



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 10. 7. 2012  
COM(2012) 373 final

**SPRÁVA KOMISIE**

**O SUBSIDIARITE A PROPORCIONALITE**

**(19. správa o lepšej tvorbe právnych predpisov za rok 2011)**

## SPRÁVA KOMISIE

### O SUBSIDIARITE A PROPORCIONALITE

#### (19. správa o lepšej tvorbe právnych predpisov za rok 2011)

#### 1. Úvod

Toto je devätnásta výročná správa o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality pri tvorbe právnych predpisov EÚ. Predkladá sa v súlade s článkom 9 protokolu (č. 2) o uplatňovaní týchto zásad (ďalej len „protokol“), ktorý je pripojený k Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

Rovnako ako v predchádzajúcich rokoch sa správa venuje otázkam, ako tieto zásady uplatňujú rôzne inštitúcie a orgány EÚ – Komisia, Európsky parlament, Rada a Výbor regiónov, a podrobnejšie predstavuje niektoré iniciatívy a legislatívne návrhy Komisie, ktoré vyvolali otázky v súvislosti so zásadou subsidiarity počas roka 2011. V správe sa takisto skúma, ako sa mechanizmus kontroly uplatňovania zásady subsidiarity, ktorý podľa článku 12 Zmluvy o Európskej únii a protokolu poveruje národné parlamenty osobitnou úlohou v kontrole zásady subsidiarity, rozvinul od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy. Vzhľadom na úzke prepojenie medzi mechanizmami kontroly uplatňovania zásady subsidiarity a politickým dialógom medzi národnými parlamentmi a Komisiou, by táto správa mala byť vnímaná ako dopĺňajúca správa k výročnej správe Komisie za rok 2011 o vzťahoch s národnými parlamentmi<sup>1</sup>.

#### 2. AKO INŠTITÚCIE UPLATŇUJÚ ZÁSADY

Rozhodnutia o tom, či navrhnuť opatrenia na úrovni EÚ (subsidiarita), a ak áno, aký má byť ich rozsah a forma (proporcionalita), sú základnou podmienkou inteligentnej regulácie<sup>2</sup>. Všetky inštitúcie a orgány EÚ musia dodržiavať obidve zásady.

Dôkladné posúdenie zásady subsidiarity a zásady proporcionality počas prípravnej legislatívnej fázy je dôležité pre zabezpečenie, aby návrhy boli primerane sformulované. V postlegislatívnej fáze sa možno obrátiť na Súdny dvor, aby overil zákonnosť prijatého právneho predpisu. Súdny dvor doposiaľ nezrušil žiadne opatrenie z dôvodu porušenia zásady subsidiarity.

Je nevyhnutné, aby argumenty týkajúce sa subsidiarity a proporcionality boli transparentné, pretože rôznym inštitucionálnym aktérom, ako aj širokej verejnosti to umožňuje konštruktívne prediskutovať odôvodnenosť návrhu. V súlade s článkom 5 protokolu a bez ohľadu na pôvod iniciatívy by preto návrh legislatívneho aktu mal obsahovať podrobnú „doložku“, ktorá umožní zainteresovaným stranám posúdiť súlad s touto zásadou. Hoci zásadu subsidiarity

---

<sup>1</sup> KOM(2012) 375.

<sup>2</sup> Širším otázkam inteligentnej regulácie sa venuje oznámenie Komisie KOM(2010) 543.

nemožno posudzovať mechanicky prostredníctvom odkazu na operačné kritériá, Komisia naďalej používa testy „nevyhnutnosti“ a „pridanej hodnoty EÚ“ ako súčasť svojho analytického rámca a odporúča to aj ostatným aktérom.

## 2.1. Komisia

Komisia sa ako autor legislatívnych návrhov na základe svojho práva iniciatívy snaží zabezpečiť, aby sa správne rozhodnutia o tom, či a ako navrhnúť opatrenie na úrovni EÚ, prijímali vo včasnom štádiu tvorby politik.

V plánoch realizácie<sup>3</sup>, ktoré sa uverejňujú v prípade všetkých významných iniciatív, sa uvádzajú zámery Komisie, vrátane úvodného odôvodnenia z hľadiska subsidiarity a proporcionality. Tieto koncepcie sa overujú neskôr počas konzultácií so zainteresovanými stranami a počas procesu posudzovania vplyvu (PV). Doložka o uplatňovaní zásady subsidiarity sa v prípade každého legislatívneho návrhu, ako je uvedené v článku 5 protokolu, uvádza v dôvodovej správe návrhu a odvoláva sa na ňu v jeho odôvodneniach. Najpodrobnejšiu analýzu subsidiarity a proporcionality poskytujú PV, ktoré sú pripojené k návrhom s významným vplyvom. Kvalitu tejto analýzy systematicky kontroluje Výbor pre posudzovanie vplyvu.

