

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jan Svoboda

**Národní parlamenty jako strážci principu subsidiarity v intencích
Lisabonské smlouvy – právní aspekty**

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Národní parlamenty jako strážci principu subsidiarity v intencích Lisabonské smlouvy – právní aspekty vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 10. dubna 2017

Jan Svoboda

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. et doc. JUDr. Naděždě Šiškové, Ph.D. za pomoc a cenné rady při zpracování diplomové práce.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Parlament a role parlamentů v EU	10
1.1 Parlament	10
1.2 Oběti evropské integrace?	11
1.3 Parlamenty jako příjemci informací	13
1.4 Parlamenty a prostor svobody, bezpečnosti a práva	14
1.5 Parlamenty a změny primárního práva	15
1.5.1 Smlouvy o přistoupení	15
1.5.2 Změny smluv – řádný postup	15
1.5.3 Změny smluv – zjednodušený postup	16
1.6 Meziparlamentní spolupráce	17
1.7 Parlamenty a transpozice směrnic	18
1.8 Parlamenty a kontrola vlád a jejich členů	19
2 Zásada subsidiarity v EU	21
2.1 Zásada subsidiarity obecně	21
2.2 Test subsidiarity	23
2.3 Politicko-právní rozměr a jiné aspekty	24
2.4 Soudní kontrola zásady subsidiarity	25
3 Právní úprava systému včasného varování	28
3.1 Systém včasného varování	28
3.2 Žlutá karta	30
3.3 Oranžová karta	31
4 Systém včasného varování v praxi	33
4.1 Komise a odůvodňování návrhů z hlediska zásady subsidiarity	33
4.2 Rozdílný přístup Komise a parlamentů k odůvodněným stanoviskům	35
4.3 Počty odůvodněných stanovisek	36
4.4 Reakce Komise na odůvodněná stanoviska	37
4.5 Procesní mechanismy v rámci parlamentů	38
5 Žluté karty jako vybrané případy použití systému včasného varování v praxi	39
5.1 Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb	40
5.2 Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce	42

5.3 Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb	44
Závěr	46
Seznam použitých zdrojů	52
Primární zdroje	52
Sekundární zdroje	56
Abstrakt	65
Abstract	66
Klíčová slova	67
Keywords	67

Seznam použitých zkratk

ČS – členský stát

EP – Evropský parlament

ER – Evropská rada

EU – Evropská unie

Komise – Evropská komise

LS – Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 1-271.

Návrh – návrh legislativního aktu

Parlament – národní parlament, vnitrostátní parlament, někde také jako komora

Protokol č. 1 – Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 148-150.

Protokol č. 2 – Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 150-152.

Protokol č. 9 – Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 340, 10. listopadu 1997, s. 113-114.

Protokol č. 30 – Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úř. věst. C 340, 10. listopadu 1997, s. 105-107.

PSBP – prostor svobody, bezpečnosti a práva

Rada – Rada Evropské unie

SEU – Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 13-390.

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie, Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47-390.

SDEU – Soudní dvůr EU, někde pouze jako Soudní dvůr

Úvod

Národní parlamenty (dále parlamenty) byly dlouho vnímány jako centrum moci a hlavní legislativní orgány, jejichž věcná působnost v podstatě neměla hranice. Za jejich hlavní funkci lze obecně označit právě tu zákonodárnou. V rámci evropské integrace jsou však legislativní možnosti parlamentů omezovány. Ty se tak mnohdy mohou dostat do situace, kdy do určité věci vůbec nemohou zasáhnout nebo schvalují předpis pouze z povinnosti, nikoli na základě názorové a hodnotové diskuze vedené na jejich půdě.

V rámci Evropské unie (dále EU) se dlouhodobě setkáváme se snahou o snížení demokratického deficitu. Ten spočívá, byť pravděpodobně méně než v minulosti, především v tom, že pravomoci¹ kumulují nevolené a občanům vzdálené výkonné orgány. Klesá tak význam volených zastupitelských orgánů v rozhodovacím procesu.² A přestože ve snaze snížit tento deficit pravděpodobně největší proměnou prošla jedna z nadnárodních institucí EU v podobě Evropského parlamentu (dále EP), tak svou úlohu zde zaujímají i parlamenty. Vždyť právě ty jsou symbolem zastupitelské demokracie, na níž má být dle textu Smlouvy o Evropské unii (dále SEU) založeno i fungování EU.³

Lisabonská smlouva (dále LS), poslední velká změna primárního práva EU, na tomto poli také představila určité nové nástroje. Jedním z nich je systém včasného varování. Ten přímo souvisí s jednou ze zásad, které se aplikují na jeden z nejdůležitějších aspektů EU, a sice vertikální rozdělení pravomocí mezi EU a členské státy (dále ČS), respektive na jejich výkon. Zásada subsidiarity se spolu se zásadami preempce a proporcionality uplatní u sdílených pravomocí, které tvoří největší část celkového kompetenčního souboru. Jejimi hlídači byly stanoveny právě parlamenty.

Od posílení jejich pravomocí v LS již uběhlo několik let a diskuze ohledně jejich úlohy, stejně jako o demokratickém deficitu EU, neustávají. Hlavním cílem práce je zhodnocení fungování systému včasného varování. Právě toto zhodnocení lze považovat za hlavní přínos práce. Za cíl je ale také kladeno nejprve shrnout základní role, ve kterých se parlamenty zapojují do procesu evropské integrace.

¹ Pro širší význam termínu pravomoc či kompetence viz SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 25 (čl. 5 SEU). A viz také SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 46.

² Správný je však dle našeho názoru i argument o chybějící politické soutěži ve vztahu k EU. To se týká jak národní, tak supranacionální úrovně. Viz FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, no. 3, s. 552.

³ Viz čl. 10 odst. 1 SEU

Výzkumná otázka práce je formulována následovně. Je právně zakotvený dohled nad dodržováním zásady subsidiarity ze strany parlamentů skutečně funkční? V podobné rovině se pokusíme vyjádřit k tomu, jaký je reálný dopad systému včasného varování na legislativní proces EU a na jeho výstupy. V tomto duchu jsou také ověřovány následující hypotézy, text se ale neomezuje jen na jejich verifikaci.

- Komise vychází z užšího pojetí testu subsidiarity, zatímco národní parlamenty se přiklání k širšímu konceptu.
- Odůvodněná stanoviska národních parlamentů nemají ani ve větším počtu podstatný vliv na stažení, další projednávání či přijetí návrhu legislativního aktu.

Struktura práce je následující. První kapitola obsahuje stručné definování pojmu parlament. Dále se obecně věnujeme vlivu integrace na postavení parlamentů. Následuje přehled rolí, ve kterých se parlamenty zapojují do procesu evropské integrace. Nahlížíme parlamenty např. jako příjemce informací. Zabýváme se jejich relací k primárnímu právu a kontrolou členů vlád. Ve druhé kapitole poukážme zejména na rozbor aktuální právní úpravy zásady subsidiarity. Věnujeme se i přístupu Soudního dvora EU (dále SDEU). Materií třetí kapitoly je právní úprava systému včasného varování. Čtvrtá kapitola poskytuje odpovědi na otázky týkající se praxe systému včasného varování. Zkoumáno je odůvodňování návrhů legislativních aktů (dále návrhy). Pozornost je věnována odůvodněným stanoviskům parlamentů i reakcím Komise. Prostor je dán i procesním mechanismům v rámci parlamentů. Pominuty nemohou být ani doposud udělené žluté karty, těm je věnována pátá kapitola. Závěr přirozeně obsahuje odpověď na výzkumnou otázku, stejně jako další úvahy autora a návrhy de lege ferenda.

Jak napovídá i název práce, pozornost v zásadě není věnována čistě či spíše politologickým aspektům. Není tak např. zkoumána politická motivace parlamentů či jejich členů. Nejsou rozebírány vlivy délky členství v EU, blížících se voleb, domácí politické situace, stranické politiky, stranického euroskepticismu či euroskepticismu veřejnosti na zapojení parlamentů do systému včasného varování.

System včasného varování není v české odborné literatuře nijak obsáhle zpracován a až na výjimky je mu věnována spíše okrajová pozornost. K podobnému konstatování lze dojít i na poli diplomových prací. To neznamená, že by otázky spojené s působením parlamentů v EU byly diplomanty zcela ignorovány. Na půdě Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci bylo v posledních letech populární např. téma spolupráce EP a parlamentů. Pro úplnost uveďme, že českými odbornými autory zabývajícími se problematikou parlamentů v EU jsou např. Georgiev, Kaniok či Pítrová.

V diplomové práci jsou využity metody deskripce, syntézy a analýzy, někde prvky komparace. Pracujeme s primárním právem EU, ale také s relevantními oficiálními dokumenty orgánů EU a parlamentů. Velmi užitečnou se ukázala být databáze IPEX. Pokud jde o další prameny, ze kterých vycházíme, odkazujeme na poznámkový aparát. Za nejvíce přínosné považujeme publikace Kiiveri, The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity, a Grince, Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie. Není-li uvedeno jinak či nevyplývá-li z textu něco jiného, pracujeme se stavem a zdroji k 31. srpnu 2016. Byla vyvinuta snaha relevantní části práce co nejvíce aktualizovat.

1 Parlament a role parlamentů v EU

Předmětem kapitoly je nejdříve definování pojmu parlament, dotčeny jsou linky k EP. Věnujeme se vlivu evropské integrace na parlamenty. Cílem kapitoly je dále vytvořit přehled situací, ve kterých se parlamenty v současnosti mohou zapojovat do procesu evropské integrace. LS přinesla mnoho změn.⁴ Mj. jako první zmiňuje parlamenty přímo v textu smlouvy. Čl. 12 SEU tak poskytuje vodítko, nicméně co do rolí parlamentů v evropské integraci není vyčerpávající. Záměrně je v následujícím výčtu vynechána role parlamentů jako hlídačů zásady subsidiarity. Této úloze se v zásadě věnují všechny následující kapitoly. Poznamenejme také, že kapitola vychází zejména z evropské dimenze, která je společná všem parlamentům ČS. Mějme však na paměti možnost každého ČS přijmout vnitrostátní úpravu, jež může mít jiný, podrobnější či pro parlament posilující charakter.

1.1 Parlament

Dle Kelsena „je parlament kolegiálním orgánem voleným lidem na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, reprezentujícím lid, resp. národ, a tvořícím směřodatnou státní vůli.“⁵ Baxa charakterizuje parlament jako „obecně zastupitelský sbor národa.“⁶ Pojem konkretizuje, když uvádí, že „parlament jako orgán státní jest právně samostatný, na jiném orgánu státním nezávislý.“⁷ Parlament je tedy reprezentací, zástupcem. Oním reprezentovaným subjektem je lid, respektive občané.

Neděláme chybu, tvrdíme-li, že parlament je pilířem demokracie.⁸ Všechny parlamenty pak vykazují určité společné znaky. Jsou to orgány kolegiální, rozhodováno je kolektivně. Jsou ustavovány volbami, respektive vždy alespoň jedna komora. V zásadě jde o

⁴ Viz např. ÚŘAD VLÁDY ČR. *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vláda ČR, 18. ledna 2010 [cit. 28. února 2016]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

⁵ KYSELA, Jan. Parlament a parlamentarismus. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 16.

⁶ BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Nakladatel Jan Košatka, 1924, s. 7.

⁷ Tamtéž, s. 133.

⁸ K parlamentům a dělbě moci pak viz např. HODÁS, Milan. Národní parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 134-139. I ve vztahu k dalším částem práce si dovolueme uvést i slova samotného Charlese Montesquieua, který vykl, že „aby nikdo nemohl moci zneužívat, musí to být tak zařízeno, že jedna moc omezuje druhou.“ MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 189.

orgány s celostátní působností. Mezi společné znaky zařadíme jejich funkce, potažmo pravomoci.⁹ I ty či jejich projevy se ale mohou v jednotlivých zemích lišit.

Pokud jde o srovnání parlamentů a EP, tak i přes pozoruhodný vývoj postavení EP¹⁰ platí, že nedosahuje pozice parlamentů v rámci států.¹¹ Typově ovšem můžeme vidět stejné či podobné pravomoci.¹² Udává se také, že parlamenty, respektive jejich zvolení členové mají silnější demokratický mandát než poslanci EP. To je přiznáváno mj. charakteristice voleb do EP jako voleb druhého řádu.¹³

Jak EP, tak parlamenty jsou nicméně považovány za subjekty, jejichž prostřednictvím má být zajišťována demokratická legitimita EU, respektive snižován její demokratický deficit.¹⁴ Zároveň ovšem, pokud jde o zásadu subsidiarity, jsou tyto subjekty, navzdory různým podobám spolupráce, stavěny jaksi proti sobě.¹⁵ Pokud totiž určitá věc na základě zásad ovládajících oblast sdílených pravomocí případně na unijní úrovni, tak se na tvorbě legislativy podílí právě EP, kdežto parlamenty přímo ne, případně až ve fázích, kdy je jejich úkolem naplnění cílů unijní úpravy. Naopak samozřejmě u těch věcí či oblastí, které nepřipadnou na úroveň EU, hrají zásadní roli stále parlamenty a EP na tyto otázky nemá přímý vliv.

1.2 Oběti evropské integrace?

Postavení parlamentů bylo značně pozměněno. Oslabení jejich pozice šlo ruku v ruce s prohlubováním i rozšiřováním integrace. Velmi trefně popisuje tento vývoj Syllová: „*Kdo však silně pociťuje ztrátu části své zákonodárné pravomoci, jsou národní parlamenty. Přitom by se v zásadě dalo říci, že ztrácejí kompetence jen natolik, nakolik tuto ztrátu připustily ve smlouvách, s nimiž předem souhlasily.*“¹⁶

⁹ Viz SYLLOVÁ, Jindřiška. Parlamentarismus. In PAVLÍČEK a kol. *Ústavní právo a státověda, 1. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde Praha a. s., 1998, s. 234-235.

¹⁰ Viz např. ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie*. Praha: Linde Praha a. s., 2007, s. 22-23.

¹¹ Uvedené lze konstatovat i přesto, že parlamenty čelí z podstaty svěřené pravomocí EU zužování zejména věcné působnosti. Dále viz ŠÍŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha a. s., 2007, s. 48.

¹² Viz čl. 14 odst. 1 SEU

¹³ V této souvislosti připomeňme, že až do roku 1979 docházelo k delegaci z poslaneckých řad parlamentů. Viz např. ZBÍRAL: *Institucionální...*, s. 22.

¹⁴ K diskuzi o demokratickém deficitu EU viz z poslední doby např. PARRY, Philip. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*, 2016, vol. 4, s. 97-101.

¹⁵ Viz HOUSE OF LORDS. *The Role of National Parliaments in the European Union* [online]. UK Parliament, 24. března 2014 [cit. 29. února 2016]. Dostupné na <<http://www.parliament.uk/documents/Role-of-National-Parliaments.pdf>>.

¹⁶ SYLLOVÁ, Jindřiška. Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 97.

Uvedli jsme také, že EP i parlamenty jsou subjekty, prostřednictvím jejichž aktivit má být zajišťována demokratická legitimita. V této souvislosti je ale také nutné uvést, že demokratický deficit EU má svůj původ právě v dlouhodobém opomíjení těchto dvou institucí.¹⁷ Na vývoj EP bylo odkázáno výše. Pokud jde o parlamenty, ty byly od 50. let 20. století odsunuty v otázkách integrace na periferii. To později vedlo mj. k tomu, že některé z nich v oblastech, které byly předmětem integrace, převedly svou pozornost na kontrolu členů vlád.¹⁸ Kontrola těch, kteří se účastní jednání unijních institucí a rozhodovacího procesu, je ovšem pouze nepřímou účastí na legislativním procesu, jehož výsledkem je sekundární právo EU. Navíc parlamenty rozvíjely tuto svou roli různě.¹⁹ Někteří s odkazem na proces deparlamentarizace²⁰ dokonce označovali parlamenty striktně jako oběti evropské integrace.²¹

Připomeňme také, že dlouho byl fakt, že je posilována exekutiva na úkor parlamentních těles, přijímán vcelku bez námitek. Souviselo to jednoduše s tím, že integrační projekt byl nový, přinášel prosperitu a garantoval mír.²² I přesto si lze klást otázku, proč parlamenty opakovaně při novelizacích primárního práva neukázaly větší úsilí, jak vylepšit svou pozici. A tak jsou hodnocení parlamentů jako poražených či pouhých pozorovatelů nepochybně alespoň z části relevantní. V posledních letech lze ale pozorovat pozitivní změny. V souvislosti s přijetím LS byly dokonce parlamenty označovány za největší vítěze.²³ Zvýšená pozornost v porovnání s předchozím obdobím je jim pak prokazatelně věnována již od 90. let.

¹⁷ Viz také např. TOMÁŠEK, Michal. Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 3, s. 7-20.

¹⁸ Viz CYGAN, Adam. National parliaments within the EU polity—no longer losers but hardly victorious. *ERA Forum*, 2012, vol. 12, issue 4, s. 518.

¹⁹ Viz rozdělení na pomalu se adaptující, národní hráče a víceúrovňové hráče. Viz MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang. *National parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, s. 463.

²⁰ Ta je dle Beymeho „ostatně obecným fenoménem doprovázejícím nárůst rozhodování na mezinárodní a nadnárodní úrovni.“ BELLING, Vojtěch. *Problém demokratické legitimacy EU* [online]. Občanský institut, 6. února 2009 [cit. 8. února 2016]. Dostupné na <<http://www.obcinst.cz/problem-democraticke-legitimity-eu/>>.

²¹ Viz JANS, Theo, PIEDRAFITA, Sonia. The Role of National Parliaments in European Decision-Making. *Eipascopie*, 2009, no. 1, s. 19. K tomu ale srov. např. RAUNIO, Tapio, O'BRENNAN, John. *National Parliaments within the Enlarged European Union From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge, 2007, s. 8-16. Z poslední doby srov. AUDEL, Katrin. The Europeanization of national parliaments. In MAGONE, José a kol. *Routledge handbook of European politics*. London: Routledge, 2015, s. 382.

²² Viz FROMAGE, Diane. The changes provoked by the european integration proces. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 2015, no. 2, s. 120.

²³ EURACTIV. *National parliaments 'greatest winners' in Lisbon Treaty, say MEPs* [online]. EURACTIV.COM plc, 28. května 2012 [cit. 8. února 2016]. Dostupné na <<http://www.euractiv.com/future-eu/national-parliaments-greatest-winners-lisbon-treaty-meps/article-168884>>.

Blok prvních dvou podkapitol uzavřeme shrnutím, že v současnosti čítá EU 28 ČS, a tedy i 28 parlamentů.²⁴ Postavení každého z nich je dáno předně ústavním uspořádáním každého státu a existují rozdíly. Tak např. pro systém včasného varování je podstatné, zda je daný parlament jednokomorový či dvoukomorový. V určitých oblastech je postavení parlamentů definováno právem EU. Konkrétním článkům LS, stejně jako Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii (dále protokol č. 1) a Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále protokol č. 2), které byly přijaty LS, bude věnován prostor.

