



Ve Štrasburku dne 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU

Chtěl bych, aby se Unie více zaměřila na skutečně podstatné věci a vycházela přitom z práce, kterou tato Komise již odvedla. Neměli bychom zasahovat do každodenního života evropských občanů tím, že budeme všechno regulovat. Regulace by měla být úměrná důležitosti daných oblastí. Neměli bychom produkovat záplavu nových iniciativ nebo usilovat o stále větší pravomoci. Měli bychom vrátit pravomoci členským státům v oblastech, kde to má smysl.

Předseda Komise Jean-Claude Juncker: Projev o stavu Unie, 2017

1. ÚVOD

Tato Komise se soustředí na reálné problémy. Vytváření fakticky podložených politik a zlepšování právní úpravy je jádrem její práce. Navrhla pracovní programy, které vychází z deseti priorit předsedy Junckera. Tato Komise zdůraznila potřebu přednostně řešit důležité věci a v jiných oblastech vystupovat umírněně.

Subsidiarita a proporcionalita jsou základními prvky programu Komise pro zlepšování právní úpravy, o který se Komise opírá, když připravuje své politické návrhy. Tato Komise vynaložila velké úsilí na zlepšování právní úpravy, které je nyní nedílnou součástí její činnosti. Poznatky získané z minulých zkušeností a názory zúčastněných stran a občanské společnosti tvoří pevné jádro vytváření politik ještě před předložením nových právních předpisů. V nedávné době se úsilí Komise setkala s uznáním ze strany OECD, která Komisi řadí na první místo¹, pokud jde o správné regulační postupy. Nehodláme však usnout na vavřínech. Komise provádí inventuru balíčku reforem celého politického cyklu, který zavedla v květnu 2015. Cílem reforem bylo posílit otevřenost a transparentnost rozhodovacího procesu EU, zlepšit kvalitu nových právních předpisů prostřednictvím lepšího posouzení dopadů u návrhů a změn právních předpisů a podporovat neustálý a konzistentní přezkum stávajících právních předpisů EU. Inventura se zaměří na vyprecizování a další zkvalitnění naší politiky zlepšování právní úpravy, včetně otázek subsidiarity a proporcionality.

Tato inventura probíhá souběžně s úvahami o budoucnosti Evropy, k nimž Komise v březnu 2017 předložila bílou knihu. Ta nabídla pět scénářů nastiňujících, jak by Unie mohla vypadat v roce 2025, a zahájila proces čítající více než 2 000 veřejných akcí, jejichž cílem je umožnit Evropanům vyjádřit se k budoucnosti jejich Unie. Předseda Juncker v této souvislosti představil ve svém projevu o stavu Unie v roce 2017 svou vizi demokratičtější Unie založené na svobodě, rovnosti a právním státě. V zájmu dalšího pokroku zřídil předseda Juncker pracovní skupinu pro subsidiaritu a proporcionalitu, aby kriticky posoudila všechny oblasti politiky a zajistila, že Unie bude aktivní pouze tam, kde její činnost přináší přidanou hodnotu, a aby se zejména více zaměřila na scénář 4

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

„Méně, zato efektivněji“², podle kterého by Unie soustředila své omezené zdroje na menší počet aktivit s cílem efektivnějšího naplňování svých politických priorit.

Komise již dosáhla pokroku v hledání způsobů, jak účinněji provádět politiky Unie tím, že se zredukuje činnosti na úrovni Unie a posílí činnosti na úrovni členských států. Dnes se více než 97 % opatření státní podpory provádí přímo na celostátní, regionální nebo místní úrovni, a to na základě jasně vymezených kritérií, aniž by bylo nutné předchozí schválení Komisí. Posílení úlohy vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž rovněž umožnilo, aby tyto orgány od roku 2004 samy přijaly přibližně 85 % rozhodnutí o prosazování antimonopolních pravidel. Navrhované zjednodušení společné zemědělské politiky uznává, že v celé Unii panují rozdílné místní podmínky, a vnitrostátním orgánům navrácí odpovědnost, aby navrhly účinná a individualizovaná řešení na podporu zemědělství a životního prostředí.

Pokud jde o budoucí vývoj, přístup vypracovaný touto Komisí v průběhu jejího funkčního období by měl i nadále postupovat činností Komise. Měl by se stát součástí průběžného procesu úvah o tom, do jaké míry má či nemá EU regulovat každodenní život občanů. S ohledem na tento cíl stanoví toto sdělení způsob, jakým by měla být v tvorbě politik EU posílena úloha zásad subsidiarity a proporcionality. Zejména stanoví opatření Komise přijímaná v návaznosti na doporučení pracovní skupiny, jakož i způsoby, jak upozornit na případy, kdy musí jednat jiní. Komise má v úmyslu doladit podrobnosti v první polovině roku 2019 v rámci hodnocení zlepšování právní úpravy, poté co vyslechne názory všech stran, které mají zájem na lepších právních předpisech.

