

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

10. února 2009*

Ve věci C-301/06,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 230 ES, podaná dne 6. července 2006,

Irsko, zastoupené D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s E. Fitzsimonsem, D. Barnivillem a A. Collinsem, SC, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

podporované

Slovenskou republikou, zastoupenou J. Čorbou, jako zmocněncem,

vedlejší účastníci,

* Jednací jazyk: angličtina.

proti

Evropskému parlamentu, původně zastoupenému H. Duintjer Tebbensem, M. Dean a A. Auersperger Matičem, poté dvěma posledně uvedenými a K. Bradleyem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Radě Evropské unie, zastoupené J.-C. Pirisem a J. Schuttem, jakož i S. Kyriakopoulou, jako zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným

Španělským královstvím, zastoupeným M. A. Sampol Pucurullem a J. Rodríguez Cárcamem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Nizozemským královstvím, zastoupeným C. ten Dam a C. Wissels, jako zmocněnkyněmi,

Komisi Evropských společenství, zastoupenou C. Dockseyem a R. Troostersem, jakož i C. O'Reilly, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Evropským inspektorem ochrany údajů, zastoupeným H. Hijmansem, jako zmocněncem,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas a K. Lenaerts, předsedové senátů, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Klučka, A. Arabadžev, C. Toader a J.-J. Kasel, soudci,

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. července 2008,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. října 2008,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Irsko domáhá, aby Soudní dvůr zrušil směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. L 105, s. 54) z důvodu, že nebyla přijata podle náležitého právního základu.

Právní rámec

Směrnice 95/46/ES

- 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355) zavádí normy týkající se zpracování osobních údajů, aby byla v tomto ohledu chráněna práva fyzických osob při zajištění volného pohybu těchto údajů v Evropském společenství.

3 Článek 3 odst. 2 směrnice 95/46 stanoví:

„Tato směrnice se nevztahuje na zpracování osobních údajů:

- prováděné pro výkon činností, které nespádají do oblasti působnosti práva Společenství a jsou uvedeny [které nespádají do oblasti působnosti práva Společenství, jako jsou činnosti uvedené] v hlavě V a VI Smlouvy o Evropské unii, a v každém případě na zpracování, které se týká veřejné bezpečnosti, obrany, bezpečnosti státu (včetně hospodářské stability státu, pokud jsou tato zpracování spojená s otázkami bezpečnosti státu) a činnosti státu v oblasti trestního práva;

- prováděné fyzickou osobou pro výkon výlučně osobních či domácích činností.“

Směrnice 2002/58/ES

4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) (Úř. věst. L 201, s. 37; Zvl. vyd. 13/29, s. 514) byla přijata za účelem doplnění směrnice 95/46 zvláštními ustanoveními v odvětví telekomunikací.

5 Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2002/58:

„Provozní údaje vztahující se k účastníkům a uživatelům zpracovávané a uchovávané provozovatelem veřejné komunikační sítě nebo poskytovatelem veřejně dostupné služby elektronických komunikací, musí být vymazány nebo anonymizovány, jakmile již nejsou potřebné pro přenos sdělení, aniž by tímto byly dotčeny odstavce 2, 3 a 5 tohoto článku a čl. 15 odst. 1.“

6 Článek 15 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Členské státy mohou přijmout legislativní opatření, kterými omezí rozsah práv a povinností uvedených v článku 5, článku 6, čl. 8 odst. 1, 2, 3 a 4 a článku 9 této směrnice, pokud toto omezení představuje v demokratické společnosti nezbytné, přiměřené a úměrné [vhodné a přiměřené] opatření pro zajištění národní bezpečnosti (tj. bezpečnosti státu), obrany, veřejné bezpečnosti a pro prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů nebo neoprávněného použití elektronického komunikačního systému, jak je uvedeno v čl. 13 odst. 1 směrnice 95/46/ES. Členské státy mohou mimo jiné přijmout právní opatření umožňující zadržení údajů na omezenou dobu na základě důvodů uvedených v tomto odstavci. Veškerá opatření uvedená v tomto odstavci musí být v souladu s obecnými zásadami práva Společenství, včetně zásad uvedených v čl. 6 odst. 1 a 2 Smlouvy o založení Evropské unie [Smlouvy o Evropské unii].“

Směrnice 2006/24

7 Podle pátého až jedenáctého bodu odůvodnění směrnice 2006/24:

- „(5) Několik členských států přijalo právní předpisy, které stanoví poskytovatelům služeb povinnost uchovávat údaje pro účely předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů. Tyto vnitrostátní předpisy se značně liší.
- (6) Právní a technické odlišnosti mezi vnitrostátními předpisy o uchovávání údajů pro účely předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů představují překážku na vnitřním trhu elektronických komunikací, protože poskytovatelé služeb čelí různým požadavkům ohledně druhů provozních a lokalizačních údajů, které se mají uchovávat, a podmínek a lhůt uchovávání.
- (7) Závěry zasedání Rady ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci ze dne 19. prosince 2002 zdůrazňují, že v důsledku značného růstu možností poskytovaných elektronickými komunikacemi jsou údaje o použití elektronických komunikací mimořádně důležité a představují cenný nástroj pro předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů, a zejména organizované trestné činnosti.
- (8) Prohlášení o boji proti terorismu přijaté Evropskou radou dne 25. března 2004 uložilo Radě prověřit opatření, která by pro poskytovatele služeb stanovila pravidla uchovávání provozních údajů o komunikaci.