V roku 2011 výbor naďalej posudzoval pridanú hodnotu EÚ počas kontroly kvality PV. Hoci počet odporúčaní výboru týkajúcich sa subsidiarity a proporcionality sa v porovnaní s rokom 2010 mierne znížil, odporúčania sa naďalej vyskytovali v značnom počte stanovísk (43 %). Výbor často žiadal o prísnejšie odôvodnenie potreby opatrenia na úrovni EÚ, najmä:

— potreby väčšieho počtu dôkazov o problémoch, ktoré si vyžadujú opatrenie na úrovni EÚ. Pokiaľ ide o iniciatívu *Alternatívne riešenie sporov*, výbor žiadal o lepšie preukázanie existencie a závažnosti zlyhania trhu a jeho významu pre fungovanie vnútorného trhu. Podobne v prípade *Stratégie EÚ v oblasti ochrany a dobrých životných podmienok zvierat* výbor žiadal, aby problémy spojené s právomocou EÚ, napríklad narušenie hospodárskej súťaže na vnútornom trhu, boli lepšie odlišené od iných problémov, v prípade ktorých by bolo vhodnejšie opatrenie na úrovni členského štátu,

— pri niektorých príležitostiach dospel k záveru, že dôkazy na preukázanie potreby legislatívnej iniciatívy EÚ a jej proporcionality neboli dostatočné, napríklad v prípade už uvedenej iniciatívy *Alternatívne riešenie sporov*, pri ktorej sa usúdilo, že na európskej úrovni aj na úrovni členských štátov „chýbala dostatočná zrozumiteľnosť, pokiaľ ide o náklady a prínosy úplného pokrytia ARS [alternatívneho riešenia sporov] EÚ“. Podobne, pokiaľ ide o iniciatívu *Prístup k základnému platobnému účtu*, výbor bol toho názoru, že pretrváva potreba presvedčivejšie preukázať potrebu záväzného nástroja EÚ a jeho proporcionality. Útvary Komisie zahrnuli pripomienky výboru do svojej záverečnej správy o posúdení vplyvu.

## 2.2. Národné parlamenty

Mechanizmus kontroly uplatňovania zásady subsidiarity poskytuje národným parlamentom právo vyjadriť svoj názor, či sú návrhy legislatívnych aktov, ktoré nespádajú do výlučnej právomoci EÚ, v súlade so zásadou subsidiarity. V závislosti od počtu odôvodnených

---

<sup>3</sup> Plány realizácie sú dostupné prostredníctvom webovej stránky Komisie o posudzovaní vplyvu: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

stanovísk so záverom, že návrh je v rozpore so zásadou subsidiarity<sup>4</sup>, t. j. ak sú prahy uvedené v článku 7 protokolu splnené do lehoty ôsmich týždňov, sa môže využiť takzvaná „žltá karta“ a „oranžová karta“. Obidve tieto možnosti počítajú s preskúmaním návrhu právneho predpisu a môžu viesť k zmene a doplneniu alebo stiahnutiu legislatívneho návrhu.

V roku 2011 národné parlamenty doručili Komisii 64 odôvodnených stanovísk, čo je zvýšenie o takmer 75 % v porovnaní s rokom 2010, ktorý bol prvým rokom fungovania mechanizmu kontroly uplatňovania zásady subsidiarity. Napriek tomuto zvýšeniu týchto 64 odôvodnených stanovísk stále predstavuje iba približne 10 % z celkového počtu 622 stanovísk, ktoré boli doručené Komisii v roku 2011 ako súčasť jej širšieho politického dialógu s národnými parlamentmi.

Rovnako ako v prvom roku uplatňovania nového mechanizmu kontroly uplatňovania zásady subsidiarity zostáva zameranie odôvodnených stanovísk národných parlamentov dosť rôznorodé: 64 odôvodnených stanovísk doručených v roku 2011 sa týkalo 28 rôznych návrhov Komisie. Väčšina odôvodnených stanovísk bola zameraná na legislatívne návrhy v oblasti daní, poľnohospodárstva, vnútorného trhu a spravodlivosti. Návrhy, ktoré vyvolali najvyšší počet odôvodnených stanovísk, sa týkali spoločného konsolidovaného základu dane z príjmov právnických osôb (deväť stanovísk), dočasného obnovenia kontroly vnútorných hraníc za mimoriadnych okolností (šesť), spoločného európskeho kúpneho práva (päť) a nariadenia o jednotnej spoločnej organizácii trhov (päť). Medzi najaktívnejšie národné parlamenty vo vydávaní odôvodnených stanovísk patrili švédsky *Riksdag*, luxemburská *Chambre des Députés* (dolná komora) a poľský Sejm a Senat (dolná a horná komora).

