

Vysoká škola ekonomická v Praze  
Recenzované studie

**Working Papers**  
**Fakulty mezinárodních vztahů**

8/2009

**Subsidiarita v Lisabonské smlouvě  
– náprava nedostatků?**

Radka Druláková

**Faculty of International Relations  
Working Papers**

8/2009

**Subsidiarita v Lisabonské smlouvě  
– náprava nedostatků?**

Radka Druláková

Volume III



Vysoká škola ekonomická v Praze  
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů  
**Výzkumný záměr MSM6138439909**

---

Tato studie byla vypracována v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“. Studie procházejí recenzním řízením.

**Název:** Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů  
**Četnost vydávání:** Vychází minimálně desetkrát ročně  
**Vydavatel:** Vysoká škola ekonomická v Praze  
Nakladatelství Oeconomica  
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99  
**Evidenční číslo MK ČR:** E 17794  
**ISSN tištěné verze:** 1802-6591  
**ISSN on-line verze:** 1802-6583  
**ISBN tištěné verze:** 978-80-245-1588-5  
**Vedoucí projektu:** Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.  
Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů  
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3  
+420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230  
<http://vz.fmv.vse.cz/>



## VÝKONNÁ RADA

**Eva Cihelková** (předsedkyně)

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Vladimíra Dvořáková**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Olga Hasprová**

Technická univerzita v Liberci

**Zuzana Lehmannová**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Marcela Palíšková**

Nakladatelství C. H. Beck

**Judita Štouračová**

Vysoká škola mezinárodních  
a veřejných vztahů, Praha

**Dana Zadražilová**

Vysoká škola ekonomická v Praze

## REDAKČNÍ RADA

**Regina Axelrod**

Adelphi university, New York, USA

**Peter Bugge**

Aarhus University, Aarhus, Dánsko

**Petr Cimler**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Peter Čajka**

Univerzita Mateja Bela, Bánská  
Bystrica, Slovensko

**Zbyněk Dubský**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Ladislav Kabát**

Bratislavská vysoká škola práva

**Emílie Kalínská**

Vysoká škola finanční a správní

**Eva Karpová**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Václav Kašpar**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Jaroslav Kundera**

Uniwersytet Wrocławski, Wrocław,  
Polsko

**Larissa Kuzmitcheva**

Státní univerzita Jaroslav, Rusko

**Lubor Lacina**

Mendelova zemědělská a lesnická  
univerzita, Brno

**Cristian Morosan**

Cameron School of Business

**Václava Pánková**

Vysoká škola ekonomická v Praze

**Lenka Pražská**

emeritní profesor

**Lenka Rovná**

Univerzita Karlova v Praze

**Mikuláš Sabo**

Ekonomická Univerzita  
v Bratislave, Slovensko

**Naděžda Šišková**

Univerzita Palackého v Olomouci

**Peter Terem**

Univerzita Mateja Bela, Bánská  
Bystrica, Slovensko

**Milan Vošta**

Vysoká škola ekonomická v Praze

## ŠÉFREDAKTOR

**Marie Popovová**

Vysoká škola ekonomická v Praze



## **Subsidiarita v Lisabonské smlouvě – náprava nedostatků?**

Radka Druláková (drulakr@vse.cz)

### **Abstrakt:**

Text analyzuje znění principu subsidiarity podle Lisabonské smlouvy v kontextu předcházejících znění zakládajících smluv s důrazem na změny od Amsterodamské smlouvy. Posuny ve vnímání a aplikaci subsidiarity podle Lisabonské smlouvy jsou sledovány optikou tří klíčových stávajících nedostatků principu, kterými jsou: určení výlučných pravomocí, test subsidiarity a kontrola dodržování principu subsidiarity. Text se zamýšlí nad interpretací významu změn, které Lisabonská smlouva přináší. Argumentuje, že subsidiarita v dnešní podobě nemá charakteristiky právního principu, nicméně hraje významnou úlohu jako symbol snah o novou kvalitu vztahů mezi Evropskou unií a členskými státy.

**Klíčová slova:** Evropská unie, Lisabonská smlouva, princip subsidiarity

## **Subsidiarity in the Lisbon Treaty – Eliminating the Shortcomings?**

Radka Druláková (drulakr@vse.cz)

### **Summary:**

The text analyses the principle of subsidiarity according to the Lisbon Treaty wording in the framework of the previous versions of the basic treaties, the Amsterdam Treaty being the starting point. A shifting of perceptions and application of the subsidiarity based on Lisbon Treaty is viewed through three crucial shortcomings occurring until now – missing specification of exclusive Community competencies, the subsidiarity test, and the control over the regular application of the subsidiarity. The text discusses the meaning of the changes in subsidiarity given by the Lisbon Treaty. It argues that nowadays, subsidiarity has still little legal characteristics, nevertheless, it plays an important symbolic role in relations of EU and its member states.