- (9) Podle článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [(dále jen ‚EÚLP‘)] má každý právo na respektování svého soukromého života a korespondence. Státní orgány mohou do výkonu tohoto práva zasahovat pouze v souladu se zákonem a pokud je to v demokratické společnosti nezbytné mimo jiné v zájmu národní bezpečnosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům nebo zločinnosti nebo pro ochranu práv a svobod jiných. Jelikož se uchovávání údajů osvědčilo jako nezbytný a účinný vyšetřovací nástroj prosazování práva v několika členských státech, a to zejména v závažných případech, jako jsou organizovaná trestná činnost a terorismus, je nutné zajistit zpřístupnění uchovávaných údajů orgánům činným v trestním řízení, po určitou dobu a za podmínek stanovených v této směrnici. Přijetí nástroje pro uchovávání údajů slučitelného s požadavky článku 8 [EÚLP] je proto nezbytným opatřením.
- (10) Dne 13. července 2005 Rada ve svém prohlášení odsuzujícím teroristické útoky v Londýně opětovně potvrdila potřebu co nejrychlejšího přijetí společných opatření o uchovávání telekomunikačních údajů.
- (11) Vzhledem k významu provozních a lokalizačních údajů pro vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů, jak názorně dosvědčují výzkum i praktické zkušenosti několika členských států, je nutné na evropské úrovni zajistit, aby se po určitou dobu a za podmínek stanovených v této směrnici uchovávaly údaje

vytvářené a [nebo] zpracovávané poskytovateli veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí při poskytování komunikačních služeb.“

- 8 Dvacátý první bod odůvodnění téže směrnice stanoví:

„Jelikož cílů této směrnice, totiž harmonizace povinností poskytovatelů uchovávat určité údaje a zajistit jejich dostupnost pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jak jsou vymezeny každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto jich z důvodu rozsahu a účinků této směrnice může být lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy [o ES]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné k dosažení těchto cílů.“

- 9 Dvacátý pátý bod odůvodnění uvedené směrnice zní následovně:

„Touto směrnicí není dotčena pravomoc členských států přijmout legislativní opatření týkající se práva na přístup k údajům a na jejich využívání vnitrostátními orgány určenými členskými státy. Otázky přístupu k údajům uchovávaným podle této směrnice vnitrostátními orgány pro výkon činností, jak jsou uvedeny v čl. 3 odst. 2 první odrážce směrnice 95/46/ES, nespádají do oblasti působnosti práva Společenství. Mohou být však předmětem vnitrostátních právních předpisů nebo opatření podle

hlavy VI Smlouvy o Evropské unii. Takové právní předpisy nebo opatření musí plně respektovat [základní] práva vycházející ze společných ústavních tradic členských států a zaručená [EÚLP]. [...]“

10 Článek 1 odst. 1 směrnice 2006/24 stanoví:

„Účelem této směrnice je harmonizovat předpisy členských států týkající se povinnosti poskytovatelů veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí, pokud jde o uchovávání některých údajů jimi vytvořených nebo zpracovaných, s cílem zajistit dostupnost těchto údajů pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jak jsou vymezeny každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech.“

11 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Odchylně od článků 5, 6 a 9 směrnice 2002/58/ES přijmou členské státy opatření pro zajištění toho, že jsou v souladu s touto směrnicí uchovávány údaje uvedené v jejím článku 5, pokud jsou tyto údaje vytvářeny nebo zpracovávány poskytovateli veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí v jejich jurisdikci při poskytování dotčených komunikačních služeb.“

12 Článek 4 téže směrnice uvádí:

„Členské státy přijmou opatření pro zajištění toho, že údaje uchovávané v souladu s touto směrnicí jsou poskytovány pouze příslušným vnitrostátním orgánům v konkrétních případech a v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Postupy pro získání přístupu k uchovávaným údajům v souladu s požadavky nezbytnosti a přiměřenosti a podmínky, jež mají být za tím účelem splněny, stanoví jednotlivé členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech, s výhradou příslušných ustanovení práva Evropské unie nebo mezinárodního práva veřejného, zejména [EÚLP], jak ji vykládá Evropský soud pro lidská práva.“

13 Článek 5 směrnice 2006/24 stanoví:

„1. Členské státy zajistí uchovávání těchto kategorií údajů v souladu s touto směrnicí:

a) údaje potřebné k dohledání a identifikaci zdroje sdělení:

[...]

b) údaje potřebné k identifikaci adresáta sdělení:

[...]

c) údaje potřebné ke zjištění data, času a doby trvání komunikace:

[...]

d) údaje potřebné k určení typu sdělení:

[...]

e) údaje potřebné k identifikaci komunikačního vybavení uživatelů nebo jejich údajného komunikačního vybavení:

[...]

f) údaje potřebné ke zjištění polohy mobilního komunikačního zařízení:

[...]

