



ZÁSADA SUBSIDIARITY

Zásada subsidiarity stanovená v Zmluve o Európskej únii vymedzuje v oblastiach, ktoré nepatria do výlučnej právomoci Európskej únie, podmienky, za ktorých sa uprednostňuje, aby Únia konala namiesto členských štátov.

PRÁVNÝ ZÁKLAD

Článok 5 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (Zmluva o EÚ) a protokol (č. 2) o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

CIELE

Zásady subsidiarity a proporcionality upravujú vykonávanie právomocí Európskej únie. V prípade oblastí, ktoré nepatria do výlučnej právomoci Európskej únie, je cieľom zásady subsidiarity na jednej strane ochrana rozhodovacej schopnosti a akcieschopnosti členských štátov a na druhej strane oprávnenie Únie konať v prípade, keď sledované ciele nemôžu dostatočným spôsobom dosiahnuť členské štáty, ale možno ich lepšie dosiahnuť na úrovni Únie „z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti“. Cieľom zavedenia zásady subsidiarity do zmlúv EÚ je teda priblížiť vykonávanie právomocí čo najviac k občanom, v súlade so zásadou blízkosti uvedenej v článku 10 ods. 3 Zmluvy o EÚ.

DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY

A. Pôvod a história

Zásada subsidiarity bola v práve Európskej únie formálne zakotvená prostredníctvom Maastrichtskej zmluvy, ktorou sa zaviedla do Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ZES). Kritérium subsidiarity, hoci nie pod týmto názvom, bolo však už v roku 1987 Jednotným európskym aktom (1987) zahrnuté do oblasti životného prostredia. Súd prvého stupňa Európskych spoločenstiev vo svojom rozsudku z 21. februára 1995 (T-29/92) stanovil, že zásada subsidiarity nie je pred vstupom Zmluvy o Európskej únii do platnosti všeobecnou právnou zásadou, podľa ktorej sa má posudzovať zákonnosť opatrení Spoločenstva.

Bez toho, aby sa zmenilo znenie zásady subsidiarity v článku 5 ods. 2 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, bol Amsterdamskou zmluvou k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva pripojený Protokol o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality. Pravidlá uplatňovania, ktoré neboli zakotvené v zmluvách, ale boli dohodnuté v rámci celkového prístupu k uplatňovaniu zásady



subsidiarity (zasadnutie Európskej rady v Edinburghu v roku 1992), sa tak stali právne záväzné a odvtedy môžu byť predmetom súdneho preskúmania.

Lisabonskou zmluvou sa zásada subsidiarity začlenila do článku 5 ods. 3 ZEÚ a zrušilo sa príslušné ustanovenie ZES, pričom sa zachovalo jeho znenie. Doplnila sa aj explicitná zmienka o regionálnom a miestnom rozmere zásady subsidiarity. Okrem toho sa v Lisabonskej zmluve nahrádza protokol z roku 1997 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality novým protokolom s rovnakým názvom (protokol č. 2), ktorého zásadná inovácia sa týka úlohy národných parlamentov pri kontrole dodržiavania zásady subsidiarity (pozri informačný list [1.3.5](#)).

B. Vymedzenie

Všeobecným zmyslom a účelom zásady subsidiarity je zaručiť určitý stupeň nezávislosti pre nižší orgán vo vzťahu k vyššiemu orgánu, najmä pokiaľ ide o miestny orgán vo vzťahu k ústrednému orgánu. Ide teda o rozdelenie právomocí medzi viaceré úrovne moci. Zásada tvorí inštitucionálny základ federatívnych štátov.

Zásada subsidiarity sa uplatňuje v rámci Európskej únie a slúži pritom ako regulačné kritérium vykonávania právomocí Únie, ktoré nie sú jej výlučnými právomocami. Vylučuje zásah Únie v prípade, keď vec môžu účinne riešiť členské štáty na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, a oprávňuje Úniu vykonávať svoje právomoci vtedy, keď členské štáty nie sú schopné uspokojivo dosiahnuť ciele navrhovaného opatrenia a keď môže konanie na úrovni Únie priniesť pridanú hodnotu.

Podľa článku 5 ods. 3 ZEÚ môžu inštitúcie Únie konať na základe zásady subsidiarity, ak sú splnené tri podmienky: a) príslušná oblasť nepatrí do výlučnej právomoci Únie (nie výlučná právomoc); b) ciele navrhovaného opatrenia nemožno dostatočným spôsobom dosiahnuť na úrovni členských štátov (nevyhnutnosť); c) opatrenie možno pre jeho rozsah alebo účinky lepšie realizovať na úrovni Únie (pridaná hodnota).

