
Cesty k subsidiaritě

Michal Tomášek

Jsou pojmy, jejichž použití na určitém místě a v určitém kontextu někdy vzbuzuje pochybnost, zda si každý čtenář takového textu v plné míře uvědomuje všechny jejich souvislosti, zda autor nedisponuje takovými pojmy až příliš volně, aniž by je všestranně a náležitě osvětlil. V poslední době se tak stává často také v případě pojmu subsidiarita, s nímž si evropská žurnalisté pohrávají s lehkostí sobě vlastní, zatímco pro evropské právníky je stále spíš olověnou koulí.

Po dlouhých diskusích mezi právníky a politology Evropských společenství se objevila v textu Maastrichtské smlouvy definice subsidiarity, která díky svému místu na stránkách primárního pramene práva ES získala nejvyšší možnou právní sílu. Článek 3b Maastrichtské smlouvy zavazuje Společenství „jednat v mezích pravomocí udělených touto smlouvou a cílů v ní stanovených. V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, bude podnikat kroky, v souladu s principem subsidiarity jen tehdy, nebudou-li členské státy schopny provést cíle navrhované akce, jež by z důvodů rozsahu či účinku mohlo lépe dosáhnout Společenství.“¹

Na článku 3b stojí, alespoň z formálního hlediska, za pozornost, že jde o definici, tak říkajíc, „kruhem“. Článek 3b sám o sobě princip subsidiarity nedefinuje v klasickém smyslu definice, ale zavazuje Společenství jednat podle něho a obsah přikázaného jednání vymezuje jaksi samozřejmě pojmovými znaky principu subsidiarity. Chce tak Maastrichtská smlouva naznačit, že princip subsidiarity je pojem natolik známý, že jeho klasická a hlavně podrobná definice by se rovnala podceňování příjemců této právní normy, anebo ponechává raději podrobnější definici obsahu principu subsidiarity článku 3b na interpretaci soudní, administrativní či vědecké? Přestože je to patrně řečnická otázka, osobně soudím, že pravdu lépe vystihuje druhá hypotéza.

Vymezení jednání podle principu subsidiarity ve smyslu článku 3b Maastrichtské smlouvy má, jak je na první pohled vidět, dvě části – vymezení negativní a vymezení pozitivní. V negativním vymezení se praví, kdy Společenství jedná „nad členskými státy“ přímo, bez aplikace principu subsidiarity. Je to tehdy, kdy jedná v mezích výlučných pravomocí Společenství, které mu byly uděleny Maastrichtskou smlouvou a v mezích cílů touto smlouvou stanovených. Výlučné pravomoci ES a jeho orgánů jsou v Maastrichtské smlouvě popsány poměrně přesně a jejich opakování by přesahovalo obsah a koneckonců i rozsah tohoto článku. Důležité je, že mimo takové případy jedná Společenství „nad členskými státy“ podle principu subsidiarity, což je právě ta část článku 3b Maastrichtské smlouvy, která aplikaci principu subsidiarity vymezuje pozitivně.

Smysluplnost takového jednání „nad členskými státy“ si lze dobře uvědomit na základě zamyšlení nad historickým vývojem principu subsidiarity, který jde hluboko ke kořenům evropského přirozeného práva. Přirozená právní nauka popisuje princip subsidiarity jako požadavek, aby větší společenství byla činná vůči menším společenstvím jen tehdy, když si tato menší společenství nemohou uspořádat své vzájemné vztahy sama. Takový mechanismus může však fungovat jen tehdy, je-li známá a využitelná určitá společenská základna a je-li dán dostatek účinných prostředků k prosazování takové společné základny. Princip subsidiarity přitom v pojetí přirozené právní školy nemusí v politické rovině fungovat jen mezi státem a občanem, ale také mezi státem a jinými veřejnoprávními společenstvími, čili mezi státem a jeho částmi. Aplikováno na případ Evropského společenství tedy mezi orgány Společenství a členskými státy.

Pro srovnání uvedu ještě pojetí principu subsidiarity podle církevního práva, popsané v encyklice *Quadragesimo anno* papeže Pia XI. z roku 1931: „*Stejně jako nemůže být odňato jednotlivci to, co je schopen konat z vlastní iniciativy a vlastními silami, tak je prohřeškem proti spravedlnosti, aby větší a nadřazená společenství přebírala do svých rukou to, co mohou společenství menší a podřazená dovádět svými silami ke zdárným koncům; současně však může tak vzniknout škoda a zmatek veškerým společenským pořádkům. Každá společenská činnost je ve své podstatě a svým způsobem ještě subsidiární, musí podporovat jednotlivé součásti společenského mechanismu, avšak nikdy je nesmí ani rozbít, ani vstřebat.*“

Uvedené pojetí subsidiarity podle církevního práva inspirovalo jako součást křesťansko-sociálních vlivů i tvůrce idejí evropské spolupráce po druhé světové válce. Proto byl princip subsidiarity nevýslovně přítomen v úvahách o politických a právních aspektech ekonomické spolupráce. Pojem „sektorová subsidiarita“ spojený v právním myšlení ES s podpisem Pařížské smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli v roce 1951, který jako implicitní součást smlouvy poprvé vytyčil předávání pravomocí z orgánů členských zemí na orgány Společenství a dělbu pravomocí mezi členské státy a Společenství v sektoru uhlí a oceli, a tím pádem i subsidiaritu za rámcem této dělby pravomocí, ovlivnil celý další vývoj pojetí subsidiarity v ES, kdy Komise ES nemůže zůstat nečinná ani k takovým otázkám a vztahům mezi členskými státy, které zjevně vybočují z jí vymezených pravomocí.

Výslovně byl princip subsidiarity poprvé vyjádřen až novelizací Římské smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957 v tzv. Jednotném evropském aktu z roku 1986. Tam byl sice omezen pouze na otázky životního prostředí (článek 130r), ale stal se dobrým příkladem dělby odpovědnosti mezi orgány ES a členskými státy i vně pravomocí orgánů ES. Princip subsidiarity lze ovšem sotva pokládat za kompetenční normu, a to hlavně proto, že princip subsidiarity vždy začíná tam, kde kompetenční norma končí. S jeho aplikací za hranici kompetenční normy souvisí nejméně tři klíčové otázky. Za prvé, zda je většímu společenství automaticky dáno jednat lépe, než by jednala společenství menší. Za druhé, kdo „rozhodne“ o pomoci většího společenství menšímu. A konečně za třetí, co se stane, když pro určité jednání jsou malá společenství – státy nebo jejich části – příliš malá a velké společenství – např. ES – příliš velké.

Kritéria pro posouzení otázky, kdo vyřeší věc lépe, zda větší, nebo menší společenství, mají do značné míry subjektivní povahu. Odpověď v primárních pramenech práva ES – zejména v Římské smlouvě a v Maastrichtské smlouvě – je velmi málo konkrétní. Vyplyvá z ní, že pouze ve velice řídkých případech může být podán důkaz, že bruselská Komise ES je věcně kompetentnější vyřešit daný problém lépe než členské státy. Jiná věc je, že Komise ES, jak bylo již výše uvedeno, nemůže zůstat v některých případech vně svých kompetencí nečinná (životní prostředí, hospodářská soutěž) a musí pomáhat k odstraňování rozdílů v postupu a názorech členských států.

K lepšímu pochopení dopadu principu subsidiarity přispívá i příklad článku 100 Římské smlouvy o EHS, podle něhož mohou být právní předpisy členských států harmonizovány jen tehdy, mají-li přímý vztah k vytvoření nebo fungování společného trhu. Nárokům na harmonizaci, která by zacházela za takový rámec, vyhoví Soudní dvůr ES jen zřídka. Tím se vlastně dostávám k otázce, kdo rozhodne o zásahu většího společenství. Ta má, na rozdíl od otázky předešlé, objektivní povahu. Každého jistě ihned napadne, že ve sporných otázkách rozhoduje Soudní dvůr ES v Lucemburku. Avšak zkušenosti z rozhodovací činnosti soudů ve věcech kompetencí, a tedy i subsidiarity např. mezi státem a jeho částmi tak, jak je známe např. z Německa a koneckonců i z krátké existence demokratické československé federace, ukazují, že soudy v takových věcech rozhodují dost opatrně, protože každé jejich rozhodnutí má často daleko silnější politický než právní dopad.

V praxi ES je tedy zatím rozumnější, aby v otázkách subsidiarity rozhodovaly jeho politické orgány, což je vtčleno i do ustanovení Maastrichtské smlouvy. Na druhé straně

není ovšem možná dalekosáhlá odpovědnost Komise ES nebo Rady ES za záležitosti členských států. Jednak tu jsou určité hranice, naryšované smlouvami o ES, jednak prohlubování integrace uvnitř ES si vyžádá i posílení pravomocí ES, což opět posune začátek aplikace principu subsidiarity dále za novou hranici pravomocí orgánů ES. Opačný vývoj by byl pro evropskou integraci škodlivý. Zastánci principu subsidiarity chtějí, aby dělící čára mezi koncem kompetencí orgánů ES a počátkem principu subsidiarity byla jasnější. Důkazní břemeno však leží vždy na Komisi ES. Ta musí prokázat, že řešení věci je prospěšné právě na její úrovni. Za současných podmínek je proto princip subsidiarity třeba brát jako prostředek Komise ES, která musí k jeho použití hledat a nalézat nejvhodnější nástroje. Hodnocení použitých nástrojů přísluší spíše orgánům politickým (zejména Radě pro všeobecné záležitosti jako kolektivnímu orgánu, věcně příslušnému k politickým rozhodnutím) než soudním. Komise ES má totiž vždy sklon aplikovat například právní předpisy ES směrem k hlubší integraci, čímž je dáno, že aplikací principu subsidiarity povede členské státy k většímu sblížení jejich názorů a stanovisek.