2. Podle této směrnice nesmí být uchovávány údaje odhalující obsah sdělení.“

14 Článek 6 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby se kategorie údajů uvedené v článku 5 uchovávaly po dobu nejméně šesti měsíců a nejvýše dvou let ode dne komunikace.“

15 Článek 7 téže směrnice stanoví:

„Aniž jsou dotčeny předpisy přijaté na základě směrnice 95/46/ES a směrnice 2002/58/ES, členské státy zajistí, aby poskytovatelé veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí dodržovali alespoň tyto zásady bezpečnosti údajů, pokud jde o údaje uchovávané v souladu s touto směrnicí:

[...]“

16 Podle článku 8 směrnice 2006/24:

„Členské státy zajistí, aby se údaje uvedené v článku 5 uchovávaly podle této směrnice tak, aby mohly být spolu s jinými potřebnými informacemi, jež s těmito údaji souvisí, předány příslušným orgánům na jejich žádost bezodkladně.“

17 Článek 11 téže směrnice zní následovně:

„Ve směrnici 2002/58/ES se v článku 15 vkládá nový odstavec, který zní:

„1a. Odstavec 1 se nevztahuje na údaje, které se podle směrnice [2006/24] mají uchovávat pro účely stanovené v čl. 1 odst. 1 uvedené směrnice.“

Skutečnosti předcházející sporu

- 18 Dne 28. dubna 2004 předložily Francouzská republika, Irsko, Švédské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska Radě Evropské unie podnět za účelem přijetí rámcového rozhodnutí na základě čl. 31 odst. 1 písm. c) EU a čl. 34 odst. 2 písm. b) EU. Tento návrh měl za cíl uchování údajů zpracovaných a uložených v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo údajů ve veřejných komunikačních sítích za účelem prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání trestné činnosti včetně terorismu (dokument Rady 8958/04).
- 19 Komise Evropských společenství se ve prospěch právního základu použitého v tomto návrhu rámcového rozhodnutí vyslovila co se týče jedné jeho části. Zejména připomněla, že článek 47 EU neumožňuje, aby se akt na základě Smlouvy o EU dotýkal *acquis communautaire*, v projednávaném případě směrnice 95/46 a směrnice 2002/58. Komise se domnívala, že určení kategorií uchovávaných údajů a doby uchování těchto údajů spadá do působnosti zákonodárce Společenství, a vyhradila si proto právo vypracovat návrh směrnice.
- 20 Dne 21. září 2005 přijala Komise návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uchování údajů zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejných služeb v odvětví elektronických komunikací [s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací], kterou se mění směrnice 2002/58/ES, [KOM(2005) 438 konečné] na základě článku 95 ES.

- 21 Na svém zasedání ve dnech 1. a 2. prosince 2005 se Rada rozhodla přijmout směrnici na základě Smlouvy o ES, a nepokračovat dále v procesu přijímání rámcového rozhodnutí.
- 22 Dne 14. prosince 2005 vydal Evropský parlament své stanovisko v rámci spolu-rozhodovacího postupu uvedeného v článku 251 ES.
- 23 Rada přijala směrnici 2006/24 kvalifikovanou většinou na svém zasedání dne 21. února 2006. Irsko a Slovenská republika hlasovaly proti přijetí tohoto předpisu.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 24 Irsko navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil směrnici 2006/24 z důvodu, že nebyla přijata podle náležitého právního základu, a

 - uložil Radě a Parlamentu náhradu nákladů řízení.

25 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu jako neopodstatněnou a

- uložil Irsku náhradu veškerých nákladů vynaložených v rámci tohoto řízení;

- podpůrně, aby v případě, že by byla směrnice 2006/24 Soudním dvorem zrušena, prohlásil, že tato směrnice bude i nadále zakládat účinky až do vstupu nového aktu v platnost.

26 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu podanou Irskem a

- uložil tomuto členskému státu náhradu nákladů řízení.

- 27 Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 1. února 2007 bylo povoleno vedlejší účastenství Slovenské republiky na podporu návrhových žádání Irska, a vedlejší účastenství Španělského království, Nizozemského království, Komise, jakož i Evropského inspektora ochrany údajů na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 28 Irsko tvrdí, že volba článku 95 ES jako právního základu směrnice 2006/24 je základní omyl. Ani uvedený článek, ani žádné jiné z ustanovení Smlouvy o ES nemůže být náležitým právním základem pro tuto směrnici. Uvedený členský stát především tvrdí, že jediným nebo přinejmenším hlavním nebo převažujícím cílem uvedené směrnice je usnadnit vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů, včetně terorismu. Jediným právním základem, na němž se mohou platně zakládat opatření obsažená ve směrnici 2006/24, je tudíž hlava VI Smlouvy o EU, a konkrétně její článek 30, čl. 31 odst. 1 písm. c) a čl. 34 odst. 2 písm. b).
- 29 Podle názoru Irska přezkum zejména sedmého až jedenáctého a dvacátého prvního bodu odůvodnění směrnice 2006/24, jakož i jejích základních ustanovení, zejména jejího čl. 1 odst. 1 ukazuje, že použití článku 95 ES jako právního základu pro tuto směrnici je nepatřičné a neodůvodnitelné. Uvedená směrnice je zjevně orientována na boj proti trestné činnosti.

