SNĚMOVNÍ PRAXE VÝKONU KONTROLY DODRŽOVÁNÍ ZÁSADY SUBSIDIARITY V SEKUNDÁRNÍM PRÁVU EU

MICHAL POHL*

I. ZÁSADA SUBSIDIARITY V PRÁVU EU

Zásada subsidiarity byla v primárním právu EU přítomna, byť ne explicitně, již od novelizace provedené Jednotným evropským aktem. Jednotný evropský akt v čl. 130r odst. 4 omezil činnost Společenství v oblasti ochrany životního prostředí pouze do té míry, do jaké může být lépe vykonávaná na úrovni společenství než na národní úrovni. Explicitní vyjádření nalezla zásada subsidiarity až v Maastrichtské smlouvě, ve které tato zásada pozbyla omezení pouze co do vztahu k politice životního prostředí, ale byla konstruována jako obecný ústavní princip. V rámci přijetí Amsterdamské a smlouvy byla aplikace této zásady blíže vymezena v dodatkovém protokolu o použití zásad subsidiarity a proporcionality.[1]

V Lisabonské smlouvě je zásada subsidiarity, jako jedna ze základních zásad EU,[2] formulovaná v čl. 5 Smlouvy o EU. Podle této zásady EU „*jedná v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být 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*“. Toto ustanovení je blíže rozvedeno v protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále jen protokolu). Podle čl. 1 jsou orgány EU povinny neustále dbát na dodržování zásady subsidiarity.

Kromě toho, že orgány Unie jsou povinny tuto zásadu uplatňovat ve smyslu čl. 1 protokolu, tato zásada rovněž ve smyslu čl. 4 a násl. protokolu (č. 2) představuje osu, kolem níž je vytvořen systém kontroly legislativních aktů EU vnitrostátními parlamenty. Protokol č. (2) rozlišuje dva typy kontrolních mechanismů národních parlamentů, pokud jde o dodržování zásady subsidiarity. Prvním mechanismem je systém včasného varování (tzv. mechanismus žlutých karet). Druhým mechanismem, kterým se však tento článek zabývat nebude, je právo aktivní legitimace členského státu podat jménem

* Autor je konzultantem Parlamentního institutu a doktorandem PF UK. Poděkování náleží pracovnicím sekretariátu výboru pro evropské záležitosti a Parlamentního institutu, zejména E. Kubíčkové, E. Hadravové a K. Havránkové za pomoc při zpracování dokumentace.

[1] CONSTANTIN, M. S. Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond. *CYELP*, 2008, Vol. 4, s. 4.

[2] Blíže viz SYLLOVÁ, J. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol.: *Lisabonská smlouva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 23–39

svého vnitrostátního parlamentu (či jeho komory) žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity. Kromě kontroly subsidiarity založené na ustanoveních primárního práva byla kontrola dodržování této zásady rovněž středobodem tzv. Barrosovy iniciativy. Barrosova iniciativa byla zahájena v roce 2006, kdy Komise vyjádřila prostřednictvím svého předsedy své odhodlání postupovat legislativní dokumenty EU přímo národním parlamentům. Cílem této iniciativy bylo navázat a vést široký politický dialog s národními parlamenty o legislativních návrzích co do jejich souladu se zásadami svěření, subsidiarity, proporcionality a politické odpovědnosti.[3] Avšak ještě před zahájením této iniciativy přistoupily v roce 2004 národní parlamenty k autonomní společné kontrole vybraných návrhů legislativních aktů z hlediska jejich slučitelnosti se zásadou subsidiarity v rámci tzv. „subsidiarity check".[4]

Pokud jde o mechanismus včasného varování, jeho právním základem jsou čl. 5 a čl. 12 písm. a) a b) SEU, protokol o úloze národních parlamentů v EU a protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Podle čl. 12 písm. a) SEU jsou národní parlamenty orgány Unie informovány ohledně návrhů legislativních aktů EU. Podle čl. 12 písm. b) SEU národní parlamenty zajišťují dodržování zásady subsidiarity v rámci unijního legislativního procesu. Podrobná úprava parlamentní kontroly dodržování zásady subsidiarity je vymezena ve shora zmíněných protokolech.

