



**RADA  
EVROPSKÉ UNIE**

**Brusel 8. srpna 2013 (27.08)  
(OR. fi)**

**13002/13**

**INST 455**

**PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	30. července 2013
Příjemce:	Uwe CORSEPIUS, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2013) 566 final
Předmět:	Výroční zpráva o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2012

---

Delegace naleznou v příloze dokument Komise COM(2013) 566 final.

---

Příloha: COM(2013) 566 final



V Bruselu dne 30.7.2013  
COM(2013) 566 final

**ZPRÁVA KOMISE**

**VÝROČNÍ ZPRÁVA  
O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ ZA ROK 2012**

## ZPRÁVA KOMISE

### VÝROČNÍ ZPRÁVA O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ ZA ROK 2012

#### 1. Úvod

Tento dokument je dvacátou výroční zprávou o používání zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě právních předpisů EU. Předkládá se v souladu s článkem 9 protokolu č. 2 o používání těchto zásad (dále jen „protokol“), který je přiložen ke Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU).

Zpráva informuje o tom, jak jsou tyto dvě zásady prováděny jednotlivými orgány a institucemi EU, a sleduje, zda oproti předchozím letům došlo ke změnám. Podrobněji rozebírá některé návrhy Komise, k nimž byla v roce 2012 vydána odůvodněná stanoviska. Vzhledem k tomu, že v roce 2012 vnitrostátní parlamenty poprvé vydaly „žlutou kartu“ zavedenou Lisabonskou smlouvou, věnuje se zpráva i tomuto případu. S ohledem na úzké propojení systému kontroly subsidiarity s politickým dialogem mezi vnitrostátními parlamenty a Komisí by se na tuto zprávu mělo nahlížet jako na doplněk Výroční zprávy Komise o vztazích s vnitrostátními parlamenty v roce 2012<sup>1</sup>.

#### 2. POUŽÍVÁNÍ VÝŠE UVEDENÝCH ZÁSAD ORGÁNY EU

##### 2.1. Komise

Komise nese v důsledku svého práva iniciativy odpovědnost za to, aby se správná rozhodnutí o tom, zda a jakým způsobem navrhnout opatření na úrovni EU, činila v rané fázi přípravy politik.

Komise proto v souladu se svým závazkem inteligentní regulace před předložením návrhů nových iniciativ ověřuje, zda má EU právo navrhované opatření přijmout a zda cílů navrhovaného opatření nelze uspokojivě dosáhnout na úrovni členských států.

Komise nejprve připraví veřejně přístupné plány<sup>2</sup> všech hlavních iniciativ. Tyto plány obsahují prvotní popis možných iniciativ a informují o záměrech Komise a o předpokládaných konzultacích. Nikdy v nich nechybí předběžné odůvodnění opatření z hlediska subsidiarity a proporcionality.

V další fázi přípravy politiky jsou otázky související se subsidiaritou podrobeny hlubší analýze v rámci hodnocení dopadu, během něhož se přihlíží k názorům vyjádřeným při konzultacích zúčastněných stran. K tomuto účelu je do Pokynů pro hodnocení dopadu<sup>3</sup> zařazen soubor strukturovaných otázek pro analýzu subsidiarity a proporcionality, který slouží jako základ pro vyhodnocení práva EU přijmout opatření a pro odůvodnění přijetí opatření na úrovni EU.

Subsidiarita a proporcionalita navrhovaného opatření EU je tedy hodnocena na základě všech dostupných informací. Je také podrobně přezkoumána Výborem pro hodnocení dopadu.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> COM(2013) 565.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/planned\\_ia\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/planned_ia_en.htm).

<sup>3</sup> SEK(2009) 92.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm).

Výbor si je vědom zásadní úlohy hodnocení dopadu při poskytování faktických údajů tvůrcům politik, a proto ve své výroční zprávě za rok 2012<sup>5</sup> zdůraznil potřebu zařadit do všech hodnocení dopadu důkladné a podrobné odůvodnění subsidiarity.

V roce 2012 Výbor pro hodnocení dopadu posoudil 97 hodnocení a vydal 144 stanovisek. Do 33 % z nich zařadil připomínky související se subsidiaritou.

Jedno z hodnocení dopadu, k nimž výbor vyjádřil připomínky související se subsidiaritou, se týkalo návrhu směrnice o kolektivní správě autorského práva a práv s ním souvisejících (COM(2012) 372). Výbor ve svých připomínkách požádal útvar, který za návrh odpovídal, aby „rozpracoval hodnocení potřeby, načasování a přidané hodnoty opatření na úrovni EU s ohledem na navrhovaný právní základ (jednotný trh a kulturní rozmanitost)“. Přeprocované hodnocení dopadu pak obsahovalo jasnější popis důvodů pro přijetí navrhované iniciativy EU, byla v něm například lépe vysvětlena přeshraniční povaha zjištěných problémů a skutečnost, že stávající právní rámce na úrovni EU i na úrovni jednotlivých členských států k řešení daných problémů nestačí.

