



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.10.2018
COM(2018) 490 final

ZPRÁVA KOMISE

**VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2017
O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY**

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2017 O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

1. Úvod

Tento dokument je 25. výroční zprávou o používání zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě právních předpisů Evropské unie. Zpráva je předkládána v souladu s článkem 9 protokolu č. 2, který je připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

Zpráva informuje o tom, jak byly tyto dvě zásady uplatňovány orgány a institucemi Evropské unie v roce 2017 a k jakým změnám došlo v porovnání s předchozími roky. Rozebírá také návrhy Komise, k nimž byla v průběhu roku nejčastěji vydána odůvodněná stanoviska ze strany vnitrostátních parlamentů. Vzhledem k úzkému propojení mechanismu kontroly subsidiarity s politickým dialogem mezi vnitrostátními parlamenty a Komisí by se na tuto zprávu mělo nahlížet jako na doplněk výroční zprávy za rok 2017 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty.¹

2. POUŽÍVÁNÍ ZMÍNĚNÝCH ZÁSAD JEDNOTLIVÝMI ORGÁNY

2.1. Komise

V roce 2017 pokračovala Junckerova Komise v zavádění do praxe svého posíleného programu zlepšování právní úpravy, který prostřednictvím zpřísněných pokynů a nových příležitostí pro občany a zúčastněné strany k poskytování zpětné vazby (včetně online portálu pro zlepšování právní úpravy²) zajišťuje, že je k subsidiaritě a proporcionalitě přihlíženo na všech stupních utváření politiky. Komise rovněž před předložením legislativních revizí prováděla hodnocení stávajících politických rámců. Tato hodnocení³ obsahují posouzení, zda jsou stávající politická opatření stále „účelná“ a do jaké míry jsou v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Webové stránky Komise nazvané „Jak snížit administrativní zátěž – podělte se o svůj názor“⁴, jakož i platforma Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT), rovněž poskytují veřejnosti a zúčastněným stranám možnost komunikace s Komisí ohledně případné nadměrné zátěže či neefektivnosti stávajících regulačních opatření, což se může týkat i otázek subsidiarity nebo proporcionality. Platforma Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) poskytla v roce 2017 celkem 46 stanovisek, včetně doporučení Komisi na zjednodušení a snížení regulační zátěže stávajícími právními předpisy EU. Komise na ně reaguje především při provádění pracovního programu na rok 2018.

V červenci 2017 přijala Komise pozměněný soubor pokynů pro zlepšování právní úpravy a připojený soubor nástrojů. Účelem bylo zajistit, aby pokyny a soubor nástrojů byly aktualizovány s ohledem na praktické zkušenosti od přijetí balíčku pro zlepšování právní úpravy v květnu 2015. Komise rovněž rozšířila svůj portál pro zlepšování právní úpravy, čímž občanům usnadnila navigaci on-line.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_cs

³ Hodnocení Komise systematicky posuzují 5 kritérií: účinnost, efektivnost, soudržnost, relevanci a přidanou hodnotu EU.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_cs.htm

Pracovní skupina pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Dělat méně, zato efektivněji“

Dne 13. září 2017 předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie oznámil, že zřídí pracovní skupinu na vysoké úrovni pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“. Její cíle byly popsány v pracovním programu Komise na rok 2018: „S využitím výsledků práce, kterou tato Komise již vykonala, bychom se měli i nadále přednostně věnovat důležitým věcem. To znamená, že bychom se neměli snažit regulovat každý aspekt každodenního života našich občanů. Musíme opravdu dělat méně, zato efektivněji, a vrátit členským státům jejich pravomoci v oblastech, kde to dává smysl. Na základě výsledků práce pracovní skupiny, již bude předsedat první místopředseda Timmermans, (...) představí Komise své úvahy ohledně dalšího posílení subsidiarity, proporcionality a zlepšování právní úpravy, aby se zajistilo, že budeme jednat pouze tam, kde činnost EU přinese přidanou hodnotu.“ Předseda Juncker zřídil pracovní skupinu dne 14. listopadu s účinkem od 1. ledna 2018⁵. Pracovní skupina předložila předsedovi svou zprávu dne 10. července 2018⁶. Předsedové Evropského parlamentu, Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC) a Výboru regionů byli vyzváni, aby do pracovní skupiny jmenovali ze svých institucí členy, kteří v ní budou nadále osobně působit. Vnitrostátní parlamenty (COSAC) a Výbor regionů následně navrhly své členy pracovní skupiny, zatímco Evropský parlament se rozhodl tak neučinit.

Analýza subsidiarity a proporcionality

Pokyny pro zlepšování právní úpravy a připojený „soubor nástrojů“⁷ vyžadují, aby Komise při zvažování nové iniciativy v oblastech, v nichž nemá EU výlučnou pravomoc, a při hodnocení významu a evropské přidané hodnoty stávajících zásahů provedla analýzu subsidiarity. Komise se zabývá otázkou subsidiarity u legislativních i nelegislativních iniciativ. Cíl analýzy je dvojitý: za prvé posoudit, zda k dosažení příslušného cíle nepostačují opatření na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni; za druhé vyhodnotit, zda opatření na úrovni Unie zajistí v porovnání s opatřeními jednotlivých členských států přidanou hodnotu.

Podle zásady proporcionality nesmí obsah ani forma činnosti Unie překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv.⁸ Dodržování zásady proporcionality znamená zajistit, aby přístup a stupeň regulačního zásahu politiky odpovídaly danému cíli. Na proporcionalitu by se mělo jednoznačně odkazovat v posouzeních dopadů⁹, hodnoceních a kontrolách účelnosti¹⁰.

Posouzení dopadů

V roce 2017 zkoumal Výbor pro kontrolu regulace¹¹, který hodnotí kvalitu posouzení dopadů¹², 53 posouzení dopadů. U 12 z nich bylo rozhodnuto, že vyžadují zlepšení analýzy subsidiarity a přidané hodnoty EU. 30 stanovisek obsahovalo připomínky k proporcionalitě a porovnání

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs

⁶ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_cs

⁸ Ustanovení čl. 5 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

⁹ V rámci posouzení dopadů je proporcionalita vždy hlavním kritériem, které je při porovnávání jednotlivých možností politiky zvažováno.

¹⁰ Podrobnější informace o pokynech pro zlepšování právní úpravy pro analýzy subsidiarity a proporcionality viz výroční zpráva za rok 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě, bod 2.1.