Návrhy legislativních aktů (tj. návrhy Komise, podněty skupiny členských států, podněty EP, žádosti SDEU, doporučení Evropské centrální banky či doporučení Evropské banky pro obnovu a rozvoj) jsou podle čl. 2 protokolu (č. 1) o úloze národních parlamentů v EU a čl. 4 protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality zasílány národním parlamentům současně jako normotvůrci Unie. Národní parlamenty, resp. jednotlivé komory, podle čl. 2 protokolu (č. 2) mohou ve lhůtě osmi týdnů zaslat předsedům Rady, Evropského Parlamentu či Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém uvedou, proč usuzují, že je daný návrh v rozporu s principem subsidiarity. V každém případě by instituce, odkud návrh legislativního aktu pochází, měla vzít na vědomí námitky vyslovené v odůvodněných stanoviscích. Pokud je dosažen dostatečný počet hlasů (odůvodněné stanovisko jedné z komor představuje jeden hlas, v případ dvoukomorových parlamentů, v případě jednokomorového parlamentu odůvodněné stanovisko představuje dva hlasy) jednotlivých komor či parlamentů ve smyslu čl. 7 protokolu (č. 2), jsou zahájeny variantně dvě zvláštní procedury, v závislosti na počtu těchto hlasů.

Podle čl. 7 odst. 2 protokolu (č. 2) při dosažení jedné třetiny hlasů (v případě aktu podle č. 76 Smlouvy o fungování EU postačí čtvrtina hlasů) je udělena tzv. žlutá karta. Komise musí návrh přezkoumat. Po přezkoumání navrhovatel může rozhodnout, že návrh zachová, změní či stáhne, v každém případě musí své rozhodnutí odůvodnit. Při dosažení prosté většiny všech hlasů je udělena tzv. oranžová karta (čl. 7 odst. 3 protokolu (č. 2)). Podobně jako v případě udělení žluté karty, musí Komise návrh přezkoumat (v rámci řádného legislativního procesu). Komise se poté rozhodne, zda návrh zachová, změní či stáhne. V případě, že návrh zachová, musí zpracovat odůvodněné stanovisko, v němž uvede, proč se domnívá, že je daný návrh v souladu s principem

[3] JANČIČ, D.: The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review*, 2012, Vol. 8, s. 80.
[4] ČAKRT, F.: Lisabonská smlouva a národní parlamenty. *Jurisprudence*, 2010, č. 4, s. 12.

subsidiarity. Toto své stanovisko a odůvodněná stanoviska národních parlamentů předloží EP a Radě, které před ukončením 1. čtení mohou 55% většinou rozhodnout o tom, že legislativní návrh nebude dále zvažován.

Ustanovením primárního práva, které upravují výkon parlamentní kontroly zásady subsidiarity lze bezesporu přiznat přímý účinek, nicméně z praktických důvodů jsou tato pravidla provedena také národními právními řády. V rámci českého právního řádu je kontrola subsidiarity ze strany Poslanecké sněmovny pokud jde o mechanismus včasného varování upravena v §109a odst. 6 zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Rozsah kontroly subsidiarity není, oproti předchozímu znění, z protokolu zcela zřejmý.[5] Z doktrinálního hlediska existují dva základní způsoby pojetí kontroly subsidiarity – úzké a široké. Široké, extenzivní pojetí kontroly subsidiarity neomezuje obsah odůvodněného stanoviska striktně na úvahy o subsidiaritě, ale zahrnuje do nich rovněž i argumenty související s právním základem či proporcionalitou, neboť v praktické rovině nelze, podle proponentů tohoto pojetí, tyto úvahy striktně oddělovat.[6] Úzké, restriktivní pojetí kontroly subsidiarity naopak omezuje obsah odůvodněného stanoviska pouze na argumenty týkající se subsidiarity. Zastánci tohoto pojetí vycházejí především z funkční, strukturální a textuální interpretace kontroly subsidiarity.[7] Argumentují, že unijní orgány jsou lépe uzpůsobeny ke kontrole problematiky právního základu či proporcionality, a proto je z hlediska institucionálního uspořádání vhodnější těmto orgánům přenechat kontrolu (funkční argument), nehledě na zvýšení komplikovanosti unijního legislativního procesu v případě širokého pojetí kontroly subsidiarity (strukturální argument).

