Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
WAHLA
přednesené dne 22. ledna 2015 [1]

Spojené věci C-317/13 a C-679/13

Evropský parlament
proti
Radě Evropské unie
Věc C-540/13
Evropský parlament
proti

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost — Právní základ — Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech — Prováděcí opatření — Chybějící konzultace Parlamentu — Dopad vstupu Smlouvy o fungování Evropské unie v platnost — Přechodná opatření — Článek 9 Protokolu č. 36 — Cíl — Právní účinky“

1. Vstup Lisabonské smlouvy v platnost podstatným způsobem pozměnil institucionální uspořádání Evropské unie, které představuje právní pozadí pro přijímání opatření spadajících do oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (dříve hlava VI Smlouvy o EU) (také takzvaný „třetí pilíř“). Tradičně byl pro třetí pilíř charakteristický mezivládní rozhodovací postup a Evropský parlament v něm měl pouze okrajový vliv. V rámci „lisabonizace“ byl však třetí pilíř vtělen do supranacionálního rámce EU a uplatňované rozhodovací postupy byly sladěny s postupy v jiných oblastech unijních politik. Rozšíření řádného legislativního postupu (dříve „postup spolurozhodování“) na tuto oblast obecně posílilo postavení Parlamentu jakožto spolunormotvůrce, jehož pravomoci v této oblasti jsou nyní na stejné úrovni s pravomocemi Rady.

2. Projednávané žaloby na neplatnost podané Parlamentem ilustrují složitost uvedeného transformačního procesu. Projednávané případy se konkrétně týkají správného výkladu článku 9 Protokolu č. 36 [2] o přechodných ustanoveních, připojeného ke Smlouvám. Podle uvedeného ustanovení jsou právní účinky příslušných aktů přijatých v rámci třetího pilíře před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů. Soudní dvůr má příležitost v rámci jím podaného výkladu vymezit parametry pro posuzování legality opatření přijatých po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy Radou na základě aktů spadajících do působnosti článku 9 Protokolu č. 36.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Článek 9 je obsažen v hlavě VII uvedeného protokolu, který se týká aktů přijatých na základě hlav V a VI Smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.

I – Právní rámec

A – *Protokol č. 36*

3. Článek 9 protokolu č. 36 stanoví:

„Právní účinky aktů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie přijatých na základě Smlouvy o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost jsou zachovány až do zrušení, zániku nebo změny těchto aktů za použití Smluv. Totéž platí pro úmluvy uzavřené mezi členskými státy na základě Smlouvy o Evropské unii.“

B – *Příslušná rozhodnutí*

1. Rozhodnutí z roku 2005[3]

4. Rozhodnutí z roku 2005 bylo přijato na základě Smlouvy o EU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a konkrétně na základě článků 29, 31 odst. 1 písm. e) a čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. Jinými slovy, rozhodnutí bylo přijato na základě třetího pilíře a týká se policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

5. V souladu s článkem 1 se rozhodnutím z roku 2005 zavádí mechanismus pro výměnu informací o nových psychoaktivních látkách. Toto rozhodnutí rovněž zavádí mechanismus hodnocení rizik za účelem určení nezbytnosti opatření pro kontrolu těchto látek. Obecně řečeno, rozhodnutí z roku 2005 zavádí systém k zajištění rychlé a koordinované reakce členských států na nové psychoaktivní látky, které jsou považovány za rizikové (pro veřejné zdraví či jinak).

6. Článek 8 rozhodnutí z roku 2005 upravuje postup pro použití kontrolních opatření již uplatňovaných členskými státy u omamných a psychotropních látek na nové psychoaktivní látky. Článek 8 odst. 3 stanoví, že rozhodnutí použít kontrolní opatření na novou psychoaktivní látku musí Rada přijmout kvalifikovanou většinou na základě čl. 34 odst. 2 písm. c) EU.

7. Článek 9 rozhodnutí z roku 2005 stanoví, že jakmile Rada rozhodne o kontrolních opatřeních, musí členské státy přijmout nezbytná opatření v souladu s vnitrostátním právem, aby bylo zajištěno použití kontrolních opatření a trestů u nových látek.

8. Žaloby ve spojených věcech C-317/13 a C-679/13 se týkají rozhodnutí[4], která Rada přijala na základě čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005.

2. Prováděcí rozhodnutí č. 1

9. Prováděcí rozhodnutí 1 se týká 4-metamfetaminu, který je syntetickým derivátem amfetaminu substituovaný methylem na benzenovém jádře. Preambule tohoto rozhodnutí stanoví, že bylo přijato na základě Smlouvy o FEU a čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005.

3 — Rozhodnutí Rady 2005/387/JVV ze dne 10. května 2005 o výměně informací, hodnocení rizika a kontrole nových psychoaktivních látek (Úř. věst. 2005, L 127, s. 32).

4 — Rozhodnutí Rady 2013/129/EU ze dne 7. března 2013 o podrobení 4-metamfetaminu kontrolním opatřením (Úř. věst 2013 L 72, s. 11) („prováděcí rozhodnutí 1“) a prováděcí rozhodnutí Rady 2013/496/EU ze dne 7. října 2013 o podrobení 5-(2-aminopropyl)indolu kontrolním opatřením (Úř. věst. 2013, L 272, s. 44) („Prováděcí rozhodnutí 2“), (nebo společně „dotčená prováděcí rozhodnutí“).

3. Prováděcí rozhodnutí č. 2

10. Prováděcí rozhodnutí č. 2 se týká syntetického derivátu indolu, který má pravděpodobně halucinogenní účinky. Tak jako v případě prováděcího rozhodnutí č. 1 uvádí preambule tohoto rozhodnutí, že bylo přijato na základě Smlouvy o FEU a čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005.

4. Rozhodnutí o VIS [5]

11. Rozhodnutí o VIS [6] bylo přijato na základě Smlouvy o EU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a konkrétně na základě čl. 30 odst. 1 písm. b) a čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. Podobně jako rozhodnutí z roku 2005 bylo rozhodnutí o VIS přijato na základě třetího pilíře a týká se oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

12. VIS je systém pro výměnu vízových údajů mezi členskými státy. Jedním z výslovně stanovených cílů systému je posílení vnitřní bezpečnosti a boj s terorismem. K zajištění dosažení tohoto cíle považovala Rada za nezbytné poskytnout přístup k údajům dostupným ve VIS určeným orgánům členských států příslušným k zajišťování vnitřní bezpečnosti, jakož i Europolu. Za tímto účelem bylo vedle nařízení o VIS [7] přijato rozhodnutí o VIS.