**Keywords:** European Union, Lisbon Treaty, principle of subsidiarity

**JEL:** O52, F5

## Obsah

Úvod.....	7
1. Nedostatky subsidiarity před Lisabonskou smlouvou .....	8
1.1 Určení výlučných pravomocí.....	9
1.2 Test subsidiarity .....	10
1.3 Kontrola dodržování principu subsidiarity .....	11
2. Subsidiarita v Lisabonské smlouvě – náprava nedostatků?.....	12
2.1 Určení výlučných pravomocí.....	13
2.2 Test subsidiarity .....	14
2.3 Kontrola dodržování principu subsidiarity.....	15
Závěr .....	17
Seznam literatury.....	18

## Úvod

Princip subsidiarity se Maastrichtskou smlouvou (čl. 3b) zařadil mezi principy, které mají pomoci regulovat vznik legislativy na komunitární úrovni.<sup>1</sup> Subsidiarita je princip, který konceptuálně zapadá do procesu evropské integrace, prolínají se v ní jak mezivládní, tak nadnárodní integrační tendence. Je zaměřena na vertikální úroveň a v ideálním případě omezuje výkon působnosti Unie. Říká totiž, že legislativa na nadnárodní úrovni by měla vznikat pouze v případech, že akce národních jednotek jednajících samostatně nebudou pro řešení konkrétního problému dostačující. Princip subsidiarity by se měl stát zárukou, že národní zájmy a tradice členských států nebudou postupnými integračními procesy bezhlavě komunitarizovány (Druláková 2007: 44).

Ovšem už znění subsidiarity právě podle Maastrichtské smlouvy se stalo předmětem mnoha kritik, protože její formulace byla natolik vágní a nejednoznačná, že panovaly obavy z jejího použití v praxi. Na některé námítky se členské státy i orgány Evropské unie snažily dát odpověď především svými postoji při následných revizích zakládajících smluv. Samotný článek zmiňující nutnost jednat v souladu s principem subsidiarity se však nezměnil ani v Amsterodamské smlouvě a ani ve Smlouvě z Nice (čl. 5). Amsterodamská smlouva obsahovala Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, který se snažil některé nejasnosti týkající se aplikace subsidiarity v praxi korigovat. I tak zůstala řada nevyjasněných otázek – nebylo specifikováno rozdělení kompetencí na výlučné a sdílené, nebyla stanovena přesná procedura, jak provádět test subsidiarity (jak lze změřit, že Společenství má jednat, pokud stanovených cílů může dosáhnout lépe?) atd.

Princip subsidiarity patří v českém prostředí k tématům, kterým věnuje pozornost především právníká literatura (např. Novotná 1995, Georgiev 2003, Georgiev (ed.) 2007, Břicháček 2008). Zahraniční literatura však věnuje tématu subsidiarity v EU o poznání více pozornosti a poskytuje poměrně dobrý přehled mapující zavádění a vývoj principu v EU (např. Duff 1993, De Noriega 1997, De Búrca 1999 aj.). Největší pozornost byla subsidiaritě věnována v době jejího zavádění do EU, v dnešní době jsou rozborů na toto téma spíše občasně. Východiskem pro zpracování tématu této práce se proto staly především autorčiny dřívější texty zpracovávající význam a úlohu subsidiarity v Evropské unii od počátků až do začátku 21. století (Druláková 2007, Druláková 2005, Druláková 2000 aj.). Tato stať jejich teze dále rozvíjí a soustředí se především na analýzu subsidiarity ve znění Lisabonské smlouvy.

---

<sup>1</sup> K dalším se řadí např. princip proporcionality nebo princip svěřených pravomocí.



Text analyzuje znění principu subsidiarity podle Lisabonské smlouvy<sup>2</sup> v kontextu předcházejících znění zakládajících smluv s důrazem na změny od Amsterodamské smlouvy. Analyzuje subsidiaritu v jejím společensko-politickém kontextu jako princip, který spočívá na pragmatických, funkčních základech. Text argumentuje, že subsidiarita v dnešní podobě nemá charakteristiky právního principu, nicméně hraje významnou úlohu jako symbol snah o novou kvalitu vztahů mezi Evropskou unií a členskými státy, o novou legislativní kulturu v rámci Evropské unie. Tento její charakter zdůraznila i Lisabonská smlouva, která její symbolický význam dále rozšiřuje. Subsidiaritu totiž používá dokonce jako nástroj pomáhající eliminovat demokratický deficit, neboť do kontroly dodržování tohoto principu zapojuje i národní parlamenty.

