti některých metafor v politickém a právním diskurzu, a nikoli významu samotné úpravy obsažené v Lisabonské smlouvě.

<sup>14</sup> Pro účely Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality má každý vnitrostátní parlament dvě hlasy rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému. Ve dvoukomorovém systému má každá parlamentní komora jeden hlas (čl. 7 odst. 1).

<sup>15</sup> Pro aktivaci žluté karty v záležitostech týkajících se prostoru svobody, bezpečnosti a práva postačuje čtvrtina vnitrostátních parlamentů.

<sup>16</sup> V této fázi může 55 % členů Rady nebo většina odevzdaných hlasů v Evropském parlamentu legislativní návrh kvůli rozporu se zásadou subsidiarity zastavit. Viz podrobněji čl. 7 odst. 3 Protokolu č. 2.

byla posílena také role parlamentní menšiny, která na „evropskou“ politiku vlády má mnohem menší vliv.

Ani podle nové úpravy není pravděpodobné, že by parlamentní většina napadla před Soudním dvorem EU právní akt, pro který v Radě hlasovala vlastní vláda. V případě, že byla vláda v Radě přehlasována, může proti přijatému aktu sama podat žalobu na neplatnost (mimo jiné z důvodu porušení zásady subsidiarity). Pokud je však na vnitrostátní úrovni právo na podání žaloby ve věci porušení zásady subsidiarity upraveno jako právo parlamentní menšiny, znamená to zásah do vnitropolitických mocenských poměrů.

V této souvislosti lze uvést řešení přijaté ve Spolkové republice Německo. V návaznosti na Lisabonskou smlouvu byla upravena ústava (Grundgesetz). Nový čl. 23 odst. 1a potvrzuje, že obě parlamentní komory (Bundestag a Bundesrat) mají právo podat žalobu ve věci porušení zásady subsidiarity. Pro podání takové žaloby ze strany Spolkového sněmu postačuje čtvrtina poslanců, což výrazně posiluje pozici opozice v rámci „evropské“ politiky. Podrobněji stanovuje § 12 odst. 1 zákona o integrační odpovědnosti z roku 2009 (Integrationsverantwortungsgesetz), že čtvrtina poslanců, která s podáním žaloby ve věci porušení zásady subsidiarity nesouhlasí, může své stanovisko k žalobě připojit.<sup>17</sup> Na druhé straně je ale sporné, zda tato úprava je v souladu s charakterem práva EU. Jak poznamenali Uerpmann-Witzack a Edenharter, neponechává právo EU žádný prostor pro koncepci, podle které se má kolegiální orgán ve svém vztahu k jiným orgánům řídit vůlí menšiny. Podle nich musí případná prováděcí úprava na vnitrostátní úrovni být v souladu s principy práva EU. Lze také namítnout, že úprava práva na podání žaloby jako práva menšiny porušuje zájmy národních parlamentů v procesu evropské integrace.<sup>18</sup>

Ve věcech týkajících se neplatnosti právního aktu EU kvůli porušení zásady subsidiarity byla aktivní legitimace rozšířena na Výbor regionů, a to v případě těch aktů, pro jejichž přijetí právo EU stanoví, že Výbor regionů má být konzultován. Výbor regionů v roce 2009 reagoval tím, že novelizoval svůj jednací řád. Předseda Výboru regionů nebo odborná komise může Výboru navrhnout žalobu. Plénium Výboru o takovém návrhu rozhoduje většinou odevzdaných hlasů. Určitý technický problém může spočívat v tom, že podle čl. 263 odst. 6 SFEU musí žaloby na neplatnosti podány ve lhůtě dvou měsíců, a to buď od vyhlášení aktu, nebo ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se navrhovatel o něm dozvěděl. Plenární shromáždění Výboru regionů však zasedá zpravidla jen pětkrát ročně. Proto může výjimečně o podání žaloby rozhodnout také většina odevzdaných hlasů v předsednictvu Výboru regionů. Na následujícím plenárním zasedání může Výbor regionů rozhodnout o stažení žaloby.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> O genezi úpravy a o obavách, že by parlamentní menšina mohla svého práva zneužít pro vnitropolitické účely, viz podrobněji příspěvek Christine Melleinové pro kongres Mezinárodní federace evropského práva (FIDE) v roce 2010 (Deutscher Landesbericht Thema 1: Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union). Zpráva je dostupná na stránkách [http://www.fide2010.eu/multisites/fide2010/templates/yooy\\_beyond/pdf/Germany-1.pdf](http://www.fide2010.eu/multisites/fide2010/templates/yooy_beyond/pdf/Germany-1.pdf).