2. DŮLEŽITOST SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

Zásada subsidiarity je jádrem toho, co Unie dělá. Podle Smluv členské státy svěřily Unii určité pravomoci a zásada subsidiarity upravuje způsob jejich používání. V oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, smí Unie jednat pouze tehdy, pokud stanovených cílů nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, ať už na celostátní regionální či místní úrovni, ale z důvodu rozsahu nebo účinků zamýšlené činnosti jich může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

Kontrola dodržování této zásady je v zásadě politickou otázkou, která je svěřena politickým orgánům EU a vnitrostátním parlamentům. Toto měl předseda Juncker na mysli, když ve svých politických směrech³ vyzdvihl důležitost posílení interakce s vnitrostátními parlamenty coby způsobu, jak přiblížit Unii občanům. Protokoly č. 1 a 2 ke Smlouvám stanoví úlohu vnitrostátních parlamentů v Unii a umožňují jim kontrolovat dodržování zásady subsidiarity⁴. Zejména stanoví, že návrh legislativního aktu ze strany Komise musí být předán vnitrostátním parlamentům, které pak mají lhůtu osmi týdnů na předložení odůvodněného stanoviska, přičemž každému vnitrostátnímu parlamentu

² Scénář č. 4 bílé knihy zní „Méně, zato efektivněji: EU-27 se zaměří na vybrané oblasti politiky, jimiž se bude zabývat intenzivněji a v nichž bude jednat rychleji, zatímco v jiných oblastech bude méně aktivní.“ Viz: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_cs

³ Politické směry pro příští Evropskou komisi, představené kandidátem na předsedu Evropské komise Jeanem-Claudem Junckerem, Štrasburk, 15. července 2014.

⁴ Viz článek 12 SEU, Protokol č. 1 a 2 ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie.

jsou přiděleny dva hlasy. Pokud součet hlasů překročí určitou hodnotu⁵, Komise musí svůj návrh přezkoumat a vysvětlit, proč na něm trvá, mění jej nebo stahuje. Pokud se k návrhu, na který se vztahuje řádný legislativní postup, vznesou prostá většina hlasů vnitrostátních parlamentů, musí Komise odůvodnit, proč na svém návrhu trvá (v případě, že návrh nestáhne nebo nezmění), a Evropský parlament a Rada musí zvážit, zda je slučitelný se zásadou subsidiarity. Jestliže má prostá většina poslanců Evropského parlamentu nebo 55 % členů Rady za to, že návrh porušuje zásadu subsidiarity, není tento návrh dále brán v potaz. Soudní dvůr rozhoduje o žalobách založených na porušení zásady subsidiarity, které byly podány členskými státy (nebo jimi oznámeny jménem jejich vnitrostátních parlamentů) nebo Výborem regionů v případech, kdy tento výbor má právo být konzultován podle Smlouvy o fungování Evropské unie.

V praxi zásada subsidiarity znamená, že je třeba určit nejvhodnější úroveň správy pro vytváření a provádění politik. Unie by touto úrovní měla být pouze tehdy, je-li to nezbytné a pokud to přináší jasné výhody oproti opatřením přijatým na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Možná přidaná hodnota opatření EU a náklady spojené s nečinností EU (často nazývané „náklady vyplývající z neexistence společného evropského postupu“) jsou pojmy, které spolu úzce souvisí⁶. Politické posouzení toho, zda určitý nástroj politiky EU lze považovat za přidanou hodnotu, se může v průběhu času měnit v závislosti na politických prioritách v daném okamžiku.

Zásada subsidiarity je často charakterizována jako volba mezi přijetím opatření na úrovni EU, nebo nepřijetím vůbec žádného opatření. To neodpovídá skutečnosti. Subsidiarita znamená, že se ponechává prostor pro to, aby nejvhodnější úroveň správy věcí veřejných převzala svoji odpovědnost a jednala. Členské státy mohou rovněž jednat tam, kde Unie nepřijme žádná opatření, a pro danou politiku mohou být opatření nezbytná na všech úrovních správy. Posouzení Komise se obecně zaměří na celounijní rozměr problémů a dopadů každé nové iniciativy.

Podle zásady proporcionality obsah ani forma činnosti Unie nesmí překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů⁷. Protokol č. 2 stanoví podrobněji požadavky na proporcionalitu u návrhů právních předpisů⁸. Jakákoli finanční nebo administrativní zátěž dopadající na Unii, vlády členských států, místní a regionální orgány a hospodářské subjekty musí být minimální a přiměřená cílům, kterých má být dosaženo. Pro Komisi to znamená, že naše ambiciózní politiky je třeba realizovat co nejjednodušším, nejméně nákladným způsobem a vyhýbat se zbytečné byrokracii. Je třeba pečlivě sladit intenzitu navrhovaného opatření s tím, čeho má být dosaženo. Proporcionalita je základním kamenem politiky Komise v oblasti zlepšování právní úpravy a jejího programu pro účelnost a účinnost právních předpisů. Nejvyšší arbitráží proporcionality je Soudní dvůr, který může zneplatnit předpisy, u nichž zjistí, že tuto zásadu porušují.

