



## Výroční zpráva za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty

Informační podklad k výroční zprávě za rok 2018  
o používání zásad subsidiarity a proporcionality a  
o vztazích s vnitrostátními parlamenty



Podklad k dokumentu Rady č. 11313/19  
únor 2020  
zpracovala: Jana Francová

### Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: ..... 3
- Odůvodnění a předmět: ..... 3
- Obsah a dopad:..... 3
- Stanovisko vlády ČR: ..... 7
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: ..... 7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:

ŘADA: DOKUMENTY EU

Název: Výroční zpráva za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty

Zpracovala: Francová, J.

Číslo: Podklad k dokumentu č. 11313/19

Datum: únor 2020

Klíčová slova:

Subsidiarita; proporcionalita; vnitrostátní parlamenty; výroční zpráva

Typ řady: interní

První vydání řady: říjen 2004

Frekvence vydání řady: nepravidelná

Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ

Jazyk: CZ

Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	<b>STUDIE</b> Srovnávací studie Analytické studie	<b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b> Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	<b>VYBRANÁ TÉMATA</b> Studie zpracované k aktuálním problematikám	<b>MONITORING</b> Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	<b>MIGRACE</b> Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	<b>PŘEHLED SZBP</b> Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	<b>EUROZÓNA+</b> Přehled ekonomických událostí v EU	<b>PODKLADY</b> pro zahraničně politická jednání	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	<b>STANOVISKA</b> kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	<b>KONZULTACE</b> k předkládaným vládním návrhům zákonů	<b>DOKUMENTY EU</b> Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	<b>ZPRÁVY</b> Aktuální agenda v Bruselu	<b>PODKLADY</b> pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	<b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b> Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	<b>ECPRD</b> Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	<b>PŘEDNÁŠKY</b> pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	<b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b> o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	<b>ZÁPISY</b> ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

## ZPRÁVA

### Zpráva Komise - Výroční zpráva za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty KOM(2019) 333 v konečném znění, kód Rady 11313/19

- **Právní základ:**

Dokument informační povahy.

- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**

17. 7. 2019

- **Procedura:**

Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmto institucím.

- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**

Datované dnem 5. srpna 2019, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 5. srpna 2019 prostřednictvím systému ISAP.

- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**

Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.

- **Odůvodnění a předmět:**

Evropská komise dne 11. července 2019 představila 26. výroční zprávu o používání zásad subsidiarity a proporcionality za rok 2018. Poprvé ji spojila s rovněž každoroční, ale dosud separátní zprávou o vztazích s národními parlamenty. Od zahrnutí zprávy o vztazích s národními parlamenty do zprávy o používání subsidiarity a proporcionality si Evropská komise slibuje „větší důraz na stanoviska vnitrostátních parlamentů a zamezení překrývání obou výročních zpráv.“

- **Obsah a dopad:**

Výroční zpráva za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality obsahuje pět substantivních částí:

1. **Používání zásad subsidiarity a proporcionality jednotlivými orgány EU**

**Evropská komise** při své činnosti v roce 2018 respektovala doporučení, jež vzešla z činnosti [Pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“](#)<sup>1</sup>. V rámci posíleného programu zlepšování právní úpravy začleňovala zásady subsidiarity a proporcionality do všech fází tvorby politik na základě zlepšených pokynů zveřejněných v roce 2017. [Platforma Program pro účelnost a účinnost právních předpisů \(„REFIT“\)](#) poskytla v roce 2018 celkem 20 stanovisek s doporučeními Komisi ohledně toho, jak zjednodušit a snížit regulační zátěž stávajících právních předpisů Unie.

[Výbor pro kontrolu regulace](#) v roce 2018 zkoumal 75 posouzení dopadů a v každém z těchto případů přijal stanovisko. V 16 případech bylo nutné vylepšit analýzu subsidiarity

---

<sup>1</sup> Více viz „100/18 Balíček k subsidiaritě“ dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=14>.

a evropské přidané hodnoty, zatímco 47 stanovisek obsahovalo připomínky zaměřené na zlepšení analýzy proporcionality a porovnání možností politiky.