V případě hodnocení dopadu souvisejícího s návrhem nařízení o zřízení evropského dobrovolnického sboru humanitární pomoci EU Aid Volunteers<sup>6</sup> výbor navrhl „jasněji popsát potřebu a přidanou hodnotu opatření na úrovni EU, aby bylo možné začlenit politická očekávání do správného kontextu“. Požádal rovněž příslušný útvar o to, aby „lépe vysvětlil doplňkovost a koordinaci [evropského dobrovolnického sboru humanitární pomoci] s činností dalších organizací, a odpověděl tak na obavy zúčastněných stran z duplikace a vzájemného soutěžení“. Přeprocovaná zpráva o hodnocení dopadu se řídila doporučeními výboru a obsahovala podrobnější odůvodnění opatření na úrovni EU.

Stanoviska Výboru pro hodnocení dopadu přispívají ke zkvalitnění analýzy dodržování zásad subsidiarity a proporcionality a spolu se samotnými zprávami o hodnocení dopadu představují základní prvky, na nichž spočívá proces přijímání politických rozhodnutí v Komisi.

## 2.2. Vnitrostátní parlamenty

V roce 2012 Komise obdržela od vnitrostátních parlamentů 70 odůvodněných stanovisek, což představuje mírné (přibližně 9%) zvýšení oproti předchozímu roku (64 stanovisek v roce 2011). Podíl těchto odůvodněných stanovisek na celkovém počtu stanovisek, které Komise v roce 2012 obdržela v rámci svého širšího politického dialogu s vnitrostátními parlamenty (663), se však nezměnil. Stejně jako v letech 2010 a 2011 představoval o něco málo více než 10 %. V roce 2012 se v systému kontroly subsidiarity poprvé uplatnila žlutá karta vnitrostátních parlamentů, a to v reakci na návrh Komise upravit výkon práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb. Tento případ je podrobněji popsán v kapitole 3.

Odůvodněná stanoviska se i nadále výrazně liší jak svou podobou, tak i typem argumentů, které vnitrostátní parlamenty předkládají na podporu svých závěrů o porušení zásady subsidiarity. Podobně jako v minulém roce se lišilo i zaměření odůvodněných stanovisek vydaných vnitrostátními parlamenty. 70 doručených stanovisek se týkalo 23 návrhů Komise. Nejvyšší počet odůvodněných stanovisek byl vydán k návrhu Monti II (12 odůvodněných stanovisek) a dále k návrhu nařízení o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (5 stanovisek). K osmi dalším návrhům bylo vydáno po třech odůvodněných stanoviscích (podrobnosti jsou uvedeny v příloze). Zdá se, že tento stav je potvrzením různorodých politických zájmů vnitrostátních parlamentů, které se při výběru návrhů Komise k přezkoumání v systému kontroly subsidiarity řídí různými prioritami a používají při

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/iab\\_report\\_2012\\_en\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf).

<sup>6</sup> COM(2012) 514.

hodnocení souladu se zásadou subsidiarity různá kritéria. Koordinace mezi jednotlivými vnitrostátními parlamenty tedy zůstává výzvou.

Stejně jako v roce 2011 vydal zdaleka nejvíce odůvodněných stanovisek (20) švédský *Riksdag*, bylo to přitom téměř dvakrát více než v minulém roce (kdy jich vydal 11). *Riksdag* posuzuje z hlediska subsidiarity všechny návrhy Komise. Posuzování přitom decentralizuje do všech parlamentních výborů, které zřejmě používají rozdílná kritéria. Tato skutečnost má pravděpodobně vliv na počet odůvodněných stanovisek, která *Riksdag* vydal<sup>7</sup>. Druhý nejvyšší počet odůvodněných stanovisek (7) vydal francouzský *Sénat*, po němž následoval německý *Bundesrat* (5). Z těchto tří parlamentních komor tedy pochází téměř 50 % všech odůvodněných stanovisek vydaných vnitrostátními parlamenty v roce 2012.

Přehled o postupech a procedurách v oblasti parlamentní kontroly<sup>8</sup> poskytuje osmnáctá pololetní zpráva konference COSAC<sup>9</sup>. Zpráva vychází z odpovědí vnitrostátních parlamentů/komor na dotazník a je ukončena závěrem, že se postupy liší zejména, pokud jde o názor vnitrostátních parlamentů na vztah mezi zásadou subsidiarity a zásadou proporcionality. Zatímco některé parlamenty se domnívají, že obě tyto zásady jsou rovnocenné, jiné parlamenty mají za to, že zásada proporcionality je pouhou složkou subsidiarity. Většina vnitrostátních parlamentů se však domnívá, že kontroly subsidiarity nejsou účelné, nezahrnují-li kontrolu proporcionality.

Ve zprávě se uvádí, že velká většina vnitrostátních parlamentů odpověděla, že jejich odůvodněná stanoviska často vycházejí ze širšího výkladu zásady subsidiarity, než který je uveden v protokolu č. 2. Například holandská komora *Eerste Kamer* vyslovila názor, že „při provádění kontroly subsidiarity nelze nezohlednit zásady legality a proporcionality ...“. Český *Senát* se domnívá, že subsidiarita má „obecnou a abstraktní povahu ... nejedná se o přísný a jasný právní pojem“, a proto by se měla vykládat obecně. *House of Lords* Spojeného království zastává podobný názor ve prospěch širšího chápání této zásady, protože „i když je tato zásada právním pojmem, její používání v praxi závisí na politickém úsudku“.

