



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 10. září 2013¹

Věc C-43/12

**Evropská komise
proti
Evropskému parlamentu,**

Radě Evropské unie

„Směrnice 2011/82/EU — Přeshraniční výměna informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu — Volba právního základu — Článek 87 odst. 2 písm. a) SFEU — Článek 91 odst. 1 písm. c) SFEU“

1. Prostřednictvím projednávané žaloby napadá Evropská komise právní základ, na němž byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/82/EU ze dne 25. října 2011 o usnadnění přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu² (dále jen „směrnice“).

2. Tato směrnice zavádí systém výměny informací, za pomoci kterého bude moci příslušný orgán členského státu, v němž došlo k porušení pravidel silničního provozu, získávat od členského státu registrace údaje, které mu umožní určit totožnost osoby odpovědné za zjištěný delikt.

3. Komise svůj návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, o usnadnění přeshraničního vymáhání právních předpisů v oblasti bezpečnosti silničního provozu³, založila původně na čl. 71 odst. 1 písm. c) ES, který nyní odpovídá článku 91 odst. 1 písm. c) SFEU.

4. Posledně uvedené ustanovení je zařazeno do hlavy VI části třetí Smlouvy o FEU, věnované dopravě. Toto ustanovení zní:

„K provedení článku 90 a s přihlédnutím ke zvláštnostem dopravy stanoví Evropský parlament a Rada [Evropské unie] řádným legislativním postupem po konzultaci s [Evropským h]ospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů [Evropské unie]:

[...]

c) opatření ke zlepšení bezpečnosti dopravy;

[...]“

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 288, s. 1.

3 — COM(2008) 151 final.

5. Po dlouhých a náročných jednáních, která vedla k zredukování obsahu směrnice, dospěla Rada k závěru, že směrnice nemá být přijímána v rámci společné dopravní politiky, nýbrž na základě čl. 87 odst. 2 SFEU, který spadá do kapitoly 5 („Policejní spolupráce“) hlavy V („Prostor svobody, bezpečnosti a práva“) části třetí Smlouvy o FEU. Ve shodě s Parlamentem byl nakonec zvolen tento právní základ.

6. Článek 87 odst. 1 SFEU stanoví, že „Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny všechny příslušné orgány členských států, včetně policie, celních orgánů a dalších donucovacích orgánů specializovaných na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování“.

7. Článek 87 odst. 2 SFEU stanoví:

„Pro účely odstavce 1 mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem přijmout opatření týkající se:

a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýzy a výměny příslušných informací;

[...]“

8. Komise na podporu svého názoru, že právním základem směrnice měl být čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU, poukazuje na to, že hlavním cílem směrnice je zvýšení bezpečnosti silničního provozu a že tento cíl spadá do společné dopravní politiky. Mechanismus výměny informací zavedený směrnicí je jen prostředkem k dosažení uvedeného cíle.

9. Uvádí také, že působnost čl. 87 odst. 2 SFEU je omezena na trestní věci, takže toto ustanovení může jako právní základ sloužit jen pro vytvoření systému výměny informací o trestných činech. Definovat obsahu pojmu „trestní věci“ v unijním právu je podle Komise nutné nadále s odkazem na jejich kvalifikování ve vnitrostátním právu. Předmětem výměny informací podle čl. 87 odst. 2 SFEU mohou proto být jen delikty, které v členských státech formálně spadají do trestního práva.

10. Vzhledem k tomu, že Komise pojmá působnost uvedeného ustanovení popsáním způsobem, nespadá podle ní mechanismus výměny informací zavedený směrnicí pod policejní spolupráci ve smyslu článku 87 SFEU. Dopravní delikty, na které se vztahuje směrnice, totiž nejsou v právních rádech členských států kvalifikovány výlučně jako „trestné činy“. Ze studia právních systémů těchto států vyplývá, že zmíněné delikty spadají v těchto státech někdy do správního, jindy do trestního práva. Zjištění, že dopravní delikty lze v některých členských státech považovat za přestupky, respektive správní delikty, proto brání tomu, aby Evropská unie na základě čl. 87 odst. 2 SFEU zaváděla systém výměny informací o dopravních deliktech.

11. Parlament ani Rada – a stejně tak ani žádný z členských států, které do řízení o projednávané žalobě vstoupily jako vedlejší účastníci řízení⁴ – s postojem Komise nesouhlasí.

12. I já sám mám z níže rozvedených důvodů za to, že Komise hájí příliš restriktivní pojetí působnosti čl. 87 odst. 2 SFEU a že toto ustanovení představuje správný právní základ systému výměny informací zavedeného směrnicí.

