

Radka Druláková: Subsidiarita v Evropské unii: Právní princip nebo užitečný symbol?

1. vydání. Praha: Oeconomica, 2010, 233 stran, ISBN: 978-80-245-1666-0, (signatura knihovny ÚMV 57 986).

Na současném knižním trhu je k dispozici značné množství textů věnovaných problematice primární legislativy Evropské unie (Šišková – Stehlík 2007; Syllová – Pítrová – Paldusová a kol. 2010; Tichý et. al. 2011 aj.). Málokdy se však stává, aby bylo jediné ustanovení z primární legislativy považováno za tak důležité, že by se jím zabývaly celé monografie. Jednu výjimek ukazuje Radka Druláková z Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze (na stejném pracovišti působí i recenzentka publikace). Svou publikaci *Subsidiarita v Evropské unii. Právní princip nebo užitečný symbol?*, v níž zúročila výzkumnou činnost probíhající v rámci několika grantových projektů již od roku 1998, věnuje článku 3b Maastrichtské smlouvy, respektive v dnešní podobě článku 5 Lisabonské smlouvy.

Zmíněný článek má zajišťovat optimální a efektivní dělbu pravomocí mezi různými rovinami rozhodování a normotvorby v EU. Zároveň jej lze vnímat i jako jednu ze záruk demokratičnosti evropského integračního procesu. K důvodům, proč si zaslouží tak velkou pozornost, však nepatří jen jeho význam pro vertikální rozdělování kompetencí v EU, ale též nejasnosti při výkladu a praktické aplikaci, s nimiž se členské státy unie snaží opakovaně v rámci revizí primární legislativy vyrovnávat. V českém kontextu je třeba zaplnit i určitou mezeru v odborné literatuře, neboť princip subsidiarity zde byl dosud sledován spíše okrajově (vedle Drulákové například Běhan 2002; Georgiev 2003; Příbyl 1997).

Ve snaze propojit co nejpřesnější a nejplastičtější demonstraci úskalí spojených s využíváním principu subsidiarity v EU s přehlednou a srozumitelnou prezentací, dobře přístupnou českému publiku, autorka volí chronologický postup. V rámci jednotlivých etap integračního procesu, rámovaných vznikem nových dokumentů primární legislativy, sleduje diskuse a střety mezi různými pojetími tohoto principu a jejich vyústění v příslušné legislativní úpravě.

Jak sama autorka upozorňuje v úvodu (s. 10), zvolený postup nutně vede k jisté nerovnováze mezi jednotlivými kapitolami. Nejintenzivnější debaty o subsidiaritě probíhaly před přijetím Maastrichtské smlouvy a po jejím vstupu v platnost. Proto mají pasáže věnované jejich analýze (kapitoly 3 a 4) větší rozsah než části, v nichž se sleduje dolaďování příslušného článku v rámci přípravy Amsterodamské smlouvy, Smlouvy o Ústavě pro Evropu a Lisabonské smlouvy (kapitoly 6, 7 a 8). Disproporce jsou však vzhledem k merituu věci zcela opodstatněné. Zároveň chronologický postup umožňuje mnohostranný a multidisciplinární pohled na princip subsidiarity a nebrání doplnění pohledu na subsidiaritu o některé další užitečné perspektivy – například historický exkurz před začátek integračního procesu (kapitola 1) nebo využívání principu v praxi jednotlivých komunitárních orgánů (kapitola 9). Z uvedených důvodů jej lze minimálně v českém prostředí považovat za vhodnější než možnou alternativu spočívající v hlubší, problémově pojaté analýze vybraných teoretických a praktických aspektů sledované legislativní úpravy.

