

PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY
Katedra mezinárodního a evropského práva
Obor Právo a právní věda

DIPLOMOVÁ PRÁCE

PRINCIP SUBSIDIARITY – ROZDĚLENÍ
PRAVOMOCÍ MEZI EVROPSKOU UNIÍ A
ČLENSKÝMI STÁTY

JANA PROCHÁZKOVÁ

2018/2019

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Princip subsidiarity – rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy* zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, jsou citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Lucemburku dne 25. června 2019

.....

Jana Procházková

ABSTRAKT

Diplomová práce se zabývá principem subsidiarity v Evropské unii a jeho kontrolou v rámci společenství ze strany unijních institucí i členských států. Zprvu je vysvětlen samotný pojem subsidiarity, poté je práce zaměřena na zásadu subsidiarity v rámci Unie, konkrétně na její úpravu v unijním právu. Důležitou částí práce je analýza kontroly dodržování principu v Unii. Je komentována jak činnost Soudního dvora Evropské unie při přezkumu principu subsidiarity s konkrétními příklady judikatury, tak počínání národních parlamentů při kontrole dodržování principu v rámci legislativního procesu.

Klíčová slova

Evropská unie, princip subsidiarity, Soudní dvůr Evropské unie, Smlouva o Evropské unii, Maastrichtská smlouva, Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

ABSTRACT

The thesis deals with the principle of subsidiarity in the European Union and the check of its compliance within the community. At first, the concept of subsidiarity is explained, then the focus is shifted to the principle of subsidiarity within the Union. An important part of the thesis is the analysis of the subsidiarity compliance check in the Union. Both the actions of the Court of Justice of the European Union in reviewing the principle of subsidiarity with case law examples and of national parliaments in monitoring compliance with the principle in the legislative process is commented on.

Key words

European Union, subsidiarity principle, Court of Justice of the European Union, Treaty on European Union, Maastricht Treaty, Protocol on application of the principles of subsidiarity and proportionality.

Seznam zkratk

EU / Unie	Evropská unie
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SES	Smlouva o Evropských společenstvích
Smlouvy	zakládací smlouvy

Obsah

1	Úvod	6
2	Princip subsidiarity v obecném významu	9
2.1	Definice pojmu	9
2.2	Historie subsidiarity	10
3	Princip subsidiarity v Evropské unii	13
3.1	Princip subsidiarity v právní úpravě Evropské unie a její vývoj.....	13
3.2	Rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy	16
3.2.1	Dělbá pravomocí podle Smluv.....	17
3.3	Subsidiarita a rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy.....	18
4	Analýza kontroly principu subsidiarity v Evropské unii	23
4.1	Současná kontrola dodržování principu subsidiarity.....	24
4.1.1	Princip subsidiarity v judikatuře Soudního dvora Evropské unie .	26
4.1.2	Kontrola subsidiarity národními parlamenty	35
5	Závěr	44
6	Použité zdroje.....	49
6.1	Monografie.....	49
6.2	Články	49
6.3	Judikatura Soudního dvora Evropské unie	51
6.4	Internetové zdroje	51
6.5	Právní předpisy EU.....	52

1 Úvod

Zásada subsidiarity v Evropské unii (dále jen „EU“ nebo „Unie“) omezuje pravomoci orgánů EU v oblasti tvorby politiky a právních předpisů na situace, kdy cílů stanovených politik nelze účinněji dosáhnout na nižších (tedy na vnitrostátních, regionálních nebo místních) úrovních správy. Je to jeden ze základních principů evropského společenství, jehož cílem je chránit suverenitu členských států.

Zásada subsidiarity EU až do současnosti však zůstala spíše vágní a nejednoznačnou koncepcí, která zpočátku vyvolávala bouřlivé akademické a politické debaty. Je možná překvapující, že po rozsáhlých a vášnivých diskusích v 90. letech a počátkem 20. let po kodifikaci v primárním právu EU se podařilo subsidiaritě poněkud uniknout pozornosti a zájmu jak akademiků, tak politiků. Ve výsledku dnes přetrvává obecný konsenzus o slabých stránkách subsidiarity jako právního a politického principu a toť vše. Převážná většina tématu byla vyčerpána pouhým popisem aktuálního systému ochrany subsidiarity jako neúčinného, uznáním neochoty Soudního dvora zařadit zásadu subsidiarity mezi právní principy Unie a neschopnosti vnitrostátních parlamentů řádně se zabývat subsidiaritou jako politickou zásadou. Navzdory ústavní důležitosti zásady subsidiarity, zvláště ve světle poněkud agresivní integrace EU (ze strany unijních institucí), se jí nepodařilo uspokojivě vysvětlit ani nabídnout nové způsoby její aplikace, přestože to rozhodně bylo potřeba kvůli rozšiřování regulace EU na citlivé sociálně-politické oblasti a také během četných politických krizí, jimž Unie v posledním desetiletí čelila. Teprve nedávno se vědecký zájem o tato témata znovu objevil. Tato práce proto mimo jiné zdůrazňuje potřebu znovu zavést diskusi o subsidiaritě do současného právního a politického myšlení v EU.

Aby byla zásada subsidiarity dodržována a aby byly dané právní oblasti upravovány tím subjektem, který to dle definice dokáže „efektivněji,“ byly v Evropské unii zavedeny dvě institucionalizované cesty, které mají zajistit dodržování této zásady unijními orgány. Kromě pravomoci Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“ nebo „SDEU“) při rozhodování o všech právních otázkách vyplývajících z aplikace a výkladu zakládacích smluv EU je další důležitý nástroj svěřen parlamentům členských států. Jedná se o politickou

kontrolu navrhovaných právních předpisů EU s ohledem na dodržování subsidiarity.

Záměrem této práce je porovnat tyto způsoby kontroly prostřednictvím analýzy zásady subsidiarity, jak se objevuje v judikatuře Soudního dvora a v rámci postupu monitorování subsidiarity, který provádějí vnitrostátní parlamenty. Cílem je posoudit vhodnost soudních a parlamentních postupů, které byly zavedeny pro zajištění souladu činnosti EU se zásadou subsidiarity a to, zda lze zásadu vzhledem k její dvojí povaze (právní a politické zároveň), účinně dodržovat v regulační praxi EU buď jako institut soudně vymáhatelný, nebo politicky chráněný. Po ukázání klíčových nedostatků obou postupů je zjevné, že současný systém je poměrně složitý a neefektivní. Zavedený systém pro kontrolu tak významného principu, jako je ten subsidiarity, není dostačující, zvláště když EU reguluje čím dál více oblastí, které jsou obvykle chápány jako čistě vnitrostátní (např. citlivé sociálně-politické oblasti). Závěr práce obsahuje zhrnutý návrh nového institucionálního řešení, které bere v úvahu hlavní kritiku soudních a politických systémů při ochraně zásady subsidiarity a kombinuje jejich rysy. Práce tak nabízí jistý návrh řešení *lex ferenda* vycházející z dosavadní literatury, která naopak většinou obsahuje pouze kritiku *lex lata*.

Relevanci tohoto návrhu potvrzuje mimo jiné nedávno obnovený právní a politický zájem o subsidiaritu v EU. Instituce EU již předložily návrhy na možné institucionální reformy.¹ Mimo to na summitu EU roku 2017 učinily země Beneluxu oficiální prohlášení vyzývající k posílení zásady subsidiarity, která by podpořila činnost EU pouze „v oblastech, ve kterých je zřejmá přidaná hodnota evropské úpravy a ve kterých členské státy samy nejsou schopny uspokojit své občany.“² A konečně „Římské prohlášení o budoucnosti EU,“ podepsané prezidenty a premiéry zemí EU roku 2017 k výročí přijetí zakladatelské Římské smlouvy, nepřímou naráží na zásadu subsidiarity, když deklaruje záměr udělat EU

¹ *Usnesení evropského parlamentu ze dne 16 února 2017 k možnému vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie (2014/2248(INI))* [online]. Evropský parlament, 2017 [cit. 11.5.2019]. Bod 61.

² *Benelux vision on the future of Europe* [online]. The FPS Chancellery of the Prime Minister, 2017 [cit. 11.5.2019].

„velkou ve velkých otázkách a malou v malých otázkách“ a záměr „posílit spolupráci s národními parlamenty.“³

Zdroji při psaní této práce byly zakládací smlouvy Evropské unie a jejich přílohy, judikatura Soudního dvora Evropské unie, odborné články zaměřené na problematiku principu subsidiarity a tvorba zejména zahraničních autorů.

³ *The Rome Declaration* [online]. Rada Evropy, 2017 [cit. 11.5.2019].

2 Princip subsidiarity v obecném významu

2.1 Definice pojmu

Myšlenka subsidiarity je odvozena z politické koncepce decentralizace. Podle ní by právní akty jakéhokoli společenství měly být přijímány na nejnižší možné úrovni správy, a to v zájmu účinnosti a důslednosti činnosti, vyšší odpovědnosti a transparentnosti veřejných orgánů a většího zapojení občanů do rozhodování. Subsidiarita je tedy nezbytná pro regulaci rozdělení pravomocí mezi centrální a regionální úroveň. Jejím cílem je zaručit stupeň nezávislosti nižšího orgánu ve vztahu k vyššímu orgánu, tedy např. regionální vlády ve vztahu k ústřední vládě ve federálních státech.⁴ Jako jeden ze základních principů Evropské unie a unijního práva je zásada subsidiarity silně politickým konceptem. V kvazi-federálním systému Unie má subsidiarita statut základní ústavní zásady evropského ústavního prostoru. V praxi subsidiarita omezuje pravomoci EU v oblasti politiky a tvorby právních předpisů na případy, ve kterých nemohou být stanovené politické cíle účinněji dosaženy na nižších (tj. vnitrostátních, regionálních nebo místních) úrovních správy. Kromě omezení rozhodovacích pravomocí EU zásada subsidiarity zároveň demokraticky legitimizuje činnost Unie v těch oblastech, ve kterých je pravomoc EU jednat z důvodů přiměřenosti a efektivity stanovena.⁵

Dle teorie subsidiarity by úkoly měly být rozděleny mezi jednotlivé stupně uspořádání jisté substance tak, aby je řešil vždy ten stupeň, který má dostatečný rozhled. Druhý aspekt subsidiarity je ten, dle kterého by problémy měly být řešeny na nejnižším stupni organizace, který je schopný daný problém vyřešit.⁶

Fungování principu subsidiarity dle zmíněné první definice lze předvést na praktickém příkladu, kterým je každodenní život, kde jsou jednotlivými stupni organizace společnosti jednotlivci, rodina, komunita, město, stát. Povinnostmi jednotlivce je např. vydělávat peníze a provádět domácí práce. Povinností rodiny

⁴ RAFFAELLI, Rosa: *The Principle of Subsidiarity* [online]. Fact Sheets on the EU. Evropský parlament, 2017 [cit. 14.4.2019]

⁵ MATAIJA: *The Role of the National Parliaments*. Str. 153.

⁶ BŘICHÁČEK, Tomáš: Princip subsidiarity patnáct let po Maastrichtu. In: FAJMON, Hynek, LOUŽEK, Marek, ed. *Maastrichtská smlouva: patnáct let poté: sborník textů*. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2007. Str. 79-80.

může být rozhodnutí o tom, kde bydlet. Komunity (společenské organizace, obce apod.) se starají o to, na co jednotlivci nestačí, např. organizují dobročinné sbírky a plánují rozvoj zástavby obce. Vyšším stupněm je dále stát, který je zodpovědný mimo jiné za infrastrukturu celé země a problematiku daní. Jako nejvyšší stupeň existuje v dnešní době nadstátní organizace.

Druhý aspekt subsidiarity lze ukázat na jiném praktickém příkladu, a to na rodině se školou povinným dítětem. Dítě dostává ve škole úkoly, pro jejichž splnění musí vynaložit jistou míru námahy. Rodiče dítěte mu s úkoly mohou pomoci, neměli by ale dělat víc než to. Sice by úkol vyřešili rychleji a v ideálním případě s méně chybami, ale z dlouhodobého hlediska by taková praxe nemohla fungovat. Rodič aneb vyšší stupeň organizace by byl zaneprázdněn řešením pro něj triviálních problémů, zatímco dítě – nižší stupeň organizace – by nemělo co na práci a nic podstatného by nevyřešilo ani v budoucnu, protože by mu scházely potřebné znalosti a zkušenosti.

Jedná se tedy o podstatné pravidlo fungování jakéhokoliv systému, a to nejen na mezinárodní úrovni. Princip funguje i ve vnitřním uspořádání státní správy, jak je vidno např. na příslušnosti soudů – příslušný je vždy ten soud, který má pokud možno co nejbližší k účastníkům řízení, tedy okresní. Pokud je předmět sporu závažnější, než na co podle zákonodárce stačí soud nižší instance, příslušný je ten krajský.

2.2 Historie subsidiarity

Historické počátky pojmu subsidiarity (z latinského *subsidiaris* – podpůrný⁷) najdeme v římskokatolické doktríně a v německém právním myšlení. V moderní historii se myšlenkou subsidiarity ve 20. století výrazně zabývali katoličtí myslitelé a právě ti také zformulovali ideu subsidiarity, jak ji známe dnes. Přestože byli autory mnoha děl zabývajících se principem subsidiarity, nebyli prvními, neboť se tomuto tématu během historie věnovalo hned několik známých autorů, např. v antice Aristoteles, ve středověku Johannes Althusius, Tomáš

⁷ *Subsidiarité* [online]. Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, 2012 [cit. 18.5.2019].

Akvinský a scholastici, na přelomu 19. a 20. století filosofové Humboldt nebo Dewey.

O návrat k ideji subsidiarity se nicméně ve 30. letech minulého století zasloužil papež Pius XI s pomocí katolického teleologa a sociologa Oswalda von Nell-Breuninga, a to vydáním encykliky *Quadragesimo anno*, která obsahovala první definici subsidiarity totožnou s tou současnou. Encyklika se zabývala ideálním uspořádáním a fungováním společnosti a rolí jedinců v ní. Podle její argumentace by neměly být záležitosti, které jsou schopny vyřešit nižší instance, ponechány těmto nižším instancím k řešení.⁸

Paradoxní je, že v encyklice *Quadragesimo anno* chrání subsidiarita jednotlivce a jejich skupiny před mocí státu (který sice ručí za veřejné blaho, nesmí ale zasahovat do života jednotlivců, ledaže to je nutné), kdežto v Maastrichtské smlouvě byl princip subsidiarity přesunut na vyšší úroveň organizace, a to na ochranu členských států před mocí nadnárodní unie.