## 1. Nedostatky subsidiarity před Lisabonskou smlouvou

Znění principu subsidiarity se v zakládajících smlouvách EU podle dosud platných revizí až doposud nezměnilo a podle čl.5 SEU zní takto:

*„Společenství jedná v mezích pravomocí svěřených mu touto smlouvou a cílů v ní stanovených. V oblastech, které nespádají do jeho výlučné působnosti, vyvíjí Společenství činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a potud, pokud cíle navrhované činnosti nemohou být uspokojivě dosaženy členskými státy a mohou být z důvodů rozsahu či účinků navrhované činnosti lépe dosaženy Společenstvím. Činnost Společenství nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů této smlouvy.“*

První věta však v zásadě odkazuje na princip svěřených pravomocí (pravomoci svěřené výkonu EU) a poslední věta je principem proporcionality. Subsidiarity se tak týká pouze věta druhá, která se pro svou vágnost a neurčitost stala předmětem časté kritiky. Mezi odbornou veřejností si subsidiarita vysloužila mnoho nelichotivých přívěsků, jako například fikový list, všelék, hatmatilka, módní slovo, tah v pokeru, Janusova hlava<sup>3</sup> atd. Nejednoznačnost subsidiarity je především výsledkem vyjednávacích procesů, neboť členskými státům umožňuje interpretovat subsidiaritu tak, jak jí vzhledem ke svým zájmům a tradicím interpretovat chtějí.

Jakými nedostatky princip subsidiarity tak, jak je formulován ve smlouvách přecházejících Lisabonské smlouvě trpí? Za zásadní, tedy zabraňující efektivní aplikaci subsidiarity v praxi, považuji tyto tři: chybějící určení výlučných pravomocí, nejednoznačnost testu subsidiarity a kontroly jejího dodržování.

---

<sup>2</sup> Respektive podle Návrhu smlouvy o založení Ústavy pro Evropu, neboť jejich znění, pokud jde o princip subsidiarity, je totožné.

<sup>3</sup> Janus byl římský bůh počátku a konce, který byl zobrazován s jednou hlavou mající dvě tváře – jedna se směje, druhá pláče.

## 1.1 Určení výlučných pravomocí

Výkon výlučných pravomocí, tedy pravomocí svěřených Společenství, je z aplikace principu subsidiarity vyloučen (čl. 5 SEU: „V oblastech, které *něspadají* do jeho výlučné působnosti, vyvíjí Společenství činnost v souladu se zásadou subsidiarity jen tehdy a potud, pokud...“). K výkonu těchto pravomocí je v souvislosti s předáním části národních pravomocí na komunitární úroveň nadále oprávněno pouze Společenství, přičemž přenesení pravomocí se stalo bezpodmínečně a na časově neomezenou dobu (Tichý 1999: 67).

Zásadním nedostatkem pojmu výlučné pravomoci je však ten, že nikde v dosavadních platných zakládajících smlouvách nenajdeme, o které pravomoci se vlastně jedná. Obecný výklad evropského práva hovoří o tom, že pokud členské státy přenesly své suverénní kompetence na Společenství plně, získalo Společenství výlučnou pravomoc. Pokud byly kompetence členských států přeneseny na Společenství pouze částečně, vznikají tím pravomoci konkurující neboli dělené (Tichý 1999: 67–68).

V praxi je to Evropský soudní dvůr, který jediný je ze smluv oprávněn určit, které pravomoci patří výlučně Společenství. Bohužel se však dosud žádný judikát nevěnoval této tématice uceleně, takže je třeba dívat se na jednotlivé *ad hoc* rozsudky – takto byly například za výlučné kompetence Společenství uznány obchodní politika, smlouvy týkající se dodávek nukleárních materiálů, některé aspekty soutěžní politiky či část zemědělské politiky.<sup>4</sup> Obecně se potom Evropský soudní dvůr vyjádřil v tom smyslu, že pokud Společenství provádí opatření v souvislosti se společnými politikami, nemají členské státy pravomoc v takových případech jednat (např. již podle tzv. případu ERTA, C-22/70).

Pro účely aplikace subsidiarity je však tento výklad neuspokojivý, a tento nedostatek je skutečně závažnou překážkou efektivnímu používání subsidiarity v praxi. Podle znění subsidiarity ve smlouvách je totiž aplikace subsidiarity na výlučné pravomoci Společenství zakázána a vztahuje se *pouze na kompetence sdílené* (konkurenční). Pokud konkrétní případ nepatří ani do výlučných pravomocí Společenství a ani do pravomocí jednotlivých členských států, teprve potom patří do skupiny pravomocí sdílených, na které se ze smluv aplikuje princip subsidiarity. Ten by měl určit, která úroveň je nejvhodnější k dosažení stanoveného cíle a tudíž oprávněná jednat, a to na základě provedeného testu subsidiarity.

---

<sup>4</sup> Konkrétní judikáty: obchodní politika (C 21-24/72), zachování mořských biologických zdrojů (C 801/79), smlouvy týkající se dodávek nukleárních materiálů (ECR 2151), některé aspekty soutěžní politiky (C 128/92).

## 1.2 Test subsidiarity

Z textu čl. 5 smlouvy lze jen velmi obtížně určit, co vše by měl test subsidiarity zahrnovat. Kritéria, která uvádí – dostatečnost akce členských států, lepší dosažení cíle Společenstvím, rozsah nebo efekt předpokládané akce – by totiž bylo nutné přesněji stanovit, aby se mohla stát skutečným vodítkem pro hledání nejvhodnějšího aktéra. Například to, že by cíle mělo Společenství dosáhnout „lépe“ je zatěžkávací zkouškou aplikace subsidiarity, neboť toto kritérium nevyovídá o požadované kvalitě komunitárního rozhodování téměř nic.