V žiadnom z prípadov v roku 2011 neboli splnené prahy na vydanie žltej alebo oranžovej karty. Okrem už uvedených súborov prevažná väčšina z 28 legislatívnych návrhov, ku ktorým národné parlamenty vydali odôvodnené stanoviská v roku 2011, vyvolala maximálne tri odôvodnené stanoviská. Pokiaľ ide o politický záväzok Komisie voči národným parlamentom, Komisia odpovedala alebo je v štádiu prípravy odpovede na každé odôvodnené stanovisko v rámci politického dialógu a podporila posúdenie v následných diskusiách a rokovaní medzi inštitúciami.

Každý národný parlament si vyberá svoj vlastný vnútorný postup prijímania odôvodnených stanovísk a formu, v ktorej sa zasielajú Komisii. Táto skutočnosť sa odráža v obrovskej rôznorodosti foriem, dĺžky, miery podrobnosti a aktérov zapojených do procesu schvaľovania. Vzhľadom na to, že politický dialóg a mechanizmus kontroly uplatňovania zásady subsidiarity sa do určitej miery nevyhnutne prelínajú, jedinou žiadosťou predsedu Barrosa určenou národným parlamentom v jeho liste z 1. decembra 2009<sup>5</sup> bolo „aby vo svojich stanoviskách rozlišovali, pokiaľ je to možné, medzi aspektmi subsidiarity a pripomienkami k podstate návrhu, a aby sa čo najjasnejšie vyjadrili, pokiaľ ide o ich posúdenie súladu návrhu so zásadou subsidiarity“. Komisia bude naďalej zdôrazňovať túto druhú požiadavku pri svojich kontaktoch s národnými parlamentmi.

---

<sup>4</sup> Odôvodnené stanovisko je vymedzené ako stanovisko, ktoré Komisii (alebo Európskemu parlamentu, Rade, Súdnemu dvoru, Európskej centrálnej banke alebo Európskej investičnej banke – v závislosti od toho, ktorá inštitúcia navrhla príslušný právny predpis) zaslaný národným parlamentom v lehote ôsmich týždňov uvedenej v protokole a v ktorom uviedol porušenie zásady subsidiarity.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm)

Okrem formálnejších aspektov sa líšil aj obsah a zdôvodnenie odôvodnených stanovísk zaslaných Komisii v roku 2011. V niekoľkých prípadoch národné parlamenty použili podstatné argumenty na odôvodnenie porušenia zásady subsidiarity, napríklad potenciálne negatívne vplyvy navrhnutého opatrenia na celkovú hospodársku situáciu, zatiaľ čo iné opierali svoje závery o argumenty týkajúce sa subsidiarity a proporcionality alebo o údajne nesprávny alebo neurčený právny základ. Nakoniec, národné parlamenty v niekoľkých prípadoch vyjadrili svoj odpor voči navrhnutému využívaniu delegovaných aktov v určitej oblasti alebo neexistencii odôvodnenia z hľadiska subsidiarity v dôvodovej správe (pozri kapitolu 3.1.). Ako bolo uvedené v liste predsedu Barrosa, Komisia „zváži všetky odôvodnené stanoviská s námietkami voči súladu legislatívneho návrhu so zásadou subsidiarity (...), a to bez ohľadu na rozličné dôvody nesúhlasu“. Komisia sa v súlade so svojim výkladom mechanizmu kontroly uplatňovania zásady subsidiarity domnieva, že vydanie odôvodneného stanoviska k návrhu Komisie a argumenty, na ktorých je založené, spadá výlučne do rozsahu zodpovednosti každého národného parlamentu.

Keďže v niektorých z odôvodnených stanovísk doručených v roku 2011 bolo zdôraznené, že odôvodnenia z hľadiska subsidiarity boli nedostatočné alebo úplne chýbali, a v niektorých sa dospelo k záveru, že ide o formálne porušenie zásady subsidiarity, Komisia zdôrazňuje svoj záväzok zabezpečiť, aby dôvodové správy všetkých legislatívnych návrhov v rámci pôsobnosti mechanizmu kontroly uplatňovania zásady subsidiarity obsahovali primerané odôvodnenie z hľadiska subsidiarity.

