



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. července 2015 *

„Žaloba na neplatnost — Nařízení (EU) č. 1289/2013 — Článek 1 body 1 a 4 — Nařízení (ES) č. 539/2001 — Článek 1 odst. 4 písm. f) — Článek 290 SFEU — Pozastavení osvobození od vízové povinnosti — Vložení poznámky pod čarou — Změna legislativního aktu“

Ve věci C-88/14,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 21. února 2014,

Evropská komise, zastoupená B. Smuldersem, B. Martenczukem a G. Wilsem, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému L. Visaggioem, A. Troupiotisem a A. Pospíšilovou Padowskou, jako zmocněnci,

a

Radě Evropské unie, zastoupené K. Pleśniakem a K. Michoel, jako zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným:

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, D. Hadrouškem a J. Škeříkem, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts (zpravodaj), místopředseda, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz a J.-C. Bonichot, předsedové senátů, A. Rosas, A. Arabadžev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. března 2015,

* Jednací jazyk: angličtina.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. května 2015,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá zrušení čl. 1 bodů 1 a 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1289/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. L 347, s. 74), v rozsahu, v němž tato ustanovení svěřují Komisi přenesenou pravomoc ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU, a nikoliv prováděcí pravomoc ve smyslu čl. 291 odst. 2 SFEU.

Právní rámec

Nařízení (ES) č. 539/2001

- 2 Bod 5 odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. L 182, s. 1, dále jen „nařízení č. 539/2001“), zní takto:

„Určení těch třetích zemí, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti, a těch, které jsou od ní osvobozeny, se řídí uváženým, pro každý případ zvlášť provedeným vyhodnocením rozmanitých kritérií, která souvisejí mimo jiné s nedovoleným přistěhovalectvím, veřejným pořádkem a bezpečností a s vnějšími vztahy Evropské unie s třetími zeměmi, přičemž je také brán zřetel na důsledky regionální spojitosti a vzájemnosti. Pro případ, že se některá z třetích zemí uvedených v příloze II tohoto nařízení rozhodne zavést pro příslušníky jednoho nebo více členských států vízovou povinnost, by měl být stanoven mechanismus Společenství, který by umožnil uplatnit zásadu vzájemnosti.“

- 3 Článek 1 odst. 1 a 2 nařízení č. 539/2001 stanoví:

„1. Státní příslušníci třetích zemí uvedených na seznamu v příloze I jsou povinni mít při překračování vnějších hranic členských států vízum.

[...]

2. Státní příslušníci třetích zemí uvedených v seznamu v příloze II jsou osvobozeni od vízové povinnosti stanovené v odstavci 1 pro pobyty, jejichž celková délka nepřekročí 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů.

[...]“

- 4 Totéž nařízení stanovilo v čl. 1 odst. 4 mechanismus uplatnění zásady vzájemnosti, který lze použít v reakci na zavedení vízové povinnosti pro státní příslušníky některého členského státu některou třetí zemí uvedenou na seznamu v příloze II nařízení.

Narřízení č. 1289/2013

- 5 Článek 1 bod 1 písm. a) nařízení č. 1289/2013 mění čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 následovně:

„Uplatňuje-li třetí země uvedená v příloze II vízovou povinnost na státní příslušníky alespoň jednoho členského státu, použijí se tato ustanovení:

- a) do 30 dnů od zavedení vízové povinnosti třetí zemí nebo v případech, kdy [...] vízová povinnost uplatňovaná ke dni 9. ledna 2014 přetrvává, do 30 dnů od uvedeného dne dotčený členský stát tuto skutečnost písemně oznámí Evropskému parlamentu, Radě a Komisi.

[...]

Komise informaci o tomto oznámení bezodkladně zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*, včetně informace o dni zavedení vízové povinnosti a druzích dotčených cestovních dokladů a víz.

[...]