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality byl k Amsterodamské smlouvě připojen právě proto, aby zmírnil kritiky, které se po Maastrichtské smlouvě na aplikaci subsidiarity v praxi snesly.<sup>5</sup> V preambuli Protokolu se můžeme dočíst, že vznikl „...aby se přesněji vymezila kritéria [...] použití a zajistilo se [...] přísné dodržování a důsledné provádění všemi orgány“. Zpřesnění se týkalo mnoha oblastí. Protokol uvádí, že aplikace zásad subsidiarity:

- nemá retroaktivní působnost,
- nesmí narušovat *acquis communautaire*,
- nesmí zpochybňovat zásadu nadřazenosti a přímé aplikovatelnosti evropského práva,
- musí zachovávat institucionální rovnováhu,
- musí respektovat právo Unie zajistit si prostředky pro dosahování cílů a provádění politik (Druláková 2007: 33).

Protokol se v určité míře snažil zpřesnit i provádění testu subsidiarity při určení toho, kdy má Společenství oprávnění jednat.<sup>6</sup> Říká, že každý legislativní návrh musí být posouzen z hlediska dodržení zásad subsidiarity a současně musí být doplněn o kvalitativní a pokud možno i kvantitativní kritéria. Měla být použita především tato kritéria (Georgiev 2003: 2, Druláková 2005: 66):

- posuzovaná akce má nadnárodní aspekty;
- výlučná činnost členských států nebo nečinnost Společenství by byla v rozporu s ustanoveními SEU;
- činnost Společenství má jasné výhody oproti činnostem jednotlivě jednajících členských států.

Bohužel však ani kritéria uvedená v Protokolu Amsterodamské smlouvy nedávají jasnější odpověď na provedení skutečně objektivního testu subsidiarity.

---

<sup>5</sup> Text připojeného protokolu má podle článku 311 SEU stejnou právní sílu jako smlouva. Jeho ustanovení proto musejí subjekty, kterých se týká, respektovat.

<sup>6</sup> Jako primárně jednající aktér byly určeny národní státy.

Protokol sice zřetelně stanovil, že činnost může být vykonána Společenstvím pouze tehdy, pokud přinese jasné výhody a současně pokud nemůže být efektivně vykonána jednotlivými členskými státy (tedy kumulativně platí, že členské státy na akci nestačí a současně akce Společenství musí mít přidanou hodnotu). Ovšem určení toho, co to jsou „jasné výhody“, je stejně nesnadné jako v případě, že Společenství může jednat „lépe“.

### 1.3 Kontrola dodržování principu subsidiarity

Za kontrolu dodržování zásad principu subsidiarity je podle smlouvy odpovědný Evropský soudní dvůr, protože podle čl. 13 Protokolu se „dodržování zásady subsidiarity [...] přezkoumává podle pravidel uvedených ve Smlouvě.“ Autorita Evropského soudního dvora při výkladu a aplikaci principu subsidiarity tím byla potvrzena a subsidiarita mohla být i nadále přezkoumávána pouze soudně a tedy *ex post*. Ovšem podle některých badatelů „některé významné a relativně konkrétní záležitosti, jako je role Soudního dvora v řízení a modifikaci vztahu mezi různými úrovněmi odpovědnosti, [...] nejsou [v protokolu] vůbec zmíněny...“ (De Búrca 1999: 41).

Podle Protokolu platí, že právě rozhodnutí Soudního dvora, která byla v minulosti anebo budou v budoucnu přijata, tvoří konkrétní a jednoznačné limity omezující aplikaci zásad subsidiarity. Skutečná role Evropského soudního dvora při *ex post* kontrole dodržování principu subsidiarity se ukáže, pouze pokud se podíváme na judikáty, které se přímo či nepřímo dotýkaly dodržení zásad subsidiarity při tvorbě unijní legislativy. Ovšem je třeba zpočátku zdůraznit, že až dosud žádné soudní rozhodnutí nevedlo k anulaci jakékoliv normy Evropské unie z důvodu rozporu s principem subsidiarity (Constantin 2008: 164) a stejně tak počet případů, ve kterých byla vznesena otázka (ne-)dodržování principu, je velmi malý.

Obecně lze konstatovat, že co se týče rozhodování Evropského soudního dvora o aplikovaném testu subsidiarity, můžeme pozorovat jistou vyhýbavost. Ta je viditelná i v nejnámějším případě, v tzv. případě subsidiarity (případ C 233/94, SRN versus Evropský parlament a Rada).<sup>7</sup> V něm se totiž Evropský soudní dvůr spokojil s tím, že úvodní část napadené směrnice obsahovala odkaz, že „z důvodu rozsahu může být akce nejlépe dosažena na komunitární úrovni a nemůže být uspokojivě dosažena členskými státy“ (C 233/94, odst. 9). Žádné podrobnější přezkoumání Soudním dvorem v této záležitosti neproběhlo a ani

---

<sup>7</sup> Šlo o spor SRN a Evropského parlamentu spolu s Radou – žalující strana mimo jiné uváděla, že podle článku 190 SEU by napadená směrnice měla obsahovat výslovně odkaz na subsidiaritu. Německá vláda však nenapadla směrnici proto, že by odporovala principu subsidiarity, ale proto, že neobsahovala detailní důvody jejího vyhovění zásadám subsidiarity.

výslovný odkaz na princip subsidiarity nebyl Evropským soudním dvorem požadován.