### **2.3. Európsky parlament a Rada**

Zákonodarcovia sú tiež zodpovední za zabezpečenie súladu návrhu so zásadou subsidiarity a proporcionality a poskytnutie odôvodnenia vždy, keď zmena a doplnenie, ktoré navrhujú, majú vplyv na rozsah pôsobnosti opatrenia EÚ.<sup>6</sup>

Dodržiavanie zásad zabezpečuje v Rade Výbor stálych predstaviteľov (Coreper).<sup>7</sup> Vnútorňý rokovací poriadok v Európskom parlamente obsahuje osobitné pravidlo týkajúce sa „preskúmania dodržiavania zásady subsidiarity“<sup>8</sup>, v ktorom sa uvádza, že súlad overujú výbory zodpovedné za konkrétnu legislatívnu zložku spolu s Výborom pre právne veci, a že zodpovedný výbor nesmie pristúpiť k záverečnému hlasovaniu pred skončením osemtyždňovej lehoty.

Je potrebné takisto pripomenúť, že v roku 2011 bol Komisii doručený malý počet parlamentných otázok (32 z viac ako 12 000), ktoré sa týkali dodržiavania zásady subsidiarity a proporcionality. Išlo najmä o požiadavky na odôvodnenie súladu určitých návrhov Komisie s uvedenými zásadami, ktoré čiastočne odrážali obavy vyjadrené ďalšími inštitúciami a aktérmi.

### **2.4. Výbor regiónov**

Výbor regiónov vyjadruje svoje stanovisko v rámci konzultácií alebo ho predkladá z vlastnej iniciatívy. V súlade s článkom 8 protokolu má takisto právo spochybníť podľa článku 263

---

<sup>6</sup> Pozri medziinštitucionálnu dohodu o subsidiarite (Ú. v. ES C 329, 6.12.1993, s. 132).

<sup>7</sup> Rozhodnutie Rady 2009/937/EÚ, Ú. v. EÚ L 325, 11.12.2009, s. 35.

<sup>8</sup> Pravidlo 38a.

ZFEÚ platnosť právnych predpisov, pokiaľ ide o súlad so zásadou subsidiarity, ale iba vtedy, ak sa s ním konali konzultácie na základe záväzku vyplývajúceho zo ZFEÚ.

Monitorovanie subsidiarity výborom je vyjadrené buď prostredníctvom jeho stanovísk, činností siete monitorovania subsidiarity (Subsidiarity Monitoring Network, SMN) alebo prostredníctvom príspevkov, ktoré regionálne parlamenty s legislatívnymi právomocami poskytli národným parlamentom na základe mechanizmu kontroly uplatňovania zásady subsidiarity. Spôsob, ktorým regionálne parlamenty s legislatívnymi právomocami vedú konzultácie so svojimi národnými parlamentmi, sa líši a v tejto súvislosti osemtyždňová lehota predstavuje závažný problém. Niekoľko regionálnych parlamentov začalo zasielať svoje stanoviská z hľadiska subsidiarity priamo Komisii na informačné účely.

Hoci výbor v roku 2011 nezaznamenal žiadne porušenie zásady subsidiarity, posilnil odkazy na túto zásadu vo svojich stanoviskách a plánuje zvýšiť počet posúdení z hľadiska subsidiarity zahrnutých do svojich konečných stanovísk. Naďalej využíva svoju sieť analýzy subsidiarity a proporcionality.

Do konca roku 2011 sa do siete monitorovania subsidiarity tohto výboru zapojilo 134 partnerov. To predstavuje výrazné zvýšenie, najmä pokiaľ ide o regionálne parlamenty a samosprávy. V roku 2011 SMN uskutočnila ciele konzultácie zamerané na päť návrhov Komisie (*Nástroj na prepojenie Európy; menej byrokracie pre občanov; revízia politiky EÚ v oblasti kvality ovzdušia a emisií; energetická účinnosť a integrácia Rómov*<sup>9</sup>). Začala realizovať aj druhý akčný plán zameraný na politiku TEN-T s cieľom určiť osvedčené postupy pri uplatňovaní zásady subsidiarity v regiónoch a mestách Európy.

V roku 2011 sa uskutočnili aj prípravy na spustenie webovej stránky REGPEX, ktorá má pomôcť regiónom s legislatívnymi právomocami zohrávať svoju úlohu v mechanizme kontroly uplatňovania zásady subsidiarity a poskytovať im zdroj informácií a zabezpečovať výmenu medzi regionálnymi parlamentmi a samosprávami pri príprave ich analýz subsidiarity. Táto webová stránka bola spustená v marci 2012<sup>10</sup>.

