

# Princip subsidiarity v právní a politologické perspektivě

TOMÁŠ BŘICHÁČEK, ONDŘEJ KRUTÍLEK\*

## **Abstract: The Subsidiarity Principle in Legal and Political Science Perspectives**

The paper attempts to interpret the subsidiarity principle as an intervening variable of a policy cycle, one of the models commonly used in the context of a broad policy analysis approach. The text is based on a legal analysis of the subsidiarity principle. Methodologically, the model of a policy cycle facilitates the “transfer” of its results into the framework of European studies and forms a basis for further research of the subsidiarity principle and its role in particular legislative processes in the multilevel political system of the European Union.

*Keywords:* subsidiarity principle, policy analysis, policy cycle

## 1. Úvod

Princip subsidiarity není pro politologii, resp. disciplínu evropských studií neznámým pojmem. Důkaz o tom podává kterákoli dostupná učebnice evropské integrace popisující průběh a výsledky jednání o Maastrichtské smlouvě (srov. např. Booker a North 2006: 313–319, Fiala a Pitrová 2003: 125–132, König et al. 2006: 64–65). Právě tento dokument před více než patnácti lety definoval princip subsidiarity coby jednu ze základních zásad projektu evropské integrace (srov. např. Břicháček 2007: 2). Navzdory tomu však nelze jednoznačně tvrdit, že by politologická reflexe principu subsidiarity odpovídala významu, jenž mu bývá často přikládán. Naopak je možné říci, že práce z oblasti politologie či evropských studií spíše absentují, resp. omezují se zpravidla právě na deskripci debat týkajících se principu subsidiarity, jež ve Společenství probíhaly na přelomu 80. a 90. let minulého století (srov. např. Larsen a Vanhoonacker 1992), popř. princip subsidiarity implicitně považují za pojem „daný“, fakticky nehodný podrobnějšího rozboru (srov. např. Hölcker 2004). Relevantní analytické výstupy související s principem subsidiarity publikují spíše badatelé, již se primárně zabývají problematikou evropského práva<sup>1</sup> (srov. např. Estella 2002). Obecně to samozřejmě nepředstavuje problém (srov. např. Berg-Schlosser a Stammes 2000: 43–111), ovšem fakticky má tento vývoj za následek, že diskrepance mezi poznatky právní vědy na straně jedné a politologie

---

\* Tomáš Břicháček působí na Ministerstvu spravedlnosti ČR a je doktorandem na Právnické fakultě UK, kontaktní e-mail: t.brichacek@seznam.cz. Ondřej Krutílek působí v Centru pro studium demokracie a kultury a je doktorandem na Katedře mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií MU, kontaktní e-mail: ondrej.krutilek@gmail.com.

(evropských studií) na straně druhé se v dané věci postupně prohlubuje – a k adekvátní recepci poznatků prvního z oborů druhým v podstatě nedochází. Na princip subsidiarity se přitom poměrně běžně odkazuje nejen v odborných politologických textech, ale rovněž v každodenní politické praxi (srov. např. European Commission 2007, Lee 2005, Organization for Economic Co-operation and Development et al. 2006).

Důvody pro uvedený vývoj lze nalézt v zásadě tři. První z nich souvisí se samotným (převládajícím) zaměřením politologického výzkumu projektu evropské integrace. Zatímco v minulosti se většina prací věnovala otázkám spjatým s postupným budováním supranacionální roviny vládnutí („integrace“), v současnosti se naopak nezanedbatelná část textů politologického charakteru zabývá především důsledky jejího fungování ve vztahu k rovině národní („evropeizace“; srov. např. Císař 2005, Dančák et al. 2005). Princip subsidiarity přitom (ex definitio) není inherentní součástí ani jednoho z uvedených „přístupů“, resp. je fakticky součástí obou uvedených rovin, což jeho výzkum činí relativně obtížným.

Druhý důvod má základ v prostém faktu, že na poli primárního práva EU<sup>2</sup> dochází k poměrně častým a zásadním revizím (Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice, Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu, resp. Lisabonská smlouva, právě podléhající ratifikaci), jež základní „maastrichtské“ vymezení principu subsidiarity explicitně nebo implicitně pozměňují, což v kombinaci s relevantními výstupy Evropského soudního dvora (ESD) vytváří na (právníkové) badatelskou komunitu poměrně značný meritorní „tlak“, nehledě na fakt, že podobně jako v rámci oboru politologie (a potažmo evropských studií) ani právní interpretace nejsou vždy prosty vzájemně ne zcela kompatibilních vývodů (viz dále).

Konečně posledním důvodem, jenž osvětluje absenci adekvátního rozpracování problematiky principu subsidiarity v rámci politické vědy, je metodologický problém interdisciplinární „přenositelnosti“ poznatků, resp. problém konkrétního (způsobu) využití výsledků právních rozborů (úzce či širěji souvisejících s principem subsidiarity) v kontextu politologie, resp. evropských studií.

Východiskem tohoto textu je předpoklad, že rozpracování problematiky principu subsidiarity je v rámci politologie, resp. evropských studií, navzdory uvedeným skutečnostem nejen možné, ale s ohledem na politologickou i politickou praxi především nutné. Současné předpokládáme, že dosavadní analytické výstupy, vycházející primárně z právní vědy, představují pro politologické „uchopení“ otázky principu subsidiarity vhodný (a fakticky nezbytný) základ.

Přestože stať má spíše charakter propedeutického textu, sleduje dvojí cíl: 1. shrnout existující pojetí problematiky principu subsidiarity v rámci právní vědy; 2. nabídnout základní parametry jejího potenciálního rozpracování v kontextu politologie, resp. evropských studií.

Úvodní část textu je věnována stručné historii pojmu subsidiarity a potažmo jeho definování coby principu práva EU a projektu evropské integrace (srov. např. Břicháček 2007: 2). Následující pasáž shrnuje relevantní analytické postřehy právní vědy vycházející z proměn pojetí principu subsidiarity v dosavadních primárněprávních revizích počínaje Maastrichtskou smlouvou a konče právě podepsanou Lisabonskou smlouvou. Celý text pak uzavírá kapitola, jež se zabývá možností politologického rozpracování problematiky principu subsidiarity za využití metod policy analysis. Ty nejenže umožňují teoreticky propojit obě výše zmíněné „cesty“ ke studiu projektu evropské integrace („integrace“ a „evropeizace“), ale nabízejí

i zachování obdobného – a v případě principu subsidiarity nezbytného – sepětí mezi politologickou analýzou a praktickou politikou (srov. např. Fiala a Schubert 2000: 5).

## 2. Stručná historie pojmu subsidiarity a jeho zakotvení v rámci projektu evropské integrace

Pojem subsidiarity<sup>3</sup> má poměrně bohatou historii, a to bez ohledu na skutečnost, zda je nebo není do jejího rámce zahrnováno jeho pojetí v kontextu projektu evropské integrace. Zmínky o něm lze nalézt jak v textech „čistě“ sociálněvědních (např. sociologických), tak i v pracích filozofických, teologických či – v neposlední řadě – také právnických (srov. např. Estella 2002, Scheu 2007: 16, Šabatka 2007). V důsledku toho existuje celá řada způsobů, jak genezi pojmu subsidiarity „uchopit“, což v posledku výrazně ovlivňuje také jeho definování coby principu práva EU, resp. projektu evropské integrace.

Dnešní pojetí termínu subsidiarita vychází z encykliky papeže Pia XI. *Quadragesimo anno*, jež byla publikována v roce 1931. Právě zde lze nalézt obecné vyjádření známé (a v souvislosti s „evropským“ pojetím principu subsidiarity nejčastěji zmiňované) zásady, že „co mohou jednotlivci provést z vlastní iniciativy a vlastním přičiněním, to se jim nemá brát z rukou a přenášet na společnost. Stejně tak je proti spravedlnosti, když se převádí na větší a vyšší společenství to, co mohou vykonat a dobře provést společenství menší a nižší.“

Encyklika byla, pokud jde o pojem subsidiarity, inspirována mj. pracemi Aristotela, Tomáše Akvinského či texty katolických teologů působících v 19. století (srov. např. Scheu 2007: 16–17, Šabatka 2007). Její význam tkví v tom, že uvedenou zásadu nedefinovala pouze ve vztahu ke katolické církvi, ale vůči věřícím jako takovým a potažmo (implicitně) vůči jakýmkoli entitám, jež jsou (ne nutně podřízenými) součástmi entit jiných.

Uvedená „extenzivní“ interpretace pojmu subsidiarity nabyla konkrétních obrysů nejprve v encyklice *Pacem in terris*, již vydal v roce 1963 papež Jan XXIII., a později (v roce 1991) rovněž v encyklice Jana Pavla II. *Centesimus annus*. V prvně jmenovaném dokumentu byla subsidiarita explicitně označena za zásadu vztahů „mezi celosvětovou politickou autoritou a politickými autoritami jednotlivých národů“, v druhém pak za princip, jímž by se měl řídit funkční a fungující vztah (sociálních) států a jejich občanů.

V rámci projektu evropské integrace se objevily první snahy využít konceptu subsidiarity v polovině 70. let, a to v rámci federalistických snah o přestavbu tehdejšího Evropského hospodářského společenství (EHS). Právě v této době získalo „evropské“ pojetí subsidiarity své základní obrysy. Subsidiarita se měla týkat vztahu Společenství a členských států, přičemž kritériem legitimizujícím činnost integračního celku měla být větší účinnost jeho aktivit v porovnání s členskými státy (Delors 1991: 7, Jacqué 1995: 84).