Můžeme se dokonce setkat s názorem, že „...kontrola dodržování principu subsidiarity ze strany ESD v současné době prakticky neexistuje. [...ESD] nikterak nepomohl upřesnit vágní definici zavedením určité výkladové praxe pro kritéria testu subsidiarity. V důsledku toho je těžké představit si situaci, kdy by bylo možné zjevnou chybu konstatovat. [...] Jeho přezkum je v tomto ohledu velmi povrchní a nedrží se důsledně Protokolu“ (Břicháček 2008).

Obavy, které byly často součástí odborných analýz (např. Toth 1994, Harrison 1996 aj.), totiž že subsidiarita je spíše politickým principem, a tudíž že se Evropský soudní dvůr nebude chtít pouštět na takto „tenký led“, se v praxi do určité míry potvrdily. Je to však dáno i tím, že případů předkládaných Soudnímu dvoru, které bezprostředně souvisejí se subsidiaritou, není mnoho. Navíc Soudní dvůr dosud neprojednával žalobu, která by si vyžádala komplexní výklad principu subsidiarity.

## 2. Subsidiarita v Lisabonské smlouvě – náprava nedostatků?

Lisabonská smlouva výslovně zdůrazňuje, že výkon působnosti Unie upravují zásady subsidiarity a proporcionality. Oproti znění v Amsterodamské smlouvě doznala formulace o subsidiaritě poměrně podstatných změn (čl. 5 odst. 3):

„Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy *na úrovni ústřední, regionální či místní* ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. *Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity* v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.“<sup>8</sup>

Doplnění dřívějšího čl. 5 podle Amsterodamské smlouvy (resp. čl. 3b Maastrichtské smlouvy) svědčí o narůstající snaze zohlednit regionální a místní úrovně členských států a o snaze posilovat přímou legitimitu Evropské unie. Svědčily o tom ostatně už debaty vedené na mezivládní konferenci v letech 1996–97, které nabyly na intenzitě v průběhu mezivládní konference předcházející podpisu Návrhu smlouvy o ústavě pro Evropu (2004). Některé z návrhů realizovala právě až ústavní, resp. Lisabonská smlouva, která při dělbě kompetencí výslovně zohledňuje právě regionální a místní úrovně a výrazně tím zpřesňuje právní rozsah aplikace principu subsidiarity.

---

<sup>8</sup> Zvýrazněno autorkou.

Hlavním kladem Lisabonské smlouvy a jejího Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality je zohledňování regionální a místní úrovně a posílení role národních parlamentů, které mohou být nově zapojeny do politické kontroly dodržování principu subsidiarity (*ex ante*). Ovšem na druhou stranu především posledně zmiňovaná skutečnost odvrací pozornost od nedostatků subsidiarity a její aplikace jako takové a přesouvá ji do oblasti odstraňování demokratického deficitu v Evropské unii.

## 2.1 Určení výlučných pravomocí

V Lisabonské smlouvě najdeme vůbec poprvé explicitní vymezení pravomocí výlučných, sdílených a koordinačních. Pro aplikaci subsidiarity je důležité především určení pravomocí sdílených, neboť právě tam musí Komise při legislativní iniciativě princip subsidiarity nutně respektovat. Každý její návrh v této oblasti by podle čl. 5 Protokolu měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Sdílená pravomoc Unie a členských států se uplatňuje v těchto hlavních oblastech (čl. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie):

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

Kromě těchto oblastí smlouva zmiňuje pravomoc Unie jednat v oblastech výzkumu, technologického rozvoje a vesmíru a provádět společnou politiku v oblasti rozvojové spolupráce a humanitární pomoci, ale výkon těchto pravomocí nesmí bránit členským státům ve výkonu jejich pravomocí.

Pokud jde o oblast výlučných pravomocí Unie anebo o oblast koordinačních pravomocí, subsidiaritu zde aplikovat nelze – v prvním případě jedná pouze Unie (členské státy svěřily Unii pravomoc jednat a samy už jednat mohou pouze na základě zmocnění Unie anebo provádějí-li unijní akty) a ve druhém pouze členské státy (Unie jejich činnost pouze koordinuje, podporuje anebo doplňuje).

Lisabonská smlouva tak napравuje minimálně jeden ze stanovených nedostatků, a to chybějící určení sdílených pravomocí, na které se subsidiarita odvolává již od svého zavedení v Maastrichtské smlouvě. Lisabonská smlouva tak poprvé zřetelně stanovila politiky, ve kterých je třeba zohledňovat účinky akcí a zvažovat, zda je vhodnější jednat na unijní úrovni anebo zda postačuje činnost jednotlivých členských států (tedy uplatňovat princip subsidiarity).