¹¹ Výbor pro kontrolu regulace se skládá z předsedy (na úrovni generálního ředitele) a ze šesti stálých členů, z nichž tři jsou vybíráni z prostředí mimo Komisi. Všichni členové výboru jsou nezávislí a vykonávají funkci za svou osobu podle svých vlastních odborných znalostí. Výbor přezkoumává kvalitu posouzení dopadů, kontrol účelnosti a významných hodnocení. Subsidiarita a proporcionalita jsou součástí této kontroly kvality.

¹² Posouzení dopadů se vyžadují vždy, očekává-li se, že by politická iniciativa mohla mít významné ekonomické, sociální a environmentální dopady. Obsahují hodnocení problému, možné politické možnosti, jejich pravděpodobné dopady a způsob, jakým jsou v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

možností. Následující příklady ukazují, jak výbor v roce 2017 posuzoval subsidiaritu a proporcionalitu:

- Ve svém záporném stanovisku k posouzení dopadu¹³ návrhu na spolupráci EU v oblasti hodnocení zdravotnických technologií Výbor pro kontrolu regulace zdůraznil, že jedna z politických možností – stálá spolupráce na úrovni Unie na celých hodnoceních zdravotnických technologií – vyvolávala závažné otázky z hledisek proveditelnosti, subsidiarity a proporcionality. Zpráva byla pozměněna a zohlednila tuto připomínku tím, že uvedenou možnost předem vyloučila.
- Ve svém kladném stanovisku s výhradami k posouzení dopadů¹⁴ iniciativy, kterou se mění směrnice o kombinované dopravě, Výbor pro kontrolu regulace uvedl, že zdůvodnění subsidiarity nebylo dostatečně rozvinuto, zvláště pokud jde o zahrnutí výhradně vnitrostátní dopravy. Požadoval další důkazy, že by vnitrostátní iniciativy nebyly k řešení problému dostatečné a že rozsah operací bude vyžadovat zásah na úrovni Unie. Pozměněná zpráva o posouzení dopadů obsahuje doplňující argumenty pro ilustraci přeshraničního rozměru problému včetně odůvodnění pro rozšíření podpůrných opatření na vnitrostátní operace.
- V záporném stanovisku k posouzení dopadů¹⁵ návrhu rámce pro volný pohyb neosobních údajů v Evropské unii Výbor pro kontrolu regulace shledal, že zpráva řádně nezdůvodnila opatření EU a náležitě neposoudila proporcionalitu možností. Pozměněná zpráva obdržela od Výboru pro kontrolu regulace druhé záporné stanovisko. Výbor shledal, že zpráva zejména nezdůvodnila řádně nové právo na přenositelnost cloudových služeb. Iniciativa byla kolegiem přijata bez ustanovení zřizujících povinnou přenositelnost cloudových služeb, ale namísto toho předpokládá samoregulační opatření.

Z těchto příkladů je patrné, jak Výbor pro kontrolu regulace pomohl v roce 2017 zlepšit analýzu toho, nakolik jsou návrhy v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, a tím poskytl Komisi zásadní informace pro proces přijímání politických rozhodnutí.

Hodnocení a kontroly účelnosti

Subsidiarita a proporcionalita byly rovněž zásadní pro následná hodnocení a kontroly účelnosti, jež posuzují, zda evropská opatření přinášejí očekávané výsledky z hlediska účinnosti, efektivnosti, soudržnosti a relevance a zda nadále existuje evropská přidaná hodnota. V roce 2017 zveřejnila Komise 72 hodnocení a kontrol účelnosti (hodnocení širších oblastí politiky). Byly zveřejněny tři kontroly účelnosti; jedna se týkala systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) a ekoznačky EU, jedna spotřebitelské politiky a jedna povinností podávat zprávy v oblasti životního prostředí¹⁶.

V roce 2017 zkoumal Výbor pro kontrolu regulace 17 významných hodnocení a kontrol účelnosti. U sedmi z nich, včetně programu LIFE¹⁷ (akční program EU pro životní prostředí a oblast klimatu) a obecného potravinového práva¹⁸, vydal výbor doporučení ke zlepšení v kategorii „relevance a přidaná hodnota EU“. Tím pomohl zlepšit analýzu toho, jak hodnocení a kontroly účelnosti zohlednily zásady subsidiarity a proporcionality.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

¹⁶ Platforma programu REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_cs

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Opatření přijatá v návaznosti na odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů

V roce 2017 obdržela Komise od vnitrostátních parlamentů 52 **odůvodněných stanovisek**¹⁹ týkajících se zásady subsidiarity²⁰. To bylo o 20 % méně než 65 odůvodněných stanovisek, která obdržela v roce 2016, což odpovídá celkovému nižšímu počtu stanovisek, která obdržela v roce 2017²¹. Podíl odůvodněných stanovisek v porovnání s celkovým počtem stanovisek přijatých v roce 2017 se rovněž snížil z 10,5 % v roce 2016 na 9 % v roce 2017.

Z 52 odůvodněných stanovisek obdržených v roce 2017 se 24 stanovisek soustředilo na čtyři návrhy Komise. Návrh, který vedl k největšímu počtu odůvodněných stanovisek, byl návrh o vnitřním trhu s elektřinou²², který vyvolal 11 odůvodněných stanovisek. Dva legislativní návrhy v tzv. „balíčku týkajícím se služeb“²³ obdržely celkem 9 odůvodněných stanovisek a návrh o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob obdržel 4 odůvodněná stanoviska²⁴. Další návrhy obdržely mezi jedním až třemi odůvodněnými stanovisky. Případy, k nimž Komise obdržela nejvyšší počet odůvodněných stanovisek, jsou podrobněji popsány v kapitole 3.

Snížení celkového počtu odůvodněných stanovisek vydaných v roce 2017 odpovídalo obdobné snížení počtu odůvodněných stanovisek, která vydala jedna komora. V roce 2017 vydalo odůvodněná stanoviska 19 z celkem 41 komor (v porovnání s 26 komorami v roce 2016). Odůvodněná stanoviska vydaly česká *Poslanecká sněmovna* (1), španělský *Cortes Generales* (2), irské *Dáil* a *Seanad Éireann* (3)²⁵, německý *Bundestag* (6), německá *Bundesrat* (3), francouzský *Sénat* (7), francouzské *Assemblée nationale* (2), italský *Senato della Repubblica* (1), maďarský *Országgyűlés* (2), nizozemská *Eerste Kamer* (2), nizozemská *Tweede Kamer* (2), rakouská *Bundesrat* (6), polský *Senat* (4), polský *Sejm* (2), rumunská *Camera Deputaţilor* (1), rumunský *Senatul* (2), švédský *Riksdag* (4) a britská *House of Commons* (2).