Pojem (principu) subsidiarity se stal součástí primárního práva, když jej Jednotný evropský akt koncipoval jako limitující faktor pro činnost Společenství v rámci politiky životního prostředí (Chicharro Lázaro 2001: 63, Wathelet 2002: 18–19).

Historická chvíle konceptu subsidiarity přišla na přelomu 80. a 90. let, kdy se stal klíčovým prvkem v debatě o dalším směřování integrace a kdy sehrál důležitou roli v negociacích předcházejících podpisu Maastrichtské smlouvy (Craig a de Búrca 2002: 132, Dehousse 2002: 361–362). I s jeho pomocí se zastáncům hlubší integrace v čele s předsedou Komise

Jacquesem Delorseem podařilo přesvědčit státy, které se obávaly přílišné centralizace,<sup>4</sup> postoupit v integraci dále (Chicharro Lázaro 2001: 68–75).

### 3. Princip subsidiarity v právní perspektivě

#### 3.1 Hmotná stránka principu subsidiarity

Maastrichtská smlouva včlenila do primárního práva pojem subsidiarity nikoliv coby pouhý politický postulát, ale jako závaznou právní normu (Schilling 1995, Chicharro Lázaro 2001: 81). Z toho vyplývá, že jeho dodržování je ve vymezených oblastech podmínkou legality každého právního aktu či činnosti Společenství a všechny instituce Společenství mají povinnost zajistit při výkonu svých pravomocí jeho dodržování.<sup>5</sup>

Základní definici principu subsidiarity v právu EU obsahuje čl. 5 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství (ES) v platném znění (býv. čl. 3b). Ten stanoví: „V oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, vyvíjí v souladu se zásadou subsidiarity Společenství činnost pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto z důvodu jejich rozsahu či účinků jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství.“

Pokud jde o primární právo, je princip dále výslovně zmíněn (aniž by ovšem byla doplněna jeho definice) v preambuli Smlouvy o EU v platném znění, v níž státy prohlašují, že jsou rozhodnuty „pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejbližše občanům v souladu se zásadou subsidiarity“, a v čl. 2 téže smlouvy, jehož poslední věta stanoví, že „cílů Unie je dosahováno za podmínek a v časovém sledu stanoveném touto smlouvou při dodržení zásady subsidiarity vymezené v článku 5 Smlouvy o založení Evropského společenství“.

Vágní „maastrichtskou“ definici principu subsidiarity se pokusily doplnit závěry Evropské rady v Birminghamu a Edinburghu z října 1992, resp. prosince 1992, a meziinstitucionální dohoda mezi Radou, Komisí a Evropským parlamentem uzavřená 25. října 1993, která upravila především konkrétní způsob aplikace legislativní iniciativy Komise, postup při změnách v legislativních návrzích a otázku kontroly dodržování principu. Tato pravidla byla posléze (mnohá výslovně, jiná v odkazu) včleněna do Protokolu o užívání zásad subsidiarity a proporcionality, který byl Amsterodamskou smlouvou připojen k zakládacím smlouvám Evropské unie. Tím byla dosavadní pravidla nižší právní síly „povyšena“ na primární právo (Simon 2003: 156–157, Běhan 2002: 196–197 a 204–205).

Základní definice principu subsidiarity v čl. 5 odst. 2 Smlouvy ES v platném znění byla Protokolem o užívání zásad subsidiarity a proporcionality doplněna body 5–7. Pro posouzení toho, zda je určitá aktivita v souladu s principem subsidiarity, resp. zda je činnost Společenství oprávněná, se mají použít tato vodítka: 1. posuzovaná záležitost má nadnárodní povahu, kterou nelze uspokojivě vyřešit činností členských států; 2. činnost pouze na vnitrostátní úrovni nebo nečinnost ES by byla v rozporu s požadavky smlouvy nebo by jinak významně poškodila zájmy členských států; 3. činnost na úrovni Společenství by vzhledem ke svému rozsahu nebo účinkům přinesla ve srovnání s činností na úrovni členských států zřejmě výhody. Forma činnosti Společenství má být co nejjednodušší a právní předpisy mají být přijímány pouze v nezbytné míře. Za jinak stejných podmínek by se směrnícím měla dávat přednost před

nařízením a rámcovým směrnícím před podrobnými opatřeními.<sup>6</sup> Opatření Společenství by měla ponechávat co nejvíce prostoru vnitrostátnímu rozhodování.

V Protokolu o užívání zásad subsidiarity a proporcionality byla stanovena také určitá omezení aplikace principu. Dle bodu 2 „používání zásad subsidiarity a proporcionality zohledňuje obecná ustanovení a cíle Smlouvy, zejména pokud jde o důsledné dodržování *acquis communautaire* a rovnováhy mezi orgány. Nedotýká se zásad formulovaných Soudním dvorem, které se týkají vztahu mezi vnitrostátním právem a právem Společenství, a zohledňuje čl. 6 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii, podle něhož si Unie zajistí prostředky nezbytné pro dosažení svých cílů a provádění svých politik.“

Dle bodu 3 „zásada subsidiarity nezpochybňuje pravomoci svěřené Smlouvou Evropskému společenství, jak jsou vykládány Soudním dvorem. Kritéria uvedená v čl. 5 odst. 2 Smlouvy se vztahují na oblasti, které nespádají do výlučné působnosti Společenství. Zásada subsidiarity naznačuje směr, jak tyto pravomoci vykonávat na úrovni Společenství. Subsidiarita je dynamická koncepce a měla by se používat s ohledem na cíle stanovené Smlouvou. Umožňuje, vyžadují-li to okolnosti, činnost Společenství v mezích jeho pravomocí rozšířit, a naopak ji omezit nebo zastavit, není-li nadále odůvodněna.“

Právní teorie z výše uvedeného vyvozuje, že zkoumání souladu s principem subsidiarity vždy předchází identifikace relevantní pravomoci (Ritzer et al. 2006: 754–755). Pokud Společenství jedná v rámci svých výlučných kompetencí, nemusí prokazovat, že opatření jsou přijímána na správné úrovni (Běhan 2002: 184 a 186).

Aby Společenství konalo v souladu s principem subsidiarity, je nutné, aby byly kumulativně splněny dvě podmínky (tzv. test subsidiarity): 1. cílů navrhované činnosti nelze dostatečně dosáhnout činností členských států; 2. lze jich lépe dosáhnout činností Společenství (Jacqué 1995: 107, Lenaerts et al. 2005: 103). Pokud jde o první kritérium, mluví se o tzv. srovnávacím testu účinnosti (Labouz 2003: 258, Chicharro Lázaro 2001: 149), jímž lze zjistit, zda členské státy mají prostředky (včetně finančních) k dosažení příslušných cílů (Tichý et al. 2004: 92–93). Není třeba, aby státy uskutečňovaly tyto cíle stejně dobře nebo lépe než Společenství (Hirsch 2002: 52, Louis a Ronse 2005: 18). Pokud jde o cíl stanovený ve smlouvě, je intervence Společenství legitimní a přípustná jen tehdy, pokud tento cíl nemůže být dosažen odděleným jednáním jednotlivých členských států ani prostřednictvím volné spolupráce mezi nimi (Běhan 2002: 191–193). Přitom ale nestačí, aby cíle dostatečně uskutečňoval jeden nebo více států. Podmínkou uplatnění omezení vůči Společenství je, aby tyto cíle byly dostatečně schopny uskutečňovat všechny státy (Hirsch 2002: 52, Chicharro Lázaro 2001: 145).

Pokud je zjištěno, že cíle nemohou být dostatečně uskutečňovány členskými státy, lze přistoupit k druhé části testu (Ritzer et al. 2006: 738, Tichý et al. 2004: 92–93), tzv. testu přidané hodnoty (Labouz 2003: 258, Durand 2002: 369). Společenství nemůže zasahovat jinde než tam, kde může přinést přidanou hodnotu oproti členským státům, pokud jde o účinnost (Dehousse 2002: 362).<sup>7, 8</sup>

Dále se vyvozuje, že pro výkon sdílených pravomocí jsou a priori způsobilé členské státy, a to až do momentu, kdy neobstojí v testu subsidiarity. Mluví se o „presumpci dostatečné schopnosti národních států konat“, z čehož plyne, že důkazní břemeno souladu intervence s principem subsidiarity spočívá na Společenství (Wathelet 2002: 154, Chicharro Lázaro 2001: 147–149). Platí přitom, jak je patrné z čl. 2 Smlouvy o EU v platném znění, že princip

subsidiarity se nemá uplatnit pouze v rámci ES (tzv. první pilíř), ale v kontextu celé Evropské unie (tj. i v rámci tzv. druhého a třetího pilíře; Verhoeven 2002: 380).

Z omezení stanovených v bodech 2 a 3 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality se vyvozuje, že princip subsidiarity nemá narušovat základy komunitární konstrukce. Ustanovení o nedotknutelnosti *acquis communautaire* tedy vylučuje retroaktivitu principu, který má omezovat činnost Společenství až od vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost (Wathelet 2002: 168, Tichý et al. 2004: 92–93). Princip také nesmí zpochybňovat zásadu přednosti komunitárního práva (Tichý et al. 2004: 92–93).