<sup>18</sup> Viz podrobněji R. Uerpmann-Witzack, A. Edenharter, „Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitenrecht“, *EuR*, 2009, č. 3, s. 313–329.

<sup>19</sup> Viz zejména čl. 53 a 36 jednacího řádu Výboru ministrů.

#### 4.4 POVINNOSTI NAVRHOVATELŮ LEGISLATIVNÍCH AKTŮ

Obdobně jako předchozí Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality z roku 1997 upravuje také nový Protokol otázku odůvodnění legislativních návrhů ze strany navrhovatelů. Byť se částečně změnilo znění dotčených ustanovení, nelze v této souvislosti hovořit o výrazném upřesnění.

Pojem „návrh legislativního aktu“ ve smyslu nového Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality zahrnuje návrhy Evropské komise, podněty ze strany skupiny členských států a Evropského parlamentu, žádosti Soudního dvora EU, doporučení Evropské centrální banky a žádosti Evropské investiční banky (za účelem přijetí legislativního aktu).<sup>20</sup> Jednotlivé návrhy mají být navrhovatelem postoupeny vnitrostátním parlamentům členských států, pokud jde o návrhy Evropské komise a Evropského parlamentu. Podněty skupiny členských států a iniciativy Soudního dvora EU, Evropské centrální banky a Evropské investiční banky jsou vnitrostátním parlamentům postoupeny skrze Radu.<sup>21</sup>

Podle čl. 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality má být každý návrh legislativního aktu odůvodněn s ohledem na zásadu subsidiarity.<sup>22</sup> Čl. 5 Protokolu konkrétně stanoví, že by každý návrh legislativního aktu měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadou subsidiarity. K těmto základním informacím patří zhodnocení finančního dopadu návrhu a – pro případy návrhů směrnic – také zhodnocení důsledků pro předpisy, jež mají být členskými státy přijaty (popř. na regionální úrovni). Dále má jít o kvalitativní (a podle možností také kvantitativní) argumenty ve prospěch splnění pozitivního kritéria, tzn. že EU může konkrétního cíle dosáhnout lépe než členské státy.

Dne 15. ledna 2009 přijala Evropská komise nové pokyny k posouzení dopadů (tzv. impact assessment guidelines),<sup>23</sup> podle kterých mají pracovníci Komise posoudit připravované návrhy. Ve vztahu k principu subsidiarity mají pracovníci Komise přezkoumat pět otázek:

1. Obsahuje dotyčná záležitost nadnárodní prvky, které nemohou být uspokojivě řešeny na národní úrovni? Pokyny jako příklad uvádějí problém snižování vypouštění emisí skleníkových plynů do atmosféry.
2. Byla by samotná opatření členských států a nedostatek opatření EU v rozporu s požadavky základních smluv? Pokyny zde uvádějí jako příklad diskriminaci určité skupiny investorů.
3. Poškodila by samotná opatření členských států a nedostatek opatření EU zájmy členských států podstatným způsobem? Příklad: omezení volného pohybu zboží.
4. Byla by opatření EU jasně výhodnější než opatření členských států při posuzování rozsahu opatření?
5. Byla by opatření EU jasně výhodnější než opatření členských států při posuzování efektivit opatření?

<sup>20</sup> Čl. 3 Protokolu č. 2.

<sup>21</sup> Čl. 4 Protokolu č. 2.

<sup>22</sup> Legislativní návrhy musí obsahovat také odůvodnění týkající se zásady proporcionality. Tato otázka však není předmětem tohoto příspěvku.

<sup>23</sup> SEK(2009) 92.

Pokyny přitom zdůrazňují, že odpovědi na jednotlivé otázky závisí na tom, z pohledu které konkrétní politiky EU se posuzovatel na ně dívá. Dále připomínají, že v některých případech může být mezinárodní opatření vhodnější než evropské a národní.

Klíčová a podle mého názoru správná je další úvaha obsažená v Pokynech z roku 2009. Posuzování subsidiarity je otázkou času, protože určité okolnosti a podmínky se mohou v průběhu času měnit. Je proto nutné, aby test subsidiarity byl po určité době opakován. Na druhé straně, nový přezkum politiky EU může ve světle zásady subsidiarity vyžadovat přijetí legislativy EU tam, kde dosud postačilo jednání členských států.

