



V Bruseli 23. 10. 2018
COM(2018) 490 final

SPRÁVA KOMISIE

**VÝROČNÁ SPRÁVA ZA ROK 2017
O UPLATŇOVANÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY**

VÝROČNÁ SPRÁVA ZA ROK 2017

O UPLATŇOVANÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

1. Úvod

Toto je 25. výročná správa o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality pri tvorbe právnych predpisov Európskej únie. Táto správa sa predkladá v súlade s článkom 9 protokolu č. 2 Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“).

V správe sa uvádzajú spôsoby, akými inštitúcie a orgány Európskej únie tieto dve zásady uplatňovali v roku 2017, a ako sa toto uplatňovanie v praxi zmenilo v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi. Analyzujú sa v nej aj návrhy Komisie, ktoré boli počas roka najčastejšie predmetom odôvodnených stanovísk národných parlamentov. Vzhľadom na úzke prepojenie medzi postupom kontroly dodržiavania zásady subsidiarity a politickým dialógom medzi národnými parlamentmi a Komisiou by táto správa mala byť vnímaná ako doplnok k výročnej správe Komisie o vzťahoch s národnými parlamentmi za rok 2017¹.

2. UPLATŇOVANIE ZÁSAD INŠTITÚCIAMI

2.1. Komisia

V roku 2017 Komisia pod vedením predsedu Junckera naďalej zavádzala do praxe svoj posilnený program lepšej právnej regulácie, ktorým sa na základe posilnených usmernení a nových príležitostí (vrátane online portálu lepšej právnej regulácie²) na poskytovanie spätnej väzby občanmi a zainteresovanými stranami zabezpečuje zohľadňovanie subsidiarity a proporcionality vo všetkých fázach tvorby politík. Komisia takisto dodržiava svoju prax vyhodnocovať existujúce politické rámce pred predložením legislatívnych revízií. Tieto hodnotenia³ zahŕňajú posúdenia toho, či existujúce politické opatrenia naďalej plnia svoj účel a do akej miery sú v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality.

Aj webové sídlo Komisie Obmedzme záťaž – vyjadrite sa!⁴ spolu s Platformou regulačnej vhodnosti a efektívnosti (REFIT) poskytujú spôsoby, ktorými môžu verejnosť a zainteresované strany komunikovať s Komisiou o novej nadmernej záťaži alebo neefektívnosti existujúcich regulačných opatrení, čo môže zahŕňať otázky subsidiarity alebo proporcionality. V roku 2017 vypracovala Platforma regulačnej vhodnosti a efektívnosti 46 stanovísk vrátane odporúčaní Komisii o tom, ako zjednodušiť a znížiť regulačné zaťaženie vyplývajúce z existujúcich právnych predpisov EÚ. Komisia na ne reaguje zväčša realizáciou svojho pracovného programu na rok 2018.

V júli 2017 Komisia prijala revidovaný súbor usmernení o lepšej právnej regulácii a sprievodný súbor nástrojov. Cieľom bolo zabezpečiť aktualizáciu usmernení a súboru nástrojov na základe praktických skúseností získaných od prijatia balíka lepšej právnej regulácie v máji 2015. Komisia rozšírila aj svoj portál lepšej právnej regulácie, takže teraz ho môžu občania ľahšie používať online.

¹ COM(2018) 491 final.

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

³ Pri hodnoteniach Komisie sa systematicky posudzuje päť kritérií: účinnosť, efektívnosť, koherentnosť, relevantnosť a pridaná hodnota EÚ.

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

Osobitná skupina pre subsidiaritu, proporcionalitu a pre scenár „Menej, ale efektívnejšie“

Predseda Juncker v správe o stave Únie 13. septembra 2017 oznámil, že zriadi osobitnú skupinu na vysokej úrovni pre subsidiaritu, proporcionalitu a pre scenár „Menej, ale efektívnejšie“. Jej ciele sa opisujú v pracovnom programe Komisie na rok 2018: *„Budeme vychádzať z práce, ktorú táto Komisia už odvieďa, a zameriame sa na to, aby sme zohrávali zásadnú úlohu v zásadných otázkach. Znamená to, že nie je potrebné regulovať každý aspekt každodenného života občanov. Musíme sa vážne zamyslieť nad tým, ako konať menej, ale efektívnejšie, a nad navrátením kompetencií členským štátom v prípadoch, keď je to zmysluplné. Na základe práce pracovnej skupiny pod vedením prvého podpredsedu Timmermansa (...) Komisia predloží svoje myšlienky týkajúce sa ďalšieho posilnenia subsidiarity, proporcionality a lepšej právnej regulácie, ktoré budú zamerané na to, aby sme konali len tam, kde EÚ prináša pridanú hodnotu.“* Predseda Juncker zriadil osobitnú skupinu 14. novembra s účinnosťou od 1. januára 2018⁵. Osobitná skupina podala 10. júla 2018 predsedovi správu⁶. Predsedovia Európskeho parlamentu, Konferencie parlamentných výborov pre záležitosti Únie z parlamentov Európskej únie (COSAC) a Výboru regiónov boli vyzvaní, aby do osobitnej skupiny nominovali členov svojich inštitúcií, ktorí by sa *ad personam* podieľali na jej činnosti. Národné parlamenty (COSAC) a Výbor regiónov následne navrhli do osobitnej skupiny svojich členov, zatiaľ čo Európsky parlament sa rozhodol to neurobiť.

Analýza subsidiarity a proporcionality

V usmerneniach o lepšej právnej regulácii a sprievodnom súbore nástrojov⁷ sa požaduje, aby Komisia vykonala analýzu subsidiarity pri zvažovaní novej iniciatívy v oblastiach, v ktorých Únia nemá výlučnú právomoc, a pri hodnotení relevantnosti a európskej pridanej hodnoty existujúcej intervencie. Komisia sa zaoberá subsidiaritou pri legislatívnych, ako aj nelegislatívnych iniciatívach. Cieľ analýzy je dvojaký: po prvé, posúdiť, či je opatrenie na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni dostatočné na dosiahnutie zamýšľaného cieľa; po druhé, posúdiť, či by opatrenie na úrovni Únie poskytlo pridanú hodnotu v porovnaní s opatreniami prijatými členskými štátmi.

Podľa zásady proporcionality obsah a forma opatrenia Únie neprekračujú rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv⁸. Dodržiavanie zásady proporcionality sa týka zabezpečenia toho, aby prístup a stupeň regulačnej intervencie boli v súlade s cieľom. Na proporcionalitu by sa malo jasne odkazovať v posúdeniach vplyvu⁹, hodnoteniach a kontrolách vhodnosti¹⁰.

Posúdenia vplyvu

V roku 2017 preskúmal výbor pre kontrolu regulácie¹¹, ktorý posudzuje kvalitu posúdení vplyvu¹², 53 posúdení vplyvu. 12 z týchto prípadov bolo vyhodnotených tak, že potrebujú

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

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf.

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

⁸ Článok 5 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii.

⁹ V súvislosti s posúdeniami vplyvu je proporcionalita kľúčovým kritériom, ktoré treba zvážiť pri porovnávaní možností politiky.

¹⁰ Podrobnejšie informácie o usmerneniach o lepšej právnej regulácii pre analýzu subsidiarity a proporcionality sa nachádzajú vo výročnej správe o subsidiarite a proporcionalite za rok 2016, v bode 2.1.