- 30 Podle uvedeného členského státu platí, že „těžištěm“ opatření založených na článku 95 ES musí být sblížení vnitrostátních právních předpisů za účelem zlepšení fungování vnitřního trhu (viz zejména rozsudek ze dne 30. května 2006, Parlament v. Rada a Komise, C-317/04 a C-318/04, Sb. rozh. s. I-4721). Ustanovení směrnice 2006/24 se týkají boje proti trestné činnosti a nejsou určena k nápravě případného nesprávného fungování vnitřního trhu.
- 31 Irsko podpůrně tvrdí, že pokud by Soudní dvůr v rozporu s hlavním tvrzením Irska rozhodl, že směrnice 2006/24 má skutečně za cíl zejména předcházet narušením nebo překážkám na vnitřním trhu, musí být tento cíl považován za cíl čistě vedlejší povahy ve vztahu k hlavnímu nebo převažujícímu cíli, totiž boji proti trestné činnosti.
- 32 Irsko dodává, že směrnice 2002/58 může být změněna jinou směrnicí, ale zákonodárce Společenství není oprávněn použít novelizační směrnici přijatou na základě článku 95 ES, aby do směrnice 2002/58 začlenil ustanovení, která nespádají do působnosti přiznané Společenství v rámci prvního pilíře. Povinnosti určené k zajištění toho, aby byly údaje dostupné za účelem vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů, spadají do oblasti, která může být předmětem pouze nástroje přijatého na základě hlavy VI Smlouvy o EU. Přijetí takového legislativního nástroje by se nedotýkalo ustanovení uvedené směrnice ve smyslu článku 47 EU. Kdyby bylo sloveso „dotýkat se“ použité v tomto článku pochopeno správně, bylo by jej třeba vykládat v tom smyslu, že nezakazuje, aby se akty Společenství a akty Unie překrývaly, pokud jde o vedlejší a bezvýznamné oblasti.
- 33 Slovenská republika podporuje stanovisko Irska. Domnívá se, že článek 95 ES nemůže sloužit jako právní základ ve vztahu ke směrnici 2006/24 vzhledem k tomu, že hlavním cílem této směrnice není odstranění překážek a narušení na vnitřním trhu. Účelem této směrnice je harmonizovat uchovávání údajů nad rámec obchodních cílů za účelem

usnadnění činnosti členských států v oblasti trestního práva, a z tohoto důvodu nemůže být přijata v rámci působnosti Společenství.

- 34 Podle tohoto členského státu je důsledkem uchovávání osobních údajů v rozsahu vyžadovaném směrnicí 2006/24 významný zásah do práva jednotlivců na respektování soukromého života stanoveného v článku 8 EÚLP. Je pochybné, že by tak významný zásah mohl být oprávněn na základě hospodářských důvodů, v projednávaném případě lepším fungováním vnitřního trhu. Přijetí aktu, jehož hlavním a neskrývaným cílem je boj proti trestné činnosti a terorismu, mimo rámec působnosti Společenství představuje vhodnější řešení, které nabízí náležitější odůvodnění zásahu do práva na ochranu soukromého života.
- 35 Parlament tvrdí, že Irsko provádí selektivní výklad ustanovení směrnice 2006/24. Podle něho její pátý a šestý bod odůvodnění uvádějí, že hlavním nebo převažujícím cílem této směrnice je odstranění překážek na vnitřním trhu elektronických komunikací, a dvacátý pátý bod odůvodnění potvrzuje, že přístup k uchovávaným údajům a jejich použití nespádají do působnosti Společenství.
- 36 Parlament tvrdí, že po teroristických útocích dne 11. září 2001 v New Yorku (Spojené státy), dne 11. března 2004 v Madridu (Španělsko) a dne 7. července 2005 v Londýně (Spojené království) některé členské státy přijaly rozdílná pravidla v oblasti uchovávání údajů. Podle uvedeného orgánu mohly být takové rozdíly překážkou poskytování služeb elektronických komunikací. Parlament má za to, že uchovávání údajů představuje pro poskytovatele veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí (dále jen „poskytovatelé služeb“) významnou položku v rámci jejich nákladů a že existence různých norem v dané oblasti může narušit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu. Dodává, že hlavním cílem směrnice 2006/24 je harmonizovat

povinnosti uložené členskými státy poskytovatelům služeb v oblasti uchování údajů. Z toho vyplývá, že článek 95 ES představuje správný právní základ ve vztahu k této směrnici.

37 Parlament rovněž tvrdí, že význam přikládaný boji proti trestné činnosti nezakazuje, aby byla uvedena směrnice založena na článku 95 ES. Přestože boj proti trestné činnosti nepochybně ovlivnil rozhodnutí učiněná v rámci této směrnice, nezpůsobuje tento vliv, že by volba článku 95 ES jako právního základu byla stížena vadou.

38 Mimoto článek 4 směrnice 2006/24 v návaznosti na její dvacátý pátý bod odůvodnění stanoví, že podmínky pro přístup k uchovávaným údajům a jejich zpracování musí být vymezeny členskými státy s výhradou ustanovení práva Unie, jakož i mezinárodního práva, a zejména EÚLP. Tento přístup je odlišný od přístupu, jenž byl zvolen ve vztahu k opatřením, která byla předmětem výše uvedeného rozsudku Parlament v. Rada a Komise, tedy ve věci, v níž byly letecké společnosti povinny poskytovat přístup k údajům o cestujících orgánům třetího státu činným v trestním řízení. Uvedená směrnice tak respektuje rozdělení pravomocí mezi prvním a třetím pilířem.