Na začátku práce si autorka klade tři hlavní otázky: „*Co to subsidiarita je, kde má původ a jak se vyvíjela? Jakými cestami a v jaké podobě se subsidiarita dostala do Evropské unie? Jaké plní subsidiarita v Evropské unii funkce a jak lze zhodnotit její výsledky?*“ (s. 9). První otázku zodpovídá především v úvodní kapitole, která, jak již bylo řečeno výše, přesahuje rámec evropského integračního procesu. Přináší zde jednak etymologickou interpretaci významu pojmu subsidiarita a zároveň reflektuje vývoj pojetí subsidiarity jako principu s bohatou tradicí v evropské filosofii (Tomáš Akvinský, Locke, Rousseau, Hegel...) i v politickém a právním myšlení (Kleisthenés, Althusius, Tocqueville...) a též

s praktickými aplikacemi v rámci katolické církve nebo federálních států (například USA, Německo). Uvedené perspektivy shodně vedou k závěru, že subsidiarita je dvojdimenzionální princip, v němž „mezi společenskými jednotkami existuje dvousměrný vztah (zdola nahoru a shora dolů, přičemž důraz je kladen na decentralizační efekt dělby pravomoci“ (s. 21–22). Za nedílnou součást tohoto principu je považován takzvaný test subsidiarity, tj. „soubor kritérií, který určí úroveň (jednotku), která je oprávněná jednat“ (tamtéž).

Druhá kapitola sleduje vývoj debat o subsidiaritě před tím, než se stala integrální součástí primární legislativy EU. Začíná poněkud anachronicky rozbořením důvodů, které vedly k zahájení první větší debaty o možné aplikaci subsidiarity ve společenství v sedmdesátých letech minulého století. Poté se vrací ke kořenům evropské integrace v padesátých letech, aby autorka mohla polemizovat s názory, že princip subsidiarity je implicitně obsažen již v Pařížské smlouvě a v Římských smlouvách. Jak ukazuje, příslušná ustanovení v zakládajících dokumentech (například články 100 a 235 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství) směřují především k vytvoření kompetencí pro komunitární orgány. Chybí jim tedy jak dvojdimenzionálnost, tak test subsidiarity. V uvedené souvislosti by možná bylo stálo za zmínku, zda se úvahy o subsidiaritě neobjevily v rámci přípravy nerealizovaných integračních projektů (Evropského politického společenství, Zeleného poolu), případně zda se ho nedotkla jednání při zakládání Rady Evropy.

V rámci rozboru debaty o subsidiaritě v sedmdesátých letech minulého století, k níž se druhá kapitola posléze opět vrací, je analyzován vývoj náhledů na princip subsidiarity v kontextu úsilí o vytvoření Evropské unie. Z období let osmdesátých autorka vyzdvihuje neúspěšný Návrh smlouvy o vytvoření Evropské unie, předložený tzv. Krokodýlím klubem pod vedením Altiera Spinelliho v roce 1984 Evropskému parlamentu. Dále poukazuje na článek 130r, odstavec 4 Jednotného evropského aktu, který princip subsidiarity poprvé implicitně zavádí v primární legislativě, i když je v pro oblast ochrany životního prostředí. Exkurz uzavírá náčrt pojetí principu subsidiarity v Sociální chartě (1990) a podrobnější zamyšlení nad zprávou Valéry Giscarda d'Estainga o principu subsidiarity (rovněž 1990), která tento princip poprvé podrobněji váže k jednotlivým typům kompetencí komunitárních orgánů (výlučným, konkurenčním a potenciálním – viz dále).

Kapitoly 3 a 4 tvoří stěžejní část práce, neboť se shodně týkají formulace klíčové úpravy subsidiarity v Maastrichtské smlouvě. Kapitola 3 zachycuje přípravu příslušných ustanovení z perspektivy členských států. Největší prostor v ní dostávají postoje Německa a Velké Británie. Prosazení principu do preambule i textu smlouvy je totiž do značné míry právě výsledkem jejich – v kontextu integračního procesu ne zcela obvyklého – spojení. Je zajímavé, že kompromisu o podobě subsidiarity se jim podařilo dosáhnout, ačkoli výchozí postoje lze hodnotit jako radikálně odlišné (s. 54). Pro hlubší pochopení podstaty i unikátnosti kompromisu autorka zasazuje postoje obou států v průběhu mezivládní konference před Maastrichtskou smlouvou do širšího kontextu jejich vztahů k Evropským společenstvím; a především do souvislosti s jejich státoprávním uspořádáním a aplikací subsidiarity v domácím prostředí.