Roku 1963 byla vydána další encyklika zaměřená na princip subsidiarity s názvem *Pacem in terris*. Její autor, papež Jan XXIII, v ní uvažoval o subsidiaritě v rámci mezinárodních vztahů, konkrétně na úrovni celosvětové politiky proti jednotlivým státům.⁹

Existují názory, že funkce subsidiarity je splněna pouze v rámci homogenních národních států nebo nevládních subjektů, jako jsou náboženské organizace. V takovém prostředí subsidiarita určuje vhodnou úroveň, na které má být vykonávána jistá činnost, přičemž se předpokládá, že všechny úrovně správy jsou sjednoceny v tom, že si přejí dosáhnout určitých cílů a že žádný z nich nemá žádné jiné zájmy nebo cíle, které by byly v rozporu se zájmy jiné úrovně. Proto se podle těchto názorů uplatňování subsidiarity ve federálním prostředí (nebo funkčních kvazi-federálních subjektech jako je EU), kde centrální úroveň přijímá legislativu o nejcitlivějších a tradičně národních kompetencích (trestní právo, sociální stát, zdanění a hospodářská politika), které zahrnují téměř všechny aspekty sociálně-

⁸ MARCHAND-TONEL: *La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne*. Str. 2-4.

⁹ In idem.

Princip subsidiarity v obecném významu

ekonomické činnosti, jeví jako neudržitelné. Tím spíš, když mezi centrální a národní správou (orgány EU a členskými státy) existuje silné napětí.¹⁰

¹⁰ DAVIES, Gareth: Subsidiarity: The Wrong Idea at The Wrong Place in The Wrong Time. In: *Common Market Law Review*. 2006, 43. ročník, č. 1. Str. 78-80.

3 Princip subsidiarity v Evropské unii

3.1 Princip subsidiarity v právní úpravě Evropské unie a její vývoj

Princip subsidiarity se stal jedním ze základních principů EU vstupem Maastrichtské smlouvy v účinnost roku 1993. Tato zásada přitom nebyla žádnou novinkou. Přestože v původních zakládacích smlouvách jakákoli zmínka o ní chyběla, představena byla už v Jednotném evropském aktu roku 1987. Akorát ještě nebyla pojmenována tak jak dnes a hlavně se měla uplatnit pouze v souvislosti s jednou konkrétní oblastí politiky, a to ochranou životního prostředí.¹¹ Nepřímý odkaz na zásadu subsidiarity obsahuje také starší zakládající smlouva Společenství uhlí a oceli roku 1951, dle které (konkrétně dle čl. 5) nemělo Společenství vykonávat žádnou přímou činnost s vlivem na produkci a na trh, ledaže by to okolnosti vyžadovaly.¹² Jako poslední zdroj předcházející Maastrichtskou smlouvu lze jmenovat tzv. projekt Spinelli – návrh zakládající smlouvy EU, který Evropský parlament přijal roku 1984, a který na zásadu subsidiarity výslovně odkazoval.¹³

Princip subsidiarity se tedy objevil vícekrát v historii Evropského společenství, nikdy ale neměl stejnou váhu, jako od jeho oficiálního představení v Maastrichtské smlouvě. V polovině devadesátých let Soud prvního stupně pro Evropská společenství dokonce potvrdil (v rozhodnutí T-29/92 *Vereniging van Samenwerkende v. Komise* ze dne 21.2.1995¹⁴), že před vstupem Smlouvy o EU v platnost nebyl princip subsidiarity považován za jednu ze zásad, na základě které by bylo možné rozhodovat o zákonnosti činnosti institucí Společenství.¹⁵

Zmíněný Jednotný evropský akt sice obsahoval pouhou zmínku o principu subsidiarity, měl ale na její zavedení do fungování Unie velký vliv z jiného důvodu. Protože pro výkon zákonodárné pravomoci EU se vstupem Jednotného evropského aktu v platnost stačila už jen kvalifikovaná většina hlasů v Radě

¹¹ MARCHAND-TONEL, op. cit. Str. 3.

¹² Zakládací smlouva Společenství uhlí a oceli.

¹³ *The Road To The 1984 Spinelli Report* [online]. European Parliamentary Research Service Blog, 2014 [cit. 14.4.2019].

¹⁴ WYATT, Derrick: Could a “Yellow Card” for National Parliaments Strengthen Judicial as well as Political Policing of Subsidiarity? In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2, Záhřeb, CYELP, 2006. Str. 2.

¹⁵ PANIZZA, Roberta: *Zásada subsidiarity* [online]. Evropský parlament, 2018 [cit. 22.3.2019].

(namísto původně nutného jednomyslného souhlasu), vznikla snaha členských států kompenzovat ztrátu svého práva vetovat navrhovaná opatření EU a s tímto záměrem najít jiný způsob ochrany před expandující mocí Unie.

Za zmínku stojí, že tato snaha bránit se proti rostoucím pravomocím Unie je poněkud paradoxní – Unie má pravomoci, které jí členské státy výslovně (a hlavně dobrovolně) svěřily, přitom nyní se členským státům rozsah pravomocí Unie zdá být přílišný a snaží se ho omezit. Nutno říct, že u států, které byly součástí evropských společenství ještě před rokem 1987, kdy vstoupil v platnost Jednotný evropský akt, je tato snaha pochopitelná na rozdíl u států, které se ke společenství přidaly až poté, co byl podle zmíněné revize zakládacích Římských smluv zrušen požadavek jednomyslnosti rozhodnutí v Radě Evropy.¹⁶

V předchozím odstavci zmíněnou změnou zakládacích smluv Jednotným evropským aktem se Unie zbavila své legislativní brzdy a začala chrlit jeden předpis za druhým. Protože již nebylo potřeba, aby souhlasily všechny členské státy, nastala situace, kdy některé členské státy byly vázány právním předpisem, se kterým nesouhlasily, proti kterému hlasovaly, ale který byl přesto přijat. Tato skutečnost představuje podstatný zásah do suverenity takových států (nejednou jsou jim nuceny právní regulace zvenčí). Takové „plíživé kompetence EU,“ kdy Unie zasahuje do vnitrostátních právních řádů a tajně si uzurpuje stále více pravomocí z vnitrostátní úrovně, se samozřejmě mnohým členským státům nezamlouvaly (v polovině 90. let především Velké Británii a Německu) a tudíž začaly hledat nějakou brzdou Unie, kterou se měla stát právě zásada subsidiarity.¹⁷ Dalším důvodem pro zavedení principu subsidiarity, který stojí za zmínku, byla skutečnost, že Soudní dvůr EU měl a stále má ve zvyku vykládat právo EU spíše ve prospěch Unie.¹⁸

Zásada subsidiarity měla také doplňovat přesnější rozdělení oblastí úpravy příslušným sférám státní správy, které mělo napravit původní nejasné rozdělení kompetencí mezi EU a členskými státy.¹⁹ Poté, co byl tento nápad přijat v politické

¹⁶ GRIMM, Dieter: *The Constitution Of European Democracy*. Oxford: Oxford, 2017. Str. 10.

¹⁷ BŘICHÁČEK: *Princip subsidiarity patnáct let po Maastrichtu*, op. cit. Str. 80-81.

¹⁸ SVOBODA: *Úvod do Evropského práva*. Str. 51, poznámka pod čarou č. 139.

¹⁹ CRAIG, Paul P.: *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*. In: *Journal of Common Market Studies*, 2012, 50. ročník, č. 1. Str. 73.

rovině, byla subsidiarita výslovně zařazena mezi obecné zásady práva EU v Maastrichtské smlouvě (1993).²⁰ Právní rámec subsidiarity byl tak postupně budován v měřítku ke zvýšeným kompetencím Unie: větší pravomoci pro EU znamenaly větší význam subsidiarity.²¹

Nutno zmínit, že subsidiarita není upravena pouze Smlouvou o EU a Smlouvou o fungování EU (dále jen „Smlouvy“), nýbrž i protokoly připojenými ke Smlouvám. Aniž by se změnilo znění odkazu na zásadu subsidiarity v přečíslovaném čl. 5 odst. 2 Smlouvy o Evropských společenstvích (dále jen „SES“), Amsterodamská smlouva připojila k SES v roce 1997 Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Celkový přístup k uplatňování zásady subsidiarity schválený na zasedání Evropské rady v Edinburghu v roce 1992 se tak stal právně závazným a podléhal soudnímu přezkumu prostřednictvím subsidiarity v souladu s novým protokolem.²²

V další etapě vývoje zakládacích smluv EU přesunula Lisabonská smlouva zásadu subsidiarity do čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské Unii (dále jen „SEU“) a rovněž přidala výslovný odkaz na regionální a místní rozměr zásady subsidiarity. Lisabonská smlouva navíc nahradila Protokol z roku 1997 o používání zásad subsidiarity a proporcionality novým protokolem stejného jména (tzv. protokol č. 2), přičemž hlavní rozdíl mezi nimi spočívá v nové úloze vnitrostátních parlamentů při zajišťování dodržování zásady subsidiarity.²³ O tom blíže v následujících kapitolách.

Subsidiarita byla původně chápána jako „dynamická koncepce,“ závislá na neustále se měnícím vztahu mezi Unii a členskými státy. Předpokládalo se, že je to koncepce dostatečně pružná tak, aby mohla být rozšířena, pokud si to okolnosti vyžádají, jakož i omezená nebo přerušena, pokud není potřeba.²⁴ Jinak řečeno, subsidiarita měla umožnit členským státům „vytvořit více Evropy

²⁰ WYATT, op. cit.

²¹ CONSTANTIN, Simona: Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond. In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 4. Záhřeb, CYELP, 2008. Str. 155.

²² RAFFAELLI, 2017, op. cit. Str. 1 a 2.

²³ In idem.

²⁴ TOTH, Akos G.: Is Subsidiarity Justiciable? In: *European Law Review*, 1994, 19. ročník, č. 3. Str. 281.

v některých oblastech a méně Evropy v jiných“²⁵ v závislosti na jejich bezprostředních zájmech a praktické realitě. Použití subsidiarity dále závisí na rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, problém je ale v tom, že pravomoci Unie bývají definovány cílem, kterého má být dosaženo, spíše než oblastí dané právní úpravy.²⁶ Takové teologické vymezení pravomocí EU znesnadňuje fungování zásady subsidiarity. Jak bude rozebráno níže, tato nejasnost je pouhou špičkou ledovce problémů principu subsidiarity.

3.2 Rozdělení pravomocí mezi Evropskou unií a členskými státy

Vzhledem k tématu této práce nesmí chybět citace úplné definice principu subsidiarity dle primárního práva EU, jak ji uvádí čl. 5 odst. 3 SEU: *„Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají 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.“*

Jelikož SEU používá k definování subsidiarity pojem „výlučných pravomocí,“ nabízí se do této práce zahrnout krátkou kapitolu o pravomocích Unie a jejich rozdělení, aneb upřesnit, o kterých pravomocích citovaný článek mluví, když zmiňuje „oblasti, které nespádají do výlučné pravomoci [Unie].“

Pravomoci EU lze obecně rozdělit následovně:²⁷

- a) podle míry zapojení EU do dané oblasti úpravy na pravomoci výlučné, sdílené (dále děleny na konkurenční a paralelní) a „koordinační – podpůrné – doplňkové;“
- b) podle způsobu, jakým byly pravomoci EU členskými státy svěřeny, na výslovné, implicitní a subsidiární; a
- c) podle adresátů, na které je výkon pravomocí zaměřen, na vertikální a horizontální.

Pro účely vysvětlení souvislosti mezi principem subsidiarity (a proporcionality) s rozdělením pravomocí ponechme stranou rozdělení podle způsobu svěřených a

²⁵ CONSTANTIN, op. cit. Str. 159.

²⁶ DAVIES, op. cit. Str. 72.

²⁷ SVOBODA: *Úvod do Evropského práva*. Str. 46.

rozdělení podle adresátů. Zbytek této kapitoly pojednává pouze o rozdělení pravomocí dle písm. a) výše uvedeného seznamu.

Vymezení pravomocí bylo od počátku existence evropského společenství problémem, a to kvůli příliš volně vymezenému rozsahu pravomocí Společenství a notné dávky vágnosti v právní úpravě. Pravomoci Unie byly vymezeny výlučně funkčně, a úprava specifických činností, ke kterým byla Společenství dle Smluv oprávněna, se pak lišila oblast od oblasti. Tak sice mohlo Společenství dynamičtěji reagovat na různé podněty, na druhou stranu ona vágnost vymezení představovala zásah do právní jistoty a do suverenity členských států. Četné změny zakládajících smluv problematiku nejasného vymezení pravomocí navíc ještě více zamotaly, a tak se celá věc dostala před Soudní dvůr. Ten stál zpočátku na straně Unie a rozhodl o tom, že členské státy vstupem do Unie svoje pravomoci přenesly na Společenství (případ *Costa / ENEL*) a že tento přenos byl trvalého charakteru. Dále rozhodl o tom, že Unii náleží i implicitní pravomoci (tedy takové, které nejsou výslovně uvedeny v zakládací smlouvě mezinárodní organizace, ale které mezinárodní organizace provádí pro dosažení svého cíle dle zakládající smlouvy). Až Maastrichtská smlouva přispěla k přesnějšímu vymezení pravomocí v rámci Evropské unie. Nově zavedené principy subsidiarity a proporcionality měly s vymezením pravomocí Unie pomoci, přesto ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost není vymezení pravomocí bez pochyb.²⁸

3.2.1 Dělbá pravomocí podle Smluv

Dělbá pravomocí se v Evropské unii řídí zásadou svěřením pravomocí. Podle této zásady má Unie jen a pouze ty pravomoci, které jí členské státy svěří. Členské státy tedy zůstávají originálními nositeli pravomocí. Snaha upřesnit vymezení pravomocí je viditelná hned v úvodu Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), kde články 2 až 6 definují 4 skupiny pravomocí: výlučné, sdílené, koordinační a podpůrné.

Výlučné pravomoci má Unie v těch oblastech, ve kterých je pouze ona oprávněna vytvářet právně závazné akty. Členské státy jsou v rámci těchto oblastí oprávněny k činnosti, jen když implementují právní úpravu Unie, nebo pokud

²⁸ TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír a kol.: *Právo Evropské Unie*. Praha: Leges, 2013. Str. 147-153.

jsou k jednání Unii zmocněny. Čl. 3 SFEU označuje za právní oblasti, ve kterých má Unie výlučné pravomoci, zejména celní unii, pravidla hospodářské soutěže v rámci vnitřního trhu, měnovou politiku (pro země, jejichž měnou je euro), společnou obchodní politiku.