⁵ „Žlutá karta“ odpovídá jedné třetině všech hlasů nebo jedné čtvrtině v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (článek 76 SFEU). „Oranžová karta“ odpovídá prosté většině hlasů.

⁶ Viz například studie „Mapping the cost of non-Europe 2014–2019“: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

⁷ Článek 5 Smlouvy o Evropské unii.

⁸ Článek 5 protokolu č. 2.

Vzhledem k důležitosti správného uplatňování obou zásad⁹ a vzhledem k úzkému vztahu Komise k vnitrostátním parlamentům zveřejňuje Komise výroční zprávu k oběma záležitostem. Toto sdělení doprovází výroční zpráva o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty za rok 2017 a výroční zpráva o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality za rok 2017.

3. SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA: KLÍČOVÉ PRVKY ZLEPŠOVÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Subsidiarita a proporcionalita jsou základními prvky přístupu Komise ke zlepšování právní úpravy, který vychází ze tří základních procesů hodnocení, posouzení dopadů a konzultací se zúčastněnými stranami. Tato Komise vynaložila značné prostředky na zlepšení svého přístupu. Tyto změny rovněž znamenaly výrazné zlepšení při posuzování subsidiarity a proporcionality:

- Komise zvýšila transparentnost a legitimitu své práce a odpovědnost za ni. Stránka nazvaná „Podílejte se na tvorbě právních předpisů EU“ umožňuje zúčastněným stranám, aby se plně zapojily do činnosti Komise v průběhu celého politického cyklu¹⁰ počínaje zpětnou vazbou k původním představám a konče připomínkami k návrhům aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, které Komise přijala.
- Veřejné konzultace doprovázejí hlavní iniciativy a nejdůležitější z nich budou k dispozici ve všech úředních jazycích.
- Komise v květnu 2015 vypracovala vůbec první integrované pokyny ke zlepšování právní úpravy a v roce 2017 dokončila jejich hlavní aktualizaci. Tyto pokyny a nástroje slouží jako vodítko pro práci zaměstnanců Komise v celém politickém cyklu¹¹ a zlepšily způsoby posuzování subsidiarity a proporcionality. Zveřejňují se s cílem usnadnit další zapojení Evropského parlamentu, Rady a dalších zúčastněných stran do tvorby politik Unie.
- Byl zřízen nový Výbor pro kontrolu regulace¹² s třemi členy vybranými mimo evropské orgány. Tento nezávislý výbor dohlíží na kvalitu posouzení dopadů a vybraných hodnocení stávajících právních předpisů a všechna svá stanoviska uveřejňuje. V zásadě platí, že k posouzení dopadů je zapotřebí kladné stanovisko výboru. V opačném případě musí Komise veřejně vysvětlit, proč se rozhodla trvat na svém návrhu. Nedostatky v analýze subsidiarity a proporcionality jsou mezi nejčastějšími příčinami negativních stanovisek¹³.

⁹ Článek 9 protokolu č. 2 požaduje, aby Komise předložila výroční zprávu o uplatňování článku 5 Smlouvy o Evropské unii.

¹⁰ „Podílejte se na tvorbě právních předpisů EU“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_cs

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_cs

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs

¹³ Viz výroční zpráva Výboru pro kontrolu regulace za rok 2017, s. 20; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

- Odborníci z platformy REFIT¹⁴ pomáhají Komisi nalézat řešení ke zjednodušení stávajících právních předpisů. Platforma přijala více než 80 stanovisek, přičemž jí byl nápomocen zástupce Výboru regionů.
- V dubnu 2016 podepsaly Evropský parlament, Rada a Komise novou interinstitucionální dohodu o zdokonalení tvorby právních předpisů¹⁵. Ta zahrnuje všechny aspekty zlepšování právní úpravy, včetně subsidiarity a proporcionality, transparentnosti legislativního postupu, používání aktů v přenesené pravomoci a ročního a víceletého plánování politických priorit.

Použití těchto nástrojů ke zlepšování právní úpravy zlepšilo úroveň proporcionality legislativních návrhů¹⁶. Účinné uplatňování práva EU je rovněž nezbytné, aby se jeho zamýšlené přínosy projevily v praxi. K účinnému provádění přispívají posouzení dopadů a hodnocení. Doplnuje je strategičtější přístup¹⁷ k provádění a prosazování práva EU, mj. prostřednictvím pomoci členským státům při správném provádění práva EU a zaměřením řízení o nesplnění povinnosti na systematické problémy, kde opatření Komise v oblasti vymáhání právních předpisů může znamenat skutečný přínos.

Komise v současné době provádí inventuru fungování politiky zlepšování právní úpravy a aktivně žádá všechny zúčastněné strany o jejich názory¹⁸. Cílem inventory je zjistit, zda a jak lze naše nástroje pro zlepšování právní úpravy používat účelněji a účinněji, mj. posílením úlohy subsidiarity a proporcionality v rámci naší tvorby politik.