Další členové společenství jsou na základě svých postojů k subsidiaritě v textu rozděleni do tří skupin. První skupinu tvoří Francie, Dánsko a Irsko, tj. státy se silnou centralistickou tradicí. Jejich postoje se vzhledem ke státoprávnímu uspořádání výrazně blíží britským. Do druhé skupiny autorka řadí země Beneluxu. Tyto země neměly zásadní vliv na obsahové vymezení subsidiarity (ačkoli lze říci, že do značné míry sdílely německé pojetí). Ke specifikaci principu subsidiarity však výrazně přispěly organizačně. Jako třetí skupina jsou vymezeny jižní země (Španělsko, Portugalsko, Řecko, Itálie), které se dlouhodobě v rámci členské základny ES (EU) jeví jako ekonomicky slabší a nadnárodní orgány považují za „spojence v boji se silnějšími státy“ (s. 82). Proto pro ně princip subsidiarity nemá takový význam jako pro jiné země, byť je někdy diskutován v souvislosti s jejich vnitřním uspořádáním.

Čtvrtá kapitola sleduje začleňování principu subsidiarity do Maastrichtské smlouvy optikou komunitárních orgánů. Největší prostor přitom dostává Evropská rada jako fórum pro debaty mezi členskými státy na nejvyšší úrovni, kde se v průběhu mezivládní konference soustřeďovaly veškeré návrhy úprav stávající primární legislativy, prováděla se jejich syntéza a sblížovaly se odlišné pozice jednotlivých vlád. Vedle analýzy příspěvku Evropské rady kapitola srovnává aktivní přístup Evropského parlamentu s poměrně laxním postupem Evropské komise. Zároveň však poukazuje na význam iniciativy Komise po podpisu Maastrichtské smlouvy pro výklad a aplikaci principu v praxi.

Pátá kapitola rozebírá vlastní úpravu principu subsidiarity v primární legislativě po Maastrichtu. Logicky se přitom soustředí především na článek 3b Smlouvy o založení Evropského společenství, respektive na jeho odstavec 2, tvořící jádro úpravy. Stranou pozornosti však neponechává ani další části článku 3b (odstavec 1 – pravomoci svěřené a odstavec 3 – princip proporcionality) a ustanovení týkající se subsidiarity v preambuli a v článku A a B Smlouvy o Evropské unii.

Pokud jde o klíčové pasáže článku 3b, odstavec 2, autorka upozorňuje, že text odstavce byl pro členské státy (a někdy i pro instituce EU) ve své době vyhovující, protože jim jeho „neurčité znění umožňovalo interpretovat subsidiaritu tak, jak ji vzhledem ke svým zájmům interpretovat chtěly“ (s. 114). Z hlediska efektivní praktické aplikace však jeho podoba není uspokojivá. Za hlavní nedostatky Druláková považuje absenci přesného rozdělení kompetencí na výlučné (svěřené pouze společenství, a tudíž bez možnosti aplikace subsidiarity), konkurenční (sdílené společenstvím a členskými státy, při nichž subsidiarita napomáhá nalézt optimální úroveň řešení problémů) a potenciální (svěřené členským státům) a nedostatečnost testu subsidiarity. Poukazuje však i na některá další úskalí – například nejednoznačné vymezení nositelů konkurenčních pravomocí, které nespecifikuje, zda se o pravomoci dělí Společenství se státy konajícími jednotlivě, nebo je možné uvažovat i o subsidiární dělbě pravomocí mezi Společenstvím a skupinami států.