2.3. Evropský parlament

Evropský parlament v roce 2017 formálně obdržel 421 podání od vnitrostátních parlamentů podle protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality²⁶. 49 z nich představovalo odůvodněná stanoviska, zatímco ostatní 372 podání tvořily příspěvky (tj. podání, která se nezabývají otázkami souvisejícími s dodržováním subsidiarity). V roce 2016 bylo oproti tomu Evropskému parlamentu oficiálně předáno 76 odůvodněných stanovisek a 333 příspěvků. Poměr odůvodněných stanovisek k příspěvkům zůstává malý, což naznačuje, že vnitrostátní parlamenty vnímají mechanismus kontroly subsidiarity jako doplňující konstruktivní prostředek, jak vyjádřit

¹⁹ Toto číslo se vztahuje k celkovému počtu stanovisek obdržených od parlamentních komor podle protokolu č. 2 ke Smlouvám. Odůvodněná stanoviska, která se společně týkají více než jednoho dokumentu Komise, se proto považují za jedno odůvodněné stanovisko. Bližší informace viz příloha této zprávy.

²⁰ Viz příloha této zprávy.

²¹ 576 stanovisek obdržených Komisí v roce 2017 ve srovnání s 613 stanovisky přijatými v roce 2016.

²² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vnitřním trhu s elektřinou (přepracované znění) – COM(2016) 861 final.

²³ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o prosazování směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, kterou se stanoví postup oznamování pro povolení režimy a požadavky týkající se služeb a kterou se mění směrnice 2006/123/ES a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (COM(2016) 821) a návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o testu přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání (COM(2016) 822 final).

²⁴ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU (COM(2017) 253 final).

²⁵ *Dáil Éireann* a *Seanad Éireann* předložily jedno společné odůvodněné stanovisko a každá z obou komor přijala jedno odůvodněné stanovisko.

²⁶ Postup, kterým Evropský parlament projednává odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů, viz výroční zpráva za rok 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě, bod 2.3.

své názory a obavy. Všechna podání vnitrostátních parlamentů jsou zpřístupněna v databázi CONNECT, což je databáze dokumentů vnitrostátních parlamentů Evropského parlamentu²⁷.

V souladu s přílohou V jednacího řádu Evropského parlamentu má horizontální odpovědnost za zajištění dodržování zásady subsidiarity Výbor pro právní záležitosti. Každých šest měsíců je člen výboru jmenován stálým zpravodajem pro otázky subsidiarity, a to na základě střídání politických skupin. V prvním pololetí roku 2017 byla stálou zpravodajkou Mady Delvauxová (skupina S&D / Lucembursko); ve druhém pololetí roku po ní následovala Laura Ferrarová (skupina EFDD / Itálie). Zpravodaj sleduje obdržena odůvodněná stanoviska a má příležitost otázky nadnesené v odůvodněných stanoviscích předložit k projednání ve výboru a případně tyto mohou vést i k doporučením pro výbor, který je příslušný pro záležitost, jíž se dotýčný návrh týká.

Výbor pro právní záležitosti vypracovává rovněž pravidelně zprávu k výroční zprávě Komise o subsidiaritě a proporcionality. Mady Delvauxová byla jmenována zpravodajkou pro zprávu Parlamentu z vlastního podnětu o výročních zprávách o subsidiaritě a proporcionality za rok 2015 a 2016. Parlament přijal usnesení o zprávě Parlamentu z vlastního podnětu o výročních zprávách o subsidiaritě a proporcionality za rok 2015 a 2016 na svém plenárním zasedání dne 18. dubna 2018²⁸. Výbor přispívá i k pololetním zprávám Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC) o otázkách týkajících se subsidiarity.

Výbor pro právní záležitosti je odpovědný za zajištění dodržování zásady proporcionality, což bere v úvahu při plnění své úlohy spočívající v ověřování právního základu návrhů a při výkonu své úlohy spočívající ve zdokonalení tvorby právních předpisů.

Evropskému parlamentu byla při zohledňování zásad subsidiarity a proporcionality v rámci jeho činnosti nápomocna výzkumná služba Evropského parlamentu, a to:

- systematickým ověřováním aspektů subsidiarity a proporcionality v posouzeních dopadů vyhotovených Komisí a upozorňováním na případné vyslovené obavy, zejména vnitrostátních parlamentů a Výboru regionů,
- zajištěním, aby byly tyto zásady plně dodržovány při vlastní činnosti Evropského parlamentu, například při posuzování dopadů vlastních věcných pozměňovacích návrhů nebo analyzování přidané hodnoty návrhů Parlamentu na nové právní předpisy na základě článku 225 SFEU a posuzování nákladů na nepřijetí opatření na evropské úrovni, a
- ověřením aspektů subsidiarity a proporcionality při vypracovávání posouzení dopadů, spíše se zaměřením na přidanou hodnotu EU než na vnitrostátní výdaje nebo opatření.

V roce 2017 vydal Evropský parlament 42 prvotních vyhodnocení posouzení dopadů vyhotovených Komisí, dvě posouzení dopadů věcných pozměňovacích návrhů Parlamentu, 11 posouzení dopadů *ex post* a pět souvisejících dokumentů týkajících se stavu provádění (*implementation in action*). Mimoto vypracoval tři zprávy o nákladech vyplývajících z absence společného evropského postupu a dvě posouzení evropské přidané hodnoty. Výzkumná služba Evropského parlamentu rovněž kontroluje provádění a účinnost stávajících právních předpisů EU vždy, když Komise ve svém ročním pracovním programu oznámí, že tato legislativa bude pozměněna. V roce 2017 bylo vyhotoveno 26 takových „hodnocení provádění“.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//CS>

2.4. Rada Evropské unie

Podle článku 4 protokolu č. 2 ke Smlouvám musí Rada postoupit vnitrostátním parlamentům veškeré návrhy legislativních aktů pocházející od skupiny členských států, Soudního dvora, Evropské centrální banky a Evropské investiční banky. V důsledku této povinnosti musí Rada podle článku 6 protokolu č. 2 předat případné stanovisko vnitrostátního parlamentu k legislativnímu návrhu pocházejícímu od skupiny členských států navrhujícím členským státům. Rada obdobně předá stanoviska vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům pocházejícím od Soudního dvora, Evropské centrální banky a Evropské investiční banky dotyčným orgánům.