¹¹ Výbor pre kontrolu regulácie sa skladá z predsedu (na úrovni generálneho riaditeľa) a šiestich členov na plný úväzok, z ktorých traja nepochádzajú z Komisie. Všetci členovia výboru sú nezávislí a pôsobia v rámci osobnej spôsobilosti na základe svojich individuálnych odborných znalostí. Výbor skúma kvalitu posúdení vplyvu, kontrol vhodnosti a hlavných hodnotení. Súčasťou tejto kontroly kvality sú zásady subsidiarity a proporcionality.

zlepšenie v analýze subsidiarity a pridanej hodnoty EÚ. 30 stanovísk obsahovalo pripomienky k proporcionality a porovnaniu možností. Z nasledujúcich príkladov z roku 2017 vyplýva, ako výbor posudzoval subsidiaritu a proporcionality:

- Vo svojom negatívnom stanovisku k posúdeniu vplyvu¹³ týkajúcom sa návrhu spolupráce na úrovni EÚ v oblasti hodnotenia zdravotníckych technológií výbor pre kontrolu regulácie zdôraznil, že s jednou z možností politik – stála spolupráca na úrovni EÚ v oblasti úplného hodnotenia zdravotníckych technológií – boli spojené závažné otázky týkajúce sa uskutočniteľnosti, subsidiarity a proporcionality. Správa bola revidovaná a táto pripomienka sa v nej zohľadnila tým, že daná možnosť sa vopred vylúčila.
- Vo svojom kladnom stanovisku s výhradami k posúdeniu vplyvu¹⁴ týkajúceho sa iniciatívy na zmenu smernice o kombinovanej doprave výbor pre kontrolu regulácie uviedol, že argument týkajúci sa subsidiarity nebol dostatočne prepracovaný, a to najmä preto, že sa týkal výhradne domácej dopravy. Požiadal o ďalšie dôkazy o tom, že vnútroštátne iniciatívy nebudú stačiť na riešenie problému a že rozsah činností si vyžiada intervenciu na úrovni EÚ. Revidovaná správa o posúdení vplyvu obsahovala ďalšie argumenty na preukázanie cezhraničného rozmeru problému vrátane odôvodnenia rozšírenia opatrení podpory na domáce operácie.
- V negatívnom stanovisku k posúdeniu vplyvu¹⁵ týkajúceho sa návrhu rámca pre voľný tok iných ako osobných údajov v Európskej únii výbor pre kontrolu regulácie dospel k záveru, že v správe sa dostatočne neodôvodňujú opatrenia na úrovni EÚ a riadne neposudzuje proporcionality možností. K revidovanej správe vydal výbor pre kontrolu regulácie druhé negatívne stanovisko. Výbor dospel k záveru, že konkrétnym problémom správy je to, že sa v nej dostatočne nepodporuje nové právo na prenosnosť cloudových služieb. Iniciatívu kolégium prijalo bez ustanovení o zavedení povinnej prenosnosti cloudových služieb, namiesto nej sa však stanovujú samoregulačné opatrenia.

Ako preukazujú tieto príklady, výbor pre kontrolu regulácie v roku 2017 prispel k zlepšeniu analýzy toho, ako sú v návrhoch dodržané zásady subsidiarity a proporcionality, a tým poskytol zásadné informácie pre politický rozhodovací proces Komisie.

Hodnotenia a kontroly vhodnosti

Subsidiarita a proporcionality boli mimoriadne dôležité aj pre spätné hodnotenia a kontroly vhodnosti, ktorými sa posudzuje, či európske opatrenia prinášajú očakávané výsledky, pokiaľ ide o účinnosť, efektívnosť, koherentnosť, relevantnosť, a či naďalej existuje európska pridaná hodnota. V roku 2017 Komisia uverejnila 72 hodnotení a kontrol vhodnosti (hodnotenia širších oblastí politiky). Tri kontroly vhodnosti boli zverejnené; jedna sa týkala schémy EÚ pre environmentálne manažerstvo a audit (EMAS) a environmentálnej značky EÚ, jedna spotrebiteľskej politiky a jedna povinností podávať správy v oblasti životného prostredia¹⁶.

Výbor pre kontrolu regulácie v roku 2017 preskúmal 17 hlavných hodnotení a kontrol vhodnosti. Z nich výbor v siedmich prípadoch vydal odporúčania na zlepšenie v kategórii „relevantnosti a pridanej hodnoty EÚ“, okrem iných v prípade programu LIFE¹⁷ (akčný program EÚ pre

¹² Posúdenia vplyvu sa požadujú vtedy, keď sa očakáva, že politická iniciatíva bude mať významný hospodársky, sociálny alebo environmentálny vplyv. Zahŕňajú posúdenie problému, politické možnosti, ich pravdepodobný vplyv a ich súlad so zásadami 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 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_sk.

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

životné prostredie a ochranu klímy) a všeobecného potravinového práva¹⁸. Pomohol tak zlepšiť analýzu toho, ako sa v hodnoteniach a kontrolách vhodnosti zohľadňujú zásady subsidiarity a proporcionality.

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

2.2. Následné opatrenia nadväzujúce na odôvodnené stanoviská národných parlamentov

V roku 2017 dostala Komisia od národných parlamentov 52 **odôvodnených stanovísk**¹⁹ týkajúcich sa zásady subsidiarity²⁰. Bolo to o 20 % menej ako v prípade 65 odôvodnených stanovísk prijatých v roku 2016, čo zodpovedá nižšiemu celkovému počtu stanovísk prijatých v roku 2017²¹. Podiel odôvodnených stanovísk v porovnaní s celkovým počtom stanovísk prijatých v roku 2017 sa znížil z 10,5 % v roku 2016 na 9 % v roku 2017.

Spomedzi 52 odôvodnených stanovísk prijatých v roku 2017 sa 24 stanovísk zameriavalo na štyri návrhy Komisie. Návrh, ku ktorému bolo vypracovaných najviac odôvodnených stanovísk, bol návrh týkajúci sa vnútorného trhu s elektrinou²², ktorému sa venovalo 11 odôvodnených stanovísk. Dvomi legislatívnymi návrhmi týkajúcimi sa tzv. balíka predpisov o službách²³ sa venovalo celkom 9 odôvodnených stanovísk a návrhu týkajúceho sa rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom rodičov a opatrovateľov sa venovali štyri odôvodnené stanoviská²⁴. Ostatným návrhom boli venované jedno až tri odôvodnené stanoviská. Prípady, ku ktorým Komisia prijala najvyšší počet odôvodnených stanovísk, sú podrobnejšie opísané v kapitole 3.

Pokles celkového počtu odôvodnených stanovísk vydaných v roku 2017 nastal súčasne s podobným poklesom počtu odôvodnených stanovísk vydaných v jednotlivých komorách. V roku 2017 vydalo odôvodnené stanoviská 19 zo 41 komôr (v porovnaní s 26 v roku 2016). Odôvodnené stanoviská vydali: *Poslanecká sněmovna* (CZ, 1), *Cortes Generales* (ES, 2), *Dáil and Seanad Éireann* (IE, 3)²⁵, *Bundestag* (DE, 6), *Bundesrat* (DE, 3), *Sénat* (FR, 7), *Assemblée nationale* (FR, 2), *Senato della Repubblica* (IT, 1), *Országgyűlés* (HU, 2), *Eerste Kamer* (NL, 2), *Tweede Kamer* (NL, 2), *Bundesrat* (AT, 6), *Senat* (PL, 4), *Sejm* (PL, 2), *Camera Deputaţilor* (RO, 1), *Senatul* (RO, 2), *Riksdag* (SE, 4) a *House of Commons* (UK, 2).