C. Rozsah pôsobnosti

1. Vymedzenie právomocí Únie

Zásada subsidiarity sa uplatňuje v oblastiach, ktoré nepatria do výlučnej právomoci Únie ani členských štátov a ktoré sú spoločné. Vstupom Lisabonskej zmluvy sa presnejšie vymedzili právomocí Únie. V prvej časti hlavy I Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa totiž uvádza rozdelenie právomocí Únie na tri kategórie (výlučné právomoci, spoločné právomoci a podporné právomoci) a zoznam oblastí, ktoré patria do týchto troch kategórií právomocí.

2. Adresáti zásady subsidiarity

Zásada subsidiarity sa týka všetkých inštitúcií Únie a nadobúda praktický význam najmä v rámci legislatívnych postupov. Lisabonská zmluva posilnila úlohu národných parlamentov a Súdneho dvora pri kontrole dodržiavania zásady subsidiarity. Keďže v Lisabonskej zmluve sa uvádza výslovný odkaz na regionálny rozmer zásady subsidiarity, tiež sa posilnila úloha Výboru regiónov a otvorila možnosť, ponechaná na úvahu národných parlamentov, účasti regionálnych parlamentov s legislatívnymi právomocami na mechanizmu včasného varovania ex ante.



D. Postupy vnútroštátneho parlamentného preskúmania

Podľa článku 5 ods. 3 druhého pododseku a článku 12 písm. b) ZEÚ národné parlamenty zabezpečujú dodržiavanie zásady subsidiarity v súlade s postupom stanoveným v protokole č. 2. Na základe tohto postupu (včasného varovania ex ante) má každý národný parlament alebo každá komora národného parlamentu osem týždňov od postúpenia návrhu legislatívneho aktu na to, aby zaslali predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko s uvedením dôvodov, pre ktoré sa domnievajú, že daný návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity. Ak má toto záporné odôvodnené stanovisko podporu aspoň jednej tretiny hlasov pridelených národným parlamentom (jeden hlas na komoru v prípade dvojkomorových parlamentov a dva hlasy v prípade jednokomorových parlamentov), návrh sa musí opätovne preskúmať (tzv. žltá karta). Inštitúcia, ktorá návrh legislatívneho aktu pripravila, môže rozhodnúť, či ho ponechá, zmení alebo stiahne, a svoje rozhodnutie odôvodní. Pokiaľ ide o návrhy aktov týkajúcich sa policajnej alebo justičnej spolupráce v trestných veciach, táto hranica sa znižuje na jednu štvrtinu. Ak aspoň jednoduchá väčšina hlasov pridelených národným parlamentom v rámci riadneho legislatívneho postupu spochybí súlad legislatívneho návrhu so zásadou subsidiarity a ak sa Komisia rozhodne ponechať svoj návrh, vec sa postúpi zákonodarcovi (Európskemu parlamentu a Rade), ktorý sa vyjadrí v prvom čítaní. Ak sa zákonodarca domnieva, že legislatívny návrh nie je zlučiteľný so zásadou subsidiarity, môže ho zamietnuť 55 % väčšinou členov Rady alebo väčšinou hlasov v Európskom parlamente (tzv. oranžová karta).

Doteraz sa postup „žltej karty“ uplatnil trikrát, zatiaľ čo postup „oranžovej karty“ sa nevyužil nikdy. V máji 2012 sa po prvýkrát použila „žltá karta“ proti [návrhu nariadenia Komisie týkajúceho sa výkonu práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby \(tzv. Monti II\)](#)^[1]. Dvanásť zo 40 národných parlamentov alebo ich komôr sa domnievalo, že obsah návrhu nie je v súlade so zásadou subsidiarity. Komisia nakoniec návrh stiahla, no podľa nej k porušeniu zásady subsidiarity nedošlo. V októbri 2013 udelilo 14 komôr národných parlamentov z 11 členských štátov ďalšiu „žltú kartu“, a to [návrhu nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry](#)^[2]. Komisia sa po preskúmaní prijatých odôvodnených stanovísk národných parlamentov rozhodla [návrh ponechať](#)^[3], pričom uviedla, že je v súlade so zásadou subsidiarity. Tretiu žltú kartu použilo 14 komôr 11 členských štátov v máji 2016 proti [návrhu na revíziu smernice o vysielaní pracovníkov](#)^[4]. Keďže otázka vysielaných pracovníkov je vo svojej podstate cezhraničná a teda neporušuje zásadu subsidiarity, Komisia uviedla podrobné [dôvody](#)^[5] na zachovanie svojho návrhu.