- e) pokud dotyčná třetí země vízovou povinnost nezruší, Komise nejpozději šest měsíců ode dne zveřejnění podle písm. a) třetího pododstavce a poté v intervalech nepřekračujících šest měsíců v rámci celkového období, které nesmí překročit den, kdy akt v přenesené pravomoci uvedený v písmenu f) nabude účinku nebo kdy je proti němu vyslovena námitka:

- i) přijme na žádost dotčeného členského státu nebo z vlastního podnětu prováděcí akt, kterým se dočasně pozastaví osvobození určitých kategorií státních příslušníků dotyčné třetí země od vízové povinnosti na dobu nejvýše šesti měsíců. [...]

[...]

- f) pokud do 24 měsíců ode dne zveřejnění podle písm. a) třetího pododstavce dotyčná třetí země vízovou povinnost nezruší, Komise přijme akt v přenesené pravomoci v souladu s článkem 4b, kterým se dočasně pozastaví uplatňování přílohy II pro státní příslušníky uvedené třetí země na dobu dvanácti měsíců. Tento akt v přenesené pravomoci stanoví v rámci 90 dnů od svého vstupu v platnost den, od něhož pozastavení uplatňování přílohy II nabude účinku, přičemž se zohlední zdroje, které mají k dispozici konzuláty členských států, a pozměnění odpovídajícím způsobem přílohu II. Tato změna se provede tak, že se k názvu dané třetí země připojí poznámka pod čarou uvádějící, že osvobození od vízové povinnosti týkající se této třetí země je pozastaveno, a upřesňující dobu trvání tohoto pozastavení.

Dnem, kdy pozastavení uplatňování přílohy II pro státní příslušníky dotyčné třetí země nabude účinku, nebo kdy je vyslovena námitka proti aktu v přenesené pravomoci podle čl. 4b odst. 5, končí platnost jakéhokoli prováděcího aktu přijatého podle písmene e), který se této třetí země týká.

Pokud Komise předloží legislativní návrh v souladu s písmenem h), prodlužuje se doba pozastavení uvedená v prvním pododstavci tohoto písmene o dalších šest měsíců. Poznámka pod čarou uvedená ve zmíněném pododstavci se odpovídajícím způsobem pozmění.

Aniž je dotčeno uplatňování článku 4, jsou během období tohoto pozastavení státní příslušníci třetí země, na niž se akt v přenesené pravomoci vztahuje, povinni mít při překračování vnějších hranic členských států vízum;

[...]

- h) pokud dotyčná třetí země nezruší vízovou povinnost do šesti měsíců ode dne, kdy akt v přenesené pravomoci podle písmene f) vstoupil v platnost, může Komise předložit legislativní návrh na změnu tohoto nařízení za účelem přesunutí odkazu na danou třetí zemi z přílohy II do přílohy I;
- i) postupy podle písmen e), f) a h) není dotčeno právo Komise, aby kdykoliv předložila legislativní návrh na změnu tohoto nařízení za účelem přesunutí odkazu na danou třetí zemi z přílohy II do přílohy I;
- j) pokud daná třetí země vízovou povinnost zruší, dotčený členský stát tuto skutečnost okamžitě oznámí Evropskému parlamentu, Radě a Komisi. Toto oznámení Komise neprodleně zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Platnost jakéhokoliv prováděcího aktu nebo aktu v přenesené pravomoci přijatých podle písmen e) nebo f) a týkajících se dané třetí země končí sedm dní po zveřejnění podle prvního pododstavce tohoto písmene. [...] Poznámka pod čarou uvedená v písm. f) prvním pododstavci se vymaže po skončení platnosti dotyčného aktu v přenesené pravomoci. Informace o tomto skončení platnosti Komise neprodleně zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie*.