II. KONTROLA ZÁSADY SUBSIDIARITY V POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Ve sněmovní praxi kontrola subsidiarity návrhu legislativních aktů probíhá v rámci standardního projednávání dokumentů EU ve smyslu §109a jednacího řádu Sněmovny. Součástí této kontroly, kterou vykonává zpravidla výbor pro evropské záležitosti, je spolupráce s odborným aparátem Kanceláře Poslanecké sněmovny.[8] Toto odborné zázemí tvoří Parlamentní institut, resp. jeho oddělení záležitostí EU (dále jen „OZEU"). Odborný konzultant oddělení záležitostí EU předběžně zpracovává tzv. stanovisko Parlamentního institutu (ve slangu Parlamentního institutu se stanovisko ozna-

---

[5] Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený k Amsterdamské smlouvě na rozdíl od post-lisabonské úpravy obsahoval podrobnější aplikační kritéria a negativně vymezil použití zásady subsidiarity.

[6] KIIVER, P. The Conduct of Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposals by National Parliaments: Analysis, Observations and Practical Recommendations. *ERA Forum*, 2011 [cit. 31. 8. 2013], Vol. 12, s. 2, dostupné z: http://ssrn.com/abstract=1968354; či v RITZER, C. – RUTTLOFF, M. – LINHART, K.: How to Sharpen a Dull Sword: The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal*, 2006, Vol. 7, s. 737–738.

[7] GRANAT, K. – FABBRINI, F.: Yellow Card, but No Foul: The Role of the National Parliaments under the Subsidiarity Protocol and the Commission Proposal for an EU Regulation on the Right to Strike. *Common Market Law Review*, 2013, Vol. 50, Iss. 1, s. 121–122.

[8] Viz čl. 18 Organizačního řádu Poslanecké sněmovny.

čuje jako „košilka“) k danému návrhu aktu EU. Stanovisko se zpracovává ve spolupráci s poslancem, kterému byl dokument přidělen jako zpravodaji. Stanovisko může být posléze přílohou usnesení projednaného dokumentu. Součástí stanoviska je rovněž zhodnocení subsidiarity. Ačkoliv při zpracování stanoviska dochází ke spolupráci experta se zpravodajem k danému návrhu, stanovisko samé je výsledkem nezávislého posouzení konzultanta v rámci jeho odbornosti. Spolupráce je zpravidla omezena na konzultaci návrhu usnesení výboru ohledně projednávaného návrhu aktu. Na vyžádání dochází také ke konzultacím expertů s poslanci o odborných aspektech daného návrhu, neboť poslanci, a zejména ti, co jsou členy výboru první volební období, přirozeně nedisponují rozsáhlou expertní znalostí práva EU. Zkušení poslanci – zpravodajové, kteří jsou členy výboru již více volebních období, takovéto konzultace zpravidla nevyžadují a ke konzultacím se uchylují pouze ve výjimečných naléhavých případech.

Stanovisko Parlamentního institutu shrnuje podstatné skutečnosti vztahující se k návrhu dokumentu EU – jedná se o odůvodnění, předmět a obsah dokumentu, přičemž se zabývá rovněž rámcovou pozicí vlády a indikuje stav projednávání dokumentu v orgánech EU. Stanoviska Parlamentního institutu bývají většinou spíše popisná, nicméně v případech zřetele hodných je součástí také hlubší právní rozbor, včetně případné komparace a analýza souladu daného návrhu se zásadou subsidiarity či proporcionality. Expertní posouzení souladu návrhu aktu a zásady subsidiarity přináší v praxi zásadní otázky, zejména pokud jde o ingerenci odborného aparátu bez politického mandátu do záležitostí ryze politických, či jinak řečeno, právního posouzení otázek, které by měly být předmětem politického rozhodování. Jde o to, že hodnocení souladu návrhu aktu se zásadou subsidiarity je v rámci mechanismu předběžného varování koncipováno jako záležitost politického rozhodnutí parlamentních komor, přičemž právní aspekty jsou odsunuty do pozadí a do popředí zpravidla vystupují pouze v případě, že test subsidiarity extenzivně zahrnuje i posouzení právního základu (pravomoci EU) či proporcionality.