## 5. HODNOCENÍ A VÝHLED

Analýza nové úpravy principu subsidiarity zavedené Lisabonskou smlouvou ukazuje některé výrazné změny oproti úpravě platné před 1. prosincem 2009. Vzhledem ke zdrženlivosti, kterou Soudní dvůr EU při přezkoumání aktů EU ve světle principu subsidiarity dosud prokázal, otevírá důraz na nový druh žaloby z podnětu vnitrostátních parlamentů a Výboru regionů zajímavé perspektivy. Již teoretická možnost takové žaloby může navrhovatele legislativních aktů, tzn. v naprosté většině případů Evropskou komisi, nabádat k větší obezřetnosti. Větší počet žalob ve věci porušení zásady subsidiarity navíc nepochybně navýší tlak na Soudní dvůr.

V kombinaci se systémem včasného varování (tzn. kontroly *ex ante*) obsahuje Lisabonská úprava nesporně zajímavý potenciál. Bývalý předseda německého ústavního soudu Hans-Jürgen Papier označil posílení principu subsidiarity za nejcennější reformu obsaženou v Lisabonské smlouvě. Podle něho dosavadní „bezzubé“ kritérium subsidiarity bylo konečně vybaveno přísným kontrolním mechanismem.<sup>24</sup> Papier však současně neopomenul zdůraznit některé slabosti nového mechanismu, když upozorňuje na velmi krátkou lhůtu na vypracování stanovisek národních parlamentů (osm týdnů). Použití mechanismu včasného varování dále vyžaduje značnou míru koordinace jednotlivých stanovisek národních parlamentů, kterou lze jen stěží zvládat během osmi týdnů.<sup>25</sup>

Zejména však brání krátká lhůta nižším správním celkům, aby se mohly k legislativním návrhům EU včas vyjadřovat. Tato skutečnost naznačuje, že princip subsidiarity je na úrovni EU chápán ve velmi zkrácené či dokonce zkreslené podobě. Zatímco výchozím bodem původní koncepce principu subsidiarity v podání katolické sociální nauky byla autonomie jednotlivce a dalších menších komunit a celků, staví koncepcie EU na bipolárním rozdělení sil mezi členskými státy na jedné straně a nadnárodní organizací na straně druhé. Tímto postupem je tedy princip subsidiarity postaven na hlavu. Navíc zcela chybí hluboce promyšlená struktura zahrnující všechny sociální aktéry do jednotného systému.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> H.-J. Papier, „Europas neue Nüchternheit. Der Vertrag von Lisabon“, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 21. Februar 2008. Pro anglickou verzi viz H.-J. Papier, „Europe's New Realism. The Treaty of Lisabon“, *European Constitutional Law Review*, 2008, č. 4, s. 421–428.

<sup>25</sup> Ibid., s. 427.

<sup>26</sup> K tomuto problému viz podrobněji H. C. Scheu, „Státní suverenity a zásada subsidiarity v procesu evropské integrace“, in L. Cabada, L. Píknerová, eds., *Význam principu subsidiarity v česko-německých vztazích*

Z Lisabonské smlouvy tedy neprofitují všechny roviny vnitrostátního uspořádání, ale pouze centrální parlamenty. Bylo uvažováno o tom, zda se národní parlamenty v souvislosti s principem subsidiarity staly po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost „novým orgánem EU“.<sup>27</sup> Tato perspektiva však opomíjí, že princip subsidiarity vyžaduje určitý antagonismus různých rovin veřejné moci v nejširším smyslu a nemůže fungovat při „inkorporaci“ jednoho celku do druhého.

U principu subsidiarity však poměr národní a nadnárodní úrovně vyznívá spíše ve prospěch legislativy EU. V této souvislosti je nutno připomenout právo veta, které národní parlamenty mají v jiné souvislosti. Čl. 48 odst. 7 SEU umožňuje v případě změny zakládacích smluv jednodušší proceduru v tom smyslu, že Evropská rada může jednomyslně rozhodnout o přechodu z principu jednomyslnosti na princip kvalifikované většiny v rámci Rady EU. Každá iniciativa Evropské rady vedoucí k takovým změnám se však musí nejprve oznámit všem vnitrostátním parlamentům. Pokud jeden z takto oslovených parlamentů se změnou nesouhlasí, nemůže Evropská rada rozhodnutí přijmout. Podobné právo veta nebylo zavedeno pro účely kontroly principu subsidiarity.