[...]“

- 6 Článek 1 bod 4 nařízení č. 1289/2013 vkládá do nařízení č. 539/2001 článek 4b, který upřesňuje podmínky, jimž podléhá pravomoc Komise přijímat akty v přenesené pravomoci, která je jí svěřena na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění nařízení č. 1289/2013 (dále jen „nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn“). Článek 4b odst. 2, 3 a 5 nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, stanoví:

„2. Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci uvedené v čl. 1 odst. 4 písm. f) je svěřena Komisi na dobu pěti let od 9. ledna 2014. Komise předloží zprávu o přenesené pravomoci nejpozději devět měsíců před koncem tohoto pětiletého období. Přenesení pravomoci se automaticky prodlužuje o stejně dlouhá období, pokud Evropský parlament nebo Rada nevysloví proti tomuto prodloužení námitku nejpozději tři měsíce před koncem každého z těchto období.

3. Evropský parlament nebo Rada mohou přenesení pravomoci uvedené v čl. 1 odst. 4 písm. f) kdykoli zrušit. [...]

[...]

5. Akt v přenesené pravomoci přijatý podle čl. 1 odst. 4 písm. f) vstoupí v platnost, pouze pokud proti němu Evropský parlament nebo Rada nevysloví námitky ve lhůtě čtyř měsíců ode dne, kdy jim byl tento akt oznámen, nebo pokud Evropský parlament i Rada před uplynutím této lhůty informují Komisi o tom, že námitky nevysloví. Z podnětu Evropského parlamentu nebo Rady se tato lhůta prodlouží o dva měsíce.“

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 7 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil čl. 1 bod 1 nařízení č. 1289/2013, jakož i čl. 1 bod 4 tohoto nařízení v rozsahu, v němž toto ustanovení vkládá do nařízení č. 539/2001 nový článek 4b;
 - prohlásil, že účinky zrušených ustanovení a všech prováděcích opatření, které z nich vyplývají, jsou zachovány do doby, než budou v přiměřené lhůtě nahrazeny akty přijatými v souladu se Smlouvou o FEU, jak ji vyloží rozsudek Soudního dvora a

— uložil žalovaným náhradu nákladů tohoto řízení.

- 8 Podpůrně, pro případ, že by měl Soudní dvůr za to, že uvedená ustanovení nelze oddělit od zbytku nařízení č. 1289/2013, navrhuje Komise, aby Soudní dvůr zrušil toto nařízení jako celek.
- 9 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení. Pro případ, že by Soudní dvůr nařízení č. 1289/2013 zčásti nebo zcela zrušil, navrhuje Komise podpůrně, aby Soudní dvůr zachoval účinky zrušených ustanovení a všech aktů přijatých na jejich základě do doby, než v přiměřené lhůtě vstoupí v platnost nový akt, který je nahradí.
- 10 České republice bylo povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání žalovaných.

K žalobě

- 11 Na podporu své žaloby uplatňuje Komise jediný důvod vycházející z porušení článků 290 SFEU a 291 SFEU. Podle Komise jí čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, neprávem přiznává přenesenou pravomoc. Jestliže návrhová žádání v žalobě směřují rovněž ke zrušení článku 4b tohoto nařízení, vyplývá tento návrh podle Komise z neoddělitelné spojitosti mezi tímto článkem, jenž upřesňuje podmínky, kterým podléhá přenesená pravomoc svěřená Komisi článkem 1 odst. 4 písm. f) uvedeného nařízení, na jedné straně a posledně uvedeným ustanovením na straně druhé.

K přípustnosti argumentu uvedeného poprvé v replice

- 12 Rada namítá nepřípustnost argumentu Komise uvedeného poprvé až v replice, podle něhož i za předpokladu, že unijní normotvůrce má při určování toho, zda opatření představuje „změnu“ daného legislativního aktu ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU, určitý prostor pro uvážení, je přiznání přenesené pravomoci Komisi v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, založeno na zjevném omylu.
- 13 Jak vyplývá z čl. 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, v průběhu řízení nelze předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení. Nicméně argument, který představuje rozšíření přímo nebo implicitně dříve v žalobě uvedeného žalobního důvodu, musí být považován za přípustný (v tomto smyslu viz rozsudky Itálie v. Komise, C-66/02, EU:C:2005:768, body 85 a 86, jakož i Naipes Heraclio Fournier v. OHIM, C-311/05 P, EU:C:2007:572, body 58 a 59).
- 14 Argument, který uplatňuje Komise ve své replice, přitom patří k žalobnímu důvodu uvedenému v žalobě, vycházejícímu z porušení článků 290 SFEU a 291 SFEU, a rozšiřuje jej. Cílem tohoto argumentu je totiž podpořit tento žalobní důvod, který má zpochybnit legalitu čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, v rozsahu, v němž toto ustanovení přiznává Komisi přenesenou pravomoc ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU. Uvedený argument tedy nelze považovat za nový žalobní důvod.
- 15 Námitka nepřípustnosti vznesená Radou tedy musí být zamítnuta.