### 3.2 Procedurální stránka principu subsidiarity

Úprava postupu institucí EU při aplikaci principu subsidiarity (procesní/procedurální subsidiarita) je těžištěm Protokolu o užívání zásad subsidiarity a proporcionality. Jeho základní pravidla jsou upravena v bodech 1, 4, 9–13:

„1. Každý orgán zajistí při výkonu jemu svěřených pravomocí dodržování zásady subsidiarity. (...)

4. Všechny návrhy právních předpisů Společenství musí být odůvodněny, aby bylo prokázáno, že jsou v souladu se zásadami subsidiarity (...); závěr, že cílů Společenství lze lépe dosáhnout na úrovni Společenství, musí být podložen kvalitativními nebo, kdekoli je to možné, kvantitativními údaji.

9. Komise (...) by měla:

- s výjimkou případů zvláštní naléhavosti nebo důvěrnosti konzultovat široký okruh subjektů, než předpis navrhne, a zveřejňovat podklady pro konzultace, kdykoli je to vhodné;
- odůvodňovat prospěšnost svých návrhů s ohledem na zásadu subsidiarity; v odůvodnění návrhu k tomu uvede podrobnosti, kdykoli je to nezbytné (...);
- každoročně předkládat Evropské radě, Evropskému parlamentu a Radě výroční zprávu o uplatňování článku 5 Smlouvy. Tuto výroční zprávu rovněž předloží Výboru regionů a Hospodářskému a sociálnímu výboru.“

Z uvedeného vyplývá, že povinnost dodržovat princip subsidiarity mají všechny instituce ES/EU. Zvláštní důraz je nicméně kladen na roli Komise – s ohledem na její téměř úplný monopol legislativní iniciativy a kapacity pro zjištění vhodnosti intervence ES/EU (Chicharro Lázaro 2001: 164). Ustanovení o povinnostech ostatních institucí jsou spíše minimalistická (de Búrca 1999: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.html>).<sup>9</sup>

### 3.3 Princip subsidiarity v (právní) praxi

#### 3.3.1 Problémy spojené s definicí principu subsidiarity

V právní vědě panuje široká shoda o tom, že definice principu subsidiarity v platném primárním právu je velice nejasná (srov. např. Craig a de Búrca 2002: 132, Hirsch 2002: 53, d’Onorio 1995: 38). Mluví se o „delikátně vágním konceptu“ (Endo 2001: 5).

Prvotní problémový bod představuje výklad kritérií testu subsidiarity, která tvoří samotné jádro definice principu, tj. „nemůže být dosaženo uspokojivě“ a „může být lépe dosaženo z důvodu jejich rozsahu či účinků“ (Chicharro Lázaro 2001: 125). Jde o neurčité právní pojmy.<sup>10</sup>

Další podstatnou otázkou je, co přesně rozumět pod „cíli zamýšlené činnosti“, vůči kterým se poměřuje účinnost konání na národní a komunitární (supranacionální) rovině (de Búrca 1999: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.html>). Jde o cíle stanovené v primárním právu, které spoludefinují jednotlivé pravomoci, nebo jen o cíle dílčí, vztahující se ke konkrétní zamýšlené činnosti?<sup>11</sup> Zdá se, že má-li mít princip subsidiarity nějaký smysl, je namístě prve zmíněné řešení. Jak nicméně uvidíme dále, praxe ESD se podle všeho ubírá opačným směrem.

Fixace na dílčí cíle význam principu snižuje. Je sice pravda, že instituce Společenství nemohou tyto cíle libovolně volit, ale musí je dovodit ze zakládajících smluv (Tichý et al. 2004: 92–93). Na druhou stranu sám fakt, že určitá činnost směřuje ke splnění cílů Společenství, ještě neznamená, že by zkoumaná činnost sama o sobě obstála v testu subsidiarity. Tento přístup nebere v úvahu, že existence sdílených pravomocí není výsledkem aplikace principu subsidiarity podle čl. 5 odst. 2 Smlouvy ES, ale jen jeho výchozím bodem (Ritzer et al. 2006: 745).

Samostatnou otázkou ostatně představuje i to, které pravomoci Společenství patří mezi výlučné (kdy se princip subsidiarity neuplatňuje). Jejich výslovné vymezení v zakládacích smlouvách dosud chybí (Chicharro Lázaro 2001: 129, de Búrca 1999: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.html>), což má za následek nejistotu ohledně pole působnosti principu (Běhan 2002: 186–188). Změny v tomto směru přinese až Lisabonská smlouva, pokud vstoupí v platnost. Ta rozčleňuje pravomoci Unie na výlučné, sdílené a podpůrné, přičemž mezi výlučné pravomoci by měly patřit tyto oblasti: 1. celní unie; 2. stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu; 3. měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro; 4. zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky; 5. společná obchodní politika; 6. uzavírání mezinárodních smluv v určitých případech.<sup>12</sup>

### 3.3.2 Zdrženlivá soudní kontrola

Vzhledem k nastíněným problémům s identifikací obsahu principu subsidiarity vkládali někteří naděje v Evropský soudní dvůr, že koncept subsidiarity poněkud vyjasní a založí ustálenou aplikační praxi (srov. např. Běhan 2002: 205). Tato očekávání se ovšem ukázala být jako lichá.

Právní nauka hodnotí dosavadní přístup ESD jako velmi zdrženlivý a význam principu subsidiarity v jeho judikatuře jako malý (Estella 2002: 158, Ritzer et al. 2006: 735). Soud projevuje neochotu princip aplikovat, či jej aplikovat v jiném než minimalistickém pojetí (Labouz 2003: 258, Barber 2005: 197).

Zaprvé, ESD fakticky nezkoumá dodržování hmotné stránky principu. Hodlá v tomto směru postihovat pouze zjevnou chybu v uvážení komunitárního normotvůrce (Estella 2002: 156–157, Wathélet 2002: 199, srov. např. případ C-84/94), vyhýbá se jakémukoli bližšímu zkoumání podstaty subsidiarity a zatím nijak nepřispěl k upřesnění vágních kritérií, která používá platná definice principu.<sup>13</sup>

Zdruhé, v otázce „cíli zamýšlené činnosti“, o kterých mluví definice principu subsidiarity, se ESD v podstatě přiklonil k dílčím cílům. Ukazují to případy týkající se harmonizačních předpisů, kde ESD prohlásil, že sledování cíle harmonizace z povahy věci odůvodňu-

je, aby byla intervence situována na komunitární úrovni (Flynn 2005: 25; srov. rozsudky ESD C-377/98, *Nizozemí v. Parlament a Rada, C-491/01, British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, spoj. věci C-154/04 a C-155/04, *Alliance for Natural Health a další; National Association of Health Stores a další*). Soud v těchto případech zpravidla konstatuje, že cílem napadené harmonizační směrnice bylo odstranit překážky vyplývající z rozdílů v právních úpravách členských států v příslušné oblasti a že takový cíl nemůže být dostatečně dosažen členskými státy samostatně, a žádá si činnost na úrovni Společenství. Z toho pro Soud vyplývá, že cíle zamýšlené činnosti může být lépe dosaženo na úrovni Společenství. Tento přístup znamená, že samo rozhodnutí provést harmonizaci v dané oblasti nepodléhá testu subsidiarity. Soud tedy nezkoumá takový záměr komunitárního zákonodárce ve vztahu k cílům ve Smlouvě, ale za cíl, vůči kterému se poměřuje činnost na národní a komunitární úrovni, považuje samotnou harmonizaci. Takový přístup ovšem fakticky znamená, že cíl je zaměňován s prostředkem.

Začtřetí, Soud není důsledný ani ve zkoumání procedurální stránky principu. Vykazuje především velmi vysokou míru benevolence vůči nedostatkům v odůvodněních na straně komunitárního zákonodárce. V tomto ohledu se spokojuje s minimálním standardem a nevyžaduje důkazy o hlubším zkoumání kritérií subsidiarity (Flynn 2005: 26; rozsudky C-233/94, *Německo v. Parlament a Rada; C-377/98 Nizozemí v. Parlament a Rada; Estella 2002: 156–160*).

Začtvrté, ESD „s oblibou“ zdůrazňuje omezení principu subsidiarity. Již v jednom z prvních judikátů, který se principu dotýkal, ESD konstatoval, že princip nesmí vést k omezování práv, která dává jednotlivcům Smlouva ES (rozsudek C-415/93, *Bosman*, b. 81, S9; Wathelet 2002: 190). Nové případy ukazují, že Soud ve vysvětlujících ustanoveních hned po uvedení základní definice principu často cituje první větu odst. 3 Protokolu, podle které „zásada subsidiarity nezpochybnuje pravomoci svěřené Smlouvou Evropskému společenství, jak jsou vykládány Soudním dvorem“ (srov. např. rozsudky C-491/01 *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, b. 177, 178; C-154/04 a C-155/04, *Alliance for Natural Health a další; National Association of Health Stores a další*, b. 101, 102).<sup>14</sup>

Závěrem je třeba zdůraznit, že ESD doposud nikdy neprohlásil za neplatný ani jeden právní akt Společenství na základě rozporu s principem subsidiarity (Chicharro Lázaro 2001: 181).

Z výše uvedeného lze učinit ten závěr, že subsidiarita ponechaná v rukou ESD nemůže hrát významnou roli v omezení legislativní expanze Společenství (Barber 2005: 199–200, Flynn 2005: 6).

