

ZÁSADA SUBSIDIARITY

Zásada subsidiarity, zakotvená ve Smlouvě o Evropské unii, vymezuje podmínky, za jakých má činnost Unie v rámci její nevýlučné pravomoci přednost před činností členských států.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a Protokol (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

CÍLE

Zásada subsidiarity a zásada proporcionality upravují výkon pravomocí Evropské unie. V oblastech, které nespádají do výlučné pravomoci EU, chrání zásada subsidiarity pravomoc členských států přijímat rozhodnutí a opatření a také opravňuje Unii jednat, nemůže-li být cílů zamýšlené činnosti „z důvodu jejího rozsahu či účinků“ uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, nýbrž jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Začlenění této zásady do Smluv EU má v souladu se zásadou blízkosti, kterou dále stanovuje [čl. 10 odst. 3 SEU](#), také za cíl přenést výkon pravomoci na úroveň, která je co nejbližší občanům.

VÝSLEDKY

A. Původ a historický vývoj

Zásada subsidiarity byla oficiálně zakotvena v SEU, jež byla podepsána v roce 1992 a odkazovala na zásadu subsidiarity stanovenou ve [Smlouvě o založení Evropského společenství \(SES\)](#). Zásadu subsidiarity však již v roce 1986 zavedl [Jednotný evropský akt](#) pro oblast životního prostředí, ačkoli ji ještě neoznačoval tímto názvem. Soud prvního stupně Evropských společenství ve svém [rozsudku ze dne 21. února 1995 \(T-29/92\)](#) rozhodl, že zásada subsidiarity před vstupem Smlouvy o EU v platnost nebyla obecnou právní zásadou, na jejímž základě by měla být posuzována legalita činnosti Společenství.

[Amsterodamská smlouva](#) podepsaná v roce 1997 znění zásady subsidiarity stanovené v přečíslovaném čl. 5 druhém pododstavci SES nezměnila, avšak ke Smlouvě o založení Evropského společenství připojila [Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality](#) (protokol z roku 1997). Celkový přístup k používání zásady subsidiarity, který byl dohodnut již na zasedání Evropské rady v Edinburghu v roce 1992, se tak stal právně závazným a od té doby může být prostřednictvím protokolu o subsidiaritě předmětem soudního přezkumu.

Lisabonská smlouva, kterou se mění SEU a SES, podepsaná v roce 2007 zařadila ustanovení o zásadě subsidiarity do čl. 5 odst. 3 Smlouvy o EU a zrušila příslušné ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství, přičemž však plně přejala jeho znění. Zároveň byla doplněna výslovná zmínka o regionálním a místním rozměru zásady subsidiarity. Lisabonská smlouva rovněž nahradila protokol z roku 1997 novým

protokolem č. 2, přičemž hlavní změna se týká úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole dodržování zásady subsidiarity (viz [1.3.5](#)).

B. Definice

Obecným cílem zásady subsidiarity je zajistit určitý stupeň nezávislosti orgánů, které jsou podřízené vyššímu orgánu, nebo místních orgánů, které jsou podřízené ústředním orgánům. Pravomoci jsou tedy rozděleny mezi různé úrovně orgánů, což je princip, na němž se zakládá institucionální struktura federálních států.

V rámci EU je zásada subsidiarity kritériem pro výkon nevýlučných pravomocí Unie. Vylučuje zásah Unie v případě, že určitou otázku mohou účinně řešit samy členské státy na ústřední, regionální nebo místní úrovni. Unii opravňuje k výkonu pravomoci pouze tehdy, pokud členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti a pokud může mít opatření na unijní úrovni přidanou hodnotu.

Čl. 5 odst. 3 SEU stanoví, že orgány Unie mohou v souladu se zásadou subsidiarity jednat, jsou-li splněny tři podmínky: a) nesmí se jednat o oblast spadající do výlučné pravomoci Unie (nevýlučné pravomoci); b) členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů zamýšlené činnosti (nezbytnost); c) cílů zamýšlené činnosti lze z důvodu jejího rozsahu nebo účinků lépe dosáhnout na úrovni Unie (přidaná hodnota).