1.3 Parlamentsy jako příjemci informací

Parlamentsy „jsou informovány orgány Unie a jsou jim postupovány návrhy legislativních aktů Unie v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.“²⁵

Je jasné, že mají-li parlamentsy v rámci EU plnit jakoukoli roli, musí být o evropských záležitostech dobře a včas informovány. V minulosti poskytování informací rozhodně nebylo bez vad. I proto lze současné nastavení toku dokumentů a informací hodnotit pozitivně. Od nezávazného deklarování²⁶ a závislosti na svých vládách²⁷ totiž věc dospěla ke stavu, kdy jsou parlamentsy informovány přímo orgány EU v čele s Komisí.²⁸

Protokol č. 1 předně říká, že tím, kdo má předat podklady pro konzultace vydané Komisí parlamentům, je sama Komise.²⁹ To z předchozího protokolu č. 9 nebylo zcela patrné.³⁰ Je zpřesněno i předávání návrhů. A to jak z hlediska toho, kdo tak má učinit, tak z hlediska toho, kdy.³¹ Nutno však poznamenat, že již před přijetím LS došlo v tomto ohledu k určitému posunu. Máme na mysli tzv. Barrosovu iniciativu,³² kdy Komise i bez jasného vymezení v primárním právu začala v roce 2006 předávat návrhy i dokumenty nelegislativní

²⁴ Pro přehledovou tabulku a ke zvláštnostem v některých ČS viz GRINC, Jan. *Národní parlamentsy a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015, s. 37-43.

²⁵ Čl. 12 písm. a) SEU

²⁶ Viz MAURER, WESSELS: *National...*, s. 52.

²⁷ Viz čl. 2 protokolu č. 9. Cygan uvádí, že parlamentsy byly ve světle amsterodamské úpravy informačně zcela závislé na svých vládách a často získávaly dokumenty pozdě. Dokonce bylo možné daný stav popsat jako informační deficit. Viz CYGAN: *National...*, s. 519-520.

²⁸ Viz např. i AUER, Katrin, CHRISTIANSEN, Thomas. After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics*, 2015, vol. 38, no. 2, s. 267.

²⁹ Viz čl. 1 protokolu č. 1

³⁰ Viz MAURER, WESSELS: *National...*, s. 62.

³¹ Viz čl. 2 protokolu č. 1

³² Viz např. JANČIC, Davor. The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review*, 2012, vol. 8, issue 1, s. 79.

povahy přímo parlamentům.³³ Současný stav, kdy je tato praxe zakotvena přímo v LS, lze jediné kvitovat.

Zastavme se ještě u čl. 4 protokolu č. 1. Ten obsahuje ustanovení o osmítýdenní lhůtě, která má uplynout mezi zpřístupněním návrhu parlamentům a jeho zařazením na předběžný pořad jednání Rady, na němž má dojít k přijetí návrhu nebo k přijetí postoje v rámci legislativního postupu. Účelem je poskytnout parlamentům prostor pro seznámení se s návrhy. Lhůtu však lze zkrátit z naléhavých důvodů. Jde o zlepšení právní úpravy oproti předchozímu stavu, když článek operuje s okamžikem, kdy je návrh zpřístupněn přímo parlamentům. Přechozí úprava poskytovala pouze lhůtu šestitýdenní a nadto počátek jejího běhu spojovala s předáním návrhu Komise EP a Radě bez ohledu na to, kdy byly informovány parlamenty.³⁴

1.4 Parlamenty a prostor svobody, bezpečnosti a práva

Pokud jde o prostor svobody, bezpečnosti a práva (dále PSBP), parlamenty „se podílejí na mechanismech hodnocení provádění politik Unie v této oblasti podle článku 70 Smlouvy o fungování Evropské unie a jsou zapojeny do politické kontroly činnosti Europolu a do hodnocení činnosti Eurojustu podle článků 88 a 85 uvedené smlouvy.“³⁵

PSBP je citlivou oblastí integrace. LS navíc zrušila pilířovou strukturu a lze hovořit o dokončené komunitarizaci bývalého třetího pilíře. Došlo k „propojení dvou původně oddělených oblastí: volného pohybu osob, vízové, azylové a imigrační politiky a dalších (upravené v ex-hlavě IV SES) a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (třetí pilíř, upravené v ex-hlavě VI SEU).“³⁶ Obecně to znamená mj. rozšíření většinového hlasování nebo sjednocení forem vydávaných právních aktů. Tyto změny mají vliv i na postavení parlamentů. Např. v těch věcech, jež dříve podléhaly jednomyslnosti, mají nyní parlamenty slabší pozici z hlediska síly hlasu zástupce vlády účastnícího se jednání Rady, jehož mají možnost kontrolovat či ovlivnit. Rovněž již nebudou přijímány úmluvy dle třetího pilíře.³⁷

Jistá mezivládní specifika jsou však v rámci PSBP zachována a také je na několika místech hlavy V Smlouvy o fungování Evropské unie (dále SFEU) odkazováno právě na parlamenty. Předně v čl. 69 SFEU je, navíc k obecné úpravě v čl. 5 SEU a protokolu č. 2,

³³ Viz ČAKRT, František. Lisabonská smlouva a národní parlamenty. *Jurisprudence*, 2010, č. 4, s. 5.

³⁴ Viz čl. 3 protokolu č. 9

³⁵ Čl. 12 písm. c) SEU

³⁶ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 185.

³⁷ Viz GEORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. 4. vyd. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2010, s. 15-19.

jmenována kontrola dodržování zásady subsidiarity. Dále mají být parlamenty informovány ve specifických věcech dle čl. 70 a čl. 71 SFEU. Mají být rovněž zapojeny do hodnocení činnosti Eurojustu³⁸ a také do kontroly činností Europolu.³⁹

Jde-li o specifika mezivládního charakteru, zmiňme zde ještě tzv. záchranné brzdy.⁴⁰ Ty se týkají citlivých otázek vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení⁴¹ a trestního soudnictví.⁴² SFEU sice v těchto případech roli parlamentů přímo neuvádí, „*lze však vnitrostátně stanovit povinnost člena Rady využít této možnosti, rozhodne-li tak parlament.*“⁴³

1.5 Parlamenty a změny primárního práva

Parlamenty participují „*na postupech pro přijímání změn Smluv podle článku 48 této smlouvy*“⁴⁴ a „*jsou jim oznamovány žádosti o přistoupení k Unii podle článku 49 této smlouvy.*“⁴⁵

1.5.1 Smlouvy o přistoupení

Není třeba se dlouze zabývat úlohou parlamentů při přistoupení nového ČS, ale držice se struktury čl. 12 SEU uveďme, že podstatnou je v tomto ohledu zejména poslední věta čl. 49 SEU. „*Tato dohoda vyžaduje ratifikaci všemi smluvními státy v souladu s jejich ústavními předpisy.*“⁴⁶ Parlamenty běžně sehrávají svou roli právě ve vnitrostátním procesu vedoucím k ratifikaci dohody. Zejména v přistupujícím státě je běžné uspořádání referenda.⁴⁷

1.5.2 Změny smluv – řádný postup

Státy jsou pány smluv,⁴⁸ což se nemění ani existencí možnosti zjednodušeného postupu pro přijímání změn. Lze zvažovat názor Krále, že „*souhlas parlamentu se změnami primárního evropského práva je doposud nejsilnější pravomocí parlamentu v evropských*

³⁸ Viz čl. 85 SFEU

³⁹ Viz čl. 88 SFEU

⁴⁰ Viz PIKNA: *Evropský...*, s. 204.

⁴¹ Viz čl. 48 SFEU

⁴² Viz čl. 82 odst. 3 SFEU a čl. 83 odst. 3 SFEU

⁴³ GRINC: *Národní...*, s. 140.

⁴⁴ Čl. 12 písm. d) SEU

⁴⁵ Čl. 12 písm. e) SEU

⁴⁶ Čl. 49 SEU

⁴⁷ Viz např. EUROSOP. *Referenda o přistoupení k EU v kandidátských zemích* [online]. Vláda České republiky, 3. března 2016 [cit. 3. března 2016]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/267/sekce/referenda-o-pristoupeni-k-eu-v-kandidatskych-zemich>>.

⁴⁸ Viz čl. 48 odst. 2 a 4 SEU. A viz také HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie: ústavní základy a soudnictví*. 2. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 41.

otázkách.⁴⁹ Rozumí se souhlas v procesu vedoucím k ratifikaci. V tomto ohledu se ale zapojení parlamentů nevyhnulo kritice, když připomínky směřovaly především k nemožnosti parlamentů ovlivnit text smluv.⁵⁰ Na druhou stranu je do jisté míry standardní, že se do sjednávání mezinárodních smluv přímo nezapojují.⁵¹ O to zajímavější je v případě řádného postupu přijímání změn primárního práva svolání konventu, kterého se účastní právě i zástupci parlamentů. Ten je v LS nově smluvně zakotven. Není ale na místě úlohu konventu či zástupců parlamentů přeceňovat. Jednak připomeňme, že konání konventu není vždy obligatorní, jednak mějme na paměti, že jeho výsledkem je konsensem přijaté doporučení, nikoli závazný pokyn pro mezivládní konferenci.⁵²

1.5.3 Změny smluv – zjednodušený postup

U zjednodušeného postupu lze podle struktury čl. 48 SEU odlišovat postup dle odst. 6 a dle odst. 7. U obou poukážme na potřebu jednomyslnosti v Evropské radě (dále ER). V prvním případě jde o změny v části třetí SFEU věnované vnitřním politikám a činností EU. Tyto změny nesmí rozšířit pravomoci EU svěřené.⁵³ „Obsah pojmu „rozšíření pravomocí“ není jednoznačný. Zdá se však být nesporné, že rozšířením pravomocí nejsou např. změny rozhodovací procedury orgánů EU, (...), změny cílů politik či zmenšení pravomocí EU.“⁵⁴ Vycházejíce z výše uvedeného a také z toho, že i zdánlivě malé změny právní úpravy někdy mohou mít velké praktické dopady, sledujme úlohu parlamentů při těchto změnách. Podle textu čl. 48 odst. 6 SEU by zde role parlamentů ve finální fázi i přes nahrazení slova „ratifikace“ slovem „schválení“ měla být podobná jako u řádného postupu.⁵⁵ Někde byla přijata ještě upřesňující či zpřisňující vnitrostátní úprava.⁵⁶ Ke zjednodušení tak dochází spíše na unijní úrovni, když se např. nemusí konat mezivládní konference.

⁴⁹ KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010, s. 13.

⁵⁰ Viz např. FROMAGE: *The changes...*, s. 112.

⁵¹ Viz GRINC: *Národní...*, s. 128.

⁵² Viz čl. 48 odst. 3 SEU

⁵³ Blíže k samotnému postupu viz čl. 48 odst. 6 SEU

⁵⁴ SVOBODA, Pavel. K evropskoprávní flexibilitě. *Právní rozhledy*, 2011, č. 6, s. 216. Viz také Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, *Pringle v Government of Ireland*, C-370/12, body 71-76.

⁵⁵ Viz PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon treaty: a legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 132. Srov. ale také: „K tomu, aby mohla novelizovaná SFEU vstoupit v platnost, není ratifikace členským státem nezbytná. Postačí výslovné schválení i jiným způsobem.“ SYLLOVÁ: *Lisabonská...*, s. 178 (čl. 48 SEU).

⁵⁶ Viz GRINC: *Národní...*, s. 132 a 133. K dalším rozhodnutím vyžadujícím k platnosti schválení ČS, evolutivním klauzulím, případně doložce flexibility viz GRINC: *Národní...*, s. 138-142. A viz také SYLLOVÁ: *Lisabonská...*, s. 177 (čl. 48 SEU).

Přesuňme pozornost k čl. 48 odst. 7 SEU, tedy k obecné passerelle či obecné přechodové klauzuli. Skrze toto ustanovení může dojít k procedurálním změnám, a sice k přechodu od jednomyslného rozhodování Rady k rozhodování kvalifikovanou většinou či k přechodu od zvláštního legislativního postupu k řádnému.⁵⁷ Uvažujeme-li např. nad prvně jmenovanou změnou, může tato mít velké důsledky pro kontrolní působení parlamentů při následném přijímání sekundárního práva. Jejich postavení je silnější při jednomyslném rozhodování. Úloha parlamentů při těchto změnách smluv spočívá v jakési tiché proceduře.⁵⁸ Poté, co je parlamentům ze strany ER oznámena iniciativa změny provést, mají šest měsíců,⁵⁹ aby vyjádřily nesouhlas. Nejde o nesouhlas kolektivní. Každý z parlamentů disponuje právem veta, „červenou kartou“,⁶⁰ a vysloví-li nesouhlas, změna se neuskuteční. *„Záleží na každém členském státu, jak a kterým orgánem bude vnitrostátní parlament nesouhlas umožněný odst. 7 přijímat.“*⁶¹

Kromě obecné přechodové klauzule lze identifikovat ještě zvláštní přechodové klauzule.⁶² Pouze u té v čl. 81 odst. 3 SFEU je však přímo primárním právem definována role parlamentů. U těch zbývajících tomu tak není. Je však opět možné reagovat vnitrostátní úpravou, a to např. v podobě podmínky předchozího souhlasu.⁶³

1.6 Meziparlamentní spolupráce

Parlamenty participují *„na meziparlamentní spolupráci mezi vnitrostátními parlamenty a Evropským parlamentem v souladu s Protokolem o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii.“*⁶⁴

Meziparlamentní spolupráce může mít zásadní vliv na fungování systému včasného varování. Z forem spolupráce zmiňme Konferenci předsedů parlamentů EU, Konferenci parlamentních výborů pro evropské záležitosti (dále COSAC), Společná parlamentní setkání.

⁵⁷ Blíže k samotnému postupu, jakož i oblastem, ve kterých jej lze využít, viz čl. 48 odst. 7 SEU

⁵⁸ Viz PIRIS: *The Lisbon...*, s. 132.

⁵⁹ Viz také čl. 6 protokolu č. 1

⁶⁰ Pojem „červená karta“ je užíván i v souvislosti se zvláštní přechodovou klauzuli v čl. 81 odst. 3 SFEU. V obou případech ale nejde o navazující stupeň na karty v rámci systému včasného varování. Viz HAMULÁK, STEHLÍK: *Praktikum...*, s. 42.

⁶¹ SYLLOVÁ: *Lisabonská...*, s. 180 (čl. 48 SEU). Viz také např. § 109k odst. 4 a vazbu na § 109i písm. c) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. A dále viz např. § 119n a vazbu na § 119m zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² Viz PIRIS: *The Lisbon...*, s. 108-109.

⁶³ Viz např. § 109i zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů. Nebo viz § 119k zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ Čl. 12 písm. f) SEU

Existují i další.⁶⁵ V poslední době pak roste význam kooperace stálých zástupců parlamentů v Bruselu. Uvedme ještě nástroj spolupráce v podobě databáze IPEX, platformy pro meziparlamentní výměnu informací. Poskytuje mj. informace o aktuálním stavu projednávání návrhů v jednotlivých parlamentech a také znění odůvodněných stanovisek.

COSAC je jediná konkrétní forma spolupráce zakotvená v primárním právu.⁶⁶ Vznikla jako fórum pro výměnu informací mezi předmětnými parlamentními výbory, vyvinula se však v jakousi servisní instituci, která má parlamentům napomáhat k zefektivnění jejich činností.⁶⁷ V souvislosti s COSAC zmiňme ještě pololetní zprávy, které jsou založeny na tematických dotaznicích, na něž odpovídají parlamenty. Systém včasného varování je jejich častým tématem. Obecně jsou výstupy COSAC nezávazné, a to jak pro parlamenty, tak pro instituce EU.⁶⁸ I přesto je možné konstatovat, že COSAC se svou konzultativní či poradní rolí přinesla a stále přináší určitou přidanou hodnotu, pokud jde o sdílení informací, zkušeností a osvědčených postupů.

1.7 Parlamenty a transpozice směrnic

Zde se již dostáváme mimo strukturu čl. 12 SEU. Rovněž čl. 288 SFEU v souvislosti se směrnicemi výslovně nezmiňuje parlamenty, ale hovoří o závaznosti pro každý stát, jemuž je tento akt na cíl určen. Záleží tedy na národní právní úpravě a parlamenty se tak mnohdy do samotné transpozice ani nemusí zapojit. Ta může proběhnout podzákonným předpisem.⁶⁹

Pokud se již parlamenty do transpozice směrnic zapojí, lze se setkat s tvrzeními, že právě ony jsou zdrojem nesprávné či pozdní transpozice.⁷⁰ Pokud jde o druhý jmenovaný jev, ukazuje se, že parlamenty nutně nejsou zdrojem zpoždění a je dobré se zaměřit na kvalitu a

⁶⁵ Viz např. EVROPSKÝ PARLAMENT. *Vnitrostátní parlamenty v EU* [online]. Evropská unie, 9. září 2016 [cit. 9. září 2016]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/20150201PVL00007/N%C3%A1rodn%C3%ADparlament>>.

⁶⁶ Viz čl. 9 a 10 protokolu č. 1. Zajímavé je i srovnání s čl. 4 až 7 předchozího protokolu č. 9. Viz zejména uvedení použití zásady subsidiarity v demonstračním výčtu v čl. 6.

⁶⁷ Viz BENZ, Arthur. Linking multiple demoi. Inter-parliamentary relations in the EU. *IEV-Online*, 2011, nr. 1, s. 9. K roli COSAC v testovacím provozu kontroly subsidiarity před platností LS viz ČAKRT: *Lisabonská...*, s. 8-9.

⁶⁸ Viz KANIOK, Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?* Brno, 2015, s. 41. Habilitační práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií.

⁶⁹ „Oblast transpozice směrnic bývá velmi často vyhrazována delegovanému zákonodárství, protože je vzhledem k limitovanému uvážení chápána jako činnost více technická než politická“ KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 149.

⁷⁰ Viz SPRUNGK, Carina. Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. *Journal of common market studies*, 2013, vol. 51, issue 2, s. 298.

rychlost předcházející činnosti exekutiv. Pravděpodobnost zpoždění se ale může zvyšovat se zapojením druhých komor či u témat, která přitahují více politického i společenského zájmu.⁷¹

Podkapitulu uzavřeme konstatováním, že i přes existenci směrnic, které nejsou podrobné a jsou aktem na cíl v ryzím slova smyslu, je třeba tuto činnost parlamentů chápat v první řadě jako povinnost vyhovět unijnímu právu v daných limitech. O to více je třeba soustředit se na aktivity, kdy parlamenty nejsou jedním z posledních článků, ale mohou unijní legislativní proces ovlivnit dříve.

1.8 Parlamenty a kontrola vlád a jejich členů

„Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.“⁷²

Zatímco v případě systému včasného varování jde o kontrolu kolektivní, zde pojednáváme o té individuální, někde nazývané jako vnitřní. Ta vychází ze vztahu závislosti vlády na důvěře či toleranci ze strany parlamentu. Obecně parlamenty mohou, pokud jde o evropské záležitosti, využít běžné kontrolní pravomoci, jež mají k dispozici i pro jiné oblasti. V preambuli protokolu č. 1 je pak řečeno, *„že způsob kontroly vlád vnitrostátními parlamenty, pokud jde o činnosti Evropské unie, je záležitostí ústavního uspořádání a praxe každého členského státu.“⁷³*

Přestože jakékoli rozhodnutí vlády týkající se záležitostí spojených s EU může být předmětem parlamentní kontroly,⁷⁴ je největší pozornost obvykle věnována kontrole členů vlády účastnících se jednání a hlasování v Radě.⁷⁵ Právě tato kontrola byla před přijetím LS

⁷¹ Viz tamtéž, s. 312.

⁷² Čl. 10 odst. 2. SEU

⁷³ V této souvislosti upozorníme ještě na znění čl. 5 protokolu č. 1: *„Pořady jednání a výsledky zasedání Rady včetně zápisů ze zasedání, na nichž Rada jedná o návrzích legislativních aktů, se předávají přímo vnitrostátním parlamentům současně jako vládám členských států.“*

⁷⁴ Viz KIIVER, Philipp. *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity, Constitutional theory and empirical reality*. Abingdon: Routledge, 2012, s. 11.