\* \* \*

Celkově lze říci, že jakkoli bylo zakotvení principu subsidiarity v době „před Maastrichtem“ prováděno na straně mnohých velkými očekáváními, na právní realitě Evropské unie v podstatě nic nezměnil (Verhoeven 2002: 384, Ritzer et al. 2006: 734). Analýza hmotné stránky principu subsidiarity poukázala na značné nejasnosti ohledně obsahu i pole působnosti principu. Stěžejním problémem je pak velká vágnost kritérií testu subsidiarity – tedy „nedostatečné dosažitelnosti“ na úrovni členských států a „lepší dosažitelnosti“ na úrovni Společenství. Tyto neurčité právní pojmy nebyly doplněny přesnějšími právními vodítky, ani uchopeny a rozvinuty judikaturou.

Dodatečný problém představuje navázání pole působnosti principu jednak na pojem „výlučných pravomocí“, jednak na „cíle zamýšlené činnosti“, tedy kritéria, která mohou být (a jsou) vykládána různě, a to i způsobem, který pole působnosti principu fakticky zužuje.

Z hlediska práva lze proto říci, že princip subsidiarity v současné podobě nemá hmatatelný obsah. Proto také nelze v souvislosti s ním hovořit o právním principu, ale toliko o obsahově prázdne právní normě.<sup>15</sup>

### 3.4 Dodatek: Lisabonská smlouva

Dosavadní stav aplikace principu subsidiarity vedl – s ohledem na výše uvedené – i po přijetí Amsterodamské smlouvy k dalším snahám redefinovat jeho právní vymezení. Nejvýrazněji se toto úsilí projevilo při přípravě Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu. Smlouva nevstoupila v platnost, reformy v ní obsažené však byly s drobnými úpravami včleněny do nové Lisabonské smlouvy.

Pokud jde o definici subsidiarity, dochází jen k drobné formulační změně, která zdůrazňuje, že uspokojivé dosažení zamýšlené činnosti členskými státy se může dít „na úrovni ústřední, regionální či místní“.<sup>16</sup> Tuto formulační změnu lze vnímat jako symbolické vstřícné gesto vůči územně samosprávným celkům, které však nepřináší nic nového oproti současnému stavu. Sama hmotná stránka principu subsidiarity se tak nijak nemění.

Těžisko reformem leží v procedurální stránce principu. Do procesu kontroly dodržování principu by nově měly být zapojeny národní parlamenty coby subjekty, které mají skutečný zájem na maximálním zachování rozhodování na národní úrovni (Constantinesco 2005: 315).

Nový (kontrolní) mechanismus by měl fungovat tak, že Komise (popř. jiný předkladatel) postoupí své návrhy legislativních aktů národním parlamentům, resp. jejich komorám. Ty budou mít od postoupení osm týdnů, aby zaslaly předsedům Evropského parlamentu, Rady a Komise odůvodněné stanovisko uvádějící, proč soudí, že dotyčný návrh není v souladu s principem subsidiarity. Každý národní parlament bude mít dva hlasy (v dvoukomorovém systému každá komora jeden hlas) a Komise (popř. jiný předkladatel) budou mít povinnost k těmto stanoviskům přihlížet.

Pokud budou odůvodněná stanoviska o nedodržení principu subsidiarity v návrhu legislativního aktu představovat nejmeně jednu třetinu (v některých případech jednu čtvrtinu) všech hlasů přidělených národním parlamentům, návrh bude muset být přezkoumán, přičemž Komise (popř. jiný předkladatel) bude moci rozhodnout, zda návrh zachová, změní, nebo jej z legislativního procesu stáhne.

Za předpokladu, že budou odůvodněná stanoviska o nedodržení principu subsidiarity v návrhu legislativního aktu představovat nejmeně prostou většinu všech hlasů přidělených národním parlamentům, návrh bude muset být přezkoumán. Po takovém přezkoumání bude moci Komise rozhodnout, zda návrh zachová, změní, nebo jej stáhne. Pokud by v tomto druhém případě Komise rozhodla o zachování návrhu, bude povinna v odůvodněném stanovisku uvést, proč se domnívá, že daný návrh je v souladu s principem subsidiarity. Toto odůvodněné stanovisko a odůvodněná stanoviska národních parlamentů pak budou muset být předložena Evropskému parlamentu a Radě ke zvážení před ukončením prvního čtení. Pokud zaujme 55% členů Rady nebo většina hlasujících poslanců v Evropském parlamentu stanovisko, že návrh není v souladu s principem subsidiarity, nebude legislativní návrh dále zvažován.<sup>17</sup>

Poslední změnou je, že žaloby na zrušení právního aktu k ESD pro porušení principu subsidiarity by nově mohly předkládat, umožní-li to vnitrostátní právo daného členského státu, i národní parlamenty či jejich komory a Výbor regionů ve věcech, kde je konzultován. Názory na reformu vymezení principu subsidiarity obsaženou v Lisabonské smlouvě se liší. Zapojení národních parlamentů samo o sobě je sice většinou vnímáno kladně (srov. např. Louis a Ronse 2005: 22, Barber 2005: 200–201).<sup>18</sup> Zaznívá však kritika, že parlamentům nebyla dána možnost legislativní návrhy zcela zablokovat. Druhá rovina kritiky se zaměřuje na fakt, že změny procedurální stránky principu subsidiarity nebyly doprovázeny i reformami jeho hmotné stránky (srov. např. Barber 2005: 200–201).<sup>19</sup>

Zda reforma přinese pozitivní zlom v aplikaci principu subsidiarity, ukáže až čas. Nyní, když Lisabonská smlouva ještě ani nevstoupila v platnost, by byly komentáře v tomto smyslu velmi předčasné.

## 4. Princip subsidiarity v politologické perspektivě

### 4.1 Policy analysis

Rozpracování problematiky principu subsidiarity v rámci politologie, resp. evropských studií, předpokládá nejen prostou recepci výsledků právního rozboru pojetí dané zásady v kontextu evropského práva, ale především volbu adekvátního metodologického instrumentaria, jež tento krok „technicky“ umožní.

V úvodu zmíněná policy analysis rozhodně nepředstavuje volbu bezalternativní, pro politologické „uchopení“ otázky principu subsidiarity ovšem nabízí patrně nejrozsáhlejší „prostor“, a to minimálně ze dvou důvodů. Prvním z nich je skutečnost, že daný přístup není inherentně spjat s národní rovinou vládnutí, resp. s (národním) státem coby historicky jedinečnou entitou, byť právě v jeho rámci byl a je používán nejčastěji (srov. např. Fiala a Schubert 2000: 24–37). Jinak řečeno, policy analysis je možné stejně dobře použít jak v kontextu zkoumání politických procesů na národní, tak i na supranacionální úrovni, a to nikoliv pouze „odděleně“, ale také (a zejména) v jejich vzájemném, dynamicky se rozvíjejícím vztahu (srov. např. Aalberts 2004). Druhým důvodem je pak fakt, že policy analysis v žádném ze svých aspektů nerezignuje na svůj „praktický rozměr“; nejenže jednoznačně akceptuje empiricko-analytický přístup k politické realitě, ale (v důsledku toho) nabízí také kritický (avšak nikoli explicitně „normativní“) pohled na charakter pojetí principu subsidiarity v kontextu projektu evropské integrace.

Relevance obou uvedených důvodů, hovořících pro policy analysis, je patrná již při pohledu na samotné vymezení principu subsidiarity v Maastrichtské smlouvě a následných (primárněprávních) úpravách. Všechny tyto dokumenty (v důsledku definice principu subsidiarity) implicitně předpokládají interakci národní a supranacionální roviny vládnutí, k níž má v praxi docházet především (avšak nikoliv výlučně) při přijímání sekundárněprávních norem (srov. např. Hooghe a Marks 2001: 12–27). Jinými slovy, posouzení toho, zda je, nebo není činnost Společenství „v souladu se zásadou subsidiarity“, není ex definitio možné jednorázově („jednou provždy“), ale naopak má (musí) probíhat průběžně, v závislosti na zveřejňování konkrétních (legislativních) iniciativ EU. Platí sice, že k jejich předkládání je téměř výlučně oprávněna pouze supranacionální Komise (s tím, že poté se jejich projednávání účastní

zejména zainteresované unijní instituce), avšak – jak naznačila již právní analýza – formálně existují rovněž mechanismy, jejichž prostřednictvím mohou do negociací vstupovat i jednotlivé členské státy, resp. jejich orgány.

#### 4.1.1 EU jako víceúrovňový politický systém

Policy analysis nabízí rámec jak pro kvantitativní, tak i pro kvalitativní rozbor dané problematiky. Předpokládá nicméně přijetí některých premis, bez nichž by aplikace jejích metod nebyla možná. První z nich je pojetí EU jakožto politického systému, byť velmi specifického charakteru, druhou pak vymezení EU (včetně jejích členských států) coby vnitřně interagující, víceúrovňové entity. Oba tyto předpoklady spolu souvisejí, resp. vzájemně se podmiňují. Na následujících řádcích budou uvedené premisy – s ohledem na množství relevantní literatury (viz níže) a s ohledem na téma tohoto textu – zmíněny pouze v základních parametrech.

Známé pojetí EU coby politického systému vychází z „klasické“ teorie politického systému (srov. např. Berg-Schlosser a Stammen 2000: 161–219, Hix 2005, Řichová 2006: 43–60), jež takovou entitu vymezuje na základě čtyř definičních znaků:

1. Existuje nejen stabilní a jasně definovaný soubor institucí pro kolektivní rozhodování, ale i pravidla řídící vztahy mezi těmito institucemi a v rámci nich.
2. Občané a sociální skupiny usilují o dosažení svých politických cílů skrze politický systém, a to buď přímo nebo prostřednictvím intermediárních organizací (zájmových skupin nebo politických stran).
3. Kolektivní rozhodnutí politického systému mají významný dopad na distribuci ekonomických zdrojů a alokaci sociálních a politických hodnot v rámci celého systému.
4. Existuje neustálá interakce (zpětná vazba, „feedback“) mezi politickými výstupy a novými požadavky na systém, novými rozhodnutími atd. (srov. např. Hix 2005: 2).