## 2.2 Test subsidiarity

Komise má za povinnost prověřit každý svůj návrh testem subsidiarity. Test samotný však není – v porovnání s Protokolem Amsterodamské smlouvy – příliš konkretizován, naopak se zdá, že je ještě mlhavější. „Lepší“ dosažitelnost cílů na úrovni Unie má být podložena kvalitativními anebo i kvantitativními údaji. Ke každému návrhu právního předpisu by proto Komise měla připojit zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality (čl. 5 Protokolu). Jejím ústředním bodem by mělo být především zhodnocení finančního dopadu návrhu. Pokud návrhem bude směrnice, potom by měl obsahovat i důsledky pro přijetí prováděcích předpisů členskými státy, regionálními anebo místními orgány. Finanční zátěž subjektů, kterým je právní předpis určen, by měla být co nejmenší a přiměřená stanovenému cíli. Nic určitějšího však protokol neobsahuje a přesný návod, jak test provádět, nepodává.

Obecně by test subsidiarity měl proběhnout ve třech krocích: 1) určení sdílených pravomocí (tedy zda subsidiarita může být vůbec aplikována); 2) zhodnocení, zda zamýšlená akce může být uspokojivě dosažena členskými státy; 3) pokud je odpověď na druhý krok negativní, je na řadě zjistit, zda tato akce může být lépe dosažena Společenstvím (Ritzer, Ruttloff, Linhart 2006: 737–738). První krok testu subsidiarity byl Lisabonskou smlouvou v zásadě uspokojivě vyřešen (viz kapitola 2.1). Další dva kroky jsou však i podle Protokolu Lisabonské smlouvy velmi vágní. Takový test bývá hodnocen také jako statické porovnání nákladů ve smyslu analýzy účinnosti, kterému ovšem chybí řada relevantních kritérií jak účinnost hodnotit (Gehrmann 2005: 11).

Určení, zda daná činnost má přeshraniční efekt, zda akce členských států nepřinese dostatečné výsledky, zatímco činnost na úrovni Společenství ano, to vše může být stále spíše předmětem politického vyjednávání než čistě ekonomického anebo právního zhodnocení. Tím se však z testu vytrácí celkem potřebná jistota stability, která by měla zaručit, že splnění přesně stanovených kritérií znamená přesun aktivit na úroveň Společenství anebo naopak na úroveň členských států (či na regionální a místní úrovně). Politické vyjednávání však takovou jistotu zaručit nemůže.

## 2.3 Kontrola dodržování principu subsidiarity

Protokol připojený k Lisabonské smlouvě nově zavádí jak soudní, tak politickou kontrolu. Soudní kontrola má být i nadále prováděna *ex post* prostřednictvím podání k Evropskému soudnímu dvoru. Žaloby týkající se porušení zásady subsidiarity mohou podávat členské státy samy anebo jménem vnitrostátních parlamentů, případně i jedné z komor parlamentu (pokud to vnitrostátní právní řád umožňuje) (Druláková 2007: 39). Oproti Amsterodamské smlouvě dostal nově možnost podílet se na kontrolách aplikace subsidiarity také Výbor regionů. Jeho pravomoc je však omezená pouze na případy legislativních aktů, pro jejichž přijetí Smlouva o fungování Evropské unie stanoví, že má být konzultován (čl. 7 Protokolu).

V Lisabonské smlouvě došlo k poměrně významnému posunu při kontrole dodržování subsidiarity. Tento posun byl pravděpodobně mimo jiné motivován i tím, že subsidiarita je v Evropské unii chápána primárně nikoliv jako právní, ale jako politický koncept, takže také kontrolní mechanismus aplikace by měl mít politickou podobu. Politická kontrola má být podle Protokolu prováděna *ex ante* a jsou k ní oprávněny jak Komise, tak zejména národní parlamenty. Toto ustanovení je zcela nové, byť se zdá, že hlavním argumentem pro posílení role národních parlamentů je především odstraňování demokratického deficitu a posílení přímé legitimacy Evropské unie.

Lisabonská smlouva tak dává právní základ praxi, která se v komunikaci mezi Komisí a národními parlamenty uskutečňuje od roku 2006 na základě tzv. Barrosovy iniciativy. Komise ve svém sdělení Program pro občany<sup>9</sup> totiž oznámila, že mj. s důrazem na nutnost uplatňovat princip subsidiarity v praxi bude předávat vnitrostátním parlamentům ke konzultaci nejen dokumenty vypracované Komisí (zelené a bílé knihy, sdělení),<sup>10</sup> ale také všechny její nové návrhy. Vnitrostátní parlamenty byly vyzvány, aby se k nim vyjádřily, a tak přispívaly ke zlepšení postupu při vytváření politik Společenství (Komise ES 2009: 2).