13. Vzhledem k obtížím spojeným se zaváděním mechanismu přístupu bylo rozhodnuto, že rozhodnutí o VIS nabude účinku k pozdějšímu datu, které určí Rada. Článek 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS proto stanoví, že se rozhodnutí použije ode dne, který určí Rada, jakmile ji Komise informuje o tom, že nařízení o VIS vstoupilo v platnost a je plně použitelné.

5. Rozhodnutí o stanovení data

14. Žaloba ve věci C-540/13 se týká rozhodnutí [8] přijatého Radou, kterým se stanoví datum použitelnosti rozhodnutí o VIS.

15. Jakmile Komise informovala Radu, že nařízení o VIS je plně použitelné, přijala na základě Smlouvy o FEU a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS rozhodnutí o stanovení data. V souladu s článkem 1 rozhodnutí o stanovení data se rozhodnutí o VIS mělo použít ode dne 1. září 2013.

II – Řízení a návrhová žádání

16. Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 8. října 2013 a 28. dubna 2014 bylo povoleno vedlejší účastenství Rakouské republiky na podporu Rady ve věcech C-317/13 a C-679/13. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 27. března 2014 bylo rozhodnuto o spojení těchto dvou věcí pro účely ústní části řízení a rozsudku.

5 — Vízový informační systém. VIS byl zřízen rozhodnutím Rady 2004/512/ES ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému (VIS) (Úř. věst. 2004, L 213, s. 5).).

6 — Rozhodnutí Rady 2008/633/SVV ze dne 23. června 2008 o konzultačním přístupu určených orgánů členských států a Europolu do Vízového informačního systému (VIS) pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů (Úř. věst. 2008, L 218, s. 129).

7 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS) (Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 60).

8 — Rozhodnutí Rady 2013/392/EU ze dne 22. července 2013, kterým se stanoví datum použitelnosti rozhodnutí 2008/633/SVV o konzultačním přístupu určených orgánů členských států a Europolu do Vízového informačního systému (VIS) pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů (Úř. věst. 2013, L 198, s. 45) (nebo „rozhodnutí o stanovení data“).

A – *Spojené věci C-317/13 a C-679/13*

17. Svými žalobami se Parlament domáhá, aby Soudní dvůr:

— zrušil dotčená prováděcí rozhodnutí;

— zachoval účinky těchto rozhodnutí, dokud nebudou nahrazena novými akty přijatými náležitým způsobem; a

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

18. Rada – podporovaná v případě několika žalobních důvodů Rakouskou republikou – se domáhá, aby Soudní dvůr:

— žaloby zamítl;

— zamítl námitku protiprávnosti [9] týkající se rozhodnutí z roku 2005 jako nepřípustnou nebo alespoň jako neopodstatněnou;

— uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení; a

— podpůrně, v případě, že Soudní dvůr zruší dotčená prováděcí rozhodnutí, zachoval účinky těchto rozhodnutí, dokud nebudou nahrazena novými akty.

B – *Věc C-540/13*

19. Svou žalobou se Parlament domáhá, aby Soudní dvůr:

— zrušil rozhodnutí o stanovení data;

— zachoval účinky rozhodnutí, dokud nebude nahrazeno novým aktem přijatým náležitým způsobem; a

— uložil Radě náhradu nákladů řízení.

20. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

— žalobu zamítl jako nepřípustnou nebo alespoň jako neopodstatněnou;

— uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení; a

— alternativně, v případě, že Soudní dvůr zruší rozhodnutí o stanovení data, zachoval účinky uvedeného rozhodnutí, dokud nebude nahrazeno novým aktem.

C – *Spojené věci C-317/13 a C-679/13 a věc C-540/13*

21. Parlament a Rada přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 5. listopadu 2014 společně pro všechny tři projednávané věci.

9 — Parlament podpůrně tvrdí, že čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 představuje neplatný právní základ sekundárního práva. V replice kvalifikuje Rada toto tvrzení jako námitku protiprávnosti ve smyslu článku 277 SFEU. Ačkoli ve věci C-540/13 nepředkládá v tomto ohledu výslovné návrhové žádání, obsahuje podobné argumenty týkající se rozhodnutí o VIS hlavní text vyjádření Rady v uvedené věci.

III – Analýza

A – *Úvodní poznámky*

1. Hlavní argumenty předložené účastníky řízení

22. Ve spojených věcech C-317/13 a C-679/13 Parlament zpochybňuje legalitu dotčených prováděcích rozhodnutí a tvrdí, že Rada použila ve všech těchto případech nesprávný právní základ. Věc C-540/13 se naopak týká rozhodnutí, kterým Rada v souladu s čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS stanoví datum použitelnosti uvedeného rozhodnutí. Také v tomto případě napadá Parlament legalitu rozhodnutí a opět tvrdí, že byl použit nesprávný právní základ.

23. Všechny tři případy spolu přes zjevné rozdíly úzce souvisejí. Není tomu pouze z toho důvodu, že ve všech třech případech je napadené rozhodnutí založeno na rozhodnutí přijatém na základě dřívějšího třetího pilíře. Ve všech těchto případech předložily obě strany také téměř shodné argumenty.

24. Na tomto místě musím poznamenat, že písemné vyjádření předložené Parlamentem není dostatečně jasné a koherentní. Nicméně z něj a z argumentů přednesených na jednání vyvozuji, že se Parlament na podporu svých žalob opírá především o dva důvody. Zaprvé tvrdí, že Rada použila pro přijetí dotčených prováděcích rozhodnutí, jakož i pro rozhodnutí o stanovení data nesprávný právní základ. Podle názoru Parlamentu použila totiž zrušený právní základ, nebo alternativně neplatný právní základ podle sekundárního práva. To vedlo podle tvrzení Parlamentu zadruhé k tomu, že se Rada řídila rozhodovacím postupem, který nebyl upravený žádným ustanovením Smlouvy o FEU[10].

25. V tomto ohledu Parlament poznamenává, že ačkoli rozhodnutí 2013/129, 2013/496 a 2013/392 (společně „napadená rozhodnutí“) uvádí své právní základy prostřednictvím obecného odkazu na Smlouvu o FEU a specifického odkazu, v prvních dvou případech, na čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005, a ve třetím na čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS, jsou ve skutečnosti založena na čl. 34 odst. 2 písm. c) EU[11]. Vzhledem ke skutečnosti, že byl čl. 34 odst. 2 písm. c) EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost zrušen, jsou tak napadená rozhodnutí podle názoru Parlamentu založena na neplatném právním základě. Parlament konkrétně tvrdí, že čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 ani čl. 18 odst. 2 rozhodnutí VIS nelze použít jako právní základ pro žádné z napadených rozhodnutí.