Zpráva pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“

Pracovní skupina byla složena z členů Výboru regionů a vnitrostátních parlamentů. Zabývala se úlohou subsidiarity a proporcionality při práci orgánů, úlohou místních a regionálních orgánů při tvorbě politiky EU a otázkou, zda by odpovědnost za oblasti politiky nebo pravomoci mohla být ponechána nebo vrácena členským státům. Za pouhých šest měsíců pracovní skupina vypracovala na tyto otázky souhrnnou a cílenou odpověď s využitím příspěvků mnoha zúčastněných stran¹⁹.

Zpráva pracovní skupiny obsahuje devět doporučení a řadu opatření na pomoc při jejich provádění. Týkají se postupů Komise při přípravě politik, úlohy vnitrostátních parlamentů při kontrole návrhů Komise a legislativního postupu.

¹⁴ Platforma zřízená v roce 2015 podporuje zjednodušování právních předpisů EU a snižuje zbytečnou regulační zátěž ve prospěch občanské společnosti, podniků a veřejných orgánů. Komisi zaslala doporučení s přihlédnutím k návrhům zúčastněných stran. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_cs

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Viz například rámeček 1 sdělení COM(2017) 651 final; *Dokončení programu zlepšení právní úpravy: lepší řešení pro lepší výsledky*; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

¹⁷ [C\(2016\) 8600](#), Právo EU: lepší výsledky díky lepšímu uplatňování, 21.12.2016.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report

Hlavní výsledky lze shrnout takto:

- Je zapotřebí najít nový způsob práce, který by umožnil vytvářet lepší právní předpisy vycházející ze společného chápání subsidiarity a proporcionality v rámci celého politického cyklu.
- Je zapotřebí více „aktivní subsidiarity“²⁰, díky níž budou mít místní a regionální orgány a vnitrostátní parlamenty silnější hlas a zvýší se akceptace činnosti Unie.
- Unie by měla své zdroje využívat účinněji a stanovit priority své činnosti, ale neexistují žádné důvody, proč by se pravomoci podle Smlouvy nebo celé oblasti politiky měly přenést zpět na členské státy.

Doporučení pracovní skupiny jsou uvedena v příloze tohoto sdělení. Řada doporučení se dotýká praktického uplatňování zlepšování právní úpravy. Analýza, kterou předložila pracovní skupina k potřebě posílit uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality v rámci tvorby politiky EU jako součást širšího programu zlepšování právní úpravy, má podporu Komise. Je nezbytné, aby 41 vnitrostátních parlamentních komor, 74 regionálních legislativních shromáždění, 280 regionů a 80 000 místních orgánů, které mají největší odpovědnost za provádění právních předpisů EU, bylo do politického procesu více zapojeno. Aktivní subsidiarita a nový způsob práce s těmito subjekty přispějí k zajištění funkčních politik a zároveň posílí porozumění a odpovědnost za činnost Unie.

4. OPATŘENÍ NA POSÍLENÍ ÚLOHY SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

Komise pečlivě posoudila zprávu pracovní skupiny a vyzdvihla níže uvedené oblasti, kde je zapotřebí přijmout opatření.

4.1. Podpora společného chápání subsidiarity a proporcionality

Přestože všichni aktéři zapojení do tvorby politik EU musí dodržovat zásady subsidiarity a proporcionality, neexistuje jejich společná definice, která by podpořila činnost jednotlivých orgánů. Protokol č. 2 ke Smlouvám o subsidiaritě a proporcionalitě již neobsahuje ilustrativní kritéria, která byla kdysi součástí podobného protokolu připojeného k Amsterodamské smlouvě.

Komise v květnu 2015 zveřejnila vůbec první integrované pokyny, jak by ona prováděla zlepšování právní úpravy. Pokyny se týkají celého politického cyklu, včetně posouzení subsidiarity a proporcionality²¹. Tyto pokyny již zahrnují kritéria původně obsažená v Amsterodamské smlouvě. Pracovní skupina prosazuje nástroj umožňující provádět posouzení subsidiarity a proporcionality a prezentaci výsledků strukturovaným způsobem („tabulkový posuzovací dotazník“)²². Tento dotazník je připojen k tomuto sdělení.

²⁰ Termín „aktivní subsidiarita“ použila pracovní skupina k pojmenování lepšího zapojení všech zúčastněných stran a místních a regionálních orgánů během celého politického cyklu. Viz zprávu pracovní skupiny, s. 8–9.

²¹ Viz nástroj č. 5 o právním základu, subsidiaritě a proporcionalitě: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en

²² Dotazník obsahuje řadu otázek a okruhů, jimiž se analýza subsidiarity a proporcionality má řídit. Komise by jej používala vyváženým způsobem v rámci programu Komise pro zlepšování právní úpravy, který vychází z potřeby provádět analýzy, které jsou přiměřené danému konkrétnímu návrhu.