Z hlediska EU je fakticky nesporné, že tato entita bez větších obtíží naplňuje první tři uvedené definiční znaky politického systému; diskutabilní je pouze to, nakolik v EU existuje (efektivní) zpětná vazba (srov. např. Fiala 2007: 106–112). I přes tento nedostatek (jenž není, pokud jde o zkoumání problematiky principu subsidiarity, zcela zanedbatelný, neboť může ve výsledku jeho rozpracování částečně zkreslit) ovšem platí, že pojetí EU coby politického systému jako takové nepatří mezi nepropracované (srov. např. Hix 2005); pouze analyticky reflektuje existující stav projektu evropské integrace, přičemž jeho základní „přidanou hodnotou“ je efektivní propojení dvou základních „cest“ ke studiu projektu evropské integrace („integrace“ a „evropeizace“) (srov. např. Dančák et al. 2005).

S tím úzce souvisí i druhá uvedená premisa: pro zkoumání problematiky principu subsidiarity za pomoci metod policy analysis je nezbytné akceptovat rovněž pojetí EU (včetně jejích členských států) coby vnitřně interagující, víceúrovňové entity. V tomto směru politologie v návaznosti na vývoj projektu evropské integrace (ale i další fenomény) vypracovala známý koncept víceúrovňového vládnutí (srov. např. Hooghe a Marks 2001, Aalberts 2004, Dančák a Hloušek 2007), jenž disponuje potenciálem teoreticky propojit různé „roviny vládnutí“, včetně zde relevantních rovin supranacionální a národní.<sup>20</sup> Z hlediska zkoumání problematiky principu subsidiarity za pomoci metod policy analysis přitom není nepodstatné, že jak rovina supranacionální (tedy EU), tak i rovina národní (jednotlivé členské státy) rámcově naplňují výše uvedené parametry politického systému, což (teoreticky) činí jejich „propojitelnost“

snazší.<sup>21</sup> Pojetí supranacionální a národní roviny coby politických systémů rovněž do značné míry eliminuje zásadní teoretické nedostatky konceptu víceúrovňového vládnutí – jeho staticčnost a omezenou schopnost praktické explikace (srov. např. Císař 2002).<sup>22</sup>

#### 4.1.2 Model politického cyklu

V souvislosti s rozpracováním problematiky principu subsidiarity za využití metod policy analysis se z potenciálních opcí (srov. Fiala a Schubert 2000: 51–98) jako nejvhodnější jeví využití modelu politického cyklu, jenž svým charakterem odpovídá vymezení principu subsidiarity v Maastrichtské smlouvě a následných revizích primárního práva. Krom toho lze tento model bez výraznějších obtíží adaptovat na komplexní realitu víceúrovňového politického systému EU; v centru jeho pozornosti jsou konkrétní politické iniciativy, a to (primárně) bez ohledu na to, která z „rovin vládnutí“ se jejich řešením zabývá.<sup>23</sup>

Model politického cyklu – zjednodušeně řečeno – doplňuje (víceúrovňový) politický systém coby „arénu“ pro řešení konkrétní politické iniciativy o časovou dimenzi, přičemž současně respektuje elementární „zásadu“ policy analysis ve smyslu požadavku na specifické strukturování nezávislých a závislých proměnných (srov. např. Fiala a Schubert 2000: 22).<sup>24</sup> Obsahuje následující konkrétní časová údobí (fáze):

1. iniciace
2. estimace
3. selekce
4. implementace
5. evaluace
6. terminace<sup>25</sup>

Fáze iniciace je charakteristická tím, že dochází ke zjištění existence konkrétního problému, jenž je třeba politicky řešit. Na tuto fázi přímo navazuje fáze estimace, v jejímž rámci jsou navrhovány alternativy řešení tohoto problému, a fáze selekce, kdy je z těchto alternativ volena ta, jež je zainteresovanými aktéry považována za optimální. Ve fázi implementace pak dochází k praktické aplikaci přijatého rozhodnutí (v obecném smyslu tohoto slova) a následně (avšak nikoliv nutně) bývá zahájena i fáze (administrativní a/nebo politické a/nebo vědecké) evaluace. Politický cyklus bývá v ideálním případě zakončen fází terminace, častěji však dochází k nové selekci a k zahájení nového politického cyklu (srov. např. Fiala a Schubert 2000: 79–85).

Princip subsidiarity je možné v tomto „schématu“ považovat za potenciálně významnou intervující proměnnou ovlivňující výsledek v podobě (modifikace) příslušné policy, a to skrze „omezení“, jež v tomto směru klade (může klást) na jednotlivé zainteresované aktéry. Z hlediska uvedených fází je princip subsidiarity relevantní ve fázích estimace, selekce a evaluace, přičemž ke každé z nich je možné – v závislosti na (hmotném a procedurálním) vymezení principu subsidiarity – přiřadit konkrétní aktivity, jež jsou v tomto směru obecně definovány na supranacionální a/nebo národní úrovni.

Tento přístup nejenže umožňuje problematiku principu subsidiarity (strukturovaně) rozpracovat v rámci politologie, resp. evropských studií, ale současně nabízí možnost rozšířit právní analýzu principu subsidiarity o další konkrétní (kvantitativní i kvalitativní) poznatky, neomezující se (z pochopitelných důvodů) pouze na jeho hmotnou a procedurální stránku

a/nebo soudní kontrolu (byť soudní kontrola do výše popsaného schématu fakticky spadá rovněž). Jinými slovy, politologický rozbor může na takto vymezenou právní analýzu navázat a obohatit ji o *politický* rozměr, jenž jí chybí. Ostatně právní věda – jak konstatuje předchozí sekce tohoto textu – princip subsidiarity právě za politický často označuje, ovšem aniž toto tvrzení dále rozvíjí.

#### 4.2 Konkrétní rozpracování problematiky principu subsidiarity v politologické perspektivě: obecné poznámky

Z hlediska politologického rozpracování problematiky principu subsidiarity jsou z právní analýzy – kromě jeho samotného (vážného) hmotného a procedurálního vymezení – podstatné především dvě skutečnosti. První z nich je fakt, že funkci tohoto principu není rozdělení pravomocí mezi Společenství na jedné straně a členské státy na straně druhé, ale regulace těch pravomocí, které nebyly výlučně svěřeny právě Společenství (Dehousse 2002: 362, Durand 2002: 368, Favret 1999: 222).<sup>26</sup> Jinak řečeno, princip subsidiarity je relevantní pouze tehdy, pokud Společenství má konkrétní nevýlučnou pravomoc, přičemž představuje jakýsi „filtr“ mezi pravomocemi Společenství a možnostmi jejich výkonu (Lenaerts et al. 2005: 101, Labouz 2003: 256–257, Durand 2002: 368). Druhou podstatnou skutečností pak je, že platné primární právo nestanoví pro uplatňování principu subsidiarity žádný explicitní kontrolní postup. Kontrola aplikace principu subsidiarity tak závisí na jedné straně na „sebeovládání“ a vzájemném dohledu institucí EU (především v rámci legislativního procesu), na straně druhé pak na následné soudní kontrole ze strany soudů EU (Chicharro Lázaro 2001: 161).

Na základě těchto skutečností je možné vymezit elementární parametry (politologického) výzkumného pole. Pokud jde o jeho časové vymezení, pak jej lze jednoznačně omezit vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost, tj. 1. listopadem 1993, kdy se princip subsidiarity stal *de iure* (a bez retroaktivity) principem projektu evropské integrace, přičemž uzavření tohoto intervalu je vhodné (s ohledem na aktuálnost výsledků) neomezovat a priori žádným konkrétním datem. Na druhou stranu lze očekávat, že potenciální vstup Lisabonské smlouvy v platnost (a tudíž uplatnění nových procedurálních pravidel vážících se k principu subsidiarity) může z kvantitativního i kvalitativního hlediska znamenat pro politologické „uchopení“ principu subsidiarity relativně zásadní změny. Rovněž je možné operovat s argumentem, že pojem subsidiarity byl do primárního práva včleněn nikoliv Maastrichtskou smlouvou, ale již Jednotným evropským aktem (byť nikoli jako princip). V tomto směru lze proto přistoupit k vnitřnímu členění dosavadního časového období aplikace (principu) subsidiarity (s jeho potenciálním – avšak nikoliv zcela oprávněným – rozšířením před 1. listopadem 1993 z důvodu meritorního omezení relevance subsidiarity na oblast životního prostředí, navíc bez jakékoli hmotné a procedurální specifikace), přičemž za příslušné „milníky“ lze krom 1. listopadu 1993 označit 1. květen 1999, kdy vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva s Protokolem o užívání zásad subsidiarity a proporcionality, a potenciální datum vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Pokud jde o věcné vymezení výzkumného pole, pak je třeba ultimativní (avšak metodologicky obhajitelné) rozhodnutí, které konkrétní položky učinit jeho součástí. Z platné definice principu subsidiarity v primárním právu (již od Maastrichtské smlouvy) jednoznačně plyne, že do jeho působnosti spadají veškeré otázky mimo výlučné kompetence Společenství

(ve smyslu všech tří tzv. pilířů EU). Toto konstatování s sebou ovšem nese dvojí problém: 1. které otázky patří do výlučných kompetencí (resp. které tam nepatří); 2. které z těchto otázek považovat za relevantní s ohledem na kvantitativní aspekt činnosti Společenství. Odpověď na první otázku je nesnadná. Vzhledem k tomu, že explicitní rozlišení kompetencí EU na straně jedné a kompetencí členských států na straně druhé (popř. kompetencí sdílených) v primárním právu doposud chybí, je jakékoli řešení metodologicky problematické. „Zástupně“ lze sice využít tvrzení, že do pravomoci členských států patří všechny otázky, o nichž se v Radě rozhoduje jednomyslně (s tím, že otázky ostatní budou implicitně patřit mezi výlučné kompetence EU), ovšem z kvantitativního hlediska to není ideální řešení (otázek, v nichž se dosud v Radě hlasuje jednomyslně, ubývá), nehledě na fakt, že zdaleka není pravidlem, že v rámci jednotlivých politik (policies) se uplatňuje pouze jeden způsob hlasování a že se tím fakticky vylučuje „ze hry“ potenciální kategorie kompetencí sdílených. Z tohoto hlediska by právě podepsaná Lisabonská smlouva rozlišující tři druhy kompetencí měla znamenat určité vyjasnění, resp. vhodný prostředek k volbě adekvátní opce.

Odpověď na druhou otázku je nepoměrně snazší. Vymezení principu subsidiarity sice odkazuje na pojem „činnost Společenství“, z čehož lze dovozovat, že pod tuto kategorii je možné zahrnout jak legislativní, tak nelegislativní otázky, nicméně s ohledem na vymezení tzv. testu subsidiarity a podobu následné kontroly dodržování principu je možné dovozovat, že princip subsidiarity lze považovat za relevantní zejména ve vztahu k čistě legislativním aktivitám Společenství (a nelegislativním činnostem v tomto smyslu přikládat jen minimální význam).

Uvedené vymezení výzkumného pole vycházející z právního rozboru principu subsidiarity je základním předpokladem pro jeho další analýzu za využití metod policy analysis, resp. modelu politického cyklu. Jak bylo naznačeno již výše, princip subsidiarity je potenciálně významnou intervenující proměnnou ovlivňující výsledek v podobě (modifikace) příslušné policy (nebo legislativní úpravy jako takové), jež je relevantní v kontextu tří z šesti obecně uznávaných fází politického cyklu – fázi estimace, selekce a evaluace, a to na supranacionální a/nebo národní úrovni.

Obsahem první z těchto fází jsou fakticky všechny aktivity Komise předcházející zveřejnění příslušného legislativního návrhu, jmenovitě pak tzv. test subsidiarity (srovnávací test účinnosti a test přidané hodnoty), jehož konkrétní parametry byly popsány výše. Relevantní v tomto směru přitom nejsou pouze jeho kvalitativní aspekty (obsah testu), ale i aspekty kvantitativní (datová báze a/nebo okruh konzultovaných aktérů).

Fáze selekce je, pokud jde o její náplň, obdobná, liší se však okruhem přímo zainteresovaných aktérů. Jinak řečeno, v průběhu legislativního procesu (jímž selekce fáze fakticky je) se předpokládá permanentní podrobování návrhu parametrům tzv. testu subsidiarity ze strany komunitárního zákonodárce, tj. v naprosté většině případů ze strany Rady a Evropského parlamentu, popř. Výboru regionů, Hospodářského a sociálního výboru atd.<sup>27</sup> Svou roli sehrává (byť nepřímou) i existence dosavadních judikátů ESD (včetně těch odkazujících na proběhnuvší prejudiciální řízení). V případě, že by vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, mezi uvedené aktéry by se zařadily i národní parlamenty.

Konečně poslední fází je fáze evaluace, probíhající v kontextu principu subsidiarity jak administrativně/politicky, tak vědecky. Pod hlavičku administrativně-politické evaluace lze řadit nejen každoroční předkládání zpráv ze strany Komise, ale s ohledem na specifický charakter Společenství (existují-li) i příslušné judikáty ESD, resp. aktivity (žaloby) vedoucí k jejich

zveřejnění.<sup>28</sup> Do rámce vědecké evaluace pak patří (existují-li) odborné studie dotýkající se praktického „využívání“ principu subsidiarity v případě konkrétních legislativních procesů a/nebo politik. I zde jsou přitom relevantní jak kvantitativní, tak kvalitativní aspekty.

Na základě „přidělení“ příslušných aktivit vážících se k problematice principu subsidiarity, resp. jeho politické roli, k jednotlivým fázím politického cyklu lze vytvořit níže uvedenou analytickou matici (tabulka 1).

**Tabulka 1: Princip subsidiarity coby intervenující proměnná v modelu politického cyklu (v rámci víceúrovňového politického systému)**

		Fáze politického cyklu					
		Iniciace	Estimace	Selekce	Implementace	Evaluace	Terminace
Rovina vládnutí	Národní	–	–	test subsidiarity (národní parlamenty)	–	odborné studie	–
	Supranacionální	–	test subsidiarity (Komise)	test subsidiarity (Rada, Evropský parlament, Výbor regionů, Hospodářský a sociální výbor atd.)	–	zprávy Komise, judikatura ESD, odborné studie	–

Zdroj: Autoři

## 5. Závěr

Tento text si nekladl za cíl přinést konkrétní závěry vycházející z politologického uchopení problematiky principu subsidiarity, ale výhradně definovat pouze základní předpoklady takového výzkumu s cílem neopustit „praktickou rovinu“ těchto snah.

Jak jsme konstatovali již v úvodu, s ohledem na právní podstatu principu subsidiarity je elementárním předpokladem uvedeného záměru nejen právní analýza principu, ale také (a především) definování politologického výzkumného pole, jehož parametry vymezují jak definiční znaky principu subsidiarity, tak také možnosti a omezení disciplíny politikologie, resp. evropských studií.

Výše uvedená analytická matrice podle nás všechny tyto parametry minimálně v základech naplňuje a otevírá možnost buď pro parciální, nebo komplexní meritorní analýzu principu subsidiarity v kontextu politikologie, resp. evropských studií. Vzhledem k jeho politologické „nerozpracovanosti“ lze snad dokonce i poněkud „troufale“ tvrdit, že jakýkoli posun v tomto směru bude možné kvitovat s povděkem, neboť – jak ukázala právní analýza principu subsidiarity – dosavadní snahy směřující k jeho upřesnění nenapomohly tomu, aby princip získal jasný normativní obsah. Tudíž se i nadále jedná o princip do značné míry *politický* (tj. hodný studia v rámci politické vědy). Zda a nakolik tento fakt změní Lisabonská smlouva, jež v sou-

časnosti podléhá ratifikačnímu procesu, je v tuto chvíli předčasně předpovídat. I tak ovšem dosavadní „angažmá“ principu subsidiarity v kontextu projektu evropské integrace představuje pro politologii zajímavý předmět výzkumu. Minimálně ve světle faktu, kdy se o subsidiaritě ve Společenství začalo hovořit a jakou cestou se poté integrační proces vydal.

## Poznámky

1. Suma práva Evropského společenství (ES), popř. Evropské unie (EU). Blíže v Týč (2006: 60–61).
2. K vymezení pojmu primárního práva srov. např. Týč (2006: 63–66).
3. Z etymologického hlediska lze význam pojmu subsidiarita odvodit z latinských výrazů „subsidiere“ a „subsidium“. Subsidiarita tudíž obecně vyjadřuje „podporu shora“ (Scheu 2007: 16).
4. V druhé polovině 80. let došlo v souvislosti s budováním jednotného vnitřního trhu k velké expanzi komunitárního práva. Zároveň byl již diskutován projekt hospodářské, měnové a politické unie, který předpokládal podstatné rozšíření kompetencí institucí Společenství. To bylo důvodem pro vzrůstající obavy některých států a regionů z přílišné centralizace, resp. kumulace moci v rukou institucí Společenství, a odpovídajícího oslabení členských států (Chicharro Lázaro 2001: 70–71, Schilling 1995).
5. ESD má prohlásit za neplatný každý právní akt Společenství, který princip porušuje (Šlosarčík 2003: 49). V teorii je předpokládán jako pravděpodobný žalobce členský stát, který byl přehlasován v Radě ve věci, kde se hlasuje kvalifikovanou většinou (Chicharro Lázaro 2001: 190, Wathelet 2002: 18). Hovoří se o „modelových případech“ na subsidiaritu (Estella 2002: 141). Žaloba Komise nebo Evropského parlamentu pro porušení principu subsidiarity ze strany Rady je sotva pravděpodobná (Chicharro Lázaro 2001: 190).
6. Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům (srov. čl. 249 Smlouvy ES).
7. V nauce nepanuje shoda o tom, ke které z obou částí testu se vztahují vodítka obsažená v bodě 5 Protokolu (srov. např. rozpor mezi Tichý et al. 2004: 92–93, Ritzer et al. 2006: 739). Z formulace nicméně spíše vyplývá, že vodítka se váží k testu jako celku.
8. Test subsidiarity v naprosté většině případů uskutečňuje nejprve Komise, jež ve Společenství disponuje (téměř) výlučným právem legislativní iniciativy. Každý svůj návrh v oblasti působnosti principu subsidiarity musí odůvodnit co do souladu s ním. V další fázi legislativního procesu pak posuzují návrh optikou testu subsidiarity Rada a Evropský parlament, pokud v dané věci spolurozhoduje (Chicharro Lázaro 2001: 149), a v širším slova smyslu i další instituce (ne)přímo zapojené do legislativního procesu.
9. Přesto je zřejmé, že úloha Rady a Evropského parlamentu je významná, protože právě tyto instituce přijímají navrhovanou legislativu a mají stejně jako Komise povinnost zajistit dodržování principu (Chicharro Lázaro 2001: 167–168).
10. Pod toto označení zahrnuje česká právní nauka jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce vytváří prostor státní správě či soudům, aby zhodnotily, zda konkrétní situace patří do rozsahu takového pojmu (srov. např. Hendrych 2003: 81–82; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, Čj. 2 Afs 17/2004-92). V případě principu subsidiarity dávají takový prostor členské státy v zakládacích smlouvách a jejich revizích institucím Společenství.
11. Řekněme, že zakládací smlouvy stanoví cíl zlepšovat pracovní prostředí v zájmu ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků. Pokud Společenství bude chtít přijmout harmonizační předpis v této oblasti, má se soulad navrhovaného předpisu s principem subsidiarity posuzovat ve vztahu k prve zmíněnému cíli nebo je referenčním cílem sama harmonizace, vůči níž pak budeme posuzovat