26. Podle tvrzení Parlamentu je logickým následkem zrušení čl. 34 odst. 2 písm. c) EU to, že opatření sekundárního práva, která na základě uvedeného ustanovení stanoví přijetí prováděcích rozhodnutí, již nelze aplikovat. Článek 9 Protokolu č. 36 nemá podle názoru tohoto orgánu na uvedenou analýzu vliv. Jelikož je toto přechodné ustanovení výjimkou z obecných pravidel Smlouvy o FEU, musí být vykládáno restriktivně.

27. Rada podporovaná ve spojených věcech C-317/13 a C-679/13 rakouskou vládou s tímto názorem nesouhlasí. Tvrdí, že napadená rozhodnutí mohou být podle okolností platně založena na čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 nebo čl. 18 odst. 2 rozhodnutí VIS, vykládané ve světle článku 9 Protokolu č. 36.

10 — Přestože se žalobní důvody ve všech třech věcech podobají, jsou ve věcech C-679/13 a C-540/13 předloženy v opačném pořadí, než v jakém jsou uvedeny ve věci C-317/13. Parlament vyjadřuje proti použitému postupu námitky, jelikož podle pravidel platných před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost měl být podle článku 39 EU před přijetím opatření podle třetího pilíře Radou konzultován.

11 — Článek 34 odst. 2 písm. c) EU svěřoval Radě pravomoc přijímat kvalifikovanou většinou opatření nezbytná k provedení rozhodnutí na unijní úrovni, jež jsou v souladu s cíli hlavy VI Smlouvy o EU, s vyloučením sbližování právních předpisů členských států přijatých na základě tohoto ustanovení.

28. Kromě toho existovaly na konci písemného řízení značné nejasnosti v tom, zda Parlament vznesl alternativně také námitku protiprávnosti týkající se zejména čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS. Tyto nejasnosti byly živeny zdlouhavou diskuzí o přípustnosti a meritu uvedené námitky, na kterou poukázaly obě strany v písemných vyjádřeních [12]. Na jednání však Parlament vysvětlil, že legalitu základních rozhodnutí (nebo jejich části) jako takovou nezpochybňuje. Tvrdil jen, že v důsledku zrušení čl. 34 odst. 2 písm. c) EU a článku 39 EU již nemohou čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS sloužit jako základ pro přijetí napadených rozhodnutí: podle jeho názoru se odkaz na tato ustanovení k uvedenému účelu rovná použití neplatného sekundárního právního základu, který Smlouva o FEU neupravuje.

2. Hlavní problematické otázky v projednávaných případech

29. V projednávaných věcech má Soudní dvůr rozhodnout o otázkách, které mají nepochybně ústavní význam. Tyto otázky se týkají unijního institucionálního systému a zásady institucionální rovnováhy, která je jádrem unijní ústavní architektury [13]. Posuzované případy konkrétně pozdvihují bezprecedentní institucionální problém, který pramení ze složitostí, které jsou inherentní „lisabonizaci" původního mezivládního třetího pilíře upravujícího justiční a policejní spolupráci v trestních věcech.

30. Na rozdíl od schengenského *acquis*, které bylo do právního a institucionálního rámce Evropské unie inkorporováno bez jakýchkoli zvláštních přechodných opatření [14], mělo k „lisabonizaci" třetího pilíře o deset let později dojít pozvolnějším způsobem. To je názorně ilustrováno skutečností, že Smlouva o FEU nyní obsahuje specifická přechodná pravidla týkající se aktů přijatých podle třetího pilíře. Jedno z těchto pravidel stanoví článek 9 Protokolu č. 36.

31. Klíč k řešení projednávaných případů spočívá ve vymezení oblasti působnosti článku 9 Protokolu č. 36. Úspěch žalob podaných Parlamentem totiž závisí na výkladu uvedeného ustanovení. Parlament zejména tvrdí, že bez podpory čl. 34 odst. 2 písm. c) EU nemohou čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS sloužit jako právní základy pro napadená rozhodnutí. Podle jeho názoru se měl použít obecný rámec SFEU a v důsledku toho existovaly pouze dva možné způsoby platného přijetí těchto rozhodnutí.

32. Podle prvního způsobu měla být napadená rozhodnutí v případě, že by měla být považována za rozhodnutí, která upravují podstatný aspekt regulované oblasti, přijata prostřednictvím řádného legislativního postupu, a to v souladu s čl. 83 odst. 1 SFEU, pokud jde o dotčená prováděcí rozhodnutí, a v souladu s články 87 a 88 SFEU v případě rozhodnutí o stanovení data. Podle druhého způsobu, v případě, že by měla být napadená rozhodnutí považována za rozhodnutí, která upravují nepodstatné aspekty, měla být základní rozhodnutí pozměněna (v souladu s postupy stanovenými ve

12 — Zdroj nejasností lze fakticky vystopovat v replice Rady ve věci C-317/13. Rada si vyložila argumenty předložené Parlamentem v jeho žalobě týkající se těchto ustanovení jako námitky protiprávnosti ve smyslu článku 277 SFEU. Parlament se nicméně nepokusil o vyjasnění této otázky v duplice nebo v dalších písemných vyjádřeních. Naopak nadále přispíval k nedorozumění, když Soudnímu dvoru předkládal obšírná vysvětlení týkající se zejména důvodů, proč má aktivní legitimaci ke zpochybnění legality rozhodnutí z roku 2005 a rozhodnutí o VIS (dále jen společně „základní rozhodnutí").

13 — K přehledu vývoje zásady institucionální rovnováhy v unijním právním systému, viz Jacqué, J.-P., „The Principle of Institutional Balance", 41(2004) *Common Market Law Review*, pp. 383 to 391. Viz také Curtin, D., „EU Constitution as Architecture – Separation of Powers in the Twenty-First Century", v Reestman, J.-H., Schrauwen, A., van Montfrans, M. a Jans, J., *De Regels en het spel – Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, TMC Asser Press, The Hague: 2011, s. 123 až 133, v 126 a násl. K prvotní diskuzi ohledně uvedené zásady v judikatuře viz rozsudek Meroni v. High Authority, věc 9/56, EU:C:1958:7.