2.3. Európsky parlament

V roku 2017 Európsky parlament formálne prijal 421 podaní národných parlamentov podľa protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality²⁶. 49 z nich predstavovali odôvodnené stanoviská a zvyšných 372 boli príspevky (podania, ktoré sa nevenujú otázkam týkajúcim sa dodržiavania zásady subsidiarity). V roku 2016 bolo v porovnaní s tým oficiálne postúpených Európskemu parlamentu 76 odôvodnených stanovísk a 333 príspevkov. Pomer odôvodnených stanovísk k príspevkom zostáva malý, čo znamená, že národné parlamenty považujú postup kontroly dodržiavania zásady subsidiarity za ďalší konštruktívny prostriedok

¹⁹ Tento počet predstavuje celkový počet stanovísk prijatých od parlamentných komôr podľa protokolu č. 2 k zmluvám. Odôvodnené stanoviská, ktoré sa týkali viacerých dokumentov Komisie, sa preto počítajú iba ako jedno odôvodnené stanovisko. Ďalšie informácie nájdete v prílohe k tejto správe.

²⁰ Pozri prílohu k tejto správe.

²¹ 576 stanovísk prijatých Komisiou v roku 2017 v porovnaní so 613 stanoviskami prijatými v roku 2016.

²² Návrh nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady o vnútornom trhu s elektrinou (prepracované znenie), {COM(2016) 861 final}.

²³ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o presadzovaní smernice 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu, ktorou sa stanovuje postup oznamovania pre systémy udeľovania povolení a požiadavky súvisiace so službami a ktorou sa mení smernica 2006/123/ES a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu {COM(2016) 821} a návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolaní {COM(2016) 822 final}.

²⁴ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom rodičov a opatrovateľov, ktorou sa zrušuje smernica Rady 2010/18/EÚ, {COM(2017) 253 final}.

²⁵ *Dáil a Seanad Éireann* predložili jedno spoločné odôvodnené stanovisko a každý z nich schválil jedno odôvodnené stanovisko.

²⁶ Postup spracovania odôvodnených stanovísk národných parlamentov Európskym parlamentom sa uvádza vo výročnej správe o subsidiarite a proporcionality za rok 2016, v bode 2.3.

vyjadrovania svojich názorov a obáv. Všetky podania národných parlamentov sú k dispozícii v databáze dokumentov národných parlamentov CONNECT Európskeho parlamentu²⁷.

Podľa prílohy V k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu má Výbor pre právne veci horizontálnu zodpovednosť za zabezpečenie dodržiavania zásady subsidiarity. Každých šesť mesiacov je jeden člen výboru vymenovaný za stáleho spravodajcu pre subsidiaritu na základe rotácie medzi politickými skupinami. Stálou spravodajkyňou v prvej polovici roka 2017 bola Mady Delvaux (skupina S&D/Luxembursko), ktorú v druhej polovici roka vystriedala Laura Ferrara (skupina EFDD/Taliansko). Spravodajca sleduje prijaté odôvodnené stanoviská a má príležitosť predložiť problémy uvedené v odôvodnených stanoviskách na prediskutovanie vo výbore a na možné odporúčania gestorskému výboru pre príslušný návrh.

Výbor pre právne veci takisto pravidelne vypracúva správu k výročným správam Komisie o subsidiarite a proporcionalite. Mady Delvaux bola vymenovaná za spravodajkyňu pre správu Parlamentu z vlastnej iniciatívy o výročných správach o subsidiarite a proporcionalite za roky 2015 a 2016. Parlament prijal uznesenie týkajúce sa správy Parlamentu z vlastnej iniciatívy o výročných správach o subsidiarite a proporcionalite za roky 2015 a 2016 na svojej plenárnej schôdzi 18. apríla 2018²⁸. Výbor prispieva aj do polročných správ Konferencie parlamentných výborov pre záležitosti Únie (COSAC) o otázkach týkajúcich sa subsidiarity.

Výbor pre právne veci zodpovedá aj za zabezpečenie dodržiavania zásady proporcionality, ktorá sa zohľadňuje pri plnení jeho úlohy overiť právny základ návrhov a pri vykonávaní jeho zodpovednosti za lepšiu tvorbu práva.

Okrem toho výskumná služba Európskeho parlamentu naďalej pomáhala Európskemu parlamentu pri zohľadňovaní zásad subsidiarity a proporcionality v jeho práci:

- systematickou kontrolou aspektov subsidiarity a proporcionality posúdení vplyvu Komisie a upozorňovaním na akékoľvek obavy vyjadrené v tejto súvislosti, najmä národnými parlamentmi a Výborom regiónov;
- zabezpečením toho, aby boli tieto zásady plne rešpektované vo vlastnej práci Európskeho parlamentu, napríklad pri vykonávaní posúdení vplyvu vlastných vecných pozmeňujúcich návrhov alebo analyzovaní pridanej hodnoty parlamentných návrhov nových právnych predpisov na základe článku 225 ZFEÚ a posudzovaní nákladov v prípade neexistencie opatrenia na úrovni EÚ; a
- kontrolou aspektov subsidiarity a proporcionality pri vypracúvaní posúdení vplyvu so zameraním na pridanú hodnotu EÚ namiesto vnútroštátnych výdavkov alebo opatrení.

V roku 2017 Európsky parlament vypracoval 42 počiatočných hodnotení posúdení vplyvu vypracovaných Komisiou, dve posúdenia vplyvu podstatných pozmeňujúcich návrhov Parlamentu, 11 európskych posúdení vplyvu *ex post* a päť s tým súvisiacich dokumentov o stave vykonávania. Okrem toho vypracoval tri správy o nákladoch v prípade nekonania na úrovni EÚ a dve posúdenia európskej pridanej hodnoty. Výskumná služba Európskeho parlamentu takisto skúma vykonávanie a účinnosť existujúcich právnych predpisov EÚ vždy, keď Komisia oznámi zmenu týchto právnych predpisov vo svojom ročnom pracovnom programe. V roku 2017 bolo vypracovaných približne 26 takýchto „hodnotení vykonávania“.

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//SK>.

2.4. Rada Európskej únie

Podľa článku 4 protokolu č. 2 k zmluvám musí Rada postúpiť národným parlamentom všetky návrhy legislatívnych aktov, ktoré pochádzajú od skupiny členských štátov, Súdneho dvora, Európskej centrálnej banky alebo Európskej investičnej banky. V dôsledku uvedeného záväzku podľa článku 6 protokolu č. 2 Rada musí postúpiť každé stanovisko národného parlamentu k legislatívnemu návrhu pochádzajúcemu od skupiny členských štátov navrhujúcim členským štátom. Podobne Rada postupuje stanoviská národných parlamentov k návrhom legislatívnych aktov od Súdneho dvora, Európskej centrálnej banky a Európskej investičnej banky príslušnej inštitúcii.