Nakoniec, revidovaná Dohoda o spolupráci medzi Európskou komisiou a Výborom regiónov, o ktorej sa začalo rokovať v roku 2011 a ktorá bola podpísaná 16. februára 2012<sup>11</sup>, vyjadruje ochotu posilňovať ďalšiu spoluprácu a výmenu pri vykonávaní protokolu.

## 2.5. Súdny dvor

Súdny dvor Európskej únie je v súlade s článkom 263 ZFEÚ kompetentným preskúmať zákonnosť legislatívnych aktov, pokiaľ ide o súlad so zásadou subsidiarity. V protokole sa uvádza, že Výbor regiónov alebo členské štáty, samotné alebo v mene svojich národných parlamentov, môžu predložiť vec Súdnemu dvoru.

Rozsudok vo veci *Luxembursko/Parlament a Rada*<sup>12</sup> potvrdil to, čo už bolo oznámené v rozhodnutí *o nariadení o roamingu*<sup>13</sup>, ktorým sa zaoberala správa za rok 2009.

<sup>9</sup> KOM(2011) 665, KOM(2010) 747, SEK(2011) 342, KOM(2011) 370 a 173.

<sup>10</sup> <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

<sup>11</sup> <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>.

<sup>12</sup> Vec C-176/09.

<sup>13</sup> Vec C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd / Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform* týkajúca sa nariadenia č. 717/2007.

Pri posudzovaní súladu so zásadami proporcionality a subsidiarity sa Súdny dvor zameria na posúdenie vplyvu uskutočnené Komisiou.

### 3. Hlavné prípady, v ktorých boli vyjadrené obavy v súvislosti so zásadami subsidiarity a proporcionality

V tejto časti sa správa zameriava na návrhy Komisie, ktoré vyvolali najviac diskusií v súvislosti so zásadami subsidiarity a proporcionality.

#### 3.1. Vývoj situácie v prípadoch uvedených v predchádzajúcich správach

V niektorých prípadoch uvedených v predchádzajúcich správach, medzi ktoré patria smernice o poplatkoch za bezpečnostnú ochranu letectva,<sup>14</sup> o ochrane pôdy,<sup>15</sup> o rovnakom zaobchádzaní mimo zamestnania<sup>16</sup> a o kultivácii geneticky modifikovaných organizmov, nedošlo v roku 2011 k žiadnemu významnému pokroku v prebiehajúcich legislatívnych postupoch. V prípade smernice o sezónnych pracovníkoch pokračovali diskusie v EP a Rade bez vznesenia otázok týkajúcich sa subsidiarity alebo proporcionality.

Pokiaľ ide o smernicu o materskej dovolenke<sup>17</sup> uvedenú v správe za rok 2008, zákonodarcovia ešte nedospeli k dohode. Na zasadnutí Rady pre zamestnanosť, sociálnu politiku, zdravie a spotrebiteľov v júni 2011 Rada vzala na vedomie správu o dosiahnutom pokroku, v ktorej sú uvedené obavy niektorých delegácií, ktoré vyzývali k tomu, aby sa primerane zohľadnila zásada subsidiarity a rôznorodosť situácií v rôznych členských štátoch. Niektoré delegácie na zasadnutí pripomenuli podrobné vyhlásenie ôsmich delegácií na zasadnutí Rady v decembri 2010, v ktorých navrhli, aby každý členský štát mohol slobodne rozhodnúť o úrovni ochrany pri dodržaní určitých minimálnych požiadaviek, v súlade so zásadou subsidiarity. Ozvali sa určité hlavy vyzývajúce Radu, aby prerušila svoju prácu na tejto téme.

Počas medziinštitucionálnych diskusií v decembri 2011 sa dosiahla dohoda o návrhu týkajúcom sa rozdeľovania potravín najodkázanejším osobám, ktorá vyvolala 3 odôvodnené stanoviská od národných parlamentov v roku 2010. Európsky parlament vyjadril silnú podporu pokračovaniu programu po roku 2013. Rada dospela aj k politickej dohode o pokračovaní programu až do roku 2013. Komisia vo svojom vyhlásení vzala na vedomie stanovisko významnej skupiny členských štátov, aby sa program nevykonával po roku 2013. To však nemá vplyv na právo iniciatívy Komisie podľa zmluvy.

Na plenárnom zasadnutí Európskeho parlamentu vo februári 2012 bola prijatá správa o návrhu systému ochrany vkladov, v prípade ktorého nebola možná dohoda pri prvom čítaní. Tento návrh vyvolal 3 odôvodnené stanoviská od národných parlamentov v roku 2010. Spravodajca, pán Simon (S&D/DE), aj dánske predsedníctvo Rady však vyjadrili ochotu uskutočniť rokovania s cieľom skoro uzatvoriť dohodu pri druhom čítaní.