14 — Došlo k tomu po podpisu Amsterodamské smlouvy dne 1. května 1999. V této souvislosti měla Rada vypracovat seznam ustanovení schengenských opatření, která tvoří *acquis*, a stanovit pro každé z těchto ustanovení odpovídající právní základ ve Smlouvách (Smlouvě o ES nebo Smlouvě o Evropské unii). Toto bylo provedeno rozhodnutím Rady 1999/435/ES ze dne 20. května 1999 o definici schengenského acquis za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří acquis, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. 1999, L 176, s. 1) a rozhodnutím Rady 1999/436/ES ze dne 20. května 1999, kterým se určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské acquis, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. 1999, L 176, s. 17).

výše uvedených ustanoveních Smlouvy o FEU) tak, aby bylo specifikováno, zda je třeba v případě přijetí napadených rozhodnutí vydat podle okolností delegovaný nebo prováděcí akt v souladu s články 290 a 291 SFEU.[15] Bez ohledu na to, zda by byl zvolen první či druhý způsob, jednal by Parlament jako spolunormotvůrce.

33. Rada naopak tvrdí, že je právě na základě článku 9 Protokolu č. 36 oprávněna nadále přijímat (prováděcí) opatření na základě aktů, na které se má článek 9 Protokolu č. 36 vztahovat; a že si toto oprávnění ponechává do doby, než budou tyto akty zrušeny, pozměněny nebo zaniknou.

34. Na tomto místě vyvstává potřeba náležitého vysvětlení. Parlament naznačuje, že napadená rozhodnutí nemusí být ve skutečnosti prováděcími opatřeními, jelikož by mohla být považována za rozhodnutí upravující podstatný aspekt regulované oblasti[16]. Z důvodů uvedených níže v bodech 52 až 55 tento názor nesdílím.

35. Ať je tomu jakkoliv, není rozlišení formulované Soudním dvorem v jeho judikatuře týkající se podstatných a nepodstatných aspektů[17] v dotčených případech v žádném případě relevantní. Je tomu tak proto, že se v důsledku níže vysvětleného navrženého výkladu článku 9 Protokolu č. 36 neuplatní na napadená rozhodnutí obecný rámec SFEU. Z tohoto důvodu není nutné se zabývat oběma výše popsanými způsoby.

36. Zkoumání otázek nastolených v projednávaných případech zahájím proto podrobnou analýzou článku 9 Protokolu č. 36. Na základě navrženého výkladu článku 9 Protokolu č. 36 pak krátce prozkoumám argumenty účastníků řízení ve všech třech věcech. Jak se budu snažit ilustrovat, výklad článku 9 Protokolu č. 36 by měl být veden potřebou zajistit hladký a řádný přechod na nový institucionální rámec.

B – *Význam článku 9 Protokolu č. 36*

1. Má být vykládán úzce či široce?

37. Jak bylo naznačeno výše, článek 9 Protokolu č. 36 stanoví přechodný režim pro akty přijaté na základě hlavy V a VI Smlouvy o EU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Podle uvedeného pravidla musí být právní účinky těchto aktů zachovány až do jejich zrušení, zániku nebo změny v souladu s těmito Smlouvami. Účastníci řízení se shodují na tom, že článek 9 se má použít v souvislosti se základními rozhodnutími. Zde však shoda názorů končí.

38. Parlament tvrdí, že článek 9 Protokolu č. 36 nemá vliv na legalitu takových aktů, jako jsou napadená rozhodnutí, která byla přijata po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy. Podle jeho názoru musí být správný právní základ pro přijetí těchto rozhodnutí určen pomocí odkazu na obecná pravidla Smlouvy o FEU.

39. Parlament tedy zastává k výkladu článku 9 Protokolu č. 36 restriktivní přístup (ačkoli sám tvrdí opak), když zastává názor, že toto ustanovení musí být jakožto výjimka z obecného pravidla vykládáno úzce. Konkrétně tvrdí, že článek 9 Protokolu č. 36 je určený pouze k zajištění toho, že navzdory vstupu v platnost Lisabonské smlouvy nebudou akty přijaté podle dřívějšího třetího pilíře automaticky zrušeny.

15 — Kromě toho by podle alternativního způsobu mohla být základní rozhodnutí pozměněna také vložením ustanovení, které by v případě rozhodnutí z roku 2005 upravovalo použití kontrolních opatření na nové psychoaktivní látky, anebo v případě rozhodnutí o VIS, datum, k němuž se mělo stát uvedené rozhodnutí použitelným.

16 — Parlament však při jednání častokrát poznamenal, že napadená rozhodnutí jsou prováděcími opatřeními.

17 — K tomuto rozlišování v judikatuře viz například rozsudek Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 64 až 66. Podle tohoto rozsudku nelze přijetí pravidel vztahujících se k podstatným aspektům delegovat. K některým dřívějším odkazům na uvedenou zásadu viz rozsudky Parlament v. Komise, C-156/93, EU:C:1995:238, bod 18 a citovaná judikatura; Parlament v. Rada, C-303/94, EU:C:1996:238, bod 23; Söhl & Söhlke, C-48/98, EU:C:1999:548, bod 34; a Parlament v. Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, bod 45.

Tyto akty (jako jsou rámcová rozhodnutí) váží nadále členské státy z hlediska cílů, jichž má být dosaženo, aniž mají přímý účinek. Parlament nicméně odmítá myšlenku, že ustanovení obsažená v aktech spadajících do působnosti článku 9, které přiznávají prováděcí pravomoci Radě (jako je tomu v případě čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí VIS) se budou nadále uplatňovat v rámci nové ústavní struktury.

40. Rada se naopak přiklání k širšímu výkladu článku 9 Protokolu č. 36. Tvrdí, že si všechna ustanovení obsažená v aktech spadajících do působnosti článku 9 zachovávají právní účinky, včetně těch, které upravují přijetí prováděcích opatření.

41. Nelze popřít, že článek 9 Protokolu č. 36 není zdaleka jednoznačný. Neexistuje totiž nic, co by *a priori* definitivně vylučovalo restriktivní výklad navrhovaný Parlamentem, nebo naopak širší výklad zastávaný Radou. Oba výklady mají určité opodstatnění. Avšak výklad zastávaný Parlamentem, byť by znamenal rychlý přechod na nový systém, by vedl podle mého názoru k nepřípustným důsledkům.

2. Hladký přechod na nový právní rámec

42. Podle mého názoru musí být článek 9 Protokolu č. 36 vykládán ve světle svého kontextu, zejména pak s ohledem na svůj ústřední cíl. Přestože přechodná pravidla mohou sledovat řadu různých cílů, mám za to, že jsou obecně zamýšlena k zajištění řádného a koherentního přechodu na nový systém [18]. Ve specifickém kontextu projednávaného případu mám za to, že by měl být článek 9 Protokolu č. 36 chápán jako nástroj k zajištění hladkého přechodu z jednoho systému na druhý.

43. Ačkoli mohou vést nová pravidla nepochybně k rozsáhlým změnám v jakémkoli právním systému, naznačuje samotná existence přechodných pravidel ve stávajícím kontextu podle mého názoru to, že si autoři Lisabonské smlouvy nebyli nevědomi obtíží, které mohou vyvstat při transformačním procesu. To zřetelně vyplývá z Prohlášení č. 50 připojeného ke Smlouvám [19]. Uvedené prohlášení vyzývá orgány, aby ve vhodných případech a *podle možností* ve lhůtě pěti let uvedené v čl. 10 odst. 3 Protokolu č. 36 *usilovaly o* přijetí právních aktů, kterými se mění nebo nahrazují akty existující v rámci třetího pilíře [20].

44. Prohlášení tedy jasně vybízí zákonodárce, aby přijal opatření nezbytná k přizpůsobení dřívějších opatření přijatých v rámci třetího pilíře novému právnímu rámci. Podle mého názoru však uvedené prohlášení vykládané spolu s článkem 9 Protokolu č. 36, který zachovává právní účinky aktů přijatých v rámci třetího pilíře (aniž upřesňuje lhůty), svědčí o tom, že článek 9 Protokolu č. 36 je určený k zajištění co nejrychlejšího přechodu od původního mezivládního systému na obecný unijní rámec a akceptuje přitom omezení a specifika legislativního procesu. Kdyby autoři Lisabonské smlouvy chtěli zajistit, aby byl proces přechodu plně završen v určitém časovém horizontu, stanovil by nepochybně článek 9 (podobně jako například článek 10) k tomuto účelu lhůty.

45. Mám tedy za to, že správný výklad článku 9 Protokolu č. 36 vyžaduje zohlednění zvláštních okolností, které vedly k lisabonizaci třetího pilíře a k začlenění policejní a justiční spolupráce v trestních věcech do širšího unijního rámce. Přechodná pravidla jsou totiž zřejmě o to důležitější, pokud dochází ke změnám v ústavní architektuře. V tomto ohledu je logické, že taková přechodná

18 — V souvislosti s přistoupením nových členských států k Evropské unii byla v oblasti uplatňování přechodných opatření u těchto států vydána četná judikatura. V uvedeném případě je stěžejním cílem přechodných opatření usnadnění přechodu od stávajícího režimu v nových členských státech na režim podle pravidel unijního práva. Viz například rozsudky Danisco Sugar, C-27/96, EU:C:1997:563; Weidacher, C-179/00, EU:C:2002:18; Parlament v. Rada, C-413/04, EU:C:2006:741; a Polsko v. Komise, C-336/09 P, EU:C:2012:386.

19 — Prohlášení k článku 10 Protokolu č. 36 připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007.

20 — Článek 10 se týká příslušných pravomocí orgánů EU v souvislosti s již existujícími akty přijatými v rámci třetího pilíře. Článek 10 odst. 1 mimo jiné stanoví, že u aktů, které byly přijaty před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, zůstávají pravomoci Soudního dvora stejné, jaké existovaly ke vstupu uvedené Smlouvy v platnost. Podle čl. 10 odst. 2 vede změna takového aktu k ukončení zvláštního režimu upravujícího pravomoc Soudního dvora. Konečně, čl. 10 odst. 3 omezuje časovou použitelnosti přechodného opatření uvedeného v odstavci 1. Zvláštní přechodný režim má skončit pět let ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, tedy dne 1. prosince 2014.

opatření, jako jsou opatření obsažená v Protokolu č. 36, mají zajistit hladký přechod na nový systém (a zajištění určité kontinuity). Mám tedy za to, že *rationale*, na němž se zakládá takové ustanovení, jako je článek 9, má za cíl zabránit zbytečným narušením aplikace právních aktů přijatých v již neexistujícím rámci.

46. Konkrétně přiznává čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 Radě pravomoc, aby nové psychoaktivní látky podřídila kontrolním opatřením. Článek 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS zmocňuje Radu, aby stanovila datum, od něhož se má rozhodnutí o VIS používat. Obě ustanovení tak přiznávají Radě (prováděcí) pravomoci. V době přijetí základních rozhodnutí bylo uvedené zmocnění založeno na čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, s čímž oba účastníci řízení souhlasí. Ačkoli to lze připustit, bylo by nelogické tvrdit, jak činí Parlament, že se koncept „právních účinků“ [21] uvedený v článku 9 Protokolu č. 36 vztahuje pouze na některé, nikoli však na všechny právní účinky vyvolané dotčenými akty. Podle takového výkladu by pojem „právní účinky“ nezahrnoval účinky zahrnující možnost přijetí prováděcích opatření nezbytných k zajištění toho, aby si akty přijaté v rámci dřívějšího třetího pilíře nadále zachovaly účinky, nebo, jako je tomu v případě rozhodnutí o VIS, umožní jeho aplikaci.

47. Stojí za zdůraznění, že článek 9 žádným takovým způsobem jednotlivé druhy právních účinků nerozlišuje. V této souvislosti považuji také za velmi přesvědčivé argumenty předložené Radou. Kdyby byl restriktivní (a poněkud selektivní) výklad článku 9 Protokolu č. 36 zastávaný Parlamentem uznán, došlo by k paralýze řady aktů přijatých před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, které vyžadují k plnění své funkce trvalou aktualizaci. Tak by tomu bylo zejména v případě, že by po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy přestal čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 automaticky vyvolávat účinky. Významně by se posunul i začátek použitelnosti rozhodnutí VIS.

48. Je také třeba mít na paměti, že zákonodárce má při přijímání nových právních předpisů (nebo změně existujících právních aktů) pouze omezené možnosti. Rozhodnutí změnit akty přijaté na základě dřívějšího třetího pilíře je politickou volbou a musí jí zůstat. Restriktivní výklad článku 9 Protokolu č. 36 by v tomto ohledu vytvořil bezdůvodnou překážku legislativnímu procesu a omezil možnosti zákonodárce ohledně volby návrhů, které by chtěl prosadit. Jednoduše by to vedlo k plýtvání zdrojů [22].

49. Zásada institucionální rovnováhy zajisté často sloužila k posílení (původně pouze poradní) role Parlamentu v legislativním procesu [23]. Je nicméně zřejmé, že uvedenou zásadu nelze vykládat tak, že není-li stanoveno jinak, přiznává Parlamentu více pravomocí na úkor jiných orgánů [24]. Je velice důležité, aby uvedená zásada byla uplatňována tak, že zajistí dodržování dělby pravomocí mezi orgány, jak je zakotvena Smlouvou (a článkem 9 Protokolu č. 36, jako je tomu v projednávaném případě).