**Evropský parlament** v roce 2018 obdržel 473 podání od vnitrostátních parlamentů podle protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality. 46 z nich představovalo odůvodněná stanoviska, zatímco ostatních 427 podání tvořily příspěvky (tj. podání, která se nezabývají otázkami souvisejícími s dodržováním subsidiarity). Za zajištění dodržování zásady subsidiarity nese v EP horizontální odpovědnost **Výbor pro právní záležitosti** (JURI), kde je každých šest měsíců jeden jeho člen jmenován stálým zpravodajem pro otázky subsidiarity, a to na základě střídání politických skupin. V první polovině roku 2018 byl stálým zpravodajem **Sajjad Karim** (Evropští konzervativci a reformisté) a následně v druhé polovině roku **Gilles Lebreton** (Evropa národů a svobody). Obdržená odůvodněná stanoviska jsou pro informaci zařazena na program jednání nejbližšího zasedání Výboru pro právní záležitosti. Výbor také přispívá k pololetním zprávám Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie („COSAC“), pokud jde o otázky související se subsidiaritou a proporcionalitou. V odpovědi na 29. pololetní zprávu konference COSAC a v souvislosti se svým usnesením ze dne 17. května 2017<sup>2</sup> výbor zdůraznil, že při případném přezkumu Smluv by proces kontroly subsidiarity mohl být zlepšen za účelem zvýšení jeho účinnosti (např. rozšíření odůvodněných stanovisek o posouzení souladu s principem proporcionality, prodloužení osmitýdenní lhůty na vydání odůvodněného stanoviska z odůvodněných objektivních důvodů, jako jsou přírodní katastrofy či parlamentní přestávky), a to na základě politické dohody orgánů EU a vnitrostátních parlamentů. Kromě toho výbor navrhl, že by Komise s pomocí vnitrostátních parlamentů mohla posoudit možnost stanovit nezávazné pokyny usnadňující vnitrostátním parlamentům jejich úkol posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality.

**Rada EU** informuje členské státy o stanoviscích vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům Komise. V roce 2018 předal generální sekretariát Rady delegacím 36 odůvodněných stanovisek obdržených podle protokolu č. 2 a 200 stanovisek vydaných v rámci politického dialogu.

**Výbor regionů** zaujal v roce 2018 v reakci na činnost pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ nový přístup ke vnímání subsidiarity a proporcionality v EU, jež nazval „Aktivní subsidiarita – nový způsob práce“. „Aktivní subsidiaritu“ se snaží začleňovat do své poradní a politické činnosti (např. pilotní projekt sítě regionálních center pro hodnocení provádění právních předpisů EU, jehož cílem je zprostředkovat zkušenosti s prováděním evropské politiky na místní a regionální úrovni. Pilotní fáze byla politicky zahájena na osmém evropském summitu regionů a měst konaném ve dnech 14. a 15. března 2019 v Bukurešti, bude trvat dva roky a zapojí se do ní 20 regionů). V roce 2018 přijal Výbor regionů 78 stanovisek, z nichž 40 se týkalo legislativních návrhů, 35 zahrnovalo posouzení souladu se zásadou subsidiarity a 33 zahrnovalo posouzení souladu se zásadou proporcionality. Z pracovního programu Komise pro rok 2018 si Výbor regionů vybral dvě prioritní iniciativy z hlediska přezkumu jejich souladu s principem subsidiarity, a to balíček pro sociální spravedlnost a víceletý finanční rámec, kde jeho největší obavy vzbudil *návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady*

---

<sup>2</sup> Viz odpověď Evropského parlamentu v příloze k 29. pololetní zprávě EN (s. 346), <http://www.ipex.eu/IPEXLWEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4&appLng=CŠ>.

o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech, u něhož nebylo provedeno posouzení dopadů, což by vzhledem k významu návrhu a jeho zcela novému obsahu mělo být považováno za zásadní procesní nedostatek.

**Soudní dvůr** se v roce 2018 dodržováním zásad subsidiarity a proporcionality unijním normotvůrcem zabýval v jednom rozsudku ([rozsudek ve věci C-151/17, Swedish Match AB](#) ze dne 22. listopadu 2018), v němž potvrdil platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků.

## 2. Používání mechanismu kontroly subsidiarity vnitrostátními parlamenty

Komise konstatuje, že se v roce 2018 výrazně snížil celkový počet odůvodněných stanovisek, která Komise obdržela (37, oproti 52 v roce 2017 a 65 v roce 2016). Komise přitom předkládala víceméně stejné množství legislativních návrhů. Žádný návrh nevyvolal více než čtyři odůvodněná stanoviska od vnitrostátních parlamentů.