Nakoniec smernica o právach spotrebiteľov bola formálne prijatá Radou v októbri 2011.

---

<sup>14</sup> KOM(2009) 217. V tomto prípade, ako aj v ďalších prípadoch sú podrobnosti o medziinštitucionálnej diskusii dostupné prostredníctvom databázy PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

<sup>15</sup> KOM(2006) 232.

<sup>16</sup> KOM(2008) 426.

<sup>17</sup> KOM(2008) 637.

### 3.2. Ďalšie prípady, v ktorých sa diskutovalo o subsidiarite

*Spoločný konsolidovaný základ dane z príjmov právnických osôb (CCCTB)<sup>18</sup>*

V marci 2011 Komisia navrhla spoločný systém na výpočet základu dane podnikov pôsobiacich v EÚ. Cieľom tohto návrhu je výrazne znížiť administratívnu záťaž, náklady na dodržiavanie pravidiel, umožniť cezhraničné vyrovnávanie strát a odstrániť právnu neistotu, ktorej v súčasnosti čelia podniky v EÚ, tým, že sa bude zaoberať 27 rôznymi vnútroštátnymi systémami na stanovenie ich zdaniteľných príjmov.

Tento návrh vyvolal najvyšší počet stanovísk od národných parlamentov v roku 2011 – celkove 117 stanovísk, pričom v deviatich prípadoch išlo o odôvodnené stanoviská podľa protokolu, v ktorých sa tvrdilo, že návrh je v rozpore so zásadou subsidiarity. Keďže doručené odôvodnené stanoviská predstavovali iba 13 hlasov, nezačal sa takzvaný „postup žltej karty“, ktorý vyžaduje minimálne 18 hlasov.

Okrem údajných nedostatkov v odôvodnení z hľadiska subsidiarity niekoľko národných parlamentov vyjadrilo obavy, že návrh reguluje oblasť právomoci členských štátov. Tvrdili, že by to malo negatívny vplyv na členské štáty, keďže by neboli oprávnené využívať podnikovú daň ako nástroj na podporu rastu a vytvárania pracovných miest. Boli toho názoru, že by to zbavilo členské štáty ich individuálnych výhod spojených s hospodárskou súťažou a vyvinulo nepriamy tlak na sadzby vnútroštátnych daní, čo by viedlo k narušeniu rozpočtu a zníženiu daňových príjmov. Okrem toho dve odôvodnené stanoviská nastolili otázku proporcionality tvrdiac, že návrh zašiel ďalej ako je nevyhnutné, vedie k dvom rôznym systémom dane z príjmov právnických osôb, a tým k zbytočnej administratívnej záťaži.

Komisia vo svojich odpovediach národným parlamentom uviedla, že súčasná daňová oblasť spadá do spoločnej právomoci a že v článku 115 ZFEÚ sa stanovuje právny základ opatrení v tejto oblasti. Na tomto základe Komisia prijala návrh právneho predpisu s cieľom odstrániť fiškálne prekážky a rozdiely, ktoré vyplývajú najmä z roztrieštenosti vnútorného trhu Únie na 27 odlišných daňových systémov. Podniky čelia týmto prekážkam, keď pôsobia v rámci vnútorného trhu. Očakáva sa, že CCCTB prispeje k vytvoreniu úspor pre spoločnosti, čím sa podporí cezhraničné rozšírenie nielen nadnárodných skupín, ale aj výlučne domácich spoločností, vrátane MSP, ktoré si v súčasnosti nemôžu dovoliť zriadiť prevádzku za hranicami. Preto cieľom CCCTB je vytvoriť pozitívne úspory z rozsahu a podporiť cezhraničné investovanie do podnikov. Komisia okrem toho zdôraznila, že návrh nemá vplyv na nezávislosť členských štátov, pokiaľ ide o stanovenie daňových sadzieb, keďže táto otázka sa rieši prostredníctvom vnútroštátnych právnych predpisov.

Návrh, ktorý spadá do osobitného legislatívneho postupu, sa v súčasnosti prerokúva v Rade. Európsky parlament vydal priaznivé stanovisko k návrhu 19. apríla 2012.

*Dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc za mimoriadnych okolností<sup>19</sup>*

Návrh nariadenia prijatý v septembri 2011, ktorý buduje na záveroch Európskej rady z júna 2011, má posilniť riadenie oblasti bez kontrol vnútorných hraníc (schengenský priestor). Jeho

---

<sup>18</sup> KOM(2011) 121.

<sup>19</sup> KOM(2011) 560.



cieľom je umožniť účinnú reakciu na mimoriadne okolnosti, ktoré by ohrozili celkové fungovanie schengenskej spolupráce, avšak bez ohrozenia zásady voľného pohybu osôb.