Nad rámec spíše technických problémů při realizaci kontroly *ex ante* bude případný úspěch nové úpravy principu subsidiarity do značné míry záviset na budoucím, popř. otevřenějším postoji Soudního dvora EU. Odborníci očekávají výrazný nárůst žalob na neplatnost z důvodu porušení principu subsidiarity.<sup>28</sup> Pokud Soudní dvůr EU nebude efektivně chránit princip subsidiarity,<sup>29</sup> tak hrozí podle Hailbronnerové, že se obnoví debata o zřízení zvláštního kompetenčního soudu, který by mohl výrazně omezit pravomoci Soudního dvora.<sup>30</sup> Lze připomenout, že bývalý německý prezident Werner Herzog a předseda Centra pro evropskou politiku Lüder Gerken vyvolali značný rozruch v odborné komunitě, když tvrdě kritizovali Soudní dvůr za to, že nerespektuje kompetence členských států a není při kontrole principu subsidiarity způsobilý. Herzog a Gerken výslovně zmínili myšlenku zřízení soudního dvora pro otázky kompetence, který má být nezávislý na Soudním dvoru EU.<sup>31</sup>

V současné době lze o možném novém přístupu Soudního dvora EU pouze spekulovat. Konkrétní dopad Lisabonské úpravy ve věci kontroly subsidiarity bude možné zhodnotit až za určitou dobu. Skutečně účinné prosazování principu subsidiarity bude přitom záviset na obou formách kontroly – *ex ante* a *ex post*. To, co dosavadnímu mechanismu nejvíce chybělo, bylo přesvědčivá praxe jak politických orgánů EU, tak i Soudního dvora. Případy, ve kterých Evropská komise vezme zpět návrh z důvodu

/ Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips in den deutsch-tschechischen Beziehungen. Plzeň, Aleš Čeněk 2009, s. 99–106.

<sup>27</sup> J.-V. Louis, „The Lisbon Treaty: National Parliaments and the Principle of Subsidiarity“, s. 429–452, 431.

<sup>28</sup> M. Hailbronner, „Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips im Lichte der Subsidiaritätskontrolle“, in I. Pernice, ed., *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, s. 135–144, <http://www.whi-berlin.de/documents/Lissabon.pdf>.

<sup>29</sup> Za příklad efektivní ochrany bychom mohli považovat judikaturu německého ústavního soudu, který kvůli rozporu s principem subsidiarity zrušil řadu norem přijatých na úrovni centrální legislativy (a o ve prospěch jednacího prostoru spolkových zemí). Viz podrobněji J. Jirásek, „Princip subsidiarity v USA a Německu. Inspirace pro EU?“, *Jurisprudence*, 2010, č. 4, s. 14–20.

<sup>30</sup> Hailbronner, „Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips im Lichte der Subsidiaritätskontrolle“, s. 144.

<sup>31</sup> Polemika vyšla poprvé v *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. září 2008. Pro český překlad viz <http://www.euportal.cz/Articles/3471-byvaly-nemecky-prezident-zastavte-evropsky-soudni-dvur-.aspx>.

porušení principu subsidiarity či Soudní dvůr prohlásí právní akt ze stejného důvodu za neplatný, by mohly takovou novou praxi založit.

## PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE EUROPEAN UNION LAW

### Summary

Already in 1992 the principle of subsidiarity was introduced into the Maastricht Treaty. However, the Court of Justice of the European Union has, so far, been surprisingly reluctant in applying the principle. For this reason experts have called the principle of subsidiarity a toothless instrument. The Lisbon Treaty has significantly strengthened the position of national parliaments with regard to the principle of subsidiarity. The new alarm bell system (“yellow card” and “orange card”) will force EU bodies to take the criteria of subsidiarity into account more willingly. Maybe in the future, stronger political control of the principle of subsidiarity will also have a positive effect on the jurisprudence of the Court of Justice in subsidiarity matters.

*Key words:* principle of subsidiarity, Court of Justice, European Union, case-law, national parliaments, Committee of the Regions, European Commission, draft legislation, control

*Klíčová slova:* princip subsidiarity, Soudní dvůr EU, judikatura, národní parlamenty, Výbor regionů, Evropská komise, legislativní návrhy, kontrola