kapacity členských států, resp. Společenství, přičemž nedojde k samotnému posouzení adekvátnosti této harmonizace ve vztahu k subsidiaritě?

12. Ve výlučné pravomoci Unie je dle Lisabonské smlouvy uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.
13. Někteří autoři mají pro přístup ESD v této věci pochopení. Konstatují, že kritéria subsidiarity jsou neurčitá a nechávají komunitárnímu normotvůrci velkou míru uvážení, přičemž využití tohoto uvážení je problémem spíše politickým než právním. Tato argumentace ovšem nevysvětluje, proč Soud kritéria subsidiarity ve své judikatuře neupřesnil a nezaložil ustálenou aplikační praxi, když v tolika jiných případech – ve prospěch Společenství a na úkor členských států – aktivismem nešetřil.
14. Vzhledem k přístupu ESD není princip subsidiarity v soudních sporech vyhledávaným argumentem (srov. např. Estella 2002: 141). Podle výročních zpráv Komise k zlepšení normotvorby se principu subsidiarity týkaly v roce 2005 jen čtyři rozsudky Soudního dvora či Soudu prvního stupně (KOM(2006)289 v konečném znění). Pro rok 2004 je uváděno šest rozsudků Soudního dvora (KOM(2005)98 v konečném znění) a ani v prvních letech po přijetí Maastrichtské smlouvy nebyla tato čísla vyšší (Estella 2002: 140). Důvod lze v raných případech, kdy ještě nebylo jasné, jak se Soud k principu postaví, hledat nejspíše v nedůvěře členských států k zatím neprověřenému principu (Nešpor 2006: 66).
15. Pokud jde o procedurální stránku principu subsidiarity, současné povinnosti institucí (mj. povinnost Komise vést konzultace, odůvodňovat své návrhy či vydávat výroční zprávy) vyznívají čistě formalisticky – a samotný problém vyjasnění obsahu principu neřeší.
16. Upravenou definici principu najdeme v čl. 5 odst. 3, prvním pododstavci reformované Smlouvy o Evropské unii. Zní takto: „Podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie.“
17. Možnost, aby kvalifikovaná část národních parlamentů, resp. jejich komor přivedila přezkum návrhu, bývá v literatuře označována jako možnost vystavit (komunitárnímu zákonodárci) „žlutou kartu“ (srov. např. Šlosarčík 2004: 31). V průběhu jednání Konventu, jenž se podílel na přípravách Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, byla zvažována také možnost zavedení „červené karty“ – při negativním stanovisku kvalifikované většiny národních parlamentů by byl legislativní návrh Komise automaticky stažen. Tato zásada se však nakonec v návrhu primárněprávní revize nepromítla, protože by podle mnohých příliš zasáhla do „komunitární metody“ a role Komise coby výlučného předkladatele legislativních návrhů (Král 2004: 53–54).
18. Ritzer a kol. zdůrazňují, že parlamenty díky oprávnění podávat odůvodněná stanoviska získají možnost ovlivnit komunitárního zákonodárce, resp. budou moci následně působit silou argumentů i na případné rozhodování Evropského soudního dvora (Ritzer et al. 2006: 759–760).
19. Jiní autoři, skeptičtí ke hmotné stránce principu subsidiarity jako takové, tento přístup naopak přivítali jako potenciálně nadějnější co do konkrétních výsledků (např. Flynn 2005: 24–25).
20. Základní myšlenkou konceptu víceúrovňového vládnutí je pojetí politické autority jako „statku“ sdíleného několika (zde dvěma) úrovněmi organizace vlády (srov. např. Císař 2002: 54), což s sebou sice nese omezení jejich charakteru coby svébytných „aktérů“, avšak současně dochází k posilování jejich vzájemných interakcí a/nebo trvalejších (multikauzálních) vazeb.
21. Byť nelze zapomínat na skutečnost, že národní rovina – v důsledku členství sedmadvaceti států, jež v současnosti tvoří EU – není ani zdaleka vnitřně homogenní. Její „angažmá“ navíc výrazně determinuje i fakt existence a působení supranacionální roviny (srov. Hooghe a Marks 2001: 6–12).
22. Koncept víceúrovňového vládnutí je primárně schopen pouze popsat zkoumanou materii, avšak nikoli nabídnout konkrétní „cesty“ k dalšímu výzkumu jevů, o nichž hovoří. Vyjádřeno s využitím tzv. trojdimenzionálního pojetí politiky (srov. např. Fiala a Schubert 2000: 17–19), koncept více-

úrovňového vládnutí je zakotven primárně v rámci dimenze polity, která definuje konkrétní existující politický řád, tedy formální stránku politiky. Teorie politického systému naproti tomu „počítá“ nejen s touto dimenzí, ale i se stránkou obsahovou (policy) a především stránkou procesuální (politics).

23. V případě rozpracování problematiky principu subsidiarity se jedná o ty činnosti, jež nespádají do výlučné pravomoci EU (příčemž nemusí jít nutně pouze o iniciativy legislativní, byť právě ty musejí při rozboru – s ohledem na posouzení politického významu tohoto principu – patřit mezi nejdůležitější).
24. Jinými slovy, model politického cyklu umožňuje „didaktický“ rozbor výsledků konkrétních politických iniciativ (policies) v kontextu konkrétního a relativně stabilního politického řádu (polity), za proměnlivého působení politics. Inherentně tedy obsahuje všechny tři základní dimenze politiky.
25. Uvedené členění fází politického cyklu není ultimativní, nicméně modifikace jiných autorů se od tohoto schematického výčtu nejčastěji liší jen v pojmenování jednotlivých fází (srov. např. Fiala a Schubert 2000: 78).
26. Rozdělení pravomocí provádějí strictu senso členské státy v zakládacích smlouvách (Flynn 2005) a jejich revizích.
27. Dosavadní aplikační praxe sice v tomto směru ukazuje spíše na formální uplatňování principu subsidiarity, a to jak ze strany Komise, tak i Rady a Evropského parlamentu (srov. Břicháček 2007: 43–52). Tyto závěry ovšem vycházejí primárně z premisy vágního právního vymezení principu subsidiarity. Z politologického hlediska je nicméně podstatné rovněž to, zda a v jaké míře má na tom svůj podíl také vymezení zainteresovaných institucí (polity) a jednotlivých politik (policies), a to v čase, neboť obě se od vymezení principu subsidiarity v primárním právu výrazně proměňovalo.
28. V právních analýzách se o těchto otázkách hovoří jako o politické a soudní kontrole, přičemž často konstatují, že instituce Společenství (z právního hlediska) vykládají princip subsidiarity (či jeho elementy) „široce“ (Barber 2005, Wathelet 2002: 158–161). V souvislosti s tím se pak mluví o vakuu, které je třeba zaplnit správným politickým užíváním principu (Flynn 2005). Nakolik je to reálně možné, je předmětem politologické analýzy.

## Použité zdroje

### Primární zdroje

2006. *Zpráva Komise „Zlepšení tvorby právních předpisů v roce 2005“ podle článku 9 Protokolu o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality (13. zpráva)*. KOM(2006) 289 v konečném znění.
2005. *Zpráva Komise „Zlepšení tvorby právních předpisů v roce 2004“ podle článku 9 Protokolu o uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality (12. zpráva)*. KOM(2005) 98 v konečném znění.
- Rozsudek ESD C-415/93, *Bosman*, Rec. 1995, p. I-04921.
- Rozsudek ESD C-84/94, *Velká Británie v. Rada*, Rec. 1996, p. I-5755.
- Rozsudek ESD C-233/94, *Německo v. Parlament a Rada*, Rec. 1996, p. I-3671.
- Rozsudek ESD C-376/98, *Německo v. Parlament a Rada*, Rec. 2000, p. I-2247.
- Rozsudek ESD C-377/98, *Nizozemí v. Parlament a Rada*, Rec. 2001, p. I-7079.
- Rozsudek ESD C-103/01, *Komise v. Německo*, Rec. 2003, p. I-5369.
- Rozsudek ESD C-491/01, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco*, Rec. 2002, p. I-11453.
- Rozsudek Soudu prvního stupně T-29/92, *SPO a další v. Komise*, Rec. 1995, p. II-289.
- Spojené věci C-154/04 a C-155/04, *Alliance for Natural Health a další; National Association of Health Stores a další*, Rec. 2005, p. I-6451.