Kritika článku 3b je východiskem i pro šestou až osmou kapitolu. V nich jsou zachyceny další úpravy příslušného textu v Amsterodamské smlouvě, neúspěšném návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu a v Lisabonské smlouvě. Autorka se snaží ukázat, nakolik se členským státům EU podařilo při dalších revizích primární legislativy problémy spojené s praktickou aplikací subsidiarity v podobě, v jaké byla zavedena Maastrichtskou smlouvou, vyřešit. Přitom akcentuje význam Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojeného k Amsterodamské smlouvě, a explicitní vymezení jednotlivých typů pravomocí orgánů unie v Lisabonu. Na základě kritiky obou úprav dospívá k závěru, že i v aktuální podobě princip subsidiarity „zůstává principem, který je otevřený mnoha interpretacím“ (s. 194), z čehož i nadále mohou vyplývat četné komplikace. Za hlavní přetrvávající nedostatek označuje vágnost testu subsidiarity.

Předností kapitoly o Amsterodamské smlouvě je koncepční návaznost na pojednání o Maastrichtu (postoje států, orgánů EU, analýza textu). Je škoda, že část věnovaná Ústavní smlouvě a Lisabonu tuto koncepci opouští a zabývá se výhradně textem příslušných dokumentů. Velmi cenná by byla zejména analýza postojů nových členských zemí, které na rozdíl od předcházejících etap integračního procesu mohly do přípravy těchto dokumentů poprvé zasahovat. Širší pozornost by bezesporu zasloužila i stanoviska české politické scény i odborné veřejnosti a zařazení ČR v rámci skupin států identifikovaných v třetí kapitole, už proto, že v ČR lze pozorovat střety mezi německým a britským pojetím (srovnej Občanský institut 2007). Na druhou stranu je však třeba připustit, že při přípravě těchto smluv se debaty týkaly spíše klasifikace pravomocí než povahy principu subsidiarity. V tomto smyslu jejich detailní podchycení patrně přesahuje rámec práce.

Devátá kapitola uzavírá obsáhlé pojednání o vývoji principu subsidiarity v evropské legislativě stručným náhledem na uplatňování principu v praxi. Do jisté míry završuje jakousi druhou linii zkoumání, která je předznamenána už v podtitulu publikace i ve výzkumných otázkách a vedle sledování geneze úpravy subsidiarity v primární legislativě se

prolíná celým textem. Tou je problematika významu a výsledků aplikace zásad subsidiarity v rámci integračního procesu.

Značná pozornost je v deváté kapitole věnována politické (sebe-)kontrolě uplatňování subsidiarity, kterou provádí Evropská komise v pravidelných zprávách o aplikaci principu subsidiarity, respektive (od roku 1995) ve zprávách o zlepšování tvorby právních předpisů. Jako protiklad činnosti Komise následně autorka zachycuje i kontrolu soudní, a to nejen na základě judikatury Evropského soudního dvora, v níž se dvůr k problematice subsidiarity vyjadřoval, ale i v kontextu teoretických debat o soudní obhajitelnosti principu. Limity vymahatelnosti principu před soudem i určitá jeho rezervovanost v přístupu k tomuto principu vedou k závěru, že význam subsidiarity v primární legislativě je spíše symbolický než právní. V tom se autorka shoduje s řadou dalších představitelů české odborné veřejnosti (srovnej Občanský institut 2007). Zároveň však na samém konci práce upozorňuje, že ačkoli subsidiarita „není ve smlouvách skutečně přesně specifikována a její výklad a aplikace jsou nejednoznačné, tvoří stít evropské integrace a umožňuje jí flexibilně reagovat na změnu vnějších podmínek, na aktuální události i na podněty přicházející zevnitř...“ (s. 194).

Celkově lze publikaci Radky Drulákové *Subsidiarita v Evropské Unii. Právní princip anebo užitečný symbol?* označit za zdařilý výstup mnohaleté badatelské práce. Na tomto kladném hodnocení nic nemění ani výše zmíněné disproporce mezi kapitolami, ani některé drobné ediční nedostatky (například kapitola 9 je mylně označena znovul jako kapitola 8), případně dílčí formulační nepřesnosti (Maastrichská dohoda místo smlouva – s. 110; Smlouva zakládající Evropské společenství místo Smlouva o založení... – s. 112 apod.).