K věci samé

Argumentace účastníků řízení

- 16 Komise uvádí, že čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, porušuje články 290 SFEU a 291 SFEU, jelikož jí neprávem přiznává přenesenou pravomoc.
- 17 Na prvním místě v této souvislosti tvrdí, že akt přijatý na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) uvedeného nařízení toto nařízení nedoplňuje. Takový akt podle ní spadá do oblasti provádění tohoto nařízení. Aplikuje totiž na konkrétní situaci pravidla již stanovená v daném legislativním aktu. Komise v tomto ohledu zdůrazňuje skutečnost, že toto ustanovení jí přiznává pouze velmi malou či dokonce téměř žádnou posuzovací pravomoc.
- 18 Jestliže akt přijímaný na základě čl. 1 odst. 4 písm. e) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, je uznán za opatření provádějící tento legislativní akt, musí být podle Komise *a fortiori* stejně kvalifikován i akt uvedený v čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení. Při rozhodování na základě čl. 1 odst. 4 písm. e) uvedeného nařízení má totiž Komise určitý prostor pro uvážení, který podle všeho chybí, když přijímá akt v přenesené pravomoci podle čl. 1 odst. 4 písm. f) téhož nařízení.
- 19 Na druhém místě akt přijatý na základě posledně uvedeného ustanovení podle názoru Komise nevede ke změně legislativního aktu ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU.
- 20 Komise tvrdí, že změna legislativního aktu předpokládá, že prvky, které jsou předmětem této změny, jsou již v tomto aktu obsaženy. Změna ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU podle ní vede ke změně normativního obsahu legislativního aktu. Přijetí aktu na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, přitom nevede k odstranění odkazu na dotýčnou třetí zemi v příloze II tohoto nařízení a jeho vložení do přílohy I uvedeného nařízení. Taková změna dotčeného legislativního aktu musí být podle čl. 1 odst. 4 písm. h) téhož nařízení provedena řádným legislativním postupem. Nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, kromě toho neobsahuje žádný seznam třetích zemí, u nichž došlo k pozastavení, jehož normativní obsah by akt v přenesené působnosti uvedený v čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení měnil. Naopak, tyto země musí být určeny na základě kritérií stanovených v uvedeném nařízení. Akt v přenesené působnosti, který na základě těchto kritérií dočasně pozastaví osvobození od vízové povinnosti, jednoduše provádí daný legislativní akt, aniž jej doplňuje či mění.
- 21 I když vložení poznámky pod čarou do legislativního aktu představuje v zásadě změnu, která může být předmětem aktu v přenesené pravomoci, má Komise za to, že v projednávané věci představuje poznámka pod čarou zmíněná v uvedeném ustanovení čistě technický nástroj použitý účelově k tomu, aby byl prováděcí akt vydáván za akt v přenesené pravomoci.
- 22 Vložení poznámky pod čarou je kromě toho v rozporu s úmyslem přiznat mechanismu uplatnění zásady vzájemnosti automatický charakter a nese s sebou řadu obtíží při konkrétním fungování tohoto mechanismu. V případě předložení legislativního návrhu Komisí stanoveném v čl. 1 odst. 4 písm. f) třetím pododstavci nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, tak toto ustanovení neupřesňuje, jak má být provedena v něm zmíněná změna poznámky pod čarou a jak má být tato poznámka odstraněna v případě, že bude tento legislativní návrh neúspěšný. Kromě toho v případě zrušení vízové povinnosti dotčenou třetí zemí uvedeném v čl. 1 odst. 4 písm. j) tohoto nařízení neupřesňuje nařízení postup, jakým má být poznámka pod čarou vložená na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) uvedeného nařízení odstraněna.