Od přijetí Lisabonské smlouvy byla Poslaneckou sněmovnou, resp. Výborem pro evropské záležitosti přijata tři odůvodněná stanoviska ve smyslu Protokolu č. 2. Kromě těchto stanovisek byla přijata výborem celá řada (celkem deset) usnesení, která sice shledala nesoulad návrhu aktu se zásadou subsidiarity, nicméně nesplnila podmínky pro odůvodněné stanovisko ve smyslu čl. 6 Protokolu č. 2. Z této skupiny se zde budeme zabývat usnesením přijatým ve věci návrhu nařízení Monti II.

III. NÁVRH SMĚRNICE O SEZÓNNÍM ZAMĚSTNÁVÁNÍ[9]

Prvním odůvodněným stanoviskem o tom, že návrh aktu EU není v souladu s principem subsidiarity, přijatým během platnosti Lisabonské smlouvy, bylo usnesení výboru pro evropské záležitosti k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání (dokument Rady č. 12208/10 KOM(2010) 379 v konečném znění). Stanovisko Parlamentního institutu dovodilo, že:

[9] Viz usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 20 ze 4. schůze konané dne 7. října 2010.

… Z nastavení parametrů tzv. sezónního zaměstnávání v návrhu je vidět reflektování specifik některých pracovních trhů, které se však odlišují například od specifik u nás hojně využívané práce ve stavebnictví. Návrh vychází z toho, že pouze jím může být situace řešena, zatímco fungující systém např. krátkodobého zaměstnávání u nás dokazuje, že situace se sezónním zaměstnáváním může být dostatečně řešena na vnitrostátní úrovni. Návrh také nedostatečně pojednává o finančních dopadech (především v oblasti sociálního zabezpečení) do systémů jednotlivých členských států a bez odpovídajícího zdůvodnění upřednostňuje řešení formou legislativního aktu oproti možnostem koordinačním a podpůrným, které se k řešení této problematiky také nabízejí.

Jak je z formulace zjevné, stanovisko se neomezilo pouze na aspekty související s principem subsidiarity, ale dotýká se rovněž nedostatečného provedení finančního výkazu návrhu a souladu návrhu s principem proporcionality. Zřetelné je rovněž zaujetí poměrně příkrého postoje k hodnocení souladu návrhu s principem subsidiarity, aniž by byly zmíněny eventuelní okolnosti svědčící souladu návrhu s touto zásadou, obsažené např. v argumentaci Komise. Usnesení výboru přijalo stanovisko za své. Výbor pro evropské záležitosti se usnesl, že:

… po projednání Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem sezónního zaměstnání a s přihlédnutím k problematice, kterou tento zamýšlí upravit, došel k názoru, že z pohledu České republiky tento návrh není v souladu se zásadou subsidiarity z toho důvodu, že situace pracovníků ze třetích zemí, kteří mají v úmyslu skutečně sezónně pracovat v České republice, je řešitelná již podle existující legislativy. Navíc při srovnání odlišností využívaných forem sezónních či jinak časově omezených prací v rámci Unie je výbor přesvědčen, že návrh postrádá přidanou hodnotu.

Toto usnesení bylo následně postoupeno jako odůvodněné stanovisko v souladu s čl. 6 Protokolu č. 2 Lisabonské smlouvy předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

IV. NÁVRH SMĚRNICE O GENDEROVÝCH KVÓTÁCH[10]

Druhým odůvodněným stanoviskem o tom, že návrh aktu EU není v souladu s principem subsidiarity, bylo usnesení výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a o souvisejících opatřeních (kód dokumentu 16433/12, KOM(2012) 614 v konečném znění). Stanovisko Parlamentního institutu dospělo k závěru, že:

… oprávnění přijímat pozitivní opatření k uplatnění zásady rovného zacházení je podle ustanovení čl. 157 odst. 4 výslovně zmíněno v souvislosti s členskými státy. Ustanovení reflektuje politickou citlivost oblasti přijímání pozitivních opatření a umožňuje členským státům, aby v ní vykonávaly svou pravomoc se zřetelem ke svému kulturnímu, historickému a právnímu

[10] Viz usnesení č. 274 výboru pro evropské záležitosti z 39. schůze konané dne 6. prosince 2012.

vývoji. Není tak bez relevance úvaha, zda úprava na celounijní úrovni může vůbec tyto fenomény (např. rozdíly v dualistickém/monistickém modelu akciových společností, charakter právního vztahu člena výkonných/dozorčích orgánů akciových společností atd.) dostatečně reflektovat a zda se harmonizací této oblasti příliš nevzdaluje reálným potřebám společností, které vycházejí z odlišných sociokulturních reálií jednotlivých členských států.