39 I když je podle Parlamentu pravda, že uchování osobních údajů o jednotlivci může v zásadě představovat zásah ve smyslu článku 8 EÚLP, může být tento zásah podle uvedeného článku odůvodněn zájmem na veřejné bezpečnosti a potírání trestné činnosti. Je třeba rozlišovat mezi otázkou odůvodnění takového zásahu a otázkou volby správného právního základu v rámci právního řádu Unie, jelikož tyto dvě otázky spolu nijak nesouvisí.

- 40 Rada tvrdí, že v letech následujících přijetí směrnice 2002/58 byly vnitrostátní orgány činné v trestním řízení čím dál více znepokojeny využíváním inovací v oblasti služeb elektronických komunikací k páčání trestné činnosti. Podle ní tyto nové obavy vedly členské státy k přijetí opatření za účelem zabránění odstranění údajů o komunikaci a zaručení jejich dostupnosti pro orgány činné v trestním řízení. Uvedený orgán tvrdí, že rozdílná povaha těchto opatření začala narušovat správné fungování vnitřního trhu. Pátý a šestý bod odůvodnění směrnice 2006/24 jsou v tomto ohledu explicitní.
- 41 V této situaci byl zákonodárce Společenství povinen se ujistit, že poskytovatelé služeb jsou podřízeni jednotným pravidlům, pokud jde o podmínky výkonu jejich činnosti.
- 42 Z těchto důvodů zákonodárce Společenství považoval v průběhu roku 2006 za nezbytné zrušit povinnost odstranit údaje uloženou v člancích 5, 6 a 9 směrnice 2002/58 a stanovit, že údaje uvedené v článku 5 směrnice 2006/24 budou muset být v budoucnu povinné po určitou dobu uchovávané. Tato změna ukládá členským státům povinnost zajistit, aby byly uvedené údaje uchovávané po dobu nejméně šesti měsíců a nejvýše dvou let ode dne komunikace. Účelem této změny bylo stanovit přesné a harmonizované podmínky, které jsou poskytovatelé služeb povinni dodržet, pokud jde o odstranění či neodstranění osobních údajů uvedených v článku 5 směrnice 2006/24, a zavést tak společná pravidla ve Společenství s cílem zajistit jednotu vnitřního trhu.
- 43 Rada dospívá k závěru, že přestože byla potřeba potírat trestnou činnost, včetně terorismu, určujícím faktorem pro rozhodnutí změnit rozsah práv a povinností stanovených v člancích 5, 6 a 9 směrnice 2002/58, nebrání tato okolnost tomu, že směrnice 2006/24 měla být přijata na základě článku 95 ES.

44 Ani články 30 EU, 31 EU a 34 EU, ani žádný jiný článek Smlouvy o EU nemohou být právním základem aktu, jehož cílem je v podstatě změnit podmínky výkonu činnosti poskytovatelů služeb nebo vyloučit ve vztahu k nim použitelnost systému zavedeného směrnicí 2002/58.

45 Úprava kategorií údajů, které mají být poskytovateli služeb uchovávány, a doby uchovávání těchto údajů, která mění povinnosti, které jsou posledně uvedeným uloženy směrnicí 2002/58, nemůže být předmětem aktu přijatého na základě hlavy VI Smlouvy o EU. Přijetí takového aktu by se totiž dotýkalo ustanovení uvedené směrnice, což by představovalo porušení článku 47 EU.

46 Podle Rady nejsou práva chráněná článkem 8 EÚLP absolutní a mohou být předmětem omezení za podmínek stanovených v odstavci 2 uvedeného článku. Jak je stanoveno směrnicí 2006/24, uchovávání údajů slouží legitimnímu obecnému zájmu uznanému v čl. 8 odst. 2 EÚLP a představuje vhodný prostředek k ochraně tohoto zájmu.

47 Španělské království a Nizozemské království tvrdí, že jak vyplývá z prvního, druhého, pátého a šestého bodu odůvodnění směrnice 2006/24, je jejím cílem hlavně odstranění překážek na vnitřním trhu, které vyplývají z právních a technických odlišností existujících mezi vnitrostátními předpisy členských států. Podle nich uvedená směrnice upravuje uchovávání údajů za účelem odstranění tohoto druhu překážek jednak tím, že harmonizuje povinnost uchovávání údajů, a jednak tím, že upřesňuje skutečnosti, jichž se tato povinnost týká, jako jsou kategorie údajů, které mají být uchovávány, a doba jejich uchovávání.

- 48 Skutečnost, že směrnice 2006/24 podle svého článku 1 provádí tuto harmonizaci „s cílem zajistit dostupnost těchto údajů pro účely vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů, jak jsou vymezeny každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech“, je jiná otázka. Tato směrnice neupravuje nakládání s údaji ze strany veřejných nebo policejních orgánů členských států. Harmonizace se naopak týká pouze těch aspektů uchovávání údajů, které se přímo dotýkají obchodní činnosti poskytovatelů služeb.
- 49 V rozsahu, v němž uvedená směrnice mění směrnici 2002/58 a vykazuje souvislost se směrnicí 95/46, mohou být změny, které obsahuje, řádně provedeny pouze prostřednictvím aktu Společenství, a nikoli aktu spadajícího do působnosti Smlouvy o EU.
- 50 Komise připomíná, že před přijetím směrnice 2006/24 několik členských států přijalo vnitrostátní opatření podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 upravující uchovávání údajů. Zdůrazňuje významné odlišnosti, které mezi těmito opatřeními existovaly. Například doba uchovávání se lišila od tří měsíců v Nizozemsku až do čtyř let v Irsku. Podle ní mají povinnosti související s uchováváním údajů značné hospodářské dopady na poskytovatele služeb. Rozdílnost těchto povinností může způsobit narušení vnitřního trhu. V tomto kontextu bylo oprávněné přijmout směrnici 2006/24 na základě článku 95 ES.
- 51 Krom toho posledně uvedená směrnice způsobem harmonizovaným na úrovni Společenství omezuje povinnosti stanovené směrnicí 2002/58. Jelikož byla posledně uvedená směrnice přijata na základě článku 95 ES, nemůže mít směrnice 2006/24 odlišný právní základ.