[1]Návrh nariadenia Rady o výkone práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby (COM(2012)0130).

[2]Návrh nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry (COM(2013)0534).

[3]Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom o preskúmaní návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry so zreteľom na zásadu subsidiarity v súlade s Protokolom č. 2 (COM(2013)0851).

[4]Návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (COM(2016)128).

[5]Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a národným parlamentom týkajúce sa návrhu smernice, ktorou sa mení smernica o vysielaní pracovníkov, s ohľadom na zásadu subsidiarity, v súlade s protokolom č. 2 (COM(2016)0505).



E. Súdne preskúmanie

Dodržiavanie zásady subsidiarity možno preskúmať dodatočne (po prijatí legislatívneho aktu) prostredníctvom opravného prostriedku Súdneho dvora Európskej únie, ako sa tiež uvádza v protokole. Pri uplatňovaní tejto zásady však majú inštitúcie Únie široký priestor na voľnú úvahu. Vo svojich rozsudkoch vo veciach [C-84/94](#) a [C-233/94](#) Súdny dvor rozhodol, že súlad so zásadou subsidiarity je jednou z podmienok obsiahnutých v povinnosti uvádzať odôvodnenia aktov podľa článku 296 ZFEÚ. Táto požiadavka je splnená už v prípade, že dodržiavanie zásady vo všeobecnosti vyplýva z odôvodnení a že bola zohľadnená pri preskúmaní aktu. V novšom rozsudku ([vec C-547/14](#), Philipp Morris, bod 218) Súdny dvor potvrdil, že musí preskúmať, „či normotvorca Únie mohol na základe podrobne opísaných údajov konštatovať, že cieľ sledovaný zamýšľanou činnosťou možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie“. Pokiaľ ide o procesné záruky a najmä povinnosť uviesť dôvody týkajúce sa subsidiarity, Súdny dvor pripomenul, že dodržiavanie tejto povinnosti „sa musí posúdiť nielen vzhľadom na znenie napadnutého aktu, ale aj vzhľadom na jeho kontext a okolnosti prípadu“ (odsek 225).

Členské štáty môžu v súlade so svojím právnym poriadkom podať v mene svojho národného parlamentu alebo jeho komory na Súdny dvor žalobu o neplatnosť legislatívneho aktu z dôvodu porušenia zásady subsidiarity. Výbor regiónov môže tiež podať takúto žalobu proti legislatívnym aktom, ak sa v ZFEÚ stanovuje povinnosť jeho konzultácie.

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Európsky parlament bol pri vzniku konceptu subsidiarity, keď 14. februára 1984 počas prijímania návrhu Zmluvy o Európskej únii navrhol ustanovenie, podľa ktorého vždy, keď sa zmluvou priznáva Únii právomoc konkurujúca právomociam členských štátov, členské štáty môžu konať, ak Únia neprijala normatívny akt. Okrem toho sa v návrhu zdôrazňuje, že Únia by mala konať iba v záujme vykonávania úloh, ktoré možno lepšie zrealizovať spoločne než samostatne na úrovni jednotlivých štátov.

Parlament prevzal tieto návrhy do viacerých uznesení (napr. uznesení z 23. novembra 1989, zo 14. decembra 1989, z 12. júla 1990, z 21. novembra 1990 a z 18. mája 1995), v ktorých pripomína svoju oddanosť zásade subsidiarity.

A. Medziinštitucionálne dohody

Európsky parlament prijal súbor opatrení na vykonávanie svojej úlohy podľa zmlúv, pokiaľ ide o uplatňovanie zásady subsidiarity. V článku 42 jeho rokovacieho poriadku sa uvádza, že „pri posudzovaní návrhu legislatívneho aktu venuje Parlament osobitnú pozornosť tomu, či návrh dodržiava zásady subsidiarity a proporcionality“. Výbor pre právne veci je parlamentným výborom s horizontálnou zodpovednosťou za monitorovanie dodržiavania zásady subsidiarity. V tejto súvislosti pravidelne vypracúva správu o výročných správach Komisie týkajúcich sa subsidiarity a proporcionality.