Toto opatrně negativní stanovisko je doplněno argumenty Komise, která jimi dovozuje slučitelnost návrhu s principem subsidiarity:

… Evropská komise nutnost zavedení povinných kvót na celounijní úrovni hájí tvrzením, že jedině celounijní úprava může omezit nežádoucí soutěž členských států v oblasti rovného zacházení (tzv. race to the bottom) a podpořit dosud váhající členské státy, které mají obavu z přijetí národních pozitivních opatření z důvodu možného znevýhodnění vlastních společností.

Výbor pro evropské záležitosti ve svém usnesení shledal, že návrh aktu je v rozporu se zásadou subsidiarity:

… Ve shodě s vládou ČR se výbor pro evropské záležitosti domnívá, že návrh směrnice je v rozporu s principem subsidiarity, neboť přijetí pozitivních opatření by v souladu s článkem 157 odst. 4 SFEU měla být přijímána co nejblíže občanům, v tomto případě na úrovni členských států.

I v tomto případě je tak patrné, jak blízko má v praxi kontrola zásady subsidiarity k problematice právního základu, neboť výbor pro evropské záležitosti v rámci testu poukazuje na jiný právní základ, než na jakém byl návrh směrnice postaven (tj. čl. 157 odst. 3 SFEU).

V. NÁVRH TABÁKOVÉ SMĚRNICE[11]

Zatím posledním odůvodněným stanoviskem je usnesení výboru pro evropské záležitosti k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků KOM(2012) 788 v konečném znění. V písemném stanovisku Parlamentního institutu se jeho autoři omezili na zmínku, že se otázkou subsidiarity zabýval ve skutkově obdobném případě Soudní dvůr EU a že rozpor shledán nebyl. Zajímavé bezesporu je, že stanovisko Parlamentního institutu bylo na základě upřesňujícího dotazu členky výboru předneseno jeho zástupkyní (zástupce Parlamentního institutu je pravidelně přítomen na jednání) během projednávání tohoto dokumentu. Podle jejího tvrzení Parlamentního institutu neshledal návrh aktu v rozporu se zásadou subsidiarity; jediným identifikovaným problémem byla široká delegace pravomoci provádět směrnici na Komisi.[12]

[11] Viz usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 282 z 41. schůze konané dne 24. ledna 2013.
[12] Viz audiozáznam z jednání výboru pro evropské záležitosti z 41. schůze konané dne 24. ledna 2013 (1:32–1:34), dostupný na sekretariátu výboru.

Výbor se s odborným stanoviskem Parlamentního institutu neztotožnil a přijal odůvodněné stanovisko o porušení zásady subsidiarity. VEZ v něm deklaroval, že toto stanovisko přijímá

> … z důvodu porušení principu subsidiarity, jelikož má za to, že cíle směrnice je možné uspokojivě dosáhnout prostřednictvím činností vyvíjených na úrovni jednotlivých členských států. Přijímání opatření v oblasti ochrany zdraví by mělo respektovat rozdíly mezi členskými státy a mělo by v intencích čl. 168 odst. 7 SFEU probíhat co nejblíže občanům, tedy na úrovni národních států.

Je patrné, že došlo k zahrnutí problematiky právního základu do testu subsidiarity, neboť návrh byl založen na čl. 114 SFEU, nikoliv na čl. 168 odst. 7 SFEU. V tomto ohledu je rovněž relevantní komentář přítomného státního tajemníka pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR Vojtěcha Bellinga učiněný během jednání výboru. Státní tajemník vyjádřil své přesvědčení, že otázky týkající se hodnocení subsidiarity nemohou být předmětem expertního posouzení, na rozdíl od otázek souvisejících s právním základem či rozsahem kompetencí EU.[13]

VI. NÁVRH NAŘÍZENÍ MONTI II.[14]

Ačkoliv v případě návrhu nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (KOM(2012) 130 v konečném znění), tzv. Monti II, nebylo výborem přijato usnesení obsahující odůvodněné stanovisko o nesouladu s principem subsidiarity, přesněji řečeno nebylo přijato ve stanovené lhůtě, je vhodné se o tomto návrhu v této souvislosti zmínit. Jedná o prozatím jediný dokument, jemuž byla ze strany národních parlamentů „udělena žlutá karta" v rámci mechanismu včasného varování.