⁷⁵ Může docházet i ke kontrole předsedy vlády či hlavy státu účastnících se jednání ER, zde se jí ale nebudeme zabývat.

označována jako primární role parlamentů. A přestože LS naznačuje, že nově by nejdůležitější úlohou parlamentů měla být kolektivní kontrola v rámci systému včasného varování,⁷⁶ neznamena to automaticky změnu priorit jednotlivých parlamentů.⁷⁷ Ty patrně stále přikládají větší význam kontrole vlád, respektive jejich členů.⁷⁸

Pokud jde o konkrétní praktiky, které parlamenty využívají, lze v zásadě identifikovat dvě hlavní. První je snaha o ovlivnění pozice pro jednání v Radě, druhou je využití institutu parlamentní výhrady. V prvním případě některé parlamenty či typicky jejich výbory pro evropské záležitosti předávají vládě stanoviska, která se vztahují k projednávaným unijním dokumentům nebo přímo k pozici vlády. Rozdíly lze nalézt, pokud jde o závaznost. Zatímco někde je vláda názorem parlamentu právně či z hlediska politické praxe vázána, jinde tomu tak není a jde spíše o nezávaznou konzultaci či doporučení. V případě parlamentní výhrady pak jde obecně o nemožnost člena vlády hlasovat v Radě před tím, než je dokončeno projednávání záležitosti v parlamentu.⁷⁹ V jednotlivých parlamentech se objevují různé kombinace uvedených. Na základě těchto kombinací a reálného fungování lze pak dle rozmanitých kritérií provádět klasifikace parlamentů a označovat je za silné či slabé v řešené kontrole.⁸⁰

V oblastech, kde je rozhodováno většinou, nemusí mít ani parlamenty s nejsilnější individuální kontrolou na konečný výsledek na unijní úrovni žádný vliv. Lze tak souhlasit s Cyganem, že na parlamenty lze mnohdy nahlížet jen jako pouhé lobbisty.⁸¹ Zmiňme ještě jeden vybraný faktor, který ztěžuje kontrolní pozici parlamentů. Jde o neformální triology na úrovni EU, tedy schůzky vybraných zástupců Komise, Rady a EP. Rozhodnutí v mnoha důležitých otázkách jsou vyjednávána a připravována malou skupinou klíčových hráčů, aby následně mohla být bez komplikací schválena ve formálních prvních čteních. To sice může být rychlé, efektivní a výhodné pro všechny zúčastněné, avšak pro subjekty stojící mimo, včetně parlamentů, to značí zhoršenou pozici. Např. návrh Komise, kterým se zabývají, již nemusí být v důsledku neformálních a netransparentních jednání relevantní.⁸² To má dle

⁷⁶ Viz čl. 12 SEU a protokoly č. 1 a 2

⁷⁷ Viz CYGAN: *National...*, s. 519-520 a 530.

⁷⁸ Viz GRINC: *Národní...*, s. 145-146.

⁷⁹ Viz AUDEL, CHRISTIANSEN: *After...*, s. 268. Blíže k parlamentním výhradám pak viz např. AUDEL, Katrin, ROZENBERG, Olivier, THOMAS, Anja. Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains. *OPAL*, 2012, no. 10, s. 1-30.

⁸⁰ Viz např. KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha: Karolinum, 2011, s. 97-98.

⁸¹ Viz CYGAN: *National...*, s. 527.

⁸² Viz JENSEN, Mads Dagnis, MARTINSEN, Dorte Sindbjerg. Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union. *OPAL*, 2012, no. 8, s. 1-29.

našeho názoru dopad nejen na individuální kontrolu, ale logicky i na kontrolu zásady subsidiarity.

2 Zásada subsidiarity v EU

Cílem kapitoly je vymezit zásadu subsidiarity v unijním kontextu. Krátce se budeme zabývat i kontrolou ze strany SDEU. Prostor naopak nebude dán historickému vývoji⁸³ a filosofickým východiskům.⁸⁴ Stejně tak se nebudeme zabývat zásadou proporcionality, která je často společně uváděna. Zásady tak mohou působit jako nedílný celek.⁸⁵ Podrobněji se nebudeme zabývat ani postupným zakotvováním zásady subsidiarity do primárního práva,⁸⁶ když v zásadě budeme vycházet z aktuálního znění.

2.1 Zásada subsidiarity obecně

Zásada subsidiarity je v současnosti v primárním právu vyjádřena v čl. 5 odst. 3 SEU. „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě

⁸³ Viz např. DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Evropské unii: Právní princip nebo užitečný symbol?* Praha: Oeconomica, 2010, s. 23-33.

⁸⁴ Viz např. ŠABATKA, Michal. Filosofická východiska principu subsidiarity. In GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, s. 25-31.

⁸⁵ Viz KANIOK: *Národní...*, s. 11-12.

⁸⁶ Viz např. DRULÁKOVÁ: *Subsidiarita v Evropské...*, s. 108-124 (Subsidiarita v Maastrichtské smlouvě), s. 148-156 (Subsidiarita v Amsterodamské smlouvě), s. 164 (Subsidiarita v návrhu Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu). A viz také CRAIG, Paul. Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, issue S1, s. 72-73.

členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.⁸⁷ Jde o jednu ze základních zásad fungování EU. Konkrétně souvisí především s dělbou pravomocí mezi EU a ČS, respektive s jejich výkonem.

Chce-li EU v určité oblasti jednat, musí jí být k tomuto v první řadě svěřena pravomoc, když originárním subjektem jsou ČS.⁸⁸ Dále rozlišujeme zejména mezi pravomocemi výlučnými⁸⁹ a sdílenými.⁹⁰ Jsou zde i pravomoci podpůrné, koordinační a doplňkové,⁹¹ které ponechme stranou vzhledem k tomu, že pravomocím ČS nekonkurují. Pokud jde o oblast sdílených pravomocí, uplatní se zde kromě zásady subsidiarity také zásada preempce⁹² a zásada proporcionality.⁹³ Sdílené pravomoci, respektive oblasti, ve kterých lze uplatnit sdílenou pravomoc, jsou vymezeny flexibilně a demonstrativně, což „umožňuje věcné rozšiřování pravomocí EU formou aktivního uchopení těchto pravomocí, zejména cestou přijímání unijních legislativních aktů.“⁹⁴ A Právě zde má svou roli sehrávat subsidiarita jako „decentralizační zásada zabraňující nadměrnému soustředování pravomocí a jejich extensivnímu výkonu ze strany orgánů Evropské unie.“⁹⁵ Zásada má jinak, snad neutrálněji, řečeno sloužit k určení, na které úrovni⁹⁶ má být určitá činnost provedena či vykonávána. Má „zajistit optimální a efektivní rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně rozhodování“⁹⁷ při vytváření a výkonu práva EU. Dle Drulákové dále zásada říká, „že legislativa na nadnárodní úrovni by měla vznikat pouze v případech, že akce národních jednotek jednajících samostatně nebudou pro řešení konkrétního problému dostačující.“⁹⁸ To je však opis spíše jen první

⁸⁷ Čl. 5 odst. 3 SEU

⁸⁸ Viz čl. 5 odst. 1 a 2 SEU. A dále šířeji viz např. ZBÍRAL, Robert. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 225-241.

⁸⁹ Viz čl. 2 odst. 1 SFEU a taxativní výčet v čl. 3 SFEU. SDEU ve svých rozhodnutích potvrdil, že zásada subsidiarity se nevztahuje na výkon výlučných pravomocí. Viz např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG a Flughafen Leipzig-Halle GmbH v Komise*, C-288/11 P, body 76-79.

⁹⁰ Viz čl. 2 odst. 2 SFEU a demonstrativní výčet v čl. 4 SFEU

⁹¹ Viz čl. 6 SFEU

⁹² Viz čl. 2 odst. 2 SFEU

⁹³ Viz čl. 5 odst. 4 SEU. Ta se uplatní i u výlučných pravomocí.

⁹⁴ BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 29. Zásada subsidiarity se ale vztahuje i na jiné než pouze zmíněné legislativní akty. Viz SYLLOVÁ: *Lisabonská...*, s. 34 (čl. 5 SEU).

⁹⁵ GEORGIEV, Jiří. Předmluva. In GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, s. 5.

⁹⁶ Touto úrovní bude buď EU nebo ČS na úrovni ústřední, regionální či místní. V této souvislosti uveďme i krátký výňatek z preambule SEU, která mj. říká, že rozhodnutí jsou „přijímána co nejbližše občanům v souladu se zásadou subsidiarity.“

⁹⁷ DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?* Praha: Oeconomica, 2009, s. 9. Jinak řečeno, politiky by měly být realizovány na té úrovni, která je co nejbližše občanům a zároveň je schopna efektivní realizace. Viz DE WILDE, Pieter. Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit. *OPAL*, 2012, no. 6, s. 5.

⁹⁸ DRULÁKOVÁ: *Subsidiarita v Lisabonské...*, s. 7.

podmínky, kterou v sobě zásada subsidiarity skýtá. Test subsidiarity ještě bude předmětem analýzy. Z toho, co jsme zatím o zásadě uvedli, a vlastně i z jejího samotného znění by mnozí mohli činit závěr, že favorizuje ČS před EU. Zda tomu tak opravdu je v reálném světě evropské integrace, by kromě jiného měly napovědět následující části.

2.2 Test subsidiarity

Nahlédneme-li znovu na znění zásady v LS a pomineme-li vyloučení výlučných pravomocí⁹⁹ z její působnosti, pak tato vlastně sestává ze dvou podmínek. Právě ty tvoří tzv. test subsidiarity. Pro jasnost zmiňme, že těmi, jejichž činnosti by měly testem úspěšně projít, jsou orgány EU v čele s Komisí. Ty mají povinnost zásadu subsidiarity uplatňovat¹⁰⁰ a neustále dbát na její dodržování¹⁰¹. Test by pak logicky, avšak z pozice hodnotitele, měly provádět také parlamenty v rámci systému včasného varování.

První podmínku, „pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní“,¹⁰² lze nahlížet jako kritérium dostatečnosti. Jinými slovy, je třeba odpovědět na otázku, zda jsou ČS schopny, a sice uspokojivě, dosáhnout cílů. Zdůrazněme, že se myslí cílů EU.¹⁰³ Kiiver tuto podmínku nazývá negativním sub-testem.¹⁰⁴ Její praktickou komplikací je sama její podstata, ona uspokojivost. Výklady toho, co je ještě uspokojivé a co již naopak ne, se mohou přirozeně lišit. A zatímco protokol č. 30 v tomto směru předkládal některá, byť stále dost obecná, vodítka,¹⁰⁵ současný protokol č. 2 této podmínce nevěnuje bližší pozornost.¹⁰⁶ Naopak pochvalme, že samotné znění podmínky nově výslovně počítá i s regionální či místní úrovní.

⁹⁹ Určení výlučných pravomocí bylo ve vztahu k zásadě subsidiarity před LS problematické. Viz DRULÁKOVÁ: *Subsidiarita v Lisabonské...*, s. 9.

¹⁰⁰ Viz čl. 5 odst. 3 SEU. Přeđešleme také, že orgánem EU je pochopitelně i SDEU. Viz čl. 13 odst. 1 SEU. Pro působení zásady subsidiarity zejm. na interpretační činnost SDEU viz HORSLEY, Thomas. *Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?* *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, no. 2, s. 274 a 281.

¹⁰¹ Viz čl. 1 protokolu č. 2

¹⁰² Čl. 5 odst. 3 SEU

¹⁰³ Viz BARTON, Olivia. *An Analysis of the Principle of Subsidiarity in European Union Law*. *North East Law Review*, 2014, vol. 2, issue 1, s. 85. A viz ESTELLA, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. New York: Oxford University Press, 2002, s. 98.

¹⁰⁴ Viz slovo „nemůže“ v čl. 5 odst. 3 SEU. Viz KIIVER: *The Early...*, s.70.

¹⁰⁵ Viz čl. 5 protokolu č. 30. Viz ESTELLA: *The EU...*, s. 106-114.

¹⁰⁶ Vyvstat může mnoho otázek. Má být posuzována aktuální nebo budoucí, potenciální činnost či úprava členských států? Má se vzít v úvahu 28 individuálních řešení daného problému nebo kolektivní řešení států v podobě jejich vzájemné spolupráce v relevantní oblasti? Blíže viz LAZAR, Carmen. *Subsidiarity in the union law: a success or a failure?* *Agora International Journal of Juridical Sciences*, 2014, no. 1, s. 77. K tomu viz také Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. června 2015, *Estonská republika v. Evropský parlament a Rada Evropské unie*, C-508/13, body 53-54.

V případě druhé podmínky, „ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie“,¹⁰⁷ jde o pozitivní sub-test a lze ji nahlížet jako kritérium unijní přidané hodnoty. Pokud jsme problematičnost výkladu zmínili u první podmínky, nelze tak neučinit i u této. Začít lze slovem „lépe“. Protokol č. 2 uvádí, že zdůvodnění lepšího dosažení se má opírat „o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje.“¹⁰⁸ Velmi široce se pak jeví i pojmy „rozsah“ a „účinky“. Zde lze souhlasit s Kiiverem, že právě tato obecnost umožňuje formulovat souladné odůvodnění vlastně pro jakékoli zamýšlené opatření.¹⁰⁹

Nutně uvedme, že pro soulad se zásadou subsidiarity musí být obě podmínky splněny kumulativně. Zatímco protokol č. 30 na potřebu splnění obou podmínek současně upozorňoval,¹¹⁰ ten aktuální tak nečiní. Přihlédněme i ke změně spojovací konstrukce obou podmínek, když slova „a proto“¹¹¹ byla nahrazena slovy „ale spíše“. Na základě této změny lze hovořit o relativizaci,¹¹² kumulativnost však dle našeho názoru nebyla dotčena, spíše potvrzena.

2.3 Politicko-právní rozměr a jiné aspekty

Subsidiarita, označována také jako slovo, které zachránilo Maastrichtskou smlouvu,¹¹³ byla a je často kritizována pro vágnost či neurčitost.¹¹⁴ Vytýkán je nedostatek jasných a objektivních kritérií, což může vyhovovat spíše unijním institucím, které tak v duchu obecnosti mají větší prostor pro zdůvodnění svých kroků.¹¹⁵ Máme ovšem za to, že v intencích LS a nově zavedené kontroly ze strany parlamentů by i tyto mohly v některých případech umně využít abstraktní formulace principu. Poznamenejme také, že vzhledem k počtu a různosti oblastí, na které zásada dopadá, lze jen obtížně navrhnout konkrétnější definici.

¹⁰⁷ Čl. 5 odst. 3 SEU

¹⁰⁸ Čl. 5 protokolu č. 2

¹⁰⁹ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 73.

¹¹⁰ Viz čl. 5 protokolu č. 30

¹¹¹ Viz čl. 5 Smlouvy o založení Evropského Společenství (konsolidované znění). Úř. věst. C 321E, 29. prosince 2006, s. 46.

¹¹² Viz SCHEU, Harald Christian. Princip subsidiarity v právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2011, č. 1, s. 52.

¹¹³ Viz. CASS, Deborah. The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community. *Common Market Law Review*, 1992, vol. 29, issue 6, s. 1107.

¹¹⁴ Viz např. ŠIŠKOVÁ, STEHLÍK: *Evropské...*, s. 242.

¹¹⁵ Viz ESTELLA: *The EU...*, s. 95.

Návazně lze uvažovat o tom, zda díky vágnosti a mnohosti výkladů neztrácí zásada subsidiarity, jakkoli je zakotvena v primárním právu, právní význam. Zde je však dobré připomenout jiné principy či pojmy, u kterých obecnost není na překážku jejich právnímu smyslu.¹¹⁶ V tomto kontextu lze zásadu nejlépe vystihnout jako politicko-právní princip, přičemž někteří se více přiklánějí k politickému rozměru, jiní naopak. Zastánci prvně uvedeného „*vycházejí z předpokladu, že hmotněprávní kritéria subsidiarity – zejména kritérium uspokojivosti a kritérium přidané hodnoty – jsou spíše politické povahy a vyžadují proto politické zhodnocení.*“¹¹⁷ Tito pak mají možnost objektivního posouzení dodržení zásady ze strany soudního orgánu za iluzorní. My se ještě přístupem SDEU budeme krátce zabývat. Zde již jen zmiňme, že právní rozměr neradno přehlížet, jelikož byl-li by shledán rozpor určitého unijního aktu se zásadou subsidiarity, šlo by o důvod pro prohlášení neplatnosti takového aktu.¹¹⁸

Přibližme ještě, že je možné rozlišovat materiální a procesní subsidiaritu. Rovněž lze rozlišovat její rigidní a flexibilní chápání.¹¹⁹ Pod materiální subsidiaritou¹²⁰ rozumíme již probíraný test subsidiarity, tedy kritéria dostatečnosti a unijní přidané hodnoty. Procesní, chcete-li formální, subsidiarita¹²¹ pak pokrývá veškeré procesní povinnosti jako např. postoupení návrhů parlamentům,¹²² jakož i jejich odůvodnění s ohledem na zásadu subsidiarity.¹²³

2.4 Soudní kontrola zásady subsidiarity

Přístupem SDEU je třeba se alespoň stručně zabývat. A to nejen proto, že protokol č. 2 v čl. 8 dává parlamentům nepřímou možnost podat žalobu týkající se porušení zásady subsidiarity legislativním aktem. Parlamenti teoreticky mohou tuto kontrolu ex post využít

¹¹⁶ Např. Brink uvádí, mj. na základě argumentace poskytnuté de Búrco, jako příklady pojmy stále užší svazek či princip loajální spolupráce. Viz VAN DEN BRINK, Ton. *The Substance of Subsidiarity: The Interpretation and Meaning of the Principle after Lisbon*. In: TRYBUS, Martin, RUBINI, Luca. *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*. Northampton: Edward Elgar, 2012, s. 160.

¹¹⁷ TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, s. 91. A k právnímu rozměru viz tamtéž, s. 92-94.

¹¹⁸ Viz čl. 263 a 264 SFEU a čl. 8 protokolu č. 2. A viz také BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie blízka i vzdálená*. Praha: Institut Václava Klause, 2014, s. 47.

¹¹⁹ Blíže viz KANIOK: *Národní...*, s. 10-11.

¹²⁰ Viz ESTELLA: *The EU...*, s. 106.

¹²¹ Viz tamtéž, s. 114.

¹²² Viz čl. 4 protokolu č. 2

¹²³ Viz čl. 5 protokolu č. 2

v případě, kdy bude kontrola ex ante neúčinná.¹²⁴ Lze jim však doporučit spíše se soustředit na kontrolu předběžnou. Ačkoliv totiž SDEU sehrává ve vývoji integrace klíčovou roli a jeho rozsudky definují vlastnosti a podstatu unijního práva, tak v otázkách spojených se subsidiaritou je zdrženlivý.¹²⁵ Nejde pouze o to, že zatím nezrušil žádný právní akt pro rozpor se zásadou subsidiarity,¹²⁶ ale spíše o jeho benevolenci¹²⁷ zejména vůči Komisi. SDEU se také vyhnul „bližšímu zkoumání podstaty subsidiarity a zatím nijak nepřispěl k upřesnění vágních kritérií.“¹²⁸

Rezervovanost lze pozorovat jak ve vztahu k materiální subsidiaritě,¹²⁹ tak v relaci s tou procesní.¹³⁰ A jak přístup SDEU vysvětlit? Lze patrně nalézt více možných důvodů. Obvykle se autoři přiklánějí k tomu, že za zdrženlivou aplikací ze strany SDEU stojí obecnost, nejasnost¹³¹ či neurčitost¹³² principu, případně jeho politická dimenze.¹³³ Lze se ale setkat i s ideou, že jde o projev jakési neobvyklé formy soudního aktivismu a SDEU vlastně jen pokračuje v podpoře centralizace, respektive integrace jako takové.¹³⁴ Důvodem by tak nebyla politická dimenze zásady subsidiarity, nýbrž politická dimenze SDEU.¹³⁵ Dle našeho názoru by druhá zmíněná argumentace neměla být opomíjena. Vedle toho však znovu připomeňme, že ze strany SDEU jde o kontrolu ex post. Pokud by nějaký akt pro rozpor se

¹²⁴ Nejde ale o tak velkou novinku, parlamenty mohly již dříve přesvědčit vládu, aby žalobu podala. Viz CYGAN: *National...*, s. 526. Pravdou nicméně je, že s navazující vnitrostátní úpravou parlamenty posilují. Viz např. § 119p-119s zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů. Někde je tato úprava obsažena dokonce na úrovni ústavní. Může jít o rozhodnutí parlamentní menšiny či většiny. Viz MOENS, Gabriel, TRONE, John. The Principle Of Subsidiarity In EU Judicial And Legislative Practice: Panacea Or Placebo? *Journal of Legislation*, 2015, vol. 41, issue 1, s. 70.