Dne 27. července 2017 předala Rada vnitrostátním parlamentům doporučení pro rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění článek 22 statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky²⁹.

Kromě těchto povinností vyplývajících ze Smlouvy informuje Rada členské státy rovněž o stanoviscích vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům Komise. V roce 2017 rozeslal sekretariát Rady delegacím 38 odůvodněných stanovisek obdržených podle protokolu č. 2 a 220 stanovisek vydaných v rámci politického dialogu³⁰.

2.5. Výbor regionů³¹

Rok 2017 se vyznačoval širokou debatou o budoucnosti Evropy, ve které Výbor regionů zdůrazňoval význam účinného uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality. V rámci svého pátého pracovního programu zaměřeného na otázky subsidiarity sledoval výbor zvláště pečlivě tři iniciativy vybrané z pracovního programu Komise na rok 2017. Kromě toho výbor posoudil soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality všech legislativních návrhů, k nimž vydal stanoviska.

V roce 2017 vydal Výbor regionů 15 stanovisek k legislativním návrhům. U většiny z nich výbor shledal, že jsou se zásadami subsidiarity a proporcionality v souladu. Ve dvou stanoviscích vyjádřil výbor obavy, jež byly relevantní z hlediska sledování subsidiarity a proporcionality.

Stanovisko k „balíčku týkajícímu se služeb“ poukázalo na „potenciální zasahování do vnitrostátních legislativních postupů“ a zdůraznilo, že „návrhy týkající se elektronického průkazu služeb, postupu oznamování a testu přiměřenosti způsobí další administrativní zátěž“. Stanovisko výboru k evropskému pilíři sociálních práv a diskusnímu dokumentu o sociálním rozměru Evropy zdůraznilo, že by měl být řádně zohledněn místní a regionální rozměr sociálních politik.

V rámci pracovního programu zaměřeného na otázky subsidiarity byla ohledně tří iniciativ konzultována skupina odborníků na subsidiaritu. Pokud jde o návrh nařízení, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, odborníci usoudili, že nové návrhy finančních nástrojů a podmínek mají významný dopad na jejich příjemce a obsah a postup provádění politiky v praxi. Také řídicí orgány na vnitrostátní a regionální úrovni byly těmito návrhy značně znepokojeny. Stanovisko poukázalo na to, že nebylo provedeno posouzení dopadů a že odůvodnění z hlediska proporcionality není podloženo předloženými údaji. Ve stanovisku má kromě toho výbor „pochybnosti o názoru Evropské komise, že tento legislativní návrh spadá do

²⁹ 2017/0810 COD – CM 3730/17.

³⁰ V počtu odůvodněných stanovisek obdržených Evropským parlamentem, Radou a Komisí existují nesrovnalosti, jelikož ne všechny orgány všechna odůvodněná stanoviska obdržely, nebo případně obdržená odůvodněná stanoviska orgány jinak sčítaly. Ani sekretariát Rady systematicky nedostává všechna stanoviska vnitrostátních parlamentů.

³¹ Podrobnější popis činností souvisejících se subsidiaritou je uveden ve výroční zprávě za rok 2016 o subsidiaritě vydané Výborem regionů dostupné po přijetí předsednictvem Výboru regionů na adrese <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

výlučné pravomoci Unie, protože návrhy odvětvových legislativních aktů přesahují pouhé uvedení textu do souladu s novými finančními pravidly pro rozpočet Unie“.

Druhá konzultace se týkala balíčku opatření „Čistá energie pro všechny Evropany“. Ohledně správy energetické unie respondenti zdůraznili, že zejména pro země s federálním zřízením s mnoha zúčastněnými stranami podílejícími se na provádění jsou navrhované časové rámce příliš úzké a nejsou v souladu s koordinačním postupem používaným ve federálních státech. Stanovisko Výboru regionů nevznese obavy ohledně subsidiarity ale ohledně proporcionality, „neboť navrhovaný systém správy je považován za příliš složitý, příliš podrobný a ukládající příliš krátké časové intervaly pro podávání zpráv. Výbor regionů by upřednostnil zavedení systému správy spíše pomocí směrnice než nařízení, čímž by se umožnilo náležité zapojení regionálních orgánů ve federálních zemích“.

Pokud jde o návrhy o energetické účinnosti a energetické náročnosti budov, výbor ve svém stanovisku sdílí body vznesené respondenty konzultace a poukazuje na to, že uvedený právní základ, článek 194 SFEU, se nevztahuje na opatření proti energetické chudobě, jež „by měla vycházet z článku 151 SFEU“. Výbor se stavěl „nesouhlasně k myšlence zavedení ukazatele inteligence prostřednictvím přenesené pravomoci“. Stanovisko potvrdilo soulad obou návrhů se zásadou proporcionality. Stanovisko výboru k energii z obnovitelných zdrojů a vnitřnímu trhu s elektřinou potvrdilo soulad se zásadou subsidiarity a poukázalo na potřebu „podrobnější analýzy“ pro posouzení souladu se zásadou proporcionality.

Skupina odborníků na subsidiaritu byla rovněž konzultována ohledně návrhu o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob. Některé postoje byly obdrženy také na platformě REGPEX – dílčím článku sítě pro sledování subsidiarity, která je otevřena parlamentům a vládám regionů, které mají legislativní pravomoci; tyto postoje poukazovaly na to, že navrhovaná opatření nejsou nutná a že stávající zavedená vnitrostátní opatření a úpravy jsou dostatečné. Stanovisko k tomuto návrhu potvrdilo soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. Stanovisko však zdůraznilo, že by „opatření EU měla ponechat co možná nejvíce prostoru pro individuální rozhodnutí a rozhodnutí na úrovni členských států, neboť zavedenou praxí je, že tuto oblast regulují na unijní i vnitrostátní úrovni sociální partneři.“

Využívání platformy REGPEX – systému včasného varování pro regionální orgány, které mají legislativní pravomoci, a zdroje informací a výměny mezi regionálními parlamenty a vládami při přípravě jejich analýz subsidiarity – v roce 2017 vzrostlo. Na platformu bylo nahráno celkem 66 příspěvků předložených partnery platformy REGPEX. Mezi nejaktivnější partnery patřily rakouská Spolková rada, zemská vláda Dolního Rakouska, zákonodárné shromáždění regionu Emilia Romagna a durynský zemský sněm.

Podle protokolu č. 2 ke Smlouvám přispívají regionální parlamenty ke kontrole subsidiarity prováděné vnitrostátními parlamenty. Před vydáním odůvodněného stanoviska k návrhu legislativního aktu musí každý vnitrostátní parlament případně konzultovat regionální parlamenty, které mají legislativní pravomoci³².