- 23 Na třetím místě Komise ve své replice poukazuje na to, že i za předpokladu, že unijní normotvůrce má při určování toho, zda opatření představuje „změnu“ dotčeného legislativního aktu ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU, určitý prostor pro uvážení, je přiznání přenesené pravomoci Komisi v čl. 1 odst. 4 písm. f) téhož nařízení č. 539/2001 založeno na zjevném omylu.
- 24 V tomto ohledu zaprvé vysvětluje, že politická citlivost nebo závažnost aktu přijímaného na základě uvedeného ustanovení nesouvisí s otázkou, zda tento akt mění ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU daný legislativní akt.
- 25 Zadruhé, s ohledem na skutečnost, že čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, přiznává Komisi pouze omezenou či dokonce téměř žádnou posuzovací pravomoc, vyvstává otázka, jaký by byl účel práva vznést námitku, které má unijní normotvůrce na základě článku 290 SFEU. Uvedené právo vznést námitku by se podobalo v projednávané věci právu vetovat prováděcí opatření, což by nebylo v souladu s účelem článku 290 SFEU.
- 26 Zatřetí Komise připomíná, že podle čl. 4b odst. 2 a 3 uvedeného nařízení je doba trvání přenesení pravomoci omezená a toto přenesení může být zrušeno. Nicméně vzhledem k tomu, že přijetí aktu v přenesené pravomoci podle čl. 1 odst. 4 písm. f) téhož nařízení je nedílnou součástí celkového mechanismu uplatňování zásady vzájemnosti zavedeného článkem 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, Komise tvrdí, že uvedený mechanismus nemůže fungovat po uplynutí dotčeného přenesení nebo po jeho zrušení.
- 27 Parlament a Rada, podporované Českou republikou, uvádějí, že čl. 1 odst. 4 písm. f) uvedeného nařízení č. 539/2001 svěřuje Komisi pravomoc toto nařízení změnit ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU. Unijní normotvůrce se tedy nedopustil zjevně nesprávného posouzení, ani nejednal nepřiměřeně, když svěřil Komisi přenesenou pravomoc. Naopak, držel se v mezích své posuzovací pravomoci.

Závěry Soudního dvora

- 28 Z judikatury vyplývá, že unijní normotvůrce disponuje posuzovací pravomocí při rozhodování, zda přizná Komisi přenesenou pravomoc podle čl. 290 odst. 1 SFEU, nebo prováděcí pravomoc podle čl. 291 odst. 2 SFEU (rozsudek Komise v. Parlament a Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, bod 40). Tato posuzovací pravomoc však musí být vykonávána v souladu s podmínkami stanovenými v článcích 290 SFEU a 291 SFEU.
- 29 Pokud jde o přiznání přenesené pravomoci, z čl. 290 odst. 1 SFEU vyplývá, že legislativním aktem lze na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Podle druhého pododstavce tohoto ustanovení musí být cíle, obsah, rozsah a doba trvání přenesení pravomoci výslovně vymezeny legislativním aktem, jenž stanoví takové přenesení. Tento požadavek implikuje, že účelem přiznání přenesené pravomoci je přijetí pravidel, která patří do normativního rámce, jak jej vymezuje základní legislativní akt (rozsudek Komise v. Parlament a Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, bod 38).
- 30 Co se týče přiznání prováděcí pravomoci, čl. 291 odst. 2 SFEU uvádí, že právně závazné akty Unie svěří takovou pravomoc Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v článcích 24 SEU a 26 SEU, Radě, jsou-li pro provedení těchto aktů nezbytné jednotné podmínky. V rámci výkonu svěřené prováděcí pravomoci má dotčený orgán upřesnit obsah legislativního aktu za účelem zajištění jeho provedení za jednotných podmínek ve všech členských státech (viz rozsudek Komise v. Parlament a Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, bod 39).
- 31 Z judikatury Soudního dvora kromě toho vyplývá, že Komise nemůže při výkonu prováděcí pravomoci doplnit ani změnit legislativní akt, a to ani v jeho nepodstatných prvcích (rozsudek Parlament v. Komise, C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 45).