Návrh Nařízení Monti II patřil v příslušném funkčním období Komise z hlediska dopadů na systémy základních práv členských států ze všech návrhů legislativních aktů politicky mezi nejatraktivnější. Výbor pro evropské záležitosti mu však nevěnoval takovou pozornost, jakou by si zasloužil.[15] VEZ nevyužil lhůtu 8 týdnů pro formulování odůvodněného stanoviska, přičemž dokument projednal až 11. července 2012, tedy bezmála čtyři měsíce poté, co byl dokument doručen Poslanecké sněmovně (tj. 26. března 2012). Svůj nesouhlas s dokumentem vyjádřilo ve lhůtě celkem 12 parlamentů či komor členských států představujících 19 hlasů a byla tak tomuto návrhu udělena žlutá karta, když byly splněny podmínky podle čl. 7 Protokolu č. 2.

Parlamentní institut zpracoval k subsidiaritě návrhu poměrně obsáhlé stanovisko:

---

[13] Viz audiozáznam z jednání výboru pro evropské záležitosti z 41. schůze konané dne 24. ledna 2013 (2:10–2:12), dostupný na sekretariátu výboru.

[14] Viz usnesení Výboru pro evropské záležitosti č. 234 z 32. schůze konané dne 11. července 2012.

[15] Určitý deficit bdělosti je výboru pro evropské záležitosti je vyčítán i v odborné literatuře. Výbor je např. označován jako „Šípková Růženka" – viz KRÁL, D.: *Český parlament a evropská agenda: Od Šípkové Růženky k Popelce? Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě.* Praha: EUROPEUM, 2010. V tomto případě se však lze domnívat, že šlo o spíše výjimečné selhání pozornosti aparátu těch politických stran, které by měly mít zájem na účinném prosazování sociálních práv v rámci EU.

… Naopak jako problematické z hlediska principu subsidiarity se jeví ustanovení čl. 3 návrhu nařízení. Ten ukládá členským státům povinnost zajistit přístup k alternativním mechanismům řešení kolektivních sporů za situace, kdy tyto spory jsou následkem výkonu práva na kolektivní akci v nadnárodních situacích či v situacích s přeshraničním prvkem, včetně (zejména) uplatňování směrnice o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

Problematičnost navrhované úpravy se skví nejen ve světle ustanovení čl. 153 odst. 5 SFEU, který zapovídá harmonizaci národních úprav, co se týče práva na stávku, ale také v perspektivě čl. 146, čl. 152 či čl. 155 SFEU, které zdůrazňují respekt Unie a členských států k pestrosti národních úprav týkajících se průmyslových vztahů. Do úvahy je rovněž třeba vzít znění čl. 352 odst. 4 SFEU, které zapovídá přijímat opatření harmonizující právní předpisy v oblastech, kde to Smluvní ustanovení vylučují (byť za harmonizující druh právního předpisu je primárně považována směrnice, návrh nařízení očividně vykazuje rovněž znaky harmonizujícího předpisu).

Z výše uvedeného plyne, že v rovině primárního práva si je EU vědoma, že národní systémy průmyslových vztahů jsou ve své podstatě unikátní a vzhledem k provázanosti s národními systémy politického uspořádání by měly být jakékoliv unijní zásahy do úpravy kolektivního vyjednávání nad určitý rámec omezeny či zcela vyloučeny.

A zatímco oblast týkající se výkonu práva na stávku, jež je předmětem ustanovení čl. 2, byla do sféry kompetence EU atrahována prostřednictvím judikatury SDEU, tak o oblasti, která je předmětem úpravy čl. 3, se totéž říci nedá, byť i tento článek by mohl mít rovněž původ v jednom z fragmentů rozhodnutí SDEU týkajícího se Laval-kvarteta. V rozsudku ve věci „Viking" SDEU označil právě využití alternativních mechanismů sporů práv za jedno z kritérií pro posuzování kolektivní akce z hlediska principu proporcionality. Navrhované úpravě tak zcela nelze upřít racionální jádro v tom smyslu, že pokud by byla přijata, mohla by o něco přispět ke zvýšení právní jistoty odborů s ohledem na eventuální soudní přezkum proporcionality jejich kolektivních akcí. Nicméně i přes tuto úpravu by samozřejmě nebylo zaručeno, že SDEU shledá, že kolektivní akce není v souladu s principem proporcionality i na základě jiného kritéria. Jako vhodnější by se tak jevila spíše komplexní procedurální úprava, která by jasně stanovila pravidla, po jejichž dodržení by byl vyloučen hmotně právní přezkum ze strany soudů, nicméně takto dalekosáhlé zásahy do průmyslových vztahů by se zcela určitě setkaly se zamítavým postojem všech zainteresovaných subjektů.