Komise v současné době nepředstavuje výsledky svých posouzení formou tabulkového dotazníku, ale v budoucnu hodlá začlenit takový dotazník do pokynů ke zlepšování právní úpravy a používat jej jako součást posouzení dopadů, hodnocení a důvodových zpráv, které jsou připojeny k legislativním návrhům. Tyto návrhy se předávají Evropskému parlamentu, Radě, vnitrostátním parlamentům a případně poradním výborům na začátku každého legislativního postupu.

Komise připomíná, že Evropský parlament i Rada ve svém jednacím řádu uznávají význam subsidiarity a že se oba orgány zavázaly, že během legislativního postupu plně zohlední posouzení dopadů provedené Komisí²³. Výhody dotazníku mohou být plně dosaženy, pouze pokud jej budou používat všechny strany rozhodovacího procesu. Nyní je na Evropském parlamentu a Radě, aby rozhodly, zda během legislativního postupu mají být zvláště a systematicky zohledněny otázky subsidiarity a proporcionality. Spolunormotvůrci zejména často zavádějí podstatné změny návrhů Komise, ale jen zřídka posuzují dopady těchto změn a obavy ohledně subsidiarity a proporcionality. Komise spolunormotvůrce vyzývá, aby účinněji naplňovali svůj závazek, že připraví posouzení dopadů svých zásadních změn²⁴. Komise se rovněž domnívá, že by výše uvedený dotazník měly používat vnitrostátní parlamenty a v případě nutnosti jej přizpůsobit svým účelům. Komise věří, že tím jejich odůvodněná stanoviska získají na významu, ale nebude jim to překážet v tom, aby ve svých stanoviscích vyjádřily další obavy, které se netýkají subsidiarity a proporcionality.

Komise se domnívá, že v mnoha případech existuje prostor, aby každý členský stát v průběhu legislativního procesu lépe zohlednil názory vnitrostátních a regionálních parlamentů a místních a regionálních orgánů. Tyto správní úrovně jsou nejbližší skutečnému provádění právních předpisů a mají bohaté zkušenosti, o které se mohou podělit. I když je na spolunormotvůrcích, aby rozhodli, zda je vhodné zapojit do legislativního procesu zástupce místních a regionálních orgánů, Komise se domnívá, že zvýšená transparentnost legislativního postupu by umožnila větší informovanost a zapojení místních a regionálních orgánů a veřejnosti obecně. Komise podporuje pokračující úsilí o zvýšení transparentnosti a přístupnosti legislativního postupu prostřednictvím inovací stránek EUR-Lex²⁵ a podle interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů (např. společná databáze legislativních návrhů). Opatření přijatá v návaznosti na nedávnou judikaturu Soudního dvora²⁶ a zjištění veřejného ochránce práv o transparentnosti trialogů zlepšují transparentnost a pomůžou všem zúčastněným stranám účastnit se demokratického rozhodovacího procesu. Komise je připravena se na této činnosti konstruktivně podílet.

²³ Bod 14 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů, Úř. věst. L 123, 16.4.2016, s.1. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.CES

²⁴ Bod 15 Interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

²⁵ EUR-Lex jsou internetové stránky, které nabízí snadný přístup k právu EU. Jsou k dispozici ve 24 jazycích a zahrnují smlouvy, právní předpisy, mezinárodní dohody, přípravné akty, legislativní postupy, judikaturu, parlamentní otázky a mnoho dalších druhů dokumentů; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ Věc De Capitani v. Parlament, T-540/15; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

V každém případě bude Komise v rámci plnění svého závazku podle interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů i nadále informovat spolunormotvůrce o zpětné vazbě, kterou obdrží ohledně svých návrhů, a to i od místních a regionálních orgánů.

Komise má v úmyslu:

- **Začlenit do pokynů pro zlepšování právní úpravy tabulkový dotazník pro posuzování subsidiarity a proporcionality a použít tento dotazník k předkládání svých zjištění v posouzeních dopadů, hodnoceníh a důvodových zprávách.**
- **Používat tabulkový dotazník jako vodítko při své komunikaci s vnitrostátními parlamenty.**
- **Dát Evropskému parlamentu a Radě v rámci každého legislativního postupu více na vědomí zpětnou vazbu, kterou ke svým návrhům dostává od místních a regionálních orgánů.**

4.2. Účinnější kontrola ze strany vnitrostátních parlamentů

Vnitrostátní parlamenty mají právo vznést obavy ohledně subsidiarity během osmi týdnů od obdržení návrhu Komise²⁷. Komise při určování této osmitýdenní lhůty již nyní vylučuje měsíc srpen. Komise se domnívá, že by mělo být rovněž vyloučeno období kolem Vánoc a Nového roku, ale nemůže v této záležitosti rozhodnout sama, neboť jakékoli prodloužení má vliv i na činnost Evropského parlamentu a Rady. Komise v této věci uvítá názory Evropského parlamentu a Rady, aby bylo možné vyjít prakticky vstříc přáním vnitrostátních parlamentů, aniž by tím byla dotčena příslušná ustanovení Smlouvy.