¹²⁵ Viz např. TLAMYCHA: *Soudní...*, s. 103. Dále viz BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*, 2008, č. 2, s. 154-156.

¹²⁶ Viz např. MOENS, TRONE: *The Principle...*, s. 72.

¹²⁷ Viz BŘICHÁČEK: *Unie...*, s. 49.

¹²⁸ Tamtéž, s. 49. Slovo „nijak“ v Břicháčkově hodnocení bychom spíše nahradili slovem „příliš“. Pokud jde o bližší zkoumání zásady subsidiarity, srov. např. Stanovisko generálního advokáta ze dne 1. října 2009, *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08, Sb. rozh. s. I-04999, body 27-36.

¹²⁹ Viz např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, *Spojené království Velké Británie a Severního Irsku v Rada Evropské unie*, C-84/94, Sb. rozh. s. I-05755, body 46 a 47. Nebo viz např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd a Imperial Tobacco Ltd*, C-491/01, Sb. rozh. s. I-11453, body 180-185.

¹³⁰ Viz např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. května 1997, *Spolková republika Německo v Evropský parlament a Rada Evropské unie*, C-233/94, Sb. rozh. s. I-02405, body 22-24 a 26-28.

¹³¹ Viz např. BARTON: *An Analysis...*, s. 85-87.

¹³² Viz např. SCHEU: *Princip...*, s. 49.

¹³³ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 72.

¹³⁴ Viz MOENS, TRONE: *The Principle...*, s. 81-83. Dále viz např. DE BÚRCA, Gráinne. The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor. *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol. 36, no. 2, s. 220-221. Viz také BŘICHÁČEK: *Přístup...*, s. 157.

¹³⁵ Viz např. TLAMYCHA: *Soudní...*, s. 103-104. Ke zdrženlivosti SDEU k materiální subsidiaritě ještě Tlamycha jako důvod uvádí obavu o zachování vlastní legitimacy. Dále k postavení SDEU jako nadnárodní instituce a k častému používání teleologického výkladu viz BELLING, MALÍŘ, PÍTROVÁ: *Kontrola dělby...*, s. 134-135.

zásadou subsidiarity zrušil, nestavěl by se pouze proti Komisi, ale ve většině případů i proti Radě a EP. Zrušující rozhodnutí by odhalovalo pochybení všech institucí, které se účastnily přijetí aktu a rozpor se zásadou neodhalily či nenamítaly.¹³⁶ Navíc zmiňme, že aktivně legitimované subjekty, a zde máme na mysli především členské státy, nepřinesly před SDEU mnoho případů týkajících se subsidiarity, přestože od zavedení principu byly přijaty tisíce nařízení, směrnic či rozhodnutí.¹³⁷

Na závěr podkapitoly a vlastně kapitoly celé shrňme, že zásada subsidiarity může působit „*restriktivně, jako nástroj znemožňující vyšší jednotce (EU) zasahovat do působení nižší instance (státu), pokud to není nezbytně nutné.*“¹³⁸ Nebo může působit „*extenzivně, jako nástroj, který naopak vyšší jednotce dovoluje aktivně jednat a posiluje její pravomoci v případě, že nižší instance není schopná vlastními silami dosáhnout žádoucího výsledku efektivněji.*“¹³⁹ Jaký účinek v praxi převládá, a zde zatím pomineme systém včasného varování a kontrolu ex ante ze strany parlamentů, je nejen z výše uvedeného zřejmé. Proto není překvapením, že někteří hovoří o selhání,¹⁴⁰ neúspěchu¹⁴¹ či iluzi zásady subsidiarity.¹⁴² S ohledem na tato hodnocení a zejména s ohledem na trend a způsob rozhodování SDEU lze tedy do kontroly ex ante ze strany parlamentů vkládat jisté naděje a její zavedení hodnotit jako do velké míry logický krok.

¹³⁶ Viz LAZAR: *Subsidiarity...*, s. 79.

¹³⁷ Viz CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 99.

¹³⁸ GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu* [online]. EurActiv.cz, 27. dubna 2004 [cit. 10. srpna 2016]. Dostupné na <<http://euractiv.cz/nazory/vnitro-a-spravedlnost/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu/>>.

¹³⁹ Tamtéž.

¹⁴⁰ Viz BARTL, Marija. The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit. *European Law Journal*, 2015, vol. 21, no. 1, s. 42.

¹⁴¹ Viz LAZAR: *Subsidiarity...*, s. 76.

¹⁴² Viz BŘICHÁČEK: *Unie...*, s. 45.

3 Právní úprava systému včasného varování

Označujeme-li parlamenty za strážce či hlídače zásady subsidiarity,¹⁴³ pak uvedme, že její kontrola ex ante je z jejich strany předpokládána zejména prostřednictvím systému včasného varování. Cílem kapitoly je analyzovat unijní právní úpravu systému. I zde v zásadě platí, že budeme vycházet pouze z aktuálního znění primárního práva, když pozornost nebude až na ojedinělé odkazy věnována předchozímu vývoji před LS, tedy např. mezivládním konferencím či výstupům pracovních skupin konventu.¹⁴⁴

3.1 Systém včasného varování

Systém včasného varování je jednou z nejvíce nápadných inovací,¹⁴⁵ které LS přinesla. Jedním z cílů, kterých má být prostřednictvím systému včasného varování dosaženo, je

¹⁴³ Viz COOPER, Ian. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, is. 2, s. 281-304.

¹⁴⁴ K dalším zvažovaným modelům kontroly a k počátkům vytváření systému včasného varování viz GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu* [online]. EurActiv.cz, 27. dubna 2004 [cit. 10. srpna 2016]. Dostupné na <<http://euractiv.cz/nazory/vnitro-a-spravedlnost/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu/>>.

¹⁴⁵ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 1.

snížení demokratického deficitu EU.¹⁴⁶ Těžiště právní úpravy se nachází v protokolu č. 2.¹⁴⁷ Protokoly jsou nedílnou součástí SEU i SFEU.¹⁴⁸ Mají tak přirozeně stejnou právní sílu.

Přestože zásada subsidiarity se uplatní obecně,¹⁴⁹ systém včasného varování je zaměřen na tvorbu sekundárního práva, a sice na legislativní akty, respektive jejich návrhy.¹⁵⁰ Mimo záběr tak stojí např. prováděcí akty Komise,¹⁵¹ její nelegislativní akty v přenesené působnosti¹⁵² nebo i veškeré akty v rámci SZBP.¹⁵³ Zejména v případě aktů Komise, které jsou výsledkem uplatnění delegované pravomoci, může být dané nastavení problematické.¹⁵⁴

Legislativní akty jsou výsledkem řádného či zvláštního legislativního postupu. Systém včasného varování pak můžeme označit za jeden z kroků v tomto postupu, přestože úpravy nalezneme na jiných místech.¹⁵⁵ Ve spojení se systémem se lze setkat i s označením parlamentů za jakousi virtuální třetí komoru, v rámci které parlamenty působí jako kolektivní hráč schopný mj. ovlivnit legislativu EU. Plnit mají další typicky parlamentní funkce.¹⁵⁶ Rozhodně však parlamentům nelze přisuzovat stejně silnou roli, jakou v legislativním procesu mají Rada a EP.

Předávání návrhů parlamentům i politického dialogu jsme se již dotkli. Čl. 4 protokolu č. 2, pokud jde o postupování návrhů, v zásadě kopíruje čl. 2 protokolu č. 1. My se zaměříme na Komisi.¹⁵⁷ Ta má povinnost postoupit „*své návrhy legislativních aktů a své pozměněné návrhy vnitrostátním parlamentům členských států současně jako normotvůrci Unie.*“¹⁵⁸ Ještě před tím je však dle čl. 2 protokolu č. 2 povinností Komise vést rozsáhlé konzultace. Jejich případné nevedení z důvodu mimořádně naléhavého případu musí odůvodnit.

¹⁴⁶ Dle mínění řady odborníků jde o hlavní cíl. Má být naplněn ruku v ruce s větším zapojením parlamentů do záležitostí EU, lepší kontrolou dodržování zásady subsidiarity a přirozeně i lepším používáním či působením principu. Viz např. COOPER, Ian. A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon. *West European Politics*, 2012, vol. 35, no. 3, s. 453. A viz také čl. 10 odst. 3 SEU ve spojení s preambulí protokolu č. 2.

¹⁴⁷ Protokol č. 30 parlamenty vůbec nezmiňoval.

¹⁴⁸ Viz čl. 1 a 51 SEU

¹⁴⁹ Viz čl. 1 protokolu č. 2

¹⁵⁰ Viz čl. 3 protokolu č. 2 obsahující definici „návrhu legislativního aktu“ pro účely protokolu č. 2. A viz také čl. 289 SFEU

¹⁵¹ Viz čl. 291 SFEU

¹⁵² Viz čl. 290 SFEU

¹⁵³ Viz čl. 24 SEU

¹⁵⁴ Na podobnost s vnitrostátními podzákonými předpisy upozorňuje Hodás. Právě ty „*mohou obsahovat rozhodující „detaily“ vytvářející animozity v aplikační praxi.*“ HODÁS: *Národní parlament...*, s. 144.

¹⁵⁵ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 106.

¹⁵⁶ Viz COOPER: *A 'Virtual Third Chamber'...*, s. 441.

¹⁵⁷ Ostatně právě Komisi lze spolu s parlamenty označit za hlavní subjekty systému včasného varování.

¹⁵⁸ Čl. 4 protokolu č. 2. Tyto návrhy musí být samozřejmě odůvodněny, a to i s ohledem na zásadu subsidiarity.

Po postoupení návrhu mají parlamenty¹⁵⁹ osmitýdenní lhůtu¹⁶⁰ na posouzení, zda je návrh v souladu či v rozporu se zásadou subsidiarity. Tutéž lhůtu mají na případné zaslání odůvodněného stanoviska. To je z našeho pohledu základním stavebním kamenem systému včasného varování. Jde zjednodušeně řečeno o jakousi písemnou stížnost,¹⁶¹ jíž obsahem má být, z jakých důvodů parlament „soudí, že dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.“¹⁶² Z uvedené citace jasně vyplývá, že odůvodněná stanoviska mají být negativní a upozorňovat na rozpor. Přesto se některé parlamenty nevyvarovaly těch pozitivních, kde konstatovaly, že nemají námitek nebo neshledaly konflikt se zásadou subsidiarity.¹⁶³ Tyto však logicky nemají žádný význam pro dosažení prahů potřebných pro žlutou či oranžovou kartu. Ještě zdůrazněme, že vydání odůvodněného stanoviska je možností, nikoli povinností parlamentů. Účast a aktivita v systému včasného varování je tak z jejich strany dobrovolná.

Jaký je dle protokolu č. 2 dopad či význam odůvodněných stanovisek? V první řadě orgán, od něhož návrh pochází, bez dalšího přihlíží k vydaným stanoviskům.¹⁶⁴ Nadto, dosáhne-li jejich počet k určitému návrhu hranic stanovených v čl. 7 odst. 2, případně v čl. 7 odst. 3 protokolu č. 2, přicházejí na řadu další povinnosti.

3.2 Žlutá karta

Pokud jde o žlutou kartu,¹⁶⁵ je tato udělena, když odůvodněná stanoviska reprezentují jednu třetinu všech hlasů, jež jsou parlamentům přiděleny, či více. „*Jde-li o návrh legislativního aktu předloženého na základě článku 76 Smlouvy o fungování Evropské unie a týkajícího se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, je třeba jedné čtvrtiny hlasů.*“¹⁶⁶ Zastavme se na chvíli u hlasovacího systému. „*Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy rozdělené na základě vnitrostátního parlamentního systému. V dvoukomorovém parlamentním*

¹⁵⁹ U dvoukomorových parlamentů jde o kteroukoli komoru. Zde připomínáme, že zkratka parlament může být v práci použita i ve smyslu komora, respektive může tento orgán či orgány zahrnovat, a to např. ve smyslu parlamenty či jejich komory.

¹⁶⁰ Fakticky může být tato lhůta delší, jelikož začíná běžet až od chvíle postoupení všech jazykových verzí. Viz KIIVER: *The Early...*, s. 134. V neúspěšné Smlouvě o Ústavě pro Evropu činila tato lhůta 6 týdnů.

¹⁶¹ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 1.

¹⁶² Čl. 6 protokolu č. 2. Viz také další aspekty, o kterých článek hovoří – konzultace regionálních parlamentů, předávání odůvodněných stanovisek. A viz také čl. 3 protokolu č. 1

¹⁶³ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 129.

¹⁶⁴ Viz čl. 7 odst. 1 protokolu č. 2

¹⁶⁵ Označení má původ ve fotbalové terminologii. Viz např. LOUIS, Jean-Victor. The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’: National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits. *European Constitutional Law Review*, 2008, vol. 4, iss. 3, s. 438.

¹⁶⁶ Čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2

systemu má každá komora jeden hlas.¹⁶⁷ V případě 28 ČS jde o maximální počet 56 hlasů. Odůvodněné stanovisko vydané jednokomorovým parlamentem představuje dva hlasy, to vydané komorou bikamerálního parlamentu má váhu jednoho hlasu. Komorám jednoho parlamentu je přirozeně umožněno vydávat odůvodněná stanoviska nezávisle na sobě.¹⁶⁸

Vraťme se ale ke žluté kartě. Jaké jsou dopady jejího udělení ve smyslu protokolu č. 2? Je-li udělena, návrh musí být jeho iniciátorem přezkoumán. Po tomto přezkoumání následuje rozhodnutí orgánu, od kterého návrh vzešel, zda jej zachovat, změnit či stáhnout. Povinností orgánu je rozhodnutí náležitě odůvodnit. Zde upozorníme zejména na možnost zachování návrhu beze změny. Je třeba mít na paměti, že procedura spojená s udělením žluté karty v sobě nezahrnuje povinnost změny či stažení návrhu. Nezbyvá tak než souhlasit se Svobodovou, že „z právního pohledu je tedy tato pravomoc vnitrostátních parlamentů velmi slabá.“¹⁶⁹

3.3 Oranžová karta

Pokud jde o oranžovou kartu,¹⁷⁰ která v neúspěšné Smlouvě o Ústavě pro Evropu nebyla zahrnuta,¹⁷¹ tak předně uvedme, že na rozdíl od žluté se vztahuje pouze k řádnému legislativnímu postupu. Procedura nepokrývá akty přijímané tím zvláštním. Práh pro spuštění oranžové karty je vyšší než u té žluté. Je vyžadována nejméně prostá většina¹⁷² hlasů v rámci výše přiblíženého hlasovacího systému. I vzhledem k tomu se již v době zavádění systému

¹⁶⁷ Čl. 7 odst. 1 protokolu č. 2

¹⁶⁸ Viz CYGAN: *National...*, s. 523.

¹⁶⁹ SVOBODOVÁ, Magdaléna. K úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a fungování mechanismu předběžného varování. *Jurisprudence*, 2016, č. 1, s. 16.

¹⁷⁰ Zde má označení původ v terminologii dopravní. Konkrétně jde o situaci, kdy zelenou vystřídá na semaforu oranžová značící, že záhy přijde červená. Zkoumaný systém však končí u oranžové. Viz LOUIS: *The Lisbon...*, s. 141.

¹⁷¹ Viz např. RAUNIO, Taupio. *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments* [online]. Real Instituto Elcano, 19. listopadu 2010 [cit. 8. prosince 2016]. Dostupné na <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt36-2010>.

¹⁷² Prostá většina se zde rovná většině všech hlasů. Viz KIIVER, Philipp. The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, s. 81.

včasného varování dalo očekávat, že oranžová karta bude velmi vzácnou událostí.¹⁷³ To se doposud potvrzuje, když zatím nebyla oranžová karta udělena ani jednou. I přesto se zabýváme případnými dopady, jak jsou upraveny protokolem č. 2. Návrh musí být prvně, jako v případě žluté karty, přezkoumán. „*Po takovém přezkoumání může Komise rozhodnout, že návrh buď zachová, změní nebo jej stáhne.*“¹⁷⁴ Rozhodne-li se Komise pro první jmenovanou možnost, tedy zachování návrhu, „*musí v odůvodněném stanovisku uvést, proč se domnívá, že daný návrh je v souladu se zásadou subsidiarity.*“¹⁷⁵ Potud lze pozorovat výraznou podobnost s postupem, který následuje po udělení žluté karty. Odlišnost lze, pokud jde o úpravu protokolem č. 2, spatřovat v tom, že Komise nemá povinnost odůvodňovat změnu či stažení návrhu.¹⁷⁶ Také upozorníme, že odůvodnění Komise u zachování návrhu normotvůrci nazvali odůvodněné stanovisko. Jeho obsah má být ovšem logicky na rozdíl od stanovisek parlamentů směrem k naplnění zásady subsidiarity pozitivní. Další kroky jsou při zachování návrhu následující. Všechna odůvodněná stanoviska jsou předložena EP a Radě. Tyto orgány před tím, než je skončeno první čtení na jejich půdě, posoudí, zda je předmětný návrh souladný se zásadou subsidiarity. Pokud následně Rada nebo EP zaujme stanovisko, že návrh je v rozporu, pak tento není dále zvažován a jde o konec řádného legislativního postupu. K přijetí zmíněného stanoviska Radou je třeba většina v podobě 55 % členů.¹⁷⁷ V případě EP je k jeho přijetí třeba většina odevzdaných hlasů. Požadované počty hlasů, většiny, v obou orgánech lze hodnotit jako poměrně vysoké vzhledem k tomu, že jde vlastně o blokaci návrhu.¹⁷⁸ Z uvedeného je také zřejmé, že parlamenty nedisponují v systému včasného varování přímým právem veta. I u oranžové karty „*konečné rozhodnutí o návrhu daného legislativního aktu opět spočívá na unijních orgánech.*“¹⁷⁹ Lze snad hovořit o jakési upozornovací pravomoci.

¹⁷³ Viz např. COOPER: *A 'Virtual Third Chamber'...*, s. 451.

¹⁷⁴ Čl. 7 odst. 3 protokolu č. 2. Čákrť si dobře všimá toho, že dle čl. 7 odst. 3 protokolu č. 2 již po přezkoumání návrhu rozhoduje o jeho zachování, změně či stažení pouze Komise, a to i kdyby teoreticky nebyla navrhovatelem. Naproti tomu u žluté karty rozhoduje orgán, od kterého návrh (podnět) vzešel. Viz ČAKRT: *Lisabonská...*, s. 8.

¹⁷⁵ Čl. 7 odst. 3 protokolu č. 2

¹⁷⁶ Viz GRINC: *Národní...*, s. 166.