50. Je nicméně obtížné nepodpořit myšlenku posílení zapojení Parlamentu do přijímání aktů souvisejících s dřívějším třetím pilířem. Tato myšlenka je totiž v souladu s obecnějším cílem procesu lisabonizace, jímž je posílení demokratické kontroly v této oblasti [25].

21 — V jiné souvislosti vyložil Soudní dvůr také široce pojem „akty s právními účinky“, mezi něž zahrnul doporučení přijatá mezinárodní organizací. Viz rozsudek Německo v. Rada, C-399/12, EU:C:2014:2258, bod 56 a násl.

22 — Prohlášení č. 50 tento názor podporuje, jelikož vybízí orgány, aby podle možností v přechodné lhůtě pěti let uvedené v čl. 10 odst. 1 Protokolu č. 36 přizpůsobily opatření přijatá podle dřívějšího třetího pilíře novému právnímu rámci.

23 — Ke klíčovým případům tohoto trendu viz například rozsudky Roquette Frères v. Rada, 138/79, EU:C:1980:249, a Parlament v. Rada, C-70/88, EU:C:1990:217.

24 — V této souvislosti viz rozsudek Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, bod 23.

25 — Obecně viz rozsudek Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 81 a citovanou judikaturu. Toto pozitivní stanovisko ohledně odpovědnosti však nesdílí každý. Viz kritický názor Charlemagne, „The will to power: The European Parliament would like you to know that it matters“, *The Economist*, 4, října 2014: „Dovolávaje se povrchně přitažlivého argumentu, že je jediným evropským orgánem, který odpovídá přímo voličům, rozmnožil Parlament za posledních několik desetiletí své pravomoci. Tak jako dítě, které získalo sladkost, a s každým dalším pamlskem požaduje další.“

51. Dokud však dotčený akt není zrušen, změněn nebo nezanikne, použije se nadále článek 9 Protokolu č. 36 jako *lex specialis* ve vztahu k obecným pravidlům Smlouvy o FEU. Totéž platí o přiznání pravomoci Radě přijímat rozhodnutí na základě těchto aktů.

3. Co je změnou?

52. Bylo by samozřejmě možné tvrdit (jak činí zběžně a bez uvedení dalších podrobností Parlament), že napadená rozhodnutí – a zejména rozhodnutí o stanovení data – představují změny základních rozhodnutí. V takovém případě by tato skutečnost vedla k uplatnění obecných pravidel Smlouvy o FEU.

53. Takový názor předpokládá nesmírně široké chápání toho, co se rozumí změnou. V podstatě by to znamenalo, že jakékoli (prováděcí) opatření – jehož legalita závisí na aktu dřívějšího třetího pilíře a na který je třeba *a priori* použít článek 9 – přijaté po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy by mohlo být chápáno jako změna daného základního aktu [26].

54. Pokud jde zaprvé o dotčená prováděcí rozhodnutí, nemají tato podle mého názoru dopad na politickou volbu týkající se zavedení systému výměny informací a hodnocení rizik spojených s novými psychoaktivními látkami, jak jej zakotvuje rozhodnutí z roku 2005. Tato rozhodnutí spíše zajišťují, aby bylo rozhodnutí z roku 2005 účinně uplatňováno u nově odhalených látek. Přestože dotčená prováděcí rozhodnutí rozšiřují použití rozhodnutí z roku 2005 na nové látky, nemění nijak systém založený uvedeným rozhodnutím.

55. Zadruhé bych v případě rozhodnutí o stanovení data poznamenal, že určení data, od kterého se má použít rozhodnutí o VIS, nemá vliv na hmotněprávní obsah rozhodnutí o VIS nebo skutečný vstup uvedeného rozhodnutí v platnost. Uvedené rozhodnutí vstoupilo v platnost na počátku roku 2008 jako součást balíku opatření, který zahrnuje také nařízení o VIS. V tomto smyslu představuje stanovení data použitelnosti na rozdíl od data vstupu v platnost pouhé čistě prováděcí opatření určené k zajištění jeho plného uplatňování v Evropské unii.

56. S ohledem na tyto úvahy se budu nyní zabývat argumenty předloženými účastníky řízení k právním základům napadených rozhodnutí.

C – *Právní základy napadených rozhodnutí*

57. Účastníci řízení se poněkud neobvykle neshodují nejen v otázce platnosti použitých právních základů, ale ani ohledně skutečných právních základů napadených rozhodnutí. Před posouzením platnosti právních základů napadených rozhodnutí musí být proto nejprve určeno, na jakých základech byla napadená rozhodnutí skutečně přijata.

58. Hlavní argument Parlamentu spočívá v tom, že právním základem napadených rozhodnutí je vlastně zrušený čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. Rada s tímto názorem sice nesouhlasí, avšak oba účastníci řízení se shodují v tom, že čl. 34 odst. 2 písm. c) EU nemůže představovat platný právní základ pro napadená rozhodnutí, jelikož byl vstupem Lisabonské smlouvy v platnost zrušen v souladu s jejím článkem 1 bodem 51. V současném ústavním rámci totiž neexistuje přechodné opatření, které by během přechodné doby zachovávalo účinky tohoto zrušeného ustanovení. Z této prokázané skutečnosti však účastníci řízení vyvozují překvapivě odlišné závěry.

26 — Souhlasím však s názorem, že i sebemenší změna (pokud ji lze skutečně chápat jako změnu) postačuje k tomu, aby se začala uplatňovat nová pravidla. Ohledně absence pravidla *de minimis v* tomto kontextu a obtížím, pokud jde o kritéria pro identifikaci toho, co je považováno za změnu: Peers, S., „Finally „Fit for Purpose“? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order“ v Eeckhout, P., a Tridimas, T. (eds), 27(2008) *Yearbook of European Law*, s. 47 až 64 a s. 55 a násl.

59. Nejprve je třeba poznamenat, že Soudní dvůr zkoumá systematicky *platnost* právního základu aktu, přičemž se opírá o *prvky, které lze dedukovat z dotyčného aktu*. Pokud jde dále o povinnost uvést jasně právní základ unijního opatření, Soudní dvůr uznal, že neuvedení odkazu na konkrétní ustanovení Smlouvy nepředstavuje automaticky podstatných procesní vadu, pokud může být právní základ daného aktu určen na základě jiných prvků tohoto aktu [27].

60. V *napadených* rozhodnutích není uveden ani čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, ani ostatně starší Smlouva o EU (což je okolnost, která je zcela odlišná od otázky, zda na uvedené ustanovení odkazují *základní* rozhodnutí, a jaké dopady by tato skutečnost mohla mít na legalitu těchto rozhodnutí) [28]. Napadená rozhodnutí odkazují pouze na relevantní ustanovení základních rozhodnutí (podle okolností na čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005, nebo na čl. 18 odst. 2 rozhodnutí VIS) a Smlouvu o FEU jako celek.