Podle Lisabonské smlouvy by Komise měla národním parlamentům zasílat návrhy právních předpisů,<sup>11</sup> které doposud zasílala Evropskému parlamentu a Radě ministrů. Také postoje k navrhované legislativě posledně jmenovaných dvou orgánů budou národním parlamentům zasílány. Každý národní parlament anebo i jeho jednotlivé komory potom budou moci v osmítýdenní lhůtě zaslat předsedům Komise, Evropského parlamentu a Rady stanovisko zdůvodňující,

---

<sup>9</sup> COM(2006)211 (10. května 2006).

<sup>10</sup> Podle Protokolu Amsterodamské smlouvy.

<sup>11</sup> Před vypracováním návrhu musí Komise provést rozsáhlé konzultace, které musí případně přihlížet k regionálnímu a místnímu rozměru zamýšlené činnosti. V mimořádných případech toto nemusí provádět, ale své rozhodnutí musí v návrhu odůvodnit (čl. 2 Protokolu).



proč konkrétní návrh podle nich zásadám subsidiarity neodpovídá (čl. 3 a 5 Protokolu).<sup>12</sup> Pokud takové stanovisko pochází nejméně od třetiny všech hlasů, bude mít Komise povinnost svůj návrh přezkoumat.<sup>13</sup> Tento proces je v unijním žargonu označen jako „udělení žluté karty“ (Bonde 2008: 51) anebo jako systém včasného varování (Bausili 2002: 11, Cooper 2006). Komise pak návrh může po přezkoumání podle odůvodněného uvážení buď zachovat, anebo změnit, případně i odvolat (čl. 6 Protokolu).

Dále, pokud se Komise rozhodne návrh zachovat i navzdory nadpolovičnímu nesouhlasu vyjádřenému národními parlamenty, musí předložit odůvodnění tohoto rozhodnutí Evropskému parlamentu a Radě EU. Tyto orgány EU mohou v případě nesouhlasu (Rada 55 % hlasů nebo Evropský parlament nadpoloviční většinou) s navrhovanou legislativou zastavit proces její tvorby (čl. 7 Protokolu). Tento proces bývá v unijním žargonu označován jako „udělení oranžové karty“. Nicméně to nepřináší v zásadě žádnou novou legislativní proceduru a „oranžová karta s 55% podmínkou nemění prakticky nic, protože EU tak jako tak nemůže přijmout právní předpis, pokud s ním 45 % zemí nesouhlasí ...“ (Bonde 2008: 52). Tím spíše vyniká užitečnost subsidiarity jako symbolu procesu odstraňování demokratického deficitu a snaze přiblížit Unii občanům EU.

---

<sup>12</sup> Každý národní jednokomorový parlament má dva hlasy, dvoukomorové parlamenty mají každý jeden hlas

<sup>13</sup> Pokud jde o záležitosti soudní spolupráce v trestních věcech anebo o policejní spolupráci, stačí pouze jedna čtvrtina všech hlasů. Svědčí to o přetrvávající senzitivě této spolupráce v Evropské unii.

## Závěr

Zprávy o zlepšování tvorby právních předpisů předkládané každoročně Komisí ukazují, že subsidiarita je aktuálním a potřebným principem, který si od počátku 90. let vydobyl v Evropské unii nezastupitelné postavení. Jeho praktické uplatňování je však v současnosti ztěžováno minimálně třemi nedostatky – nedostatečné smluvní vymezení pravomocí (výlučné, sdílené, koordinační), nespecifický test subsidiarity a kontrola dodržování zásad subsidiarity v praxi. Posun v chápání a uplatňování subsidiarity od Amsterodamské smlouvy ke smlouvě Lisabonské přinesl nápravu minimálně jednoho aspektu – Lisabonská smlouva totiž poprvé explicitně uvádí výlučné, sdílené a koordinační pravomoci. Zásady subsidiarity je totiž nutné aplikovat pouze v oblastech sdílených pravomocí, a pokud tyto nebyly dříve určeny, uplatňování subsidiarity v praxi tím bylo značně ztěženo.

Další dva sledované nedostatky nebyly odstraněny ani Lisabonskou smlouvou. Test subsidiarity je stále velmi nejasný a málo specifický a v praxi – při tvorbě norem – postačuje, pokud Komise při iniciaci nové legislativy prohlásí, že tato je v souladu s principem subsidiarity. Dokonce i soudní přezkoumání dodržování subsidiarity bývá s takovouto praxí srozuměno, jak vyplývá z dosud uveřejněných judikátů Evropského soudního dvora. Ovšem tato kontrola *ex post* byla Lisabonskou smlouvou doplněna o kontrolu *ex ante*, protože národním parlamentům přiznala právo při splnění určitých podmínek nově navrhanou unijní legislativu odmítnout. Na druhou stranu právě tato skutečnost posunuje význam subsidiarity a dodává mu více symbolického charakteru, protože tímto jde de facto také o odstraňování demokratického deficitu v Evropské unii. Subsidiarita tak hraje i nadále především roli užitečného symbolu, který umožňuje flexibilně reagovat na změnu vnějších podmínek, na aktuální události i na podněty přicházející zevnitř Evropské unie (zahrnutí regionální a místní úrovně).