Rozdílné názory vnitrostátních parlamentů na chápání a používání zásady subsidiarity se odrazily i v různých názorech na potřebu pokynů, které by vyjasnily rozsah kontroly subsidiarity a související kritéria. Vypracování takových pokynů by uvítala pouze polovina vnitrostátních parlamentů, které odpověděly na dotazník konference COSAC. Všechny parlamenty, které se vyslovily pro pokyny, navíc trvaly na tom, že by takové pokyny musely být nezávazné.

### **2.3. Evropský parlament a Rada**

V Radě zajišťuje dodržování zásad subsidiarity a proporcionality Výbor stálých zástupců členských států (Coreper). Evropský parlament zřídil v roce 2012 nové horizontální ředitelství, které parlamentním výborům poskytuje širší škálu služeb v oblasti hodnocení dopadu a evropské přidané hodnoty.

Práce na hodnocení dopadu se skládá z posouzení plánů, v nichž Komise nastínila svou plánovanou politickou a konzultační činnost, a z prvotního posouzení hodnocení dopadu vypracovaných Komisí. Na žádost jednotlivých výborů může být také provedeno podrobné posouzení hodnocení dopadu vypracovaného Komisí, doplňkové analýzy určitých stránek

<sup>7</sup> Zpráva ústavního výboru *Riksdagu* – 2012/13:KU8.

<sup>8</sup> Osmnáctá pololetní zpráva o vývoji postupů a procedur Evropské unie v oblasti parlamentní kontroly, 27. září 2012.

<sup>9</sup> COSAC je konference výborů vnitrostátních parlamentů členských států Evropské unie, které se zabývají záležitostmi Evropské unie, a zástupců Evropského parlamentu.

návrhu, které Komise původně nehodnotila, a hodnocení dopadu změn, které navrhuje Parlament.

Evropský parlament se nyní rovněž zajímá o evropskou přidanou hodnotu návrhů a analyzuje potenciální přínosy budoucího opatření na úrovni EU. Na žádost výboru Evropského parlamentu může být vypracováno posouzení evropské přidané hodnoty, v němž se vyhodnotí potenciální dopady a identifikují výhody a nevýhody návrhů obsažených v legislativních zprávách Parlamentu. Evropský parlament je nyní schopen vypracovat i zprávy o nákladech v případě nepřijetí opatření na úrovni EU, o oblastech politik s velkým potenciálem ke zvýšení účinnosti a/nebo o dosažení přínosu pro veřejnost přijetím opatření na úrovni EU v oblastech, v nichž dosud žádné takové opatření přijato nebylo.

V roce 2012 vydal Evropský parlament 10 prvotních posouzení hodnocení dopadu vypracovaných Komisí, jedno podrobné posouzení hodnocení dopadu vypracovaného Komisí a tři zprávy o evropské přidané hodnotě.

Dne 13. září 2012 přijal Evropský parlament usnesení o lepší tvorbě právních předpisů, v němž do určité míry reagoval na zprávu Komise o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2010<sup>10</sup>. Evropský parlament, podobně jako konference COSAC, v tomto ohledu navrhuje, aby se zvažila vhodnost stanovení kritérií EU pro hodnocení souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Evropský parlament ve své zprávě navíc zdůraznil regionální a místní rozměr kontroly subsidiarity a požádal Komisi o provedení nezávislé analýzy úlohy regionálních a místních parlamentů v této oblasti. Komise ve své odpovědi na zprávu Evropského parlamentu<sup>11</sup> potvrdila, že Výbor regionů již takovou analýzu připravil<sup>12</sup>.

#### **2.4. Výbor regionů**

Výbor regionů přijal v roce 2012 novou strategii kontroly zásady subsidiarity. Jejím cílem je posílit správní strukturu kontroly subsidiarity ve Výboru regionů, zavést komplexní přístup ke kontrole subsidiarity v průběhu celého rozhodovacího procesu EU, zapojit do této činnosti orgány EU i vnitrostátní orgány a posílit schopnost Výboru regionů podat žalobu k Soudnímu dvoru.

Výbor regionů proto vytvořil řídicí skupinu pro subsidiaritu, která zajišťuje politické vedení činností, jež ve výboru souvisejí s kontrolou subsidiarity. Tato skupina po celý rok koordinuje kontrolu subsidiarity a zajišťuje politickou zpětnou vazbu. Jejím úkolem je stanovit roční priority v oblasti subsidiarity a předkládat návrhy na využívání nejvhodnějších nástrojů a postupů Sítě pro kontrolu subsidiarity, čímž podporuje práci zpravodajů Výboru regionů v legislativním procesu.