- 52 Zmínka o vyšetřování, odhalování a stíhání závažných trestných činů uvedená v čl. 1 odst. 1 směrnice 2006/24 spadá do působnosti práva Společenství, jelikož označuje legitimní cíl omezení práv jednotlivců v oblasti ochrany údajů, která tato směrnice přinesla. Označení takového cíle je nezbytné jak za účelem dodržení požadavků směrnice 95/46 a směrnice 2002/58, tak za účelem zajištění souladu s článkem 8 EÚLP.
- 53 Evropský inspektor tvrdí, že předmět směrnice 2006/24 spadá do působnosti článku 95 ES jednak proto, že tato směrnice má přímý dopad na hospodářskou činnost poskytovatelů služeb, a může tedy přispět k vytváření a k fungování vnitřního trhu, a jednak proto, že kdyby zákonodárci Společenství nezasáhl, mohlo by dojít k narušení hospodářské soutěže na tomto vnitřním trhu. Cíl boje proti trestným činům není ani jediným, a dokonce ani převažujícím cílem uvedené směrnice. Tato směrnice má naopak za cíl především přispět k vytvoření a fungování vnitřního trhu, jakož i k odstranění narušení hospodářské soutěže. Tato směrnice harmonizuje vnitrostátní předpisy o uchovávání některých údajů soukromými podniky v rámci jejich běžné hospodářské činnosti.
- 54 Mimoto směrnice 2006/24 mění směrnici 2002/58, která byla přijata na základě článku 95 ES, a v důsledku toho musí být přijata podle téhož právního základu. Podle článku 47 EU přísluší pouze zákonodárci Společenství měnit povinnosti vyplývající ze směrnice přijaté na základě Smlouvy o ES.
- 55 Evropský inspektor uvádí, že pokud by Smlouva o ES nemohla sloužit jako právní základ směrnice 2006/24, ustanovení práva Společenství o ochraně údajů by občanům neposkytovala ochranu v případě, že by zpracování jejich osobních údajů usnadňovalo boj proti trestné činnosti. V takovém případě by se obecný systém ochrany údajů podle práva Společenství vztahoval na zpracování údajů za obchodními účely, ale nikoli na zpracování týchž údajů pro účely boje proti trestné činnosti. To by u poskytovatele

služeb vedlo k obtížnému rozlišování a u subjektu údajů ke snížení úrovně ochrany. Takové situaci je třeba zabránit. Uvedená potřeba soudržnosti odůvodňuje přijetí směrnice 2006/24 na základě Smlouvy o ES.

Závěry Soudního dvora

- ⁵⁶ Úvodem je třeba uvést, že otázka pravomocí Evropské unie bude znít jinak podle toho, zda byla dotčena pravomoc Evropské unii *lato sensu* již přiznána, nebo jí dosud přiznána nebyla. V prvním případě je třeba rozhodnout o rozdělení pravomocí v rámci Unie, a konkrétněji o otázce, zda je třeba postupovat prostřednictvím směrnice na základě Smlouvy o ES, nebo prostřednictvím rámcového rozhodnutí na základě Smlouvy o EU. V druhém případě je naproti tomu třeba rozhodnout o rozdělení pravomocí mezi Unii a členskými státy, a konkrétněji o otázce, zda Unie zasáhla do pravomocí členských států. V projednávané věci jde o první z těchto dvou případů.
- ⁵⁷ Je rovněž třeba upřesnit, že žaloba podaná Irskem se týká pouze volby právního základu, a nikoli případného porušení základních práv vyplývajících ze zásahů do výkonu práva na soukromí, které s sebou směrnice 2006/24 přináší.
- ⁵⁸ Irsko podporované Slovenskou republikou tvrdí, že směrnice 2006/24 nemůže být přijata na základě článku 95 ES vzhledem k tomu, že se její „těžiště“ netýká fungování

vnitřního trhu. Jediným cílem, nebo přinejmenším hlavním cílem této směrnice je podle nich vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.

59 Toto stanovisko nelze přijmout.

60 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se musí volba právního základu aktu Společenství zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi které patří zejména účel a obsah aktu (viz rozsudek ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada, C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097, bod 61 a uvedená judikatura).

61 Směrnice 2006/24 byla přijata na základě Smlouvy o ES, a konkrétně článku 95 ES.

62 Článek 95 odst. 1 ES stanoví, že Rada přijímá opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.

63 Zákodárce Společenství může použít článek 95 ES zejména v případě existence rozdílů mezi vnitrostátními právními úpravami, pokud jsou takové rozdíly způsobilé

bránit základním svobodám nebo vést k narušení hospodářské soutěže a mít tak přímý dopad na fungování vnitřního trhu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 12. prosince 2006, Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, Sb. rozh. s. I-11573, bod 37 a uvedená judikatura).