## Sekundární zdroje

1996. *Pacem in terris. Encyklika Jana XXIII. o míru mezi všemi národy v pravdě, spravedlnosti, lásce a svobodě z 11. dubna 1963.* Praha: Zvon, České katolické nakladatelství ([http://www.kebrle.cz/katdocs/soc\\_enc/PacemInTerris.htm](http://www.kebrle.cz/katdocs/soc_enc/PacemInTerris.htm)).
1996. *Quadragesimo anno. Encyklika Pia XI. o uspořádání společnosti, obnově společenského řádu a jeho zdokonalení podle zásad evangelia ke 40. výročí vydání Rerum novarum z 15. května 1931.* Praha: Zvon, České katolické nakladatelství ([http://www.kebrle.cz/katdocs/soc\\_enc/Quadragesimo-Anno.htm](http://www.kebrle.cz/katdocs/soc_enc/Quadragesimo-Anno.htm)).
2003. *Centesimus annus. To His Venerable Brothers in the Episcopate the Priests and Deacons Families of Men and Women religious all the Christian Faithful and to all men and women of good will on the hundredth anniversary of Rerum Novarum* ([http://www.vatican.va/edocs/ENG0214/\\_INDEX.HTM](http://www.vatican.va/edocs/ENG0214/_INDEX.HTM)).
- Aalberts, Tania E. 2004. „The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading.“ *Journal of Common Market Studies* 42, č. 1, 23–46.
- Barber, Nicholas. 2005. „Subsidiarity in the Draft Constitution.“ *European Public Law* 11, č. 2, 197–206.
- Běhan, Petr. 2002. „Princip subsidiarity a proporcionalita v tvorbě komunitárního práva.“ *Právník* 147, č. 2, 179–207.
- Berg-Schlosser, Dirk a Stammen, Theo. 2000. *Úvod do politické vědy.* Praha: Institut pro středoevropskou kulturu a politiku.
- Booker, Christopher a North, Richard. 2006. *Skryté dějiny evropské integrace. Od roku 1918 do současnosti.* Brno: Barrister & Principal.
- Břicháček, Tomáš. 2007. *Princip subsidiarity v evropském právu.* Diplomová práce. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy.
- de Búrca, Gráinne. 1999. *Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam.* Jean Monnet Working Papers. NYU School of Law/Jean Monnet Center (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990701.html>).
- Císař, Ondřej. 2002. „Teorie mezinárodních vztahů a evropská studia.“ *Politologický časopis* 9, č. 1, 50–67.
- Císař, Ondřej. 2005. „Europeizace a obhajoba zájmů: základy analytického rámce.“ In: *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu.* Eds. Břetislav Dančák, Petr Fiala a Vít Hloušek. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 54–71.
- Craig, Paul a de Búrca, Gráinne. 2002. *EU Law – Text, Cases and Materials.* Oxford: Oxford University Press.
- Dančák, Břetislav a Hloušek, Vít, eds. 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy.* Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Dančák, Břetislav; Fiala, Petr a Hloušek, Vít. 2005. „Europeizace: pojem a jeho konceptualizace.“ In: *Europeizace. Nové téma politologického výzkumu.* Eds. Břetislav Dančák, Petr Fiala a Vít Hloušek. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 11–25.
- Dehousse, Renaud. 2002. „Réflexions sur la naissance et l'évolution du principe de subsidiarité.“ In: *Le principe de subsidiarité.* Ed. Francis Delpérée. Brusel: Bruylant.
- Durand, Claire-Françoise. 2002. „La mise en œuvre du principe de subsidiarité.“ In: *Le principe de subsidiarité.* Ed. Francis Delpérée. Brusel: Bruylant.
- Endo, Ken. 2001. *Subsidiarity & its enemies. To what Extent is Sovereignty Contested in the Mixed Commonwealth of Europe?* San Domenico: European University Institut.
- Estella, Antonio. 2002. *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique.* Oxford: Oxford University Press.
- European Commission. 2007. *Report from the Commission. „Better lawmaking 2006“ pursuant to Article 9 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (14th report).* Brussels: Commission of the European Communities (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0286:FIN:EN:PDF>).

- Favret, Jean-Marc. 1999. *Droit et pratique de l'Union européenne*. Paříž: Gualino.
- Fiala, Petr. 2007. *Evropský mezičas. Nové otázky evropské integrace*. Brno: Barrister & Principal.
- Fiala, Petr a Pitrová, Markéta. 2003. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Fiala, Petr a Schubert, Klaus. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorii a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.
- Flynn, Brendan. 2005. *Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe – Can it deliver on expectations?* Working Paper 2005/W/07. Maastricht: Institut européen d'Administration Publique.
- Føllesdal, Andreas. 1999. *Subsidiarity and Democratic Deliberation* ([http://www.arena.uio.no/publications/wp99\\_21.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp99_21.htm)).
- Hirsch, Günter. 2002. „Le principe de subsidiarité dans une perspective comparatiste.“ In: *Le principe de subsidiarité*. Ed. Francis Delpérée. Brusel: Bruylant.
- Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave.
- Hölcker, Norbert. 2004. *Regionen in Europa – Gewinner oder Verlierer des europäischen Einigungsprozesses? Eine Betrachtung des Bedeutungswandels der Regionen in Europa am Beispiel der europäischen Regional- und Strukturpolitik von 1957 bis heute*. ESH Working Paper No. 2, Hannover: Institut für Politische Wissenschaft.
- Hooghe, Liesbet a Marks, Gary. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Chicharro Lázaro, Alicia. 2001. *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*. Cizur Menor: Aranzadi Editorial.
- Jacqué, Jean-Paul. 1995. „La subsidiarité en droit communautaire.“ In: *La subsidiarité – De la théorie à la pratique*. Ed. Colloque national des juristes catholiques. Paříž: Téqui.
- König, Petr; Lacina, Lubor a Přenosil, Jan. 2006. *Učebnice evropské integrace*. Brno: Barrister & Principal.
- Laursen, Finn a Vanhoonacker, Sophie, eds. 1992. *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Lee, Maria. 2005. *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-making*. Oxford: Hart Publishing.
- Lenaerts, Koen a Van Nuffel, Piet. 2005. *Constitutional Law of the European Union*, Londýn: Sweet & Maxwell Limited.
- Louis, Jean-Victor a Ronse, Thierry. 2005. *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Brusel: Bruylant.
- Nešpor, Michal. 2006. *Principy subsidiarity a proporcionalita v evropském právu*, Brno: Masarykova univerzita.
- d'Onorio, Joël-Benoît. 1995. „La subsidiarité. Analyse d'un concept.“ In: *La subsidiarité – De la théorie à la pratique*. Ed. Colloque national des juristes catholiques. Paříž: Téqui.
- Organization for Economic Co-operation and Development, European Conference of Ministers of Transport, Transport Research Centre. 2006. *Transport and Decentralisation*. Paris: OECD Publishing.
- Pitrová, Markéta. 1999. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav.
- Ritzer, Christoph; Ruttloff, Marc a Linhart, Karin. 2006. „How to Sharpen a Dull Sword – The Principle of Subsidiarity and its Control.“ *German Law Journal* 7, č. 9, 733–760.
- Říchová, Blanka. 2006. *Přehled moderních politologických teorií*. Praha: Portál.
- Scheu, Harald Christian. 2007. „Pojem a geneze principu subsidiarity.“ In: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtstheorie und Praxis*. Ed. Jiří Georgiev. Praha: CEVRO Institut, 15–24.
- Schilling, Theodor. 1995. *Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously* (<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>).
- Simon, Denys. 2006. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI.
- Steiner, Josephine a Woods, Lorna. 2003. *Textbook on EC Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Struys, Michel a Flynn, Leo. 2000. „La subsidiarité au sein de l'Union européenne: la dimension juridictionnelle.“ In: *L'Europe de la subsidiarité*. Ed. Marc Verdussen. Brusel: Bruylant.

- Šabatka, Michal. 2007. „Filosofická východiska principu subsidiarity.“ In: *Princip subsidiarity v právní teorii a praxi. Grundsatz der Subsidiarität in der Rechtstheorie und Praxis*. Ed. Jiří Georgiev. Praha: CEVRO Institut, 25–31.
- Šlosarčík, Ivo. 2004. „Celkový pohled na ústavní smlouvu.“ In: *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu – Komentář*. Eds. David Král, Lenka Pítrová a Ivo Šlosarčík. Praha: Europeum.
- Tichý, Luboš et al. 2004. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck.
- Týč, Vladimír. 2006. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Linde.
- Verdussen, Marc a Willemart, Elisabeth. 2000. „Observations de synthèse. La subsidiarité européenne: instrument d’articulation des ordres juridiques.“ In: *L’Europe de la subsidiarity*. Ed. Marc Verdussen, Marc. Brusel: Bruylant.
- Verhoeven, Joe. „Analyse du contenu et de la portée du principe de subsidiarité.“ In: *Le principe de subsidiarité*. Ed. Francis Delpérée. Brusel: Bruylant.
- Wathelet, Melchior. „La subsidiarité au sein de l’Union européenne: le processus décisionnelle.“ In: *Le principe de subsidiarité*. Ed. Francis Delpérée. Brusel: Bruylant.