61. Vzhledem k výše popsanému přístupu Soudního dvora k platnosti právního základu aktu a s ohledem na skutečnost, že napadená rozhodnutí odkazují pouze na relevantní ustanovení základních rozhodnutí a Smlouvu o FEU, nedaří se mi rozpoznat, jakou relevanci by mohl mít v tomto případě čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. Uvedené ustanovení pouze přiznávalo Radě, *před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost*, pravomoc přijímat opatření k zajištění provedení rozhodnutí přijatých na základě téhož ustanovení v celé Evropské unii. Je pravda, že čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 na uvedené ustanovení skutečně odkazuje (zatímco čl. 18 odst. 2 rozhodnutí VIS tak nečiní). Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přestal mít však odkaz (nebo jeho absence) jakoukoli právní relevanci v kontextu této analýzy. Vzhledem k tomu, že všechna tři napadená rozhodnutí byla přijata *po* vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, jsem přesvědčen, že Smlouva o FEU představuje jediný relevantní rámec pro posouzení jejich legality (a pravomoci Rady tato rozhodnutí přijmout).

62. V tomto ohledu není pochyb o právním základu, který byl skutečně použit pro přijetí sporných rozhodnutí. Jak je totiž uvedeno v jejich preambuli, byla dotčená prováděcí rozhodnutí přijata na základě čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a Smlouvy o FEU, a rozhodnutí o stanovení data na základě čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS a Smlouvy o FEU.

63. Na tomto místě je třeba se zabývat tvrzením Parlamentu, že odkaz na Smlouvu o FEU (jako celek) je v každém případě příliš obecný na to, aby představoval dostatečný právní základ. Takový vágní odkaz je podle jeho názoru zdrojem právní nejistoty.

64. Takový nepřesný odkaz na Smlouvu, jako je odkaz, o který se jedná v projednávaném případě, by mě zpravidla vedl k závěru, že napadená rozhodnutí musí být zrušena. Absence jasné identifikace použitého právního základu – která je Soudním dvorem obvykle vyžadována – je stěží slučitelná se zásadou svěření pravomocí [29]. Ve specifickém kontextu projednávaných případů však musím s názorem Parlamentu nesouhlasit. Kromě článku 9 Protokolu č. 36 se v tomto případě nezdá být žádné jiné ustanovení Smlouvy o FEU relevantní.

65. Ačkoli Rada samozřejmě mohla uvést odkaz na článek 9 Protokolu č. 36, zůstává užitečnost takového odkazu sporná: uvedené přechodné ustanovení totiž nestanoví žádné hmotněprávní pravidlo, které by mohlo být použito jako právní základ. Toto ustanovení jen zachovává účinky sekundárních právních aktů, které spadají do dřívějšího třetího pilíře, dokud nebudou zrušeny, nahrazeny nebo nezaniknou. V tomto specifickém kontextu lze totiž obecný odkaz na Smlouvu o FEU uznat právě proto, že uvedený obecný odkaz na Smlouvu odůvodňují právní základy sekundárního práva – a sice čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS.

27 — Viz rozsudek Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, bod 56 a citovaná judikatura. Takový explicitní odkaz však Soudní dvůr vyžaduje v případě, kdy se z důvodu, že takový odkaz není uveden, dotyční účastníci řízení a Soudní dvůr nacházejí v nejistotě ohledně konkrétního právního základu.

28 — Jak bylo uvedeno výše, diskutovali o této otázce účastníci řízení v písemných vyjádřeních, ačkoli později na jednání vyšlo najevo, že Parlament nezamýšlel zpochybnit legalitu základních rozhodnutí nebo jejich částí.

29 — Viz rozsudek Komise v. Rada, EU:C:2009:590, bod 56 a násl. K zásadě svěření pravomocí viz například rozsudek Parlament v. Komise, C-403/05, EU:C:2007:624, bod 49 citovaná judikatura. Viz také nedávné stanovisko 1/13, EU:C:2014:2303, bod74.

66. Jak bylo uvedeno výše, rozhodnutí z roku 2005 ani rozhodnutí o VIS nebyla dosud změněna. Z tohoto důvodu představuje tedy skutečnost, že napadená rozhodnutí odkazují podle okolností výslovně na čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS, jakož i obecně na Smlouvu o FEU, dostatečný údaj o právním základu napadených rozhodnutí.

67. S ohledem na toto konstatování je výklad podaný výše ohledně článku 9 Protokolu č. 36 rozhodující pro určení toho, zda Rada mohla na uvedeném základě právoplatně přijmout napadená rozhodnutí.

68. Vzhledem k výkladu navrhovanému výše v bodě 51 nemohu souhlasit s názorem zastávaným Parlamentem ohledně neplatnosti právních základů použitých k přijetí napadených rozhodnutí. S ohledem na mé přesvědčení, že výklad článku 9 Protokolu č. 36 musí být veden myšlenkou zajištění hladkého přechodu, je nutné uvedené ustanovení chápat tak, že zachovává *všechny* účinky ustanovení obsažených v aktech spadajících do jeho působnosti. Dokud nebudou změněna základní rozhodnutí, zachová si proto pravomoc svěřená Radě k přijetí prováděcích opatření svůj plný účinek. Jinak řečeno, aby se uplatnila obecná unijní pravidla, musela by být změněna základní rozhodnutí. Pravomoc navrhnout změnu – nebo nahrazení či zrušení – těchto aktů však zůstává výsadou Komise. Jak jsem již vysvětlil, nepředstavují napadená rozhodnutí podle mého názoru změny základních rozhodnutí ve smyslu článku 9 Protokolu č. 36.

69. Z tohoto důvodu dospívám k závěru, že napadená rozhodnutí byla přijata na náležitém právním základě.

70. Samotný závěr v tomto smyslu by postačoval k zamítnutí jako neopodstatněných žalob podaných Parlamentem v projednávaných věcech. V zájmu úplnosti se však vyjádřím ke dvěma otázkám, které byly široce diskutovány v průběhu řízení, a sice použití právního základu ze sekundárního práva a skutečnost, že Parlament nebyl konzultován.

D – *Další otázky: použití právního základu ze sekundárního práva a konzultace Parlamentu*

71. Během řízení Parlament opakovaně namítal, že nebyl zapojen do rozhodovacího procesu, jak by tomu bylo podle režimu existujícího před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, jakož i podle obecného rámce Smlouvy o FEU. Na jednání však bylo objasněno, že během postupu, který vedl k přijetí napadených rozhodnutí jako takových, Parlament o to, aby byl konzultován, neusiloval. Argumenty týkající se absence konzultace byly pouze prostředkem k prokázání toho, že rozhodovací postup použitý Radou v souvislosti s přijetím sporných rozhodnutí se odchyluje od postupu, který existoval před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a měl být podle názoru Parlamentu použit, aby byl obecný rámec Smlouvy o FEU správně uplatněn [30].