Sdílené pravomoci jsou ty, ke kterým jsou oprávněny jak Unie, tak členské státy. Nicméně je nutné zmínit, že Unie má v rámci sdílených pravomocí jistou přednost. Členské státy jsou totiž v daných oblastech úpravy oprávněny jednat jen v rozsahu, v jakém Unie nejednala nebo jednat přestala. Lze tedy říct, že jde o potenciálně výlučné pravomoci EU, jelikož stačí, aby Unie schválila vlastní právní úpravu, čímž si pravomoc v dané oblasti přivlastní. Sdílené pravomoci jsou také považovány za obecné, jelikož jsou čl. 4 odst. 1 SFEU negativně definovány jako pravomoci, které nejsou zařazeny do jedné ze skupin pravomocí, považují se za sdílené. Demonstrativní výčet v čl. 4 odst. 2 SFEU jmenuje jako oblasti sdílených pravomocí např. vnitřní trh, životní prostředí, ochranu spotřebitele nebo dopravu.²⁹

Posléze na základě koordinačních pravomocí může Unie přijímat opatření ke koordinaci činnosti členských států ve věci eurozóny, politik zaměstnanosti nebo sociálních politik.³⁰

Nakonec podpůrné pravomoci jsou takové, v rámci kterých Unie pouze podporuje nebo doplňuje činnost členských států, aniž by zasahovala do výkonu těchto pravomocí členskými zeměmi. Jedná se např. o oblast ochrany a zlepšování lidského zdraví, průmyslu, kultury, cestovního ruchu atd.³¹

3.3 Subsidiarita a rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy

Jak bylo zmíněno, důvodem pro zavedení principu subsidiarity byly i nejasně rozdělené pravomoci mezi EU a členskými státy. Tento důvod zmiňují i oficiální stránky Evropské Unie, podle kterých „zásada subsidiarity, zakotvená ve Smlouvě o Evropské unii, vymezuje podmínky, za jakých má činnost Unie *v rámci její nevýlučné pravomoci* přednost před činností členských států.“ Zásada zároveň souvisí se zásadou blízkosti dle čl. 10 odst. 3 SEU, podle kterého mají být

²⁹ Čl. 4 SFEU.

³⁰ Čl. 5 SFEU.

³¹ Čl. 6 SFEU.

pravomoci Společenství vykonávány na úrovni co nejbližší občanům.³² Předpokládalo se tedy, že subsidiarita bude fungovat jako jistý „rozhodčí koncept,“ jehož smyslem bude vyvažovat napětí mezi dynamikou politické integrace a blízkostí rozhodování.³³

Každá analýza subsidiarity se nevyhnutelně odráží od současné definice zásady obsažené v článku 5 Smlouvy o Evropské unii. Tato definice v podstatě míří proti činnosti EU ve prospěch decentralizace, a bylo tomu tak i v předchozích verzích definice.³⁴ Toto je vcelku paradoxní, neboť navzdory formulaci definice se stále vyskytuje nadměrná centralizace v různých oblastech politiky na úrovni EU, která ani není odůvodněna nebo politicky legitimizována vlastnostmi nebo cíli příslušné oblasti právní úpravy, jako spíše potřebou reagovat *ad hoc* na konkrétní krizi.³⁵ Navzdory přísnému znění definice Smlouvy („...Unie jedná...“) je použití principu subsidiarity za účelem vymezení kompetencí mezi EU a její členské státy stále poměrně problematické. Rovněž je zpochybňováno, zda dodržování zásady skutečně ovlivňuje pouze přidělení výkonu již zavedených pravomocí EU, a zda spíše nerozšiřuje pravomoci EU na úkor výlučných vnitrostátních pravomocí, neboť EU stále více zasahuje do regulační suverenity vnitrostátních zákonodárců. V této souvislosti je také důležité zdůraznit, že zásada subsidiarity může být teoreticky porušena nejen v případě, že EU jedná *ultra vires*, ale také v případě, že členské státy překročí své pravomoci v oblasti regulace v rámci sdílených pravomocí.³⁶

V nejnovější verzi definice subsidiarity jsou poprvé v souvislosti s uplatňováním této zásady výslovně zmíněny regiony a místní komunity. To je obzvláště důležité pro nově vzniklé oblasti právní úpravy jako je energetika, ochrana životního

³² PANIZZA, op.cit.

³³ LENAERTS, Koen, The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism. In: *Fordham Journal of International Law*, 1993, 17. ročník, č. 4. Str. 856.

³⁴ CYGAN, Adam: The Parliamentarisation of EU Decision-making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments. In: *European Law Review*, 2011, 36. ročník, č. 4. Str. 483.

³⁵ VAN ZEBEN, Josephine A.W.: Research Agenda For a Polycentric European Union. In: *The Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis Working Paper Series*, 2013, č. 13. Str. 7.

³⁶ TOTH, op. cit. Str. 272.

prostředí a změna klimatu.³⁷ Dále je důležité, že definice uznává, že vertikální rozdělení pravomocí nezahrnuje pouze orgány EU a ústřední vlády členských států, ale také různé regionální a místní úrovně správy. Uplatňování zásady subsidiarity se navíc týká pouze oblastí, které nespádají pod výlučné pravomoci EU, tj. týká se pouze sdílených pravomocí. Je-li tato podmínka splněna, následuje kontrola toho, na které úrovni správy lze lépe dosáhnout cílů unijních nebo vnitrostátních v souladu se zásadou efektivity. Ona otázka efektivity, na které úrovni regulovat danou oblast, se dá interpretovat dvěma způsoby. Podle Lenaertse³⁸ se za klíčové kritérium pro zjištění efektivity považuje posouzení prostředků, které mají členské státy k dispozici. Pak jsou možné dva výsledky:

- (i) pokud se prostředky, které má k dispozici alespoň jeden členský stát, ukážou jako neefektivní pro dostatečné dosažení stanovených cílů, bude považováno za prokázané, že je potřeba opatření EU, které daných cílů skutečně lépe dosáhne; nebo
- (ii) pokud jsou prostředky, které mají k dispozici všechny členské státy, zcela efektivní pro dostatečné dosažení cílů navrhovaných opatření, ale Unie by jich svou vlastní regulací dosáhla lépe, měla by mít činnost Unie v takových případech stále přednost. Skutečnost, že prostředky členských států jsou dostatečně efektivní, by neměla vyřadit možnost právní úpravy Uní, jelikož úpravou na vyšší úrovni by bylo možné těžit např. z úspor z rozsahu.

Naopak Wyatt³⁹ navrhuje, aby posuzování souladu se zásadou subsidiarity bylo v podstatě jednostupňovým testem: šlo by o to určit, zda „cílů navrhované akce lze dosáhnout *pouze* činností na úrovni EU“ (doplňeno důrazem).

Krom výše uvedených přístupů Lenaertse a Wyatta jsou obecně uznána tři kritéria pro posouzení vhodnosti navrhované činnosti EU ve světle subsidiarity: 1) nadnárodní prvek; 2) nezbytnost; a 3) rozsah nebo účinnost/efektivita (tj.

³⁷ ARRIBAS, Gracia Vara; BOURDIN, Delphine: What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? In: *European Institute of Public Administration Bulletin*, 2012, 2. ročník. Str. 14,

³⁸ LENAERTS, op. cit. Str. 875-876.

³⁹ WYATT, op. cit. Str. 1, 5.

„přidaná hodnota“).⁴⁰ V unijním politickém diskursu je subsidiarita nejčastěji spojena s výkonem práva a přijímáním rozhodnutí co nejbližše občanům v souladu se Smlouvami a principem blízkosti.⁴¹

Kromě tzv. demokratické subsidiarity teorie také rozlišuje tzv. výkonnou subsidiaritu a utilitaristickou (praktickou) subsidiaritu, přičemž každé pojetí odráží odlišný pohled na cíle a účely principu. Demokratická vize subsidiarity je pro vhodné rozdělení pravomocí mezi úrovněmi správy v EU a zdůrazňuje ochranu práv občanů a blízkost rozhodování vůči občanům. Výkonná subsidiarita zdůrazňuje důležitost ochrany výkonných výsad členských států proti zásahu institucí EU. Nakonec praktická subsidiarita upřednostňuje zájmy tvorby práva jako takového, tj. efektivnost, důslednost a soulad činností a výsledků.⁴²

Horizontálně se zásada subsidiarity rozšiřuje v jejím významu na mnoho dalších koncepcí a otázek, které mají zásadní význam pro správu a institucionální rámec EU. Zprvé, jak již bylo zmíněno, vychází z širšího pozadí demokratické teorie, která vyžaduje větší začlenění občanů do rozhodovacích záležitostí, čehož je nejučinněji dosaženo na nejnižších úrovních správy, je-li to možné. Dále se týká obav z demokratického deficitu Unie, se kterým se projekt evropské integrace potýká už od svého samého počátku.⁴³ Pro některé je však záměr přiblížit občany k Unii odlišný od žádoucího silnějšího začlenění členských států na úrovni EU v některých oblastech politiky. Jejich argumentem je, že větší uplatňování zásady subsidiarity posílí evropské národní státy na úkor centrální úrovně EU. Tento kompromis mezi silnější Uní a účinnou subsidiaritou je tedy řešen různými mechanismy, které budou prezentovány níže v práci.

Zásada subsidiarity je navíc neodmyslitelně provázána se dvěma dalšími základními zásadami, které jsou nezbytné pro rozhodovací proces EU⁴⁴ a se

⁴⁰ TOTH, 1994, op. cit. Str. 270-271.

⁴¹ Čl. 10/3 SEU

⁴² DE BURCA, Grainne: *Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam*. Cambridge, MA: Harvard Law School, 2000. Str. 14-15.

⁴³ GRIMM, op. cit. Str. 11-37.

⁴⁴ LENAERTS, op. cit, Str. 850 a 875.

Také podle Lenaertse čl. 5 SEU nepokrývá jen princip subsidiarity. Dle něj zásada subsidiarity odpovídá na otázku, zda je Unie příslušná v dané oblasti jednat. Otázka míry takového jednání už je ale řešena principem proporcionality.

kterými společně tvoří článek 5 SEU, a to se zásadou svěřením pravomocí⁴⁵ a zásadou proporcionality.⁴⁶ Jejich provázanost potvrdil Soudní dvůr EU, když konstatoval, že kontrola subsidiarity zahrnuje test proporcionality. Někteří autoři poté tvrdí, že vzhledem k funkčnímu překrývání principů bude v praxi obtížné oddělit jejich kontrolu a že stanovený postup pro individuální ochranu konkrétní zásady bude nevyhnutelně doprovázen mnoha nedostatky.⁴⁷ Důležitým rozdílem mezi zmíněnými principy však je, že proporcionalita se na rozdíl od subsidiarity uplatní i v případech, kdy EU jedná ve své výlučné pravomoci.

⁴⁵ Čl. 5 odst. 2 SEU: „Podle zásady svěřením pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.“

⁴⁶ Čl. 5 odst. 4 SEU: „Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.“

⁴⁷ LOUIS, Jean Victor: National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits. In: *European Constitutional Law Review*, 2008, 4. ročník. Str. 443.

4 Analýza kontroly principu subsidiarity v Evropské unii

S principem subsidiarity se pojí problémů hned několik, a to jak teoretických, tak praktických. Z těch teoretických to bude především skutečnost, že princip nemá jednoznačnou definici. Dle čl. 5 odst. 3 SEU Unie jedná v rozsahu nevýlučných pravomocí, jestliže by členské státy nebyly schopny uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti samy, anebo lze-li takových cílů lépe dosáhnout na úrovni činnosti Unie. V takové definici nacházíme nejasné pojmy „uspokojivě dosáhnout“ a „lze-li cílů dosáhnout lépe.“ Oba termíny jsou vágní a otevírají prostor pro diskuzi. V tom by nebylo ve vnitrostátním právním prostředí nic zásadně špatného, jelikož tam potenciální spor o abstraktních ustanoveních právních norem mezi účastníky rozhoduje nestranný soud. V prostředí Evropské unie ale potenciální neshody o dodržení principu subsidiarity ze strany unijních institucí rozhoduje Soudní dvůr EU, a v tom je ta potíž. V judikatuře Soudního dvora totiž není těžké zpozorovat, že hájí zájmy společenství, a proto mu mnohdy straní.

Tím se dostáváme k praktickým problémům principu subsidiarity, čímž může být rovnou jeho realizace. Zavedením principu dostaly instituce EU novou povinnost. Přitom ale nebyl ustaven žádný nezávislý institut, který by na plnění této nové povinnosti EU dohlížel. V praxi zde nastává nelogická situace, ve které ten, který má dodržovat pravidla (Evropská unie), je zároveň tím, kdo dohlíží na ono dodržování (Soudní dvůr Evropské unie).

Instituce EU mají v mezích principu subsidiarity vykonávat svoji činnost, ony samy ale už při jeho zavádění neskrývaly svoji nevoli k němu. Pro ilustraci úryvek z rezoluce Evropského parlamentu roku 1997: „princip subsidiarity nemůže být na překážku legitimnímu výkonu sdílených pravomocí ze strany Společenství, nesmí bránit rozvoji činností, pro které Společenství disponuje výlučnými pravomocemi, a nemůže zpochybňovat *acquis communautaire* ani se projevit v oslabení komunitárního práva.“⁴⁸

Soudní dvůr EU se pro jistotu vyhýbá jakémukoli hlubšímu zamyšlení se nad principem. Kde v jiných situacích přišel s kompletními metodami řešení a testy,

⁴⁸ BŘICHÁČEK: *Princip subsidiarity patnáct let po Maastrichtu*, op. cit. Str. 84.

v těch pár sporech, které měly spojitost s dodržováním principu subsidiarity, se moc nezabýval zanedbáním procesních požadavků subsidiarity ze strany unijního zákonodárce a pochybné postupy přezkoumal pouze povrchně. O tom konkrétně v následující kapitole.⁴⁹

Podstatným nedostatkem fungování zásady je dále skutečnost, že zatím žádný unijní právní akt nebyl pro rozpor se zásadou subsidiarity Soudním dvorem EU zrušen (nejdále došlo jen k pozměnění napadnutého návrhu směrnice – případ Tabáková reklama I).⁵⁰ Zásada tedy i nadále tedy zůstává institutem veskrze teoretickým.

V následujících částech této kapitoly se zaměříme na obě institucionální cesty, které Unie zavedla pro kontrolu dodržování principu subsidiarity a také na to, jak každý způsob kontroly funguje v praxi.