Významnou událostí v oblasti subsidiarity byla osmá interinstitucionální konference o subsidiaritě, kterou společně uspořádaly Výbor regionů a rakouská Spolková rada a která se konala ve Vídni dne 4. prosince 2017 za účasti více než 200 účastníků z různých vnitrostátních institucí a institucí EU, kteří zastupovali všechny úrovně veřejné správy³³. V rámci hlavních závěrů bylo poukázáno na to, že smysl zásady subsidiarity není vždy jasně občanům vysvětlován a že bez správného používání zásad subsidiarity a proporcionality nelze dosáhnout širšího přijímání politik.

³² Více informací o úloze regionálních parlamentů při kontrole subsidiarity a jejich příspěvku k tvorbě právních předpisů Unie předkládá výroční zpráva o vztazích s vnitrostátními parlamenty, oddíl 3.

³³ Další informace o výsledcích konference viz: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

2.6. Soudní dvůr Evropské unie

Soudní dvůr vydal v roce 2017 významné rozsudky o zásadách subsidiarity a proporcionality, ve kterých Tribunál a Soudní dvůr usoudily, že tyto zásady byly normotvůrcem Unie dodrženy.

Ve věci Německo v. Komise ze dne 3. dubna 2017³⁴ o zákonnosti rozhodnutí Komise (EU) 2015/2098, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova³⁵, Tribunál usoudil, že nebylo prokázáno, že Komise narušila svou oblast působnosti vyplývající z použití zásady subsidiarity. Tribunál zdůraznil, že *„rozdělení úkolů mezi Komisi a německé orgány (sice) vede k tomu, že těmto orgánům je svěřeno vypracování relevantních vnitrostátních pravidel, která upravují způsobilost výdajů [...] Komise je povinna kontrolovat, zda německé orgány skutečně plní své povinnosti v této oblasti, aniž toto dává Komisi jakoukoli pravomoc, která by jí umožňovala závazně stanovit zvláštní pravidla týkající se vnitrostátních právních předpisů upravujících postup týkající se pozemkové úpravy a obnovy vesnic“*³⁶.

Věc Sotiropoulou a další v. Rada ze dne 3. května 2017³⁷ se týkala žádosti o náhradu podle článku 268 SFEU v souvislosti se ztrátou a škodou, které žadatelé utrpěli v důsledku drastického snížení jejich základních důchodů v Řecku. Napadená rozhodnutí³⁸ se týkají mimo jiné stanovení podrobných opatření, politik a intervencí v systému sociálního zabezpečení a v důchodovém systému. Tribunál usoudil, že rozhodnutí adresovaná členskému státu za účelem nápravy nadměrného schodku neporušují zásadu subsidiarity zakotvenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii ani zásadu svěření pravomocí. Tato rozhodnutí byla přijata s cílem posílit rozpočtový dohled a upozornila členské státy, aby přijaly *„kroky k nutnému snížení schodku považovanému za nápravu situace nadměrného schodku“*³⁹.

Věc Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank v. Evropská centrální banka (ECB) ze dne 16. května 2017⁴⁰ se týkala žaloby na neplatnost podle článku 263 SFEU podané německou investiční a rozvojovou bankou proti rozhodnutí Evropské centrální banky, které dotčenou německou banku klasifikovalo jako „významnou úvěrovou instituci“. V důsledku toho byl žadatel podroben přímému dohledu Evropské centrální banky v rámci jednotného mechanismu dohledu. Žadatel tvrdil, že vzhledem k jeho nízkorizikovému profilu mohl být nad ním vykonáván řádný dohled příslušnými vnitrostátními orgány.

Tribunál připomněl, že se zásada subsidiarity vztahuje pouze na oblasti, které nespádají do výlučné pravomoci EU⁴¹. V tomto ohledu Tribunál shledal, že podle nařízení (EU) č. 1024/2013 (základní nařízení) má Evropská centrální banka výlučnou pravomoc⁴², což vedlo k závěru, že zásada subsidiarity je irelevantní⁴³.

³⁴ Rozsudek ze dne 3. dubna 2017, Německo v. Komise, T-28/16, EU:T:2017:242.

³⁵ Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/2098 ze dne 13. listopadu 2015, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

³⁶ Tamtéž, bod 110.

³⁷ Rozsudek ze dne 3. května 2017, Leïmonia Sotiropoulou a další v. Rada Evropské unie, T-531/14, EU:T:2017:297.

³⁸ Rozhodnutí 2010/320/EU ze dne 8. června 2010, 2010/486/EU ze dne 7. září 2010, 2011/57/EU ze dne 20. prosince 2010, 2011/257/EU ze dne 7. března 2011, 2011/734/EU ze dne 12. července 2011, 2011/791/EU ze dne 8. listopadu 2011, 2012/211/EU ze dne 13. března 2012 a 2013/6/EU ze dne 4. prosince 2012.

³⁹ Rozsudek ze dne 3. května 2017, Leïmonia Sotiropoulou a další v. Rada Evropské unie, T-531/14, EU:T:2017:297, bod 73.

⁴⁰ Rozsudek Tribunálu ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank v. Evropská centrální banka, T-122/15, EU:T:2017:337.

⁴¹ Tamtéž, bod 65.

⁴² Rozsudek ze dne 16. května 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank v. Evropská centrální banka, T-122/15, EU:T:2017:337, bod 54.

⁴³ Tamtéž, bod 65.

V tomtož rozsudku Tribunál rovněž shledal, že zásada proporcionality nebyla porušena, neboť akty, které Evropská centrální banka přijala, byly způsobilé k dosažení legitimních cílů sledovaných právní úpravou. Evropská centrální banka se rozhodla vykonávat svůj přímý dohled v souladu s pravidly stanovenými v nařízení (EU) č. 1024/2013, jež nevyžadují prokazování případ od případu, že by jeho cílů nemohlo být stejně dobře dosaženo prostřednictvím přímého dohledu vnitrostátních orgánů.

Věc Slovenská republika a Maďarsko v. Rada Evropské unie ze dne 6. září 2017⁴⁴ se týká proporcionality rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje relokační mechanismus týkající se státních příslušníků třetích zemí, kteří protiprávně vstoupili do Řecka a Itálie v červenci a srpnu 2015.