I přes tento argument, který každopádně Komise ani nezmiňuje, lze konstatovat, že z návrhu zcela jasně nevyplývá, že by Evropská komise prokázala, že navrhovaná úprava, především ta v čl. 3, může být přijata na právním základě uvedeném v čl. 352 SFEU a že se na ni nevztahuje omezení čl. 153 odst. 5 SFEU v kombinaci se zákazem uvedeným v čl. 352 odst. 4.

Podle zásady subsidiarity zakotvené v čl. 5 SEU platí, že „Unie jedná v oblastech, které nespadají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, důvodu jejího rozsahu či účinků, může být dosaženo lépe na úrovni Unie." Podle Protokolu č. 2 o používání zásad proporcionality a subsidiarity platí, že každý orgán (EU) neustále dbá na dodržování těchto zásad vymezených v čl. 5 SEU. Návrhy legislativních předpisů mají obsahovat podle Protokolu č. 2 rovněž zevrubné informace, které by měly umožnit posouzení návrhu co do souladu s principem proporcionality.

Na základě shora uvedeného se lze domnívat, že Unie neprokázala, že navrhovaná úprava v rozsahu čl. 3 je v souladu s tímto principem, přičemž lze konstatovat, že navrhovaná úprava v zásadě nijak neřeší problémy, které předestřela judikatura SDEU. A naopak i s přihlédnutím k dotčeným ustanovením primárního práva, zejména pak čl. 153 odst. 5 SFEU, se lze domnívat, že regulaci vztahů mezi sociálními partnery by bylo s přihlédnutím k jejich

specifikům vhodné ponechat na národní úrovni. Podobně jako v případě čl. 2 i v případě čl. 3 platí, že úprava nemá elementární podporu ani u zástupců zaměstnanců ani zaměstnavatelů, přičemž podpora od těchto subjektů je v případě předpisu, který se zásadním způsobem dotýká jejich vztahů, velice důležitá.

Ze stanoviska je patrné, že Parlamentní institut interpretoval problematiku zásadu subsidiarity extenzivním způsobem, kdy do svých úvah zahrnul také problematiku vhodného právního základu. Výbor pro evropské záležitosti se usnesl, že „… *shledává návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb KOM(2012) 130 v konečném znění v rozsahu čl. 3 v rozporu se zásadou subsidiarity*". Z formulace usnesení je zřetelné, že výbor v něm rezignoval na alespoň rámcové odůvodnění, v čem shledává rozpor navrhované úpravy se zásadou subsidiarity. Důvod je nasnadě – vzhledem k tomu, že již uplynula protokolem stanovená osmitýdenní lhůta, nemohlo usnesení nabýt formy odůvodněného stanoviska a způsobit následky s ním spjaté podle protokolu. Z usnesení výboru se tak marným uplynutím lhůty stal nástroj politického dialogu mezi Komisí a Poslaneckou sněmovnou, a proto nebylo již nezbytné formulovat odůvodnění jako jednu z náležitostí odůvodněného stanoviska.

VII. PRAKTICKÁ ZJIŠTĚNÍ

Z kvalitativní analýzy sněmovní kontroly subsidiarity plyne několik zjištění. Za prvé lze říci, že Sněmovna, resp. výbor pro evropské záležitosti, který kontrolu subsidiarity zpravidla provádí, ji vykonává na základě politického mandátu svých členů autonomně, bez ohledu na odborná stanoviska aparátu Kanceláře Poslanecké sněmovny. To vyplývá např. z usnesení, jež se týkalo tabákové směrnice, kdy výbor významnou většinou svých členů dovodil, že navrhovaná úprava je v rozporu s principem subsidiarity. Rozhodování o subsidiaritě návrhu je tak v souladu cíli schématu uvedeného v SEU a protokolech výhradně politickou věcí, nicméně, jak bude níže uvedeno, není zcela prosto právních konsiderací, které, sice ne vždy, ale často vyžadují podpůrnou činnost odborného aparátu.