- 64 Mimoto, ačkoliv je použití článku 95 ES jako právního základu možné za tím účelem, aby se předešlo budoucím překážkám obchodu vyplývajícím z nestejnoroitého vývoje vnitrostátních právních úprav, musí být výskyt takovýchto překážek pravděpodobný a cílem dotčeného opatření musí být jejich předcházení (výše uvedený rozsudek Německo v. Parlament a Rada, bod 38 a citovaná judikatura).
- 65 Je třeba ověřit, zda situace, která vedla k přijetí směrnice 2006/24, splňuje podmínky popsané ve dvou předchozích bodech.
- 66 Jak vyplývá z pátého a šestého bodu odůvodnění uvedené směrnice, vycházel zákonodárce Společenství ze zjištění, že mezi vnitrostátními předpisy o uchovávání údajů poskytovateli služeb existovaly právní a technické odlišnosti.
- 67 V tomto ohledu důkazy předložené Soudnímu dvoru potvrzují, že po teroristických útocích zmíněných v bodě 36 tohoto rozsudku několik členských států, které zjistily, že údaje o elektronických komunikacích jsou účinným prostředkem pro odhalování a boj proti trestným činům, včetně terorismu, přijalo opatření podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58, kterými poskytovatelům služeb uložilo povinnosti týkající se uchovávání takových údajů.

- 68 Ze spisu rovněž vyplývá, že povinnosti týkající se uchování údajů mají podstatný hospodářský dopad na poskytovatele služeb tím, že si mohou vyžádat značné investice a provozní náklady.
- 69 Důkazy předložené Soudnímu dvoru krom toho dokládají, že se vnitrostátní opatření přijatá do roku 2005 podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 značně lišila, zejména co se týče povahy uchovávaných údajů a doby jejich uchování.
- 70 Konečně bylo skutečně možné očekávat, že členské státy, které dosud nepřijaly právní úpravu v oblasti uchování údajů, zavedou v dané oblasti pravidla, která by mohla rozdíly mezi jednotlivými stávajícími vnitrostátními opatřeními ještě zvětšit.
- 71 S ohledem na tyto skutečnosti se jeví, že rozdíly mezi jednotlivými vnitrostátními právními předpisy přijatými v oblasti uchování údajů o elektronických komunikacích mohly mít přímý dopad na fungování vnitřního trhu a že bylo možné očekávat, že se tento dopad bude zhoršovat.
- 72 Taková situace opravňovala zákonodárce Společenství k tomu, aby sledoval cíl ochrany řádného fungování vnitřního trhu přijetím harmonizovaných pravidel.

- 73 Krom toho je třeba uvést, že směrnice 2006/24 tím, že stanovila harmonizovaný standard, pokud jde o uchovávání údajů o elektronických komunikacích, změnila ustanovení směrnice 2002/58.
- 74 Posledně uvedená směrnice je přijata na základě článku 95 ES.
- 75 Na základě článku 47 EU nemůže být žádné z ustanovení Smlouvy o ES dotčeno ustanovením Smlouvy o EU. Tentýž požadavek je uveden v prvním pododstavci článku 29 EU, který uvádí hlavu VI posledně uvedené Smlouvy, nazvanou „Ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech“ (výše uvedený rozsudek Komise v. Rada, bod 52).
- 76 Tím, že článek 47 EU stanoví, že se žádné ustanovení Smlouvy o EU nedotýká smluv o založení Evropských společenství ani následných smluv či aktů tyto smlouvy pozměňujících nebo doplňujících, sleduje v souladu s čl. 2 pátou odrážkou EU a čl. 3 prvním pododstavcem EU cíl zachovávat a rozvíjet *acquis communautaire* (rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada, C-91/05, Sb. rozh. s. I-3651, bod 59).
- 77 Soudní dvůr je povinen dbát na to, aby akty, o kterých účastník řízení tvrdí, že spadají do působnosti hlavy VI Smlouvy o EU, a které svou povahou mohou vyvolávat právní účinky, nezasahovaly do pravomocí, které ustanovení Smlouvy o ES svěřují Společenství (výše uvedený rozsudek ze dne 20. května 2008, Komise v. Rada, bod 33 a uvedená judikatura).

- 78 V rozsahu, v němž změna směrnice 2002/58 provedená směrnicí 2006/24 spadá do působnosti Společenství, nemohla být posledně uvedená směrnice přijata na základě ustanovení Smlouvy o EU, aniž by došlo k porušení článku 47 EU.
- 79 Za účelem určení, zda zákonodárce zvolil náležitý právní základ pro přijetí směrnice 2006/24, je rovněž – jak vyplývá z bodu 60 tohoto rozsudku – třeba přezkoumat věcný obsah jejich ustanovení.
- 80 V tomto ohledu je třeba podotknout, že ustanovení této směrnice jsou v zásadě omezena na činnosti poskytovatelů služeb a neupravují přístup k údajům ani jejich využívání ze strany policejních nebo soudních orgánů členských států.
- 81 Konkrétněji, ustanovení směrnice 2006/24 směřují ke sblížení vnitrostátních právních předpisů týkajících se povinnosti uchovávat údaje (článek 3), kategorií uchovávaných údajů (článek 5), doby uchování údajů (článek 6), ochrany a bezpečnosti údajů (článek 7), jakož i způsobu jejich uchování (článek 8).
- 82 Naproti tomu opatření stanovená ve směrnici 2006/24 sama o sobě nevyžadují zásah orgánů členských států činných v trestním řízení. Jak vyplývá zejména z článku 3 této směrnice, je stanoveno, že poskytovatelé služeb musí uchovávat pouze údaje, které jsou vytvářeny nebo zpracovávány při poskytování služeb dotčených komunikací. Těmito údaji jsou pouze údaje, které jsou úzce spojeny s výkonem obchodní činnosti těchto poskytovatelů.