Soudní dvůr zdůraznil, že napadená opatření přijatá v oblasti společné politiky Evropské unie týkající se azylu implikují v zásadě politická rozhodnutí a komplexní posouzení, jež navíc musí být realizována v krátkých lhůtách, aby rychle a konkrétně reagovala na „stav nouze“ ve smyslu ustanovení čl. 78 odst. 3 SFEU. Z tohoto pohledu dvůr potvrdil, že napadené rozhodnutí bylo vhodné a nutné pro dosažení sledovaného cíle. „*Rada se v rámci široké posuzovací pravomoci, kterou v tomto ohledu disponuje, mohla oprávněně domnívat, že počet přemísťovaných osob musí být stanoven závazně s ohledem na zvláštní stav nouze, během něhož bylo napadené rozhodnutí přijato*“⁴⁵. Existence různých mechanismů umožňujících úpravu stanovených v napadeném rozhodnutí navíc prokazovala, že relokační mechanismus, který napadené rozhodnutí stanoví, obecně členským státům umožňuje zohlednit přiměřeným způsobem konkrétní situaci každého členského státu.

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

3.1. Návrhy, které v roce 2017 obdržely nejvyšší počet odůvodněných stanovisek

Tato kapitola představuje čtyři jednotlivé legislativní návrhy, které v roce 2017 obdržely více než čtyři odůvodněná stanoviska. Pokud jsou součástí větších balíčků, ty jsou komplexněji popsány ve výroční zprávě o vztazích s vnitrostátními parlamenty.

- *Návrh o vnitřním trhu s elektřinou*

Dne 30. listopadu 2016 předložila Komise balíček opatření „Čistá energie pro všechny Evropany“ zaměřený na připravení trhu s elektřinou na flexibilitu, dekarbonizaci a inovaci stanovením nezkrácených tržních signálů a skládající se z osmi legislativních návrhů, z nichž čtyři se týkají dodávky elektrické energie. Ve vztahu k návrhu nařízení o vnitřním trhu s elektřinou⁴⁶ obdržela Komise 11 odůvodněných stanovisek⁴⁷ s řadou různých argumentů.⁴⁸ Některé parlamentní komory tvrdily, že návrh bude mít nepříznivý dopad na možnost členských států zajistit bezpečnost dodávek elektřiny. Jiné měly obavy ohledně dalších pravomocí převedených na Agenturu pro spolupráci energetických regulačních orgánů, zatímco ještě jiné se obávaly, že návrh ovlivní právo členských států rozhodovat o své vlastní skladbě zdrojů energie. Některé parlamenty byly dále kritické vůči ustanovením návrhu o konfiguraci nabídkových zón,

⁴⁴ Rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovenská republika a Maďarsko v. Rada Evropské unie, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Bod 246.

⁴⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vnitřním trhu s elektřinou (přepracované znění) – COM(2016) 861 final.

⁴⁷ Stanoviska zaslaly: rakouská *Bundesrat*, česká *Poslanecká sněmovna*, německá *Bundesrat*, německý *Bundestag*, španělský *Congreso de los Diputados*, francouzský *Sénat*, maďarský *Országgyűlés*, polský *Sejm*, polský *Senat*, rumunská *Camera Deputaţilor* a rumunský *Senat*.

⁴⁸ Komise obdržela rovněž tři stanoviska v rámci politického dialogu, která zaslaly český *Senát*, dánský *Folketing* a portugalské *Assembleia da República*.

navrhovanému zřizování regionálních operačních středisek zřízených, aby jednala v zájmu regionů, nebo vůči tomu, že návrh zmocňuje Komisi přijímat akty v přenesené pravomoci.

Ve svých odpovědích na obavy vnitrostátních parlamentů v oblasti subsidiarity Komise zdůraznila, že návrhy v energetickém balíčku plně respektují práva a výsady členských států podle Smluv rozhodovat o své vlastní skladbě zdrojů energie. Komise tvrdila, že navrhované změny byly nutné pro dosažení účelu integrovaného evropského trhu s elektřinou, jehož nebylo právně a prakticky možno dosáhnout stejně účinným způsobem na výhradně vnitrostátní úrovni. Uvedla také, že zkušenosti ukázaly, že izolované přístupy jednotlivých členských států zpožďovaly provádění pravidel vnitřního trhu s energií, což vedlo k tvorbě suboptimálních a neslučitelných regulačních opatření, ke zbytečné duplicitě intervencí a zpožděním při nápravě nedostatků na trhu. Pokud jde o konfigurace nabídkových zón, Komise zdůraznila, že stávající právní předpisy EU stanoví hmotněprávní požadavky na nabídkové zóny. Ohledně regionálních operačních středisek Komise zdůraznila potřebu zřídit regionální subjekty, jež budou jednat nezávisle v zájmu celého regionu, aby se zabránilo neúčinným řešením způsobeným nedohodou mezi provozovateli přenosové soustavy.

- *Dva návrhy z balíčku týkajícího se služeb*

Jako součást svého tzv. „balíčku služeb“ předloženého dne 10. ledna 2017, který zahrnuje sdělení a čtyři legislativní návrhy a jenž byl zaměřen na uvolnění plného potenciálu jednotného trhu, přijala Komise i) návrh směrnice, kterou se stanoví postup oznamování pro povolovací režimy a požadavky týkající se služeb⁴⁹ a ii) návrh směrnice o zdokonaleném oznamování návrhů vnitrostátních právních předpisů týkajících se služeb⁵⁰, jež vyvolaly celkem devět odůvodněných stanovisek⁵¹. Účelem návrhu o postupu oznamování je umožnit evropským orgánům i členským státům vznést možné obavy ohledně neslučitelnosti právních předpisů mezi právem EU a vnitrostátním právem v rané fázi vnitrostátní tvorby právních předpisů. Cílem návrhu o posuzování přiměřenosti vnitrostátních pravidel pro profesionální služby je zajistit, aby členské státy vykonávaly před stanovením vnitrostátních pravidel pro profesionální služby komplexní a transparentní test přiměřenosti.

Pokud jde o návrh, kterým se zřizuje postup oznamování, vnitrostátní parlamenty vyjádřily obavy, že poskytne Komisi a ostatním členským státům právo zasahovat do vnitrostátních legislativních postupů, přičemž odkladné lhůty potenciálně způsobí značná zpoždění, a že proto představuje významný zásah do národní svrchovanosti. Ohledně návrhu zřizujícího test přiměřenosti parlamenty tvrdily, že iniciativa představuje další zbytečnou překážku pro vnitrostátní právní předpisy, že by opatření EU pro veřejné zdraví a cestovní ruch měla být pouze doplňkem k opatřením na vnitrostátní úrovni a že návrh povede k úrovni harmonizace, která je v rozporu s ustanoveními Smlouvy o zdraví, dopravě a cestovním ruchu.