4.1 Současná kontrola dodržování principu subsidiarity

Pojem subsidiarity, jakožto mnohostranný koncept, má jak právní, tak politickou podstatu. Možné nesrovnalosti při posuzování jednotlivých podstat tak dále komplikují interpretaci principu a jeho aplikaci v praxi. Akademici, právníci a politici již od počátku přicházeli s různými způsoby, jak podřídit kontrolu uplatňování subsidiarity určité instituci nebo orgánu, ať už národní nebo nadnárodní. Mezi těmito způsoby kontroly byly např. návrhy na soudní (věcné a procesní) záruky, úplné vyloučení zásady ze Smluv anebo svěření zodpovědnosti za dodržování principu zákonodárcům.⁵¹ Ti, kteří trvají na právní povaze zásady, předložili návrhy na vytvoření zvláštního poradního nebo soudního orgánu, tj. tribunálů pro subsidiaritu působících *ex post*, nebo zvláštní komory pro subsidiaritu v rámci Soudního dvora. Naproti tomu zastánci politické podstaty principu navrhovali ustanovit poradní výbor složený z poslanců národních parlamentů nebo „moudrých mužů.“⁵² V dřívějších revizích zakládajících smluv se skutečně uvažovalo o některých institucionálních řešeních

⁴⁹ In idem.

⁵⁰ CHALMERS: *European Union Law: Cases and Materials*. Str. 364.

⁵¹ TOTH, op. cit. Str. 270.

⁵² LOUIS, 2008, op. cit. Str. 435.

Padly dokonce i návrhy ustanovit „Pana nebo Paní Subsidiarity,“ kteří by měli podobné postavení jako členové Komise.

ochrany zásady subsidiarity, ale nakonec k nim nedošlo. Obě strany se snažily o kompromis ohledně subsidiarity s ohledem na protichůdné zájmy – jak zajistit komplexní a vyvážený přístup k subsidiaritě, aniž by přitom byl zatížen legislativní postup nebo narušena rovnováha rozdělení moci v Unii?

Konečně, Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality⁵³ připojený k Lisabonské smlouvě stanovil hlavní pravidla posuzování činnosti EU ve smyslu subsidiarity. Pověřuje legislativní trojúhelník EU (Komise, Parlament a Rada), aby zajistil dodržování zásady subsidiarity v každé fázi legislativního procesu.⁵⁴ Komise, která předkládá legislativní návrhy a odůvodňuje opatření na úrovni EU s ohledem na požadavky subsidiarity, musí ve svých návrzích zdůvodnit, proč lze určeného cíle lépe dosáhnout na úrovni Unie než na úrovni národní, a to pomocí kvantitativních i kvalitativních údajů.⁵⁵ To se týká jak výběru nástrojů, tak obsahu návrhu.⁵⁶ Jednací řád Evropského parlamentu dále stanoví, že „při posuzování návrhu legislativního aktu věnuje Parlament zvláštní pozornost tomu, zda tento návrh dodržuje zásady subsidiarity a proporcionality.“⁵⁷ Tato dynamika je dále upravena různými interinstitucionálními dohodami mezi Komisí, Radou a Parlamentem. Příkladem je Dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů z roku 2016, dle které má Komise ve svých důvodových zprávách objasňovat, jak jsou navrhovaná opatření odůvodněna s ohledem na zásadu subsidiarity a zohledňovat tuto skutečnost při posuzování dopadů opatření.⁵⁸ V těchto posouzeních dopadů by Komise měla poskytnout „odůvodnění opatření EU v souvislosti s nutností harmonizace a „[jednoznačný] subsidiaritní výpočet,“⁵⁹ který by měl zase usnadnit soudní přezkum. Více o soudním přezkumu níže.

Předchozí odstavec popisuje kontrolu dodržení principu subsidiarity v EU orgány EU. Pro jejich doplnění byly vytvořeny dvě institucionalizované cesty v EU pro zajištění uplatňování a dodržování zásady subsidiarity také ze strany členských

⁵³ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. In: *Evropské právo; základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*. Ostrava: Sagit, 2014. ÚZ: Úplné znění. Str. 131-132.

⁵⁴ WYATT, 2006, op. cit. Str. 9-10.

⁵⁵ Čl. 5 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

⁵⁶ RAFFAELLI, 2017, op. cit. Str. 4.

⁵⁷ Čl. 42 odst. 1 Jednacího řádu Evropského Parlamentu.

⁵⁸ *Dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů* [online]. Úřední věstník Evropské unie, L 123. 2016, svazek 59. Čl. 25.

⁵⁹ CRAIG, op. cit. Str. 78.

států. Kromě pravomoci Soudního dvora rozhodovat o všech právních otázkách vyplývajících z uplatňování a výkladu Smluv, mají i parlamenty členských států důležitou úlohu. Jedná se o politickou kontrolu navrhovaných právních předpisů EU v rámci jejich souladu se zásadou subsidiarity. V důsledku zavedení tohoto „předlegislativního ústavního intervenčního prostředku“ se národní parlamenty, často označované za nejoslabenější procesem evropeizace, staly v podstatě „hlídači“ principu subsidiarity a implicitně svých vlastních kompetencí.

4.1.1 Princip subsidiarity v judikatuře Soudního dvora Evropské unie

Procesně lze subsidiaritu uplatnit buď na žádost vnitrostátních soudů u Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce, nebo na základě přímé žaloby (pro porušení Smluv). Čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality stanoví pravomoc Soudního dvora rozhodovat ex post v žalobách pro porušení zásady subsidiarity legislativním aktem v souladu s čl. 230 SFEU.⁶⁰

První důležitá poznámka v této souvislosti se týká výkladu právní podstaty zvolené pro konkrétní regulační akt. V závislosti na tomto a na následném opodstatnění způsobu regulace posoudí Soudní dvůr soulad se zásadou subsidiarity. To však může být obzvláště komplikované ve vzájemně provázaných a překrývajících se regulačních oblastech a úrovních kompetencí. Jinými slovy, sledování určitého cíle by mohlo být právně vhodné v rámci jednoho konkrétního právního základu, nikoli však v rámci jiného. Problém spočívá v nejistotě kolem některých oblastí politiky, konkrétně ohledně toho, zda vůbec spadají do působnosti EU. Někteří autoři se domnívají, že ve skutečnosti neexistují jasná omezení potenciální pravomoci EU. Podle De Burcy by proto byly jakékoli formálně stanovené právní hranice nevyhnutelně neustále posunovány a měněny, což by znemožnilo praktické využití principu subsidiarity.⁶¹ Navrhovaná opatření EU navíc obvykle předpokládají dosažení několika cílů, kterých má být dosaženo, přičemž některé z těchto cílů mohou a jiné nemusí vyžadovat činnost na unijní úrovni. To je obzvláště důležité pro opatření, která údajně přispívají, v jakékoli míře, k „vytvoření a zajištění fungování vnitřního

⁶⁰ Čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, op. cit.

⁶¹ DE BURCA, op. cit. Str. 19.

trhu.⁶² Zde je třeba vyvážit srovnatelnost a význam těchto cílů ve vztahu k těm, které mohou být záležitostmi vnitrostátních orgánů, což představuje politicky nejvýraznější otázku a v konečném důsledku i náročný úkol pro Soudní dvůr.⁶³ Ještě obtížnější je pak dosáhnout správné rovnováhy v situacích, kdy by bylo možné dosáhnout cíle EU dostatečně prostřednictvím regulace na úrovni EU, ale některých dalších aspektů, např. implementace, kontroly a výkonu práva by bylo lépe dosaženo na úrovni členských států.⁶⁴

Druhý důležitý poznatek se týká otázky žalovatelnosti zásady subsidiarity, přičemž žalovatelností je míněna soudní vykonatelnost pravidla nebo zásady nebo jeho „vyřešitelnost“ soudním zásahem. Klasická doktrína práva EU by sem doplnila požadavky dostatečné jasnosti, přesnosti a bezpodmínečnosti. V úvahu přicházejí tři komplexní kritéria pro posouzení, zda může záležitost být soudně řešena v EU:⁶⁵

1. otázka příslušnosti – je Soudní dvůr příslušný k rozhodnutí věci?
2. otázka přípustnosti – existuje specifická žaloba k řešení věci před Soudním dvorem a kdo má aktivní legitimaci k podání takové žaloby?
3. otázka merita věci – je Soudní dvůr schopný rozhodovat o věci samé?

První dva kroky jsou otázkou procesní a jejich posouzení náleží do pravomoci Soudního dvora. Třetí krok na druhé straně spočívá v materiálním posouzení cílů konkrétního navrhovaného právního aktu a snaží se v podstatě najít odpověď na otázku, na které úrovni jsou tyto cíle lépe dosaženy. Vyžaduje proto zhodnocení věci převážně z politického nebo ekonomického hlediska, které přesahuje běžné soudní funkce.⁶⁶ Toto třetí kritérium představuje jádro problematiky principu subsidiarity v jeho právním rozměru. Ve zbývající části této podkapitoly jsou

⁶² Viz například rozhodnutí C-376/98 Německo v Parlament a Rada (Tabáková reklama I) z roku 2000: Demonstruje základní pravidlo, že ES může působit pouze v oblastech, které mu byly svěřeny čl. státy (čl. 152 SES vylučuje harmonizaci v oblasti týkající se veřejného zdraví) a musí respektovat zásady subsidiarity a proporcionality. Překročení pravomocí vede k neplatnosti aktu orgánu EU.

Rada napadenou směrnicí změnila, načež vznikl judikát Tabáková reklama II, kde SDEU překročení pravomoci neshledal, protože účelem směrnice již skutečně bylo zlepšení fungování vnitřního trhu, což je pravomocí EU.

⁶³ WYATT, op. cit. Str. 9.

⁶⁴ CRAIG, op. cit. Str. 75.

⁶⁵ TOTH, op. cit. Str. 279.

⁶⁶ In idem, Str. 280.

přezkoumány hlavní otázky, které zhoršují rozhodování o subsidiaritě. Tyto otázky určují míru žalovatelnosti zásady subsidiarity před SDEU.

Od počátku evropské integrace se počítalo s tím, že v rámci formulace a implementace funkčních nebo sektorových politik (např. regulace vnitřního trhu) bude výkon pravomocí EU zahrnovat i hodnocení složitých ekonomických skutečností a tržních podmínek. V rámci institucionální struktury EU však není vhodné, aby Soudní dvůr přezkoumával, zda je daný návrh dobrý, vhodný nebo přiměřený, čímž by dělal závěry o složitých hospodářských a politických záležitostech, ohledně kterých nemá jeho personál odborné znalosti. SDEU přesto cíle navrhovaných aktů EU tímto způsobem věcně posuzuje a ve výsledku tak sám v podstatě tvoří právní předpisy. Fakticky se jedná o nahrazení zákonodárné pravomoci Komise, Rady a Parlamentu pod záminkou soudního přezkumu, čímž Soud zasahuje do zásad oddělení pravomocí a do institucionální rovnováhy v EU.

67

Zvláště důležitá je námitka soudního aktivismu v souvislosti se zásadou subsidiarity. V některých případech Soudní dvůr prostřednictvím své judikatury pravděpodobně rozšířil pravomoci EU, např. definováním implicitních pravomocí a předností aplikace unijního práva. To by mohlo částečně vysvětlit restriktivní přístup Soudního dvora k posuzování souladu právních aktů EU se zásadou subsidiarity. Může se zdát, že navzdory údajné snaze SDEU přistupovat k zásadě subsidiarity vyváženě a neutrálně jeho postoj spíše straní Unii.

V souvislosti s tím se význam subsidiarity v judikatuře Soudního dvora EU zmenšuje, když je postaven proti názorům Soudního dvora o „ekonomickém konstitucionalismu“ spojeném s integračními a expanzivními předsudky.⁶⁸ Podle de Burcy se soud v několika případech⁶⁹ vyhýbá posuzování dodržení zásady subsidiarity a místo toho hodnotí vhodnost hospodářských norem EU s ohledem na jejich cíle a na zásadu efektivit. Takovým přístupem pak Soudní dvůr samozřejmě v podstatě povoluje regulační zásah EU do jinak národních

⁶⁷ TOTH, op. cit. Str. 279.

⁶⁸ DE BURCA, op. cit. Str. 37.

⁶⁹ Před oficiálním zařazením principu subsidiarity do základních zásad EU např. rozhodnutí 9/74 Casagrande, nebo 65/81 Reina. Po Maastrichtu např. rozhodnutí C-415/93 Bosman. DE BURCA, op. cit. Str. 37-38.

kompetencí, které původně měly zůstat mimo dosah Unie. SDEU odůvodňuje své stanovisko argumentem, že hospodářská pravidla jsou dle striktní slovní interpretace dalekosáhlá. Důsledkem toho je, že nelze se stoprocentní jistotou určit, která (a zda vůbec nějaká) oblast domácí normotvorby, a to dokonce i výlučná vnitrostátní pravomoc, stojí definitivně mimo dosah hospodářských norem EU.⁷⁰ Soudní dvůr tedy v zásadě zavedl nevyvratitelnou domněnku: cílů opatření na vnitřním trhu lze lépe dosáhnout pouze na úrovni EU.⁷¹ SDEU rád argumentuje tím, že případné rozdíly v právních předpisech členských států mohou narušit hospodářskou soutěž, a tím pádem způsobit překážky na vnitřním trhu. Takový soudní konstrukt ve skutečnosti zpochybnil praktickou hodnotu subsidiarity v rozhodnutích Soudního dvora – princip subsidiarity ztrácí proti argumentu bezproblémového fungování vnitřního trhu svou sílu.

Závěry Soudního dvora ve věcech subsidiarity se drží jisté logiky. Jsou případy, kdy byl k Soudnímu dvoru podán návrh na zrušení harmonizačního opatření. Členský stát, který žalobu podal, v těchto případech tvrdil, že regulovaná oblast – například bezpečnost práce,⁷² veřejné zdraví⁷³ nebo bezpečnost potravin⁷⁴ a především všechny vnitrostátní pravomoci – by byla stejně dobře (nebo dokonce lépe) regulována na národní úrovni jednotlivými členskými státy. Subsidiarita by zde proto měla EU bránit v činnosti.⁷⁵ Jenomže cílem napadených právních aktů nebyla výlučně úprava dané oblasti práva (bezpečnosti práce, veřejného zdraví nebo bezpečnosti potravin), ale snaha dosáhnout jedné z hlavních úloh EU, a to odstranění překážek volného pohybu nebo porušení hospodářské soutěže tím, že dojde k harmonizaci dané právní oblasti ve všech členských zemích. Jinými slovy, v daných případech bylo cílem napadeného právního aktu toliko sjednocení právní úpravy dané oblasti, ne oblast samotná. Soudní dvůr tedy ve výsledku souhlasil s nezbytností harmonizačního opatření EU pro dosažení stanovených cílů, jelikož bylo zjevné, že členské státy jednající samostatně by nikdy nebyly

⁷⁰ In idem, str. 39.