Ve své výroční zprávě o subsidiaritě a proporcionalitě Komise uvádí, které návrhy právních předpisů obdržely největší počet odůvodněných stanovisek. Komise však souhlasí s pracovní skupinou, že by se měla zasadit za větší viditelnost názorů vnitrostátních parlamentů. Komise má v úmyslu připravovat souhrnnou odpověď v případech, kdy značný počet vnitrostátních parlamentů vznesl podobné obavy, a to i když nebude dosaženo prahu pro „žlutou kartu“. Stanoviska regionálních parlamentů, které mají legislativní pravomoc, zaslaná přímo Komisi by mohla být rovněž zohledněna, aniž by byla dotčena hlavní úloha vnitrostátních parlamentů ve fungování mechanismu kontroly subsidiarity. Souhrnná odpověď by představila stanovisko Komise k vzneseným otázkám a s ohledem na snahu nezdržovat legislativní postup by byla co nejrychleji předána Evropskému parlamentu a Radě.

Komise vyzývá vnitrostátní parlamenty, aby v záležitostech EU konzultovaly regionální parlamenty a spolupracovaly s nimi. To může pomoci více zviditelnit obavy regionálních parlamentů a zlepšit hodnocení otázek spojených se subsidiaritou; Komise však uznává, že taková spolupráce zůstává zcela v kompetenci dotčených parlamentů.

Komise má v úmyslu:

- **Nadále nepočítat měsíc srpen, když vnitrostátním parlamentům stanoví osmitýdenní lhůtu k předložení odůvodněných stanovisek.**

²⁷ Protokol č. 2 ke Smlouvám; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

- Spolu s Evropským parlamentem a Radou prozkoumat možnosti, zda by se období Vánoc a Nového roku dalo rovněž vyloučit, jak to opakovaně požadovaly vnitrostátní parlamenty.
- Zajistit větší zviditelnění názorů vyjádřených v rámci odůvodněných stanovisek vnitrostátních parlamentů tím, že v příslušných případech poskytne souhrnné odpovědi, zaměří se na jejich obavy a ve svých výročních zprávách o subsidiaritě a proporcionalitě uvede návrhy s nejvíce připomínkami.

4.3. Aktivnější zapojení místních a regionálních orgánů

Tato Komise otevřela své postupy tvorby politiky zájemcům z venku, a to vedle své aktivní komunikace se sociálně-ekonomickými partnery při vytváření a provádění právních předpisů v oblasti sociální a regionální politiky. Komise se již aktivně účastní konzultací se sociálními partnery, včetně dvoufázové konzultace vycházející ze Smlouvy v oblasti sociální politiky. Na začátku každé nové iniciativy se zveřejňují plány objasňující úmysly Komise. Ty podněcují ke zpětné vazbě a umožňují zúčastněným stranám připravit se na různé následné konzultační činnosti. Veřejné konzultace nyní doprovázejí každou významnou iniciativu a dotazníky k těm z nich, které jsou uvedeny v ročním pracovním programu, se překládají do všech úředních jazyků. Návrhy aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů se před dokončením zveřejňují online. Komise spolunormotvůrcům na začátku legislativního postupu rovněž předává zpětnou vazbu od všech zúčastněných stran (včetně místních a regionálních orgánů) k jejím návrhům²⁸.

Navzdory tomuto pokroku zůstává v raných fázích tvorby politik důležitý hlas místních a regionálních orgánů často nevyslyšen. Místní a regionální orgány a regionální shromáždění se liší od jiných zúčastněných stran, protože nesou největší odpovědnost za provádění práva Unie. Proto je třeba, aby všichni vyvinuli větší úsilí, aby bylo zajištěno, že se jejich zkušenosti a názory lépe odrazí v procesu tvorby politik. V rámci probíhajícího hodnocení zlepšování právní úpravy bude Komise zkoumat, jak revidovat své dotazníky tak, aby bylo možné věnovat pozornost otázkám důležitým pro místní a regionální orgány. Komise rovněž zlepší způsob podávání zpráv o názorech místních a regionálních orgánů v rámci svých posouzení dopadů, hodnocení a důvodových zpráv. Za sebe Komise místní a regionální orgány vybízí, aby se zaregistrovaly na internetovém portálu Komise²⁹, kde mohou k tvorbě politik přispět všechny zúčastněné strany. Komise bude rovněž propagovat významné iniciativy na sociálních médiích, avšak organizace zastupující místní a regionální orgány by měly zvážit, jak mohou podpořit zapojení místních a regionálních orgánů.

Komise má v úmyslu:

- Změnit pokyny ke zlepšování právní úpravy tak, aby bylo zdůrazněno, jak důležité je zachytit názory a zkušenosti místních a regionálních orgánů.
- Revidovat své dotazníky pro veřejné konzultace tak, aby zahrnovaly otázky k záležitostem týkajícím se místních a regionálních orgánů, včetně regionálních shromáždění.