V přepracované strategii se klade důraz na to, aby kontrola subsidiarity Výborem regionů začínala již ve fázi předcházející legislativnímu procesu. Celý přístup se opírá o práci skupiny odborníků na subsidiaritu, která je složena z 16 úředníků působících v Síti pro kontrolu subsidiarity a vybraných na základě zkušeností s problematikou subsidiarity a důkladné znalosti práva EU. Skupina se poprvé sešla dne 25. října 2012 a rozhodla o tom, jaké iniciativy jsou z hlediska kontroly subsidiarity prioritní. Kancelář Výboru regionů pak na tomto základě přijala dne 30. ledna 2013 program činnosti v oblasti subsidiarity<sup>13</sup>. Do programu byly zařazeny čtyři iniciativy z pracovního programu Komise na rok 2013

---

<sup>10</sup> KOM(2011) 344.

<sup>11</sup> SP (2012) 766/2.

<sup>12</sup> <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/Study-on-Regional-Parliaments.aspx>.

<sup>13</sup> CDR2336-2012.

(iniciativa pro elektronickou fakturaci v oblasti veřejných zakázek, Modrý pás pro jednotný trh námořní dopravy, přezkum politiky a právních předpisů v oblasti odpadů, rámec pro environmentální posuzování klimatu a energetiky, který umožní bezpečnou nekonvenční těžbu uhlovodíků) a iniciativa pro městskou mobilitu (tento návrh není obsažen v pracovním programu Komise na rok 2013, Komise však oznámila, že v roce 2013 hodlá vydat sdělení o městském rozměru dopravní politiky EU).

Významným nástrojem Výboru regionů v oblasti kontroly subsidiarity je Síť pro kontrolu subsidiarity, která byla zřízena v roce 2007 a na konci roku 2012 sdružovala 141 partnerů. Počet partnerů i reprezentační základna se v roce 2012 opět rozšířily, zejména díky přistoupení regionálních parlamentů a vlád. Konzultace partnerů této sítě jsou hlavním operačním nástrojem, který zpravodaj Výboru regionů používá při přípravě návrhu stanoviska. V roce 2012 proběhly tři konzultace, které se týkaly nástroje pro propojení Evropy<sup>14</sup>, 7. akčního programu v oblasti životního prostředí<sup>15</sup> a výkonu práva na kolektivní akce v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb („Monti II“)<sup>16</sup>. V souladu se svým plánem činnosti síť celý rok pracovala na posuzování hlavních směrů TEN-T a nástroje pro propojení Evropy.

V únoru 2012 byla v rámci Sítě pro kontrolu subsidiarity zahájena výměna informací mezi regionálními parlamenty REGPEX, do níž se mohou zapojit regionální parlamenty a vlády, které mají normotvornou pravomoc. REGPEX je podporuje v plnění jejich úlohy při kontrole subsidiarity právních předpisů EU, zejména v kontextu systému včasného varování zavedeného Lisabonskou smlouvou a možných konzultací regionů vnitrostátními parlamenty. Výbor regionů nepovažuje REGPEX za pouhou technickou databázi, která poskytuje přístup ke zdrojům informací a v níž se zveřejňují stanoviska jednotlivých regionů, ale za síť, která podporuje kontakty mezi regiony EU s normotvornou pravomocí.

Obavy Výboru regionů související s dodržováním zásad subsidiarity a proporcionality byly v roce 2012 vyjádřeny v následujících stanoviscích, přičemž v některých z nich byla zmíněna i potenciální porušení právních předpisů: návrh nařízení o EFRR, 7. akční program v oblasti životního prostředí, balíček týkající se veřejných zakázek, balíček týkající se ochrany údajů a vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

## 2.5. Soudní dvůr

V roce 2012 nevynesl Soudní dvůr žádný rozsudek, v němž by výrazně rozpracoval zásadu subsidiarity. Nicméně ve svém rozsudku ze dne 19. prosince 2012 ve věci C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen*, potvrdil, že se zásada subsidiarity nevztahuje na oblast státní podpory, v níž má Komise výlučnou pravomoc.

Soudní dvůr navíc ve svém rozsudku ze dne 19. dubna 2012 ve věci C-221/10 P, *Artegoda*, znovu potvrdil, že subsidiarita a pravidla Smlouvy v oblasti pravomocí obecně nezakládají individuální práva, a proto jejich porušení samo o sobě nezakládá mimosmluvní odpovědnost Unie a jejích orgánů.

---

<sup>14</sup> KOM(2011) 659.

<sup>15</sup> COM(2012) 95.

<sup>16</sup> COM(2012) 130.

### 3. NEJVÝZNAMNĚJŠÍ PŘÍPADY, V NICHŽ SE OBJEVILY OBAVY Z NEDODRŽENÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

*Návrh nařízení o výkonu práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (Monti II)*

Vnitrostátní parlamenty vydaly 12 odůvodněných stanovisek k návrhu Monti II. Tato stanoviska představovala 19 hlasů (limitem bylo 18 hlasů), a proto poprvé vedla k uplatnění tzv. žluté karty<sup>17</sup>.