⁷¹ WYATT, op. cit. Str. 11: rozhodnutí C-491/01 British American Tobacco, odst. 180.

⁷² Rozsudek C-84/94 z roku 1996, Spojené království v. Rada (směrnice o pracovní době).

⁷³ Rozsudek C-491/01 z roku 2002, British American Tobacco.

⁷⁴ Rozsudek C-154/04 z roku 2005, Alliance for Natural Health.

⁷⁵ BŘICHÁČEK, Tomáš: Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. In: *Právník*, 2008, 147. ročník, č. 2. Str. 147.

schopny dosáhnout kýžené úrovně harmonizace dané oblasti, a proto subsidiarita nepřichází v úvahu. Tak hrozí, že se subsidiarita stane nadbytečnou, protože pokud je jednotnost právní úpravy nezbytná pro fungování vnitřního trhu, mohla by být oprávněna jednat vždy pouze EU. Taková možnost by ale byla v rozporu se záměrem autorů zakládacích smluv. Podle nich existoval důvod, proč byly funkční kompetence včetně vnitřního trhu, kde se „národní pravomoci a pravomoci EU stávají nerozlučně provázány,“ ústavně zamýšleny jako sdílené pravomoci, u kterých je třeba provádět kontrolu subsidiarity.⁷⁶

V dřívější judikatuře, ve které se Soudní dvůr výslovně zabýval posuzováním legislativních návrhů s ohledem na zásadu subsidiarity, přijal Soudní dvůr obecně restriktivní a přitom nejednotný výklad subsidiarity. Tato skutečnost byla terčem standardní kritiky právních odborníků. Ti poukazovali na to, že soudy EU neberou subsidiaritu vážně, nýbrž spíše provádí povrchní soudní přezkum principu.⁷⁷ To bylo způsobeno jak potížemi spojenými s uvedením tak vágní právní zásady do praxe, tak s nevolí Soudního dvora pouštět se do striktního a homogenního přezkumu subsidiarity a hledání pravidla, které by mohlo být využito v následovných soudních sporech ve stejné věci.⁷⁸ Dalším politickým vysvětlením toho, jak se Soudní dvůr vyhýbá zkoumání žalovatelnosti subsidiarity, je údajný respekt k unijním zákonodárcům. Zjednodušeně řečeno, Soudní dvůr respektuje průběh a výsledky rozhodovacího procesu EU, kde je akt přijat, pokud ho v Radě podpoří kvalifikovaná většina, a proto SDEU implicitně odmítá jakékoli námitky týkající se subsidiarity.⁷⁹ Pro vysvětlení: právní akt je přijat poté, co pro něj hlasuje kvalifikovaná většina Rady. Členský stát, který by

⁷⁶ DAVIES, op. cit. Str. 73-4.

⁷⁷ CRAIG, op. cit. Str. 80.

Podle Craiga bylo během 20 let po zavedení principu subsidiarity Maastrichtskou smlouvou řešeno před Soudním dvorem pouhých 12 případů ve věci samotné subsidiarity. Ve srovnání s množstvím právních předpisů, které Unie za stejnou dobu vydala, Craig usuzuje, že se Soudní dvůr zdráhá problematikou subsidiarity zabývat.

⁷⁸ Např. v rozsudku *Tabáková reklama* napadla německá vláda právní předpis Unie na základě porušení principu subsidiarity. Soudní dvůr se nicméně tolik nevěnoval posuzování subsidiarity a předmětnou směrnici zrušil na základě vadného právního základu. Tento rozsudek ukazuje, že existuje-li důvod pro zrušení nebo změnění předpisu, který je předmětem sporu, Soudní dvůr se otázce subsidiarity poté vůbec nevěnuje.

⁷⁹ CRAIG, op. cit. Str. 81.

poté namítat porušení principu subsidiarity vydáním daného aktu, by stál proti kvalifikované většině, která přijetí aktu odhlasovala.

Vzhledem k tomu, že v soudním řízení zbývá stále mnoho nejasností týkajících se subsidiarity, posunulo se rozhodování o cílech a vhodnosti navrhovaných opatření EU více do politické roviny.⁸⁰ V post-lisabonské éře není subsidiarita mnohými považována za plně opodstatněnou, přestože je součástí SEU. Jinak řečeno, přestože je součástí zakládajících smluv, není zásada subsidiarity normativně naplněna právní substancí. Proto je dosud interpretována a chápána především jako jakási politická brzda expanze Unie, co se týče právní regulace.⁸¹ Politická dimenze subsidiarity je tedy stále více zdůrazňována, zatímco její právní charakter zůstává nejasný. Situace se příliš nezměnila od doby, kdy tehdejší předseda Soudního dvora EU lord Mackenzie Stuart pronesl nejznámější kritiku soudního posouzení zásady subsidiarity. Prohlásil, že “rozhodovat o tom, jestli je ta která činnost vhodnější, nutná nebo účinnější na úrovni ES, je esenciálně otázkou politickou. Není to druh otázky vhodný pro ESD. Pro takový problém není [ESD] vůbec vybaven.” Také označil subsidiaritu za prvotřídní příklad „hatlamatilký,“ která současně zahrnuje dva protikladné koncepty, tj. politický a právní. Soudní dvůr EU od té doby nedokázal tento koncept učinit srozumitelnějším.⁸²

Podle informací autorky dosud neexistují žádné rozsudky o zrušení aktů EU pro porušení zásady subsidiarity. Subsidiarita se objevila před SDEU pouze v omezeném počtu případů. Účastníci řízení se jí dovolávali spíše neúspěšně, a to buď jako důvodu pro zrušení napadeného aktu nebo jako pomůcky pro výklad právních předpisů EU. Zároveň se Soudní dvůr obecně ve své judikatuře otázkou subsidiarity zabýval jen povrchně. První náznak toho, že tato zásada může být žalovatelná, se objevil v rozsudku Spojené království v. Rada z roku 1996 (směrnice o pracovní době). Bylo řečeno, že subsidiarita je „oprávněná, i když ne

⁸⁰ CONSTANTIN, op. cit. Str. 152.

⁸¹ ZALEWSKA, Marta; GSTREIN, Oskar Josef: National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity. In: *Bruges Political Research Papers*, 2013, č. 28, Str. 24.

⁸² BŘICHÁČEK: *Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity*, op. cit.

s matematickou jistotou.“⁸³ Lze ale považovat princip za žalovatelný, pokud nemůže být definitivně a „s matematickou jistotou“ interpretován a aplikován? Konzistentně zjednodušená a vágní argumentace Soudního dvora, (použita i v nedávném případě Inuit⁸⁴), je stále terčem námitek proti žalovatelnosti zásady. Soudní dvůr primárně kontroluje dodržování subsidiarity v písemných odůvodnění přijetí právního aktu EU.⁸⁵ Tato kontrola ale není prováděna kdovíjak zevrubně, Soudní dvůr většinou jen ověří, zda je v preambuli právního předpisu uvedena motivace k jeho přijetí⁸⁶ a stačí mu, pokud „z odůvodnění zřejmě vyplývá, že zásada byla dodržena.“⁸⁷

Ve věci Vodafone navrhl generální advokát Soudnímu dvoru, aby nepovažoval záměr zákonodárského orgánu za záruku dodržení principu subsidiarity v činnosti Unie. V rozsudku případu tak Soud nearchivoval pouze obsahem preambule napadeného předpisu, ale pokusil se posoudit oprávnění EU v dané oblasti jednat, hlavně podle míry mezinárodního dopadu předpisu.⁸⁸ V pozdějších případech se však Soud vrátil ke pouhé kontrole toho, zda se unijní zákonodárce zamyslel nad tím, že by cíle šlo dosáhnout na národní úrovni.⁸⁹

Co lze z uvedených příkladů nekonzistentního zkoumání souladu právních předpisů EU se zásadou subsidiarity vyvodit, pokud vůbec něco? Zaprvé, Soudní dvůr obvykle nevyžaduje podrobné vysvětlení nezbytnosti navrhovaného právního předpisu a stačí mu tvrzení orgánů EU, že se vnitrostátní právní předpisy z nějakého důvodu jeví jako nedostatečné a že činnost Unie v oblasti má oproti národní úpravě přidanou hodnotu. Jak již bylo zmíněno, toto je stále velmi problematické, zejména v oblasti vnitřního trhu, protože existuje předpoklad, že EU je na rozdíl od členských států schopna účinně harmonizovat právní úpravy a zajistit fungování vnitřního trhu. Zastánci Soudního dvora obhajují jeho míru kontroly jakožto jediného způsobu, kterým Soudní dvůr v praxi může dohlížet na

⁸³ CONSTANTIN, op. cit. Str. 163.

⁸⁴ Rozsudek T-526/10 Inuit, odst. 79-86; rozsudek kasačního řízení C-398/13 P Inuit.

⁸⁵ WYATT, op. cit. Str. 11-12.

⁸⁶ CONSTANTIN, op. cit. Str. 163.

⁸⁷ RAFFAELLI, op. cit. Str. 3.

⁸⁸ Rozsudek C-58/08 Vodafone, stanovisko generálního advokáta Madura.

⁸⁹ Např. Rozsudek C-547/14 Philipp Morris, odst. 218.

RAFFAELLI, op. cit. Str. 3.

dodržování politických požadavků ze strany politických institucí.⁹⁰ Zadržé, zrušení aktů EU za porušení zásady subsidiarity je sotva pravděpodobné. SDEU respektuje zákonodárny proces Unie a věří, že během něho byl zevrubný přezkum dodržení principu subsidiarity proveden v rámci komplexní politické debaty.⁹¹ Zatřetí, SDEU se drží svého postavení nejvyšší rozhodovací instance EU a snaží se dostat tohoto postavení tím, že si nárokuje rozhodování o komplikovaných politických záležitostech, např. zda je užitečnější jistou problematiku regulovat na té které úrovni.⁹² Vzhledem k politické citlivosti týkající se subsidiarity si však Soudní dvůr počíná při procesním přezkumu zásady opatrně a nároky na odůvodnění jejího dodržení tak snížil. Subsidiarita je tak většinou odbyta zmínkou v preambuli právního předpisu.⁹³ Tento přístup Soudního dvora představuje velký zádrhel v zajištění souladu činnosti Komise (která má monopol na zavádění legislativy) se zásadou subsidiarity. Motivace Komise věnovat plnou pozornost procesním požadavkům také zůstává sporná, a to zřejmě kvůli její omezené kapacitě a institucionálním omezením, které jí v pečlivém posuzování subsidiarity brání. Komise sama je toho názoru, že ačkoli má subsidiarita uplatnění v právních předpisech, zůstává „v podstatě politickou zásadou.“⁹⁴

Zdá se, že judikatura Soudního dvora týkající se subsidiarity se do značné míry drží původního argumentu, že zásada je žalovatelná jen s jistým omezením.⁹⁵ To může být jak kvůli interním důvodům Soudu, tak kvůli nejistému vymezení výlučných a sdílených pravomocí mezi Unií a členskými státy, nebo také kvůli nedostatkům právní úpravy subsidiarity, které přetrvávají i po zavedení zvláštního postupu kontroly dodržování principu subsidiarity v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který byl speciálně navržen tak, aby šlo otázky týkající se subsidiarity probírat u Soudního dvora. Ukázalo se, že kontrola subsidiarity ve formě soudního přezkumu má spíše omezený vliv na tvorbu právních předpisů EU, a to jak v jejich podstatě (pokud jde o kvalitu

⁹⁰ LENAERTS, op. cit. Str. 894.

⁹¹ WYATT, op. cit. Str. 11.

⁹² Rozhodnutí C-491/01 British American Tobacco, op. cit. Odst. 180.

⁹³ WYATT, op. cit. Str. 12.

⁹⁴ CONSTANTIN, op. cit. Str. 161.

⁹⁵ TOTH, op. cit. Str. 272.

návrhů s ohledem na vhodnost opatření), tak kvantitativně (četnost unijní úpravy). Sem jsme se pravděpodobně dostali ze tří důvodů:⁹⁶

- i) nedostatky v hmotné a procesní úpravě zásady;
- ii) politická lhostejnost vůči zásadě či dokonce antipatie ze strany orgánů EU a některých členských států; a
- iii) ústavní lhostejnost nebo antipatie ze strany Soudního dvora.

Někteří autoři tvrdí, že soudní přezkum subsidiarity je vadný, protože zásada sama o sobě není vhodná pro poskytování právních odpovědí na politické otázky ve věcech vymezení pravomocí. Zásada subsidiarity pro ně představuje „špatné pravidlo na nesprávném místě a v nesprávném čase,“ které „slouží především jako způsob zamaskování centralizační politiky v decentralizačním světle.“ Podle Daviese je hlavním nedostatkem principu subsidiarity to, že místo aby poskytovala způsob vyvážení pravomocí mezi Uníí a členskými státy, předpokládá přednost Unie a otázka subsidiarity spočívá jen v tom, kdo by měl právní úpravu implementovat.⁹⁷

Ve světle výše uvedené kritiky to se zásadou subsidiarity může vypadat poněkud bledě. Podobné úvahy jsou nicméně nezbytné pro konkretizaci a upřesnění postavení subsidiarity v řízeních před Soudním dvorem EU a pro hledání možných cest vpřed. Kritika je důležitá pro zajištění právní jistoty, důvěryhodnosti institucí, důslednosti judikatury Soudního dvora, zásady řádné správy a meziinstitucionální rovnováhy. O všechny tyto zájmy stojí usilovat bez ohledu na neuspokojivé výsledky soudního dohledu nad subsidiaritou, která se v blízké budoucnosti pravděpodobně výrazně nezlepší.⁹⁸

S úmyslem nastolit rovnováhu mezi soudní kontrolou a politickou ochranou subsidiarity svěřila EU vnitrostátním parlamentům odpovědnost za sledování dodržování této zásady v před-legislativních fázích unijního rozhodovacího procesu. Tento politický postup, kterému se budeme věnovat v následující části, měl zvýšit odpovědnost a legitimitu zákonodárců EU a zároveň

⁹⁶ WYATT, op. cit. Str. 4.

⁹⁷ DAVIES, op. cit. Str. 66-68 a 77.

⁹⁸ CRAIG, op. cit. Str. 84.

v bezprecedentním měřítku posílit pocit účasti na evropském rozhodování na vnitrostátní úrovni.⁹⁹

4.1.2 Kontrola subsidiarity národními parlamenty

Národní parlamenty byly dlouhou dobu považovány za oběti prohlubujícího se integračního projektu EU, který upřednostňoval národní vlády a na nadnárodní úrovni Radu a Evropský parlament. Spousta autorů kritizovala „de-demokratizaci“ a „de-parlamentarizaci“ (na národní úrovni), a to jak ve smyslu hmotněprávním – národní parlamenty ztrácejí své pravomoci – tak procesněprávní – národní parlamenty, které stojí mimo rozhodovací proces EU, pak jen implementují unijní předpisy.¹⁰⁰ Národní parlamenty jako národní suverénní vlády tedy postoupily regulační pravomoci Unii. Politická rovnováha se odklonila směrem od nich s každou novou oblastí politiky, která byla regulována na úrovni EU, a s každým novým postupem nadnárodního rozhodování. Národní parlamenty se proto v politickém životě EU jeví jako pouzí diváci, kteří plnili rozkazy Bruselu.¹⁰¹

Pracovní skupina pro subsidiaritu na Konventu o budoucnosti Evropy, která vypracovala finálně neúspěšnou Smlouvu o Ústavě pro Evropu, naznala, že subsidiarita má podstatně politický charakter a že její provádění zahrnuje široký prostor pro uvážení, a tudíž by na její dodržování mělo být dohlíženo politicky *ex ante*.¹⁰² Lisabonská smlouva, která vycházela z tohoto názoru, proto v tomto ohledu přinejmenším formálně změnila zaběhnuté způsoby a v protokolech připojených ke konečné verzi Lisabonské smlouvy představila novou úlohu národních parlamentů v rozhodovacím procesu EU. Došlo k určitému posunu od soudního dohledu nad subsidiaritou k parlamentní kontrole zásady. Výše popsaná slabá a zmatená soudní kontrola subsidiarity *ex post* byla posílena politickým mechanismem se zvýšenou kontrolou principu *ex ante*.¹⁰³ V té době byla tato změna nadšeně popsána jako „cesta ke změně paradigmatu směrem

⁹⁹ WYATT, op. cit. Str. 17.

¹⁰⁰ CYGAN, op. cit. Str. 481.

¹⁰¹ JENSEN; MARTINSEN, op. cit. Str. 4.

¹⁰² Pracovní skupina I – Subsidiarita: *Závěr Pracovní skupiny I ohledně principu subsidiarity (CONV 286/02)* [online]. The European Convention, 2002. Str. 1.

¹⁰³ CONSTANTIN, op. cit. Str. 166.

k polycentrické unii.“¹⁰⁴ Prostřednictvím těchto novinek EU zamýšlela zvýšit legitimitu činnosti Unie.

Národní parlamenty tak mají po Lisabonu dvojí výhodu, která obsahují prvky obou institucionálních přístupů k ochraně subsidiarity: *ex ante* politickou kontrolu v rámci systému včasného varování (Early Warning System¹⁰⁵ – dále jen „EWS“) a následnou právní kontrolu prostřednictvím žaloby jejich vlád k SDEU. Tato možnost obecně zůstává pro většinu národních vlád velkou politickou otázkou vzhledem k tomu, že obvykle mají tendenci neumožňovat přístup k Soudnímu dvoru jiným vnitrostátním institucím nebo decentralizovaným subjektům.¹⁰⁶ Z tohoto důvodu je prvně jmenovanému politickému postupu věnováno více pozornosti.

Před Lisabonem mohly národní parlamenty vyvíjet vliv na evropské záležitosti v podstatě pouze prostřednictvím kontroly členů vlády. V současné době mají domácí zákonodárci v zásadě zájem na zachování pravomocí na vnitrostátní úrovni a na provádění „decentralizačních korektiv Bruselu.“¹⁰⁷ K tomu jsou nicméně oprávněny podle Protokolu o dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Přesněji řečeno, mechanismus systému včasného varování (EWS) jim dává mocný nástroj, jak vznášet námitky proti návrhům EU z důvodu porušení zásady subsidiarity. Vznese-li námitky dostatečný počet vnitrostátních parlamentů, musí být návrh přezkoumán a následně může být ponechán, pozměněn nebo stažen Komisí, nebo blokován Evropským parlamentem nebo Radou. Tento postup bude podrobněji vysvětlen níže. Protokol rovněž stanoví, že v případě porušení zásady subsidiarity může Výbor regionů, členský stát nebo jejich skupina napadnout právní akt přímo před Soudním dvorem Evropské unie.¹⁰⁸

Nejdůležitější postup v této souvislosti – systém včasného varování (EWS) – vykonávají kolektivně všechny vnitrostátní parlamenty v EU prostřednictvím

¹⁰⁴ LOUIS, op. cit. Str. 434.

¹⁰⁵ TOMÁŠEK; TÝČ, op. cit. Str. 158.

¹⁰⁶ *In idem*, str. 438.

¹⁰⁷ KIIVER, Philipp: The Early-warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliaments as a Conseil d'Etat for Europe. In: *European Law Review*, 2011, 36. ročník, č. 1. Str. 100.

¹⁰⁸ CONSTANTIN, op. cit. Str. 161-162.

zvláštního systému hlasování.¹⁰⁹ V rámci řádného legislativního postupu může každý parlament nebo parlamentní komora (v případě dvoukomorových vnitrostátních zákonodárců) vznést námitky k návrhu legislativního aktu tím, že do osmi týdnů od obdržení návrhu předloží odůvodněné stanovisko. V tomto stanovisku vnitrostátní parlament uvede důvody, proč podle něj není návrh zákona v souladu se zásadou subsidiarity. Pro sečtení hlasů jsou každému národnímu parlamentu přiděleny dva hlasy, zatímco dvoukomorové parlamenty rozdělují hlasy mezi komory. Pokud pro odůvodněná stanoviska proti návrhu zákona EU hlasovala alespoň jedna třetina nebo jedna čtvrtina vnitrostátních parlamentů nebo jejich komor (práh je stanoven podle oblasti práva, do které napadený návrh předpisu spadá), je vydána tzv. žlutá karta. Pokud pro stanovisko hlasuje více než polovina zákonodárných sborů, je vydána tzv. oranžová karta. Následek těchto činností, pojmenovaných podle pravidel fotbalu, je vysvětlen níže. Unijní instituce, která je autorem napadnutého návrhu předpisu, musí ve většině situací svůj návrh přezkoumat. Poté rozhodne o zachování, změně nebo stažení návrhu, přičemž uvede důvod tohoto rozhodnutí.¹¹⁰

Ačkoli národní parlamenty nemohou výslovně blokovat legislativní návrh, ale pouze vyvolat jeho přezkum, námitky vznesené velkým počtem vnitrostátních parlamentů mívají velký vliv na instituci, od níž návrh pochází. Je těžké si představit, že by například Komise zcela ignorovala námitky národních parlamentů a riskovala ostrou odezvu členských států.¹¹¹ Pokud si ale Komise stojí za svým a není ochotná napadený návrh změnit, musí vydat své vlastní stanovisko, ve kterém musí odůvodnit, proč návrh je v souladu se zásadou subsidiarity.¹¹² Před koncem prvního čtení v legislativním procesu budou ostatní zákonodárci EU muset v rámci zvláštního postupu zvážit odůvodněné stanovisko Komise a národních parlamentů a následně rozhodnout, zda návrh v souladu se zásadou subsidiarity je, či není. Pokud 55 % členů Rady nebo případně většina

¹⁰⁹ KIIVER, op. cit. Str. 102-103.

¹¹⁰ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, op. cit. Čl. 6-7.

¹¹¹ Komise je nicméně ochotná brát v úvahu odpor členských států k navrhovanému předpisu, i když jejich počet nestačí ani na žlutou kartu.

CRAIG, op. cit. Str. 79.

¹¹² CONSTANTIN, op. cit. Str. 166.

hlasů odevzdaných v Evropském parlamentu souhlasí s tím, že legislativní návrh není slučitelný se zásadou subsidiarity, není návrh dále zvažován.¹¹³

Jak již bylo zmíněno, Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality rovněž posílil soudní kontrolu principu, když umožnil vnitrostátním parlamentům (prostřednictvím svých vlád) podat žalobu k SDEU s cílem rozhodnout o případném porušení subsidiarity *ex post*. Tento (dosud nevídaný) scénář je často označován jako „červená karta.“¹¹⁴ Diskutovalo se i o zavedení přímé „červené karty“ pro národní parlamenty, ta však byla odmítnuta kvůli mechanismu EWS, a to aby byla zachována ústavní výsada Komise k zahájení legislativy a Rady nad jednomyslnou změnou návrhů Komise.¹¹⁵

Od zavedení systému EWS byla vyzorována jeho užitečnost, ale také jeho nedostatky. Celkově byl mechanismus úspěšně spuštěn pouze třikrát. V roce 2012 byla vydána první „žlutá karta“ proti návrhu Komise na nařízení týkající se práv odborů a práva na stávkou (tzv. Nařízení Monti II). Dvanáct ze čtyřiceti národních parlamentů nebo jejich komor (19 z 54 z celkového počtu přidělených hlasů) se domnívalo, že obsah návrhu neodpovídá zásadě subsidiarity.¹¹⁶ Komise nesdílela názor protestujících vnitrostátních parlamentů nebo jejich komor, přesto návrh nařízení stáhla, protože si byla vědoma nedostatečné politické podpory návrhu v Radě a v Parlamentu.¹¹⁷ V roce 2013 došlo k další „žluté kartě“ na základě protestu čtrnácti komor národních parlamentů v jedenácti členských státech (celkem 18 hlasů) proti návrhu nařízení o ustavení Úřadu evropského veřejného žalobce. Po přezkoumání odůvodněných stanovisek národních

¹¹³ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, op. cit. Čl. 7, odst. 2 a 3.

¹¹⁴ JENSEN; MARTINSEN, op. cit. Str. 9.

¹¹⁵ LOUIS, op. cit. Str. 436.

Protože monitorování subsidiarity bylo předmětem mnoha diskuzí po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, už jsme se přiblížili k silnější výsadě „červených karet“ národních parlamentů. V roce 2016 se britskému premiérovi Cameronovi podařilo vyjednat dohodu se svými protějšky z EU, dle které by 55 % národních parlamentů mohli v průběhu dvanácti týdnů plně blokovat navrhované akty EU z důvodu nedodržení subsidiarity. Od této dohody bylo upuštěno po referendu hlasování ve Velké Británii opustit EU.

BOOTH, Stephen: *What did the UK achieve in its EU renegotiation?* [online] Open Europe, 2016. [cit 2.6.2019]

¹¹⁶ RAFFAELLI, op. cit. Str. 3.

¹¹⁷ FABBRINI, Federico; GRANAT, Katerzyna: “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. In: *Common Market Law Review*, 2013, 50. ročník, č. 1. Str. 139.

parlamentů, které jsou obecně citlivé na jakýkoli pokus o harmonizaci vnitrostátních systémů trestního práva, se Komise rozhodla tento návrh zachovat a uvedla, že v souladu se zásadou subsidiarity bude nařízení „pravděpodobně prováděno prostřednictvím posílené spolupráce.“ Třetí a zatím poslední „žlutou kartu“ vydalo opět čtrnáct komor v jedenácti členských státech na protest proti návrhu na revizi směrnice o vysílání pracovníků. Komise se znovu rozhodla návrh ponechat a argumentovala tím, že vysílání pracovníků mezi různými členskými státy je ve své podstatě nadnárodní otázkou, a tudíž v souladu se zásadou subsidiarity.¹¹⁸

System včasného varování byl původně považován za vítanou novinku, která optimálně řešila dvě samostatné otázky: nabízela technickou odpověď na otázku kontroly subsidiarity a začlenění vnitrostátních parlamentů do záležitostí EU, aniž by dále „komplikovala institucionální strukturu a zatěžovala legislativní proces.“¹¹⁹ Rovněž se opírala o myšlenku usnadnit víceúrovňový dialog a inkluzivní rozhodovací proces EU, čímž měla být podporována debata na celoevropské úrovni a zajištěna existence funkčního a tolerantního „ústavního pluralismu“ a vyspělé vícestupňové vlády. Nový mechanismus se však potýkal s mnoha obtížemi, které snížily jeho praktickou hodnotu a vedly k zanedbatelnému počtu úspěšných žádostí. Většina vnitrostátních parlamentů se ukázala jako neefektivní při provádění před-legislativního přezkumu aktů EU z různých důvodů. Některé z těchto strukturálních nedostatků byly v odborné literatuře identifikovány na počátku fungování EWS a zůstávají relevantní i v současném kontextu.¹²⁰ První skupina problémů se týká vnitřních institucionálních prvků,

¹¹⁸ RAFFAELLI, op. cit. Str. 3.

¹¹⁹ LOUIS, op. cit. Str. 432.

¹²⁰ Problémy politického sledování subsidiarity, které činí výkon systému EWS neúčinným, byly vyjmenovány v různých akademických příspěvcích. Patří mezi ně: nelogické opomenutí posuzování proporcionality v rámci systému včasného varování a reakce (na základě toho, že se obě zásady významně překrývají); nedostatek informací na straně vnitrostátních parlamentů a jejich přetížení dokumenty EU; poslanci národních parlamentů se domnívají, že z monitoringu subsidiarity politicky není možné nic získat, jelikož politika EU v národních parlamentních volbách stále není otázkou, která by stranám volby vyhrála; široká veřejnost je stále odtržena od EU, jak vidno na nízké volební účasti ve volbách do Evropského parlamentu (s pozitivní výjimkou posledních voleb); nedostatečný čas vyhrazený pro postup kontroly principu s příliš vysokou prahovou hodnotou pro dosažení alespoň „oranžové karty,“ která dosud nebyla vydána atd. LOUIS, op. cit., JENSEN; MARTINSEN, op. cit., CYGAN, op. cit. Str. 498-500, KIIVER, op. cit. Str. 97-99.

jde např. o omezenou dostupnost personálu a zdrojů v národních parlamentech pro jejich zapojení do monitorování subsidiarity. Druhá skupina se týká vnitřní politické situace, např. poslanci národních parlamentů nemají dostatečný zájem o evropské záležitosti. Třetí skupina se týká nedostatků samotného mechanismu, např. nevhodného postupu pro vydávání odůvodněných stanovisek nebo nedostatečné horizontální koordinace mezi národními parlamenty.