## Seznam literatury

- BAUSILI, A. V. (2002): Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments. *Jean Monnet Working Paper* 9/02, New York University of Law [cit. 2009-05-05]. Dostupné z: <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/02/020901.html>>.
- BONDE, J. P. (2008): *From EU Constitution to Lisbon Treaty* [cit. 2009-05-04]. Dostupné z: <[http://www.indemgroup.eu/fileadmin/user\\_upload/groupdocs/Research\\_publication/From\\_EU\\_Constitution\\_to\\_Lisbon\\_Treaty\\_april\\_2008.pdf](http://www.indemgroup.eu/fileadmin/user_upload/groupdocs/Research_publication/From_EU_Constitution_to_Lisbon_Treaty_april_2008.pdf)>.
- BŘICHÁČEK, T. (2008): Přístup Evropského soudního dvora k principu subsidiarity. *Právník* 2/2008 [cit. 2009-05-05]. Dostupné z: <<http://www.euportal.cz/PrintArticle/3238-pristup-evropskeho-soudniho-dvora-k-principu-subsidiarity.aspx>>.
- CONSTANTIN, S. (2008): Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in the Light of the Lisbon Treaty and Beyond. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 4, 2008, s. 152–179.
- COOPER, I. (2006): The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU. *Journal of Common Market Studies* 2006, Vol. 44. No. 2, s. 281–304.
- DE BÚRCA, G. (1999): Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam. *Harvard Jean Monnet Working Paper* 7/1999, Harvard Law School, Cambridge [cit. 2009-05-04]. Dostupné z: <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.html>>.
- DE NORIEGA, A. E. (1997): *The Principle of Subsidiarity and Its Critique (A "Contextual" Analysis of the Principle of Subsidiarity)*. Disertační práce. EUI, Florence.
- DRULÁKOVÁ, R. (2000): Etymologický a historický původ subsidiarity a její cesta do Evropské unie. *Acta Oeconomica Pragensia*, 2000, roč. 5, č. 8, s. 131–165.
- DRULÁKOVÁ, R. (2005): Princip subsidiarity v Evropské unii (Od Maastrichtské smlouvy ke smlouvě ústavní). *Acta Oeconomica Pragensia*, 2005, roč. 13, č. 7, s. 54–78.
- DRULÁKOVÁ, R. (2007): Subsidiarita v Evropské unii pro 21. století. *Současná Evropa a Česká republika*, 2007, roč. XII, č. 1, s. 27–46.
- DUFF, A. (ed.) (1993): *Subsidiarity within the European Community*. Federal Trust for Education and Research, London.

GEORGIEV, J. (2003): Princip subsidiarity a jeho pojetí v procesu evropské integrace. *Integrace*, 11. 2. 2003 [cit. 2009-04-27]. Dostupné z: <<http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=642>>.

GEORGIEV, J. (2007): *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi*. Praha: CEVRO Institut.

GEHRMANN, B. (2005): *Br(e)aking Centralization? Subsidiarity Costs and the European Constitutional Treaty*. EPCS, University of Durham [cit. 2009-05-05]. Dostupné z: <<http://www.dur.ac.uk/john.ashworth/EPCS/Papers/Gehrmann.pdf>>.

HARRISON, V. (1996): Subsidiarity in Article 3b of the EC Treaty – Gobbledegook or Justiciable Principle? *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, Part 2 (April 1996).

KOMÍNOVÁ, R. (1996): Subsidiarita – nový fenomén ve vývoji Evropské unie. *Mezinárodní politika* č. 4, s. 23–24.

KOMÍNOVÁ, R. (1997): Subsidiarita v Evropské unii. In: KOMÍNOVÁ, R. (ed.): *Mezinárodní vztahy očima mladých badatelů*. Praha: VŠE, 1997, s. 33–34.

KOMISE ES (2009): *Výroční zpráva za rok 2008 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty*. Zpráva Komise KOM(2009) 343. Brusel: Komise Evropských společenství.

NOVOTNÁ, M. (1995): Princip subsidiarity v právu Evropských společenství. *Právník* 3/1995, str. 275–292.

RITZER, CH. – RUTTLOFF, M. – LINHART, K. (2007): How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control. *German Law Journal* Vol. 07 No. 09 [cit. 05.05.2009]. Dostupné z: <[http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol07No09/PDF\\_Vol\\_07\\_No\\_09\\_733-760\\_Articles\\_Ritzer%20et%20al.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdf/Vol07No09/PDF_Vol_07_No_09_733-760_Articles_Ritzer%20et%20al.pdf)>.

TICHÝ, L. a kol. (1999): *Evropské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck.

TOTH, A. G. (1994): Is Subsidiarity Justiciable? *European Law Review* 3/199.



University of Economics, Prague  
Faculty of International Relations  
Náměstí Winstona Churchilla 4  
130 67 Prague 3  
<http://vz.fmv.vse.cz/>



Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze  
Nakladatelství Oeconomica

Tisk: Vysoká škola ekonomická v Praze  
Nakladatelství Oeconomica

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou

**ISSN 1802-6591**