Cílem návrhu Komise bylo vyjasnit vazbu mezi výkonem sociálních práv a výkonem svobody usazování a volného pohybu služeb, které jsou zakotveny ve Smlouvě. Komise se svým návrhem snažila reagovat na obavy zúčastněných stran (zejména odborů) z toho, že po rozsudcích Soudního dvora ve věcech *Viking Line* a *Laval* na jednotném trhu převáží ekonomické svobody nad právem stávkovat, a chtěla v legislativním aktu upřesnit, že jedno není nadřazeno druhému. Komise si byla vědoma citlivosti této otázky a věděla, že bude obtížné najít společného jmenovatele mezi protichůdnými názory na nejvhodnější řešení sociálních konfliktů v situacích, do nichž jsou zapojeny podniky a pracovníci různých členských států.

Odůvodněná stanoviska vydaly švédský *Riksdag* (2 hlasy), dánský *Folketing* (2 hlasy), finský *Eduskunta* (2 hlasy), francouzský *Sénat* (1 hlas), polský *Sejm* (1 hlas), portugalské *Assembleia da República* (2 hlasy), lotyšská *Saeima* (2 hlasy), lucemburská *Chambre des Députés* (2 hlasy), belgická *Chambre des Représentants* (1 hlas), *House of Commons* Spojeného království (1 hlas), nizozemská *Tweede Kamer* (1 hlas) a maltská *Kamra tad-Deputati* (2 hlasy).

Vnitrostátní parlamenty, které přijaly odůvodněné stanovisko, většinou zpochybnily použití článku 352 SFEU jako právního základu návrhu. Většina se domnívala, že použití tohoto právního základu nebylo dostatečně odůvodněné. Některé parlamenty uvedly, že vyloučení práva na stávkou z oblasti působnosti článku 153 SFEU podle jejich názoru vylučuje i možnost využít článek 352 SFEU jako právní základ. Stejný počet vnitrostátních parlamentů vyjádřil pochyby o přidané hodnotě návrhu a potřebnosti navrhovaného opatření. Některé komory upozornily, že návrh by nezměnil stávající právní situaci, jiné tvrdily, že by nezvýšil právní jasnost a jistotu. Pět vnitrostátních parlamentů navíc tvrdilo, že čl. 153 odst. 5 SFEU vylučuje právo na stávkou z pravomoci EU, další parlamenty uvedly, že celkový princip a analýza proporcionality zahrnuté v návrhu nejsou v souladu se zásadou subsidiarity a že by mohly negativně ovlivnit právo stávkovat. Vnitrostátní parlamenty dále zpochybnily potřebu alternativního mechanismu řešení sporů, neboť se obávaly, že by zasahoval do vnitrostátních systémů. Vyjádřily rovněž své pochybnosti o potřebě existence mechanismu varování.

Komise dospěla po podrobném posouzení argumentů, které vnitrostátní parlamenty uvedly ve svých odůvodněných stanoviscích, k závěru, že zásada subsidiarity nebyla porušena.

Ve svých odpovědích vnitrostátním parlamentům<sup>18</sup>, které vydaly odůvodněná stanoviska, pak vysvětlila, že cílem jejího návrhu bylo vyjasnit obecné zásady a pravidla platná na úrovni EU v oblasti výkonu základního práva na kolektivní akci v kontextu volného pohybu služeb a svobody usazování a s ohledem na potřebu sladit tato práva a svobody v praxi v

<sup>17</sup> Viz čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>18</sup> Dopis ze dne 14. března 2013.



přeshraničních situacích. Komise trvala na svém názoru, že tohoto cíle nelze dosáhnout na úrovni jednotlivých členských států a že je třeba přijmout opatření na úrovni EU.

Pokud jde o právní základ, Komise se rozhodla použít článek 352 SFEU kvůli absenci explicitního ustanovení Smlouvy. Ačkoli je pravda, že čl. 153 odst. 35 SFEU vylučuje právo na stávku z oblastí, kterou lze v EU regulovat minimálními standardy stanovenými směrnicí, rozsudky Soudního dvora jasně ukázaly, že skutečnost, že se článek 153 nevztahuje na právo stávkovat, nevylučuje kolektivní akci z působnosti práva EU. Komise navíc měla za to, že nejvhodnějším právním nástrojem by bylo nařízení, protože je přímo použitelné, a proto by snížilo složitost právní úpravy a zvýšilo právní jistotu pro všechny, na koho by se v celé Unii vztahovalo, tím, že by vyjasnilo použitelná pravidla.

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. Nařízení by také uznalo význam stávajících vnitrostátních právních předpisů a postupů týkajících se výkonu práva na stávku, včetně stávajících institucí pro alternativní řešení sporů, které by návrhem nebyly změněny ani ovlivněny. Návrh by vysvětlil úlohu alternativních mechanismů neformálního řešení sporů, které existují v řadě členských států.