Určité výhrady lze vznést jen k nepokrytým místům, především k tomu, že zde chybí analýza postojů členských států před Ústavní smlouvou a Lisabonem. Hlavní odborná debata o subsidiaritě probíhala na přelomu osmdesátých a devadesátých let minulého století, kdy subsidiarita do primární legislativy vstupovala. Z tohoto období také pocházejí stěžejní práce věnované její podstatě a možným podobám (Adonis – Tyrie /eds./ 1989; *Subsidiarity: The Challenge of Change* 1991; Duff /ed./ 1993 aj.). Novější texty buď podobně jako Druláková reflektují změny ve světle smluvních úprav (Estella, 2002; Schütze 2009), nebo se soustředí na aplikaci principu v různých oblastech integračního procesu (Gellau – Grilo – Lejour /eds./ 2008; Herlin-Krarnell 2009 aj.). Hlubší studie aktuálního vývoje přístupu států, zejména pozic nových členských zemí, však na zpracování teprve čekají.

Díky promyšlené struktuře, přístupnému jazykovému stylu i vhodnému doplnění analytické části textu ilustrativními přílohami, zejména chronologickým přehledem událostí týkajících se subsidiarity v příloze, je publikace Radky Drulákové *Subsidiarita v EU. Užitečný symbol anebo právní princip?* vhodná pro poměrně široký okruh čtenářů a čtenářek. Jako vodítko k hlubšímu pochopení principu subsidiarity coby významné součásti evropského integračního procesu dobře poslouží jak té části odborné veřejnosti, která ve své činnosti přichází do kontaktu s politikami EU a s evropským právem, tak i posluchačům a posluchačkám evropských studií, politologie, mezinárodních vztahů a právních oborů.

Štěpánka Zemanová

Literatura

- Adonis, Andrew – Tyrie, Andrew (eds., 1989): *Subsidiarity: No Panacea*. London: European Policy Forum for British and European Market Studies.
- Běhan, Petr (2002): Princip subsidiarity a proporcionality při tvorbě komunitárního práva. *Právník*, No 2., s. 179.
- Duff, Andrew (ed., 1993): *Subsidiarity within the European Community*. London: Federal Trust for Education and Research.
- Estella, Antonio (2002): *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press.

RECENZE

- Georgiev, Jiří (2003): Princip subsidiarity a jeho pojetí v evropském právu. *Euractive*, 25. 9. 2011, <<http://www.euractiv.cz/print-version/clanek/princip-subsidiarity-a-jeho-pojet-v-evropskm-prvu>>.
- Gelauff, George – Grilo, Isabel – Lejour, Arjan (eds., 2008): *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. New York: Springer.
- Herlin-Karnell, Ester (2009): Subsidiarity in the Area of EU Justice and Home Affairs Law. A Lost Cause? *European Law Journal*, Vol. 15, No. 3, s. 351–361.
- Občanský institut (2007): Princip subsidiarity v EU: účinný lék nebo papírový tygr? 25. 9. 2011, <<http://www.obcinst.cz/cs/Princip-subsidiarity-v-EU-ucinnny-lek-nebo-papirovy-tygr-cl1068/>>.
- Schütze, Robert (2009): Subsidiarity After Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism? *Cambridge Law Journal*, Vol. 68, No. 3, s. 525–536.
- Subsidiarity: The Challenge of Change (1991). Proceedings of the Jacques Delors Colloquium. Maastricht.
- Syllová, Jindřiška – Pítrová, Lenka – Paldusová, Helena a kol. (2010): *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck.
- Šišková, Naděžda – Stehlík, Václav (2007): *Evropské právo I: Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde.
- Tichý, Luboš – Arnold, Reiner – Zemánek, Jiří – Král, Richard – Dumbrovský, Tomáš (2011): *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck.