

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Silvie Bajerová

**Princip subsidiarity v právu EU jako determinant dělby
pravomocí mezi EU a členské státy**

Diplomová práce

Olomouc 2012

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Princip subsidiarity v právu EU jako determinant dělby pravomocí mezi EU a členské státy“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 28. 5. 2012

Silvie Bajerová

Chtěla bych poděkovat vedoucímu své diplomové práce JUDr. Ondreji Hamulákovi za trpělivost a podporu, kterou mi byl nápomocen při realizaci této práce.

Obsah

| | |
|---|----|
| Seznam použitých zkratk | 6 |
| 1. Úvod | 7 |
| 2. Základní vymezení pojmu subsidiarita a jeho historický a filosofický vývoj | 9 |
| 2.1 Postavení subsidiarity v evropském právu | 9 |
| 2.2 Počátky vývoje subsidiarity | 10 |
| 2.3 Vliv křesťanské nauky na subsidiaritu | 11 |
| 2.4 Pronikání principu subsidiarity do evropského práva | 12 |
| 3. Zakotvení principu subsidiarity v právu EU | 15 |
| 3.1 Maastrichtská smlouva jako počátek evropské subsidiarity | 15 |
| 3.2 Zakotvení principu v Lisabonské smlouvě | 16 |
| 3.3 Princip proporcionality | 18 |
| 4. Právní úprava subsidiarity v evropském právu a její interpretační úskalí před Lisabonskou smlouvou | 19 |
| 4.1 Problematická definice čl. 5 SES | 19 |
| 4.2 Zásada omezených pravomocí a klauzule flexibility | 20 |
| 4.3 Nejasné vymezení výlučných pravomocí v čl. 5 SES | 21 |
| 4.4 Zpřesnění subsidiarity v Protokolu | 23 |
| 5. Lisabonská smlouva a změny u principu subsidiarity | 26 |
| 5.1 Zpřesnění vyjádření výlučných pravomocí | 27 |
| 5.2 Test subsidiarity | 29 |
| 5.3 Kontrola dodržování principu subsidiarity | 30 |
| 6. Subsidiarita a její užívání a dodržování institucemi EU | 32 |
| 6.1 Komise | 32 |
| 6.2 Evropský parlament | 34 |

| | |
|--|----|
| 6.3 Rada ministrů..... | 36 |
| 6.4 Změna v povinnostech orgánů EU dle Lisabonské smlouvy | 37 |
| 7. Soudní kontrola dodržování principu subsidiarity – ESD jako hlavní garant | 39 |
| 7.1 Politický a soudní způsob kontroly subsidiarity..... | 39 |
| 7.2 Soudní kontrola vykonávána ESD..... | 41 |
| 7.3 Princip subsidiarity v judikatuře ESD | 43 |
| 7.3.1 Případ Bosman..... | 44 |
| 7.3.2 Případ Spojené království vs. Rada EU..... | 44 |
| 7.3.3 Případ Německo vs. Rada EU a Evropský parlament | 47 |
| 7.3.4 Případ tabákové reklamy | 49 |
| 7.3.5 Novější rozhodnutí ESD k harmonizaci | 50 |
| 7.4 Zhodnocení soudní kontroly principu subsidiarity..... | 52 |
| 8. Závěr..... | 55 |
| Použitá literatura a prameny | 58 |
| Abstrakt | 62 |

Seznam použitých zkratk

EHS – Evropské hospodářské společenství

EK, Komise – Evropská komise

EP, Parlament – Evropský parlament

ES – Evropské společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

EU – Evropská unie

JEA – Jednotný evropský akt

LS, Lisabon – Lisabonská smlouva

PP – Princip proporcionality

PS – Princip subsidiarity

SES – Smlouva o založení Evropského společenství

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

1. Úvod

V systému Evropské unie existují dvě roviny, na kterých probíhá rozhodovací proces. Jsou jimi rovina orgánů EU a rovina rozhodování členských států. Tato dvojkolejnost vyžaduje, aby byly přesně vymezeny legislativní kompetence a stanoveny principy jejich uplatňování. Mezi nejvýznamnější princip, který toto vymezení upravuje, patří v současné době velmi diskutovaný princip subsidiarity.

Účelem této diplomové práce je poskytnout ucelený pohled na současný způsob zakotvení, praktické uplatňování a dodržování podmínek tohoto základního principu evropského práva. Práce si klade za cíl zhodnotit historické i současné formy zakotvení principu do primárního evropského práva, zejména v době před a po účinnosti Lisabonské smlouvy. Důležitými kritérii pro zhodnocení bude vhodnost způsobu zakotvení subsidiarity. Cílem je ukázat, jaký vliv měla subsidiarita na legislativní proces evropského práva a jakým způsobem dokázala v tomto procesu ochránit oprávněné zájmy členských států. Na základě zjištěných poznatků o dodržování zásady orgány EU v legislativním procesu a stupni vymahatelnosti subsidiarity před Evropským soudním dvorem bude možné potvrdit či vyvrátit autorčinu hypotézu, že subsidiarita i navzdory svému zakotvení v primárním právu EU zůstává v praxi obtížně prosaditelnou zásadou.

K dosažení kladených cílů použila autorka v práci analytickou metodu, někdy doplněnou metodou historickou a komparační, aby bylo možné zhodnotit jednotlivé způsoby úpravy subsidiarity a porovnat jejich funkčnost. Autorka se bude snažit ve své práci zahrnout názory důležitých českých i zahraničních odborníků na poli evropského práva, zároveň ale podat vlastní zhodnocení problematiky.

Ačkoli s příchodem Lisabonské smlouvy končí Evropské společenství a je plně nahrazeno a zastřešeno Evropskou unií, v práci se objevují zmínky o Společenství, jeho orgánech a pravomocech. Je to z důvodu toho, že do Lisabonské smlouvy se subsidiarita vyvíjela na pozadí pojmu Společenství, proto pro potřeby větší přesnosti při analýze historických faktů bylo vhodnější pojem Společenství zanechat.

Práce je členěna do sedmi vnitřně strukturovaných kapitol. Na úvod navazuje kapitola zabývající se historickými a filosofickými východisky principu subsidiarity. Dále rozebírá způsob, jakým princip pronikal do evropského práva.

Třetí kapitola analyzuje, jakým způsobem byl princip formálně zakotven do práva EU a jakým způsobem se toto zakotvení měnilo během revidování zakládacích smluv včetně zakotvení v Lisabonské smlouvě.

Čtvrtá kapitola se věnuje kritickému rozboru zakotvení subsidiarity v primárním právu a jeho úskalími před změnami v Lisabonské smlouvě. Navazující pátá kapitola popisuje změny, které LS principu subsidiarity přinesla, a snaží se posoudit, jak moc tyto změny subsidiaritu ovlivnily.

V šesté kapitole je popsáno, jakým způsobem Komise, Evropský parlament a Rada EU dodržují kritéria subsidiarity v praxi během legislativního procesu. Sedmá kapitola se snaží přinést komplexní pohled na judikaturu, kterou Evropský soudní dvůr řešil obsahovou a procesní stránku subsidiarity. Závěr práce je pak věnován shrnutí dosažených poznatků.

2. Základní vymezení pojmu subsidiarita a jeho historický a filosofický vývoj

2.1 Postavení subsidiarity v evropském právu

Princip subsidiarity je jedním z nejlépe diskutovaných institutů evropského práva. Během své existence byl označován mnohými přívlastky, jako např. ústavní princip, jeden z obecných principů, strukturální princip Evropské unie, klenební svorník politické organizace Společenství či pravidlo zdravého rozumu.¹ Po mnohaletém vývoji konceptu evropské integrace můžeme již jistě říct, že díky vytváření a budování spolupráce mezi členskými a zúčastněnými státy se i díky supranacionálnímu základu toto hnutí odlišuje od klasické mezinárodní spolupráce rovnocenných partnerů. Evropská unie působí jako samostatná entita, jako jistý druh suveréna nezávisle a samostatně spravujícího agendu, která jí byla svěřena. Celý rozsah této agendy jí svěřených kompetencí se řídí zásadou přenosu pravomocí, což znamená, že EU je oprávněna vykonávat jen ty pravomoci, které jí jsou jednotlivými státy svěřeny – členské státy se vzdávají části svých pravomocí ve prospěch orgánu supranacionálního charakteru. Tyto kompetence nebyly v době před přijetím Lisabonské smlouvy jasně vymezeny v žádné zakládací smlouvě, což pochopitelně vedlo k mnoha kompetenčním sporům mezi členskými státy a tehdejším Společenstvím. Lisabonská smlouva proto zavádí přesné definice a rozdělení pravomocí do tří základních kategorií, k nimž uvádí i neúplný seznam oblastí. Těmito kategoriemi jsou:

výlučné pravomoci (článek 3 SFEU)

sdílené pravomoci (článek 4 SFEU)

podpůrné pravomoci (článek 6 SFEU).

V kategorii výlučných pravomocí je k přijímání závazných aktů oprávněna pouze samotná Evropská unie. Na členské státy připadá pouze úloha ve formě provádění aktů s výjimkou případů, kdy je samotná EU pověřena přijímáním aktů. Co se týče podpůrných pravomocí, zde má Evropská unie funkci pouze podpory a doplnění funkcí členských států. Nesmí v těchto věcech žádným způsobem zasahovat do výkonu pravomocí prováděnou členskými státy. U poslední kategorie tzv. sdílených pravomocí dochází ke střetu práva členských států a na druhé straně EU

¹ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

upravovat určitou oblast a tím vzniku situací, kdy není jasné, má-li daný závazný právní akt vydat Evropská unie nebo členský stát. A právě pro tyto situace je klíčový princip subsidiarity.

SFEU uvádí příkladmo nejdůležitější oblasti, které patří do sdílených pravomocí. Jedná se například o oblast vnitřního trhu, prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ochrany spotřebitele, vytváření transevropských sítí apod. Jak už bylo řečeno, v případě těchto oblastí mohou jednat jak členské státy, tak Unie. Aby se předešlo konkurující právní úpravě, je oblast sdílených pravomocí ovládána zásadou preempce (zásada obsazených oblastí), pod které mohou členské státy v určité oblasti jednat pouze v rozsahu, v jakém svou pravomoc Unie nevykonala nebo se rozhodla nevykonávat (čl. 2 odst. 2 SFEU). Platí přitom, že aktivita Unie v určité oblasti nevyklučuje jakoukoliv činnost členských států, ale za „obsazené“ jsou považovány jenom konkrétní prvky, které jsou upraveny daným aktem Unie (viz. Protokol o výkonu sdílených pravomocí).² Nejdříve je třeba určit, kterou oblast pravomocí může primárně vykonávat Unie prostřednictvím svých institucí a kterou oblast mohou naopak upravovat skrze své orgány členské státy. Tato otázka je řešena dvěma stěžejními zásadami, zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality, které jsou upraveny v čl. 5 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Tyto dvě zásady spolu úzce souvisí a během vývoje v rámci evropského práva se navzájem prolínaly. Proto jsem věnovala nepatrnou část své práce i alespoň stručnému vysvětlení principu subsidiarity.

2.2 Počátky vývoje subsidiarity

Z etymologického hlediska lze pojem subsidiarita odvodit ze dvou latinských výrazů, jednak ze slova „subsistere“, které znamená „sedět pod něčím“, jednak ze slova „subsidium“, které znamená podporu či pomoc. Doslovně vzato znamená subsidiarita „podporu shora“. ³ Pojem subsidiarita se vyznačuje jistými odlišnostmi na rozdíl od jiných běžných pojmů v právní teorii. Nejde o pojem ryze právní, jeho význam je také zřetelný v rovině filosofické a zejména také politické. I když je v současné době pojem subsidiarity vnímán jako jeden ze základních kamenů jednotné Evropy, idea subsidiarity daleko přesahuje dobu integrace Evropy. Jako samostatný pojem v našem současném vnímání se objevuje v 19. století, jako koncepce se objevuje subsidiarita již od dob antického Řecka. Už Aristoteles aplikoval ve svém díle její prvky na rozdělení mocenských vztahů v tehdejší společnosti. Podle Aristotela je člověk a společnost starší

² HAMUL'ÁK, Ondrej a Václav STEHLÍK. *Praktikum práva Evropské unie: Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, s.r.o., 2011. ISBN 978-80-87212-93-6.

³ SCHEU, Harald Christian. Pojem a geneze principu subsidiarity. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 15-24. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

a důležitější než stát, rodina je schopná zabezpečovat potřeby každodenního života, obec zase zabezpečuje rozšířené potřeby. Ale jen tehdejší město jako synonymum dnešního státu je schopno dosáhnout soběstačnosti a je synonymem dokonalosti. Na toto myšlení navazuje dílo Tomáše Akvinského, který nahrazuje řeckého občana osobou křesťana. Tato osoba by měla být také soběstačná a zodpovědná sama za sebe, politická moc má sloužit společnosti a přispívat k dosažení blaha všech. Myšlenka subsidiarity byla rozvíjena dále během středověku, například scholastiky. S nástupem novověku se náš princip odráží v učení liberalistů a v díle „Politika“ německého právníka, univerzitního profesora a politika Althusia, který žil začátkem 17. Století. Althusius, který je někdy označován za prvního federalistu, vykresluje společnost své doby. Společnost je podle něj vybudována na základě sukcesivních politických dohod. Althusius si je vědom, že politická moc se zpravidla neustále snaží o překročení mezí svých oprávnění, proto je třeba, aby byla ingerence ohraničená právem. Veřejná moc by se měla starat o občany, garantovat jim ochranu a občanskou soudržnost.⁴

2.3 Vliv křesťanské nauky na subsidiaritu

Na Althusiův odkaz v budoucnu navazovalo mnoho postav, velký vliv můžeme vidět v 19. století, kdy Evropou zmítaly velké nepokoje a dostavila se krize státu jako instituce. V Německu to byl představitel německého idealismu Georg Wilhelm Friedrich Hegel, ve Francii zase sociolog Alexis de Tocqueville. Velkou revoluci a počátek formování moderního významu subsidiarity přináší křesťanská doktrína katolické církve. Jejím inspiračním zdrojem byly úvahy dvou jezuitských sociologů a teologů Gustava Gundlacha a Oswalda von Nell-Breuninga. V křesťanské sociální nauce vychází logika principu subsidiarity z přesvědčení, že stát plní veřejné úkoly až tehdy, není-li je schopné zajistit určité společenství a je-li zároveň plnění takového úkolu společensky žádoucí. Určitá společenská struktura tak plní veřejné úkoly v případě, není-li toho schopný jednotlivec sám.⁵ Osoby čtyř papežů později reagovali a rozvíjeli tuto teorii ve svých encyklikách – papež Lev XIII. ve své encyklice „Rerum Novarum“ z roku 1891, papež Pius XI. V encyklice „Quadragesimo anno“ z roku 1931, Jan XXIII. v encyklice „Mater et Magistra“ vydané roku 1961 a Jan Pavel II. V „Centesimus annus“ roku 1991. V encyklikách se objevuje názor, že intervence státu je nezbytná. Tyto zásahy by ale měly být v ekonomické a

⁴ KRČOVÁ, Erika. Princip subsidiarity v evropském právu. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

⁵ GEORGIEV, Jiří. Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu. In: *EurActiv* [online]. 27.4. 2004 [cit. 2012-04-17]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/analyza/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu>

sociální oblasti a jejich cílem má být všeobecné blaho a ochrana jednotlivců a rodin. Při intervenci musí navíc stát respektovat svobodu jednotlivců. Nejdůležitější encyklikou ve vývoji doktríny subsidiarity byla encyklika „*Quadragesimo anno*“, která vznikla počátkem třicátých let, což byla doba, kdy se Evropa zmítala kolektivistickými revolučními tendencemi a bylo potřeba tuto situaci uklidnit (tato encyklika byla mimo jiné i proto první encyklikou, která byla adresovaná nejen katolickým funkcionářům, ale také věřícím). Tento text Pia XI., nabádající k omezení zásahu států do svobody jednotlivců, se stal jedním ze základů pro aktuální formování definice subsidiarity. Encyklika sama potvrzuje, že i když jsou určité záležitosti, které lze spravovat jen pomocí velkých entit, některé úkoly by měly být řešeny co nejmenší jednotkou a na větší společenské jednotky by měly být přenášeny až v případě, kdy je nižší útvar nevládá. „Je sice pravda, a dějiny to jasně dokazují, že za změněných poměrů se nyní může provést mnoho věcí jen s pomocí velkých sdružení, i když v dřívějších dobách na tytéž věci stačily i společnosti malé. Přece však v sociální filozofii stále platí důležitá zásada, která se nedá vyvrátit ani změnit: To, co mohou jednotlivci provést z vlastní iniciativy a vlastním přičiněním, to se jim nemá brát z rukou a přenášet na společnost. Stejně tak je proti spravedlnosti, když se převádí na větší a vyšší společenství to, co mohou vykonat a dobře provést společenství menší a nižší. To má totiž pak za následek těžké poškození a rozvrat sociálního řádu. Neboť každý společenský zásah svým působením a svou přirozenou povahou má přinášet pomoc údům těla společnosti, nikdy je však nemá ničit a pohlcovat.“⁶

2.4 Pronikání principu subsidiarity do evropského práva

Ačkoli patří základy moderního pojmání subsidiarity nauce katolické církve, její znovuoobjevení již s náboženskou doktrínou nemá nic společného. Nauka subsidiarity se ukázala být vhodnou pro použití v rámci poválečných snah o spojení Evropy. Rozdělení pravomocí s respektováním svobody nižší jednotek a zároveň s důrazem na všeobecné blaho se ukázalo být jako vhodné při řešení rozdělení kompetencí mezi vyšší a nižší jednotky. Určité náznaky a zmínky o subsidiaritě můžeme najít již v zakládacích smlouvách Evropských společenství, i když ještě nešlo o úplné a přesné zakotvení. Nejprve Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) z roku 1951 v článku 5 stanovila koncepci omezeného zasahování orgánů

⁶ *QUADRAGESIMO ANNO*. 1931. ISBN 80-7113-154-7. Dostupné z: http://www.kebrle.cz/katdocs/soc_enc/QuadragesimoAnno.htm

Společenství – čili možnost Společenství subsidiárně ovlivňovat výrobu a trh. Činit tak může ale pouze v nevyhnutelné míře, a pokud to vyžadují okolnosti. Smlouva o založení Evropského společenství z roku 1957 zase požaduje, aby se pravomoci Rady při harmonizaci předpisů členských států ohledně společného trhu omezovaly na vydávání směrnic. Tyto směrnice lze podle článku 308 téže smlouvy přijímat i mimo sféru, která byla explicitně vymezena jako oblast komunitární působnosti. V takovém případě je ale nutné, aby byla příslušná směrnice nezbytnou podmínkou k dosažení některého z cílů Společenství.⁷

Jednotný evropský akt (JEA), který vstoupil v platnost 1. 8. 1987, byl průlomovým z hlediska nahlížení na nutnost zakotvení subsidiarity. Do osmdesátých let členské státy nepovažovaly za potřebné princip subsidiarity zakotvit, protože necítily jakékoli ohrožení své suverenity. Až na některé ohraničené záležitosti byla úroveň národní považována za nejvhodnější řešení pro přijímání politických rozhodnutí. To se ovšem změnilo s nástupem Jacquesa Delora na místo předsedy Evropské komise. Delorova silná komise, která se snažila o dokončení vytvoření společného trhu a opětovné nastartování integračního procesu, vzbudila v členských státech obavu z toho, že budou muset přenést na nadnárodní korporaci více pravomocí. K tomuto ještě přispělo i vytvoření již zmíněného Jednotného evropského aktu, který mimo jiné zakotvoval právě přenesení kompetencí v oblasti životního prostředí a technologického rozvoje na ES (toto bylo odůvodňováno tím, že právě tyto oblasti jsou provázány se společným trhem, proto bude vhodnější, když budou regulovány ES). Z tohoto důvodu zpočátku některé státy odmítly JEA podepsat (zejména se jednalo o Dánsko, Řecko a Itálii).

Rozšíření kompetencí Společenství ovšem nebylo jedním, a jak upozorňuje Anna Vergés Bausili ve své práci⁸, ani nejdůležitějším podnětem ke snahám princip subsidiarity legálně zakotvit. Šlo také o to, že JEA přináší změny ve způsobu hlasování v Radě ministrů - dosud používaný způsob požadující jednomyslnost v hlasech se mění na volbu kvalifikovanou většinou. Státy tedy přichází o možnost použití veta, a proto je třeba najít jiný způsob, jak omezovat rozšiřující se kompetence Společenství. Nátlak několika zemí, zejména Německé spolkové země,

⁷ GEORGIEV, Jiří. Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu. In: *EurActiv* [online]. 27.4. 2004 [cit. 2012-04-17]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/analyza/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu>

⁸ VERGÉS BAUSILI, Anna. Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. In: *Harvard Jean Monnet working paper / Harvard Law School, Jean Monnet Chair ; Seminar and Workshop on Advanced Issues in the Law and Policy of European Integration* [online]. 2002 [cit.2012-04-16]. ISSN 1087-2221. Dostupné z: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/02/020901.pdf>

proto již signalizuje jasnou nutnost zakotvení subsidiarity jako všeobecného principu Evropské unie do nově vznikající zakládací smlouvy – Maastrichtské.

3. Zakotvení principu subsidiarity v právu EU

3.1 Maastrichtská smlouva jako počátek evropské subsidiarity

Maastrichtská smlouva (Smlouva o Evropské unii), která vstoupila v platnost 1. prosince 1993, znamenala průlom a počátek nové éry evropského práva – evropské integrace. Vytváří Evropskou unii spočívající na třech pilířích: Evropských společenstvích, společné zahraniční a bezpečnostní politice a policejní a soudní spolupráci v trestních věcech. Smlouva zavádí evropské občanství, posiluje pravomoci Evropského parlamentu, zakládá hospodářskou a měnovou unii a nahrazuje EHS Evropským společenstvím.

Mimo těchto významných změn znamenala Smlouva o Evropské unii (SEU) první legislativní začlenění principu subsidiarity do práva ES. SEU se o něm zmiňuje v člancích 1,2 a hlavní myšlenka je zachycena v preambuli smlouvy, ve které se členské státy zavázaly, že jsou „rozhodnutí pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejbližší občanům v souladu se zásadou subsidiarity“⁹. Krom tohoto prohlášení v preambuli byla Maastrichtskou smlouvu revidována Smlouva o založení ES a princip subsidiarity byl inkorporován do této smlouvy článkem 5 ve znění: „Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených. V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí Společenství činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím. Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.“¹⁰. I když byla a je tato formulace pro svou nepřesnost kritizována (problémy, které tyto formulační nedostatky přinesly, budou rozebrány dále v této práci), stala se na dlouhou dobu základním zdrojem legislativní úpravy principu subsidiarity v evropském právu. Princip subsidiarity se tímto zakotvil ve formě závazné právní normy a stal se tak základní zásadou Společenství. Všechny orgány Společenství mají povinnost zajistit při výkonu svých pravomocí dodržování principu, všechny rozhodnutí a činnosti Společenství mimo výlučné pravomoci musí být v souladu s touto zásadou. Akty, které by toto porušovaly, budou prohlášeny za neplatné.

⁹ Smlouva o Evropské Unii. In: *Úřední věstník Evropské Unie*. 1992.

¹⁰ Smlouva o založení Evropského společenství: konsolidované znění. In: *Úřední věstník Evropské unie C321E*. 2006.

Další upřesnění naší základní zásady přichází roku 1997 ruku v ruce s Amsterdamskou smlouvou. Tato zakládací smlouva kromě mnohých změn přiřazuje k Smlouvě o ES důležitý Protokol o aplikaci principu subsidiarity a proporcionality. Ten upřesňuje aplikační zásady pro použití jak principu subsidiarity, tak principu proporcionality, a dále upravuje procedurální pravidla při uplatňování principů orgány ES. Stanovuje, že orgány Společenství musí zajistit, aby tyto zásady byly dodržovány. Na úrovni Společenství by mělo být přijímáno pouze nezbytných a nejjednodušších opatření, největší prostor v rozhodovací činnosti pro zajišťování cílů na úrovni ES by mělo být ponecháno na národní úrovni států. Každý legislativní návrh Společenství musí obsahovat odůvodnění, které slučitelnost s těmito zásadami dosvědčí. Protokol také rámcově upravuje pravidla, kdy není možno dosahovat cílů ES efektivně na národní úrovni. O nich bude pojednáno později ve čtvrté kapitole této práce.

Niceská smlouva, platná od roku 2003, nepřinesla žádné změny v pomaastrichtském vývoji principu subsidiarity. Tato změna přichází až s dlouho diskutovanou a v evropském vývoji revoluční Lisabonskou smlouvou.

3.2 Zakotvení principu v Lisabonské smlouvě

Po neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu („tzv. Ústavy EU“), která byla roku 2005 odmítnuta referendy dvou členských států (Nizozemsko a Francie), má přijít něco, co je schopno zajistit evropskou integraci a budoucí fungování Evropské unie. Tím se má stát Lisabonská smlouva, která byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu, ratifikována 3. listopadu 2009 a vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Na rozdíl od Smlouvy o Ústavě pro Evropu má Lisabonská smlouva změnit stávající smlouvy, které v pozměněné podobě zůstávají dále v platnosti (tzv. Ústava EU měla dosavadní zakládací smlouvy zcela nahradit). Mnoho změn a novinek, které Smlouva o Ústavě pro Evropu obsahovala, však Lisabonská smlouva přejímá. Lisabonská smlouva pozměňuje Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství - ta má být nově nazvána Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU). LS stanovuje, že na těchto dvou smlouvách je Evropská unie založena - tím nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní. Evropská unie má mít od této chvíle jednotnou právní subjektivitu, jak už navrhovala Ústava EU. Kromě těchto a dalších mnoha institucionálních změn přináší Lisabon i změnu v zakotvení subsidiarity.

Lisabonská smlouva vypouští článek 5 Smlouvy o ES a uvádí zásadu subsidiarity v článku 5 Smlouvy o EU. Ten přejímá znění vypuštěného článku a přidává k němu výslovnou zmínku o regionálním a místním rozměru zásady subsidiarity. Článek 5 SEU:

1. Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěření pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.

2. Podle zásady svěření 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.

3. 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.

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

4. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.¹¹

Lisabonská smlouva mimo to také ruší Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality z roku 1997 – je nahrazen novým protokolem se stejným názvem. Největšími přínosy Lisabonské smlouvy a jejího Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality je větší důraz na regionální a místní úroveň. Dále je to zvýšení možností kontroly subsidiarity a to kontrolou ex ante pomocí posílení role národních parlamentů. Ty nově mohou být zapojeny do politické kontroly dodržování principu subsidiarity. LS se snaží prolomit i další problematiku záležitosti v nepřesném zakotvení subsidiarity – poprvé řeší explicitní vymezení pravomocí výlučných, sdílených a koordinačních.

¹¹ Smlouva Evropské Unii: konsolidované znění. In: *Úřední věstník Evropské unie C83/13*. 2007.

3.3 Princip proporcionality

Tento princip, nazýván také jako princip přiměřenosti, je zakotven v čl. 5 odst. 4 SEU, který uvádí, že: "*Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.*" EU by tedy měla přijímat pouze taková opatření, která jsou nezbytná pro dosažení cílů Smluv. Souvislost tohoto principu se subsidiaritou je jasná již od fáze zakotvování subsidiarity do evropského práva. Zásada proporcionality měla ovšem podle judikatury ESD postavení obecné právní zásady již od šedesátých let dvacátého století a byla tedy součástí primárního komunitárního práva dávno předtím, než došlo k právní kodifikaci zásady subsidiarity v Maastrichtské smlouvě.¹² Blíže je uplatňování tohoto principu (stejně jako subsidiarity) upraveno v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Podle Christiana Scheua¹³ tkví rozdíl mezi proporcionalitou a subsidiaritou v tom, že u proporcionality nejde o vymezování kompetencí, ale o obsah právního aktu EU. Zatímco s principem subsidiarity je spojena otázka, jestli EU má vůbec legislativní pravomoc v určité záležitosti, při aplikaci proporcionality se klade otázka, jakým způsobem může EU tuto pravomoc vykonávat. PP chrání práva jednotlivců více než subsidiarita – dle judikatury ESD musí EU v rámci zachování proporcionality při své legislativní činnosti pro dosažení určitého cíle zvolit nejšetrnější prostředek, kterým je co nejméně zasahováno do základních práv jednotlivců.

¹² SCHEU, Harald Christian. Pojem a geneze principu subsidiarity. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 15-24. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

¹³ SCHEU, Harald Christian. Pojem a geneze principu subsidiarity. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 15-24. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

4. Právní úprava subsidiarity v evropském právu a její interpretační úskalí před Lisabonskou smlouvou

4.1 Problematická definice čl. 5 SES

Princip subsidiarity představuje zásadu toho, že pokud je určité záležitosti schopna spravovat nejnižší možná jednotka, měla by je právě tato jednotka také spravovat. Každou oblast by měla spravovat nejnižší možná entita. Pro praxi komunitárního práva to znamená, že legislativa na evropské úrovni by měla vznikat, pouze pokud národní úroveň samostatných členských států nebude pro řešení konkrétního problému stačit. Zakotvením subsidiarity do Maastrichtské smlouvy se z ní stal princip upravující legislativní činnost na komunitární úrovni. PS se měl stát zárukou toho, že národní zájmy a tradice členských států nebudou postupnými integračními procesy bezhlavě komunitarizovány¹⁴. Ovšem již znění článku 5 SES se stalo předmětem mnoha kritik, subsidiarita si proto vysloužila spoustu nelichotivých přezdívek jako např. „fíkový list“, „hatmatilka“, „papírový drak“ či dle vyjádření Václava Klause jako prázdné slovo, které nic neznamená a umožňuje, aby si pod ním každý mohl představit něco jiného¹⁵. Princip byl definován nejednoznačně, vágně, docházelo ke spoustě interpretačních problémů a panoval strach z toho, jak efektivně bude moci být subsidiarity v praxi skutečně využito. Tento dle odborné veřejnosti nešťastný způsob zakotvení byl způsoben různými vlivy na znění článku 5 během jeho tvorby (např. německý federalistický regionalismus). Kompromisní forma, v níž byl princip subsidiarity v SES zakotven, subsidiaritu definoval pomocí negativního vymezení pravomocí ES – tím zdůrazňoval hlavně postavení členských států. Komunitární úprava se tak odchýlila od prapůvodního pojetí subsidiarity jako principu, zavazujícího všechny stupně vládnutí, řešila pouze vztahy mezi členskými státy a Společenstvím. To se setkalo s kritikou hlavně představitelů místních a regionálních samospráv, kteří v souvislosti s vytvořením Výboru regionů očekávali zakotvení svých zájmů i v čl. 5.

Orgány EU se snažily postupnými rekodifikacemi ve znění Amsterdamské či Niceské smlouvy tyto nepřesnosti změnit - příliš úspěšné pokusy to ale nebyly. Největší pokroky v těchto

¹⁴ DRULÁKOVÁ, R. Subsidiarita v Evropské unii pro 21. století. *Současná Evropa a Česká republika*, 2007, roč. XII, č. 1.

¹⁵ Rozhovor o Evropské unii. *Hospodářské noviny*. 2001, 10.12. 2001. Dostupné z: <http://www.klaus.cz/clanky/1620>

nápravách přinesl Protokol o používání principu subsidiarity a proporcionality – i po něm ovšem zůstávalo spousta nevyjasněných otázek.

Až do změn, které přinesla Lisabonská smlouva, byla subsidiarita zakotvena v čl. 5 SES v tomto znění: „*Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených. V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí Společenství činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím. Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.*“ Věta poslední definuje princip proporcionality a věta první řeší princip svěřených pravomocí – pravomocí svěřených orgánům EU. Prostřední část se zabývá samotnou subsidiaritou. Celý článek 5 se ukázal být pro svou nejednoznačnost a vágnost jako nedostačujícím pro řádné uvedení subsidiarity do evropské praxe. Co je mu vytýkáno? V první řadě je to nejasné vymezení výlučných pravomocí, dále jsou to kritéria, která tvoří samotné jádro definice: „nemůže být dosaženo uspokojivě“ a „může být lépe dosaženo z důvodu jejich rozsahu či účinků“. Stejně nejasná je i otázka, co přesně je třeba rozumět pod „cíli zamýšlené činnosti“, vůči nimž poměrujeme efektivitu národního a komunitárního jednání.

4.2 Zásada omezených pravomocí a klauzule flexibility

Než přejdu k samotnému řešení samotných nedostatků v zakotvení výlučných pravomocí, je třeba zmínit, že základy nejistoty v jejich vymezení ležely již v samotném vytyčení pravomocí, které náležely Společenství. Formulace první věty čl. 5 SES, že „*Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených*“, vytváří tzv. zásadu omezených pravomocí, spočívající v tom, že předání určitého podílu na výkonu státní moci nadnárodnímu celku se vztahuje pouze na přesně vymezenou množinu pravomocí. Takovéto vymezení je ovšem příliš nekonkrétní a způsobuje tak nekonkrétnost i dalších částí čl. 5. Konkrétní pravomoci Společenství nebyly uceleně řešeny, byly roztroušeny po celé SES. Vývojem komunitárního práva (zejména zavedením principu přednosti a přímého účinku) navíc vyšlo najevo, že Společenství k plnění úkolů uložených mu Smlouvou o ES postrádalo některé další pravomoci. Proto byl uveden v platnost tzv. princip implicitních pravomocí, jehož oporou v primárním právu se stal článek 308 SES (nyní čl. 352 SFEU) – tzv. doložka flexibility.

Princip implicitních pravomocí znamená možnost EU vyvíjet určitou činnost i bez toho, že by k jejímu vykonávání byla výslovně zmocněna – postačí existence cíle, jehož má být

dosaženo. Až do Lisabonské smlouvy zněl článek 308 SES takto: : „*Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství v rámci společného trhu je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.*“ Tento článek byl ve své historii velice často využíván, zejména v 80. letech pro rozvíjení politiky v oblasti ochrany životního prostředí. Toto hojné používání čl. 308 SES však vedlo k tomu, že někteří odborníci upozorňovali na to, že to prakticky znamená neomezené možnosti EU v rozhodování o svých kompetencích.

I když je tato klauzule flexibility velmi kontroverzní a byla trnem v oku mnoha evropských odborníků, je třeba si připustit, že měla často i velmi pozitivní přínos. Díky klauzuli bylo EU umožněno reagovat na nečekaný vývoj situace. Reálně navíc v posledních desetiletích její význam značně klesá, neboť změny Smluv do primárního práva zaváděly nové právní základy pro konkrétní kompetence a čl. 308 SES již nebylo tolik potřeba. To samozřejmě neznamená, že by se neužíval vůbec, děje se tak ale v daleko menší míře a případy nejsou tak sporné.¹⁶

4.3 Nejasné vymezení výlučných pravomocí v čl. 5 SES

Jak ze znění článku 5 jednoznačně vyplývá, subsidiarita se neuplatňuje u výlučných pravomocí. Výkon výlučných pravomocí leží pouze na orgánech EU na základě přenesení části suverenity členských států na nadnárodní komunitu. Tento druh kompetencí EU zasahuje do suverenity členských zemí největším způsobem, jsou to oblasti, které „byly úplně a neodvratně postoupeny členskými státy z důvodu jejich přímého přenosu na Společenství“¹⁷. Zásadní problém ovšem nastává už ve chvíli, kdy chceme zjistit, které pravomoci patří mezi výlučné. V dosavadních platných zakládajících smlouvách (do Lisabonské) nenajdeme, o které pravomoci se vlastně jedná. Při vzniku zakládajících smluv členské státy počítaly s tím, že v oblastech, ve kterých svěřily orgánům ES určité kompetence, si samy zachovávají možnost v těchto oblastech vykonávat pravomoci i na národní úrovni. Úprava těchto vztahů nebyla nikde zakotvena,

¹⁶ KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 579 s. ISBN 978-807-3803-353.

¹⁷ LENAERTS, Koen, NUFFEL, van Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2005

automaticky tedy bylo počítáno s tím, že půjde o sdílené pravomoci. Ty byly pouze postupem času doupraveny doktrínou přednosti komunitárního práva (pro případy kolizního střetu komunitárního práva s právem národním).

Postupným vývojem, zejména v 70. letech, však došlo díky judikatuře ESD ke změně této situace. Evropský soudní dvůr začal ve své rozhodovací činnosti dávat Společenství převahu v možnosti rozhodování na úkor členských států. Vyústěním bylo vytvoření doktríny tzv. legislativní preempce jako základního pojmu pro uchopení výlučných pravomocí. Legislativní preempce znamenala, že výlučná pravomoc Společenství vznikala již v okamžiku vydání prvního legislativního aktu orgánů ES v dané oblasti. Toto pojmání však znamenalo ve své podstatě obrovské omezení možností použitelnosti PS. Proto se na preempci vyvinula spousta různých názorů.

Jeden z extrémnějších názorů na preempci zastává např. A.G.Toth, který považuje možnost EU jednat v určité oblasti již za výlučnou působnost. Toth naprosto popírá existenci sdílených pravomocí, pokud EU začne řešit určitou záležitost v jakémkoli sektoru, automaticky si tím zakládá výlučnou působnost pro tento sektor.¹⁸ Tento názor byl ale většinou odborné veřejnosti odmítán, protože by znamenal naprostou zbytečnost čl. 5 SES. Pravomoc nemůže být přenesena na rozhodování do rukou EU pouze proto, že Unie už někdy preemptovala kompetenci členských států. S těmito názory se ztotožňoval německý politolog T. Schilling, dle jehož názoru se může sdílená pravomoc na základě preempce stát na určitý časový úsek výlučnou. Je možno ji ovšem znovu přeměnit na působnost sdílenou, pokud členský stát upraví danou oblast komplementárně, tedy bez konfliktu s právem EU.¹⁹ Ještě dále jde svým postojem De Búrca, který naprosto odmítá preempci. Ta nemusí vůbec existovat, pokud by docházelo ke správné aplikaci principu přednosti komunitárního práva. I celkové pojetí rozdělení pravomocí na výlučné a sdílené je dle jeho názoru nepřilíš šťastné. Dochází dle něj díky tomu k omezování využívání subsidiarity a všechny pravomoci by měly být pojímány jako sdílené²⁰.

Všechny tyto různé pohledy na danou problematiku na věc mají jistě své pro a proti. Dle názoru autorky je ovšem špatné omezovat se na doktrínu pouze výlučných nebo pouze sdílených pravomocí. Existuje spousta oblastí, které by měly patřit do kategorie výlučných z důvodu

¹⁸ TOTH, A.G. The principle of subsidiarity in the Maastricht treaty. *Common Market Law Review*. 1992, č. 29.

¹⁹ SCHILLING, T. A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle. *Yearbook of European Law* 14, 1994,

²⁰ DE BÚRCA, G. Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam. *Jean Monnet Working Paper 7/99* [citováno 28.4.2012]. Dostupný z: <http://www.jeanmonnetprogram.org>

kvalitnějšího spravování záležitostí vyšší entitou. Zároveň nelze opomenout potřebnost sdílených pravomocí, které dávají velký prostor užívání subsidiarity a omezují tím přílišný vliv na rozhodovací činnosti orgánů EU na úkor členských států. Pokud již určitou věc EU upravuje, pro předcházení sporům postačuje dodržování koncepce přednosti komunitárního práva.

Neexistence kompletního vymezení obsahu výlučných pravomocí byla kompenzována řešením jednotlivých případů pomocí judikatury Evropského soudního dvora. ESD je jako jediný ze smluv oprávněn určit, které pravomoci patří výlučně Evropské unii. Žádný z judikátů se však zatím nevěnoval otázce komplexně, jsou nám k dispozici pouze jednotlivé rozsudky vždy pro konkrétní problém. Obecné pravidlo však můžeme najít např. v rozsudku *ERTA, C-22/70*²¹, který uvádí, že členské státy nemohou jednat v případech, ve kterých již EU vydává opatření související se společnými politikami.

Průlom v problematice nejasného vymezení výlučných a sdílených kompetencí přichází s platností Lisabonské smlouvě. K tomu více v další kapitole této práce.

4.4 Zpřesnění subsidiarity v Protokolu

Kromě již řešeného problematického vymezení výlučných a sdílených pravomocí obsahovaly i další části čl. 5 SES nejasné formulace, způsobující interpretační problémy. Princip subsidiarity jako ochránce zájmů členských států může být využit jen při zachování dvou kumulativních podmínek, které určují míru efektivity, kterou by mělo rozhodování na národní či komunitární úrovni. První z podmínek je, aby cíle navrhované činnosti nemohly být uspokojivě dosaženy členskými státy. Zároveň však platí i podmínka druhá, která vyžaduje, aby tyto cíle mohly být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Unií. Obě tyto podmínky jsou formulovány velmi neurčitě a dávají velký prostor k různým možnostem jejích výkladu. Žádné další zpřesnění obou podmínek v SES nenajdeme. Tento nejistý stav se stal terčem velké kritiky. Z toho důvodu byl vytvořen k Amsterdamské smlouvě Protokol o použití subsidiarity a proporcionality.

Tento třináctibodový Protokol byl přijat v roce 1997, v návaznosti na zasedání Evropské rady v Birminghamu (říjen 1992) a Edinburghu (prosinec 1992), jako součást Smlouvy o založení

²¹ Soud prvního stupně: Rozhodnutí ze dne 31. března 1971, Commission of the European Communities v Council of the European Communities. - European Agreement on Road Transport. – C-22/70, CELEX 61970J0022

ES. Protokol stanovoval, že jsou smluvní strany „*odhodlány stanovit podmínky použití zásad subsidiarity a proporcionality, zakotvených v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství, aby se přesněji vymezila kritéria jejich použití a zajistilo se jejich přísné dodržování a koherentní provádění všemi orgány, přejíce si zajistit, aby rozhodnutí byla přijímána nejblíže občanům Unie*“²². Společenství mělo přijímat právní předpisy pouze v nezbytně nutné míře, akty Společenství měly ponechávat co nejvíce prostoru vnitrostátnímu rozhodování. Protokol neměl retroaktivní působnost, nesměl narušovat *acquis communautaire* a nesměl zpochybňovat zásadu nadřazenosti a přímé aplikovatelnosti evropského práva²³. I když se od Protokolu očekávalo, že napraví a vyřeší všechny nejednoznačnosti definice článku 5 SES, opět se z něj stal text plný kompromisů a vágních termínů. Z velké části jen opakoval a opisoval znění článku 5. Nelze ale nezmínit i spoustu přínosů, které měl.

Všechny návrhy právních předpisů EU musely být dle Protokolu odůvodněny, aby bylo prokázáno, že jsou v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. Pokud má být cílů EU lépe dosaženo na úrovni unijní, musí být tento závěr podložen kvalitativními nebo, kdekoli je to možné, kvantitativními údaji. Tímto způsobem reguluje procedurální postup orgánů EU při používání subsidiarity a proporcionality. Aby byla činnost EU odůvodněná, je třeba splnit obě podmínky zásady subsidiarity. Zkoumání, zda jsou tyto kumulativní podmínky splněny, by se mělo řídit těmito hledisky:

- posuzovaná záležitost má nadnárodní povahu, kterou nelze uspokojivě vyřešit činností členských států,
- činnost pouze na vnitrostátní úrovni nebo nečinnost Společenství by byla v rozporu s požadavky Smlouvy (jako nezbytnost napravit narušení hospodářské soutěže nebo vyvarovat se zastřenému omezování obchodu nebo posílit hospodářskou a sociální soudržnost) nebo by jinak významně poškodila zájmy členských států,
- činnost na úrovni Společenství by vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinesla ve srovnání s činností na úrovni členských států zřejmé výhody.

²² Protokol o použití subsidiarity a proporcionality: konsolidované znění. In: *C 321E*. 1997. Dostupné z: <http://eur-law.eu/CS/Smlouvy-zalozeni-Evropskeho-Spolecenstvi-Konsolidovane-zneni-D-Protokoly,382238,d>

²³ DRULÁKOVÁ, R. Subsidiarita v Evropské unii pro 21. století. *Současná Evropa a Česká republika*, 2007, roč. XII, č. 1.

Krom upřesnění v podobě zařazení nadnárodních záležitostí do rozhodovacích rukou EU obsahovaly tyto hlediska spoustu nepřesných pojmů. Nebylo např. jasné, co si představit pod pojmem „zřejmé výhody“.

Z tohoto všeho tedy vyplývá, že ani Protokolu o používání subsidiarity a proporcionality se nepodařilo úpravu subsidiarity v zakládacích listinách zpřesnit. I nadále byla tedy právní úprava principu subsidiarity, zakotvená v čl. 5 odst. 2 SES a ustanoveních Protokolu, nejednoznačná. Vysoká míra neurčitosti právní úpravy subsidiarity nahrávala zájmům EU zachovat či ještě rozšířit své kompetence. Členské státy nebyly dostatečně spokojeny a spolu s nimi i řada kritiků mezi odborníky v oblasti evropského práva. Se všemi těmito úskalími bylo počítáno při přípravách znění Evropské ústavy a později Lisabonské smlouvy. Lisabonská smlouva měla tyto nedostatky podchytit a napravit. To, do jaké míry se jí to povedlo, bude předmětem další kapitoly.

5. Lisabonská smlouva a změny u principu subsidiarity

Lisabonská smlouva, která byla přijata po neúspěchu Smlouvy o Ústavě pro Evropu („tzv. Ústavy EU“), se měla stát něčím, co zachrání evropskou integraci a budoucí fungování Evropské unie. Byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu, ratifikována 3. listopadu 2009 a vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Na rozdíl od Smlouvy o Ústavě pro Evropu Lisabonská smlouva mění stávající smlouvy, které v pozměněné podobě zůstávají dále v platnosti. LS mění Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství - ta je nově nazvána Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU). LS stanovuje, že na těchto dvou smlouvách je Evropská unie založena - tím nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní. Evropská unie má mít od této chvíle jednotnou právní subjektivitu, jak už navrhovala Ústava EU. Kromě těchto a dalších mnoha institucionálních změn přináší Lisabon i změnu v zakotvení subsidiarity.

Jak už bylo výše zmíněno, Lisabonská smlouva vypouští článek 5 Smlouvy o ES a uvádí zásadu subsidiarity v článku 5 Smlouvy o EU. Ten přejímá znění vypuštěného článku a přidává k němu výslovnou zmínku o regionálním a místním rozměru zásady subsidiarity. Článek 5 SEU:

1. Vymezení pravomocí Unie se řídí zásadou svěřených pravomocí. Výkon těchto pravomocí se řídí zásadami subsidiarity a proporcionality.

2. Podle zásady svěřených 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.

3. 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.

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

4. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Orgány Unie uplatňují zásadu proporcionality v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Lisabonská smlouva mimo to také nahrazuje protokol z roku 1997 o používání zásad subsidiarity a proporcionality novým protokolem se stejným názvem, přičemž hlavní inovace se týká nové úlohy vnitrostátních parlamentů v procesu kontroly dodržování zásady subsidiarity.²⁴

Lisabonská smlouva mimo to také ruší Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality z roku 1997 – je nahrazen novým protokolem se stejným názvem. Lisabonská smlouva explicitně říká, že výkon působnosti Evropské Unie upravují zásady subsidiarity a proporcionality. Změny, které Lisabon a její Protokol z hlediska principu subsidiarity přinesl, jsou větší důraz na regionální a místní úroveň, zvýšení možností kontroly subsidiarity – ex ante kontrola pomocí národních parlamentů - a snaha o nápravu ve vágním zakotvení subsidiarity – LS zavádí explicitní vyjádření pravomocí výlučných, sdílených a koordinačních. Jestli byly tyto způsoby vhodným řešením pro zlepšení pojmání subsidiarity a povedlo-li se tím napravit předchozí nedostatky subsidiarity, pokusím se autorka rozebrat v následujících řádcích.

5.1 Zpřesnění vyjádření výlučných pravomocí

Jak už v této práci bylo poměrně obsírně rozebíráno, problém vymezení pravomocí EU je v evropském právu poměrně komplikovanou a nejednoznačnou věcí. Až do účinnosti Lisabonské smlouvy bychom v žádné zakládací smlouvě nenalezli vyjádření či přesné vyjmenování výlučných pravomocí orgánů EU. To, jak už bylo ve čtvrté kapitole zmíněno, způsobovalo v praxi nemnoho problémů. Bylo proto jasné, že tato situace takto není do budoucna příliš udržitelná a je třeba ji změnit. Lisabonská smlouva se proto měla stát řešením tohoto problému a najdeme v ní vůbec poprvé explicitní vymezení pravomocí výlučných, sdílených a koordinačních. „Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat“²⁵. Pro užívání principu subsidiarity je důležité právě především určení pravomocí sdílených, neboť právě při jejich výkonu musí Komise při legislativní činnosti princip subsidiarity respektovat. Každý její návrh v této oblasti by podle čl. 5 Protokolu ve znění LS²⁶ měl obsahovat odůvodnění, které

²⁴ Smlouva Evropské Unii: konsolidované znění. In: *Úřední věstník Evropské unie* C83/13. 2007.

²⁵ Smlouva o fungování Evropské unie: konsolidované znění. In: *Úřední věstník Evropské unie* C83/47. 2010.

²⁶ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. In: *Úřední věstník Evropské unie* C83/26. 2010.

dokazuje soulad komunitárního jednání se zásadami subsidiarity a proporcionality. Dle článku 4 Smlouvy o fungování Evropské unie²⁷ se sdílená pravomoc Evropské unie a členských států uplatňuje v těchto hlavních oblastech:

- a) *vnitřní trh;*
- b) *sociální politika, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě;*
- c) *hospodářská, sociální a územní soudržnost;*
- d) *zemědělství a rybolov, vyjma zachování biologických mořských zdrojů;*
- e) *životní prostředí;*
- f) *ochrana spotřebitele;*
- g) *doprava;*
- h) *transevropské sítě;*
- i) *energetika;*
- j) *prostor svobody, bezpečnosti a práva;*
- k) *společné otázky bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, pokud jde o hlediska vymezená v této smlouvě.*

SFEU mimo tyto výše uvedené zmiňuje i pravomoc EU jednat v oblastech výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru – zejména prováděním a vymezováním programů- a vykonávat společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci. Výkon těchto pravomocí však nesmí bránit členským státům ve výkonu jejich pravomocí. „*Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie*“²⁸. V oblasti výlučných pravomocí tedy subsidiarita není uplatnitelná. To samé platí i u tzv. koordinačních pravomocí, kde členské státy koordinují své hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou ve SFEU, k jejímuž stanovení má pravomoc Unie.

Teoreticky je způsob rozdělení pravomocí EU postaveno promyšleně a mělo by zamezit jakýmkoliv pokusům o rozšiřování kompetencí EU. Kritici ovšem zdůrazňují, že stále existuje slabé místo přesného vymezení pravomocí, a tou je již v práci rozebíraná klauzule flexibility dle článku 352 SFEU (bývalý článek 308 SES). Lisabonská smlouva se pokusila svým zněním

²⁷Smlouva o fungování Evropské unie: konsolidované znění. In: *Úřední věstník Evropské unie C83/47*. 2010.

²⁸Smlouva o fungování Evropské unie: konsolidované znění. In: *Úřední věstník Evropské unie C83/47*. 2010.

přizpůsobit formulaci klauzule flexibility jejímu vývoji v posledních letech. Při vytváření znění klauzule flexibility zahrnula závěry judikatury ESD ohledně klauzule a rozšířila působnost článku 352 SFEU na všechny cíle Smluv, nikoliv pouze dosažení společného trhu. Naopak ovšem stanovila, že na základě klauzule schválené akty nemohou harmonizovat právní předpisy členských států. Zcela vyloučeno je jeho použití u cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky²⁹.

K LS byla navíc připojena prohlášení č. 41 a 42, která ještě více vymezují hranice aplikace čl. 352 SFEU. Zavedeny byly nové pojistky týkající se procesní fáze, s návrhy založenými na čl. 352 SFEU musí souhlasit Evropský parlament, Komise je povinna na ně upozornit národní parlamenty. Nejdůležitější změnou je ale definování spousty nových právních základů zmocnění EU k činnosti³⁰. To bude do budoucna jistě ještě více omezovat možnosti používání čl. 352 SFEU.

Lisabonská smlouva napravuje tedy alespoň jeden z nedostatků, který byl subsidiaritě a jejímu zakotvení vytýkán, a to chybějící určení sdílených pravomocí. Smlouva tak poprvé zcela jednoznačně stanovila oblasti, ve kterých je třeba zohledňovat účinky princip subsidiarity a uvažovat, zda je vhodnější jednat na unijní úrovni anebo zda postačuje k naplnění cílů činnost jednotlivých členských států.

5.2 Test subsidiarity

Komise má povinnost každý svůj legislativní návrh prověřit testem subsidiarity (tedy poměřit s podmínkami subsidiarity). To, jak má být porovnávání prováděno, je však novým Protokolem o používání subsidiarity a proporcionality³¹ upraveno ještě stručněji a nejednoznačněji než v Protokolu v amsterdamském znění. Skutečnost, že k lepšímu dosažení cílů EU dojde činností unijní a ne činností členských států, musí být podložena kvalitativními anebo i kvantitativními údaji. Ke každému návrhu legislativního proto dle Protokolu musí Komise připojit zdůvodnění, dle kterého bude možno posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. Komise by se v něm měla věnovat zejména zhodnocení finančního dopadu

²⁹ KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 579 s. ISBN 978-807-3803-353.

³⁰ KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 579 s. ISBN 978-807-3803-353.

³¹ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. In: *Úřední věstník Evropské unie C83/26. 2010.*

návrhu – v případě přijetí směrnice by měly být zohledňovány i důsledky pro přijetí prováděcích předpisů členskými státy, regionálními anebo místními orgány. Pro adresáty právního aktu by mělo být finanční břemeno pojené s aktem co nejmenší a přiměřené stanovenému cíli. Další přesnější vymezení toho, jak má být test subsidiarity uskutečňován, však Protokol neobsahuje.

Obecně by test subsidiarity měl proběhnout ve třech krocích: 1) určení sdílených pravomocí (tedy zda subsidiarita může být vůbec aplikována); 2) zhodnocení, zda zamýšlená akce může být uspokojivě dosažena členskými státy; 3) pokud je odpověď na druhý krok negativní, je na řadě zjistit, zda tato akce může být lépe dosažena Společenstvím³². První fáze testu subsidiarity byl Lisabonskou smlouvou a jejím explicitním zakotvením pravomocí vyřešena. Další dvě fáze jsou však i podle změn Protokolu ve znění Lisabonské smlouvy nejednoznačné.

Má – li daná činnost má přeshraniční působení, zda by činnost členských států nepřinesla dostatečné výsledky, zatímco činnost na úrovni Společenství ano, to vše může být dle Drulákové³³ stále spíše předmětem politického vyjednávání než čistě ekonomického anebo právního zhodnocení. Tím se však podle ní z testu vytrácí celkem potřebná jistota stability, která by měla zaručit, že splnění přesně stanovených kritérií znamená přesun aktivit na úroveň Společenství anebo naopak na úroveň členských států (či na regionální a místní úroveň).

5.3 Kontrola dodržování principu subsidiarity

Mnoha odborníky na evropské právo bylo již několikrát kritizováno, že subsidiarita de facto jako politický princip disponuje pouze soudní a nikoli politickou kontrolou. Politická kontrola byla zavedena pouze amsterdamským Protokolem ve formě kontroly procesní subsidiarity, kdy i ostatní orgány kromě Komise měly povinnost posuzovat soulad legislativního návrhu se subsidiaritou. Tento systém měl mnoho odpůrců vzhledem k tomu, že orgány EU nemohly zajistit vždy nezaujatost vzhledem k zájmům členských států. Protokol připojený k Lisabonské smlouvě proto nově zavádí jak soudní, tak politickou kontrolu.

Soudní kontrola má být i nadále prováděna Evropským soudním dvorem. Žaloby týkající se porušení zásady subsidiarity mohou podávat členské státy samy anebo jménem vnitrostátních

³² DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?*. Praha: Oeconomica, 2009, 19 s. ISBN 978-80-245-1588-5

³³ Ibidem.

parlamentů³⁴. Oproti úpravě Amsterdamskou smlouvou však dostal nově možnost podílet se na kontrolách dodržování subsidiarity také Výbor regionů. Jeho pravomoc je však dle čl. 7 Protokolu³⁵ omezená, neboť mají právo podávat k ESD žaloby týkající se pouze případů legislativních aktů, pro jejichž přijetí Smlouva o fungování Evropské unie stanoví, že má být konzultován.

Nová politická kontrola, kterou LS zavádí, má být podle Protokolu prováděna ex ante a jsou k ní oprávněny jak Komise, tak národní parlamenty členských států. Podle Lisabonské smlouvy musí Komise národním parlamentům zasílat návrhy svých legislativních aktů, které doposud zasílala Evropskému parlamentu a Radě ministrů. Podle Protokolu pak každý národní parlament anebo i jeho jednotlivé komory mohou osmítýdenní lhůtě zaslat předsedům Komise, Evropského parlamentu a Rady stanovisko určující, zdali a proč konkrétní návrh podle nich zásadám subsidiarity neodpovídá. Pokud takové stanovisko pochází nejméně od třetiny všech hlasů, má Komise povinnost svůj návrh přezkoumat. Pokud na tomto návrhu Komise stále trvá, musí zdůvodnění tohoto rozhodnutí zaslat Parlamentu a Radě.

Lisabonská smlouva poprvé explicitně uvádí výlučné, sdílené a koordinační pravomoci. Subsidiarita je aplikovatelná pouze v oblastech sdílených pravomocí, a pokud tyto pravomoci nebyly dříve určeny, uplatňování subsidiarity v praxi tím bylo značně ztíženo. V tomto případě tedy Lisabonská smlouva přinesla vzhledem k subsidiaritě velký přínos.

Další dva nedostatky však nebyly odstraněny ani Lisabonskou smlouvou. Kritéria pro posuzování souladu se subsidiaritou jsou stále velmi nejednoznačné. Při legislativním procesu stále postačuje, pokud Komise prohlásí, že nový akt je v souladu s principem subsidiarity. Tato praxe, jak vyplývá z judikatury, je pro ESD dostačující.

Soudní kontrola ex post vykonávána ESD byla Lisabonskou smlouvou doplněna o kontrolu ex ante. Národním parlamenty nyní mají možnost při splnění určitých podmínek nově navrhovanou unijní legislativu odmítnout. Konečné slovo ovšem i nadále stojí v rukou politických orgánů EU, což postavení národních parlamentů v tomto procesu velmi znevažuje.

³⁴ Dle Drulákové lze toto podat i prostřednictvím jedné komory parlamentu, umožňuje-li to vnitrostátní úprava státu – viz. DRULÁKOVÁ, R. Subsidiarita v Evropské unii pro 21. století. *Současná Evropa a Česká republika*, 2007, roč. XII, č. 1.

³⁵ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. In: *Úřední věstník Evropské unie C83/26. 2010.*

6. Subsidiarita a její užívání a dodržování institucemi EU

V předchozích kapitolách jsem se věnovala tomu, jak vlastně princip subsidiarity vznikl, jak se vyvíjel, jak postupně pronikal do práva EU a jak a v jaké podobě byl nakonec do evropského práva zakotven. Subsidiarita se měla stát slovem, které zachránilo Maastricht. Skutečně je tedy subsidiarita tím strážcem křehkého kompromisu mezi zájmy národních států a komunitární nadnárodní mocí? Jak už bylo řečeno, znění subsidiarity ve Smlouvě o založení ES a přiřazenému Protokolu je dosti nepřesné a vágní. Dokázaly orgány Unie i přesto dodržovat zásady subsidiarity a nezneužívat nejistého stavu ohledně jejího zakotvení? Na tyto otázky se autorka pokusí odpovědět v následující kapitole. V druhé části kapitoly se zaměří na změny, které orgánům v souvislosti se subsidiaritou vnesla Lisabonská smlouva a její Protokol.

Úprava čl. 5 SES zakotvovala materiální vyjádření principu subsidiarity, mechanismy procesního fungování a kontroly byly naopak obsaženy především v amsterdamském Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, zejména v článcích 9-12. Zatímco SES ukládala respektování obou zásad Unií jako celku, obsahovaly tyto články konkrétní povinnosti jednotlivých institucí EU, které disponují legislativní pravomocí - tedy Komise, Rady ministrů a Evropského parlamentu. Ačkoliv je subsidiarita frekventovaným pojmem ve veřejných prohlášeních všech orgánů, v chápání a praktickém uplatňování principu se do určité míry liší.³⁶

6.1 Komise

Komise jako hlavní instituce zodpovídající za přípravu aktů sekundárního práva je orgánem, který by měl dodržování PS dbát s největším zřetelem. Je také prvním orgánem v průběhu legislativního procesu, který by měl na soulad dohlížet. Toto vyplývá z postavení Komise v institucionální struktuře EU a vyplývalo také z čl. 9 amsterdamského Protokolu, který jí předepisoval konkrétní povinnosti: provádění konzultací, zdůvodňování, zajišťování minimalizace dopadů a předkládání výročních zpráv.³⁷

³⁶ NEŠPOR, Michal. *Principy subsidiarity a proporcionality v evropském právu*. Brno, 2005/2006. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy Univerzity.

³⁷ Protokol o použití subsidiarity a proporcionality: konsolidované znění. In: *C 321E*. 1997. Dostupné z: <http://eur-law.eu/CS/Smlouvy-zalozeni-Evropskeho-Spolecenstvi-Konsolidovane-zneni-D-Protokoly,382238,d>

Již od chvíle, kdy došlo k zakotvení principu subsidiarity do Maastrichtské smlouvy, se však snažila (v té době Delorova) Komise zmenšovat vliv subsidiarity na evropské primární právo. Tato snaha vyšla najevo již hned v roce 1992, kdy Komise vydala zprávu nazvanou Princip subsidiarity. V ní vysvětlovala svůj výklad principu a své představy o způsobu jeho budoucího užití. Komise vykládala až příliš obšírně pojem výlučných pravomocí EU, odmítla zavedení předběžného stadia při přípravě legislativy řešícího přezkum návrhu s podmínkami subsidiarity. Komise konstatovala, že princip subsidiarity je přítomen v evropském právu od počátku a byl vždy dodržován. Tím dala jasně najevo, že nepovažuje za nutné, aby docházelo k jakýmkoli změnám. K potvrzení postoje Komise k subsidiaritě přispělo i pozdější vyjádření, že u subsidiarity jde o „dynamickou koncepci, která je daleka toho svázat činnost Evropské unie do svěřací kazajky; dovoluje, aby tato činnost byla rozšířena, kde to vyžadují okolnosti, a naopak omezena nebo zastavena tam, kde již není odůvodněna“³⁸.

Jedny z povinností Komise, výroční zprávy, jsou hodnotícími výstupy shrnující uplatňování principů subsidiarity a proporcionality podle čl. 5 SES za uplynulý rok. Výroční zpráva by zároveň měla obsahovat návrhy pro další činnost Komise v této oblasti do budoucna. Dle Protokolu³⁹ musí Komise výroční zprávu o uplatňování článku 5 SES každoročně předkládat Evropské radě, Evropskému parlamentu a Radě. Tuto výroční zprávu rovněž předloží Výboru regionů a Hospodářskému a sociálnímu výboru.⁴⁰

První výroční zprávou se stala zpráva z roku 1994. Již z ní bylo zcela patrné, jakým směrem se přístup Komise k subsidiaritě bude ubírat. Většina prostoru byla na úkor subsidiarity věnována proporcionalitě. Zbytek zprávy se věnoval záležitosti tzv. lepší tvorby právních předpisů (angl. better lawmaking), která se má stát opěrnou zdí ve snaze o vybudování vyšší kvalitu legislativy. Spočívá hlavně ve snaze o zjednodušení legislativy, omezení administrativní zátěže apod. I v dalších výročních zprávách byl prostor pro řešení subsidiarity zkracován. Od

³⁸ BŘICHÁČEK, Tomáš. Princip subsidiarity 15 let od podpisu Maastrichtské smlouvy. *Revue Politika*. 2007, č. 8.

³⁹ Protokol o používání subsidiarity a proporcionality: konsolidované znění. In: *C 321E*. 1997. Dostupné z: <http://eur-law.eu/CS/Smlouvy-zalozeni-Evropskeho-Spolecenstvi-Konsolidovane-zneni-D-Protokoly,382238,d>

⁴⁰ Evropská rada, která se jinak přímo neúčastní legislativního procesu, přihlédne k této zprávě při sestavování své výroční zprávy o pokroku dosaženém Uníí. Tuto zprávu pak dle čl. 4 Smlouvy o Evropské unii předkládá Evropskému parlamentu.

roku 1995 jsou navíc vydávány pod titulem Zlepšení tvorby právních předpisů, což dokazuje, že další výroční zprávy se již věnovaly hlavně tématu zlepšení normotvorby.

Co se týče další procedurální povinnosti Komise - odůvodňování svých legislativních návrhů z hlediska subsidiarity – Komise ji v zásadě plní. Důkazem je statistický odhad, který byl přednesen roku 2003 v Konventu o budoucnosti Evropy. Pracovní skupina pro subsidiaritu tehdy uvedla, že pouze 5% nově vytvářených norem sekundárního práva je v rozporu s principem subsidiarity. Studie německého spolkového ministerstva financí zase uvedla, že za roky 1999 a 2000 byly v rozporu pouze 2 ze 60, respektive 5 z 84 nových návrhů Komise.⁴¹

Druhá věc je ovšem již to, jak důkladně a přesvědčivě tak činí. Kritiky je nepřetržitě upozorňováno na fakt, že Komise často používá nic neříkající obecné formulace a neprovádí opravdové zkoumání. Komise pravidelně v pouhém odstavci stroze konstatuje, že kritéria subsidiarity mluví ve prospěch činnosti EU, a to bez jakýchkoli dalších argumentů. Odůvodnění jako požadovaný institut Protokolu se tím stal pouhým mechanickým aktem a ESD v tomto pojetí odůvodnění nevidí problém.⁴² Otázkou je, je-li možné se tomuto stavu divit, přihlédneme-li k množství norem, které každoročně Komise přijímá. Ku příkladu v letech 1998-2004 bylo v Bruselu přijato přes 18.000 nařízení a 750 směrnic⁴³.

6.2 Evropský parlament

Činnost Komise může vzhledem ke své normotvorné funkci představovat potenciálně největší zdroj ohrožení principu subsidiarity. Mimo Komisi je ovšem důležité brát na zřetel také přístup dalších dvou legislativních orgánů EU. Podle instrukcí amsterdamského Protokolu tyto orgány neměly přímé povinnosti v oblasti dodržování zásad subsidiarity a proporcionality, Protokol jim ovšem ukládal funkci kontroly vůči normativním návrhům Komise, a to na základě odůvodnění Komise, prokazující soulad jejího návrhu s PP a PS. Tyto orgány tedy posuzovaly jejich slučitelnost s článkem 5 SES ve znění Protokolu a z důvodu nesplnění podmínek (tedy rozporu s principy) mohly návrh Komise zrušit. Oba orgány mohly navíc také uplatňovat

⁴¹ VERGÉS BAUSILI, Anna. Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. In: *Harvard Jean Monnet working paper / Harvard Law School, Jean Monnet Chair ; Seminar and Workshop on Advanced Issues in the Law and Policy of European Integration* [online]. 2002 [cit.2012-04-16]. ISSN 1087-2221. Dostupné z: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/02/020901.pdf>

⁴² BŘICHÁČEK, Tomáš. Princip subsidiarity 15 let od podpisu Maastrichtské smlouvy. *Revue Politika*. 2007, č. 8

⁴³ SCHEU, Harald Christian. Pojem a geneze principu subsidiarity. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 15-24. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

pozměňovací návrhy. Pro ně ovšem také platil čl. 5 SES a obecné požadavky Protokolu na komunitární legislativní činnost.

Evropský parlament, který ze své podstaty obhajuje přímo zájmy občanů EU, často stojí v opozici proti rozhodnutím Rady ministrů, která naopak obhajuje zájmy národní. Ze své povahy, tedy principu přímé volby občany EU, by měl být Evropský parlament strážcem principu subsidiarity, protože subsidiarita je výrazem snahy o co největší blízkost nejnižší jednotce v procesu rozhodování, tedy občanovi. Dle Roberty Pannizza⁴⁴ „parlament obhajuje zásadu subsidiarity již řadu let a sám stál u zrodu tohoto konceptu“. V mnoha případech EP svou funkci ochránce splnil a kritizoval legislativní návrhy Komise za nedostatečnou argumentaci při testování souladu subsidiarity s navrhovanou normou.

Mnohdy ovšem EP činil kroky, kterými se spíše snažil o to, aby princip subsidiarity nebyl rozvíjen jako prostředek k usměrňování činnosti EU. Tak tomu bylo v roce 1993, kdy měla Komise v plánu vzít zpět několik svých legislativních návrhů, které podle jejího názoru nebyly úplně v souladu s kritérii subsidiarity. Evropský parlament však tehdy přijal rezoluci, ve které se dožadoval toho, aby většina z těchto návrhů byla zachována. Jiným příkladem může být květnová rezoluce EP z roku 1997, ve které projevuje Parlament názor, že 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“⁴⁵. Porušení vzhledem ke snaze rozvíjení užívání subsidiarity lze vidět i v požadavku EP, aby v mnoha případech došlo místo přijetí směrnice k přijetí ve formě nařízení. Nařízení je přitom náročnější formou legislativy, znamenající větší zásah EU.

Proč tomu tak ale je? Proč Evropský parlament v rozporu s historií a se způsobem jeho ustavení někdy staví překážky uplatňování subsidiarity? Největší podíl viny na této situaci bude spočívat ve stranickém soupeření jednotlivých politických formací a stran v Evropském parlamentu. EP je založen na diverzitě názorů a z toho vyplývající nutnosti kompromisních řešení. Právě tyto kompromisy mohou způsobit mnohdy nejednoznačné výstupy a požadavky, které Parlament na Komisi měl a má.

⁴⁴Zásada subsidiarity. In: PANIZZA, Roberta. *Evropský parlament: European Communities* [online]. 2009 [cit. 2012-05-13]. Dostupné z:

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_cs.htm

⁴⁵ BŘICHÁČEK, Tomáš. Princip subsidiarity 15 let od podpisu Maastrichtské smlouvy. *Revue Politika*. 2007, č. 8

6.3 Rada ministrů

Rada ministrů je orgánem, v němž členské státy prosazují své národní zájmy. Z tohoto důvodu je často vyvozováno, že Rada by měla mít k principu subsidiarity pozitivní vztah a bude mít opravdový zájem na jeho dodržování a uplatňování v praxi. Někdy tomu tak ale ve skutečnosti vůbec není. Základní problém je zde opět ve styku různých národních zájmů, které způsobují, že se ministři nemohou shodnout na tom, které pravomoci mají připadnout do rukou orgánů EU. Každý zástupce hájí zájmy svého státu, a aby se dosáhlo určitého jednotného názoru, musí docházet často ke kompromisním řešením. To způsobuje nejen zbrždění schvalovacích procesů, nýbrž i situaci, při které se přestane hledět na soulad se subsidiaritou. Rada raději přijme akt, který sice není v souladu s podmínkami subsidiarity, ale vyhovuje všem momentálním potřebám všech států. Někteří odborníci jsou toho názoru⁴⁶, že jednotlivý členský stát v Radě argumentuje porušením subsidiarity či proporcionality obvykle v těch případech, kdy hrozí přehlasování jeho zájmů kvalifikovanou většinou hlasů ostatních členů a naznačuje tím, že se v případě neúspěchu může obrátit na ESD s žalobou o neplatnost aktu.

Subsidiarita by měla být pro ministry členských zemí pojistkou proti nadnárodním tendencím Komise. Co se týče ochranné funkce Rady vůči legislativním návrhům Komise, Rada ministrů málokdy zamítá návrhy Komise pro jejich nesoulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. Komise se totiž snaží Radě předkládat své návrhy teprve v okamžiku, kdy si je dostatečně jistá podporou požadované většiny hlasů pro přijetí. Přítomnost předsedy Komise (případně komisařů) na jednáních Rady navíc představuje velkou výhodu pro Komisi. Je tím totiž umožněno, aby komisaři mohli změnit negativní postoj představitelů Rady a tím dosáhli přijetí svého návrhu jen např. s určitými změnami.

Jak tedy z výše uvedených informací vyplývá, místo dodržování a uplatňování subsidiarity se od orgánů EU často setkáváme spíše se snahou její vliv co nejvíce zmírnit. Za tento stav může samozřejmě stav zakotvení subsidiarity v primárním právu – jak už bylo zde několikrát řečeno, subsidiarita byla v SES a v amsterdamském Protokolu vymezena velice nepřesně a obecně. Komise, která nese největší odpovědnost za dodržování principu, mnohdy nedbala na zájmy subsidiarity a často se spíše stará o to, aby legislativní text vyhovoval členským

⁴⁶ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 140

státům a byl tedy přijat. U povinnosti podávat odůvodnění svých návrhů z hlediska subsidiarity a proporcionality se často místo přesvědčivých argumentů setkáváme s obecnými a nic neříkajícími odbytými frázemi. V přístupu Evropského parlamentu a Rady ministrů se zase projevuje, že nejde o jednomyslné orgány. V obou orgánech existuje spousta různých zájmů, ať už členských států nebo politických frakcí. To způsobuje velké zdržování v legislativním procesu, velkou míru kompromisů a z tohoto důvodu časté přijímání legislativy, u které nejde ani tak o soulad se subsidiaritou, ale o spokojenost všech účastněných stran. Ani upravení procesní subsidiarity Protokolem nedokázalo zajistit, aby nedocházelo k porušování pravidel subsidiarity. Tento stav nevyznívá pro subsidiaritu vůbec dobře. Z tohoto důvodu byla úprava kontroly dodržování subsidiarity i jinými orgány než orgány EU (pokud pomineme soudní kontrolu ESD) řešena Lisabonskou smlouvou.

6.4 Změna v povinnostech orgánů EU dle Lisabonské smlouvy

Nefunkčnost procesní kontroly subsidiarity zavedené amsterdamským protokolem způsobila potřebu vzniku nové politické kontroly, kterou zavádí Lisabonská smlouva. Podle Protokolu připojeného ke Smlouvě má být prováděna ex ante a jsou k ní oprávněny nejen Komise, ale také národní parlamenty členských států. Tímto ustanovením dává LS právní úpravu činnosti, která se mezi Komisí a národními parlamenty uskutečňuje od roku 2006 na základě tzv. Barrosovy iniciativy⁴⁷. Podle Lisabonské smlouvy musí Komise národním parlamentům zasílat návrhy svých legislativních aktů, které byla doposud nucena zasílat jen Evropskému parlamentu a Radě ministrů. Postoje Evropského parlamentu a Rady EU k daným aktům pak jsou národním parlamentům zasílány také. Podle amsterdamského Protokolu poté každý národní parlament členského státu anebo i jeho jednotlivé komory mohou v osmitýdenní lhůtě zaslat Komisi, Evropskému parlamentu a Radě stanovisko, které podle jejich názoru ukazuje, zdali a proč konkrétní návrh zásadám subsidiarity neodpovídá. Pokud takové stanovisko pochází nejméně od třetiny všech hlasů, má Komise povinnost svůj návrh přezkoumat. Každý národní jednokomorový parlament má dva hlasy, dvoukomorové parlamenty mají každý jeden hlas.

⁴⁷ Komise tehdy poskytovala vnitrostátním parlamentům ke konzultaci nejen dokumenty vypracované Komisí (zelené a bílé knihy, sdělení), ale také všechny její nové návrhy. Vnitrostátní parlamenty se k nim mohly vyjadřovat a přispívat tak ke zlepšení postupu při činnosti Společenství.

Tento proces je někdy označován jako „udělení žluté karty“ anebo jako systém včasného varování⁴⁸. Komise pak dle Protokolu může po přezkoumání svůj návrh buď zachovat, změnit, popřípadě i odvolat. V případě, že se Komise rozhodne návrh zachovat i navzdory nesouhlasu, který byl vyjádřen národními parlamenty, musí odůvodnění tohoto postupu zaslat Evropskému parlamentu a Radě EU. Tyto orgány mohou dle článku 7 Protokolu v případě nesouhlasu⁴⁹ zastavit proces tvorby daného legislativního aktu. Tomuto se říká „udělení oranžové karty“⁵⁰. Podle Drulákové však toto v podstatě nic neřeší, neboť EU tak jako tak nemůže přijmout právní předpis, pokud s ním 45 % zemí nesouhlasí. Tím spíše vzniká užitečnost subsidiarity jako symbolu procesu odstraňování demokratického deficitu a snaze přiblížit Unii občanům EU.

Až čas ukáže, jak se tento postup projeví v praxi a zdali něco výrazně změní. Je možné, že tato změna v podstatě nic zásadního neřeší, neboť konečné rozhodnutí o přípustnosti daného právního aktu mají opět orgány EU. Z tohoto důvodu existuje instituce, která by pro své nezávislé postavení měla daný soulad s principy posoudit. Tímto orgánem je Evropský soudní dvůr.

⁴⁸ DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?*. Praha: Oeconomica, 2009, 19 s. ISBN 978-80-245-1588-5.

⁴⁹ V případě Rady jde o 55 % hlasů, u Evropského parlamentu nadpoloviční většina

⁵⁰ DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?*. Praha: Oeconomica, 2009, 19 s. ISBN 978-80-245-1588-5.

7. Soudní kontrola dodržování principu subsidiarity – Evropský soudní dvůr jako hlavní garant

7.1 Politický a soudní způsob kontroly subsidiarity

Již od počátku zakotvení principu subsidiarity v primárním evropském právu začaly mezi odbornou veřejností vyvstávat otázky ohledně toho, jaký charakter vlastně subsidiarita má. Jde o politický koncept nebo ryze právní koncept?

Někteří členové odborné veřejnosti poukazují na to, že kritéria subsidiarity (zejména nejasné pojmy jako „nemůže být dosaženo uspokojivě“, „může být lépe dosaženo“, „z důvodu rozsahu či účinků“) jsou spíše politické povahy. Nelze je jakkoli změřit či objektivně posoudit. Z tohoto důvodu se přiklánějí k politickému charakteru subsidiarity, a tudíž by podle nich měla být kontrola subsidiarity také charakteru politického. Tato kontrola by měla být prováděna pomocí politického orgánu, který je schopný při posuzování dodržování pravidel subsidiarity uplatňovat politická hlediska. Názorů na to, kdo by tímto orgánem měl být, je mnoho. Belgický profesor Renaud Dehousse navrhuje, aby těmito politickými orgány byly národní parlamenty a to společně s Radou a Evropským parlamentem⁵¹. Jiní zase mluví o tom, že by tím politickým orgánem měla být Evropská rada. Tato koncepce pojetí subsidiarity má nesporné výhody z důvodu toho, že politický orgán dokáže lépe zhodnotit politický princip a uplatnit politická hlediska. Navíc by docházelo ke kontrole orgánem, který byl volen přímo občany EU. Na druhou stranu by v případě výběru Rady a EP nastala situace, kdy se kontrolními orgány staly instituce, které jsou přímými účastníky tvorby komunitárního práva. To by mohlo často způsobovat střet zájmů a mnohdy možná nepřiliš objektivní hodnocení těchto orgánů. Odpůrci politické kontroly navíc argumentují tím, že by takto extenzivně pojatá politická kontrola způsobovala průtahy a zdržování legislativního procesu.

Za určitý částečný úspěch zastánců formy politické kontroly subsidiarity lze spatřit v Protokolu o používání subsidiarity a proporcionality z roku 1997 (jakou součást Amsterdamské smlouvy). Do Protokolu se zavedly procesní kritéria subsidiarity a tím došlo k určitému vnesení znaků politické kontroly do procesu kontroly subsidiarity.

⁵¹ DEHOUSSE, R. Does subsidiarity really matter? In: EU working paper on law 32-1992

Naopak zcela jiný pohled na věc přináší zastánci koncepce soudní kontroly principu subsidiarity. Podle nich je třeba pojímat princip subsidiarity jako právní koncept a to z důvodu toho, jak je princip v primárním právu zakotven. Úprava subsidiarity v zakládacích smlouvách totiž koresponduje s tím, že je subsidiarita právní koncept. Kontrolním orgánem by proto měl být Evropský soudní dvůr, který je orgánem nestranným, objektivním a na orgánech EU nezávislým. K tomuto přístupu se přihlásila i skupina reprezentantů Konventu o budoucnosti Evropy. Tato skupina vytvořila memorandum „Subsidiarita musí být kontrolována soudní mocí“, které bylo Konventem zveřejněno 24. července 2002. Memorandum vyzývalo, aby byl vytvořen koncept následné soudní kontroly dodržování principu subsidiarity při přijímání nových norem evropského práva. S ohledem na to, že Evropský soudní dvůr mimo jiné už zastává funkci evropského ústavního soudu, měl by se podle tohoto dokumentu na jeho půdě zřídit zvláštní kompetenční senát, který by dohlížel na řádné dodržování dělby kompetencí. Případná účast (ústavních) soudců z členských států v kompetenčním senátu není vyloučena⁵².

Systém by dle signatářů Memoranda byl nastaven tak, že ještě před nabytím účinnosti problematického právního předpisu by tak Evropská komise, Rada, Evropský parlament, národní parlamenty a regiony s legislativní kompetencí mohly vznést odůvodněnou stížnost. Přezkoumání by muselo být zahájeno do jednoho měsíce od přijetí sporného aktu a soud by měl jednoměsíční lhůtu k projednání stížnosti. Oprávnění podat stížnost by měly tyto subjekty pouze v případech, kdy by měly podezření na konflikt kompetencí a nerespektování principů subsidiarity a proporcionality. Memorandum dále uvádí nesouhlas s formou parlamentní kontroly, je podle něj lepší a efektivnější mít průhlednou soudní kontrolu. Politická kontrola už je v průběhu legislativního procesu vykonávána Evropským parlamentem, Radou a Evropskou komisí⁵³.

Nevýhody principu soudní kontroly lze spatřovat v tom, že subsidiarita je stále vnímána více jako politický než právní koncept. Navíc odpůrci tvrdí, že ESD je tradičně prointegrační orgán bez přímého vztahu k členským státům a není zaručeno, že by se od svých prointegračních tendencí dokázal při této kontrole oprostít.

Mezi zastánce soudního přezkumu se řadí i orgány EU a proto byla až do účinnosti Lisabonské smlouvy jedinou formou kontroly dodržování principu subsidiarity kontrola prováděná Evropským soudním dvorem (pokud nepočítáme tzv. procesní subsidiaritu, objevující

⁵² BROK, E., SANTER, J., LINDEN VAN DER, R., WUERMELING, J. and other members. *Subsidiarity must be controlled by a judicial body - Convention Contribution*. CONTRIB 72, Brussels, 24 July 2002

⁵³ Ibidem.

se v amsterdamském Protokolu). Lisabonská smlouva svým Protokolem zavedla i systém politické kontroly, která má být prováděna ex ante a jsou k ní oprávněny nejen Komise, ale také národní parlamenty členských států. Tento krátce fungující systém kontroly však zatím nedokázal ukázat, jak moc účinný bude. O jeho efektivitě se navíc, jak už jsem výše zmínila, pochybuje. Proto zastává soudní kontrola vykonávaná ESD stále zásadní místo v možnostech kontroly dodržování subsidiarity.

7.2 Soudní kontrola vykonávána ESD

Princip subsidiarity je zakotven jako základní zásada komunitárního práva ve formě závazné právní normy. Jeho dodržení je podmínkou legality každého právního aktu Evropské unie v oblasti nevýlučných pravomocí. Tím ovlivňuje činnost a fungování EU a proto podléhá soudní kontrole, při které mohou být akty, které nejsou v souladu se zásadou subsidiarity, zrušeny jako neplatné. Za kontrolu dodržování zásad principu subsidiarity je odpovědný Evropský soudní dvůr, protože podle čl. 8 (dříve čl. 13) Protokolu: „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o žalobách týkajících se porušení zásady subsidiarity některým legislativním aktem, které podal podle článku 230 Smlouvy o fungování Evropské unie členský stát nebo které členský stát předal v souladu se svým právním řádem jménem svého vnitrostátního parlamentu či některé jeho komory“⁵⁴.

Jde o kontrolu ex post, která přichází na pořad až po přijetí aktu nebo uskutečnění daného jednání. Kompetence k přezkumu právních aktů EU je svěřena Evropskému soudnímu dvoru na základě článku 263 SFEU (bývalý článek 230 Smlouvy o ES) a to pro nedostatek příslušnosti, pro porušení podstatných formálních náležitostí, pro porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci. Aktivní legitimací k podávání žalob disponují členské státy, Rada nebo Komise, v případě porušení jejich práv také Evropský parlament, Evropský účetní dvůr, Evropská centrální banka a Výbor regionů. Navíc může i každá fyzická nebo právnická osob za stejných podmínek podat žalobu proti rozhodnutím, která jsou jí určena, jakož i proti rozhodnutím, která, byť vydána ve formě nařízení nebo rozhodnutí určeného jiné osobě, se jí bezprostředně a osobně dotýkají. Tyto žaloby však nebudou spadat do jurisdikce ESD, nýbrž Soudu prvního stupně.

⁵⁴ Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. In: *Úřední věstník Evropské unie* C83/26. 2010.

I když se vyskytly snahy o to, aby byl pro zkoumání dodržování principu subsidiarity vytvořen zvláštní postup, nestalo se tak. Je proto využíváno standardních procedur řízení u ESD, tedy prostřednictvím žaloby proti aktu orgánu EU nebo jeho nečinnosti, žaloby na neaplikovatelnost nařízení dle článku 241 Smlouvy o ES (nyní čl. 277 SFEU), popřípadě řízení o předběžné otázce. Nejtypičtější a někdy proto nazývaným modelovým případem na subsidiaritu⁵⁵ je případ, kdy je žalobcem členský stát, který byl přehlasován v Radě.

Z důvodu velké specifičnosti principu subsidiarity je pochopitelné, že Evropský soudní dvůr zatím při svém dosavadním rozhodování v případech posuzování porušení PS postupoval velice opatrně. Zejména při posuzování kritérií, která jsou politického charakteru, se ESD nesnažil určit mantinely jakkoli přesně a ponechává tím velký prostor pro užití správního uvážení. Případů, kdy ESD řešil princip subsidiarity, je nemnoho. Ve většině tohoto malého počtu případů ještě navíc nebyl princip subsidiarity uveden jako hlavní argument pro žalobu na neplatnost aktu EU. Zásadním faktem zůstává, že soudy EU doposud nikdy neprohlásily ani jeden právní akt EU za neplatný pro jeho rozpor s principem subsidiarity⁵⁶. Žaloby, postaveny na argumentaci porušením principu subsidiarity, byly převážně zamítnuty nebo shledány jako neopodstatněné. V takovém případě už potom ESD otázku souladu aktu se zásadou subsidiarity vůbec neřešil.

Velkou zdrženlivost Evropského soudního dvora a jeho konzervativní přístup se dá vzhledem k jeho judikatuře a názorům očekávat. Poměrně překvapivý je ovšem stav, kdy ani členské státy nevyužívají subsidiaritu k ochraně svých zájmů, i když vyvinuly rozsáhlou a dlouhodobou snahu o zakotvení principu subsidiarity do primárního práva a sním spojenou vymahatelnost jeho dodržování. Ani čerstvě po podpisu Maastrichtské smlouvy nedocházelo k podávání žalob z důvodu porušení subsidiarity. Přitom se nedá říci, že by členské státy neměly důvod takové žaloby podávat. I když panuje obecná představa o tom, že v Radě ministrů je snaha o hledání kompromisů a státy hlasují solidárně s ostatními, není tomu vždy tak. Jen v období mezi roky 1993-1995 bylo např. Německo přehlasováno 14krát, Velká Británie dokonce 16krát⁵⁷. Obě tyto země se však i přes tento fakt pokusily subsidiaritu před ESD využít jen jednou. Tato

⁵⁵ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003

⁵⁶ VERGÈS BAUSILI, Anna. Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. In: *Harvard Jean Monnet working paper / Harvard Law School, Jean Monnet Chair ; Seminar and Workshop on Advanced Issues in the Law and Policy of European Integration* [online]. 2002 [cit.2012-04-16]. ISSN 1087-2221. Dostupné z: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/02/020901.pdf>

⁵⁷ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003

neochota argumentovat nově zavedeným principem nejspíš vyplývá z toho, že se státy bály prohrání sporu z důvodu toho, že se dovolávají neověřeného principu.

I přes tyto problémy s nízkým počtem judikátů věnujících se subsidiaritě máme k dispozici dost rozhodnutí na to, aby bylo možné z nich vyvodit přístup ESD k subsidiaritě.

7.3 Princip subsidiarity v judikatuře ESD

Princip subsidiarity se objevoval v judikatuře Evropského soudního dvora ještě před přijetím Maastrichtské smlouvy – tedy zakotvením subsidiarity do primárního komunitárního práva. Největší výskyt subsidiarity je vidět při formování doktríny vzájemného uznávání. Prvním rozsudkem, který doktrínu vzájemného užívání zformuloval a ve kterém je jasně vidět vliv subsidiarity, byl slavný a přelomový rozsudek *Cassis de Dijon*⁵⁸. Princip *Cassis de Dijon* stanovuje zásadu, že výrobek splňující podmínky členského státu, kde je vyroben, je volně obchodovatelný na území všech států ES. Výjimky jsou možné pouze na základě tzv. naléhavých požadavků veřejného zájmu (mandatory requirements). Seznam důležitých požadavků vymezil ESD. Omezení volného pohybu zboží odůvodněné naléhavými požadavky pak musí být přiměřené (proporcionální) sledovanému cíli. Dalším rozsudkem ovlivněným principem subsidiarity je v případě *Keck et Mithouard*⁵⁹. V tomto rozsudku z oblasti volného pohybu zboží ESD judikoval, že je možnost existence různých národních legislativ omezujících prodej zboží na vnitřním trhu, aniž by zároveň požadoval jejich harmonizaci na komunitární úrovni⁶⁰.

Po ustavení subsidiarity v čl. 5 Smlouvy o SES se očekávalo, že bude ESD produkovat judikáty, které zpřesní materiální vyjádření subsidiarity. V několika rozhodnutích se tak stalo, ovšem paradoxně šlo případy, kde nebyla subsidiarita jádrem věci, nýbrž pouze okrajovou záležitostí. Prvním takovým rozsudkem byl případ ve věci *SPO a další vs. Komise*⁶¹, který byl projednáván Soudem prvního stupně. Soud v tomto případě při reakci na jeden z argumentů žalobce prohlásil, že pokud jde o porušení PS, čl. 5 Smlouvy o SES nebyl ještě v platnosti, když bylo rozhodnutí přijato, a tento článek nemá retroaktivní účinek. Soud tím potvrdil, že před

⁵⁸ Soudní dvůr: Rozhodnutí ze dne 20. února 1978, *Cassis de Dijon* C-120/78, CELEX 61978CJ0120

⁵⁹ Soudní dvůr: Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 1993, *Procédure pénale contre Bernard Keck et Daniel Mithouard* C-267/91 et C-268/91, CELEX 61991J0267

⁶⁰ TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In: GEORGIEV, Jiří. Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 91-105. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

⁶¹ Soud prvního stupně: Rozhodnutí ze dne 21. února 1995, *SPO a další vs. Komise* T-29/92, CELEX 61992A0029

platností Maastrichtské smlouvy nebyla subsidiarita obecným právním principem EU a proto na jeho základě nemohla být posuzována legalita právních aktů Unie⁶². Evropská judikatura tak hned v počátku vyřešila časovou působnost principu subsidiarity jako právního principu. Princip subsidiarity podle ní před zakotvením do Maastrichtské smlouvy neexistoval jako obecný princip komunitárního práva. Těmito rozsudky bylo dále potvrzeno, že definicí subsidiarity je pouze článek 5 odst. 2 SES⁶³.

7.3.1 Příklad Bosman

Případ *Bosman*⁶⁴ je uváděn jako jeden z hrstky případů, u kterých se ESD v rámci svého rozsudku vypořádával seriózně s principem subsidiarity. Soud zde řešil soulad pravidel, které uplatňovaly fotbalové svazy pro přestupy profesionálních fotbalistů, s komunitárním právem. Šlo tedy o střet národní legislativy v oblasti sportu a evropské legislativy vnitřního trhu. Německá vláda jako žalobce v tomto případě tvrdila, že z důvodu autonomního postavení sportovních asociací by měla být činnost Společenství omezena na nezbytně nutnou míru⁶⁵. Odkazovala přitom na princip subsidiarity. Zde je třeba zmínit na nesprávnost této argumentace, neboť žalobce měl na mysli spíše princip proporcionality. ESD ve svém rozsudku prohlásil, že aplikace subsidiarity nemůže mít za následek, aby autonomie soukromé asociace omezovala výkon práv svěřených Smlouvou o ES jednotlivcům. Princip subsidiarity nemůže jakkoli odůvodnit porušování nebo omezování práv, která jsou přislíbena jednotlivcům ze strany Evropské unie.

7.3.2 Příklad Spojené království vs. Rada EU

Toto rozhodnutí v případě *Spojené království vs. Rada*⁶⁶ z roku 1996 se týkalo žaloby Velké Británie o prohlášení neplatnosti nebo zrušení několika ustanovení *směrnice Rady ministrů 93/104 o některých aspektech organizace pracovní doby*.⁶⁷ Cílem směrnice bylo dle její preambule dosáhnout větší ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků. Žalobce napadl především

⁶² Tato teorie byla soudem potvrzena i v případě Kellinghusen C-36/97, CELEX 61997J0036

⁶³ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

⁶⁴ Bosman C-415/93, CELEX 61993CJ0415

⁶⁵ DE BÚRCA, G. The principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional actor. In: *Journal of Common Market Studies*, roč. 1998, č.2

⁶⁶ Soudní dvůr. Rozhodnutí ze dne 12. listopadu 1996, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the EU C-84/94, CELEX 61994CJ0084

⁶⁷ Directive 93/104 of the Council concerning certain aspects of the organisation of working time

články 3-7. Článek 3 se zabýval minimální denní dobou odpočinku – stanovil ji na 11 po sobě jdoucích hodin, čl. 4 upravoval přestávky v práci, čl. 5 stanovoval minimální týdenní dobu odpočinku a zároveň určil neděli jako nepracovní den, v článku 6 se určovala maximální týdenní pracovní doba na 48 hodin (do této doby se dle směrnice započítávaly i přesčasy) a článek 7 řešil roční placenou dovolenou, která byla stanovena na minimálně 4 týdny.

Velká Británie, která již odjakživa přistupuje s velkou nevolí ke komunitární úpravě pracovního práva a o které je známo, že má upraven velmi liberálně svůj trh práce a má nejdelší průměrnou pracovní dobu mezi tehdejšími členskými státy, takové zásahy razantně odmítala. V Radě se zdržela hlasování a byla přehlasována s tím, že měla v úmyslu obrátit se se směrnicí k ESD. Obava Británie z dopadu směrnice na její pracovní trh byla jistě důvodná, neboť podle tehdejších údajů pracovní doba 16% zaměstnanců pracujících na plný úvazek překračovala zamýšlené maximum 48 hodin týdně. V Irsku jako druhém státu v pořadí to bylo jen 8% pracovníků⁶⁸.

Jako právní základ úpravy pro vznik směrnice byl tehdejší čl. 118a SES. Británie již od počátku legislativního procesu tento právní základ zpochybňovala a tvrdila, že předmět úpravy se ve skutečnosti netýká ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků, ale spíše otázek zaměstnanosti a pravidel dělby práce⁶⁹. Hlavními britskými argumenty, o něž opírala svou žalobu, představovaly nedostatečný právní základ normy a z toho pramenící zneužití pravomoci, porušení zásady proporcionality a porušení základních procesních náležitostí. Právě u v prvních dvou argumentů se žalobce odvolával na princip subsidiarity. Subsidiarita byla však pouze spíše v pozici vedlejšího argumentu, žalobce sám uvedl, že porušení principu subsidiarity nevznáší jako oddělenou námitku⁷⁰. Při bližším pohledu na tyto argumenty žalobce lze navíc konstatovat, že žalobní argumenty Británie se týkaly pouze procesní stránky subsidiarity. Směrnice dle VB postrádala odůvodnění, proč může být jejich cílů dosaženo na úrovni EU lépe než na národní úrovni. Preambule směrnice navíc neobsahuje vysvětlení, proč je činnosti EU v tomto případě nezbytná⁷¹.

⁶⁸ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003

⁶⁹ TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 91-105. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

⁷⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the EU C-84/94, CELEX 61994CJ0084

⁷¹ Ibidem.

Co se týče nedostatečného právního základu, žalobce tvrdil, že komunitární normotvůrce „nedostatečně posoudil a prokázal přítomnost nadnárodních aspektů, jež by nemohly být uspokojivě regulovány národní úpravou, zda by jejich národní úprava byla v rozporu s požadavky SES nebo by významně poškodila zájmy členských států, nebo zda by jednání na úrovni EU přineslo zřetelné výhody v porovnání s národní úpravou.“⁷² Dle Británie bylo povinností orgánů ES prokázat, že na komunitární úrovni dojde k lepšímu naplňování směrnice než na úrovni národní, a v tomto případě k takovému prokázání nedošlo. V době podání žaloby ještě Protokol o používání subsidiarity a proporcionality neexistoval. Velká Británie však ve své žalobě použila argumenty vycházející ze summitu v Edinburghu a Meziinstitucionální dohody, které již tehdy obsahovaly podobné návody jako později Protokol. Podle Velké Británie nebylo možné vydat spornou směrnicí na základě tehdejšího článku 118 Smlouvy o ES bez toho, aniž by nebyl respektován princip subsidiarity a tím tedy brány na zřetel zásadní rozdíly v rozsahu a povaze legislativní úpravy pracovní doby jednotlivých členských států.

ESD se s celým případem a argumenty žaloby vypořádal takto. Hned v počátku svého rozhodnutí konstatoval, že jeho funkcí není rozhodovat o vhodnosti opatření použitých a přijatých legislativními orgány, ale že jeho povinnost vycházející ze *čl. 230 SES* je přezkoumat pouze legalitu výsledného aktu. Tímto dal ESD najevo, že jeho snaha o kontrolu dodržování principu subsidiarity bude velmi zdrženlivá. Na základě této teze pak ESD postupně odmítl všechny žalobcovy argumenty o porušení principu.

Evropský soudní dvůr se ve svém rozsudku věnoval i materiální stránce subsidiarity, i když tato námitka nebyla Británií vůbec zmíněna. Podle ESD je úprava pracovních podmínek ve směrnici upravena jen velmi rámcově a případné změny jsou v rukou členských států. Rada má povinnost přispívat ke zvyšování úrovně ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků vytvářením minimálních standardů. Jakmile Rada shledala nutným zlepšit existující úroveň ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků a za tímto účelem harmonizovat legislativu členských států, dosažení takového cíle stanovením minimálních požadavků nutně předpokládá činnost na úrovni EU⁷³. Tato úprava navíc dle názoru Soudu ponechává členským státům dostatečný prostor k implementaci daného opatření do svých národních právních řádů. Dle názoru ESD tedy platí, že pokud Rada dospěla k závěru, že sporné opatření je nutné pro dosažení cíle ochrany zdraví a

⁷² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the EU C-84/94, CELEX 61994CJ0084

⁷³ *Ibidem*.

bezpečnosti pracovníků, jednala správně. Bezchybné je i jednání Rady, pokud dle jejího názoru nemohlo být tohoto cíle dosaženo méně omezujícími opatřeními, než jaká obsahovala sporná směrnice.⁷⁴

Soud zcela odmítl i argumenty týkající se procesní stránky subsidiarity. I přestože preambule směrnice neobsahovala jedinou zmínku o subsidiaritě, dle soudu obsahovala dostatečné zdůvodnění nutnosti komunitární úpravy dané oblasti. Postačuje, že Rada považovala přijetí daného harmonizačního opatření za nezbytné pro dosažení daného cíle. Nejen v preambuli, ale ani v celé směrnici nenajdeme ani jednou pojem subsidiarita. ESD v tomto případě tedy ukázal, že absence přímé zmínky o subsidiaritě není porušením procedurální subsidiarity (tento přístup potvrdil i v další případě *Německo vs. Rada a Evropský parlament*, který bude rozebrán níže).

Ve většině všech bodů tedy ESD žalobu zamítl, vyhověl pouze části, týkající se zrušení článku, který stanovoval jako den pracovního klidu neděli. Evropský soudní dvůr v tomto rozhodnutí ukázal svůj přespříliš odmítavý přístup vůči PS. Soud se svými argumenty vzdal možnosti posuzovat soulad obsahu normy s principem subsidiarity co do otázky účelnosti normy. Dále ESD přiznal orgánům EU pravomoc vytvářet legislativní akty tam, kde to považují za nezbytné pro dosahování cílů SES. Materiální stránka subsidiarity je tedy podle Soudu zachována, pokud Rada došla k závěru, že přijetí daného legislativního opatření je nezbytně nutné k dosažení cíle. Z rozhodnutí dále vyplývá, že otázka dodržování procesní subsidiarity ponechává ESD až druhotný význam. Jeho postoj k procesní subsidiaritě totiž vychází až z názoru na dodržení materiální stránky subsidiarity. Evropský soud tímto rozsudkem dokázal, že jeho prointegrační tendence stále pokračují.

7.3.3 Případ *Německo vs. Rada EU a Evropský parlament*

V tomto případě⁷⁵ rozhodoval ESD o požadavku SRN na zrušení *směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19 o systémech ochrany vkladů*.⁷⁶ Tato směrnice přijatá na základě tehdejšího čl. 57 SES zavazovala členské státy zavést systém garance (pojištění) vkladů a

⁷⁴Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the EU C-84/94, CELEX 61994CJ0084

⁷⁵Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. května 1997, Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the EU.C-233/94, CELEX 61994J0233

⁷⁶ Directive 94/19 of the European Parliament and of the Council on deposit-guarantee schemes.

zakládala jeho minimální standardy. Záměrem bylo zabránit potenciálnímu nebezpečí soutěžení bank z různých států pomocí úspor dosažených díky nižší úrovni ochrany vkladů a tím ohrožení vkladů. Směrnice určovala, že systém zajištění vkladů v domovském státě platí v principu pro pobočky založené v jiném členském státě. Z tohoto ovšem platily výjimky. Pokud totiž byla úroveň pojištění v domovském státě vyšší než v hostitelském, uplatnil se systém zajištění vkladů hostitelského státu. Toto pravidlo mělo být platné do konce roku 1999. Naopak v případě, že bylo zajištění vkladů v hostitelském státě vyšší než v domovském, hostitelský stát měl povinnost zajistit, aby pobočky na jeho území mohly přistoupit k systému, kterým by se tento rozdíl dorovnal.

Německo se směrnicí nesouhlasilo a žalobu na její neplatnost ESD podalo z důvodu toho, že jeho bankovní systém byl v té době považován za nejbezpečnější a nejvyspělejší ze všech členských států. Německý bankovní systém byl totiž založen na vysoké úrovni ochrany vkladů, zajišťující v podstatě záruku navrácení plné výše vkladu⁷⁷. Sporná harmonizační směrnice byla proto brána jako snaha o útok na tuto konkurenční výhodu německých bank (i když je třeba se zamyslet nad tím, kolik vkladatelů se rozhoduje o volbě banky na základě úrovně ochrany vkladů) a také jako obrovský krok zpět pro bankovní legislativu.

Německo ve své žalobě argumentovalo chybným právním základem a porušením tehdejšího článku 190 SES, který institucím ES stanovoval povinnost uvádět důvody, na nichž je komunitární akt založen a zároveň v souladu s principem subsidiarity. Německo tvrdilo, že instituce EU mají povinnost detailně odůvodnit, proč je v konkrétní věci oprávněna jednat EU a nikoli členský stát. Směrnice 94/19 však neuváděla, proč by jejích cílů nemohlo být lépe dosaženo na úrovni členských států. Německé argumenty ve vztahu k principu subsidiarity zde byly podobné jako argumenty uváděné Velkou Británií ve výše zmíněném případě *Velká Británie vs. Rada C-84/94*. I zde byla subsidiarita v podstatě jen vedlejším argumentem a byla opomíjena materiální stránka subsidiarity. To, že žalobce pro svou žalobní argumentaci nepoužil materiální stránku subsidiarity, je o to více zarážející, když k datu implementace projednávané směrnice měly již všechny členské státy (vyjma Řecka) implementovány vlastní systémy zajištění vkladů. Z toho vyplývalo, že regulace na úrovni členských států byla v této oblasti dostačující⁷⁸.

⁷⁷ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 150.

⁷⁸ TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 91-105. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

Německo se místo toho soustředilo na procesní stránku subsidiarity zaměřenou na absenci odůvodnění v preambuli směrnice. Na rozdíl od Spojeného království však žalobce v tomto případě namítal porušení subsidiarity v souvislosti s porušením čl. 190 SES, nikoli v souvislosti s chybným právním základem⁷⁹.

I tato žaloba byla Evropským soudním dvorem v plném rozsahu zamítnuta. Vzhledem k propracovanější argumentaci žaloby však ESD podal poměrně podrobné zdůvodnění svého rozhodnutí. Stanovil, že napaden byl pouze údajný nedostatek v odůvodnění, nikoliv nesoulad aktu s materiálními požadavky subsidiarity⁸⁰. Kritérium nenárodnosti bylo dle názoru Soudu splněno na základě preambule, kde se tvrdilo, že je „nutné zajistit harmonizovanou minimální úroveň ochrany vkladů kdekoliv na území Společenství“ a dále, že „platební neschopnost pobočky nacházející se v jiném členském státě, než v jakém sídlí její mateřská instituce, se odráží i v jiných členských státech“⁸¹. Přijetí směrnice je dále v preambuli odůvodněno tím, že „opatření členských států na dosavadní doporučení Evropské komise nevedla k dosažení požadovaného cíle“⁸². Tyto skutečnosti shledal ESD dostačujícími pro soulad směrnice s principem subsidiarity a pro zamítnutí německé žaloby v plném rozsahu. V tomto rozhodnutí, stejně jako v případě *Velká Británie vs. Rada EU*, ESD konstatoval, s tím, že výslovný odkaz na princip subsidiarity nelze požadovat.

Evropský soudní dvůr se i v tomto rozsudku omezil pouze na procesní stránku subsidiarity. S námitkami, týkající se principu subsidiarity, se Soud vypořádal sice o trochu lépe, než v britském případě, opět to ovšem nebylo příliš do hloubky. Pro odůvodnění soud v podstatě jen odkazoval na pasáže preambule projednávané směrnice⁸³.

7.3.4 Případ tabákové reklamy

Tento případ⁸⁴ je příkladem žaloby, v níž rozpor s principem subsidiarity představoval jeden z klíčových argumentů. Německo jako žalobce podalo k ESD žalobu na neplatnost

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. května 1997, *Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the EU*. C-233/94, CELEX 61994J0233

⁸¹ Ibidem..

⁸² Ibidem.

⁸³ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

⁸⁴ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. října 2000, *Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the EU* C-376/98. CELEX 61998CJ0376

*směrnice 98/43*⁸⁵, upravující tabákovou reklamu. Evropský soudní dvůr v této kauze rozhodoval ve dvou oddělených řízeních, vedle žaloby pro neplatnost směrnice ze strany Německa také o předběžné otázce britského soudu ve věci *Imperial Tobacco and Others*.⁸⁶ Jde o velmi mediálně známé rozhodnutí, protože v tomto případě ESD spornou směrnicí opravdu zrušil. Nezrušil ji ale z důvodu rozporu s principem subsidiarity, ale z důvodu vadného právního základu. Jakmile soud zjistil vadnost právního základu, k legalitě směrnice z hlediska subsidiarity už se pak vůbec nevyjadřoval⁸⁷.

7.3.5 Novější rozhodnutí ESD k harmonizaci

Nejzásadnější případy týkající se subsidiarity, které Evropský soudní dvůr v posledních letech řešil, jsou typově podobné. Většinou se týkaly harmonizace a čl. 95 SES a řešení předběžných otázek. Jde o případy, které byly projednávány již po vzniku Protokolu o používání subsidiarity a proporcionality.

Prvním z nich bylo rozhodnutí *Biotechnology* z r. 2001.⁸⁸ Šlo o žalobu nizozemské vlády na neplatnost *směrnice 98/44 ES*⁸⁹ o právní ochraně biotechnických vynálezů. Nizozemí argumentovalo, že byla porušena jak materiální tak procedurální subsidiarita. Kromě rozporu argumentovalo chybějícím odůvodněním, byly-li splněny požadavky subsidiarity.

ESD však obě tyto námitky odmítl ve dvou stručných odstavcích a celou žalobu zamítl. Podle Soudu by cíle sledované směrnicí nemohlo být dosaženo činností samostatných států. Soulad s principem subsidiarity je navíc uveden v preambuli: „za absence činnosti na úrovni Společenství rozvoj různé právní úpravy a praxe různých členských států brání správnému fungování vnitřního trhu“⁹⁰. Se zbytkem vypořádání se se subsidiaritou odkázal soud žalobu na předchozí rozhodnutí, ostatním méně zdůrazňovaným otázkám žaloby se věnoval mnohem více.

Po této kauze následovaly některé další velmi podobného druhu, v nichž ESD rozhodoval velmi analogicky. V řízení o předběžné otázce britského soudu ve věci *British American Tobacco*

⁸⁵ Directive 98/43 of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products.

⁸⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. října 2000, The Queen proti Secretary of State for Health a dalším, ex parte Imperial Tobacco Ltd a dalším. C-74/99, CELEX 61999J0074

⁸⁷ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 150.

⁸⁸ Kingdom of the Netherlands v EP and Council of the EU C-377/98, CELEX 61998J0377

⁸⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/44/ES o právní ochraně biotechnologických vynálezů

⁹⁰ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

*Ltd and Imperial Tobacco Ltd*⁹¹ (pozor na záměnu s výše uvedeným případem *Imperial Tobacco*) rozhodoval Evropský soudní dvůr o platnosti směrnice 2001/37/ES⁹², která se týká obchodu s tabákovými výrobky. Podle tvrzení žaloby nebyl při vydávání této směrnice respektován princip subsidiarity. Žalobci argumentovali tím, že nebylo vůbec potřeba danou směrnicí přijímat, neboť již dříve byly přijaty jiné dvě směrnice, které harmonizovaly národní právo za účelem odstranění překážek na trhu tabákových výrobků. Dále také žalobci tvrdili, že komunitární normotvůrce neprokázal, že členské státy nebyly schopny přijmout opatření k ochraně veřejného zdraví.⁹³

ESD v tomto případě vyjasnil svůj pohled na rozsah působnosti principu subsidiarity vymezením působnosti EU v otázkách společného trhu: „Princip subsidiarity je použitelný tam, kde Společenství využívá čl. 95 SES (sbližování předpisů o vnitřním trhu), pokud mu toto ustanovení nedává výlučnou kompetenci k regulaci ekonomické činnosti na společném trhu, ale pouze určitou působnost za účelem zlepšování podmínek jeho fungování odstraňováním překážek volného pohybu zboží a poskytování služeb nebo opatření narušujících volnou soutěž.“⁹⁴ V tomto lze vidět pokrok, neboť ESD zde, i když velmi obecně, alespoň přímo přisuzuje subsidiaritu konkrétnímu ustanovení.

V zamítavém rozsudku o žalobě tabákových koncernů neaplikuje kritéria amsterdamského Protokolu. Soud tvrdil, že „cílem směrnice je odstranit překážky, které přinášejí rozdíly, jež stále existují mezi právními úpravami členských států ohledně výroby, uvádění na trh a prodeje tabákových výrobků, a ohledně současného zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví v souladu s čl. 95 SES. Takový cíl nemůže být dostatečně dosažen jednotlivými členskými státy a vyvolává nutnost činnosti na úrovni Společenství, jak ukazuje různorodý vývoj národních úprav.“⁹⁵ Pokud „různorodý vývoj“ národních legislativ odůvodňuje komunitární úpravu, má EU prostor k činnosti.

V roce 2003 vyvolalo zájem rozhodnutí⁹⁶ ve věci *směrnice Komise o osobním ochranném vybavení požárníků*⁹⁷. Francie argumentovala, že jde o zásah do práva státu organizovat své

⁹¹ British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd. C-491/01, CELEX 62001CJ0491

⁹³ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

⁹⁴ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd. C-491/01, CELEX 62001CJ0491

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 22. května 2003, Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. C-103/01, CELEX 62001J0103

ozbrojené a pořádkové složky.⁹⁸ Podle Německa je v řadě členských států požární ochrana v pravomoci regionální samosprávy. Evropský soudní dvůr i v tomto rozsudku podpořil tvrzení orgánu EU o tom, jak rozdílné jsou národní úpravy této problematiky. S ohledem na nutnou činnost legislativních orgánů EU ve stanovování minimálních standardů pro ochranu bezpečnosti a zdraví při práci označil ESD rozdílné národní úpravy za „možnou překážku obchodu s přímými dopady na fungování společného trhu.“⁹⁹

Stejný přístup zvolil Soud i v případech *C-154/04*¹⁰⁰ a *C-155/04*, ve kterých opět řešil předběžnou otázku. Šlo o soulad několika ustanovení *směrnice 2002/46/ES*¹⁰¹ týkající se doplňků stravy s principem subsidiarity. I v této kauze ESD konstatoval, že daného cíle nelze dosáhnout dostatečným způsobem jen jednáním na úrovni členských států z důvodu nesourodosti jednotlivých národních úprav. Proto je nutno, aby k činnosti přistoupila i EU.

7.4 Zhodnocení soudní kontroly principu subsidiarity

Jak lze z dosavadní judikatury v oblasti soudní kontroly dodržování principu subsidiarity vidět, přístup ESD je velmi zdrženlivý až konzervativní. Evropský soudní dvůr projevuje neochotu princip aplikovat a vyhýbá se zkoumání jeho dodržování. Dosavadní judikatura v podstatě nepřinesla jakýkoli větší pokrok k zpřesnění a objasnění principu subsidiarity. Jako přínos můžeme zmínit pouze to, že se evropské soudy vyjádřily alespoň k otázce, co je definicí subsidiarity, kde ji nalezneme a od kdy subsidiaritu můžeme považovat za základní princip evropského práva.

Soud v žádném ze svých rozhodnutí nezkoumá dodržování materiální stránky subsidiarity, v tomto ohledu hodlá postihovat pouze zjevnou chybu (tzv. *erreur manifeste*) v uvážení komunitárního normotvůrce či zneužití pravomoci¹⁰². Takový postoj ESD není až tak překvapující, neboť soud jej naznačoval již před přijetím Maastrichtské smlouvy. Tato situace ve

⁹⁷ Directive 89/686/EEC - Scope - Derogations - Personal protective equipment designed and manufactured specifically for use by the armed forces or in the maintenance of law and order.

⁹⁸ Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. C-103/01, CELEX 62001J0103

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. července 2005, *Joined C-154/04 and C-155/04 The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Others vs Secretary of State for Health and National Assembly for Wales*

¹⁰¹ Nařízení Komise (ES) č. 1170/2009, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1925/2006, pokud jde o seznamy vitaminů a minerálních látek a jejich forem, které lze přidávat do potravin, včetně doplňků stravy

¹⁰² BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

způsobu kontroly subsidiarity ovšem připomíná kontrolu subsidiarity, jaká existovala před zakotvením do Smlouvy o ES. Evropský soudní dvůr však důsledně a dostatečně nezkontroluje ani dodržení procesních požadavků subsidiarity. Spokojuje se i s nedostatečným odůvodněním legislativního orgánu o tom, že tento komunitární orgán při vytváření aktu dostatečně zohlednil subsidiaritu. Dle Estelly¹⁰³ ESD v těchto případech neaplikuje kritéria Protokolu a potvrzuje široké hranice pro obcházení testu subsidiarity.

Z rozhodnutí, které Soud k subsidiaritě učinil, jakoby vyplývalo, že všechna harmonizační opatření jsou v souladu s principem subsidiarity a tím tedy v podstatě vyloučena z přezkumu. Dle názoru Břicháčka¹⁰⁴ ESD „nezkontroluje záměr komunitárního zákonodárce provést harmonizaci ve vztahu k cílům Smlouvy, ale za cíl, vůči kterému se poměruje činnost na národní a komunitární úrovni, považuje samotnou harmonizaci“. Tím vlastně soud zaměňuje cíl s prostředkem. Zákonodárné orgány EU jsou povinny dostatečně odůvodnit oprávněnost své činnosti ve vztahu k subsidiaritě a také nést důkazní břemeno o tom, že toto splnily. Dosavadní judikatura však ukazuje, že se uplatňuje spíše princip in „dubio pro communitate“¹⁰⁵.

Tento stav judikatury vztahující se k subsidiaritě není pro tento princip příliš pozitivní. Dle odborníků na poli komunitárního práva má tato současná situace několik důvodů. Prvním z nich je nepřesnost zakotvení subsidiarity a politický charakter principu. To, že jsou kritéria dodržování subsidiarity stanovena tak široce a nepřesně, umožňuje komunitárním orgánům velkou míru uvážení. Využívání tohoto uvážení je podle mnoha odborníků spíše politickou než právní záležitostí, jde tedy více o otázku vhodnosti než legality¹⁰⁶. Proto je pro ESD posuzování souladu se subsidiaritou tak nesnadný úkol. Od počátku bylo také některými hlasy (dokonce i některými soudci ESD) zpochybňováno, zda je vhodné, aby Soud posuzoval takovou primárně politickou zásadu. Tyto argumenty, omlouvající minimalistický postoj ESD k subsidiaritě, však dle některých autorů¹⁰⁷ nejsou na místě. Nevysvětlují, proč Soud v případě subsidiarity ve svých

¹⁰³ ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 150.

¹⁰⁴ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ VERGÈS BAUSILI, Anna. Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. In: *Harvard Jean Monnet working paper / Harvard Law School, Jean Monnet Chair ; Seminar and Workshop on Advanced Issues in the Law and Policy of European Integration* [online]. 2002 [cit.2012-04-16]. ISSN 1087-2221. Dostupné z: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/02/020901.pdf>

¹⁰⁷ BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*. 2008, roč. 2008, č. 2.

rozhodnutích neupřesnil kritéria subsidiarity a tím nezaložil ustálenou aplikační praxi, když v mnoha jiných kauzách tak často činil.

Jako další příčina postoje Evropského soudního dvora je jeho vztah k integraci. Judikatorní praxe jasně ukazuje, že ESD je orgán integraci velmi oddaný. Subsidiarita, jako princip, který se snaží činnost komunitárních orgánů spíše omezovat a je tak považován za proti-integrační, je proto pro Soud trnem v oku. Není proto divu, že se ESD snaží subsidiaritu nerozvíjet a spíše omezovat její užívání.

Nemůžeme zapomenout i na příčinu ve formě nízkého počtu případů, kde subsidiarita vystupuje jako argument. Pokud už je PS použit žalobou jako argument, je tak většinou ve formě pouze vedlejšího argumentu. Příčinu toho stavu můžeme najít v raných případech, kdy ještě nebylo jasné, jak se Soud k principu postaví. Žalobci se proto báli argumentovat subsidiaritou, protože šlo o neprověřený princip.¹⁰⁸ V dnešní době se toto odráží, neboť nyní se strany sporu obávají jako základní argument použít princip, která dosud žádný spor nedokázal vyhrát.

Jak lze usoudit ze z výše stručně vysvětlených příkladů z jeho nedávné rozhodovací praxe, i nadále ESD projevuje zdrženlivý vztah k subsidiaritě. To velmi škodí celé aplikaci a užívání subsidiarity a znamená to v podstatě jen to, že kontrola dodržování subsidiarity soudy EU v podstatě nefunguje.

¹⁰⁸ NEŠPOR, Michal. *Principy subsidiarity a proporcionality v evropském právu*. Brno, 2005/2006. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy Univerzity.

8. Závěr

Princip subsidiarity je velmi specifická zásada, která ovlivňuje již od svého zakotvení do právního systému evropského práva legislativní dění EU. Patří mezi velmi staré principy s dlouholetou tradicí. Prvopočátky myšlenky subsidiarity můžeme objevit již u starověkých myslitelů, kterým byl např. Aristoteles. S počátkem středověku v tradici subsidiarity pokračoval významný myslitel křesťanské nauky Tomáš Akvinský. Subsidiarita ani s nástupem novověku neztrácela svůj důraz, to se odrazilo v myšlenkách mnoha filosofů, zejména německých. Největší vliv na vývoj subsidiarity měla ale křesťanská katolická nauka a to zejména rozvíjením subsidiarity v papežských encyklikách. Tou nejvýznamnější z nich byla encyklika „Quadragesimo anno“ papeže Pia XI., která prosazovala myšlenku omezování zásahu státu do práv a svobod jednotlivce. Stala se velkým inspiračním zdrojem pro následující vývoj principu subsidiarity a to i pro pojetí principu v evropském právu.

Zásada subsidiarity pronikala do komunitárního práva velice opatrně a zlehka. První zmínky, které se ještě netýkaly subsidiarity jako principu, ale jen některých jeho myšlenek, nalezneme již ve Smlouvě o založení Evropského společenství uhlí a oceli. V ní byla zmíněna zásada omezení zasahování orgánů ES. Dlouhé roky potom nebyla viděna potřeba subsidiaritu dále rozvíjet a zakotvit ji do primárního evropského práva. To se však změnilo s érou tzv. Delorovy komise, která se vyznačovala velkými integračními snahami. Přijetím JEA už si členské státy začaly plně uvědomovat situaci, která hrozila. Tehdejší Společenství projevovalo velké snahy o zisk většího rozsahu kompetencí pro své orgány a tím by pochopitelně došlo k většímu zásahu do kompetenčních výsad členských států. Proto začaly členské státy tlačit na potřebu zakotvit princip subsidiarity vynutitelnou formou a tak se i stalo. Maastrichtská smlouva, která vstoupila v platnost roku 1993, revidovala Smlouvu o ES a vložila do ní článkem 5 princip subsidiarity. Tímto okamžikem se subsidiarita stala plnohodnotnou právní zásadou evropského práva a všechna legislativní opatření s ní musela být v souladu.

Od subsidiarity se očekávalo, že zajistí, aby byla rozhodnutí přijímání co nejbližší občanům a aby EU nezasahovala do věcí, které mohou být řešeny i nižšími jednotkami. Plnění zásady subsidiarity a její dodržování v praxi ovšem neprobíhalo tak, jak se očekávalo. Dodržování podmínek subsidiarity orgány EU nebylo podle názorů většiny dostačující. Tento stav měl několik příčin. Jednou z nich bylo nejasné vymezení výlučných pravomocí

v zakládacích smlouvách EU a s tím spojené nejasné vymezení pravomocí sdílených, na které se princip subsidiarity vztahuje. Dalším důvodem bylo samotné znění článku 5 SES, které subsidiaritu do evropského práva zakotvilo. Jeho znění bylo příliš obecné, nejednoznačné, vágní. To způsobovalo příliš volné mantinely pro vykládání podmínek subsidiarity orgány EU. Brzdou této situace se měl stát nový Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který byl připojen k Amsterdamské smlouvě roku 1997. Protokol zakotvoval povinnost Komise odůvodňovat soulad každého jejího legislativního návrhu s kritérii subsidiarity. Radě a Evropskému parlamentu zase příslušela povinnost na tento soulad dohlížet. Protokol stanovil i kritéria, kterými by se mělo odůvodnění řídit. Tím tedy Protokol alespoň upravil tzv. procesní stránku subsidiarity. I přesto ovšem stále kritici upozorňovali na to, že nedostatky zakotvení subsidiarity a vymezení sdílených pravomocí stále nejsou vyřešeny. Navíc se poukazovalo na to, že posuzování souladu se subsidiaritou leží jen na bedrech politických orgánů EU a chybí jakákoli zpětná vazba členských států. Z těchto důvodů se vkládaly velké naděje do nově vznikající Lisabonské smlouvy.

Lisabonská smlouva, která vstoupila v platnost roku 2009, skutečně přinesla na pole principu subsidiarity změny. Zaváděla nově přesné vymezení všech pravomocí EU, tedy výlučných, sdílených i koordinačních. Nový Protokol o používání principu subsidiarity a proporcionality zaváděl do procesu posuzování souladu legislativních aktů se subsidiaritou i členské státy. Stále ale zůstalo poslední slovo v rukou samotných orgánů. Navíc nebyla vůbec vyřešena neurčitost některých pojmů, které subsidiaritu vymezují.

Před zakotvení subsidiarity do práva EU nebylo zcela jasné, zdali má Evropský soudní dvůr právo přezkoumávat plnění subsidiarity. Postupně se pochyby vyvrátily a tato pravomoc byla vnesena nejdříve do Protokolu v amsterdamském znění a nyní je zakotvena v čl. 8 Protokolu lisabonského. Dosavadní judikatura týkající se principu není příliš bohatá. Přesto však naznačuje, že ESD uplatňuje příliš opatrný přístup k přezkumu. Ve svých rozhodnutích klade důraz spíše na splnění procesní stránky subsidiarity, posuzování obsahové stránky subsidiarity vůbec neřeší. Ve většině svých rozhodnutí se navíc ESD přiklonil na stranu aktivit EU a námitky o porušení subsidiarity neuznal.

Reálný vliv zásady subsidiarity na komunitární právo a otázka jejího dodržování patří k nejkontroverznějším tématům v evropském právu. Dle některých odborníků jde o „víceméně symbolický nástroj, který byl vytvořen jako zastírací manévr pro uspokojení veřejnosti a jiných

aktérů v národních státech a neplní svůj původní cíl zkoumat nutnost zásahu EU¹⁰⁹. Kritici upozorňují zejména na špatně fungující mechanismy kontroly dodržování subsidiarity. Orgány EU mají pochopitelně snahy o rozšiřování svých kompetencí, proto jsou schopny si každý svůj legislativní krok v rámci kritérií subsidiarity odůvodnit. Evropský soudní dvůr navíc orgány EU v těchto tendencích podporuje svou zdrženlivostí ve vykládání subsidiarity a také tím, že ještě žádný legislativní akt pro rozpor se subsidiaritou nezrušil.

Proti této kritice se staví jiní představitelé, kteří tvrdí, že subsidiarita i přesto tyto nedostatky plní svou funkci ochrany před přílišnými zásahy institucí EU do pravomocí členských států. Působí jako strašák na orgány EU, které díky tomu více promýšlejí každý svůj legislativní záměr a dbají na to, aby posléze se subsidiaritou nepřišel do konfliktu.

Názor většiny je ovšem k postavení subsidiarity kritický a i autorka se k tomuto názoru přiklání. Subsidiarita je správně stvořený princip, který ovšem v důsledku špatného zacházení s ním neplní v Evropské unii své funkce. I proto bylo snahou nové Lisabonské smlouvy toto změnit a postavení subsidiarity posílit. Nejvíce se očekává od zapojení národních parlamentů. Je ovšem otázkou budoucnosti, budou-li národní parlamenty schopny se své role dostatečně zhostit a vydobýt si silnou pozici v rámci procesí fáze legislativní činnosti komunitárního práva.

¹⁰⁹ KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 579 s. ISBN 978-807-3803-353.

Použitá literatura a prameny

Smlouvy

Amsterdamská smlouva

Jednotný Evropský akt

Lisabonská smlouva

Niceská smlouva

Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality

Protokol č. 30 o používání zásad subsidiarity a proporcionality

Smlouva o Evropské unii

Smlouva o založení Evropského společenství

Směrnice a nařízení

Directive 93/104 of the Council concerning certain aspects of the organisation of working time

Directive 94/19 of the European Parliament and of the Council on deposit-guarantee schemes.

Directive 98/43 of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the advertising and sponsorship of tobacco products.

Directive 89/686/EEC - Scope - Derogations - Personal protective equipment designed and manufactured specifically for use by the armed forces or in the maintenance of law and order.

Nařízení Komise (ES) č. 1170/2009, kterým se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/46/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1925/2006, pokud jde o seznamy vitaminů a minerálních látek a jejich forem, které lze přidávat do potravin, včetně doplňků stravy

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/44/ES o právní ochraně biotechnologických vynálezů

Judikáty

Soud prvního stupně: Rozhodnutí ze dne 21. února 1995, SPO a další vs. Komise T-29/92, CELEX 61992A0029

Soud prvního stupně: Rozhodnutí ze dne 29. května 1997, Kellinghusen C-36/97, CELEX 61997J0036

Soud prvního stupně: Rozhodnutí ze dne 31. března 1971, Commission of the European Communities v Council of the European Communities. - European Agreement on Road Transport. – C-22/70, CELEX 61970J0022

Soudní dvůr: Rozhodnutí ze dne 20. února 1978, Cassis de Dijon C-120/78, CELEX 61978CJ0120

Soudní dvůr: Rozhodnutí ze dne 24. listopadu 1993, Procédure pénale contre Bernard Keck et Daniel Mithouard C-267/91 et C-268/91, CELEX 61991J0267

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd. C-491/01, CELEX 62001CJ0491

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. července 2005, Joined C-154/04 and C-155/04 The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Others vs Secretary of State for Health and National Assembly for Wales

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the EU C-84/94, CELEX 61994CJ0084

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. května 1997, Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the EU. C-233/94, CELEX 61994J0233

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 22. května 2003, Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. C-103/01, CELEX 62001J0103

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. října 2000, Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the EU C-376/98. CELEX 61998CJ0376

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. října 2000, The Queen proti Secretary of State for Health a dalším, ex parte Imperial Tobacco Ltd a dalších. C-74/99, CELEX 61999J0074

Literatura

Knihy a sborníky

DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?*. Praha: Oeconomica, 2009, 19 s. ISBN 978-80-245-1588-5

ESTELLA, A. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 140

HAMUL'ÁK, Ondrej a Václav STEHLÍK. *Praktikum práva Evropské unie: Ústavní základy a soudnictví*. Praha: Leges, s.r.o., 2011. ISBN 978-80-87212-93-6.

KLÍMA, Karel. *Evropské právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 579 s. ISBN 978-807-3803-353.

LENAERTS, Koen, NUFFEL, van Piet. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet and Maxwell, 2005

NEŠPOR, Michal. *Principy subsidiarity a proporcionality v evropském právu*. Brno, 2005/2006. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy Univerzity.

SCHEU, Harald Christian. Pojem a geneze principu subsidiarity. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 15-24. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In: GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, o.p.s., 2007, s. 91-105. editor Jiří Georgiev. ISBN 978-80-87125-01-4.

Články

GEORGIEV, Jiří. Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu. In: *EurActiv* [online]. 27.4.2004 [cit. 2012-04-17]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/evropske-pravo/analyza/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu>

KRČOVÁ, Erika. Princip subsidiarity v eúropskom práve. *Právnik*. 2008, roč. 2008, č. 2.

BŘICHÁČEK, Tomáš. Princip subsidiarity 15 let od podpisu Maastrichtské smlouvy. *Revue Politika*. 2007, č. 8.

DE BÚRCA, G. The principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional actor. In: *Journal of Common Market Studies*, roč. 1998, č.2

DRULÁKOVÁ, R. Subsidiarita v Evropské unii pro 21. století. *Současná Evropa a Česká republika*, 2007, roč. XII, č. 1.

QUADRAGESIMO ANNO. 1931. ISBN 80-7113-154-7. Dostupné z: http://www.kebrle.cz/katdocs/soc_enc/QuadragesimoAnno.htm

Rozhovor o Evropské unii. *Hospodářské noviny*. 2001, 10. 12. 2001. Dostupné z: <http://www.klaus.cz/clanky/1620>

TOTH, A.G. The principle of subsidiarity in the Maastricht treaty. *Common Market Law Review*. 1992, č. 29.

Studie

VERGÉS BAUSILI, Anna. Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. In: *Harvard Jean Monnet working paper / Harvard Law School, Jean Monnet Chair ; Seminar and Workshop on Advanced Issues in the Law and Policy of European Integration* [online]. 2002 [cit.2012-04-16]. ISSN 1087-2221. Dostupné z: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/02/020901.pdf>

BROK, E., SANTER, J., LINDEN VAN DER, R., WUERMELING, J. and other members. *Subsidiarity must be controlled by a judicial body - Convention Contribution*. CONTRIB 72, Brussels, 24 July 2002

DE BÚRCA, G. Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam. *Jean Monnet Working Paper 7/99* [citováno 28.4.2012]. Dostupný z: <http://www.jeanmonnetprogram.org>

DEHOUSSE, R. Does subsidiarity really matter? In: EU working paper on law 32-1992

SCHILLING, T. A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle. *Yearbook of European Law* 14, 1994,

PANIZZA, Roberta. *Evropský parlament: European Communities* [online]. 2009 [cit. 2012-05-13]. Dostupné z: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_cs.htm

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá principem subsidiarity jako základní zásady evropského práva a snaží se ukázat komplexní pohled na tento princip z hlediska jeho zakotvení v normách evropského práva. Nejdříve se věnuje historickému a filosofickému vývoji principu a na to navazuje způsob pronikání zásady do evropského práva. Práce dále analyzuje formu zakotvení subsidiarity v období od účinnosti Maastrichtské smlouvy a upozorňuje na problémy, které touto úpravou vznikaly. Velká pozornost je pak věnována změnám a výhodám, které přinesla subsidiaritě Lisabonská smlouva. V poslední části je věnován prostor otázce přístupu Evropského soudního dvora k principu subsidiarity a s tím je spojený široký náhled na relevantní judikaturu.

Klíčová slova: Subsidiarita, Proporcionalita, Evropský soudní dvůr, Lisabonská smlouva, Maastrichtská smlouva, výlučné pravomoci, sdílené pravomoci

This thesis considers the principle of subsidiarity as the fundamental principle of the European law and comprehensively evaluates its anchoring in European norms. First part of the paper studies historical and philosophical development of the principle and its progressive penetration into the European law. Further analysis shows the way of implementing subsidiarity into the European law from the time when the Maastrich Treaty took effect and points out problems which appeared after this adjustment pact. The emphasis is put on changes and advantages brought by Lisbon Treaty in terms of subsidiarity. Final part describes the approach of the European Court of Justice towards the principle of subsidiarity and interprets related broad outlook on relevant judicature.

Key words: subsidiarity, proportionality, European Court of Justice, Lisbon Treaty, Maastricht Treaty, exclusive powers, shared powers