Ve svých odpovědích vnitrostátním parlamentům Komise obhajovala svůj návrh zřizující postup oznamování jako vyvážený a přiměřený, zohledňující na jedné straně specifickou odvětví služeb a nutnost zavést účinný nástroj k zajištění souladu s pravidly EU a na straně druhé požadavek respektovat rozhodovací proces na vnitrostátní úrovni. Komise poukázala na významné

⁴⁹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o prosazování směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, kterou se stanoví postup oznamování pro povolovací režimy a požadavky týkající se služeb a kterou se mění směrnice 2006/123/ES a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (COM(2016) 821 final).

⁵⁰ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o testu přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání (COM(2016) 822 final).

⁵¹ Z celkem 14 odůvodněných stanovisek, které vyvolaly všechny návrhy balíčku společně. Čtyři stanoviska ke COM(2016) 821 zaslaly francouzské *Assemblée nationale*, francouzský *Sénat*, německý *Bundestag* a německá *Bundesrat* a pět stanovisek ke COM(2016) 822 zaslaly francouzské *Assemblée nationale*, francouzský *Sénat*, německý *Bundestag*, německá *Bundesrat* a rakouská *Bundesrat*.

nedostatky stávajícího postupu, jak jsou zdůrazněny v jejím posouzení dopadů, a na skutečnost, že ve veřejné konzultaci 80 % respondentů, včetně téměř tří čtvrtin všech veřejných orgánů, které se konzultace zúčastnily, považovalo současný postup oznamování za neuspokojivý. Pokud jde o návrh zřizující test přiměřenosti, Komise připomněla, že ten pouze koordinuje, jak by měly členské státy posuzovat, zda jsou požadavky, jež mají být přijaty, v souladu se zásadou proporcionality, a žádným způsobem nepředjímá výsledek vnitrostátního legislativního procesu. Návrh navíc ponechává členským státům dostatečnou volnost, aby test přiměřenosti začlenily do svých stávajících struktur.

- *Návrh o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob*

Tento návrh přijatý dne 26. dubna 2017⁵² je součástí širšího balíčku opatření, jejichž cílem je zajistit provádění zásady rovnosti příležitostí mezi muži a ženami na trhu práce a rovného zacházení na pracovišti. Návrh stanoví nové nebo vyšší minimální standardy pro vytvoření většího sblížení mezi členskými státy zachováním a rozšířením stávajících práv. Hlavní prvky návrhu zahrnují zlepšení stávajícího systému rodičovské dovolené usnadněním jejího využívání hlavním výdělečně činným osobám pomocí změn v oblasti odměny, flexibility a nepřenositelnosti. Cílem návrhu je navíc zavést pečovatelskou dovolenou a otcovskou dovolenou a právo žádat o pružné uspořádání pracovní doby pro všechny pracující rodiče dětí do 12 let a pečující osoby se závislými rodinnými příslušníky.

Komise obdržela v reakci na návrh čtyři odůvodněná stanoviska⁵³ s řadou různých argumentů.⁵⁴ Některé z obav se týkaly údajného zásahu návrhu do záležitostí spadajících do pravomoci členských států a toho, že návrh ukládal řadu podrobných pravidel, aniž by přihlížel k existenci vnitrostátních systémových řešení zaměřených na dosažení stejného účelu; některé parlamenty tudíž tvrdily, že přidaná hodnota EU nebyla jednoznačně prokázána.

Ve svých odpovědích vnitrostátním parlamentům Komise vysvětlila, že stávající evropské právní předpisy již zahrnují ustanovení týkající se rovnováhy mezi pracovním a soukromým životem v oblasti rovnosti žen a mužů na trhu práce, což dokládá vzájemnou dohodu, že opatření na úrovni Evropské unie je v této oblasti nutné a v souladu se zásadou subsidiarity. Komise rovněž odpověděla, že navrhovaná směrnice respektuje již zavedená vnitrostátní opatření v oblasti pracovního volna z rodinných důvodů a pružného uspořádání pracovní doby, neboť stanoví pouze minimální standardy, takže členským státům umožňuje zachovat na nebo zavést příznivější ustanovení. Podle názoru Komise je tedy opatření na úrovni Evropské unie nutné, aby se zajistilo, že lze dosáhnout dostatečného pokroku ve všech členských státech.

3.2. „Žlutá karta“ - postupy a výsledky politiky – případ Úřadu evropského veřejného žalobce

V roce 2017 přijal normotvůrce Unie poprvé legislativní návrh, vůči kterému byl zahájen postup tzv. „žluté karty“ podle čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2 ke Smlouvám.

Šlo o návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (EPPO)⁵⁵, který Komise přijala dne 17. července 2013. Cílem návrhu bylo zřídit Úřad evropského veřejného žalobce a zmocnit jej, aby vyšetřoval a stíhal pachatele trestných činů, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy EU. Úřad evropského veřejného žalobce by byl orgánem EU, který by

⁵² COM(2017) 253 final

⁵³ Od nizozemské *Eerste Kamer*, nizozemské *Tweede Kamer*, polského *Sejmu* a polského *Senatu*.

⁵⁴ Komise rovněž obdržela šest stanovisek v rámci politického dialogu, která zaslaly český *Senát*, dánský *Folketing*, italský *Senato della Repubblica*, portugalské *Assembleia da República*, rumunská *Camera Deputaţilor* a španělský *Cortes Generales*.

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

se skládal z ústředí a decentralizované struktury. V roce 2013 obdržela Komise k návrhu 13 odůvodněných stanovisek⁵⁶ od vnitrostátních parlamentů, jež zastupovaly 18 z 56 možných hlasů, tj. čtvrtinu hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům⁵⁷. Mezi obavami vyjádřenými v odůvodněných stanoviscích komory tvrdily, že Komise dostatečně nevysvětlila, jak je návrh v souladu se zásadou subsidiarity, že jsou stávající mechanismy zavedené ve členských státech dostatečné a že nelze prokázat žádnou přidanou hodnotu opatření. Parlamenty rovněž vyjádřily obavy týkající se struktury a rozsahu pravomocí úřadu.

Po potvrzení, že byl zahájen postup „žluté karty“ stanovený v protokolu č. 2, provedla Komise přezkum návrhu, po kterém vydala dne 27. listopadu 2013 sdělení⁵⁸ pečlivě analyzující obdržaná odůvodněná stanoviska z hlediska zásady subsidiarity. Komise zejména usoudila, že důvodová zpráva a posouzení dopadů dostatečně vysvětlily, proč by opatření na vnitrostátní úrovni nedosáhlo politického cíle a proč jej naopak mohlo dosáhnout opatření na úrovni Unie. Na tomto základě Komise rozhodla o zachování návrhu.