¹⁷⁷ V této souvislosti je vhodné porovnat tuto potřebnou většinu s kvalifikovanou většinou a blokační menšinou tak, jak jsou vymezeny v čl. 238 odst. 3 písm. a) SFEU.

¹⁷⁸ Viz KIIVER: *The Treaty...*, s. 81 a 82.

¹⁷⁹ SVOBODOVÁ: *K úloze...*, s. 16.

4 Systém včasného varování v praxi

Ve středu zájmu kapitoly je praktické fungování systému. Nejprve cílíme na odůvodňování návrhů Komisí. Pak se věnujeme rozdílnému přístupu parlamentů a Komise k odůvodněným stanoviskům. Zabýváme se také počty stanovisek. Přibližujeme reakce Komise a dopad na osud návrhu, respektive legislativního procesu. Prostor je dán i procesním mechanismům používaným v rámci parlamentů.

4.1 Komise a odůvodňování návrhů z hlediska zásady subsidiarity

„Návrhy legislativních aktů se odůvodňují s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh legislativního aktu by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality.“¹⁸⁰

¹⁸⁰ Čl. 5 protokolu č. 2. Pro úplný obraz obsahových náležitostí odůvodnění viz celé znění článku.

Odůvodňováním návrhů z hlediska zásady subsidiarity je třeba se zabývat. Jde o důležitou část systému včasného varování. Kiiver dokonce uvádí, že podstatou systému je právě povinnost „Bruselu“ vysvětlit a odůvodnit to, co je navrhováno.¹⁸¹ Opět se zaměříme na Komisi. Její povinnost odůvodňovat návrhy s ohledem na zásadu subsidiarity jasně plyne přímo z primárního práva. Navíc je tento závazek zařazen i v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů.¹⁸² Sama Komise pak věnuje této problematice prostor i ve svých obecných pracovních dokumentech. Vhodné je nahlédnout do pracovního dokumentu Komise ke zlepšování právní úpravy,¹⁸³ když subsidiaritě se věnuje především kapitola k posouzení dopadů. Konkrétní posouzení dopadů, je-li pro návrh vypracováno, je nutno zkoumat. Právě tento dokument může obsahovat zásadní argumenty pro posouzení souladu se zásadou subsidiarity. Komise plní svou povinnost odůvodnění nejen v důvodových zprávách návrhů či jejich preambulích, ale i ve zmíněných průvodních či podpůrných dokumentech.¹⁸⁴

Způsob, jakým Komise odůvodňování provádí, je předmětem časté kritiky odborné veřejnosti i parlamentů. „Komise často nepředloží podrobnou srovnávací analýzu a uvede velmi vágní argumenty, proč je jednání EU výhodnější.“¹⁸⁵ Lze říci, že Komise v tomto ohledu navazuje na neurčité znění principu. Máme ovšem za to, že obecné znění nevylučuje možnost provedení detailních analýz týkajících se specifických oblastí. Tudiž tam, kde tak Komise nečiní, jde o její volbu, nikoli nemožnost propracovanějšího uchopení. Výjimkou nejsou případy, kdy je v odůvodnění pouze citováno či parafrázováno znění zásady subsidiarity v čl. 5 odst. 3 SEU.¹⁸⁶ Ze strany parlamentů pak mj. zaznělo, že pro přílišnou

¹⁸¹ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 4, 17, 100-101.

¹⁸² Viz body 2, 12 a 25 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13 dubna 2016. Úř. věst. L 123, 12. května 2016, s. 1-9.

¹⁸³ Viz Better Regulation Guidelines. SWD (2015) 111 final, 19. května 2015.

¹⁸⁴ K tomu viz také Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. května 2016, *Philip Morris Brands SARL a další v. Secretary of State for Health*, C-547/14, body 225-227. Viz také Výroční zpráva za rok 2015 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2016) 469 final, 15. července 2016. Za pozornost stojí i činnost Výboru pro kontrolu regulace, dříve Výboru pro posuzování dopadů. Má se jednat o nezávislý útvar Komise. V roce 2015 doporučil tento výbor zlepšení v otázce subsidiarity u více než 15 % posouzení dopadů, což bylo méně než v předchozích letech. Viz IMPACT ASSESSMENT BOARD. *Regulatory Scrutiny Board 2015 activity statistics* [online]. Evropská unie, 2. března 2016 [cit. 26. prosince 2016]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/iab_docs/iab_rsb_stats_2015.pdf>.

¹⁸⁵ GRINC: *Národní...*, s. 173.

¹⁸⁶ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 95. Dále k odůvodňování viz např. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, Karolina. Democratizing the European multi-level polity?: a (re-)assessment of the early warning system. In GÓRALCZYK Bogdan (ed). *Yearbook of Polish European Studies*. Warsaw: Centre for Europe, University of Warsaw, 2013, s. 167-187. Nebo viz detailnější analýzu PALSSON, Anne-Marie. *The EU's principle of subsidiarity an empty promise* [online]. EUD, 16. ledna 2013 [cit. 27. prosince 2016]. Dostupné na <http://www.eudemocrats.org/eud/uploads/AMP_Sub subsidiarity_an_empty_promise_2013.pdf>.

obecnost odůvodnění nejsou schopny posoudit soulad se zásadou subsidiarity.¹⁸⁷ Dále obecně namítaly, že povinnost odůvodňovat není ze strany Komise důsledně plněna.¹⁸⁸ Dále by dle parlamentů odůvodnění nemělo být omezeno na jeden či několik málo argumentů potřeby konat na úrovni EU.¹⁸⁹ Navzdory kritice ale také uveďme, že neuspokojivé odůvodnění Komise automaticky neznamená, že je daný návrh v rozporu se zásadou subsidiarity.¹⁹⁰ Dokonce snad existuje shoda, že většina návrhů, pomineme-li nedostatky odůvodnění, je s ní v souladu. Co se týká kvality odůvodňování, lze kvitovat záměr současné Komise předkládat „omezený počet nových iniciativ.“¹⁹¹ Dle našeho názoru je totiž menší počet návrhů základním předpokladem ke kvalitnějšímu a hlubšímu odůvodňování návrhů.

4.2 Rozdílný přístup Komise a parlamentů k odůvodněným stanoviskům

V této podkapitole se soustředíme na odůvodněná stanoviska. Předně uveďme, že parlamenty uplatňují širší koncept testu subsidiarity než Komise¹⁹² a svou interpretací tak do jisté míry nahrazují vynechání zásady proporcionality a zásady svěření pravomocí, které výslovně nejsou uvedeny jako ty, s nimiž má být v rámci systému včasného varování posuzován soulad návrhů.¹⁹³ Uvedené potvrzuje i obsahová analýza provedená Kaniokem pro odůvodněná stanoviska vydaná v letech 2010-2014. „*Národní parlamenty a jejich komory v naprosté většině případů překračovaly rigidní pojetí subsidiarity a šly za jeho rámeček.*“¹⁹⁴ Kromě nesouladu s výše uvedenými zásadami argumentují parlamenty často i proti obsahu či podstatě návrhů. K takovému širšímu přístupu parlamentů se přikláníme. Je totiž třeba vzít v

¹⁸⁷ Viz MOENS, TRONE: *The Principle...*, s. 92.

¹⁸⁸ Viz COSAC. *Twenty-second Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny* [online]. COSAC, 4. listopadu 2014 [cit. 18. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>>.

¹⁸⁹ Viz COSAC. *Twenty-fourth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny* [online]. COSAC, 4. listopadu 2015 [cit. 19. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>>.

¹⁹⁰ Myšleno zejména v materiálním smyslu. K tomu viz MOENS, TRONE: *The Principle...*, s. 92.

¹⁹¹ Viz Výroční zpráva za rok 2015 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2016) 469 final, 15. července 2016.

¹⁹² Viz OZLEM, Ulgen. Strengthening European Union Democratic Accountability Through National and Treaty-Based Pre-Legislative Controls. *German Law Journal*, 2015, vol. 16, no. 4, s. 773.

¹⁹³ Viz čl. 6 protokolu č. 2

¹⁹⁴ KANIOK: *Národní...*, s. 107.

úvahu argumenty podporující tento přístup. Za všechny uvedme následující. Nemá-li EU pravomoc jednat, nemůže být předmětný návrh logicky vzhledem ke konstrukci čl. 5 SEU v souladu se zásadou subsidiarity. Dále se jeví platným názor, že prvky zásady proporcionality jsou i součástí zásady subsidiarity. Lze rovněž souhlasit s tím, že bez zkoumání a posouzení obsahu návrhu a konkrétního řešení nelze posoudit, zda lze uvažovat o unijní přidané hodnotě.¹⁹⁵ Vedle zmíněného pak máme za to, že je třeba mít na paměti cíl či účel zavedení systému včasného varování spočívající ve větším zapojení parlamentů do unijních záležitostí, potažmo ve zvýšení demokratické legitimacy legislativního procesu EU.

V praxi nicméně Komise při analýze odůvodněných stanovisek parlamentů ukazuje očekávaný příklon k užšímu pojetí, když sama uvádí, že odlišuje argumenty související se subsidiaritou od těch ostatních.¹⁹⁶ Tyto jiné argumenty pak spadají pod politický dialog. Stanoviska či příspěvky parlamentů učiněné pouze v rámci politického dialogu pak nehrají roli v dosažení prahů potřebných pro spuštění žluté či oranžové karty. Je třeba je odlišovat od odůvodněných stanovisek. Mohou pak nastat situace, kdy u dokumentu zaslaného parlamentem bude, např. v důsledku dvou konkurujících přístupů, sporné, zda jde o odůvodněné stanovisko či pouze komunikaci v rámci politického dialogu. Minimálně v první fázi je pak tato volba na Komisi.¹⁹⁷

4.3 Počty odůvodněných stanovisek

Dalším předmětem naší pozornosti musí být i počty odůvodněných stanovisek. Z výročních zpráv Komise lze vyčíst, že v letech 2010 až 2013 celkový počet rostl, když v roce 2013 se blížil pomyslné hranici 100 vydaných. V letech 2014 a 2015 počet strmě klesl. V roce 2014 jich parlamenty vydaly 21, zatímco v roce 2015 jen osm. Jak ovšem správně naznačuje Komise, uvedené „je nutno uvážit v kontextu snížení celkového počtu návrhů.“¹⁹⁸ Osm odůvodněných stanovisek z roku 2015 směřovalo vůči třem návrhům a potvrdilo se, že k většině návrhů Komise není vydáno ani jedno odůvodněné stanovisko. Lze tak dovozovat, že u většiny návrhů nevyvstává pochybnost o souladu se zásadou subsidiarity.¹⁹⁹ S tím koresponduje i fakt, že v roce 2014 tvořila odůvodněná stanoviska čtyři procenta z celkového počtu stanovisek či příspěvků zaslaných parlamenty, v roce 2015 pak již jen dvě. Mnohem větší podíl připadá na příspěvky v rámci politického dialogu. Návrhem, proti kterému v roce

¹⁹⁵ Viz KIIVER: *The Early...*, s. 97-102. A viz také GRINC: *Národní...*, s. 175-179.

¹⁹⁶ Viz Výroční zpráva za rok 2013 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2014) 506 final, 5. srpna 2014.

¹⁹⁷ Viz JANČIČ, Davor. The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue. *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52, issue 4, s. 949.

¹⁹⁸ Výroční zpráva za rok 2014 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2015) 315 final, 2. července 2015.

¹⁹⁹ Viz také MOENS, TRONE: *The Principle...*, s. 94-95.

2015 mířilo nejvíce odůvodněných stanovisek, pět, byl návrh nařízení související s řešením migrační krize. Navrhováno bylo mj. zřízení krizového relokačního mechanismu.²⁰⁰ V roce 2016 byl klesající trend přerušen, když jen k návrhu směrnice přinášející změny v oblasti vysílání pracovníků²⁰¹ bylo vydáno 14 odůvodněných stanovisek. Tato představovala 22 hlasů a došlo tak k vydání třetí žluté karty za dobu fungování systému včasného varování. Všemi třemi udělenými žlutými kartami se budeme zabývat v následující kapitole.

Vzhledem k tomu, že systém včasného varování je kolektivním nástrojem, je důležité nahlédnout i na aktivitu jednotlivých parlamentů. V případě nezájmu většího počtu z nich by totiž systém včasného varování mohl být do značné míry ochromen. Vypovídajícími ukazateli jsou v tomto ohledu dle našeho názoru nejen odůvodněná stanoviska vydaná jednotlivými parlamenty, ale taktéž jejich účast v politickém dialogu, jakož i to, jak často daný parlament vůbec podrobuje zaslané návrhy kontrole souladu se zásadou subsidiarity. Pozitivně hodnotíme, že od počátku fungování systému včasného varování až ke dni 23. října 2015 pouze jedna komora nevydala ani jedno odůvodněné stanovisko.²⁰² Jinak lze ale mezi parlamenty identifikovat viditelné rozdíly. V uvedeném období kupříkladu byla více než polovina odůvodněných stanovisek vydána v pěti ČS.²⁰³ Z 12 ČS jich naopak nevzešlo více než pět.²⁰⁴ Parlamenty z druhé skupiny pak až na ojedinělé výjimky nejsou aktivní ani v rámci politického dialogu. Možná překvapivě však nelze učinit absolutní závěr, že by všechny zcela na kontrolu souladu se zásadou subsidiarity rezignovaly. Alespoň některé z nich totiž ve významném počtu případů kontrolu návrhu nějakým způsobem provádí, přestože nakonec zpravidla nevydají odůvodněné stanovisko nebo nezašlou příspěvek v rámci politického dialogu.²⁰⁵

4.4 Reakce Komise na odůvodněná stanoviska

²⁰⁰ Viz Výroční zpráva za rok 2015 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2016) 469 final, 15. července 2016.

²⁰¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. COM(2016) 128 final, 8. března 2016.

²⁰² Jde o Národní radu Slovinska. Viz KOVÁŘ, Jan, RAFFAJ, Ivan. *Využívání principu subsidiarity národními parlamenty a jejich zapojení do rozhodovacího procesu EU* [online]. Evropské hodnoty, 2. února 2016 [cit. 3. ledna 2017]. Dostupné na <<http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2016/02/Vyu%C5%BE%C3%A Dv%C3%A1n%C3%AD-principu-subsidiarity-n%C3%A1rodn%C3%ADmi-parlamenty-a-jejich-zapojen%C3%AD-do-rozhodovac%C3%ADho-procesu-EU1.pdf>>.

²⁰³ Tamtéž. Jde o Švédsko, Nizozemsko, Polsko, Francie, Spojené království.

²⁰⁴ Tamtéž. Jde o Bulharsko, Estonsko, Finsko, Řecko, Chorvatsko, Irsko, Kypr, Lotyšsko, Maďarsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko

²⁰⁵ Viz KANIOK: *Národní...*, s. 121-122.

Komise na přijatá odůvodněná stanoviska zasílá svou odpověď. Stejně jako odůvodnění návrhů, ani tyto odpovědi Komise neušly kritice. Parlamenty je vnímají jako stručné či obecné. Navíc vytýkají časovou prodlevu.²⁰⁶ Jako důležitější se ale jeví otázka, zda vydání stanovisek ovlivní předmětný návrh ve smyslu jeho změny či stažení. K tomu samozřejmě může dojít i bez dosažení prahů pro žlutou či oranžovou kartu. Proto vynecháme-li zatím případy, kdy došlo k udělení žluté karty, a vezmeme-li v úvahu nejvýznamnější návrhy v letech 2013-2015,²⁰⁷ ke kterým bylo vydáno mezi jedním a devíti odůvodněnými stanovisky, zjistíme, že ke dni 7. srpna 2016 bylo z těchto devíti návrhů šest stále projednáváno, dva byly přijaty a jeden stažen.²⁰⁸ Takové zjištění koresponduje s analýzou Grince, který zkoumal návrhy, k nimž bylo v období 2010-2013 vydáno alespoň šest odůvodněných stanovisek. Šlo o 22 návrhů, přijato bylo devět, staženy čtyři, zbylé byly stále projednávány. Grinc také shrnul, že: „*stažení návrhů není reakcí na odůvodněná stanoviska, nýbrž na nemožnost dosáhnout dohody v Radě.*“²⁰⁹ Komise vskutku ve svých vyjádřeních zásadně ani náznakem nepřipouští nesoulad se zásadou subsidiarity, soustředí se na vysvětlení přidané hodnoty, případně upozorní na rozmanitost úprav v ČS. V případě stažení návrhu se pak odvolá např. na svůj pracovní program. Nezřídka je také stažení návrhu doprovázeno záměrem nahradit jej novou iniciativou.

4.5 Procesní mechanismy v rámci parlamentů

Zde ještě, byť nabouráme v kapitole doposud uplatňovanou časovou posloupnost jednotlivých kroků, věnujme kratší prostor tomu, jaký proces na půdě parlamentů vede k vydání odůvodněného stanoviska. Parlamenty přijaly různé procedury, kterými kontrolu ex ante provádějí. Rozdíly lze spatřovat v tom, jaké subjekty se do ní zapojují, i v tom, kdo konečně rozhoduje o vydání. Do kontroly návrhů se mohou zapojovat výbory pro evropské záležitosti, sektorové výbory i další aktéři. Kontrola může probíhat i v plénu. Pokud jde o samotné vydání odůvodněného stanoviska, převažuje rozhodnutí pléna,²¹⁰ často je ale tato

²⁰⁶ Viz COSAC. *Twenty-second Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny* [online]. COSAC, 4. listopadu 2014 [cit. 18. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>>.

²⁰⁷ Tak, jak je předestřela Komise ve výročních zprávách o subsidiaritě a proporcionalitě za roky 2013, 2014 a 2015. Šlo o celkem devět návrhů. Vynechán je návrh, k němuž byla udělena žlutá karta.

²⁰⁸ Čerpáno z databáze EUR-Lex.

²⁰⁹ GRINC: *Národní...*, s. 191.

²¹⁰ Viz např. § 119f, 119g, 119i a 119j zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

pravomoc svěřena i výborům,²¹¹ v několika málo případech předsednictvu komory.²¹² Např. ve Švédsku, ze kterého zatím vzešlo nejvíce odůvodněných stanovisek, probíhá kontrola prostřednictvím sektorového výboru, jemuž je návrh přidělen. Tím dle našeho názoru klesá potřeba žádat stanovisko jiného výboru. Sektorový výbor pak rozhoduje, zda plénu doporučí přijetí odůvodněného stanoviska.²¹³

S ohledem na lhůtu, kterou parlamenty na vydání odůvodněného stanoviska mají, je žádoucí, aby jejich interní procesy byly nastaveny co nejjednodušeji. Měly by být dodržovány vnitřní lhůty. Nasnadě je také přizpůsobení procedur unijnímu legislativnímu postupu. Potenciální překážky uvádí na příkladu českého Senátu Grinc, když upozorňuje např. na nesoulad rytmu činnosti Senátu s unijním legislativním procesem.²¹⁴

Ne kvůli nejvyššímu počtu vydaných odůvodněných stanovisek, ale spíše z logiky toho, že sektorové výbory by díky předpokládanému většímu přehledu v konkrétních oblastech měly být schopny lépe a rychleji posoudit soulad návrhů se zásadou subsidiarity, se kloníme k systému uplatňovanému ve Švédsku. Tam se také ukazuje, že, jsou-li správně dodržovány nastavené interní procesy,²¹⁵ není ani z hlediska unijní lhůty problémem, aby finálně o vydání stanoviska rozhodovalo plénum. Dokonce lze z pohledu demokratické legitimacy rozhodnutí pléna upřednostňovat před rozhodnutím výboru.