C. Oblast působnosti

1. Vymezení pravomocí Unie

Zásada subsidiarity se uplatňuje v oblastech, které spadají do nevýlučné sdílené pravomoci Unie a členských států. Lisabonská smlouva po svém vstupu v platnost přesněji vymezila pravomoci svěřené Unii. V části první v hlavě I [Smlouvy o fungování EU \(SFEU\)](#), která byla podepsána v roce 2007 a vstoupila v platnost v roce 2009, jsou totiž pravomoci Unie rozděleny do tří kategorií (výlučné pravomoci, sdílené pravomoci a podpůrné pravomoci) a je v ní uveden výčet oblastí, které do těchto tří kategorií pravomocí spadají.

2. Koho se zásada subsidiarity týká

Zásada subsidiarity se týká všech orgánů Unie a má praktický význam zejména v rámci legislativních postupů. Lisabonská smlouva posílila úlohu vnitrostátních parlamentů a Soudního dvora při kontrole dodržování zásady subsidiarity. Lisabonská smlouva kromě zavedení výslovného odkazu k regionálnímu a místnímu rozměru zásady subsidiarity rovněž posílila úlohu Výboru regionů a vnitrostátním parlamentům dala pravomoc, aby rozhodovaly o tom, zda se jejich regionální parlamenty se zákonodárnou mocí rovněž zapojí do postupu systému včasného varování ex ante.

D. Kontrola ze strany vnitrostátních parlamentů

Na základě čl. 5 odst. 3 druhého pododstavce a čl. 12 písm. b) SEU dbají vnitrostátní parlamenty na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v protokolu č. 2. V rámci mechanismu včasného varování ex ante mají všechny vnitrostátní parlamenty nebo všechny jejich komory ode dne postoupení návrhu legislativního aktu osm týdnů na to, aby předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise zaslaly odůvodněné stanovisko, v němž uvedou, proč podle nich dotyčný návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Pokud jsou tato odůvodněná stanoviska podpořena nejméně jednou třetinou všech hlasů přidělených vnitrostátním

parlamentům (jeden hlas na komoru u dvoukomorových parlamentů a dva hlasy u jednokomorových parlamentů), musí být návrh přezkoumán („žlutá karta“). Orgán, který je autorem návrhu legislativního aktu, může rozhodnout o zachování návrhu, o jeho úpravě nebo o jeho stažení, přičemž svůj postup řádně odůvodní. Pokud jde o návrhy aktů týkajících se policejní spolupráce nebo soudní spolupráce v trestních věcech, je tento limit snížen na jednu čtvrtinu hlasů. Pokud soulad návrhu legislativního aktu se zásadou subsidiarity zpochybní v rámci řádného legislativního postupu prostá většina hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům a Komise se rozhodne svůj návrh zachovat, postoupí se tato záležitost zákonodárci (Parlamentu a Radě), který se vysloví v prvním čtení. Pokud má zákonodárce za to, že legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, může jej odmítnout většinou 55 % členů Rady nebo většinou hlasujících poslanců v Evropském parlamentu („oranžová karta“).

K dnešnímu dni byl postup „žluté karty“ uplatněn třikrát, zatímco postup „oranžové karty“ dosud použit nebyl. V květnu 2012 byla udělena první „žlutá karta“, a to [návrhu nařízení Evropské komise týkajícího se výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb \(„Monti II“\)](#)^[1]. Dvanáct ze čtyřiceti vnitrostátních parlamentů nebo jejich komor se tehdy domnívalo, že návrh není z hlediska svého obsahu v souladu se zásadou subsidiarity. Komise nakonec svůj návrh stáhla, i když se domnívala, že k porušení zásady subsidiarity nedošlo. V říjnu 2013 udělilo 14 komor vnitrostátních parlamentů v 11 členských státech další „žlutou kartu“ [návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce](#)^[2]. Komise analyzovala odůvodněná stanoviska, která jí vnitrostátní parlamenty zaslaly, a rozhodla se [návrh zachovat](#)^[3], přičemž uvedla, že tento návrh je v souladu se zásadou subsidiarity. Třetí „žlutou kartu“ udělilo 14 komor vnitrostátních parlamentů v 11 členských státech v květnu 2016 [návrhu revize směrnice o vysílání pracovníků](#)^[4]. Vzhledem k tomu, že problematika vysílání pracovníků je ze své podstaty přeshraniční, a tedy neporušuje zásadu subsidiarity, Komise zveřejnila podrobné [důvody](#)^[5] pro zachování svého návrhu.

Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC) slouží jako užitečná platforma pro výměnu informací týkajících se kontroly subsidiarity mezi vnitrostátními parlamenty. Síť pro monitorování subsidiarity v gesci Evropského výboru regionů navíc usnadňuje výměnu informací mezi místními a regionálními orgány a institucemi EU. Členy sítě pro monitorování subsidiarity jsou regionální parlamenty a vlády s legislativními pravomocemi, místní a regionální orgány bez legislativních pravomocí a sdružení místních samospráv v EU. Je rovněž otevřena národním delegacím Evropského výboru regionů a komorám vnitrostátních parlamentů.

E. Konference o budoucnosti Evropy

V březnu 2017 Komise ustavila [zvláštní pracovní skupinu pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“](#), která je součástí úsilí o zlepšování právní úpravy a zejména diskuse o budoucnosti Evropy, kterou zahájila [bílá kniha](#)

[1] Návrh nařízení Rady o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (COM(2012)0130).

[2] Návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013)0534).

[3] 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)0851).

[4] 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)0128).

[5] 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)0505).

předsedy Komise Junckera. Cílem pracovní skupiny je 1) vydat doporučení za účelem lepšího uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality; 2) určit oblasti politiky, v nichž by mohla být činnost přenesena nebo s konečnou platností vrácena do zemí EU; a 3) nalézt způsoby, jak lépe zapojit regionální a místní orgány do tvorby a provádění politik EU.

Na základě doporučení pracovní skupiny zveřejnila v říjnu 2018 Komise [soubor opatření v oblasti subsidiarity](#), jejichž cílem je posílit úlohu zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU. Jedním z hlavních doporučení pracovní skupiny, která byla přijata, bylo začlenit do pokynů Komise pro zlepšení právní úpravy tabulku pro posuzování subsidiarity a proporcionality a použít ji k prezentaci zjištění Komise v posouzeních dopadů, hodnoceních a důvodových zprávách.

Zásada subsidiarity a zásada proporcionality patřily rovněž mezi hlavní témata projednávaná v rámci Konference o budoucnosti Evropy, jak uvádí [společné prohlášení o Konferenci o budoucnosti Evropy](#), které podepsali předsedové Parlamentu, Rady a Komise.

F. Soudní přezkum

Dodržení zásady subsidiarity může být přezkoumáno také dodatečně (po přijetí legislativního aktu), a to podáním žaloby k Soudnímu dvoru Evropské unie, jak rovněž uvádí zmíněný protokol. To je rovněž uvedeno v protokolu. Nicméně pokud jde o způsob uplatňování této zásady, disponují orgány Unie širokou pravomocí. Ve svých rozsudcích ve věci [C-84/94](#) a [C-233/94](#) Soudní dvůr rozhodl, že dodržení zásady subsidiarity je jedním z předpokladů, které musí být prokázány v odůvodnění aktů podle článku 296 SEU. Ke splnění tohoto požadavku stačí, aby dodržení zásady celkově vyplývalo z bodů odůvodnění a aby bylo bráno v potaz při přezkumu aktu. V novějším rozsudku ([věc C-547/14](#), Philipp Morris, bod 218) Soudní dvůr potvrdil, že musí ověřit, „zda unijní normotvůrce na základě podrobných údajů mohl dojít k závěru, že cíle sledovaného navrhovaným opatřením lze lépe dosáhnout na úrovni Unie“. Pokud jde o procesní záruky a zejména o povinnost uvést důvody pro uplatnění zásady subsidiarity, Soudní dvůr připomněl, že splnění této povinnosti „musí být hodnoceno nejen s odvoláním na znění dotčeného aktu, ale také s odvoláním na jeho kontext a okolnosti konkrétního případu“ (bod 225).