72. V tomto bodě je nezbytné ve stručnosti připomenout, že vstupem Lisabonské smlouvy v platnost byl čl. 34 odst. 2 písm. c) a článek 39 EU zrušen. Jak poukazují oba účastníci řízení, přestala tedy tato ustanovení vyvolávat právní účinky a nelze je použít jako vzor pro určení vhodného postupu pro přijetí napadených rozhodnutí. Proto –zejména podle zásady *tempus regit actum* – lze stěží tvrdit, že by

30 — Viz bod 32 výše.

nadále existovala povinnost konzultovat Parlament z titulu článku 39 EU[31]. Až potud je věc jasná. Výrazná neshoda nicméně přetrvává u otázky, zda zrušení dřívější Smlouvy o EU znamená, že čl. 8 odst. 2 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS představují nyní neplatné právní základy ze sekundárního práva[32], zejména když tato ustanovení nevyžadují konzultaci Parlamentu[33].

73. Jak bylo výše opakovaně uvedeno, skutečnost, že byl čl. 34 odst. 2 písm. c) EU zrušen, nemá dopad na svěření prováděcích pravomocí podle čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS. Je tomu tak z důvodu článku 9 Protokolu č. 36. Uvedené ustanovení zachovává účinky těchto zmocňujících ustanovení, přestože byl ústavní rámec, v němž byla přijata rozhodnutí z roku 2005 a rozhodnutí o VIS, zrušen.

74. Ačkoli může jít o evidentní tvrzení, je nutné poznamenat, že uvedený rámec byl nahrazen Smlouvou o FEU. Článek 9 Protokolu č. 36 tvoří integrální součást uvedené Smlouvy a z tohoto důvodu i nového ústavního rámce[34]. Právě uvedené ustanovení primárního práva umožňuje kontinuální výkon prováděcích pravomocí svěřených Radě před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a zachování účinků veškerých svěřených prováděcích pravomocí během přechodné doby. Vzhledem k existenci článku 9 se čl. 8 odst. 3 rozhodnutí z roku 2005 a čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS neodchylují od pravidel stanovených ve Smlouvě o FEU takovým způsobem, aby představovaly neplatné právní základy podle sekundárního práva.

75. Bylo by sice samozřejmě možné tvrdit, že povinnost konzultovat Parlament, která existovala před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost na základě článku 39 EU, nevymizí pouze z důvodu změny ústavního rámce. Zachování uvedené povinnosti by bylo slučitelné s cílem lisabonizace, který spočívá v širším zapojení Parlamentu do oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.

76. Mám však za to, že je třeba článku 9 Protokolu č. 36, který pouze zachovává právní účinky existujících nástrojů sekundárního práva přijatých na základě dřívějšího třetího pilíře, věnovat zvláštní pozornost. Vzhledem k tomu, že nejen uvedené ustanovení primárního práva, ale ani Smlouva o FEU obecně neobsahují povinnost konzultovat Parlament v souvislosti s prováděcími opatřeními přijatými na základě dříve svěřených pravomocí, jsem toho názoru, že není namístě hledat takovouto povinnost ve stávající Smlouvě o FEU. To platí o to víc, že čl. 34 odst. 2 písm. c) a článek 39 EU byly v souladu s článkem 1, bodem 51 Lisabonské smlouvy zrušeny[35]. Prováděcí rozhodnutí přijatá na dvojím základě aktů třetího pilíře a článku 9 Protokolu č. 36 tak v mezidobí představují zvláštní druh opatření, které nevyžaduje účast Parlamentu na jeho přijetí.

77. Z tohoto důvodu dospívám k závěru, že všechny tři žaloby podané Parlamentem ve spojených věcech C-317/13 a C-679/13, jakož i ve věci C-540/13 musí být zamítnuty jako neopodstatněné. Vzhledem k uvedenému závěru již není třeba se zabývat žádostí obou účastníků řízení týkajících se potřeby zachovat účinky napadených rozhodnutí, dokud nebudou nahrazena novými akty.

31 — Rada poznamenává, aniž jí Parlament v tomto ohledu protiřečí, že před přijetím Lisabonské smlouvy bylo rozhodnutí podobné dotčeným prováděcím rozhodnutím přijato pouze po konzultaci Parlamentu v souladu s článkem 39 EU.

32 — Viz rozsudek Parlament v. Rada, EU:C:2008:257, body 54 až 57. V tomto případě Soudní dvůr důrazně odmítl možnost použití právních základů, které pozměňují postupy upravené ve Smlouvách.

33 — V případě čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS Parlament dále poznamenává, že chybějící výslovně formulované pravidlo o způsobu hlasování v uvedeném ustanovení se rovná změně rozhodovacího postupu stanoveného ve Smlouvách (jako je tomu v této souvislosti v čl. 34 odst. 2 písm. c) EU).

34 — Viz článek 51 SEU.

35 — Stejné konstatování platí u problematiky pravidel o způsobu hlasování (nebo jejich absence) v čl. 18 odst. 2 rozhodnutí o VIS a údajného vedlejšího účinku na hlasovací pravidla podle článku 34 EU. Dokud zůstává svěření pravomocí podle uvedeného ustanovení sekundárního práva v platnosti z titulu článku 9 Protokolu č. 36, musí být relevantním pravidlem o způsobu hlasování, jak uvádí Rada, pravidlo uvedené v čl. 16 odst. 3 SEU. V souladu s tímto ustanovením musí Rada jednat kvalifikovanou většinou kromě případu, kdy Smlouvy stanoví jinak. Stojí také za zmínku, že se na hlasování kvalifikovanou většinou vztahují specifická přechodná ustanovení. Tato pravidla, která byla uplatněna Radou v souvislosti s rozhodnutím o stanovení data, jsou obsažena v Protokolu č. 36.

E – *K nákladům řízení*

78. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že ve všech třech věcech Rada náhradu nákladů řízení požadovala a Parlament neměl ve věci úspěch, je třeba posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

79. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení. Rakouská republika proto ponese vlastní náklady řízení ve spojených věcech C-317/13 a C-679/13.

IV – Závěry

80. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr:

— zamítl žaloby Parlamentu ve spojených věcech C-317/13 a C-679/13 a ve věci C-540/13;

— uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení; a

— rozhodl, že Rakouská republika ponese vlastní náklady řízení.