Komise dospěla k názoru, že zásada subsidiarity nebyla porušena, ale vzala na vědomí názory vnitrostátních parlamentů a stav diskuse o předloze nařízení se zúčastněnými stranami. Uznala, že její návrh by pravděpodobně nezískal nezbytnou politickou podporu, která by umožnila jeho přijetí v Evropském parlamentu a Radě. S ohledem na tyto skutečnosti Komise informovala Evropský parlament, Radu a vnitrostátní parlamenty dopisy ze dne 12. a 13. září 2012 o svém záměru svůj návrh stáhnout a vysvětlila, že tímto krokem hodlá také usnadnit rychlé projednání návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o provádění směrnice 96/71/ES a umožnit další pokrok v otázce výkonu práv vysílaných pracovníků, jak bylo zdůrazněno v bodě 3 písm. l) „Paktu pro růst a zaměstnanost“, který Evropská rada přijala ve dnech 28. až 29. června 2012. Komise přijala své rozhodnutí o stažení návrhu Monti II dne 26. září 2012<sup>19</sup>.

#### *Návrh nařízení o Fondu evropské pomoci nejchudším osobám<sup>20</sup>*

Návrhem Komise, k němuž byl v roce 2012 vydán druhý nejvyšší počet odůvodněných stanovisek (5), byl návrh na zřízení Fondu evropské pomoci nejchudším osobám. Všechny vnitrostátní parlamenty, které zaslaly odůvodněná stanoviska<sup>21</sup>, vyzdvihly tutéž otázku, a to nedostatečné odůvodnění souladu návrhu se zásadou subsidiarity<sup>22</sup>. Německý *Bundestag* prohlásil, že články 174 a 175 SFEU nedávají EU pravomoc k potírání chudoby, že sociální politika a opatření v rámci této politiky spadají do pravomoci členských států, a návrh proto porušuje zásadu proporcionality. Švédský *Riksdag* vyjádřil názor, že chudobě a sociálnímu vyloučení lze nejlépe předcházet zaměstnaností, která lidem umožňuje, aby se postarali sami o sebe, a systémem sociálního zabezpečení pro všechny obyvatele. Dále uvedl, že za oblast sociálního zabezpečení odpovídají členské státy a také ji mohou nejefektivněji řídit. Tento názor sdílel i dánský *Folketing*, který prohlásil, že cíle podpory nejchudších obyvatel mohou nejlépe dosáhnout členské státy, na centrální, regionální nebo místní úrovni. *House of Lords* Spojeného království dospěl k závěru, že Komise nepředložila žádné přesvědčivé důkazy k

<sup>19</sup> PV(2012) 2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2017-EN-F-0.Pdf>.

<sup>20</sup> COM(2012) 617; předchůdcem tohoto fondu byl program EU pro rozdělování potravin nejchudším lidem, jehož činnost bude v roce 2013 ukončena – k návrhu Komise KOM(2010) 486 byla rovněž vydána tři odůvodněná stanoviska.

<sup>21</sup> DE *Bundestag*, DK *Folketing*, UK *House of Lords*, UK *House of Commons* a SE *Riksdag*.

<sup>22</sup> Článek 5 protokolu č. 2.

odůvodnění svého návrhu z hlediska zásady subsidiarity a že nejistotu o schopnosti všech členských států udržet sociální výdaje a investice na dostatečné úrovni by bylo možno řešit opatřeními v rámci stávajících programů EU v oblasti soudržnosti. *House of Commons* Spojeného království zpochybnil potřebu navrhovaného opatření.

Komise ve svých odpovědích na tato odůvodněná stanoviska zdůraznila, že posoudila právo EU přijmout opatření a přidanou hodnotu tohoto opatření během procesu hodnocení dopadu a že její závěry byly shrnuty v důvodové zprávě přiložené k návrhu. Komise uvedla, že souhlasí s názorem, podle něhož je podpora práce a samostatnosti nejlepším způsobem, jakým lze čelit sociálnímu vyloučení. Dodala, že hlavním nástrojem EU pro potírání chudoby a sociálního vyloučení i nadále zůstane Evropský sociální fond, který bude dále podporovat aktivační opatření. Komise však zdůraznila, že rostoucí počet Evropanů je tak vzdálen trhu práce, že nemůže využívat podporu, kterou lze poskytovat ze stávajících fondů. Komise upozornila na navrhovanou povinnost spojit distribuci věcné pomoci s doprovodnými opatřeními zaměřenými na sociální znovuzačlenění příjemců pomoci, která z navrhovaného fondu vytváří nástroj, jehož rozměr přesahuje pasivní intervenci. Uvedla, že navrhovaný fond by vycházel z vnitrostátních systémů podpory a byl by prováděn v rámci sdíleného řízení, takže by členské státy nepřipravil o primární odpovědnost za vyhledávání nejvhodnějších cílových skupin a typů intervence.

*Návrh nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů*<sup>23</sup>

Z osmi návrhů Komise, k nimž byla vydána tři odůvodněná stanoviska, byl návrh nařízení o ochraně údajů jediným, v jehož případě byla kritizována nejen zásada subsidiarity, ale i zásada proporcionality. Některé vnitrostátní parlamenty se domnívaly, že rozsah navrhovaného opatření by měl zůstat omezen na přeshraniční výměny údajů. S ohledem na zásadu proporcionality tvrdily, že by návrh mohl ovlivnit zpracování osobních údajů ve veřejném sektoru (zejména v oblasti zdravotnictví a sociálních služeb). Několik vnitrostátních parlamentů rovněž zpochybnilo rozsah a počet pravomocí, které návrh svěřoval Komisi. Tento argument pak řada členských států vyslovila při jednáních v Radě a upozornili na něj i někteří poslanci Evropského parlamentu.