Rada 27. júla 2017 postúpila národným parlamentom odporúčanie Európskej centrálnej banky týkajúce sa rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení článok 22 Štatútu Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky²⁹.

Okrem požiadaviek podľa zmluvy Rada takisto zabezpečuje, aby boli členské štáty informované o stanoviskách národných parlamentov k legislatívnym návrhom Komisie. V roku 2017 sekretariát Rady distribuoval delegáciám 38 odôvodnených stanovísk prijatých v rámci protokolu č. 2 a 220 stanovísk vydaných v rámci politického dialógu³⁰.

2.5. Výbor regiónov³¹

V roku 2017 prebiehali rozsiahle diskusie o budúcnosti Európy, v ktorých Výbor regiónov zdôrazňoval dôležitosť účinného uplatňovania zásad subsidiarity a proporcionality. V rámci svojho piateho pracovného programu v oblasti subsidiarity Výbor s osobitným záujmom monitoroval tri iniciatívy vybrané z pracovného programu Komisie na rok 2017. Okrem toho Výbor posudzoval súlad so zásadami subsidiarity a proporcionality v prípade všetkých legislatívnych návrhov, ku ktorým vydal stanoviská.

V roku 2017 vydal Výbor regiónov 15 stanovísk k legislatívnym návrhom. Pri väčšine z nich Výbor zistil, že sú v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality. V dvoch stanoviskách Výbor vzniesol obavy, ktoré sa týkali monitorovania subsidiarity a proporcionality.

V stanovisku k „balíku predpisov o službách“ sa poukazovalo na „potenciálne zasahovanie do vnútroštátnych legislatívnych postupov“ a zdôrazňovalo sa, že „návrhy týkajúce sa elektronického preukazu služieb, postupu oznamovania a testu proporcionality budú znamenať ďalšiu administratívnu záťaž“. V stanovisku Výboru k Európskemu pilieru sociálnych práv a Diskusnému dokumentu o sociálnom rozmere Európy sa zdôrazňovalo, že by sa mal riadne zohľadniť miestny a regionálny rozmer sociálnych politík.

V rámci pracovného programu v oblasti subsidiarity sa o troch iniciatívach viedli konzultácie s expertnou skupinou pre subsidiaritu. Pokiaľ ide o návrh nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskej únie, experti sa domnievali, že nové návrhy finančných nástrojov a podmienok majú podstatný vplyv na ich príjemcov, ako aj na obsah a postup vykonávania politík v praxi. Tieto návrhy do veľkej miery znepokojili aj riadiace orgány na vnútroštátnej a regionálnej úrovni. V stanovisku sa poukazovalo na to, že „sa nevykonalo žiadne posúdenie vplyvu a že odôvodnenie, pokiaľ ide o proporcionality, nie je

²⁹ 2017/0810 COD – CM 3730/17.

³⁰ Medzi počtom odôvodnených stanovísk, ktoré zaregistrovali Európsky parlament, Rada a Komisia, existujú rozdiely spôsobené tým, že odôvodnené stanoviská nedostali všetky inštitúcie alebo že jednotlivé inštitúcie počítajú počet prijatých odôvodnených stanovísk odlišným spôsobom. Rovnako platí, že sekretariát Rady nedostáva systematicky všetky stanoviská od národných parlamentov.

³¹ Podrobnejší opis činností týkajúcich sa subsidiarity je uvedený vo výročnej správe o subsidiarite za rok 2017, ktorú vydal Výbor regiónov a ktorá bude k dispozícii po prijatí predsedníctvom Výboru regiónov na adrese <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

podložené predloženými údajmi“. Okrem toho v stanovisku „[Výbor] spochybňuje konštatovanie Komisie, že tento legislatívny návrh patrí do výlučnej právomoci Únie, vzhľadom na to, že návrhy týkajúce sa odvetvových legislatívnych aktov presahujú rámec zosúladenia znenia s novými rozpočtovými pravidlami, ktoré sa vzťahujú na Úniu“.

Druhá konzultácia sa týkala balíka opatrení v oblasti čistej energie pre všetkých Európanov. Pokiaľ ide o riadenie energetickej únie, respondenti zdôrazňovali, že navrhované harmonogramy sú, najmä v prípade federálnych krajín s množstvom zainteresovaných strán zapojených do vykonávania, príliš krátke a nie sú v súlade s procesom koordinácie používaným vo federálnych krajinách. V stanovisku Výboru regiónov sa neriešila otázka subsidiarity, ale obavy spojené s proporcionalitou, „pretože navrhovaný systém správy sa považuje za príliš zložitý a podrobný a ukladá príliš krátke lehoty na podávanie správ. Výbor regiónov by uprednostnil zavedenie systému správy skôr prostredníctvom smernice ako nariadením, čo by umožnilo náležité zapojenie regionálnych orgánov vo federálnych krajinách.“

Pokiaľ ide o návrhy týkajúce sa energetickej účinnosti a hospodárnosti budov, Výbor vo svojom stanovisku uviedol body, ktoré vzniesli respondenti počas konzultácií, a poukazuje na to, že daný právny základ, článok 194 ZFEÚ, sa nevzťahuje na opatrenia na boj proti energetickej chudobe, právnym základom pre ktoré „by mal byť článok 151 ZFEÚ“. Výbor sa odmietavo „stavia k myšlienke zaviesť delegovaným aktom ukazovateľ inteligentnosti“. V stanovisku sa overoval súlad oboch návrhov so zásadou proporcionality. V stanovisku Výboru k energii z obnoviteľných zdrojov a vnútornému trhu s elektrinou sa overoval súlad so zásadou subsidiarity a poukázalo sa na potrebu „dôkladnejšieho preskúmania“ pri posudzovaní súladu so zásadou proporcionality.

A nakoniec sa s expertnou skupinou pre subsidiaritu konzultovalo o návrhu týkajúcom sa rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom rodičov a opatrovateľov. Niektoré stanoviská boli prijaté aj v rámci platformy REGPEX – podsiete siete na monitorovanie subsidiarity, ktorá je otvorená pre parlamenty a vlády regiónov s legislatívnou právomocou – a poukazovalo sa v nich na to, že navrhované opatrenia nie sú potrebné a že existujúce vnútroštátne opatrenia a zavedené dohody sú postačujúce. V stanovisku k tomuto návrhu sa overoval súlad so zásadami subsidiarity a proporcionality. V stanovisku sa však zdôrazňovalo, že „opatrenia na úrovni Únie by mali ponechávať čo najväčší priestor pre individuálne a vnútroštátne rozhodnutia, pretože je zaužívanou praxou, že tak na európskej, ako aj na vnútroštátnej úrovni regulujú túto oblasť sociálni partneri“.

Využívanie platformy REGPEX – systému včasného varovania pre regionálne orgány s legislatívnou právomocou a zdroja informácií a výmeny informácií medzi regionálnymi parlamentmi a štátnymi správami pri príprave analýz subsidiarity – sa v roku 2017 zintenzívnilo. Partneri platformy REGPEX odovzdali spolu 66 príspevkov. Medzi najaktívnejších partnerov patrili rakúska Spolková rada, dolnorakúska regionálna štátna správa, zákonodarné zhromaždenie regiónu Emilia-Romagna a durínsky parlament.