Komisii bolo k tomuto návrhu doručených 11 stanovísk od národných parlamentov, pričom 6 z nich boli odôvodnené stanoviská. Národné parlamenty tvrdili, že návrh zasahuje do sféry národnej nezávislosti členských štátov, ktoré môžu lepšie posúdiť možné obnovenie kontrol hraníc a rozhodnúť o ňom. Okrem toho niektoré národné parlamenty boli toho názoru, že súlad so zásadou subsidiarity nebol primerane odôvodnený. Tvrdenia, ktoré uviedli národné parlamenty, sa opakovali aj počas diskusií v Rade o tomto návrhu.

Komisia sa vo svojich odpovediach národným parlamentom, ktoré vyjadrili obavy súvisiace so subsidiaritou, zamerala na to, že schengenský priestor je spoločným výdobytkom celej EÚ, takže akékoľvek rozhodnutie, ktoré má na neho vplyv, musí byť prijaté na úrovni EÚ a nie individuálne. Pravidlá, ktorými sa riadi vytváranie a zachovanie takéhoto priestoru bez vnútorných hraníc, podliehajú právnym predpisom EÚ a akékoľvek výnimky zo zásady voľného pohybu by sa mali prijať na tej istej úrovni. Komisia takisto tvrdila, že návrh v plnej miere rešpektuje výlučnú zodpovednosť členských štátov, pokiaľ ide o udržiavanie práva a poriadku a ochranu vnútornej bezpečnosti.

#### *Osobné záznamy o cestujúcich<sup>20</sup>*

Komisii bolo k tomuto návrhu doručených desať stanovísk od národných parlamentov, pričom väčšina z nich dospela k záveru, že návrh Komisie je v súlade so zásadou subsidiarity. Päť komôr však bolo toho názoru, že návrh nie je v súlade so zásadou proporcionality vzhľadom na dĺžku navrhovaného obdobia uchovávanía údajov, ktorá je podľa ich názoru neprimeraná.

#### **4. ZÁVERY**

Rovnako ako v predchádzajúcich rokoch bola väčšina z návrhov Komisie prijatá spoluzákonodarcami bez významných diskusií o zásade subsidiarity a proporcionality. V roku 2011 neboli dosiahnuté prahy pre takzvanú „žltú kartu a „oranžovú kartu“ a iba malé percento (asi 10 %) stanovísk národných parlamentov zaslaných Komisii v rámci politického dialógu tvorili odôvodnené stanoviská v zmysle protokolu, t. j. stanoviská uvádzajúce porušenie zásady subsidiarity. Súčasne sa v prípadoch, keď bol spochybnený súlad so zásadou subsidiarity a proporcionality, názory inštitúcií a ďalších príslušných aktérov niekedy výrazne líšili.

Pojem subsidiarita a pojem proporcionality sú základnými prvkami procesu tvorby politiky inštitúcií EÚ a posúdenia vplyvu vypracované Komisiou sú naďalej hlavným prostriedkom na riešenie problémov spojených so subsidiaritou a proporcionalitou počas prípravnej legislatívnej fázy, pričom kľúčovú úlohu v tomto ohľade zohráva Výbor pre PV. Inštitucionálna prax však ukazuje, že spôsob, ktorým sa tieto zásady vykladajú a uplatňujú počas legislatívnej fázy, často závisí od politického kontextu, čím sa zdôrazňuje ich politický rozmer.

---

<sup>20</sup> KOM(2011) 32.

Spôsob, ktorým väčšina národných parlamentov vykonáva protokol a využíva mechanizmus kontroly uplatňovania zásady subsidiarity, zdôraznil najmä politickú povahu tohto nového nástroja, teda skutočnosť, na ktorú už Komisia upozornila v liste predsedu Barrosa z 1. decembra 2009.

Mechanizmus kontroly uplatňovania zásady subsidiarity slúži na dosiahnutie väčšej transparentnosti procesu a jasne pomáha vnieť politiky EÚ do verejnej diskusie v členských štátoch, a tým zvýšiť informovanosť verejnosti o týchto otázkach.