- 32 Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, není existence, ani rozsah posuzovací pravomoci, která je jí svěřena legislativním aktem, relevantní pro účely určení, zda akt, který má Komise přijmout, spadá pod článek 290 SFEU, nebo článek 291 SFEU. Ze znění čl. 290 odst. 1 SFEU totiž vyplývá, že legalita rozhodnutí unijního normotvůrce svěřit Komisi přenesenou pravomoc závisí pouze na tom, zda akty, které má tento orgán na základě tohoto svěřeni přijmout, mají obecnou působnost a zda se jimi doplňují nebo mění prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.
- 33 V projednávané věci Komise nezpochybňuje, že čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, jí přiznává pravomoc přijímat akty s obecnou působností, jež se týkají pouze prvků legislativního aktu, které nejsou podstatné. Žalovaní mimoto nezpochybňují opodstatněnost argumentace Komise, že tyto akty nemohou dotčený legislativní akt doplňovat ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU.
- 34 Za těchto podmínek je třeba přezkoumat, zda unijní normotvůrce nepřekročil rámec své posuzovací pravomoci připomenuté v bodě 28 tohoto rozsudku, když v čl. 1 odst. 4 písm. f) uvedeného nařízení přiznal Komisi pravomoc „změnit“ ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU normativní obsah tohoto nařízení (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Parlament a Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, body 40 a 52).
- 35 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak vyplývá z bodu 5 odůvodnění nařízení č. 539/2001, že toto nařízení má stanovit mechanismus, který by umožnil uplatnit zásadu vzájemnosti, pro případ, že se některá z třetích zemí uvedených v příloze II tohoto nařízení rozhodne zavést pro příslušníky jednoho nebo více členských států vízovou povinnost. Tento mechanismus sestává v zásadě ze tří etap.
- 36 Článek 1 odst. 4 písm. e) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, stanoví jako první odpověď Unie na krok dotyčné třetí země přijetí prováděcího aktu Komisí, kterým se na dobu šesti měsíců, kterou je možné prodloužit vždy o dalších šest měsíců, pozastaví osvobození určitých kategorií státních příslušníků dotyčné třetí země od vízové povinnosti.
- 37 Článek 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, upravuje druhou etapu mechanismu uplatnění zásady vzájemnosti. Pokud navzdory selektivnímu pozastavení osvobození od vízové povinnosti vyplývajcímu z prováděcího aktu přijatého na základě čl. 1 odst. 4 písm. e) tohoto nařízení dotyčná třetí země zachová vízovou povinnost pro příslušníky alespoň jednoho členského státu, čl. 1 odst. 4 písm. f) uvedeného nařízení stanoví, že Komise přijme akt v přenesené pravomoci, kterým se na dobu dvanácti měsíců pozastaví vůči všem státním příslušníkům této třetí země osvobození od vízové povinnosti vyplývajcí ze zápisu této země do přílohy II téhož nařízení a do této přílohy se doplní „poznámka pod čarou uvádějící, že osvobození od vízové povinnosti týkající se [uvedené] třetí země je pozastaveno, a upřesňující dobu trvání tohoto pozastavení“.
- 38 Třetí etapu mechanismu uplatnění zásady vzájemnosti představuje trvalé obnovení vízové povinnosti, a tedy přesunutí odkazu na danou třetí zemi z přílohy II nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, do jeho přílohy I, což vyžaduje použití řádného legislativního postupu. Článek 1 odst. 4 písm. h) tohoto nařízení tak stanoví, že pokud dotyčná třetí země nezruší vízovou povinnost do šesti měsíců ode dne, kdy akt v přenesené pravomoci vstoupil v platnost, může Komise předložit legislativní návrh na změnu uvedeného nařízení za účelem takového přesunutí. Pokud Komise takovou legislativní iniciativu podnikne, prodlužuje se doba pozastavení vyplývajcího z aktu přijatého na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) téhož nařízení o šest měsíců.
- 39 Mechanismus uplatnění zásady vzájemnosti se tedy vyznačuje opatřeními s rostoucí politickou závažností a citlivostí, kterým odpovídají nástroje odlišné povahy.
- 40 Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, okolnost, že akt přijatý v rámci první etapy mechanismu uplatnění zásady vzájemnosti je označen za prováděcí opatření, nemůže sama o sobě vést k tomu, že akt přijatý v rámci druhé etapy tohoto mechanismu musí být rovněž kvalifikován jako prováděcí akt.