Podľa protokolu č. 2 k zmluvám prispievajú regionálne parlamenty ku kontrole subsidiarity, ktorú vykonávajú národné parlamenty. Pred vydaním odôvodneného stanoviska k návrhu legislatívneho aktu je na každom národnom parlamente, aby v prípade potreby viedol konzultácie s regionálnymi parlamentmi, ktoré majú legislatívne právomoci³².

Významným podujatím v oblasti subsidiarity bola 8. medziinštitucionálna konferencia o subsidiarite, ktorú spoločne organizovali Výbor regiónov a rakúska Spolková rada a ktorá sa konala vo Viedni 4. decembra 2017. Zúčastnilo sa na nej viac ako 200 účastníkov z rôznych vnútroštátnych inštitúcií a inštitúcií EÚ zastupujúcich všetky úrovne správy³³. V hlavných

³² Ďalšie informácie o úlohe regionálnych parlamentov pri kontrole subsidiarity a ich príspevku k tvorbe právnych predpisov Únie sa uvádzajú v oddiele 3 výročnej správy o vzťahoch s národnými parlamentmi.

³³ Ďalšie informácie o výsledkoch konferencie sa nachádzajú na stránke: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

záveroch sa okrem iného poukázalo na to, že význam zásady subsidiarity sa vždy občanom nevysvetľuje jasne a že širšie prijímanie politik sa nemôže dosiahnuť bez správneho uplatňovania zásad subsidiarity a proporcionality.

2.6. Súdny dvor Európskej únie

Súdny dvor vydal v roku 2017 dôležité rozsudky týkajúce sa zásad subsidiarity a proporcionality, v ktorých Všeobecný súd a Súdny dvor dospeli k záveru, že tieto zásady sa v právnych predpisoch Únie dodržiavajú.

Vo veci Nemecko/Komisia z 3. apríla 2017³⁴ o zákonnosti rozhodnutia Komisie (EÚ) 2015/2098, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka³⁵, dospel Všeobecný súd k záveru, že sa nepreukázalo, že by Komisia prekročila svoje právomoci vyplývajúce z uplatňovania zásady subsidiarity. Všeobecný súd zdôraznil, že „výsledkom rozdelenia úloh medzi Komisiou a nemeckými orgánmi je, že nemecké orgány vypracúvajú relevantné vnútroštátne pravidlá upravujúce oprávnenosť výdavkov [...] Komisia má povinnosť kontrolovať, či nemecké orgány skutočne plnia svoje povinnosti v tejto oblasti, avšak bez toho, aby sa tým Komisii zverovala akákoľvek právomoc umožňujúca jej stanovovať osobitné pravidlá týkajúce sa vnútroštátnej právnej úpravy postupu pozemkových úprav a obnovy dedín“³⁶.

Vec Sotiropoulou a i./Rada z 3. mája 2017³⁷ sa týkala žiadosti o náhradu škody podľa článku 268 ZFEÚ v súvislosti so stratou a škodou, ktoré žalobcovia utrpeli v dôsledku podstatného zníženia hlavných dôchodkov v Grécku. Napadnuté rozhodnutia³⁸ sa okrem iného týkajú stanovenia podrobných opatrení, politik a intervencií v systéme sociálneho a dôchodkového zabezpečenia. Všeobecný súd dospel k záveru, že rozhodnutia určené členskému štátu s cieľom napraviť situáciu nadmerného deficitu neporušujú zásadu subsidiarity stanovenú v článku 5 Zmluvy o Európskej únii ani zásadu prenesenia právomocí. Tieto rozhodnutia boli prijaté na posilnenie rozpočtového dohľadu a členské štáty sa v nich upozorňovali na to, že majú prijať „kroky na posúdenie potrebného zníženia deficitu považované za potrebné na odstránenie nadmerného deficitu“³⁹.

Vec Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/Európska centrálna banka zo 16. mája 2017⁴⁰ sa týkala žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, ktorú podala nemecká investičná a rozvojová banka proti rozhodnutiu Európskej centrálnej banky, v ktorom sa nemecká banka klasifikovala ako „významný subjekt“. V dôsledku toho sa na žalobcu vzťahoval priamy dohľad zo strany Európskej centrálnej banky v rámci jednotného mechanizmu dohľadu. Žalobca argumentoval tým že vzhľadom na svoj nízky rizikový profil by nad ním mohli riadny dohľad vykonávať príslušné vnútroštátne orgány.

³⁴ Rozsudok z 3. apríla 2017, T-28/16, Nemecko/Komisia, EU:T:2017:242.

³⁵ Rozhodnutie (EÚ) 2015/2098 z 13. novembra 2015, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV).

³⁶ Tamže, bod 110.

³⁷ Rozsudok z 3. mája 2017, T-531/14 Leïmonia Sotiropoulou a i./Rada Európskej únie, EU:T:2017:297.

³⁸ Rozhodnutia 2010/320/EÚ z 8. júna 2010, 2010/486/EÚ zo 7. septembra 2010, 2011/57/EÚ z 20. decembra 2010, 2011/257/EÚ zo 7. marca 2011, 2011/734/EÚ z 12. júla 2011, 2011/791/EÚ z 8. novembra 2011, 2012/211/EÚ z 13. marca 2012 a 2013/6/EÚ zo 4. decembra 2012.

³⁹ Rozsudok z 3. mája 2017, T-531/14 Leïmonia Sotiropoulou a i./Rada Európskej únie, EU:T:2017:297, bod 73.

⁴⁰ Rozsudok Všeobecného súdu zo 16. mája 2017, T-122/15, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/Európska centrálna banka, EU:T:2017:337.

Všeobecný súd pripomenul, že zásada subsidiarity sa uplatňuje iba v oblastiach, ktoré nepatria do výlučnej právomoci EÚ⁴¹. V tomto zmysle dospel Všeobecný súd k záveru, že podľa nariadenia (EÚ) č. 1024/2013 (základné nariadenie) mala Európska centrálna banka výlučnú právomoc⁴², na základe čoho sa dospelo k záveru, že zásada subsidiarity je irelevantná⁴³.

V tom istom rozsudku dospel Všeobecný súd aj k záveru, že zásada proporcionality nebola porušená, keďže akty prijaté Európskou centrálnou bankou boli vhodné na dosahovanie legitímnych cieľov sledovaných v právnych predpisoch. Európska centrálna banka sa rozhodla uplatniť priamy dohľad v súlade s pravidlami stanovenými v nariadení (EÚ) č. 1024/2013, v ktorom sa nevyžaduje preukazovanie na základe jednotlivých prípadov, že jeho ciele možno rovnako dobre dosahovať aj prostredníctvom priameho dohľadu zo strany vnútroštátnych orgánov.

Vec Slovenská republika a Maďarsko/Rada Európskej únie zo 6. septembra 2017⁴⁴ sa týka proporcionality rozhodnutia Rady, ktorým sa zriaďuje mechanizmus premiestnenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí v júli a auguste 2015 neoprávnenie vstúpili na územie Grécka a Talianska.