- 83 Směrnice 2006/24 tak upravuje operace, které jsou nezávislé na provedení jakéhokoli případného úkonu v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Neharmonizuje ani otázku přístupu vnitrostátních orgánů příslušných v trestněprávní oblasti k údajům, ani otázku využívání a výměny těchto údajů mezi uvedenými orgány. Uvedené otázky, které v zásadě spadají do oblasti, na niž se vztahuje hlava VI Smlouvy o EU, byly vyloučeny z působnosti ustanovení této směrnice, jak je uvedeno zejména v jejím dvacátém pátém bodě odůvodnění a v jejím článku 4.
- 84 Z toho vyplývá, že věcný obsah směrnice 2006/24 se z převážné části týká činnosti poskytovatelů služeb v dotčeném odvětví vnitřního trhu s vyloučením činností států, které spadají do působnosti hlavy VI Smlouvy o EU.
- 85 S ohledem na tento věcný obsah je třeba dospět k závěru, že směrnice 2006/24 se převážně týká fungování vnitřního trhu.
- 86 Proti tomuto závěru Irsko namítá, že Soudní dvůr výše uvedeným rozsudkem Parlament v. Rada a Komise zrušil rozhodnutí Rady 2004/496/ES ze dne 17. května 2004 o uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a Spojenými státy americkými o zpracování a předávání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) Úřadu pro cla a ochranu hranic ministerstva vnitřní bezpečnosti Spojených států (Úř. věst. L 183, s. 83, a oprava v Úř. věst. 2005, L 255, s. 168).
- 87 V bodě 68 výše uvedeného rozsudku Parlament v. Rada a Komise měl Soudní dvůr za to, že se uvedená dohoda týkala téhož předávání údajů jako rozhodnutí Komise

2004/535/ES ze dne 14. května 2004 o odpovídající úrovni ochrany osobních údajů obsažených v záznamech o knihování cestujících v letecké dopravě, které se předávají Úřadu USA pro cla a ochranu hranic (Úř. věst. L 235, s. 11).

88 Posledně uvedené rozhodnutí se týkalo předávání údajů o cestujících z rezervačních systémů leteckých dopravců umístěných na území členských států Úřadu pro cla a ochranu hranic ministerstva vnitřní bezpečnosti Spojených států. Soudní dvůr určil, že předmětem tohoto rozhodnutí bylo zpracování údajů, které nebylo nezbytné k poskytnutí služeb leteckými dopravci, ale které bylo považováno za nezbytné k ochraně veřejné bezpečnosti a pro trestněprávní účely. V bodech 57 až 59 výše uvedeného rozsudku Parlament v. Rada a Komise Soudní dvůr rozhodl, že takové zpracování údajů spadá do působnosti čl. 3 odst. 2 směrnice 95/46, podle něhož se tato směrnice nevztahuje zejména na zpracování osobních údajů, které se týká veřejné bezpečnosti a činnosti státu v oblasti trestního práva. Soudní dvůr tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí 2004/535 nespadá do oblasti působnosti směrnice 95/46.

89 Jelikož se dohoda, která byla předmětem rozhodnutí 2004/496, týkala – stejně jako rozhodnutí 2004/535 – zpracování údajů, které je vyloučeno z oblasti působnosti směrnice 95/46, Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutí 2004/496 nemohlo být platně přijato na základě článku 95 ES (výše uvedený rozsudek Parlament v. Rada a Komise, body 68 a 69).

90 Takové úvahy nelze použít ve vztahu ke směrnici 2006/24.

91 Na rozdíl od rozhodnutí 2004/496, které se týkalo předávání osobních údajů v rámci systému zavedeného orgány veřejné moci za účelem zajištění veřejné bezpečnosti, se

totiž směrnice 2006/24 týká činností poskytovatelů služeb na vnitřním trhu a neobsahuje žádnou právní úpravu činnosti orgánů veřejné moci za trestněprávními účely.

- 92 Z toho vyplývá, že argumenty Irska vycházející ze zrušení rozhodnutí 2004/496 výše uvedeným rozsudkem Parlament v. Rada a Komise nelze přijmout.
- 93 S ohledem na veškeré předcházející úvahy je třeba mít za to, že směrnicí 2006/24 bylo nutné přijmout na základě článku 95 ES.
- 94 V důsledku toho je třeba projednávanou žalobu zamítnout.

K nákladům řízení

- 95 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Irsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedenému náhradu nákladů řízení. Podle odst. 4 prvního pododstavce téhož článku ponese vedlejší účastníci v projednávaném sporu vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Irsku se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Španělské království, Nizozemské království, Slovenská republika, Komise Evropských společenství a Evropský inspektor ochrany údajů ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.