Komise ve svých odpovědích vysvětlila, že nařízení zvolila proto, aby dosáhla další harmonizace stávajících evropských právních předpisů v oblasti ochrany údajů, a tak zajistila v celé Unii vysokou úroveň ochrany a zaručila volný tok osobních údajů na vnitřním trhu. V rámci nařízení by si členské státy ponechaly určitý prostor pro vlastní postupy ve veřejném sektoru, což bylo v návrhu uvedeno. Pokud jde o svěření pravomocí, Komise objasnila, že by tak zajistila řádné přizpůsobování právních předpisů stále se rozvíjející oblasti elektronických dat, aniž by bylo nutné akt znovu projednávat na úrovni spolutvůrců právních předpisů.

#### **4. ZÁVĚRY**

V roce 2012 se v interinstitucionálním kontextu zvýšilo povědomí o zásadách subsidiarity a proporcionality, k čemuž nemálo přispělo i vydání první žluté karty vnitrostátními parlamenty.

Problematika kontroly subsidiarity se hojně projednávala i v Evropském parlamentu a ve Výboru regionů, které pozměnily své interní postupy, aby zvýšily svou schopnost lépe posuzovat dopad a přidanou hodnotu své činnosti. Orgány a instituce EU rovněž využívají synergie při posuzování dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Výbor regionů proto nyní může na výslovnou žádost Komise poskytnout informace o regionálním a místním

---

<sup>23</sup> COM(2012) 11.

dopadu plánovaného návrhu, které Komise zahrne do svého hodnocení dopadu. Evropský parlament rovněž zdokonalil svůj přístup k posuzování dopadu a přidané hodnoty na úrovni EU.

V roce 2012 se zvýšila četnost diskusí o definici zásad subsidiarity a proporcionality, zejména o potřebě lépe vymezit rozsah kontroly subsidiarity popsané ve Smlouvě. Přestože jsou si vnitrostátní parlamenty jasně vědomy výhod užití koordinace své kontrolní činnosti a přestože častěji žádají o vytvoření pokynů, přejí si zachovat právo na výklad těchto zásad. V této souvislosti je třeba připomenout, že v Pokynech Komise pro hodnocení dopadu<sup>24</sup> jsou již jasně stanovena kritéria, která Komise používá pro hodnocení souladu svých návrhů se zásadou subsidiarity a proporcionality, a že Komise vždy ostatním orgánům doporučovala používání stejných kritérií.

---

<sup>24</sup> SEK(2009) 92.

## Příloha

### Seznam iniciativ Komise, k nimž vnitrostátní parlamenty vydaly v roce 2012 odůvodněná stanoviska<sup>25</sup> související s dodržováním zásady subsidiarity<sup>26</sup>

	<b>Dokument Komise</b>	<b>Název</b>	<b>Odůvod. stanoviska (Protokol 2)</b>	<b>Vnitrostátní parlamentní komory, které předložily odůvodněné stanovisko</b>
1	COM(2012) 130	Výkon práva na kolektivní akci v rámci svobody usazování a volného pohybu služeb (Monti II)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketing</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK <i>House of Commons</i> SE <i>Riksdag</i>
2	COM(2012) 617	Fond evropské pomoci nejchudším osobám	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketing</i> UK <i>House of Commons</i> UK <i>House of Lords</i> SE <i>Riksdag</i>
3	COM(2012) 380	Pravidelné technické prohlídky motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a zrušení směrnice 2009/40/ES	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
4	COM(2012) 11	Ochrana fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a volný pohyb těchto údajů (obecné nařízení o ochraně údajů)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
5	KOM(2011) 778	Návrh, kterým se mění směrnice 2006/43/ES o povinném auditu ročních a konsolidovaných	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i>

<sup>25</sup> Aby odůvodněné stanovisko odpovídalo definici uvedené v protokolu č. 2, musí uvádět jasný popis porušení zásady subsidiarity a musí být Komisi zasláno do osmi týdnů ode dne postoupení návrhu vnitrostátním parlamentům.

<sup>26</sup> Seřazeno podle počtu odůvodněných stanovisek, která Komise obdržela od 1. ledna do 31. prosince 2012.