Súdny dvor poukázal na to, že napadnuté opatrenia prijaté v oblasti spoločnej azylovej politiky Európskej únie v zásade obsahujú politické rozhodnutia a zložité posúdenia, ktoré sa musia okrem iného realizovať v krátkom čase, aby sa mohla zabezpečiť rýchla a konkrétna reakcia na „núdzovú situáciu“ v zmysle daného ustanovenia. Vzhľadom na to potvrdil, že napadnuté rozhodnutie bolo primerané a potrebné na dosiahnutie cieľa, ktorý sa ním sledoval. *„Rada sa totiž v rámci miery voľnej úvahy, ktorou v tejto súvislosti disponuje, mohla oprávnené domnievať, že závažnosť rozdelenia premiestňovaných osôb je nevyhnutná vzhľadom na osobitnú núdzovú situáciu, v akej muselo byť prijaté napadnuté rozhodnutie“*⁴⁵. Okrem toho, z existencie rôznych mechanizmov úpravy zavedených napadnutým rozhodnutím vyplynulo, že mechanizmus premiestnenia, ktorý sa v napadnutom rozhodnutí zavádza, vo všeobecnosti umožňuje členským štátom primerane zohľadniť konkrétnu situáciu každého členského štátu.

3. HLAVNÉ PRÍPADY, V KTORÝCH BOLI VYJADRENÉ OBAVY V SÚVISLOSTI SO ZÁSADAMI SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

3.1. Návrhy, ku ktorým bol v roku 2017 prijatý najvyšší počet odôvodnených stanovísk

V tejto kapitole sa uvádzajú štyri jednotlivé legislatívne návrhy, ku ktorým boli v roku 2017 prijaté viac ako štyri odôvodnené stanoviská. Keďže tvoria súčasť väčších balíkov, podrobnejšie sa opisujú vo výročnej správe o vzťahoch s národnými parlamentmi.

- *Návrh týkajúci sa vnútorného trhu s elektrinou*

Komisia 30. novembra 2016 predložila balík opatrení v oblasti čistej energie pre všetkých Európanov, zameraný na to, aby sa trh s elektrinou pripravil na flexibilitu, dekarbonizáciu a inováciu prostredníctvom poskytovania nedeformovaných trhových signálov, ktorý sa skladá z ôsmich legislatívnych návrhov, pričom štyri z nich sa týkajú dodávky elektrickej energie.

⁴¹ Tamže, bod 65.

⁴² Rozsudok zo 16. mája 2017, T-122/15, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank/Európska centrálna banka, EU:T:2017:337, bod 54.

⁴³ Tamže, bod 65.

⁴⁴ Rozsudok zo 6. septembra 2017, C-643/15 a C-647/15, Slovenská republika a Maďarsko/Rada Európskej únie, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Bod 246.

V súvislosti s návrhom nariadenia o vnútornom trhu s elektrinou⁴⁶ Komisia prijala 11 odôvodnených stanovísk⁴⁷ s najrôznejšími argumentmi.⁴⁸ Niektoré parlamentné komory argumentovali tým, že návrh negatívne ovplyvní možnosť členských štátov zaisťovať bezpečnosť dodávok elektrickej energie. Iné vyjadrovali obavy z dodatočných právomocí prenesených na Agentúru pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky, zatiaľ čo ďalšie sa obávali, že návrh bude mať vplyv na právo členských štátov rozhodovať o vlastnom energetickom mixe. A nakoniec, niektoré parlamenty boli kritické k ustanoveniam návrhu, ktoré sa týkali konfigurácie ponukových oblastí, navrhovaného zriadenia regionálnych operačných centier, ktoré majú konať v záujme regiónov, alebo splnomocnenia Komisie prijímať delegované akty, ktoré sa jej v návrhu udeľuje.

Vo svojich odpovediach na obavy národných parlamentov týkajúce sa subsidiarity Komisia zdôraznila, že v návrhoch z energetického balíka sa plne dodržiavajú práva členských štátov a výsady vyplývajúce zo zmlúv v oblasti rozhodovania o vlastnom energetickom mixe. Argumentovala tým, že navrhované zmeny boli potrebné na plnenie účelu integrovaného európskeho trhu s elektrinou, ktorý by sa zákonne ani prakticky nemohol rovnako účinne plniť len na vnútroštátnej úrovni. Takisto uviedla, že z dôkazov vyplynulo, že izolované vnútroštátne prístupy viedli k omeškaniam vo vykonávaní vnútorného trhu s energiou a k suboptimálnym a nekompatibilným regulačným opatreniam, zbytočnému zdvojovaniu zásahov a oneskorenej náprave trhových nedostatkov. Pokiaľ ide o konfiguráciu ponukových oblastí, Komisia zdôraznila, že v súčasných právnych predpisoch EÚ sa stanovujú hmotnoprávne požiadavky týkajúce sa ponukových oblastí. Pokiaľ ide o regionálne operačné centrá, Komisia zdôraznila potrebu zriadiť regionálne subjekty, ktoré by mohli nezávisle konať v záujme celého regiónu s cieľom zabrániť neefektívnym riešeniam v dôsledku nedostatočných dohôd medzi prevádzkovateľmi prenosovej sústavy.

- *Dva návrhy z balíka predpisov o službách*

V rámci takzvaného „balíka predpisov o službách“ obsahujúceho oznámenie a štyri legislatívne návrhy, ktorý bol predložený 10. januára 2017 a ktorý je zameraný na uvoľnenie celkového potenciálu jednotného trhu, Komisia prijala i) návrh smernice, ktorou sa stanovuje postup oznamovania pre systémy udeľovania povolení a požiadavky súvisiace so službami⁴⁹ a ii) návrh smernice o zlepšení postupu oznamovania návrhov vnútroštátnych právnych predpisov o službách⁵⁰, ku ktorým bolo prijatých celkom deväť odôvodnených stanovísk⁵¹. Cieľom návrhu týkajúceho sa postupu oznamovania je umožniť európskym orgánom aj členským štátom vyjadrovať potenciálne obavy z právnej nejednotnosti medzi právnymi predpismi EÚ a vnútroštátnymi právnymi predpismi už v prvotnej fáze tvorby vnútroštátnych právnych

⁴⁶ Návrh nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady o vnútornom trhu s elektrinou (prepracované znenie), {COM(2016) 861 final}.

⁴⁷ Zaslali ich Bundesrat (AT), Poslanecká sněmovna (CZ), Bundesrat (DE), Bundestag (DE), Congreso de los Diputados (ES), Sénat (FR), Országgyűlés (HU), Sejm (PL), Senat (PL), Camera Deputaţilor (RO) a Senat (RO).

⁴⁸ Komisia prijala aj tri stanoviská v súvislosti s politickým dialógom, ktoré zaslali Senát (CZ), Folketing (DK) a Assembleia da República (PT).

⁴⁹ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o presadzovaní smernice 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu, ktorou sa stanovuje postup oznamovania pre systémy udeľovania povolení a požiadavky súvisiace so službami a ktorou sa mení smernica 2006/123/ES a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu, {COM (2016) 821 final}.

⁵⁰ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolení, {COM (2016) 822 final}.

⁵¹ Z celkového počtu 14 odôvodnených stanovísk prijatých k všetkým návrhom balíka spoločne. Štyri stanoviská zaslali k dokumentu COM(2016) 821 Assemblée nationale (FR), Sénat (FR), Bundestag (DE) a Bundesrat (DE) a päť stanovísk zaslali k dokumentu COM(2016) 822 Assemblée nationale (FR), Sénat (FR), Bundestag (DE), Bundesrat (DE) a Bundesrat (AT).

predpisov. Cieľom návrhu týkajúceho sa posudzovania vnútroštátnych pravidiel v oblasti odborných služieb z hľadiska proporcionality je zabezpečiť, aby členské štáty pred stanovením vnútroštátnych pravidiel v oblasti odborných služieb vykonali komplexný a transparentný test proporcionality.