- 41 Co se týče otázky, zda čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, svěřuje Komisi pravomoc toto nařízení měnit ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU, je třeba připomenout, že podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 539/2001 jsou státní příslušníci třetích zemí uvedených na seznamu v příloze I tohoto nařízení povinni mít při překračování vnějších hranic členských států vízum. Podle čl. 1 odst. 2 uvedeného nařízení jsou státní příslušníci třetích zemí uvedených v seznamu v příloze II téhož nařízení osvobozeni od takové povinnosti pro pobyty, jejichž délka nepřekročí 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů.
- 42 Důsledkem aktu přijatého na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, je přitom znovuzavedení vízové povinnosti na dobu dvanácti nebo osmnácti měsíců vůči všem státním příslušníkům třetí země uvedené na seznamu v příloze II tohoto nařízení pro pobyty, které jsou podle čl. 1 odst. 2 uvedeného nařízení od této povinnosti osvobozeny. Pro všechny tyto státní příslušníky tedy akt přijatý na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení vede ke změně, byť jen dočasné, normativního obsahu daného legislativního aktu. Účinky aktu přijatého na základě tohoto ustanovení jsou, s výjimkou jejich dočasnosti, totiž ve všech ohledech stejné jako účinky vyplývající z formálního přesunutí odkazu na dotýcnou třetí zemi z přílohy II nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, do jeho přílohy I.
- 43 Připojení poznámky pod čarou k názvu dané třetí země v příloze II uvedeného nařízení podle uvedeného ustanovení dokládá, jak uvedl generální advokát v bodě 64 svého stanoviska, úmysl unijního normotvůrce vložit akt přijatý na základě tohoto ustanovení do vlastního textu nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn.
- 44 Za těchto podmínek svěřil unijní normotvůrce Komisi pravomoc měnit normativní obsah legislativního aktu ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU.
- 45 Tento závěr nemůže vyvrátit argumentace Komise týkající se případných obtíží vyplývajících z nezbytnosti následné změny poznámky pod čarou vložené do přílohy II nařízení č. 539/2001 nebo z charakteristik vlastních přenesení pravomoci, jako je omezená doba jeho trvání, možnost zrušení a pravomoc Parlamentu a Rady vznést námitku.
- 46 Takové obtíže totiž nemají vliv na to, zda cílem pravomoci svěřené Komisi v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění pozdějších změn, je změna normativního obsahu legislativního aktu ve smyslu čl. 290 odst. 1 SFEU, což je změna, kterou, jak vyplývá z judikatury připomenuté v bodě 31 tohoto rozsudku, lze provést pouze v rámci výkonu přenesené pravomoci.
- 47 Jediný důvod, který uvedla Komise na podporu své žaloby, tedy musí být zamítnut jako neopodstatněný.
- 48 Z toho vyplývá, že žaloba musí být zamítnuta.

K nákladům řízení

- 49 Podle čl. 138 odst. 1 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 Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení. Podle čl. 140 odst. 1 tohoto jednacího řádu, podle něhož členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Česká republika ponese vlastní náklady řízení.

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

1) Žaloba se zamítá.

- 2) **Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Česká republika ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.