		účetních závěrek		SE <i>Riksdag</i>
6	KOM(2011) 779	Specifické požadavky na povinný audit subjektů veřejného zájmu	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
7	KOM(2011) 828	Pravidla a postupy pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Unie v rámci vyváženého přístupu a zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/30/ES	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	KOM(2011) 897	Udělování koncesí	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012) 372	Kolektivní správa autorského práva a práv s ním souvisejících a udělování licencí pro více území k právům k užití hudebních děl online na vnitřním trhu	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdag</i>
10	COM(2012) 381	Návrh, kterým se mění směrnice Rady 1999/37/ES o registračních dokladech vozidel	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012) 382	Návrh týkající se silničních technických kontrol užitkových vozidel provozovaných v Unii a zrušení směrnice 2000/30/ES	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012) 576	Přístup ke genetickým zdrojům a spravedlivé a rovnocenné rozdělení přínosů plynoucích z jejich využívání v Unii	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i> SE <i>Riksdag</i>
13	COM(2012) 614	Zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady/nevýkonnými členy správní rady společností kotovaných na burzách a související opatření	3 <sup>27</sup>	DK <i>Folketing</i> NL <i>Eerste Kamer/Tweede Kamer</i> SE <i>Riksdag</i>
14	KOM(2011) 821	Společná ustanovení týkající se sledování a posuzování návrhů rozpočtových plánů a zajišťování nápravy nadměrného	2	FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>

<sup>27</sup> K tomuto návrhu Komise obdržela celkem šest odůvodněných stanovisek. Tři odůvodněná stanoviska (PL *Sejm*; PL *Senat*; UK *House of Lords*) byla doručena po 31. prosinci 2012, avšak ve lhůtě do 15. ledna 2013.

		schodku členských států v eurozóně		
15	COM(2012) 10	Ochrana fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů a volný pohyb těchto údajů	2	DE <i>Bundesrat</i> SE <i>Riksdag</i>
16	COM(2012) 167	Návrh, kterým se mění nařízení (ES) č. 223/2009 o evropské statistice	2	AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
17	COM(2012) 48	Návrh, kterým se mění směrnice 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, pokud jde o poskytování informací široké veřejnosti o léčivých přípravcích podléhajících omezení výdeje na lékařský předpis	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>
18	COM(2012) 49	Návrh, kterým se mění nařízení (ES) č. 726/2004, pokud jde o poskytování informací široké veřejnosti o humánních léčivých přípravcích podléhajících omezení výdeje na lékařský předpis	2	PL <i>Senat</i> SE <i>Riksdag</i>
19	COM(2012) 84	Průhlednost opatření upravujících ceny humánních léčivých přípravků a jejich začlenění do oblasti působnosti veřejných systémů zdravotního pojištění	2	AU <i>Nationalrat</i> LU <i>Chambre des Députés</i>
20	KOM(2011) 793	Alternativní řešení sporů u spotřebitelských sporů a změna nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů)	2	DE <i>Bundesrat</i> NL <i>Eerste Kamer</i>
21	KOM(2011) 895	Zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>
22	KOM(2011) 896	Zadávání veřejných zakázek	2	SE <i>Riksdag</i> UK <i>House of Commons</i>

23	KOM(2011) 747	Návrh, kterým se mění nařízení (ES) č. 1060/2009 o ratingových agenturách	1	SE <i>Riksdag</i>
24	KOM(2011) 794	Online řešení spotřebitelských sporů (nařízení o online řešení spotřebitelských sporů)	1	NL <i>Eerste Kamer</i>
25	KOM(2011) 824	Služby pozemního odbavování na letištích Unie a zrušení směrnice Rady 96/67/ES	1	LU <i>Chambre des Députés</i>
26	KOM(2011) 834	Zřízení Programu pro konkurenceschopnost podniků s důrazem na malé a střední podniky (2014–2020)	1	SE <i>Riksdag</i>
27	KOM(2011) 873	Zřízení Evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR)	1	SE <i>Riksdag</i>
28	KOM(2011) 877	Návrh, kterým se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru	1	SE <i>Riksdag</i>
29	COM(2012) 150	Návrh, kterým se mění směrnice 1999/4/ES, 2000/36/ES, 2001/111/ES, 2001/113/ES a 2001/114/ES, pokud jde o pravomoci, které mají být svěřeny Komisi	1	AU <i>Bundesrat</i>
30	COM(2012) 280	Vytvoření rámce pro ozdravné postupy a řešení problémů úvěrových institucí a investičních podniků a změna směrnic Rady 77/91/EHS a 82/891/ES, směrnic 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES a 2011/35/ES a nařízení (EU) č. 1093/2010	1	SE <i>Riksdag</i>
31	COM(2012) 35	Statut evropské nadace (FE)	1	LT <i>Seimas</i>
32	COM(2012) 363	Boj vedený trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie	1	SE <i>Riksdag</i>
33	COM(2012) 369	Klinická hodnocení humánních léčivých přípravků a zrušení směrnice 2001/20/ES	1	PL <i>Sejm</i>
34	COM(2012) 511	Návrh nařízení, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad	1	SE <i>Riksdag</i>

		úvěrovými institucemi		
	Odůvodněná stanoviska k návrhům počítaná jednotlivě		83	
	Odůvodněná stanoviska k balíčkům návrhů <sup>28</sup>		-13	
	<b>CELKEM</b>		<b>70</b>	

<sup>28</sup> Vzhledem k tomu, že se některá odůvodněná stanoviska týkají balíčků návrhů, je v tabulce uveden počet odůvodněných stanovisek vydaných ke každému návrhu. Aby bylo možné ukázat počet odůvodněných stanovisek, která Komise obdržela, je odečten počet odůvodněných stanovisek, která se vztahují na více než jeden návrh.