## PRÍLOHA

### Zoznam iniciatív Komisie, ku ktorým národné parlamenty doručili odôvodnené stanoviská k zásade subsidiarity v roku 2011

	Názov	Národné komory predkladajúce odôvodnené stanoviská
1.	Spoločný konsolidovaný základ dane z príjmov právnických osôb (CCCTB), KOM(2011) 121	UK House of Commons BG Narodno Sabranie SE Riksdag NL Tweede Kamer PL Sejm ML Kamra tad-Deputati IE Dail Eireann RO Camera Deputaților SK Národná rada
2.	Dočasné obnovenie kontroly vnútorných hraníc za mimoriadnych okolností, KOM(2011) 560	FR Assemblée nationale NL obe komory PO Assembleia da República SE Riksdag RO Senatul SK Národná rada
3.	Nariadenie o jednotnej spoločnej organizácii trhov, KOM(2010) 799	PL Sejm PL Senat DK Folketing LU Chambre des Députés SE Riksdag
4.	Spoločné európske kúpne právo, KOM(2011) 635	AT Bundesrat DE Bundestag UK House of Commons BE Sénat BE Chambre des Représentants
5.	Súdna príslušnosť, rozhodné právo a uznávanie a výkon rozhodnutí vo veciach majetkových dôsledkov registrovaných partnerstiev, KOM(2011) 127	PL Senat PL Sejm RO Senatul IT Senato della Repubblica
6.	Prudenciálne požiadavky na úverové inštitúcie, KOM(2011) 452	UK House of Commons SE Riksdag FR Sénat
7.	Spoločný systém dane z finančných transakcií, KOM(2011) 594	CY Vouli ton Antiprosopon SE Riksdag MT Kamra tad-Deputati
8.	Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (2014 – 2020), KOM(2011) 608	NL obe komory SE Riksdag DK Folketing
9.	Osobitné požiadavky týkajúce sa štatutárneho auditu subjektov verejného záujmu, KOM(2011) 779	BE Chambre des Représentants SK Národná rada SE Riksdag
10.	Obchodné normy, KOM(2010) 738	LU Chambre des Députés PL Senat

11.	Reštrukturalizácia právneho rámca Spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny, KOM(2011) 169	BG Narodno Sabranie ES obe komory
12.	Posilnená spolupráca na účely vytvorenia jednotnej ochrany patentov, KOM(2011) 215 a na účely vytvorenia jednotnej ochrany patentov so zreteľom na platný režim prekladov, KOM(2011) 216	IT Camera dei Deputati ES obe komory
13.	Smernica o energetickej účinnosti, KOM(2011) 370	FI Eduskunta SE Riksdag
14.	Prístup k činnosti úverových inštitúcií, a doplnkový dohľad nad úverovými inštitúciami, poisťovňami vo finančnom konglomeráte, KOM(2011) 453	SE Riksdag RO Camera Deputaților
15.	Pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe podporných režimov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, KOM(2011) 625	DE Bundesrat LU Chambre des Députés
16.	Podpora rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), KOM(2011) 627	DE Bundesrat [spolu s odôvodneným stanoviskom ku KOM(2011) 625] LU Chambre des Députés
17.	Nariadenie o rozdeľovaní potravín najodkázanejším osobám v Únii, KOM(2011) 634	SE Riksdag UK House of Lords
18.	Zmluvné vzťahy v sektore mlieka a mliečnych výrobkov, KOM(2010) 728	PL Sejm
19.	Financovanie Spoločnej poľnohospodárskej politiky, KOM(2010) 745	PL Senat
20.	Právomoc a uznávanie a výkon rozsudkov v občianskych a obchodných veciach, KOM(2010) 748	NL obe komory
21.	Prepojenie centrálnych registrov, obchodných registrov a registrov spoločností, KOM(2011) 79	PL Sejm
22.	Súdna príslušnosť, rozhodné právo, uznávanie a výkon rozhodnutí vo veciach majetkových režimov manželov, KOM(2011) 126	IT Senato della Repubblica
23.	Potraviny určené pre dojčatá a malé deti a potraviny na osobitné lekárske účely, KOM(2011) 353	IT Senato della Repubblica
24.	Vymedzenie, opis, obchodná úprava, označovanie a ochrana zemepisných označení aromatizovaných vínnych	LU Chambre des Députés

	výrobkov, KOM(2011) 530	
25.	Výmena informácií, pokiaľ ide o medzivládne dohody v oblasti energetiky medzi členskými štátmi a tretími krajinami, KOM(2011) 540	LU Chambre des Députés
26.	Program Európskej únie v oblasti sociálnej zmeny a inovácie, KOM(2011) 609	SE Riksdag
27.	Nariadenie o osobitných ustanoveniach o Európskom fonde regionálneho rozvoja a ciele Investície pre rast a zamestnanosť, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1080/2006, KOM(2011) 614	LU Chambre des Députés
28.	NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom fonde námorného a rybného hospodárstva zahrnuté do spoločného strategického rámca a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1083/2006, KOM(2011) 615	IT Camera dei Deputati