Rada přijala nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce dne 12. října 2017⁵⁹. Nařízení bylo přijato v rámci postupu posílené spolupráce⁶⁰ šestnácti⁶¹ z 28 členských států. Do dne vstupu nařízení v platnost se k posílené spolupráci připojilo dalších šest členských států. Čtyři z 11 členských států, jejichž parlamentní komory předložily odůvodněná stanoviska, se zatím nerozhodly, zda se posílené spolupráce budou účastnit (Maďarsko, Irsko, Švédsko a Spojené království). Sedm členských států, jejichž parlamentní komory předložily odůvodněná stanoviska, (Kypr, Česká republika, Francie, Malta, Nizozemsko, Rumunsko a Slovinsko) se k posílené spolupráci připojilo. Nařízení přijaté Radou se od původního návrhu Komise liší v řadě významných bodů ve snaze částečně odrážet hlavní obavy vyjádřené vnitrostátními parlamenty, tedy zohlednit je v legislativním procesu: nařízení nyní stanoví, že kromě evropského nejvyššího žalobce bude na centrální úrovni přítomen jeden evropský žalobce za každý zúčastněný členský stát; tito žalobci budou tvořit kolegium Úřadu evropského veřejného žalobce. Úřad obdobně již nemá výhradní ale sdílenou pravomoc pro trestné činy definované ve směrnici o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie⁶². Komise bude bedlivě přezkoumávat vývoj nově zřízeného Úřadu evropského veřejného žalobce, zejména za účelem posouzení, zda bude plně účinný při ochraně finančních zájmů Unie proti podvodům.

4. ZÁVĚR

⁵⁶ Stanoviska zaslaly: kyperský *Vouli ton Antiprosopon* (2 hlasy), český *Senát* (1 hlas), francouzský *Sénat* (1 hlas), maďarský *Országgyűlés* (2 hlasy), irský *Oireachtas* (obě komory - 2 hlasy), maltská *Kamra tad-Deputati* (2 hlasy), rumunská *Camera Deputaților* (1 hlas), slovinský *Državni zbor* (1 hlas), švédský *Riksdag* (2 hlasy), nizozemská *Eerste Kamer* (1 hlas), nizozemská *Tweede Kamer* (1 hlas), britská *House of Commons* (1 hlas) a britská *House of Lords* (1 hlas).

⁵⁷ Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy; je-li vnitrostátní parlament dvoukomorový, je každé komoře přidělen jeden hlas. Komory mohou odůvodněná stanoviska vydávat nezávisle na sobě. Podle čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2 bylo k zahájení postupu „žluté karty“ potřeba pouze 14 hlasů, neboť daný návrh byl přijat v oblasti svobody, bezpečnosti a práva.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Nařízení Rady (EU) 2017/1939 ze dne 12. října 2017, kterým se provádí posílená spolupráce za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce („EPPO“), Úř. věst. L 283, 31.10.2017, s. 1. Evropský parlament vyslovil souhlas s posílenou spoluprací dne 5. 10. 2017, viz <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fCS&language=CS>.

⁶⁰ Viz článek 20 Smlouvy o Evropské unii a články 326 až 334 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁶¹ Belgie, Bulharsko, Česká republika, Kypr, Německo, Španělsko, Estonsko, Finsko, Francie, Řecko, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Rakousko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie, Úř. věst. L 198, 28.7.2017, s. 29.

Stejně jako v předchozích letech zůstaly v roce 2017 zásady subsidiarity a proporcionality jádrem legislativních diskusí. Všechny instituce podílející se na evropském rozhodování byly při zajišťování uplatňování a sledování těchto zásad aktivní. Vnitrostátní parlamenty nadále intenzivně využívaly mechanismus kontroly subsidiarity a předkládaly vysoký počet odůvodněných stanovisek, rovněž tak regionální parlamenty, které mají legislativní pravomoci, se nadále zapojovaly do mechanismu kontroly subsidiarity ohledně otázek, které jsou pro ně významné. Pro Komisi bylo v centru pozornosti pokračující provádění jejího posíleného programu zlepšování právní úpravy, jakož i její praxe hodnocení stávajících politických rámců před předkládáním legislativních revizí. Problematika kontroly a sledování subsidiarity se rovněž hojně projednávala v rámci příslušného programu Evropského parlamentu a Výboru regionů.

Rok 2017 byl rovněž rokem, ve kterém normotvůrce Unie poprvé přijal legislativní návrh, vůči kterému byl zahájen postup tzv. „žluté karty“, jmenovitě návrh nařízení Rady o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Po letech vyjednávání bylo nařízení konečně přijato v rámci postupu posílené spolupráce, odlišné v několika aspektech od původních návrhů Komise, ale přesto zřizující nový úřad.

Na úvahách, jak zajistit a zlepšit uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality, se podílely rovněž instituce na všech úrovních. Evropský parlament projednával otázky subsidiarity a proporcionality v rámci svých pravidelných zpráv z vlastního podnětu. Komise zahájila interinstitucionální řízení zřízením pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionality a scénář „Méně, zato efektivněji“ za předsednictví prvního místopředsedy, který dne 10. července 2018 předložil její zprávu předsedovi Junckerovi. V závěrečné zprávě⁶³, jež byla předsedovi Junckerovi předložena dne 10. července 2018, pracovní skupina uvedla návrhy na zlepšení v rámci stávajícího nastavení pro zapojení vnitrostátních a regionálních parlamentů a regionálních a místních orgánů do přípravy a provádění právních předpisů Unie a poukázala na zlepšení, jež by vyžadovala změnu Smluv. Ve sdělení přijatém ve spojení s touto zprávou⁶⁴ Komise uvádí, jaké kroky hodlá v návaznosti na doporučení pracovní skupiny ona sama přijmout, pokud jde o její vlastní program zlepšování právní úpravy a její trvalý závazek zahájit akce na evropské úrovni pouze v případě, že je zřejmá jejich vyšší přidaná hodnota ve srovnání s opatřeními přijatými na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni.

Výsledky práce pracovní skupiny přispějí k úsilí začlenit subsidiaritu a proporcionality ještě pevněji do pracovních postupů hlavních zúčastněných stran.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs

⁶⁴ COM(2018) 703.