²⁸ Bod 33 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_cs

4.4. Zlepšení v oblasti posuzování a prezentace příslušných dopadů

Právní předpisy Unie mohou mít obzvláště významné účinky na místní a regionální úrovni a pro veřejné orgány. Komise vypracovala metodiku posuzování územních dopadů³⁰, která byla od roku 2016 vyzkoušena na řadě legislativních návrhů. Přístup Komise spočívá v posouzení těchto dopadů, pokud jsou relevantní pro rozhodovací proces a je přiměřené tak učinit (například v případě velkých rozdílů mezi regiony). Komise má v úmyslu upozornit na důležitost této otázky ve svých pokynech pro své zaměstnance, a jak již bylo uvedeno výše, ve svých posouzeních dopadů, hodnoceních a důvodových zprávách bude jasněji formulovat své hodnocení subsidiarity (včetně přidané hodnoty EU) a proporcionality. Není však vždy zřejmé, že tyto účinky jsou pravděpodobné nebo že existují prvotní údaje umožňující podrobné posouzení. Zásadním prvkem ke zlepšení kvality posouzení územních dopadů je aktivnější zapojení místních a regionálních orgánů do procesu konzultací.

Komise má v úmyslu:

- **Změnit pokyny ke zlepšování právní úpravy s cílem zdůraznit význam detekce a posouzení územních dopadů.**
- **V rámci svých posouzení dopadů, hodnocení a důvodových zpráv jasněji formulovat své hodnocení subsidiarity, proporcionality a informace o tom, kdo je dotčen (a jak).**

4.5. Hodnocení stávajících právních předpisů z hlediska subsidiarity

Posláním Programu Komise pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) je zajistit, aby právní předpisy Unie odpovídaly svému účelu a vždy, kdy je to možné, byly zjednodušeny, aniž by došlo k oslabení jejich zamýšlených cílů³¹. Při naplňování tohoto úkolu je Komisi nápomocna platforma REFIT. Komise udržuje pětiletý průběžný plán všech hodnocení stávajících právních předpisů a každé z těchto hodnocení by mělo posoudit, zda je daný právní předpis stále relevantní, a jeho ekonomickou účinnost, potenciál pro zjednodušení a přidanou hodnotu EU. Nejdůležitější hodnocení jsou rovněž připojena k ročnímu pracovnímu programu Komise.

Činnost platformy bude pokračovat až do konce funkčního období této Komise. Budeme naslouchat názorům členů platformy a pečlivě posuzovat výsledky konzultací se zúčastněnými stranami, které jsme zahájili v oblasti zlepšení právní úpravy. Domníváme se však, že již existují přesvědčivé důvody k novému nastavení platformy, aby se více věnovala otázkám, na něž upozornila pracovní skupina. Například rozšíření zaměření platformy na řešení otázek subsidiarity, proporcionality, legislativní intenzity³² a úlohy

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en

³¹ COM(2017) 651 final, Dokončení programu zlepšení právní úpravy: lepší řešení pro lepší výsledky, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

³² Co se týká právních předpisů, „intenzita“ souvisí s podrobnými technickými ustanoveními odsouhlasenými zákonodárcem, pokud jde o způsob dosažení cílů, jež mohou mít vliv na míru rozhodovací pravomoci vnitrostátních, regionálních a místních orgánů při provádění právních předpisů (viz článek profesora Dougana předložený na zasedání pracovní skupiny dne 15. března 2018):

místních a regionálních orgánů při provádění práva EU vedle jejího běžného zaměření na zjednodušení. Domníváme se, že se bude muset změnit rovněž její složení, aby byly více zastoupeny místní a regionální orgány, například nahrazením odborníků z členských států. Lze uvažovat i o silnějších vazbách na práci a síť Výboru regionů. O zřízení nové platformy však bude rozhodovat příští Komise. Komise v tomto okamžiku vítá záměr Výboru regionů zřídit síť regionálních uzlů, která by předávala informace od místních a regionálních orgánů do procesu tvorby politik, a těší se na výsledky pilotního projektu, do něhož je zapojeno dvacet regionů.

Pracovní skupina vyjádřila obavy ohledně používání aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů v případech, kdy je Komise zmocněna Evropským parlamentem a Radou přijmout konkrétní pravidla pro včasné provedení právních předpisů EU. Přestože tyto akty nejsou kontrolovány vnitrostátními parlamenty v rámci provádění protokolu č. 2 ke Smlouvám, tato Komise transparentnost spojenou s akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty významně zlepšila³³. Návrh právního textu je před finalizací umístěn na internetu po dobu čtyř týdnů. Všechny zúčastněné strany mají nyní možnost smysluplně spolupracovat s Komisí, pokud jde o obsah každého návrhu aktu. Při hodnocení stávajících právních aktů Komise v budoucnu zajistí, aby se program REFIT podrobněji zabýval souvisejícími akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty.