Členské státy mohou podávat u Soudního dvora žaloby na neplatnost legislativního aktu z důvodu porušení zásady subsidiarity jménem svých vnitrostátních parlamentů nebo jejich komor, v souladu se svým právním řádem. Právo na podání žaloby má rovněž Evropský výbor regionů, a sice v případě legislativních aktů, u nichž SFEU stanoví povinnost s tímto výborem konzultovat.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament stál u zrodu myšlenky subsidiarity, neboť při přijímání návrhu Smlouvy o EU předložil dne 14. února 1984 návrh ustanovení, podle něhož by v případech, kdy Smlouva svěřuje Unii určité pravomoci, jež se překrývají s pravomocemi členských států, mohly členské státy přijímat opatření, jestliže Unie v této oblasti nepřijala žádný právní předpis. V návrhu rovněž zdůraznil, že Unie by měla zasahovat pouze

v těch oblastech, které mohou být účinněji spravovány na úrovni Unie než na úrovni jednotlivých členských států.

Parlament tyto návrhy zahrnul i do mnoha dalších usnesení (např. usnesení ze dne 23. listopadu 1989, 14. prosince 1989, 12. července 1990, 21. listopadu 1990 a ze dne 18. května 1995), ve kterých stvrzuje svůj zájem na prosazování zásady subsidiarity.

A. Interinstitucionální dohody

Pokud jde o uplatňování zásady subsidiarity, přijal Parlament řadu opatření k naplňování své úlohy vyplývající ze Smluv. Článek 43 jednacího řádu Parlamentu stanoví, že „při posuzování legislativního návrhu věnuje Parlament zvláštní pozornost dodržování základních práv a zásad subsidiarity a proporcionality“. Výbor pro právní záležitosti je parlamentním výborem s horizontální odpovědností za sledování toho, zda je zásada subsidiarity dodržována. V tomto ohledu pravidelně vypracovává zprávy k výročním zprávám Komise o subsidiaritě a proporcionalitě.

Rada, Parlament a Komise podepsaly dne 25. října 1993 interinstitucionální dohodu^[6], která je jasným výrazem vůle těchto tří orgánů ubírat se jednoznačně tímto směrem. Zavázaly se tím k dodržování zásady subsidiarity. Dohoda vymezuje postupy pro provádění zásady subsidiarity, a tím vymezuje způsob provádění pravomocí, jež byly orgánům Unie svěřeny ve Smlouvách, aby tak bylo umožněno dosáhnout cílů stanovených ve Smlouvách. Komise přislíbila zásadu subsidiarity zohledňovat a prokazovat, že je dodržována. To platí i pro Parlament a Radu v rámci jim svěřených pravomocí.

Podle [Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016](#) (která nahrazuje dohodu z prosince 2003 a interinstitucionální společný přístup k posuzování dopadů z listopadu 2005) je Komise povinná v důvodové zprávě doložit, že navrhovaná opatření vyhovují z hlediska zásady subsidiarity a tuto zásadu zohledňovat i v rámci posouzení dopadů. Na základě [rámcové dohody ze dne 20. listopadu 2010](#)^[7] se Parlament a Komise dále zavázaly, že budou spolupracovat s vnitrostátními parlamenty ve snaze usnadnit výkon jejich kontrolní pravomoci, která souvisí se zásadou subsidiarity.

B. Usnesení Evropského parlamentu

Parlament již ve svém [usnesení ze dne 13. května 1997](#)^[8] uvedl, že zásada subsidiarity má právně závaznou povahu, a zároveň připomněl, že nesmí omezovat výkon výlučných pravomocí Unie ani nesmí vést ke zpochybnění *acquis communautaire*. Ve svém [usnesení ze dne 8. dubna 2003](#)^[9] Parlament doplnil, že spory by měly být řešeny pokud možno na politické úrovni, a zohlednil návrhy, které byly v té době projednávány Konventem o budoucnosti Evropy a které se týkaly zavedení „systému

[6] Interinstitucionální dohoda ze dne 25. října 1993 mezi Parlamentem, Radou a Komisí o postupech při provádění zásady subsidiarity (Úř. věst. C 329, 6.12.1993, s. 135).