Za druhé lze konstatovat, že Sněmovna, resp. výbor pro evropské záležitosti zvolil při kontrole subsidiarity její širší vymezení. V přezkumu se neomezuje restriktivně pouze na porušení ustanovení čl. 5 SEU, ale rovněž zahrnuje do tohoto testu úvahy o kompetenci (právním základě) a proporcionalitě. To vyplývá zejména z usnesení k návrhu tabákové směrnice, směrnice o genderových kvótách a z nařízení Monti II.[16]

Striktní oddělování problematiky právního základu a subsidiarity a vykládání kontroly subsidiarity restriktivním způsobem se na první pohled sice jeví jako puristicky správné, nicméně nese v sobě určitá rizika. Jako důležité se jeví použití extensivního testu subsidiarity v případě volby nesprávného právního základu, kdy restriktivní pojetí postrádá smysl, neboť pokud není dána pravomoc, pak o rozsahu jejího výkonu není třeba ani diskutovat. Je tak otázkou, zda kontrola subsidiarity by za okolnosti nesprávné

[16] Stejný přístup zvolil v rámci svých odborných stanovisek i odborný aparát Parlamentního institutu.

volby právního základu nepředstavovala pouhou legitimizační fasádu, za niž by se schovávala expanze EU do oblastí, ve kterých jí nebyla svěřena pravomoc. Úvahy o právním základě či proporcionalitě návrhu by však měly být spíše podpůrné tak, aby nebyla vytracena původní podstata kontroly subsidiarity.

Extenzivní pojetí testu subsidiarity by mohlo být chápáno rovněž jako posilování autority národního zákonodárce vůči Komisi. To souvisí také s aktuální otázkou, zda by Komise měla být arbitrem náležitého zdůvodnění odůvodněných stanovisek. V případě udělení žluté karty návrhu nařízení Monti II, Komise ve svém zdůvodnění,[17] v němž parlamentům členských států vysvětlovala stažení tohoto návrhu, deklarovala, že návrh nebyl stažen z důvodu jeho nevyhovění požadavkům zásady subsidiarity, neboť odůvodněná stanoviska neobsahovala dostatečné argumenty, proč nevyhovuje zásadě subsidiarity (aniž by to sama důkladně odůvodnila), ale proto, že se za dané situace jeví návrh jako politicky neprůchodný. Nelze se tak zbavit dojmu, že si Komise pokusila fakticky vyhradit právo sama rozhodovat o formě a obsahu odůvodněných stanovisek. Vymezení hřiště na samém počátku postlisabonského procesu a založení praxe extenzivního pojetí kontroly subsidiarity by se v tomto kontextu mohlo jevit jako vhodný nástroj, jak těmto snahám ze strany Komise předcházet.

Na druhou stranu extenzivní pojetí kontroly subsidiarity, zejména problematika kompetencí EU či právního základu návrhu legislativního aktu, vyžaduje určitou úroveň znalosti práva EU. Asistence odborného právního aparátu se může zákonodárci jevit jako potřebná. Původně politický koncept zásady subsidiarity a její kontroly by se tímto způsobem mohl dostat mimo zamýšlený rámec, a otevřít tak dveře expanzi expertního elementu.

ON THE HOUSE OF DEPUTIES' PRACTICE IN THE FIELD OF CONTROL OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE SECONDARY LAW OF THE EU

Summary

This article describes the process of parliamentary control of EU legislative proposals regarding their conformity with the principle of subsidiarity (so called "early warning system") in the Chamber of Deputies. It also provides thorough analysis of the opinions of the Committee on European Affairs of the Chamber of Deputies, in which EU Affairs Committee found EU legislative proposals incompatible with above mentioned principle. The paper also discusses some criteria for reasoned opinions from national parliament; it focuses mainly on extensive/restrictive notion of reasoned opinions.

Key words: national parliaments, European Union, early warning system, yellow card, subsidiarity, reasoned opinion

Klíčová slova: národní parlamenty, Evropská unie, systém včasného varování, žlutá karta, subsidiarita, odůvodněné stanovisko

[17] Viz dopis místopředsedy Komise Maroše Ševcoviče předsedkyni Poslanecké sněmovny ze dne 12. září 2012 (ARES (2012) 1085907).