V roce 2018 vydalo odůvodněná stanoviska 14 z celkem 41 komor. Komorou, která vydala zdaleka největší počet odůvodněných stanovisek, byl švédský *Riksdag* (12). Dalšími komorami, které v roce 2018 předložily odůvodněná stanoviska, byly: **česká Poslanecká sněmovna (4)**, irské *Dáil a Seanad Éireann* (4), rakouská *Bundesrat* (3), britský *House of Commons* (2) dánský *Folketing* (2), německý *Bundestag* (2), francouzský *Sénat* (2), francouzské *Assemblée nationale* (1), český *Senát* (1), italský *Senato della Repubblica* (1), maltská *Kamra tad-Deputati* (1), nizozemská *Tweede Kamer* (1) a britský *House of Lords* (1).

Největší počet odůvodněných stanovisek (4) získaly v roce 2018:

- Návrh na revizi směrnice o pitné vodě,
- Návrh směrnic o zdanění digitálních činností v Unii,
- Návrh nařízení o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě.

Pokles v počtu odůvodněných stanovisek Komise interpretuje tak, že se jedná o důsledek skutečnosti, že „Komise uplatňuje řádně vyzkoušený, a dokonce posílený program zlepšování právní úpravy a zavázala se k začlenění zásad subsidiarity a proporcionality do všech fází tvorby politik, k posouzení stávajících politických rámců před předložením revizí právních předpisů a k zahájení činnosti na evropské úrovni pouze v případech, kdy je zřejmá přidaná hodnota této činnosti.“

## 3. Politický dialog s vnitrostátními parlamenty

V roce 2018 zaslaly vnitrostátní parlamenty Komisi celkem 569 stanovisek (včetně 37 odůvodněných stanovisek). To přibližně odpovídá roku 2017, kdy vnitrostátní parlamenty vydaly 576 stanovisek. Komise uvádí, že z těchto 569 stanovisek se 351 (62 %) týkalo návrhů Komise podléhajících mechanismu kontroly subsidiarity. Zbývajících 218 stanovisek (38 %) se týkalo buď nelegislativních iniciativ, jako jsou sdělení, nebo se jednalo o stanoviska z vlastní iniciativy.

Deset nejaktivnějších komor vydalo 472 stanovisek, tj. 83 % z celkového počtu, zatímco 10 komor (4 komory v roce 2017) nevydalo žádné stanovisko. Komorou, která v roce 2018 předložila nejvyšší počet stanovisek, bylo portugalské *Assembleia da República* (99

stanovisek, tj. 17 % z celkového počtu obdržených stanovisek). Dalšími devíti vnitrostátními parlamenty nebo komorami, které v roce 2018 zaslaly nejvyšší počet stanovisek, byly český *Senát* (81 stanovisek), španělské *Cortes Generales* (53 stanovisek), německá *Bundesrat* (52 stanovisek), rumunská *Camera Deputaţilor* (48 stanovisek), rumunský *Senat* (45 stanovisek), **česká Poslanecká sněmovna (37 stanovisek)**, francouzský *Sénat* (24 stanovisek), italský *Senato della Repubblica* (18 stanovisek) a švédský *Riksdag* (15 stanovisek).

Nejvíce stanovisek se týkalo:

- Balíčku k víceletému finančnímu rámci na období 2021–2027 (15 stanovisek, včetně jednoho odůvodněného stanoviska),
- Balíčku týkajícího se regionálního rozvoje a politiky soudržnosti po roce 2020 (13 stanovisek, včetně jednoho odůvodněného stanoviska),
- Balíčku ke společné zemědělské politice po roce 2020 (11 stanovisek, včetně jednoho odůvodněného stanoviska),
- Návrhů směřujících k dokončení hospodářské a měnové unie (15 stanovisek),
- Balíčku pro sociální spravedlnost (11 stanovisek, včetně jednoho odůvodněného stanoviska),
- „Budoucnosti učení“ – tři iniciativ zaměřených na zlepšení klíčových kompetencí a digitálních dovedností Evropanů a na podporu společných hodnot a informovanosti žáků o tom, jak Evropská unie funguje (11 stanovisek).

#### 4. Kontakty, návštěvy, zasedání a konference

Členové Komise v roce 2018 navštívili řadu vnitrostátních parlamentů všech členských států a téměř všechny komory. K nejnavštěvovanějším komorám patřila v roce 2018 česká Poslanecká sněmovna s 9 návštěvami komisařů z celkových 140 uskutečněných návštěv.