Rada, Parlament a Komisia podpísali 25. októbra 1993 medziinštitucionálnu dohodu, v ktorej sa jasne uvádza vôľa týchto troch inštitúcií odhodlane pokračovať týmto spôsobom. Touto dohodou sa zaviazali dodržiavať zásadu subsidiarity. Dohoda



stanovuje prostredníctvom postupov upravujúcich uplatňovanie zásady subsidiarity podmienky vykonávania právomocí, ktoré boli zmluvami udelené inštitúciám Únie, aby bolo možné dosiahnuť ciele stanovené v týchto zmluvách. Komisia a zaviazala, že bude zohľadňovať zásadu subsidiarity a odôvodní jej dodržiavanie. To isté platí pre Parlament a Radu v súvislosti s právomocami, ktoré im boli udelené.

Podľa [Medziinštitucionálnej dohody o lepšej tvorbe práva](#) z apríla 2016^[6] (ktorou sa nahrádza dohoda z decembra 2003 a medziinštitucionálny spoločný prístup k posudzovaniu vplyvu z novembra 2005) musí Komisia vo svojej správe odôvodniť navrhované opatrenia vo vzťahu k uplatňovaniu zásady subsidiarity a súčasne musí zásadu subsidiarity zohľadňovať v rámci svojich posúdení vplyvu. Okrem toho sa na základe [rámcovej dohody z 20. novembra 2010](#)^[7] Parlament a Komisia zaviazali k spolupráci s národnými parlamentmi, aby im uľahčili výkon kontrolnej právomoci v súvislosti so zásadou subsidiarity.

B. Uznesenia Európskeho parlamentu

Európsky parlament už vo svojom [uznesení z 13. mája 1997](#)^[8] tvrdil, že zásada subsidiarity predstavuje záväznú právnu normu, a pripomenul, že jej vykonávanie by nemalo brániť vykonávaniu výlučných právomocí Únie, ani sa použiť ako zámienka na spochybnenie *acquis communautaire*. Vo svojom [uznesení z 8. apríla 2003](#)^[9] Európsky parlament doplnil, že spory by sa mali riešiť prednostne na politickej úrovni, pričom vzal na vedomie návrhy Konventu o budúcnosti Európy týkajúce sa zavedenia „mechanizmu včasného varovania“ národnými parlamentmi v súvislosti s otázkami subsidiarity. Uvedený mechanizmus včasného varovania sa začlenil aj do Lisabonskej zmluvy (pozri vyššie a informačný list [1.3.5](#)).

Vo svojom [uznesení z 13. septembra 2012](#)^[10] Parlament privítal užšie spojenie národných parlamentov pri kontrole legislatívnych návrhov s ohľadom na zásady subsidiarity a proporcionality, a navrhol, aby boli preskúmané všetky spôsoby odstránenia prípadných prekážok zapojením národných parlamentov do kontrolného mechanizmu subsidiarity.

V najnovšom [uznesení z 18. apríla 2018](#)^[11] Parlament poukázal na prudký nárast počtu odôvodnených stanovísk predložených národnými parlamentmi, čo svedčí o ich rastúcom zapojení do rozhodovacieho procesu Únie. Privítal tiež záujem národných parlamentov hrať aktívnejšiu úlohu uplatnením postupu „zelenej karty“. V tejto súvislosti odporučil, aby sa v plnom rozsahu využívali existujúce nástroje

[6]Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva (Ú. v. EÚ L 123, 12.5.2016, s. 1).

[7]Rámcová dohoda o vzťahoch medzi Európskym parlamentom a Európskou komisiou (Ú. v. EÚ L 304, 20.11.2010, s. 47).

[8]Uznesenie Európskeho parlamentu o správe Komisie pre Európsku radu – Lepšia tvorba práva 1997 (Ú. v. ES C 98, 9.4.1999, s. 500).

[9]Uznesenie Európskeho parlamentu o správe Komisie pre Európsku radu o lepšej tvorbe práva 2000 (podľa článku 9 Protokolu k Zmluve o ES o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality) a o správe Komisie pre Európsku radu o lepšej tvorbe práva 2001 (podľa článku 9 Protokolu k Zmluve o ES o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality) (Ú. v. EÚ C 64 E, 12.3.2004, s. 135).

[10]Uznesenie Európskeho parlamentu z 13. septembra 2012 o 18. správe o lepšej tvorbe právnych predpisov – uplatňovanie zásad subsidiarity a proporcionality (2010) (Ú. v. EÚ C 353E, 3.12.2013, s. 117).

[11]Uznesenie Európskeho parlamentu z 18. apríla 2018 o výročných správach za roky 2015 – 2016 o subsidiarite a proporcionality (Prijaté texty, [P8_TA\(2018\)0120](#)).



umožňujúce národným parlamentom zúčastňovať sa na legislatívnom procese bez vytvárania nových inštitucionálnych a administratívnych štruktúr.

Roberta Panizza
04/2019