Komise má v úmyslu:

- **Zajistit, aby při hodnocení stávajících právních předpisů byla hodnocení podrobněji zaměřena na subsidiaritu, proporcionalitu, legislativní intenzitu a úlohu místních a regionálních orgánů.**
- **Stanovit změny v oblasti působnosti a složení platformy REFIT, aby ji přetvořila, a zabývat se těmito otázkami v rámci hodnocení zlepšování právní úpravy.**
- **Zajistit, aby jako součást hodnocení byla systematicky věnována pozornost příslušným aktům v přenesené pravomoci a prováděcím aktům.**

5. ZÁVĚRY A DALŠÍ KROKY: KONFERENCE V BREGENZU

Tato Komise nabídla zacílený program politických iniciativ s jasně stanovenými prioritami. Kdykoliv to bylo nutné, zabývala se problémy, které jsou skutečně důležité. Vítá důležitý závěr pracovní skupiny, že činnost Unie představuje přidanou hodnotu ve *všech* oblastech, v nichž působí. V určitém okamžiku se však orgány EU a členské státy budou muset vyrovnat se skutečností, že rostoucí problémy, jimž čelíme, nelze nadále řešit s pomocí zdrojů, které jsou v současné době k dispozici. Komise proto souhlasí s pracovní skupinou, že určité činnosti budou muset mít přednost a zdroje se budou muset využívat efektivněji. Jedním z aspektů je včasné přijetí návrhů Komise na příští víceletý finanční rámec, který je nezbytný k tomu, aby Unie disponovala zdroji, které potřebuje.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf

³³ Rejstřík aktů v přenesené pravomoci: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; Podílejte se na tvorbě právních předpisů EU – internetové stránky: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_cs

Pracovní skupina rovněž navrhla nový způsob práce na základě aktivní subsidiarity a dynamičtějšího zapojení všech zúčastněných stran a všech úrovní státní správy v celém politickém cyklu. To by představovalo významnou změnu v procesu politiky Evropské unie a přineslo větší kvalitu a legitimitu přijímaných právních předpisů. Komise stanovila změny, které hodlá provést v reakci na závěry pracovní skupiny, a vyzývá nyní Evropský parlament, Evropskou radu, Radu, vnitrostátní parlamenty, vlády členských států a místní a regionální orgány, aby zvážily, jaká bude jejich odpověď.

Rakouské předsednictví pořádá ve dnech 15. až 16. listopadu konferenci v Bregenzu, která nese název „*Subsidiarita jako stavební kámen Evropské unie*“. Tato konference bude příležitostí pro smysluplný dialog o posílení úlohy zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě politiky EU³⁴. Rovněž by mohla být cenným přínosem pro summit vedoucích představitelů, který se bude konat příští rok v Sibiu.

Témata pro konferenci v Bregenzu

- Všechny příslušné orgány a instituce by měly jasně říci, zda budou při přezkumu rozměru subsidiarity a proporcionality přítomného v návrzích Komise používat společný tabulkový posuzovací dotazník přizpůsobený jejich potřebám.
- Výbor regionů zastupující místní a regionální orgány by měl zvážit, jak může mezi svými členy zvýšit povědomí o mnoha možnostech, jak přímo přispět k tvorbě politiky EU. Činnost v oblasti zvyšování povědomí by mohly zintenzivnit i další organizace zastupující místní a regionální orgány.
- Výbor regionů by měl zřídit „regionální uzly“, aby se zkušenosti místních a regionálních orgánů lépe využily při tvorbě politik EU.
- Evropský parlament a Rada by měly posoudit dopady a rozměr subsidiarity a proporcionality u svých zásadních změn.
- Jak opakovaně požadují vnitrostátní parlamenty, měly by se Evropský parlament a Rada dohodnout na nezapočítávání období Vánoc / Nového roku do osmítýdenní lhůty, kterou mají vnitrostátní parlamenty na předložení svých odůvodněných stanovisek.
- Evropský parlament a Rada by měly vycházet z doporučení veřejného ochránce práv a z nedávné judikatury s cílem zlepšit transparentnost svých postupů a zvážit zapojení místních a regionálních orgánů během legislativního postupu.
- Evropský parlament a Rada by měly spolu s Komisí zintenzivnit úsilí o vytvoření společné interinstitucionální databáze, která by zlepšila sledovatelnost legislativního procesu.
- Vnitrostátní orgány na celostátní úrovni by měly přezkoumat, jak do legislativního postupu účinněji zapojit místní a regionální orgány.

Po nadcházejících volbách do Evropského parlamentu a jmenování příští Komise si Evropský parlament, Rada a Komise vymění názory a dospějí ke shodě ohledně cílů a priorit³⁵. Komise se těší na diskusi o praktickém provedení této výměny názorů, k níž by

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

³⁵ Zahájené Komisí podle bodu 5 interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů.

mělo dojít v patřičnou dobu v rámci provádění interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů těmito třemi orgány.