5 Žluté karty jako vybrané případy použití systému včasného varování v praxi

V této kapitole se zabýváme konkrétními případy použití systému včasného varování. V samotném textu práce věnujeme prostor pouze případům, kde počet hlasů odpovídajících vydaným odůvodněným stanoviskům dosáhl prahu pro žlutou kartu. Ve všech třech případech krátce přibližujeme obsah návrhu a odůvodnění Komise s ohledem na zásadu subsidiarity. Přehledově shrnujeme argumenty parlamentů a rovněž sledujeme dopad žluté karty na legislativní proces ve smyslu stažení či zachování návrhu.

²¹¹ Viz např. § 109a zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

²¹² Více odkazujeme na přehled vypracovaný Kaniokem. Viz KANIOK: *Národní...*, s. 61-64.

²¹³ Viz MOENS, TRONE: *The Principle...*, s. 91.

²¹⁴ Viz GRINC, Jan. Projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu po Lisabonské smlouvě: zhodnocení dosavadní praxe a podněty do budoucna. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2013, č. 4, s. 103, 105, 107 a 112.

²¹⁵ Viz STRELKOV, Alexander. *National Parliaments in the Aftermath of the Lisbon Treaty: Adaptation to the 'New Opportunity Structure'*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht, 2015, s. 174-175.

5.1 Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb

První žlutí karta mířila proti návrhu nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb.²¹⁶ Komise tímto návrhem navazovala na judikaturu SDEU týkající se práva na kolektivní akci. Vhodné je upozornit na vcelku přirozené napětí mezi sociálním rozměrem v podobě ochrany pracovníků a rozměrem ekonomickým v podobě výše uvedených svobod. SDEU v tomto ohledu uvedl, „že právo na kolektivní akci, jejímž cílem je ochrana pracovníků, je legitimním zájmem, který v zásadě může odůvodnit omezení jedné ze Smlouvou zaručených základních svobod.“²¹⁷ Konkrétní omezení však musí být přiměřené. Záměrem Komise bylo objasnit vztah práva na kolektivní akci a zmíněných svobod. Komise mj. cílila na stanovení rozsahu, ve kterém by odbory mohly chránit práva pracovníků v případech přeshraničních situací. Čl. 2 návrhu zněl následovně: „Výkon svobody usazování a volného pohybu služeb, jež jsou zakotveny ve Smlouvě, respektuje základní právo na kolektivní akci, včetně práva na stávku nebo svobody stávkovat, a naopak výkon základního práva na kolektivní akci, včetně práva na stávku nebo svobody stávkovat, respektuje tyto hospodářské svobody.“²¹⁸ Právě tento obecně znějící článek někteří s ohledem na řešení konkrétních sporů v praxi vykládali jako oslabení práva na kolektivní akci.²¹⁹ Komise nicméně uvedla, že návrhem mj. reagovala na obavy odborů a jejich požadavek, aby bylo upřesněno, „že jedno není nadřazeno druhému.“²²⁰ Součástí návrhu byl shodou okolností mechanismus včasného varování, který měl zajistit zejména informování o závažných skutečnostech či okolnostech, které by ovlivňovaly účinný výkon zmíněných svobod.²²¹

Jeden z argumentů, které Komise předložila ve prospěch souladu se zásadou subsidiarity, zněl: „Cíl nařízení, tj. objasnit obecné zásady a pravidla EU vztahující se na výkon základního práva na protestní akce v rámci volného pohybu služeb a svobody

²¹⁶ Viz Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. COM(2012) 130 final, 21. března 2012.

²¹⁷ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, *International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, Sb. rozh. s. I-10779, bod 77.

²¹⁸ Čl. 2 návrhu

²¹⁹ Viz GOLDONI, Marco. The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation. *European Constitutional Law Review*, 2014, vol. 10, issue 1, s. 96. Srov. ale argument, že taková úprava by naopak znamenala to, že proporcionální musí být nejen omezení svobod vnitřního trhu, ale i omezení práva na kolektivní akci. Viz VELVYVYTE, Vilija. The Right to Strike in the European Union after Accession to the European Convention on Human Rights: Identifying Conflict and Achieving Coherence. *Human Rights Law Review*, 2015, vol. 15, issue 1, s. 97.

²²⁰ Výroční zpráva za rok 2012 o subsidiaritě a proporcionality. COM(2013) 566 final, 30. července 2013.

²²¹ Viz čl. 4 návrhu

usazování, včetně potřeby sladit je v praxi v případech přeshraničních situací, vyžaduje opatření na úrovni Evropské unie a nelze ho dosáhnout pouze na úrovni členských států.²²² Stranou neponechme fakt, že jako právní základ pro tento návrh zvolila Komise doložku flexibility.²²³ Odhlédneme-li od ostatního, lze si jen těžko představit jiný právní základ, který by měl parlamenty více motivovat k provedení důsledné kontroly dodržení subsidiarity.

Parlamenty vydaly k návrhu 12 odůvodněných stanovisek²²⁴ o síle 19 hlasů.²²⁵ Při udělení této žluté karty sehrála roli i COSAC, jejíž jednání se v té době konalo v Kodani.²²⁶ Analýzu reakcí parlamentů provedl např. Goldoni.²²⁷ Kromě argumentů mířících proti právnímu základu nebo reflektujících obavy o národní autonomii či ústavní základy se objevily i námitky směřující k volbě nařízení namísto směrnice. Některé parlamenty argumentovaly i proti snížení úrovně ochrany zaměstnanců nebo připomínaly fungující národní mechanismy řešení sporů. Potvrdil se širší přístup uplatňovaný parlamenty. Fabbrini a Granat dokonce označili vydání odůvodněných stanovisek ze strany parlamentů za jednání *ultra vires*,²²⁸ když podle jejich názoru vlastně Komise nespáchala žádný faul, za který by jí měla být udělena žlutá karta. Jinak podáno, dle nich byl návrh Komise souladný se zásadou subsidiarity.²²⁹ Stejně tak Komise rozpor neuznala. Reagovala např. tvrzením, že „v navrhovaném nařízení by navíc byla uznána úloha vnitrostátních soudů při stanovování skutkové podstaty a hodnocení toho, zda uskutečněné akce sledují legitimní zájem, jsou vhodné pro dosažení příslušných cílů a zda jejich rozsah není větší, než je nutné k dosažení cílů.“²³⁰ Návrh přesto stáhla s odkazem na nedostatek nezbytné politické podpory umožňující jeho přijetí v EP a Radě. Přijetí návrhu v Radě by vyžadovalo jednomyslnost.

Pokud jde o zapojení českých parlamentních komor, tak výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny zkoumaný návrh shledal v rozporu se zásadou subsidiarity. K čl. 2 návrhu uvedl, že „pouze formálně kodifikuje to, co fakticky platí na základě judikatury

²²² Viz důvodová zpráva návrhu

²²³ Viz čl. 352 SFEU

²²⁴ Viz také IPEX. Dokument COM/2012/0130: Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb [online]. IPEX, 28. ledna 2017 [cit. 28. ledna 2017]. Dostupné na <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do?appLng=CS>>. Jde o rozcestník vedoucí k odůvodněným stanoviskům.

²²⁵ Viz Výroční zpráva za rok 2012 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2013) 566 final, 30. července 2013.

²²⁶ Viz KANIOK: *Národní...*, s. 86.

²²⁷ Viz GOLDONI: *The Early...*, s. 98-100.

²²⁸ My jsme již naproti tomu výše vyjádřili náš příklon k širšímu přístupu parlamentů. Podobně se k věci staví i Goldoni, když upřednostňuje interpretaci systému včasného varování v širším kontextu LS. Viz GOLDONI: *The Early...*, s. 101.

²²⁹ Viz FABBRINI, Federico. GRANAT, Katarzyna. “Yellow card, but no foul”: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review*, 2013, vol. 50, issue 1, s. 115-143.

²³⁰ Výroční zpráva za rok 2012 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2013) 566 final, 30. července 2013.

SDEU. ²³¹ Zde problém z hlediska subsidiarity spatřován nebyl, což neplatí o čl. 3 návrhu, k němuž výbor mj. uvedl, „že regulaci vztahů mezi sociálními partnery by bylo s přihlédnutím k jejich specifickým vhodně ponechat na národní úrovni.“²³² Usnesení výboru však nebylo Komisí považováno za odůvodněné stanovisko, jelikož bylo vydáno až po uplynutí osmitýdenní lhůty.²³³

Rovněž Senát vydal odůvodněné stanovisko, učinil tak ale také až po uplynutí lhůty. Kromě námitek k právnímu základu a obsahu návrhu uvedl, „že Komise nedoložila, jakým způsobem mají opatření obsažená v návrhu přispět k dosažení vytyčeného cíle; nebyla tedy prokázána nezbytnost návrhu, jeho vhodnost ani jeho přidaná hodnota oproti činnosti členských států.“²³⁴

5.2 Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

Druhá žlutá karta byla vystavena návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce.²³⁵ Nový úřad by v rámci své struktury mohl např. zahajovat vyšetřování²³⁶ či předkládat obžaloby k vnitrostátním soudům,²³⁷ pokud by šlo o trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU.²³⁸ Komise v důvodové zprávě uvedla, že „akce na úrovni EU je nutná, protože předpokládané opatření má evropský rozměr.“²³⁹ Zbiral uvádí, že „se

²³¹ 234. usnesení výboru pro evropské záležitosti z 32. schůze konané dne 11. července 2012

²³² Tamtéž.

²³³ Viz také POHL, Michal. Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2013, č. 4, s. 149-152. Pohl mj. konstatuje, „že Sněmovna, resp. výbor pro evropské záležitosti zvolil při kontrole subsidiarity její širší vymezení.“

²³⁴ 669. usnesení Senátu ze 23. schůze, konané dne 14. června 2012

²³⁵ Viz Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. COM(2013) 534 final, 17. července 2013.

²³⁶ Viz čl. 16 návrhu

²³⁷ Viz čl. 27 návrhu

²³⁸ Viz čl. 12 návrhu. K rozboru hlavních bodů návrhu viz ZBÍRAL, Robert. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad evropského veřejného žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*, 2013, roč. 11, č. 6, s. 30-38.

²³⁹ Důvodová zpráva návrhu

*Komise až bolestně snažila dokázat, že současná ochrana finančních zájmů EU prostřednictvím orgánů členských států je nedostatečná.*²⁴⁰

Šlo o návrh z oblasti PSBP, právním základem byl čl. 86 SFEU,²⁴¹ k vystavení žluté karty byla třeba čtvrtina hlasů v rámci systému včasného varování. Vydáno bylo 13 odůvodněných stanovisek o síle 18 hlasů. Parlamenty se zabývaly procedurálním²⁴² i materiálním rozměrem subsidiarity. U druhého v pořadí některé uvedly, že vznik úřadu v jakékoli podobě je v rozporu se zásadou subsidiarity.²⁴³ Komise naopak uváděla, že vzhledem k právnímu základu je její povinností návrh předložit.²⁴⁴ Ke kritériu dostatečnosti některé parlamenty argumentovaly dobrým fungováním svého národního systému.²⁴⁵ Zpochybňována byla přidaná hodnota. Dle parlamentů se Komisi nepodařilo prokázat, „že opatření na úrovni Unie může požadovaných výsledků dosáhnout lépe než opatření na vnitrostátní úrovni.“²⁴⁶ To je třeba uvážit také s ohledem na výjimky sjednané v této oblasti a rovněž s ohledem na možnost posílené spolupráce, jejíž případné navázání čl. 86 SFEU zjednodušuje. Na základě takového uvážení se pak jeví jako správný názor Zbírala, „že vznik orgánu pouze s několika státy by zkomplikoval život všem státům EU, protože by celý systém byl neskonale složitější než nyní a docházelo by k překryvu působnosti, což se musí projevit na efektivitě boje proti zločinu.“²⁴⁷ Komise navíc v preambuli návrhu uvedla, že cílů na úrovni ČS nelze dosáhnout z důvodu nejednotnosti stíhání.²⁴⁸ Přidanou hodnotu ale měla tvořit právě ona jednotnost. Ta ale v režimu posílené spolupráce dosažena ve vztahu k celé EU nebude.²⁴⁹

Komise se návrh rozhodla zachovat. Zdůraznila, že rozlišovala mezi argumenty parlamentů, které se týkaly subsidiarity, a mezi ostatními. Odkázala se na data prokazující podle ní nedostatečnost současných řešení a k přidané hodnotě zopakovala, že nové řešení

²⁴⁰ ZBÍRAL: *Analýza...*, s. 32. Zároveň Zbírál hodnotí argumenty Komise jako lehce napadnutelné, když Komise vycházela z dat založených na odhadech nebo je neuvedla do souvislostí.

²⁴¹ Pro přijetí návrhu je primárně vyžadována jednomyslnost v Radě.

²⁴² Zde se Komise opřela o předchozí benevolentní judikaturu SDEU. Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2. COM(2013) 851 final, 27. listopadu 2013.

²⁴³ Viz WIECZOREK, Irene. The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National Parliaments' Subsidiarity Arguments. *German Law Journal*, 2015, vol. 16, no. 5, s. 1255-1257.

²⁴⁴ Viz ZBÍRAL: *Analýza...*, s. 33.

²⁴⁵ Viz WIECZOREK: *The EPPO...*, s. 1258-1259. Zde viz také argumentaci k otázce, kolik členských států musí vyvíjet danou činnost neuspokojivě, aby bylo naplněno první kritérium testu subsidiarity.

²⁴⁶ Viz Výroční zpráva za rok 2013 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2014) 506 final, 5. srpna 2014.

²⁴⁷ EURACTIV.CZ. *ČR se staví k Úřadu evropského veřejného žalobce rezervovaně* [online]. EU-Media, s.r.o., 8. listopadu 2013 [cit. 18. února 2017]. Dostupné na <<http://euractiv.cz/clanky/cr-v-evropske-unii/cr-se-stavi-ke-zrizeni-uradu-evropskeho-verejneho-zalobce-rezervovane-011273/>>.

²⁴⁸ Viz bod 5 preambule návrhu.

²⁴⁹ Viz také WIECZOREK: *The EPPO...*, s. 1260-1261.

odstraní rozdílů mezi ČS.²⁵⁰ Objevují se kritické hlasy, že návrh zachovala bez ohledu na námitky týkající se subsidiarity vědoma si toho, že je zde velká pravděpodobnost zisku dostatku hlasů v Radě k navázání posílené spolupráce.²⁵¹ Tímto směrem také v současné době celá věc směřuje.²⁵²

Z českých parlamentních komor se zapojil Senát. K návrhu vydal odůvodněné stanovisko, ve kterém mj. upozorňoval i na možné zhoršení úrovně ochrany práva na zákonného soudce a práva na spravedlivý proces.²⁵³

5.3 Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb

Třetí žlutou kartu ukázaly parlamenty návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.²⁵⁴ Návrh v duchu dosažení spravedlivějšího vnitřního trhu představuje např. změny týkající se odměn vyslaných pracovníků. Dle názoru Komise by vyslaní pracovníci měli „*obecně profitovat ze stejných pravidel, kterými se řídí odměny a pracovní podmínky místních pracovníků.*“²⁵⁵ Již v rámci konzultací se některé státy přiklápěly k zásadě „*stejná mzda za stejnou práci na stejném místě.*“²⁵⁶ Jiné vyjadřovaly svůj nesouhlas, když upozorňovaly dokonce na možnou neslučitelnost s unijní úpravou vnitřního trhu, „*poněvadž mzdové rozdíly jsou pro poskytovatele služeb legitimní složkou konkurenční výhody.*“²⁵⁷ Pokud jde o odůvodnění Komise z hlediska zásady subsidiarity, v důvodové zprávě se omezila na konstatování, že:

²⁵⁰ Viz Výroční zpráva za rok 2013 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM (2014) 506 final, 5. srpna 2014.

²⁵¹ Viz WIECZOREK: *The EPPO...*, s. 1267.

²⁵² Viz NIELSEN, Nikolaj. *EU backs setting up prosecutor's office.* [online]. EUobserver, 10. března 2017 [cit. 11. března 2017]. Dostupné na <<https://euobserver.com/justice/137188>>. K vývoji návrhu v rámci Rady viz např. KOSTORIS, Roberto. *A European Public Prosecutor Office against Euro-financial Crimes: Wich Future?* *Journal Of Eastern European Criminal Law*, 2015, no. 2, s. 30-31. A dále viz např. CSÚRI, András. *The Proposed European Public Prosecutor's Office - from a Trojan Horse to a White Elephant?* *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, vol. 18, s. 122-151.

²⁵³ Viz 345. usnesení Senátu ze 14. schůze, konané dne 9. října 2013

²⁵⁴ Viz Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. COM(2016) 128 final, 8. března 2016.

²⁵⁵ EVROPSKÁ KOMISE. *Tisková zpráva: Vysílání pracovníků: Komise diskutuje o připomínkách předložených národními parlamenty* [online]. Evropská unie, 20. července 2016 [cit. 25. února 2017]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_cs.htm>.

²⁵⁶ Viz důvodová zpráva návrhu

²⁵⁷ Tamtéž.

„změnu stávající směrnice lze provést pouze přijetím nové směrnice.“²⁵⁸ O mnoho podrobnější vysvětlení se neobjevilo ani v posouzení dopadů,²⁵⁹ nicméně kontextuálně bylo patrně možné z textů vyčíst to, co Komise následně uvedla v reakci na odůvodněná stanoviska. „Povinnost členských států uplatňovat příslušná pravidla ve všech hospodářských odvětvích nemůže být zavedena na vnitrostátní úrovni, nýbrž musí být stanovena na úrovni Unie. Návrh dále plně a explicitně ponechává v kompetenci členských států, aby určovaly výši platů v souladu s vnitrostátní praxí“²⁶⁰ Pochopitelně se objevily názory, že Komise jasně nesplnila svou povinnost dle čl. 5 protokolu č. 2. Jančík dokonce jistým způsobem povzbuzoval parlamenty k podání žaloby k SDEU týkající se porušení zásady subsidiarity. Tu zatím parlamenty od přijetí LS nevyužily.²⁶¹

K návrhu bylo vydáno 14 odůvodněných stanovisek o síle 22 hlasů, a to převážně z ČS střední a východní Evropy. Naproti tomu v rámci politického dialogu šest parlamentů zaslalo názor příklánějící se k souladu se zásadou subsidiarity.²⁶² V odůvodněných stanoviscích parlamenty navázaly na širší rámec argumentů. Nejčastěji nicméně vytýkaly absenci odůvodnění návrhu z hlediska zásady subsidiarity.²⁶³ To však Komise odmítla, když se opřela o již zmíněné benevolentní rozsudky SDEU. Podobně se vyrovnala vlastně se všemi námitkami. Konstatovala, že návrh je v souladu se zásadou subsidiarity, a rozhodla o zachování návrhu.²⁶⁴ Ten je v současnosti stále projednáván.

Odůvodněná stanoviska vydaly obě komory Parlamentu ČR. Senát např. ke kritériu přidané hodnoty uvedl, že namísto přínosu k unijním cílům bude mít opatření „negativní dopad zejména na malé a střední podniky z členských států s nižší úrovní mezd.“²⁶⁵ Tento argument však Komise v odpovědi určené přímo Senátu odmítla. Stejně tak v obecné rovině

²⁵⁸ Tamtéž.

²⁵⁹ Viz Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. SWD(2016) 52 final, 8. března 2016.

²⁶⁰ EVROPSKÁ KOMISE. *Tisková zpráva: Vysílání pracovníků: Komise diskutuje o připomínkách předložených národními parlamenty* [online]. Evropská unie, 20. července 2016 [cit. 25. února 2017]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_cs.htm>.

²⁶¹ Viz JANČÍK, Davor. *The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward*. In: JANČÍK, Davor. *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 304.

²⁶² Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2. COM(2016) 505 final, 20. července 2016.

²⁶³ Pro přehled argumentů parlamentů viz JANČÍK: *The Third...*, s. 304-306.

²⁶⁴ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2. COM(2016) 505 final, 20. července 2016.

²⁶⁵ 416. usnesení Senátu z 23. schůze, konané dne 27. dubna 2016

připomněla, že systém včasného varování se vztahuje pouze na zásadu subsidiarity a k ostatním argumentům tak přihlížela jen z politického hlediska.²⁶⁶

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny se v odůvodněném stanovisku zabýval procedurální i materiální subsidiaritou, u které upozornil na možné restriktivní a extenzivní pojetí. Zmínil ale také, že povaha argumentů, které parlamenty v odůvodněném stanovisku použijí, není rozhodující, když mají spíše podpůrnou úlohu. V závěru stanoviska pak uvedl, „že z hlediska principu subsidiarity ke sblížení úrovně odměn by měla vést spíše postupná konvergence v životní úrovni a odměňování ve všech členských státech než navrhovaná směrnice.“²⁶⁷

Závěr

V počátcích integrace byly parlamenty odstaveny na druhou kolej. Dnes je jejich pozice v evropských záležitostech znatelná, což je ovšem nutné vnímat s ohledem na supranacionální charakter EU a rovněž s ohledem na roli vlád ČR v unijním rozhodovacím procesu. Parlamenty se zapojují do unijních otázek v několika rovinách. Přístup k informacím o unijních záležitostech, který je klíčový pro výkon dalších funkcí, je nyní v zásadě bezproblémový. Pokud jde o změny primárního práva, zejména o zjednodušený postup, máme za to, že parlamenty ani v intencích LS neustoupily ze svých pozic, když mnohé navíc přijaly

²⁶⁶ Viz Reakce Komise. C (2016) 4828 final, 20. července 2016.

²⁶⁷ 263. usnesení výboru pro evropské záležitosti ze 49. schůze konané dne 31. března 2016

k unijní ještě zpřisňující vnitrostátní úpravu. Pokud jde o kontrolu vlád a jejich členů v unijních záležitostech, tak tuto individuální kontrolu, využívající typicky institut parlamentní výhrady nebo s různou mírou závaznosti ovlivňující pozici pro jednání v Radě, nepovažujeme za protipól podrobněji zkoumané kolektivní kontroly dodržování zásady subsidiarity. Vhodné je obě role vnímat jako doplňující se součásti celkové pozice parlamentů.

Zásada subsidiarity je jednou ze základních zásad fungování EU. Souvisí s dělbou pravomocí mezi EU a ČS, respektive vztahuje se na výkon těch sdílených. Jde o politicko-právní princip často kritizovaný pro neurčitost. Připomněli bychom zejména potřebu kumulativního splnění obou podmínek, kritéria dostatečnosti a kritéria unijní přidané hodnoty.

Nejen v souvislosti s čl. 8 protokolu č. 2 jsme se zabývali také přístupem SDEU ke kontrole dodržování zásady subsidiarity. Jde o přístup zdrženlivý. Velkorysý je SDEU zejména vůči Komisi, a to v otázkách materiální i procesní subsidiarity. I proto lze zavedení kontroly zásady subsidiarity parlamenty hodnotit jako logický krok.

Těžiště unijní právní úpravy systému včasného varování se nachází v protokolu č. 2. Systém je zaměřen na kontrolu návrhů legislativních aktů. Do jeho záběru tak nepatří nelegislativní akty, což může být problematické, bude-li se jednat např. o detailní akty Komise vydané na základě delegované pravomoci, které rovněž mohou mít potenciál porušení zásady subsidiarity.

Základním stavebním kamenem systému včasného varování jsou odůvodněná stanoviska. Parlamenty je mají možnost vydat během osmítýdenní lhůty. Jejich obsahem mají být důvody, pro které je spatřován nesoulad se zásadou subsidiarity. Pokud odůvodněná stanoviska reprezentují alespoň jednu třetinu, v oblasti PSBP jednu čtvrtinu, z 56 hlasů, jež jsou parlamentům přiděleny, je udělena žlutá karta. Návrh musí být iniciátorem, zpravidla Komisi, přezkoumán. Iniciátor pak také rozhoduje, zda návrh zachová, změní či stáhne. Nejedná se tedy o povinnost změny či stažení návrhu.

Pokud by odůvodněná stanoviska představovala většinu všech hlasů, kterými parlamenty v systému včasného varování disponují, šlo by o oranžovou kartu. Ta se vztahuje pouze k řádnému legislativnímu postupu. Po jejím udělení rovněž následuje přezkoumání. Komise rozhoduje, zda návrh zachovat, změnit či stáhnout. Je-li zvolena první možnost, do procesu vstupují EP a Rada. Každá z těchto institucí má dle protokolu č. 2 možnost návrh zablokovat, když v Radě je třeba většina 55 % členů, v EP je třeba většina odevzdaných hlasů.

Pro zodpovězení hlavní výzkumné otázky se nejdůležitějšími jeví čtvrtá a pátá kapitola. Nejdříve jsme se zaměřili na odůvodňování návrhů Komise z hlediska zásady

subsidiarity. Jde o povinnost Komise dle čl. 5 protokolu č. 2. Ta ale v tomto ohledu spíše navazuje na neurčité znění principu. Kritika směřuje vůči obecnosti odůvodnění i nedostatečnému množství přímých argumentů. Odůvodňování návrhů ze strany Komise se jeví jako nedostatečné. Komise nejen při něm vychází z užšího pojetí testu subsidiarity, při čemž se opírá o dosavadní rozsudky SDEU. I samo fungování systému včasného varování je tak ovlivňováno judikaturou vzniklou ještě před jeho zakotvením do primárního práva.

Parlamenty naopak v odůvodněných stanoviscích ukazují příklon k širšímu konceptu testu subsidiarity a svou interpretaci nahrazují např. vynechání zásady proporcionality z úpravy systému včasného varování. Často se vyjadřují i ke zvolenému právnímu základu. My se i s ohledem na cíle a důvody zavedení systému včasného varování k takovému širšímu přístupu přikláníme, když se ztotožňujeme např. s argumentem, že zásada subsidiarity v sobě zahrnuje i prvky proporcionality. Rovněž je třeba souhlasit s tím, že nemá-li EU pravomoc jednat, nemůže být předmětný návrh ani v souladu se zásadou subsidiarity.

Rozdílný přístup, kdy Komise vychází z užšího pojetí testu subsidiarity, zatímco parlamenty se přiklání k širšímu konceptu, předpokládala i první z hypotéz, která tak byla potvrzena.

Zabývali jsme se i aktivitou jednotlivých parlamentů. V případě nezájmu většího počtu z nich by totiž systém včasného varování mohl být do značné míry ochromen. Mezi parlamenty lze identifikovat viditelné rozdíly, některé se zapojují jen minimálně. Možným řešením by mohlo být povinné zapojení parlamentů do kontroly návrhů, kdy by tyto obligatorně zasílaly buď negativní odůvodněné stanovisko nebo naopak takové deklarující, že neshledaly nesoulad. Případnému zdržení by mohl být přizpůsoben systém počítání hlasů. Rezervy lze stále nalézt i v meziparlamentní spolupráci, kde doporučujeme soustředit se zejména na včasné využívání databáze IPEX.

Odpovědi Komise na odůvodněná stanoviska jsou zpravidla stručné. Podobně jako odůvodnění návrhů jsou i ony ze strany parlamentů kritizovány. Pokud jde o dopad systému včasného varování na legislativní proces, tak např. z přehledu vypracovaného Grincem vyplývá, že i v případě většího počtu odůvodněných stanovisek dochází jen málokdy ke stažení návrhu. Vhodné je vyzdvihnout, že dojde-li ke stažení návrhu, Komise ve svých vyjádřeních zásadně ani náznakem nepřipouští nesoulad se zásadou subsidiarity. Také ale připomeňme, že ve všech případech byly parlamenty, které řádně vydaly odůvodněné stanovisko, v menšině. Dosavadní dopad odůvodněných stanovisek lze označit jako nevelký.

Bližší pohled na fungování systému včasného varování přinesla pátá kapitola, kde jsme zkoumali udělené žluté karty. První mířila proti návrhu nařízení Rady o výkonu práva na

kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. Parlamenty vydaly 12 odůvodněných stanovisek. Potvrdil se jejich širší přístup k posuzování návrhů, když argumentovaly např. i proti zvolenému právnímu základu, kterým byla doložka flexibility. Komise sice tento návrh stáhla, ale rozpor se zásadou subsidiarity neuznala. Stažení odůvodnila nedostatkem nezbytné politické podpory umožňující přijetí návrhu v EP a Radě, kde byla potřeba jednomyslnost.

Druhou žlutou kartu vystavily parlamenty návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Šlo o návrh z oblasti PSBP, právním základem byl čl. 86 SFEU, k vystavení žluté karty byla třeba čtvrtina hlasů v rámci systému včasného varování. Parlamenty v odůvodněných stanoviscích tvrdily, že existující spolupráce a mechanismy na úrovni ČS jsou uspokojivé. Zpochybňovaly i přidanou hodnotu představeného unijního řešení. Komise se ovšem v tomto případě rozhodla návrh zachovat, a to pravděpodobně i s ohledem na případné snazší navázání posílené spolupráce, jak je upraveno v čl. 86 SFEU.

Třetí žlutá karta byla vydána návrhu směrnice EP a Rady týkajícího se změn v oblasti vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. Komise se, i s ohledem na to, že jde o změnu směrnice, omezila na velmi strohé odůvodnění z hlediska zásady subsidiarity, což parlamenty hojně namítaly. Jinak v zásadě obsahově navázaly na rámec argumentů, které přednesly při předchozích uděleních žlutých karet. Ani zde však Komise nesoulad se subsidiaritou nepřipustila a návrh se rozhodla zachovat.

Výzkum konkrétních případů kromě jiného potvrdil to, že zásada subsidiarity je principem s výrazným politickým rázem. Záměrně jsme se nestavěli do role toho, kdo by měl říci, zda návrhy v souladu se zásadou subsidiarity byly či ne.

K předchozím odstavcům se vztahuje druhá hypotéza, která předpokládala, že ani ve větším počtu nemají odůvodněná stanoviska podstatný vliv na stažení, další projednávání či přijetí návrhu. Ať již, s ohledem na dosavadní praxi, definujeme větší počet jako šest odůvodněných stanovisek nebo jako práh pro dosažení žluté karty, máme za to, že hypotéza byla v textu potvrzena.

Vedení snahou o objektivní zhodnocení tak na základě předestřených skutečností a zkoumaných pramenů musíme na otázku vyřčenou v úvodu práce, zda je právně zakotvený dohled nad dodržováním zásady subsidiarity ze strany parlamentů skutečně funkční, odpovědět, že dle našeho názoru spíše není. Systém včasného varování výrazněji nepřispívá ke zvýšení demokratické legitimacy EU. Výrazný posun nelze zaznamenat ani v otázce kontroly a samotného dodržování zásady subsidiarity. Celkový dopad systému včasného varování na legislativní proces a jeho výstupy je malý.

Systemu chybí červená karta, respektive kolektivní právo veta ze strany parlamentů. To má podle nás přirozený vliv na celkový přístup Komise. Ta doposud nepřipustila nesoulad některého jejího návrhu se zásadou subsidiarity. Mohou se objevovat otázky, zda Komise vůbec bere systém včasného varování vážně. Negativní dopad mohou mít na kontrolu prováděnou parlamenty také neformální dialogy. Problematickým se může jevit také fakt, že parlamenty, a zde pomineme možnost žaloby k SDEU, provádí kontrolu zásady subsidiarity v rámci systému včasného varování pouze na začátku legislativního postupu, kdy pracují s originálním návrhem Komise.

De lege ferenda lze v návaznosti na výše uvedené uvažovat o následujících návrzích či změnách. Širší přístup parlamentů při posuzování návrhů v rámci systému včasného varování by se měl promítnout i do právní úpravy. Výslovně by mělo být stanoveno, že parlamenty mohou vydat odůvodněná stanoviska namítající nesoulad se zásadou proporcionality či obsahující námitku proti právnímu základu. I na tyto argumenty by se tak jasně vztahovala povinnost přihlídnutí a přezkoumání v rámci systému včasného varování, a to typicky ze strany Komise.

Nejen vzhledem k dosavadním reakcím Komise na udělené žluté karty pak máme za to, že parlamenty by měly mít možnost vystavit návrhům kartu červenou. Vhodně by takové kolektivní absolutní právo veta mohlo nahradit např. oranžovou kartu. Lze se domnívat, že i při aplikaci jiných nastíněných změn by možnost červené karty nemusela být nadužívána. Oranžová karta totiž doposud udělena nebyla a nejvyšší počet hlasů odpovídající vydaným odůvodněným stanoviskům k jednomu návrhu činil 22. I tak lze pravděpodobně pro případnou kolektivní červenou kartu vzhledem k její závaznosti uvažovat i o vyšším prahu, než jaký je uplatňován u té oranžové. Uvažovaná červená karta by neměla být omezena na řádný legislativní postup. Nelegislativní akty bychom ale i nadále ponechali mimo záběr systému včasného varování. Důvodem jsou však spíše obavy o zahlcení parlamentů. Lze každopádně obecně doporučit obezřetnost při delegaci pravomocí na Komisi a důkladnost při kontrole toho, jak tyto pravomoci vykonává.

V případě nevěle pro zavedení červené karty bychom doporučili snížení hlasovacích prahů potřebných v Radě či EP pro zablokování návrhu při udělení oranžové karty. Současně bychom v takovém případě nebyli proti často navrhovanému snížení prahů nutných k udělení žluté a oranžové karty.

V zásadě pak nejsme ani proti rovněž často navrhovanému prodloužení lhůty pro posouzení návrhů, byť přednost dáváme zlepšení jejich spolupráce a zrychlení procesů na půdě parlamentů. V tomto ohledu doporučujeme úpravu jednacích řádů či jiných

procedurálních předpisů tak, aby kontrolu prováděly sektorové výbory namísto těch pro evropské záležitosti. U prvně jmenovaných dle nás klesá pravděpodobnost potřeby žádat stanovisko od jiných výborů. Jinak se ale nejeví problematickým konečné rozhodnutí pléna, dokonce jej lze z hlediska demokratické legitimacy preferovat.

Zrychlení a zlepšení interních parlamentních procesů doporučujeme i s ohledem na další navrhovanou změnu. Tou by mohlo být zařazení jakéhosi druhého kola kontroly návrhu.²⁶⁸ Parlamenty by např. mohly posuzovat právě přijatý legislativní akt, který již byl schválen zpravidla Radou a EP. Zde jen poznamenejme, že činnost těchto institucí může být pro dopad systému včasného varování a soulad se zásadou subsidiarity také významná, my jsme ji však nevěnovali mnoho pozornosti. V úvahu by u druhého kola kontroly patrně připadalo pouze udělení červené karty.²⁶⁹

Nepochybně se nabízí více potenciálních modifikací, než jsme uvedli. Zároveň jsme si vědomi toho, že každou z nastíněných změn by bylo třeba důkladně zvážit v širším kontextu, v poslední době například i v kontextu scénářů budoucího vývoje představených Komisí.²⁷⁰ Pokud by se například šlo pouze cestou vnitřního trhu, pak by kromě diskuze o unijních institucionálních změnách na místě patrně byla i otázka, zda vůbec v nástroji jako je systém včasného varování a podobném zapojení parlamentů pokračovat. Naopak pokud by byla zvolena cesta dalšího posílení nadnárodní úrovně a, slovy Komise, mnohem více by se dělalo společně, tak by se patrně našli mnozí, kteří by volali po posílení hlídací role parlamentů, a to patrně nejen vůči dodržování zásady subsidiarity. Nejen při zvažování změn systému včasného varování je každopádně třeba mít na paměti dosavadní úspěšný vývoj evropské integrace a vliv možných změn na jeho pokračování. Zvážit je nutné také vliv změn na efektivitu a rychlost unijního rozhodovacího procesu. Tyto aspekty totiž mohou být rozhodující při řešení kontinentálních či globálních problémů. Na druhou stranu, pokud jde o systém včasného varování, tak dle našeho názoru platí, že existuje-li zde nástroj pro kontrolu zásady subsidiarity ze strany parlamentů, měly by být vyvíjeny snahy zajistit jeho lepší fungování.

²⁶⁸ Srov. diskutovanou pozdní kartu, kterou Jančić v souvislosti s kontrolou zásady subsidiarity přirovnává k politické variantě žaloby k SDEU. JANČIĆ, Davor. The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue. *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52, no. 4, s. 964-965. V Jančićově článku viz také poznámky k rovněž diskutované zelené kartě, kterou se v této práci blíže nezabýváme, jelikož jde spíše o posílení politického dialogu. Tamtéž, s. 965-967.

²⁶⁹ K návrhům de lege ferenda celkově viz a srov. např. SVOBODOVÁ: *K úloze...*, s. 19.

²⁷⁰ Viz Bílá kniha o budoucnosti Evropy. COM(2017)2025, 1. března 2017.

Seznam použitých zdrojů

Primární zdroje

Better Regulation Guidelines. SWD(2015) 111 final, 19. května 2015.

Bílá kniha o budoucnosti Evropy. COM(2017)2025, 1. března 2017.

COSAC. *Twenty-second Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny* [online]. COSAC, 4. listopadu 2014 [cit. 18. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>>.

COSAC. *Twenty-fourth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny* [online]. COSAC, 4. listopadu 2015 [cit. 19. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.cosac.eu/documents/bi-annual-reports-of-cosac/>>.

EVROPSKÁ KOMISE. *Tisková zpráva: Vysílání pracovníků: Komise diskutuje o připomínkách předložených národními parlamenty* [online]. Evropská unie, 20. července 2016 [cit. 25. února 2017]. Dostupné na <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2546_cs.htm>.

EVROPSKÝ PARLAMENT. *Vnitrostátní parlamenty v EU* [online]. Evropská unie, 9. září 2016 [cit. 9. září 2016]. Dostupné na <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/20150201PVL00007/N%C3%A1rodn%C3%AD-parlamenty>>.

Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. SWD(2016) 52 final, 8. března 2016.

IMPACT ASSESSMENT BOARD. *Regulatory Scrutiny Board 2015 activity statistics* [online]. Evropská unie, 2. března 2016 [cit. 26. prosince 2016]. Dostupné na <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/iab_rsb_stats_2015.pdf>.

Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13 dubna 2016. Úř. věst. L 123, 12. května 2016, s. 1-9.

IPEX. *Dokument COM/2012/0130: Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb* [online]. IPEX, 28. ledna 2017 [cit. 28. ledna 2017]. Dostupné na <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120130.do?appLng=CS>>. Rozcestník odůvodněných stanovisek.

Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. COM(2012) 130 final, 21. března 2012.

Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. COM(2013) 534 final, 17. července 2013.

Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. COM(2016) 128 final, 8. března 2016.

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úř. věst. C 340, 10. listopadu 1997, s. 105-107.

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 150-152.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 340, 10. listopadu 1997, s. 113-114.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Úř. věst. C 306, 17. prosince 2007, s. 148-150.

Reakce Komise. C(2016) 4828 final, 20. července 2016.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o přezkumu návrhu nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce s ohledem na zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem č. 2. COM(2013) 851 final, 27. listopadu 2013.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2. COM(2016) 505 final, 20. července 2016.

Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění). Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 13-390.

Smlouva o fungování Evropské unie, Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. věst. C 326, 26. října 2012, s. 47—390.