Silné politické pozadí má rovněž fungování subsidiarity tehdy, jestliže Evropské společenství je pro řešení určité otázky „příliš velké“ a členské státy nebo jejich části jsou naopak „příliš malé“. Použije se pak princip subsidiarity na mezičlánky anebo s ohledem na rozdílnosti jednotlivých oblastí Evropy na více mezičlánků s odlišným „členstvím“? Už na první pohled je patrně jasné, o co asi jde a nejde v této nebezpečně formulované otázce. Nejde tu ani o vytváření zájmových skupin uvnitř ES, ani o vytváření či dokonce institucionalizaci mezičlánků mezi orgány ES a členskými státy, nýbrž o regionální strukturální politiku. Podle mého názoru tu jde ještě o přirozené vztahy mezi členskými státy nebo skupinami členských států s podobnými rysy, o mezistátní a meziregionální spolupráci v rámci ES, o společná věcná rozhodnutí, nikoliv o společná kompetenční rozhodnutí. Taková spolupráce se těší i velké podpoře orgánů Komise ES příslušných pro regionální spolupráci, neboť nepřímou aplikací principu subsidiarity napomáhá k vyřešení některých vzniklých problémů.

S celkovým uplatněním principu subsidiarity je spojena také obecná otázka, zda toto uplatnění vzájemně neomezuje pravomoci velkých a malých společenství, jinými slovy ES a členských zemí, nebo zda vede k povinnosti spolupráce. Například v německé ústavě je taková povinnost vzájemné spolupráce mezi Spolkem a spolkovými zeměmi zakotvena jako povinnost věrnosti Spolku a je tam popsána nikoliv jako jednosměrný, ale jako dvousměrný vztah. Realizace principu subsidiarity ve spolupráci Unie a států Unie je dostatečně známa z „kooperativního federalismu“ USA, jímž k výkladu ústavy USA přispěla Reaganova administrativa.

K představě spolupráce jako dvousměrného vztahu se nevyhnutelně váže myšlenka, aby dosažená shoda neunikala zadními dveřmi, aby byla fixována ústředně stanovenými standardy, které by zaručovaly zachování, pokračování i prohlubování dosaženého stavu. Avšak i takový požadavek musí mít určité hranice tak, aby neomezoval svobodu jednotlivců a jimi vytvořených společenství. Jestliže i Němci připouštějí, že ani jejich ústava není v tomto směru dokonalá, pak současné vztahy orgánů ES a členských zemí mají k dokonalosti ještě dále. Předně je tu otázka, jaký právní výraz dát všeobecně dohodnutým zásadám kooperace. V německé federaci je to psaná ústava, v americké federaci psaná ústava a její závazný výklad, v Evropském společenství jsou to sice vzájemně dohodnuté smlouvy mezi členskými státy, ale to jen ve velmi obecné rovině, protože v rovině konkrétní, praktické a každodenní rozhodují o kooperaci předpisy a směrnice orgánů ES. Ty jsou ovšem výsledkem normotvorné činnosti bruselské administrativy, zatímco ústavy, konkrétnější ústavní zákony a ještě konkrétnější zákony obyčejně odrážejí podíl legislativy a leckde i judikativy na tvorbě všeobecně dohodnutých zásad.

Na jedné straně je v ES zřejmý zákonodárny nedostatek, na nějž upozorňuje zejména Německo, ale i jiné členské státy, avšak na straně druhé je pravda, že orgánům ES svědily členské státy odpovědnost za provádění volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu v rámci dvanáctky. Nezbytnou kooperaci si zajišťují administrativně s tím, že v rámci

principu subsidiarity zasáhnou tam, kde bude rovnováha takové kooperace narušena. Konkrétním projevem popsaného mechanismu je pak řešení problémů mezi členskými státy v rámci rad věcně příslušných ministrů nebo i před Soudním dvorem ES.

Uvedený mechanismus dosud váže jen ES a členské země, není už však prodloužen na části členských zemí, na regiony nebo země. Ty proto považují aplikaci uvedeného mechanismu za dosud nedostatečnou a rády by v něm viděly nástroj na obranu také svých vlastních zájmů a nejen zájmů členských států, které jsou z jejich hlediska nadřazenými jednotkami.

¹ Maastrichtská smlouva. ÚMV, Praha 1992, s. 13.