Jedním z konkrétních interních problémů, který byl původně považován za možná největší politickou výzvu pro nový systém kontroly, bylo mocenské přetahování mezi národními parlamenty a jejich vládami. Zavedením EWS totiž bylo nepřímo umožněno vnitrostátním parlamentům napadat postoj členského státu, jak byl vyjádřen jeho vládou v rámci legislativního postoje v Radě. Toto bylo považováno za riziko pro politickou arénu EU, která byla označena za „politické fotbalové hřiště v domácím sporu mezi vládou a parlamentem.“¹²¹

S odstupem času se však zdá, že se tato konkrétní obava nenaplnila. Naopak se ukázala nadvláda vnitrostátní exekutivy (a to i slabších vlád koalice) nad legislativou v mnoha členských státech EU a schopnost vlád buď najít se svým parlamentem shodu ohledně otázek EU, nebo zcela zabránit vnitrostátnímu zákonodárci jakkoli se vyjádřit k záležitostem EU. Tento nedostatek námitek subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů naznačuje nejen to, že parlamenty zůstaly spíše izolovány od rozhodovacího procesu EU, ale také že jim EWS neposkytl žádný nový vliv na jejich domácí exekutivu.

Koncepčně se národní parlamenty využívající mechanismus EWS podobají francouzskému *Conseil constitutionnel*, který působí jako kvazi-institucionální orgán vedle legislativního trojúhelníku EU a „vykonává roli poradce v legislativním procesu EU.“ Podle hmotněprávní kritiky mechanismu vstupují vnitrostátní parlamenty v rámci postupu kontroly subsidiarity do oblasti soudního posouzení zákonnosti. Přicházejí s názory na to, zda jsou návrhy v souladu se zásadou subsidiarity, zatímco by se spíše měly zabývat politickou potřebností, což je jejich typickou úlohou. V EWS je formální kontrola přípustnosti návrhu předpisu založena na právních kritériích, což neodpovídá

¹²¹ LOUIS, op. cit. Str. 44.

klasické politické analýze vnitrostátních zákonodárců, která se zabývá politickou vhodností právních předpisů (tj. nezbytností a efektivitou zákona). Tomuto argumentu odpovídá i skutečnost, že národní parlamenty zpravidla zpochybňují oprávnění evropského zákonodárce k navržení předpisu, nikoliv podstatu daného předpisu při posuzování, zda je dodržena zásada subsidiarity. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada často výrazně mění návrhy Komise v pozdějších fázích zákonodárného procesu způsobem, který nebyl předložen vnitrostátním parlamentům, bylo navrženo, aby v rámci systému včasného varování byla prováděna spíše formální kontrola oprávnění k vydání předpisu než samotného obsahu návrhu. V současném systému se národní parlamenty „nadále angažují v právním přezkumu, chovají se způsobem podobným soudům a pokoušejí se použít subsidiaritu jako právní zásadu.“ Jinak řečeno, jde o špatný postup se špatnými aktéry.¹²²

Tato kritika se ukázala jako oprávněná už v jedné z prvních studií aplikace mechanismu EWS, podle které ho národní parlamenty nepoužily správně a také překročily svoje pravomoci. Analýza první úspěšné „žluté karty“ ukázala, že národní parlamenty nedokázaly správně identifikovat porušení zásady subsidiarity v navrhovaném nařízení, ale že spíše reagovaly na otázky politického rázu. Spíše posuzovaly a komentovaly „jiné aspekty návrhu, např. jeho právní základ, porušení zásady proporcionality nebo obsah navrhovaného nařízení.“ Návrh Komise „vznesl řadu kritických otázek týkajících se jeho obsahu a právního základu, ale nemohl být napaden z důvodů subsidiarity, protože se zabýval otázkou (konkrétně nadnárodními pracovními spory), která už z definice nespadá do regulačních pravomocí jednotlivých členských států.“ Komise ve výsledku návrh nařízení stáhla a tento krok by mnohými kritizován, protože narušila rovnováhu mezi institucemi EU a dala národním parlamentům falešný dojem ohledně jejich role v legislativním procesu EU, čímž mohla zapříčinit i špatné používání EWS mechanismu národními parlamenty do budoucna.¹²³

¹²² KIIVER, op. cit. Str. 98-103.

¹²³ FABBRINI; GRANAT, op. cit. Str. 116-138.

EWS tak ve skutečnosti poskytuje národním parlamentům možnost provádět „negativní“ ústavní kontrolu legislativních iniciativ EU.¹²⁴ Jinými slovy, parlamenty mají pravomoc „brzdit“ legislativní návrhy EU a své kroky zdůvodnit právně-ústavním důvodem. Toto každopádně patrně není vhodná funkce pro národní parlamenty. Zároveň také odvádí pozornost parlamentů a jejich zdroje od jejich hlavní demokratické funkce, a to kontroly svých národních vlád a zachování přímých vazeb se svými občany.¹²⁵ Z důvodů jak vnějších (pokud jde o účinnost nadnárodního rozhodování), tak vnitřních (pokud jde o národní demokratické rozhodování) se zdá, že mechanismus EWS není na správném místě.

Závěrem lze říci, že politická kontrola subsidiarity, kterou provádějí vnitrostátní parlamenty v praxi, se ukázala mít velmi omezený vliv na tvorbu právních předpisů EU, a to jak substančně (pokud jde o kvalitu návrhů s ohledem na požadavky subsidiarity), tak kvantitativně (vzhledem k četnosti návrhů). Tato poznámka je podobná závěru o soudní ochraně subsidiarity, ke které jsme došli v předchozí kapitole. Různé akademické příspěvky citované v této práci se ve většině shodují na tom, že národní parlamenty při provádění právní kontroly prostřednictvím systému EWS posuzují, zda má EU pravomoc zapojit se do určité regulační praxe. Tato pravomoc je ústavní funkcí, která by byla lépe vykonávána individuálně nebo kolektivně buď soudy EU, vnitrostátními ústavními soudy nebo specifickými ústavními radami. Vzhledem k tomu, že zásada subsidiarity má do jisté míry politickou povahu, tak má jednání národních parlamentů při provádění kontroly principu subsidiarity (např. diskutováním o tom, na které úrovni regulovat kterou právní oblast) daleko od právního a soudního posuzování toho, jaká je nejefektivnější úroveň implementace právních předpisů.¹²⁶

Z toho důvodu zůstáváme v jakémsi „patu se subsidiaritou,“ když ani soudní, ani politický způsob kontroly není vyloženě vhodný pro skutečné zajištění toho, aby orgány EU dodržovaly zásadu subsidiarity. Proto subsidiarita pro mnohé zůstává

¹²⁴ CRESPO, Enrique Barón: Parliamentary Democracy and the Treaty of Lisbon [online]. In: *OPAL Online Paper Series*, 2012, č. 1, str. 13. [cit. 8.6.2019]

¹²⁵ JENSEN; MARTINSEN, op. cit. Str. 12.

¹²⁶ LOUIS, op. cit.

„hatlamatilkou,“ noblesním, ale bezvýznamným a normativně prázdným pojmem. Existuje odsud možná cesta vpřed?

5 Závěr

Ve výše rozvedeném přehledu otázek týkajících se výkladu a uplatňování principu subsidiarity je zřejmé napětí v rámci komplexní povahy samotného konceptu a v rámci obou institucionalizovaných cest určených v EU pro účinné řešení této problematiky. Nejasnost, vzájemná provázanost s jinými principy, široký politický význam a střet právní a politické povahy tohoto principu zatěžují věcné vnímání subsidiarity na politické scéně EU. Na jedné straně soudní způsob ochrany zásady trpí mnoha problémy. Patří mezi ně například restriktivní a nezúčastněný přístup Soudního dvora Evropské unie ve vztahu k politické citlivosti této zásady; všechna procesní a hmotněprávní omezení pojmu subsidiarity; a nakonec nevhodnost a neschopnost Soudního dvora odpovídat na otázky principu subsidiarity, pokud jde o jeho odbornost, čas a zdroje k hodnocení těch aspektů zásady, které vyžadují složitá sociálně-politická a ekonomicko-technická řešení. Na druhé straně politický způsob ochrany subsidiarity, navržený jako kontrola principu skrz parlamenty členských států jakožto strážci subsidiarity, trpí vlastními nedostatky. Vnitrostátní zákonodárci se především nezdají být efektivně vybaveni, angažováni a vhodně koordinováni, aby co nejlépe plnili své kontrolní povinnosti.

Až z budoucí judikatury a parlamentní praxe však budeme schopni posoudit, zda takové vymezení rolí při monitorování subsidiarity přetrvá. Jinými slovy, zachová si Soudní dvůr svůj aktuální přístup k subsidiaritě, kdy provádí v podstatě pouhou formální kontrolu dodržení principu, nebo se odváží otázkami subsidiarity a podstatou napadaných návrhů právních předpisů zabývat do větší hloubky?¹²⁷ Na druhé straně, naučí se národní parlamenty, jak co nejlépe využívat procesní mechanismus pro ochranu subsidiarity? V rámci právní teorie EU byla zpracována rozsáhlá analýza subsidiarity, ale v praxi se nová úloha národních

¹²⁷ WYATT, op. cit. Str. 17.

Wyatt klade důraz na úlohu Soudního dvora a považuje ji za rozhodující pro subsidiaritu. SDEU vymyslel a zdokonalil řadu právních zásad zaměřených na přisuzování pravomocí a nadřazenosti orgánům EU a efektivitě právních předpisů EU. Na druhou stranu však Soudní dvůr stále odmítá přijmout subsidiaritu jako základní zásadu právního řádu EU, začleněnou do „normativní ústavy“ Unie členskými státy, a zároveň odmítá podíl této zásady na „ideologické ústavě,“ kterou má Soudní dvůr dodržovat jakožto strážce Smluv.

parlamentů neprokázala být tak efektivní, jak se čekalo.¹²⁸ Prvotní pozorování ukázalo závažné nedostatky a omezení právního i institucionálního uspořádání kontroly principu, přičemž subsidiarita byla dosud uplatňována spíše neúčinně s cílem bránit nadměrné činnosti EU a vyvažovat rozdělení pravomocí mezi Unii a jejími členskými státy. Drtivá většina teoreticko-právního pozorování odborníky však zůstává popisná a subsidiarita postupně uniká jeho pozornosti. Akademická debata a politická realita se dostaly do slepé uličky, ze které se nepředpokládá, že by se snadno brzy dostaly. Zachování současné situace, kdy se debaty o subsidiaritě v podstatě zastavily, není možné vzhledem k ústavnímu významu tohoto principu. Cílem této práce je proto připomenout, proč je subsidiarita důležitá, znovu o ní zahájit diskusi a přijít s novými nápady jejího řešení.

Nutnost mít a uplatňovat účinný systém ochrany subsidiarity v komplexním politickém subjektu, jako je EU, má stále obrovský význam.¹²⁹ Nové kritické nápady stojí za neustálé zkoumání, stejně jako hledání nových institucionálních mechanismů, které by vylepšily interpretaci a aplikaci zásady. I z řad soudců Soudního dvora se ozval názor, že opatření EU nesmí nepříznivě ovlivňovat národní demokracie a různé instituce a orgány EU – ať už politické, soudní nebo jiné – by měly vymyslet mechanismy, které by umožnily uspokojit proces regulace tak, aby se vytvořilo „více demokracie,“¹³⁰ a ve kterých by zásada subsidiarity hrála hlavní úlohu. V této souvislosti předseda Komise Jean-Claude

¹²⁸ CONSTANTIN, op. cit. Str. 177.

¹²⁹ Subsidiarita jako koncept má navíc širší logiku, která je důležitá ve stále složitějším, vzájemně provázaném a propojeném mezinárodním politickém a ekonomickém prostředí. De Burca, op. cit., vysvětluje, jak toto představuje nejen dilema EU proti národním nebo regionálním činnostem, ale také otázku společného mezinárodního jednání v rámci globální spleti institucí, např. Světové zdravotnické organizace nebo Světové obchodní organizace. Proto se subsidiarita týká širší současné debaty o „zásadních otázkách politické autority, vlády a vládnutí“, ve které osciluje mezi oběma dynamickými póly: oslabení národních států a jejich hranic vzhledem k trendům globalizace versus silnější snaha o regionalizaci s posílenými mechanismy přímé demokratické účasti. Autor dále tvrdí, že proces hospodářské globalizace vyústil v „bezprecedentní vznik rozšiřujícího se trhu bez států s neodvratnými mezerami v demokracii a legitimitě.“ Evropská unie, založená na víceúrovňové správě a rozdělení moci mezi různé aktéry a její heterogenní (historicky, kulturně a ideologicky) jednotky, dnes čelí stejným problémům. Ústavní právo EU proto stále hledá způsoby řešení napětí a vyvážení zájmů sjednocení a odlišení, harmonizace a rozmanitosti, centralizace a lokalizace či decentralizace. Zde se subsidiarita stává ústředním bodem politické debaty o existenci a účelu samotného evropského společenství: je EU víc než přísné ekonomické principy a do jaké míry by měla být logika vnitřního trhu rozšiřována?

¹³⁰ LENAERTS, Koen, The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice. In: *International & Comparative Law Quarterly*, 2013, 62. ročník, č. 2. Str. 303.