Smlouva o založení Evropského Společenství (konsolidované znění). Úř. věst. C 321E, 29. prosince 2006, s. 37-186.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. listopadu 1996, *Spojené království Velké Británie a Severního Irsku v Rada Evropské unie*, C-84/94, Sb. rozh. s. I-05755.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. května 1997, *Spolková republika Německo v Evropský parlament a Rada Evropské unie*, C-233/94, Sb. rozh. s. I-02405.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 10. prosince 2002, *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd a Imperial Tobacco Ltd*, C-491/01, Sb. rozh. s. I-11453.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, *International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, Sb. rozh. s. I-10779.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, *Pringle v Government of Ireland*, C-370/12.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Mitteldeutsche Flughafen AG a Flughafen Leipzig-Halle GmbH v Komise*, C-288/11 P.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. června 2015, *Estonská republika v. Evropský parlament a Rada Evropské unie*, C-508/13.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. května 2016, *Philip Morris Brands SARL a další v. Secretary of State for Health*, C-547/14.

Stanovisko generálního advokáta ze dne 1. října 2009, *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, C-58/08, Sb. rozh. s. I-04999.

ÚŘAD VLÁDY ČR. *Analýza dopadů Lisabonské smlouvy* [online]. Vláda ČR, 18. ledna 2010 [cit. 28. února 2016]. Dostupné na <<http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>>.

Výroční zpráva za rok 2012 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2013) 566 final, 30. července 2013.

Výroční zpráva za rok 2013 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2014) 506 final, 5. srpna 2014.

Výroční zpráva za rok 2014 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2015) 315 final, 2. července 2015.

Výroční zpráva za rok 2015 o subsidiaritě a proporcionalitě. COM(2016) 469 final, 15. července 2016.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

234. usnesení výboru pro evropské záležitosti z 32. schůze konané dne 11. července 2012

263. usnesení výboru pro evropské záležitosti ze 49. schůze konané dne 31. března 2016

345. usnesení Senátu ze 14. schůze, konané dne 9. října 2013

416. usnesení Senátu z 23. schůze, konané dne 27. dubna 2016

669. usnesení Senátu ze 23. schůze, konané dne 14. června 2012

Sekundární zdroje

AUEL, Katrin, CHRISTIANSEN, Thomas. After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics*, 2015, vol. 38, no. 2, s. 261-281.

AUEL, Katrin. The Europeanization of national parliaments. In MAGONE, José a kol. *Routledge handbook of European politics*. London: Routledge, 2015, s. 366-382.

AUEL, Katrin, ROZENBERG, Olivier, THOMAS, Anja. Lost in Transaction? Parliamentary Reserves in EU bargains. *OPAL*, 2012, no. 10, s. 1-30.

BARTL, Marija. The Way We Do Europe: Subsidiarity and the Substantive Democratic Deficit. *European Law Journal*, 2015, vol. 21, no. 1, s. 23-43.

BARTON, Olivia. An Analysis of the Principle of Subsidiarity in European Union Law. *North East Law Review*, 2014, vol. 2, issue 1, s. 83-88.

BAXA, Bohumil. *Parlament a parlamentarism*. Praha: Nakladatel Jan Košatka, 1924. 345 s.

BELLING, Vojtěch, MALÍŘ, Jan, PÍTROVÁ, Lenka. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 193 s.

BELLING, Vojtěch. *Problém demokratické legitimacy EU* [online]. Občanský institut, 6. února 2009 [cit. 8. února 2016]. Dostupné na <<http://www.obcinst.cz/problem-democraticke-legitimity-eu/>>.

BENZ, Arthur. Linking multiple demoi. Inter-parliamentary relations in the EU. *IEV-Online*, 2011, nr. 1, s. 1-12.

BORONSKA-HRYNIEWIECKA, Karolina. Democratizing the European multi-level polity?: a (re-)assessment of the early warning system. In GÓRALCZYK Bogdan (ed). *Yearbook of Polish European Studies*. Warsaw: Centre for Europe, University of Warsaw, 2013, s. 167-187.

BŘICHÁČEK, Tomáš. Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník*, 2008, č. 2, s. 145-159.

BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie blízká i vzdálená*. Praha: Institut Václava Klause, 2014. 194 s.

CASS, Deborah. The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community. *Common Market Law Review*, 1992, vol. 29, issue 6, s. 1107-1136.

COOPER, Ian. A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon. *West European Politics*, 2012, vol. 35, no. 3, s. 441-465.

COOPER, Ian. The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, is. 2, s. 281-304.

CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 1155 s.

CRAIG, Paul. Subsidiarity: A Political and Legal Analysis. *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, issue S1, s. 72-87.

CSÚRI, András. The Proposed European Public Prosecutor's Office - from a Trojan Horse to a White Elephant? *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, vol. 18, s. 122-151.

CYGAN, Adam. National parliaments within the EU polity—no longer losers but hardly victorious. *ERA Forum*, 2012, vol. 12, issue 4, s. 517-533.

ČAKRT, František. Lisabonská smlouva a národní parlamenty. *Jurisprudence*, 2010, č. 4, s. 4-13.

DE BÚRCA, Gráinne. The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor. *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol. 36, no. 2, s. 217-235.

DE WILDE, Pieter. Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit. *OPAL*, 2012, no. 6, s. 1-23.

DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Evropské unii: Právní princip nebo užitečný symbol?* Praha: Oeconomica, 2010. 233 s.

DRULÁKOVÁ, Radka. *Subsidiarita v Lisabonské smlouvě - náprava nedostatků?* Praha: Oeconomica, 2009. 19 s.

ESTELLA, Antonio. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. New York: Oxford University Press, 2002. 210 s.

EURACTIV.CZ. *ČR se stává k Úřadu evropského veřejného žalobce rezervovaně* [online]. EU-Media, s.r.o., 8. listopadu 2013 [cit. 18. února 2017]. Dostupné na <<http://euractiv.cz/clanky/cr-v-evropske-unii/cr-se-stavi-ke-zrizeni-uradu-evropskeho-verejneho-zalobce-rezervovane-011273/>>.

EURACTIV. *National parliaments 'greatest winners' in Lisbon Treaty, say MEPs* [online]. EURACTIV.COM plc, 28. května 2012 [cit. 8. února 2016]. Dostupné na <<http://www.euractiv.com/future-eu/national-parliaments-greatest-winners-lisbon-treatymeps/article-168884>>.

EUROSKOP.CZ. *Referenda o přistoupení k EU v kandidátských zemích* [online]. Vláda České republiky, 3. března 2016 [cit. 3. března 2016]. Dostupné na <<https://www.euroskop.cz/267/sekce/referenda-o-pristoupeni-k-eu-v-kandidatskych-zemich>>.

FABBRINI, Federico. GRANAT, Katarzyna. “Yellow card, but no foul”: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike. *Common Market Law Review*, 2013, vol. 50, issue 1, s. 115-143.

FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, no. 3, s. 533-562.

FROMAGE, Diane. The changes provoked by the european integration proces. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 2015, no. 2, s. 111-139.

GEORGIEV, Jiří. *Parlamentní kontrola agendy Evropské unie v Senátu*. 4. vyd. Praha: Kancelář Senátu Parlamentu ČR, 2010. 104 s.

GEORGIEV, Jiří. *Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu* [online]. EurActiv.cz, 27. dubna 2004 [cit. 10. srpna 2016]. Dostupné na <<http://euractiv.cz/nazory/vnitro-a-spravedlnost/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu/>>.

GEORGIEV, Jiří. Předmluva. In GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, s. 5-8.

GOLDONI, Marco. The Early Warning System and the Monti II Regulation: The Case for a Political Interpretation. *European Constitutional Law Review*, 2014, vol. 10, issue 1, s. 90-108.

GRINC, Jan. *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015. 315 s.

GRINC, Jan. Projednávání záležitostí Evropské unie v Senátu po Lisabonské smlouvě: zhodnocení dosavadní praxe a podněty do budoucna. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2013, č. 4, s. 95-124.

HAMULÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie: ústavní základy a soudnictví*. 2. vyd. Praha: Leges, 2013. 224 s.

HODÁS, Milan. Národní parlament a Lisabonská smlouva. In ŠIŠKOVÁ, Naděžda a kol. *Lisabonská smlouva a její dopady na evropské, mezinárodní a vnitrostátní právo členských států*. Praha: Leges, 2012, s. 131-147.

HORSLEY, Thomas. Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw? *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 50, no. 2, s. 267-282.

HOUSE OF LORDS. *The Role of National Parliaments in the European Union* [online]. UK Parliament, 24. března 2014 [cit. 29. února 2016]. Dostupné na <<http://www.parliament.uk/documents/Role-of-National-Parliaments.pdf>>.

JANČIČ, Davor. The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost? *Utrecht Law Review*, 2012, vol. 8, issue 1, s. 78-91.

JANČIČ, Davor. The game of cards: National parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue. *Common Market Law Review*, 2015, vol. 52, issue 4, s. 939-976.

JANČIČ, Davor. The Third Yellow Card on Posted Workers and the Way Forward. In: JANČIČ, Davor. *National Parliaments after the Lisbon Treaty and the Euro Crisis Resilience or Resignation?* Oxford: Oxford University Press, 2017. 335 s.

JENSEN, Mads Dagnis, MARTINSEN, Dorte Sindbjerg. Out of time? – National parliaments and early decision making in the European Union. *OPAL*, 2012, no. 8, s. 1-29.

KANIOK, Petr. *Národní parlamenty a evropská integrace: kolektivní aktér politického systému EU?*. Brno, 2015. Habilitační práce. Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií, Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií.

KARLAS, Jan. *Národní parlamenty a kontrola evropských záležitostí: komparativní analýza*. Praha: Karolinum, 2011. 220 s.

KIIVER, Philipp. *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity, Constitutional theory and empirical reality*. Abingdon: Routledge, 2012. 184 s.

KIIVER, Philipp. The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, s. 77-83.

KOSTORIS, Roberto. A European Public Prosecutor Office against Euro-financial Crimes: Wich Future? *Journal Of Eastern European Criminal Law*, 2015, no. 2, s. 27-32.

KOVÁŘ, Jan, RAFFAJ, Ivan. *Využívání principu subsidiarity národními parlamenty a jejich zapojení do rozhodovacího procesu EU* [online]. Evropské hodnoty, 2. února 2016 [cit. 3. ledna 2017]. Dostupné na <<http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2016/02/Vyu%C5%BE%C3%ADv%C3%A1n%C3%AD-principu-subsidiarity-n%C3%A1rodn%C3%ADmi-parlamenty-a-jejich-zapojen%C3%AD-do-rozhodovac%C3%ADho-procesu-EU1.pdf>>.

KRÁL, David, BARTOVIC, Vladimír. *Český a slovenský parlament po Lisabonské smlouvě*. Praha: Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, 2010. 73 s.

KYSELA, Jan. Parlament a parlamentarismus. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 16-49.

KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. 170 s.

LOUIS, Jean-Victor. The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’.: National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits. *European Constitutional Law Review*, 2008, vol. 4, iss. 3, s. 429-452.

JANS, Theo, PIEDRAFITA, Sonia. The Role of National Parliaments in European Decision-Making. *Eipascope*, 2009, no. 1, s. 19-26.

LAZAR, Carmen. Subsidiarity in the union law: a success or a failure? *Agora International Journal of Juridical Sciences*, 2014, no. 1, s. 71-81.

MAURER, Andreas, WESSELS, Wolfgang. *National parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. 521 s.

MOENS, Gabriel, TRONE, John. The Principle Of Subsidiarity In EU Judicial And Legislative Practice: Panacea Or Placebo? *Journal of Legislation*, 2015, vol. 41, iss. 1, s. 65-102.

MONTESQUIEU, Charles. *O duchu zákonů*. Dobrá voda: Aleš Čeněk, 2003. 366 s.

NIELSEN, Nikolaj. *EU backs setting up prosecutor's office*. [online]. EUobserver, 10. března 2017 [cit. 11. března 2017]. Dostupné na <<https://euobserver.com/justice/137188>>.

OZLEM, Ulgen. Strengthening European Union Democratic Accountability Through National and Treaty-Based Pre-Legislative Controls. *German Law Journal*, 2015, vol. 16, no. 4, s. 741-780.

PALSSON, Anne-Marie. *The EU's principle of subsidiarity an empty promise* [online]. EUD, 16. ledna 2013 [cit. 27. prosince 2016]. Dostupné na <http://www.eudemocrats.org/eud/uploads/AMP_Sub subsidiarity_an_empty_promise_2013.pdf>.

PARRY, Philip. The Democratic Deficit of the EU. *North East Law Review*, 2016, vol. 4, s. 97 – 101.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010. 435 s.

PIRIS, Jean-Claude. *The Lisbon treaty: a legal and political analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 426 s.

POHL, Michal. Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2013, č. 4, s. 143-152.

RAUNIO, Taupio. *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments* [online]. Real Instituto Elcano, 19. listopadu 2010 [cit. 8. prosince 2016]. Dostupné na <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt36-2010>.

RAUNIO, Tapio, O'BRENNAN, John. *National Parliaments within the Enlarged European Union From 'victims' of integration to competitive actors?* Abingdon: Routledge, 2007. 312 s.

SCHEU, Harald Christian. Princip subsidiarity v právu EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2011, č. 1, s. 47-58.

SPRUNGK, Carina. Legislative Transposition of Directives: Exploring the Other Role of National Parliaments in the European Union. *Journal of common market studies*, 2013, vol. 51, issue 2, s. 298-315.

STRELKOV, Alexander. *National Parliaments in the Aftermath of the Lisbon Treaty: Adaptation to the 'New Opportunity Structure'*. Maastricht: Universitaire Pers Maastricht, 2015. 243 s.

- SVOBODA, Pavel. K evropskoprávní flexibilitě. *Právní rozhledy*, 2011, č. 6, s. 214-219.
- SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2013. 432 s.
- SVOBODOVÁ, Magdaléna. K úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a fungování mechanismu předběžného varování. *Jurisprudence*, 2016, č. 1, s. 13-19.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 23-39 (čl. 5 SEU).
- SYLLOVÁ, Jindřiška. In SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 170-181 (čl. 48 SEU).
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Národní parlamenty a prohlubující se evropská integrace. In PAVLÍČEK, Václav a kol. *Suverenita a evropská integrace*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 1999, s. 97-111.
- SYLLOVÁ, Jindřiška. Parlamentarismus. In PAVLÍČEK a kol. *Ústavní právo a státověda, 1. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde Praha a. s., 1998, s. 233-266.
- ŠABATKA, Michal. Filosofická východiska principu subsidiarity. In GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, s. 25-31.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 310 s.
- TLAMYCHA, Jan. Soudní přezkoumatelnost principu subsidiarity v EU. In GEORGIEV, Jiří (ed). *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut, 2007, s. 91-105.
- TOMÁŠEK, Michal. Příspěvek Lisabonské smlouvy ke zmírnění demokratického deficitu v EU. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2010, č. 3, s. 7-20.
- VAN DEN BRINK, Ton. The Substance of Subsidiarity: The Interpretation and Meaning of the Principle after Lisbon. In: TRYBUS, Martin, RUBINI, Luca. *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*. Northampton: Edward Elgar, 2012, s. 160-180.
- VELYVYTE, Vilija. The Right to Strike in the European Union after Accession to the European Convention on Human Rights: Identifying Conflict and Achieving Coherence. *Human Rights Law Review*, 2015, vol. 15, issue 1, s. 73-100.
- WIECZOREK, Irene. The EPPO Draft Regulation Passes the First Subsidiarity Test: An Analysis and Interpretation of the European Commission's Hasty Approach to National

Parliaments' Subsidiarity Arguments. *German Law Journal*, 2015, vol. 16, no. 5, s. 1247-1270.

ZBÍRAL, Robert. Analýza návrhu nařízení zakládajícího Úřad evropského veřejného žalobce a perspektivy jeho přijetí: zlom v europeizaci trestního práva? *Státní zastupitelství*, 2013, roč. 11, č. 6, s. 30-38.

ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie*. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 240 s.

ZBÍRAL, Robert. Rozdělení kompetencí mezi Evropskou unií a členskými státy. In KLÍMA, Karel a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 225-241.

Abstrakt

Práce je zaměřena především na systém včasného varování, jehož hlavními aktéry jsou Komise a národní parlamenty členských států EU. Těm byla Lisabonskou smlouvou dána role strážců zásady subsidiarity. Jde o politicko-právní princip, který se uplatňuje v oblasti sdílených pravomocí EU a členských států. Dílčím cílem práce bylo poskytnout přehled rolí, ve kterých se parlamenty zapojují do procesu evropské integrace. Hlavním cílem bylo zhodnocení fungování systému včasného varování. Práce odpovídá na otázku, zda je právně zakotvený dohled nad dodržováním zásady subsidiarity ze strany parlamentů skutečně funkční. Zkoumána byla právní úprava systému včasného varování. S využitím širokého spektra pramenů je pospáno a rozebráno jeho uplatňování v praxi. Pozornost byla věnována odůvodňování návrhů, odůvodněným stanoviskům, reakcím na odůvodněná stanoviska, jakož i procesním mechanismům v rámci parlamentů. Přiblíženy byly případy dosavadních žlutých karet. Ověřovány byly také dvě hypotézy. První hypotéza, že Komise vychází z užšího pojetí testu subsidiarity, zatímco národní parlamenty se přiklání k širšímu konceptu, byla v textu potvrzena. To platí i pro druhou hypotézu, že odůvodněná stanoviska národních parlamentů nemají ani ve větším počtu podstatný vliv na stažení, další projednávání či přijetí návrhu legislativního aktu. Nejen na základě potvrzených hypotéz tak práce přináší na výzkumnou otázku negativní odpověď. Celkový dopad systému včasného varování na legislativní proces EU a jeho výstupy je malý. Nástroj výrazněji nepřispívá ke zvýšení demokratické legitimacy EU. Vedle provedeného zhodnocení fungování systému včasného varování práce přispívá k prohloubení poznání zkoumané oblasti. Užitečné mohou být i návrhy *de lege ferenda* představené v závěru.

Abstract

The thesis focuses especially on the early warning system. The Commission and the national parliaments of the member states of the EU are the main players of this system. By the Treaty of Lisbon the national parliaments were given the role of the guardians of the principle of subsidiarity. It is the political and legal principle, which is applicable to the competences shared between the EU and the member states. The partial goal of the thesis was to provide the overview of the roles, in which the parliaments are involved in the process of the EU integration. The main goal was to evaluate how the early warning system works. The thesis provides the answer to the following question. Is the legally enshrined supervision over the principle of subsidiarity really effective? The early warning system legislation was explored. How the system works in practice was described and analyzed using the wide spectrum of the sources. Special attention was paid to the subsidiarity justifications, the reasoned opinions, the reactions and to the procedural mechanisms within the parliaments. The parliaments have issued three yellow cards so far. These were analyzed. Two hypotheses were laid down. First hypothesis that the Commission applies a narrower concept of the subsidiarity test, while parliaments tend to a broader concept, was confirmed in the text. Second hypothesis, that even in a higher number reasoned opinions issued by the national parliaments don't significantly affect legislative proposals in terms of their withdrawal or adoption, was confirmed as well. Not only on the basis of the confirmed hypotheses the thesis brings the negative answer to the main research question. The total impact of the early warning system on the EU legislative procedure and its outcomes is small. The instrument doesn't significantly contribute to an improvement of the democratic legitimacy of the EU. Besides the evaluation of the early warning system the thesis contributes to an improvement of knowledge in the researched area. The proposals *de lege ferenda* introduced in the conclusion could be useful as well.

Klíčová slova

národní parlamenty, odůvodněná stanoviska, princip subsidiarity, systém včasného varování, žluté karty

Keywords

national parliaments, reasoned opinions, principle of subsidiarity, early warning system, yellow cards