[7] Rámcová dohoda o vztazích mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Úř. věst. L 304, 20.11.2010, s. 47).

[8] Usnesení Evropského parlamentu o zprávě Komise Evropské radě „Zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 1997“ (Úř. věst. C 98, 9.4.1999, s. 500).

[9] Usnesení Evropského parlamentu ke zprávě Komise Evropské radě o zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 2000 (podle článku 9 Protokolu Smlouvy o ES o používání zásad subsidiarity a proporcionality) a ke zprávě Komise Evropské radě o zdokonalení tvorby právních předpisů za rok 2001 (podle článku 9 Protokolu Smlouvy o ES o používání zásad subsidiarity a proporcionality) (Úř. věst. C 64 E, 12.3.2004, s. 135).

včasného varování“ ze strany vnitrostátních parlamentů v oblasti subsidiarity. Tento systém byl pak zakotven v Lisabonské smlouvě (viz výše a [1.3.5](#)).

Ve svém [usnesení ze dne 13. září 2012](#)^[10] Parlament uvítal intenzivnější zapojení vnitrostátních parlamentů do kontroly legislativních návrhů ohledně zásady subsidiarity a proporcionality a navrhl, aby bylo posouzeno, jak by bylo možné odstranit případné překážky, které brání účasti vnitrostátních parlamentů na mechanismu pro kontrolu subsidiarity.

Ve svém [usnesení ze dne 18. dubna 2018](#)^[11] Parlament konstatoval prudký nárůst počtu odůvodněných stanovisek předložených vnitrostátními parlamenty, který ukazuje na stále větší zapojení vnitrostátních parlamentů do rozhodovacího procesu Unie. Rovněž přivítal zájem vnitrostátních parlamentů postupovat proaktivněji prostřednictvím uplatňování postupu „zelené karty“. V tomto ohledu doporučil, aby byly plně využívány stávající nástroje umožňující vnitrostátním parlamentům účastnit se legislativního procesu, aniž by byly vytvářeny nové institucionální a správní struktury.

Ve svém [usnesení ze dne 13. února 2019 o stavu diskuse o budoucnosti Evropy](#)^[12] Parlament zdůraznil zásadní úlohu místních orgánů, a zejména regionálních parlamentů s legislativními pravomocemi. Vzal rovněž na vědomí doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“, avšak poukázal na to, že na mnoho z těchto skutečností, zejména pokud jde o úlohu vnitrostátních parlamentů a potřebu reformovat systém včasného varování, již sám upozorňoval.

Ve svém [usnesení ze dne 24. června 2021](#)^[13] Parlament zdůraznil, že místní a regionální orgány provádějí a využívají přibližně 70 % právních předpisů EU, a vyzval Komisi, aby je lépe zapojila do svých konzultačních procesů a aby do rozhodování začlenila „vzorovou tabulku“ pro posuzování uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality. Parlament rovněž upozornil na to, že stávající struktura mechanismu kontroly subsidiarity vede k tomu, že vnitrostátní parlamenty věnují příliš mnoho času technickým a právním posudkům, na které mají jen krátké lhůty, což komplikuje cíl vést hlubší politickou diskusi o evropské politice.

Eva Pavy
03/2024

[10]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. září 2012 o 18. zprávě o zlepšení právních předpisů – používání zásad subsidiarity a proporcionality (2010), Úř. věst. C 353 E, 3.12.2013, s. 117.

[11]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. dubna 2018 o výročních zprávách za rok 2015 a 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě ([2017/2010\(INI\)](#)) (Úř. věst. C 390, 18.11.2019, s. 94).

[12]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. února 2019 o stavu diskuse o budoucnosti Evropy ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Usnesení Evropského parlamentu ze dne 24. června 2021 o účelnosti a subsidiaritě a proporcionalitě právních předpisů Evropské unie – zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za roky 2017, 2018 a 2019 ([2020/2262\(INI\)](#)).