Pokiaľ ide o návrh týkajúci sa zavedenia postupu oznamovania, národné parlamenty vyjadrili obavy, že sa ním Komisii a ďalším členským štátom udeľuje právo zasahovať do vnútroštátnych legislatívnych postupov na základe odkladných lehôt, ktoré môžu spôsobovať značné omeškania, a preto predstavujú významný neoprávnený zásah do zvrchovanosti členských štátov. Pokiaľ ide o návrh týkajúci sa zavedenia testu proporcionality, parlamenty argumentovali tým, že táto iniciatíva predstavuje ďalšiu zbytočnú prekážku pre vnútroštátne právne predpisy, že opatrenia EÚ v oblasti verejného zdravia a cestovného ruchu by mali len dopĺňať opatrenia na vnútroštátnej úrovni a že návrh bude viesť k takej úrovni harmonizácie, ktorá je v rozpore s ustanoveniami zmluvy v oblasti zdravia, dopravy a cestovného ruchu.

Vo svojej odpovedi národným parlamentom Komisia obhajovala svoj návrh týkajúci sa postupu oznamovania ako vyvážený a proporcionálny, keďže na jednej strane sa v ňom zohľadňujú špecifiká sektora služieb a potreba zaviesť účinný nástroj na zabezpečenie súladu s pravidlami EÚ a na strane druhej požiadavky na dodržiavanie pravidiel rozhodovacieho procesu na vnútroštátnej úrovni. Komisia poukázala na značné nedostatky existujúceho postupu, ktoré zdôraznila vo svojom posúdení vplyvu, a na skutočnosť, že pri verejných konzultáciách 80 % respondentov vrátane takmer troch štvrtín všetkých subjektov verejného sektora, ktoré sa na konzultáciách zúčastnili, považovalo súčasný postup oznamovania za neuspokojivý. Pokiaľ ide o návrh týkajúci sa testu proporcionality, Komisia pripomenula, že sa ním iba koordinuje spôsob, akým by mali členské štáty posudzovať, či sú požiadavky, ktoré sa majú prijať, v súlade so zásadou proporcionality a či neovplyvňujú výsledok vnútroštátneho legislatívneho procesu. Okrem toho sa v návrhu členským štátom ponecháva rozsiahla diskrečná právomoc týkajúca sa začlenenia testu proporcionality do svojich existujúcich štruktúr.

- *Návrh týkajúci sa rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom rodičov a opatrovateľov*

Tento návrh, prijatý 26. apríla 2017⁵², tvorí súčasť väčšieho balíka oparení určených na zabezpečovanie vykonávania zásady rodovej rovnosti, pokiaľ ide o príležitosti na trhu práce a zaobchádzanie v práci. V návrhu sa stanovujú nové alebo vyššie minimálne normy na vytváranie väčšej konvergencie medzi členskými štátmi, a to zachovaním a rozšírením existujúcich práv. K hlavným prvkom návrhu patria zlepšenie súčasného systému rodičovskej dovolenky uľahčením jej využívania zo strany prvých zárobkovo činných osôb prostredníctvom úprav platieb, pružnosti a neprevoditeľnosti. Okrem toho sa návrh zameriava na zavedenie opatrovateľskej dovolenky a otcovskej dovolenky, ako aj právo požiadať o pružné formy organizácie práce pre všetkých pracujúcich rodičov detí do 12 rokov veku a opatrovateľov závislých rodinných príslušníkov.

Komisia prijala v reakcii na tento návrh štyri odôvodnené stanoviská⁵³ s najrôznejšími argumentmi.⁵⁴ Niektoré z obáv sa týkali údajného zasahovania návrhu do záležitostí v právomoci jednotlivých členských štátov a toho, že návrhom sa ukladá množstvo podrobných pravidiel bez zohľadnenia existencie vnútroštátnych systémových riešení zameraných na dosahovanie

⁵² COM(2017) 253 final.

⁵³ Stanoviská zaslali *Eerste Kamer*, (NL), *Tweede Kamer* (NL), *Sejm* (PL) a *Senat* (PL).

⁵⁴ Komisia prijala aj šesť stanovísk v súvislosti s politickým dialógom, ktoré zaslali konkrétne *Senát* (CZ), *Folketing* (DK), *Senato della Repubblica* (IT), *Assembleia da República* (PT), *Camera Deputaţilor* (RO) a *Cortes Generales* (ES).

rovnakého cieľa; niektoré parlamenty preto tvrdili, že pridaná hodnota EÚ nebola jednoznačne preukázaná.

Vo svojej odpovedi národným parlamentom Komisia vysvetlila, že súčasné európske právne predpisy už obsahujú ustanovenia týkajúce sa rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom v oblasti rodovej rovnosti na pracovnom trhu, ktoré preukazujú spoločný názor, že v tejto oblasti sú potrebné opatrenia na úrovni Európskej únie v súlade so zásadou subsidiarity. Komisia odpovedala aj v zmysle, že v navrhovanej smernici sa rešpektujú vnútroštátne opatrenia v oblasti dovolení z rodinných dôvodov a pružných foriem organizácie práce, keďže sa v nej stanovujú iba minimálne normy, čím sa členským štátom umožňuje zachovať alebo zaviesť priaznivejšie ustanovenia. Podľa názoru Komisie sú preto potrebné opatrenia na úrovni Európskej únie na zabezpečenie dosahovania dostatočného pokroku vo všetkých členských štátoch.

3.2. Postupy „žltej karty“ a výsledky politiky – prípad Európskej prokuratúry

V roku 2017 zákonodarca Únie prijal prvýkrát legislatívny návrh, na ktorý sa uplatnil takzvaný postup žltej karty podľa článku 7 ods. 2 protokolu č. 2 k zmluvám.

Išlo o návrh nariadenia Rady, ktorým sa zriaďuje Európska prokuratúra⁵⁵ a ktorý Komisia prijala 17. júla 2013. Cieľom návrhu bolo zriadiť Európsku prokuratúru a udeliť jej právomoci v oblasti vyšetrovania a stíhania páchatel'ov trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ. Európska prokuratúra by bola orgánom EÚ pozostávajúcim z ústredného úradu a decentralizovanej štruktúry. V roku 2013 Komisia prijala k návrhu 13 odôvodnených stanovísk⁵⁶ od národných parlamentov, ktoré predstavovali 18 z 56 možných hlasov, t. j. štvrtinu hlasov pridelených národným parlamentom⁵⁷. Okrem obáv vyjadrených v odôvodnených stanoviskách komory tvrdili, že Komisia dostatočne nevysvetlila, ako návrh spĺňa zásadu subsidiarity, že zavedené existujúce mechanizmy v členských štátoch sú dostatočné a že nemožno preukázať žiadnu pridanú hodnotu opatrení. Parlamenty vyjadrili aj obavy týkajúce sa štruktúry a rozsahu právomocí Európskej prokuratúry.