Úředníci Komise, zejména na úrovni vyšších úředníků, se v roce 2018 zúčastnili více než 80 zasedání výborů vnitrostátních parlamentů a diskutovali o legislativních návrzích na techničtější úrovni. Kromě toho byli úředníci Komise zváni, aby na 24 setkáních se stálými zástupci vnitrostátních parlamentů se sídlem v Bruselu představili klíčové iniciativy nebo důležité otázky (brexit, víceletý finanční rámec, činnost a následná opatření pracovní skupiny pro subsidiaritu).

V roce 2018 se konalo několik meziparlamentních zasedání a konferencí včetně Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC), Konference předsedů parlamentů Evropské unie, Evropského parlamentního týdne, Meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a správě ekonomických záležitostí, Meziparlamentních konferencí pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a společnou bezpečnostní a obrannou politiku a zasedání nově vytvořené Skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Europolu.

#### 5. Úloha regionálních parlamentů

Poslanci regionálních parlamentů jsou zastoupeni ve Výboru regionů, který provádí monitorovací činnosti prostřednictvím sítě pro sledování subsidiarity a její online platformy REGPEX určené k většímu zapojení regionálních parlamentů, které mají normotvornou pravomoc, do mechanismu včasného varování při porušování subsidiarity. V roce 2018 předložili partneři REGPEX celkem 95 příspěvků, z čehož 75 příspěvků pocházelo od

regionálních parlamentů (v roce 2017 jen 30 z 66). Nejaktivnějšími regionálními parlamenty byly *Shromáždění regionu Emilia Romagna* (21 příspěvků), *Bavorský zemský sněm* (20 příspěvků) a *Durynský zemský sněm* (10 příspěvků). Návrhy Komise, které od regionálních parlamentů obdržely nejvyšší počet komentářů, se týkaly mechanismu civilní ochrany Unie, revize směrnice o pitné vodě, minimálních požadavků na opětovné využívání vody a hodnocení zdravotnických technologií. Komise vzala všechny přednesené aspekty na vědomí a obecně se k nim vyjádřila ve svých odpovědích regionálním parlamentům.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR kladně hodnotí zapojování národních parlamentů do legislativního procesu, které se neomezuje pouze na kontrolu subsidiarity, ale poskytuje cennou zpětnou vazbu také k obsahu navržených politik. Stanoviska národních parlamentů představují podle vlády ČR důležitý podnět, který by Evropská komise a další unijní instituce měly adekvátně reflektovat.

Vláda ČR obzvláště oceňuje soustavnou činnost Poslanecké sněmovny PČR a Senátu PČR, které i v roce 2018 patřily mezi nejaktivnější unijní parlamentní komory, pokud jde o zasílání stanovisek a odůvodněných stanovisek.

Vláda se neztotožňuje s tvrzením Evropské komise, že pokles počtu odůvodněných stanovisek je důsledkem její snahy principy subsidiarity a proporcionality důsledně uplatňovat při tvorbě právních předpisů. Takové závěry by podle vlády ČR neměly být vyvozovány pouze na základě počtu odůvodněných stanovisek v jednom kalendářním roce na konci legislativního cyklu.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 5. 2. 2020 a usnesením č. 286 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** výroční zprávu za rok 2018 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty i rámcovou pozici vlády k ní;
2. **oceňuje jako vstřícný krok** záměr Komise nezapočítávat období od 20. prosince do 10. ledna do osmitýdenní lhůty pro kontrolu souladu návrhů legislativních aktů EU se zásadou subsidiarity;
3. **neztotožňuje se** se závěrem Evropské komise, že pokles počtu odůvodněných stanovisek o 29 % v roce 2018 oproti předchozímu roku je pouze důsledkem programu zlepšování právní úpravy a dodržování zásad subsidiarity a proporcionality Evropskou komisí; **naopak považuje** pokles počtu odůvodněných stanovisek vnitrostátních parlamentů za znepokojivý a varovný signál naznačující ztrátu ambice vnitrostátních parlamentů aktivně se zapojovat do legislativního procesu EU;
4. **proto apeluje na Evropskou komisi**, aby dialog s vnitrostátními parlamenty v tomto funkčním období nepodcenila, aby jejich výhrady k unijním legislativním návrhům brala vážně a odpovědně se jimi zabývala a aby aktivně podporovala účast a zapojení vnitrostátních parlamentů nejen v unijním legislativním procesu, ale i v dalších oblastech činnosti Unie, a to zejména pokud se jedná o jakékoliv debaty o budoucnosti Unie;

5. **pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedovi Evropské komise.