Juncker v září 2017 oznámil, že „bude zřízena pracovní skupina pro subsidiaritu a proporcionalitu [...] s velmi kritickým pohledem na všechny oblasti politiky, aby bylo zajištěno, že [EU] jedná pouze tam, kde její činnost poskytuje přidanou hodnotu.“¹³¹

Ponecháme-li stranou abstraktní a teoretické spekulování, zjistíme, že subsidiarita v některých budoucích fázích rozvoje EU může přinést řadu konkrétních pozitiv: od začlenění záležitostí EU do vnitrostátních parlamentů, přes případné účinky přelévání zvýšených finančních zdrojů investovaných do záležitostí EU na vnitrostátní úroveň.¹³² Někteří odborníci však vidí nedávné zahrnutí nižších úrovní veřejné správy do integračního procesu EU jako znamení opětovného výskytu důležitosti národních států v Evropě, přičemž parlamenty představují „nejznatelnější ztělesnění státu.“¹³³ Sladit účinnější princip subsidiarity se záměry hlubší a rychlejší integrace na úrovni EU, aniž by jedno nezasahovalo do nebo neomezovalo to druhé, je možná nejvýraznější výzvou, se kterou se dnes potýkají politické elity EU. Je zde důležité upozornit na základní rozdíly mezi četnými oblastmi politiky, které jsou rozděleny právě na základě zásady subsidiarity, které se lépe řeší buď na úrovni EU (vnější obchod, vnitřní trh, ochrana životního prostředí), nebo na úrovni jednotlivých regionů nebo dokonce na sub-regionálních úrovních (kultura, jazyk, primární vzdělávání). Kvůli heterogenitě preferencí a zájmů v rámci EU se jeví jako vhodnější způsob řízení decentralizované rozhodování, zatímco úspory z rozsahu a záležitosti přesahující samotné regiony jsou záležitosti, které je třeba řídit z vyšší úrovně (centralizací regulačních pravomocí).¹³⁴ Doposud to tak však v EU nebylo. Podle německého ústavního soudu a jeho významného rozsudku ve věci Lisabonské smlouvy by měly být pravomoci EU vykonávány tam, kde existuje „skutečný přeshraniční rozměr, který vyžaduje harmonizované kroky, přičemž národní parlamenty mají odpovědnost být ostražití a chránit před zbytečnými právními předpisy EU.“¹³⁵ Z toho vyplývá, že harmonizované fungování a koexistence mezi

¹³¹ Evropská Komise, op. cit.

¹³² CYGAN, op. cit. Str. 485.

¹³³ In idem. Str. 481.

¹³⁴ HAYEK, von, Fridrich August: The Use of Knowledge in Society. In: *American Economic Review*, 1945, 35. ročník.

¹³⁵ CYGAN, op. cit. Str. 489.

subsidiaritou a „stále bližší Unii“ zůstává Svatým grálem práva a politiky EU.¹³⁶ Pro mnoho autorů je zavedení principu subsidiarity, dosud nedostatečně institucionálně využívaného a zároveň neustále politicky probíraného,¹³⁷ do fungující praxe zásadní pro opětovné objevení demokratické legitimacy EU a zajištění budoucnosti její existence. Ona budoucnost byla totiž bezprecedentním způsobem ohrožena nedávným vzestupem nacionalistické, populistické a neliberální politické rétoriky v době po Brexitu, což se také ukázalo v posledních volbách do Evropského parlamentu, kdy poprvé v historii získaly mandáty zástupci krajně pravicových a euroskeptických stran.

Při hledání optimálního mechanismu pro ochranu subsidiarity se v odborné literatuře objevily rozmanité návrhy řešení „rébusu subsidiarity.“ Skromnějším nápadem je zlepšení současného „smíšeného“ systému závazné *ex post* soudní kontroly a konzultační politické *ex ante* kontroly. Muselo by dojít k posílení úlohy SDEU, který by aplikoval subsidiaritu jako procesní normu, a k sestavení operativní koalice aktivních národních parlamentů nebo komor, podpořených technickým orgánem zastupujícím jejich zájmy v Bruselu, který by nabízel kontroverzní návrhy právních předpisů EU ke kolektivní kontrole EWS. Tento orgán by měl podobu poradního, nikoli legislativního, neformálního fóra. Komplikovanějším řešením by bylo ustavení zvláštního tribunálu EU pro subsidiaritu, jehož rozhodnutí by byla právně závazná a který by měl pravomoc rozhodovat o souladu právních předpisů EU se zásadou subsidiarity. Zároveň by vznikla druhá (neboli federální) komora Evropského parlamentu, která by zastupovala členské státy stejně jako horní komory ve federálních státech. Jako protějšek Parlamentu, který zastupuje „Evropany jako jeden subjekt,“ bychom zde měli institucionální zastoupení „Evropy různých národů,“ jakousi Komoru parlamentů EU.

V podobném duchu se nabízí následující institucionální uspořádání, které by v podstatě představovalo kombinaci současných procesních mechanismů pro ochranu subsidiarity s mírnými úpravami. Zůstává v souladu se základními

¹³⁶ Řeč je o snaze Unie zapojit do unijního dění i regionální instituce a občany EU. Tito občané jsou přitom mnohdy lhostejní k vlastní vnitřní politice, natož aby se zajímali o daleké unijní záležitosti. ARRIBAS; BOURDIN, op. cit. Str. 16.

¹³⁷ VAN ZEBEN, op. cit. Str. 38.

principy řízení EU, institucionální rovnováhou a demokratickou teorií obecně, ale řeší rozdíly mezi členskými státy a komplexní povahu zásady subsidiarity. Zahrnuje vytvoření nového nadnárodního orgánu – Výboru národních zákonodárců, složeného z poslanců národních parlamentů, regionálních nebo místních zastupitelů, soudců národních ústavních nebo nejvyšších soudů, z nichž všichni by byli odborníci v oblasti subsidiarity a na post v rámci tohoto nového orgánu by kandidovali. Tento výbor by byl svoláván *ad hoc* se záměrem být konzultován ohledně některých legislativních návrhů. Odpovídal by případ od případu na konkrétní politické otázky hned, jak se naskytou, a poskytoval by *ex ante* závazná stanoviska.¹³⁸ Měl by tedy podobnou, ale výraznější úlohu než Výbor regionů a Hospodářská a sociální rada.

Kromě toho se tento návrh zabývá dalším zásadním problémem, a to otázkou soudního aktivismu a soudní tvorby práva. Podle právní filosofie a politické teorie obecně si soudy, v kontextu EU Soudní dvůr, příliš často přivlastňují demokratické rozhodování při rozhodování komplexních politických věcí na základě společenských a morálních norem, přirozeného práva, ekonomického hodnocení, technologické odbornosti atd. Vhodnost soudnictví zapojovat se do takových rozhodování bývá zpochybňována. Proto by se do rozhodovacích procesů tohoto Výboru národních zákonodárců měly zapojit další kategorie odborníků, např. filosofové, politologové, sociologové, ekonomové atd., kteří by na jednání Výboru vystupovali podobně jako znalci v rámci soudního řízení. Složení nového supranacionálního orgánu, jak bylo navrženo výše, s kvazi-soudními kompetencemi a širokou škálou věcí příslušných k jeho přezkumu, by na tuto zásadní kritiku současné soudní politiky účinně reagovalo.

Výše navržený způsob kontroly principu subsidiarity je samozřejmě velmi obecným návrhem. Od akademické sféry a politiků unijní úrovně se v každém případě očekávají nová institucionální opatření a ujednání, která by upravila základní ústavní principy práva EU, odrážela dynamický a pružný charakter práva EU a přizpůsobila se nově vznikajícím výzvám a stanoveným cílům evropské integrace.

¹³⁸ Šlo by tedy o orgán podobný francouzskému Conseil d'État, viz KIIVER, op. cit.

6 Použité zdroje

6.1 Monografie

1. BŘICHÁČEK, Tomáš: Princip subsidiarity patnáct let po Maastrichtu. In: FAJMON, Hynek, LOUŽEK, Marek, ed. *Maastrichtská smlouva: patnáct let poté: sborník textů*. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2007. S. 79-88. ISBN 978-80-86547-81-7.
2. CHALMERS, Damian a kolektiv: *European Union Law: Cases and Materials*. 2. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 1116 s. ISBN 978-0-521-12151-4.
3. CONSTANTIN, Simona: Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond. In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. Záhřeb: CYELP, 2008. Str. 152-179.
4. DE BURCA, Grainne: *Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam*. Cambridge, MA: Harvard Law School, 2000. 44 s. ISSN 1087-2221.
5. GRIMM, Dieter: *The Constitution Of European Democracy*. Oxford: Oxford, 2017. 243 s. ISBN 139780198805120
6. MARCHAND-TONEL, Xavier: La subsidiarité, un enjeu des débats sur l'Union européenne. In: Cairn info. *Dossier: Subsidiarité et fonctionnement de l'Union européenne*. Cairn info, 2012. S. 5-12. ISBN 9782275028606.
7. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. Beckovy mezioborové učebnice. 412 s. ISBN 978-80-7400-488-9.
8. TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír a kol.: *Právo Evropské Unie*. Praha: Leges, 2013. 496 s. ISBN 978-80-87576-53-3.
9. TÖMMEL, Ingeborg: The European Union – A Federation Sui Generis? In: LAURSEN, Finn: *The EU and Federalism: Politics and Policies compared*. Farnham: Ashgate, 2011. Str. 41-56.

6.2 Články

10. ARRIBAS, Gracia Vara; BOURDIN, Delphine: What Does the Lisbon Treaty Change Regarding Subsidiarity within the EU Institutional Framework? In: *European Institute of Public Administration Bulletin*, 2012, 2. ročník. Str. 13-17.

11. BŘICHÁČEK, Tomáš: Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. In: *Právník*, 2008, 147. ročník, č. 2. Str. 145-159.
12. CRAIG, Paul P.: Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. In: *Journal of Common Market Studies*. 2012, 50. ročník, č. 1. Str. 72-87.
13. CRESPO, Enrique Barón: Parliamentary Democracy and the Treaty of Lisbon. In: *OPAL Online Paper Series*, 2012, č. 1.
14. CYGAN, Adam: The Parliamentarisation of EU Decision-making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments. In: *European Law Review*, 2011, 36. ročník, č. 4. Str. 480-548.
15. DAVIES, Gareth: Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place at the Wrong Time. In: *Common Market Law Review*. 2006, 43. ročník, č. 1. Str. 63-84.
16. FABBRINI, Federico; GRANAT, Katerzyna: "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. In: *Common Market Law Review*, 2013, 50. ročník, č. 1. Str. 115-144.
17. HAYEK, von, Fridrich August: The Use of Knowledge in Society. In: *American Economic Review*, 1945, 35. ročník.
18. JENSEN, Mads Dagnis, MARTINSEN, Dorte: Out of Time? National Parliaments and Early Decision Making in the European Union. In: *OPAL Online Paper Series*. 2012, č. 8.
19. KIIVER, Philipp: The Early-warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliaments as a Conseil d'Etat for Europe. In: *European Law Review*, 2011, 36. ročník, č. 1. Str. 98-108.
20. LENAERTS, Koen, The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice. In: *International & Comparative Law Quarterly*, 2013, 62. ročník, č. 2. Str. 303.
21. LENAERTS, Koen: The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism. In: *Fordham Journal of International Law*. 1993, 17. ročník, č. 4.
22. LOUIS, Jean Victor: National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits. In: *European Constitutional Law Review*, 2008, 4. ročník. Str. 429-452.

23. TOTH, Akos G.: Is Subsidiarity Justiciable? In: *European Law Review*, 1994, 19. ročník, č. 3. Str 269-287.
24. VAN ZEBEN, Josephine A.W.: Research Agenda For a Polycentric European Union. In: *The Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis Working Paper Series*, 2013, č. 13. Str. 3-16.
25. WYATT, Derrick: Could a "Yellow Card" for National Parliaments Strengthen Judicial as well as Political Policing of Subsidiarity? In: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 2, Záhřeb, CYELP, 2006. Str. 1-17.
26. ZALEWSKA, Marta; GSTREIN, Oskar Josef: National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity. In: *Bruges Political Research Papers*, 2013, č. 28, Str. 24.

6.3 Judikatura Soudního dvora Evropské unie

27. Rozsudek C-9/74 Casagrande.
28. Rozsudek C-65/81 Reina.
29. Rozsudek C-415/93 Bosman.
30. Rozsudek C-84/94, Spojené království v. Rada (směrnice o pracovní době).
31. Rozsudek C-491/01, British American Tobacco.
32. Rozsudek C-154/04, Alliance for Natural Health.
33. Rozsudek C-58/08 Vodafone, stanovisko generálního advokáta Madura.
34. Rozsudek T-526/10 Inuit.

Vše dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=cs>

6.4 Internetové zdroje

35. *Benelux vision on the future of Europe* [online]. The FPS Chancellery of the Prime Minister, 2017 [cit. 11.5.2019]. Dostupné z: <https://premier.fgov.be/en/benelux-vision-future-europe>
36. BOOTH, Stephen: *What did the UK achieve in its EU renegotiation?* [online] Open Europe, 2016. [cit. 2.6.2019] Dostupné z: <https://openeurope.org.uk/today/blog/what-did-the-uk-achieve-in-its-eu-renegotiation/>

37. PANIZZA, Roberta: *Zásada subsidiarity* [online]. Evropský parlament, 2018 [cit. 22.3.2019]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/7/le-principe-de-subsidiarite>
38. Pracovní skupina I – Subsidiarita: *Závěr Pracovní skupiny I ohledně principu subsidiarity (CONV 286/02)* [online]. The European Convention, 2002. 11 str. Dostupné z: http://european-convention.europa.eu/EN/doc_register/doc_register0d9a.html?lang=EN&Content=WGI [cit. 1.6.2019]
39. RAFFAELLI, Rosa: *The Principle of Subsidiarity* [online]. Fact Sheets on the EU. Evropský parlament, 2017 [cit. 14.4.2019]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT%282013%29010202_EN.pdf
40. *The Road To The 1984 Spinelli Report* [online]. European Parliamentary Research Service Blog, 2014 [cit. 14.4.2019]. Dostupné z: <https://epthinktank.eu/2014/02/03/the-road-to-the-1984-spinelli-report/>
41. *The Rome Declaration* [online]. Rada Evropy, 2017 [cit. 11.5.2019]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>
42. *Subsidiarité* [online]. Centre National des Ressources Textuelles et Lexicales, 2012 [cit. 18.5.2019]. Dostupné z: <https://www.cnrtl.fr/definition/subsidiarite>
43. *Usnesení evropského parlamentu ze dne 16 února 2017 k možnému vývoji a změnám současného institucionálního uspořádání Evropské unie (2014/2248(INI))* [online]. Evropský parlament, 2017 [cit. 11.5.2019]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0048_CS.html

6.5 Právní předpisy EU

44. *Dohoda o zdokonalení tvorby právních předpisů* [online]. Úřední věstník Evropské unie, L 123. 2016, svazek 59. Čl. 25. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

<content/CS/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:123:FULL&from=CS>

[cit.28.5.2019]

45. Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. In: *Evropské právo; základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*. Ostrava: Sagit, 2014. ÚZ: Úplné znění. Str. 131-132.
46. Smlouva o Evropské unii. In: *Evropské právo; základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*. Ostrava: Sagit, 2014. ÚZ: Úplné znění. Str. 99-114.
47. Smlouva o fungování Evropské unie. In: *Evropské právo; základní dokumenty ve znění Lisabonské smlouvy*. Ostrava: Sagit, 2014. ÚZ: Úplné znění. Str. 3-71.