Po potvrdení uplatnenia postupu žltej karty stanoveného v protokole č. 2 Komisia vypracovala revíziu návrhu, po ktorej vydala 27. novembra 2013 oznámenie⁵⁸, v ktorom dôsledne analyzovala prijaté odôvodnené stanoviská z hľadiska zásady subsidiarity. Konkrétne Komisia dospela k záveru, že v dôvodovej správe a posúdení vplyvu sa dostatočne vysvetľuje, prečo sa politický cieľ nedosiahne opatreniami na vnútroštátnej úrovni a prečo sa tento cieľ dosiahne práve opatreniami na úrovni Únie. Vzhľadom na to sa Komisia rozhodla návrh zachovať.

Rada prijala 12. októbra 2017⁵⁹ nariadenie, ktorým sa zriaďuje Európska prokuratúra. Nariadenie prijalo na základe postupu posilnenej spolupráce⁶⁰ 16⁶¹ z 28 členských štátov. Ku dňu

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Stanoviská zaslali *Vouli ton Antiprosopon* (CY, 2 hlasy), *Senát* (CZ, 1 hlas), *Sénat* (FR, 1 hlas), *Országgyűlés* (HU, 2 hlasy), *Houses of the Oireachtas* (IE, obe komory – 2 hlasy), *Kamra tad-Deputati* (MT, 2 hlasy), *Camera Deputaţilor* (RO, 1 hlas), *Državni zbor* (SL, 1 hlas), *Riksdag* (SE, 2 hlasy), *Eerste Kamer* (NL, 1 hlas), *Tweede Kamer* (NL, 1 hlas), *House of Commons* (UK, 1 hlas) a *House of Lords* (UK, 1 hlas).

⁵⁷ Každý národný parlament má dva hlasy; ak je národný parlament dvojkomorový, každej komore sa prideli jeden hlas. Každá komora má právo vydávať vlastné odôvodnené stanoviská. Podľa článku 7 ods. 2 protokolu č. 2 bolo na uplatnenie postupu žltej karty potrebných iba 14 hlasov, keďže predmetný návrh bol prijatý v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry, Ú. v. EÚ L 283, 31.10.2017, s. 1. Európsky parlament rozšírenú spoluprácu odsúhlasil 5. októbra 2017, porovnaj: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fSK&language=SK>.

⁶⁰ Pozri článok 20 Zmluvy o Európskej únii a články 326 až 334 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

nadobudnutia účinnosti nariadenia sa k posilnenej spolupráci pridalo ďalších šesť členských štátov. Štyri z 11 členských štátov, ktorých parlamentné komory predložili odôvodnené stanoviská, sa zatiaľ nerozhodli pre účasť na posilnenej spolupráci (Maďarsko, Írsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo). Sedem členských štátov, ktorých parlamentné komory predložili odôvodnené stanoviská (Cyprus, Česká republika, Francúzsko, Malta, Holandsko, Rumunsko a Slovinsko) sa k posilnenej spolupráci pridali. Nariadenie sa v podobe, v akej ho prijala Rada, líši od pôvodného návrhu Komisie v mnohých vecných bodoch s cieľom čiastočne zohľadniť hlavné obavy vyjadrené národnými parlamentmi, takže sa vzali do úvahy v legislatívnom procese: v nariadení sa teraz stanovuje, že okrem hlavného európskeho prokurátora bude na ústrednej úrovni prítomný jeden európsky prokurátor za každý zúčastnený členský štát. Spolu budú tvoriť Kolégium Európskej prokuratúry. Podobne už Európska prokuratúra nemá výlučnú, ale iba spoločnú právomoc v prípade trestných činov vymedzených v smernici o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva⁶². Komisia bude naďalej veľmi pozorne sledovať vývoj novozriadenej Európskej prokuratúry, a najmä posudzovať, či je plne efektívna pri ochrane finančných záujmov Únie pred podvodmi.

4. ZÁVER

Rovnako ako v predchádzajúcich rokoch, aj v roku 2017 zostali zásady subsidiarity a proporcionality ústredným bodom legislatívnych diskusií. Všetky inštitúcie zapojené do európskeho rozhodovacieho procesu sa aktívne podieľali na zabezpečovaní uplatňovania a monitorovania týchto zásad. Národné parlamenty naďalej intenzívne využívali postup kontroly dodržiavania zásady subsidiarity, predkladali veľké množstvo odôvodnených stanovísk a aj regionálne parlamenty s legislatívnymi právomocami sa naďalej zapájali do postupu kontroly dodržiavania zásady subsidiarity v otázkach, ktoré sa ich týkali. Komisia sa prioritne zameriavala na ďalšie vykonávanie posilneného programu lepšej právnej regulácie, ako aj na prax vyhodnocovania existujúcich politických rámcov pred predložením revízií právnych predpisov. Otázky kontroly a monitorovania subsidiarity sa takisto objavovali na popredných miestach príslušných programov Európskeho parlamentu a Výboru regiónov.

V roku 2017 zákonodarca Únie takisto prvýkrát prijal legislatívny návrh, na ktorý sa uplatnil takzvaný postup žltej karty, konkrétne návrh nariadenia Rady, ktorým sa zriaďuje Európska prokuratúra. Po rokoch rokovaní bolo nariadenie konečne prijaté na základe postupu posilnenej spolupráce, a hoci sa v niekoľkých aspektoch líši od pôvodného návrhu Komisie, zriaďuje sa ním nový úrad.

Do procesu úvah o zabezpečení a zlepšení uplatňovania zásad subsidiarity a proporcionality boli zapojené inštitúcie na všetkých úrovniach. Európsky parlament rozoberal otázky subsidiarity a proporcionality vo svojich pravidelných správach z vlastnej iniciatívy. Komisia iniciovala medziinštitucionálne úvahy prostredníctvom zriadenia osobitnej skupiny pre subsidiaritu, proporcionality a pre scenár „Menej, ale efektívnejšie“, ktorej predsedal prvý podpredseda a ktorá 10. júla 2018 predložila správu predsedovi Junckerovi. V záverečnej správe⁶³, ktorá bola predložená predsedovi Junckerovi 10. júla 2018, osobitná skupina navrhla zlepšenia existujúcej štruktúry na zapojenie národných a regionálnych parlamentov, ako aj regionálnych a miestnych orgánov do prípravy a vykonávania právnych predpisov Únie a poukázala na zlepšenia, ktoré by si vyžiadali zmenu zmlúv. V oznámení prijatom v spojení s touto správou⁶⁴ Komisia uvádza, aké

⁶¹ Belgicko, Bulharsko, Česká republika, Cyprus, Nemecko, Španielsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Chorvátsko, Taliansko, Lotyšsko, Litva, Luxembursko, Rakúsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Slovinsko.

⁶² Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva, Ú. v. EÚ L 198, 28.7.2017, s. 29.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf.

⁶⁴ COM(2018) 703.

kroky plánuje v nadväznosti na odporúčania osobitnej skupiny sama vykonať, pokiaľ ide o jej vlastný program lepšej právnej regulácie a jej trvalý záväzok uskutočňovať opatrenia na európskej úrovni iba v prípade, keď je evidentná ich vyššia pridaná hodnota v porovnaní s opatreniami prijatými na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.

Výsledky práce osobitnej skupiny prispievajú k úsiliu o ešte pevnejšie zakotvenie zásad subsidiarity a proporcionality do pracovných postupov hlavných zainteresovaných strán.