4 — Jde o Belgické království, Irsko, Maďarsko, Polskou republiku, Slovenskou republiku, Švédské království, a o Spojené království Velké Británie a Severního Irsku.

I – Posouzení

13. V rámci projednávané žaloby je třeba určit, zda systém výměny informací, jenž umožňuje zjištění totožnosti osob, které spáchaly dopravní delikt v jiném členském státě než ve státě registrace vozidla, spadá do policejní spolupráce upravené článkem 87 SFEU i přesto, že cílem takového systému je zvýšení bezpečnosti silničního provozu a dotčené delikty nejsou ve všech členských státech kvalifikovány jako „trestné činy“.

14. Především – i když se to může zdát jako samozřejmé – že na určení vhodného právního základu pro přijetí směrnice nemohou mít v žádném případě vliv institucionální specifika, která i podle Lisabonské smlouvy rozlišují hlavu V části třetí Smlouvy o FEU, týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, od ostatních odvětvových politik. Na mysli mám konkrétně protokol (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojený ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o FEU, a protokol (č. 22) o postavení Dánska, připojený k týmž Smlouvám.

15. Podle ustálené judikatury se výběr právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu. Jestliže přezkum opatření ukáže, že sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek lze identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka jsou pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který si vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka⁵.

16. Směrnice v článku 1 uvádí, že „[c]ílem této směrnice je zajistit vysokou úroveň ochrany všech účastníků silničního provozu v Unii usnadněním přeshraniční výměny informací o dopravních deliktech v oblasti bezpečnosti silničního provozu, které byly spáchány s vozidlem registrovaným v jiném členském státě, než je členský stát, v němž k deliktu došlo, a tím i vymáhání sankcí“.

17. Unijní zákonodárce tím, že hodlá zajistit vysokou úroveň ochrany všech účastníků silničního provozu v Unii, bezesporu sleduje cíl zlepšení bezpečnosti všech účastníků provozu na silnicích členských států za současného snížení počtu usmrcených a zraněných osob a škod na majetku. Tento cíl je vyjádřen zejména v bodech 1, 6, 15 a 26 odůvodnění směrnice.

18. Je pravda, že „[z]výšení bezpečnosti silničního provozu je prvořadým cílem dopravní politiky Unie“, jak je uvedeno v bodě 1 odůvodnění směrnice. Z judikatury Soudního dvora lze ostatně dovodit, že unijní zákonodárce je na základě čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU oprávněn přijímat společná ustanovení ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu⁶.

19. Konstatování, že cílem směrnice je zvýšení bezpečnosti silničního provozu, ovšem podle mého názoru nestačí k tomu, aby tato směrnice spadala do oblasti dopravní politiky a byla vyloučena z oblasti policejní spolupráce upravené článkem 87 SFEU.

20. Cíl spočívající v zajištění vysoké úrovně ochrany všech účastníků silničního provozu v Unii lze totiž podřadit i pod cíl sledovaný v rámci hlavy V části třetí Smlouvy o FEU, týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a sice – slovy čl. 67 odst. 3 SFEU – pod cíl zajistit vysokou úroveň bezpečnosti.

21. Navíc policejní spolupráce prováděná podle článku 87 SFEU může tím, že umožní účinnější potírání určité kategorie protiprávních jednání, sledovat i cíl obecného zájmu sledovaný v rámci odvětvové politiky, například v rámci politiky dopravní.

5 — Viz zejména rozsudek ze dne 19. července 2012, Parlament v. Rada (C-130/10, body 42 a 43).

6 — Viz rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada (C-184/02 a C-223/02, Sb. rozh. s. I-7789, bod 30).

22. V této souvislosti lze poznamenat, že čl. 83 odst. 2 SFEU opravňuje Unii, aby v sousední oblasti justiční spolupráce v trestních věcech stanovila minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí, pokud se ukáže, že sblížení trestněprávních předpisů členských států je nezbytné pro zajištění účinného provádění unijní politiky v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření⁷. Existence právního základu, který umožňuje harmonizaci trestního práva členských států, je-li pro dosažení cílů sledovaných v rámci odvětvových politik nezbytná, dokazuje, že hranice mezi právními základy odvětvových politik a právními základy umožňujícími zavést policejní nebo justiční spolupráci podle hlavy V části třetí Smlouvy o FEU není neprostupná. Cílem unijní právní úpravy, jejímž účelem by bylo stanovit minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v oblasti silničního provozu, by tedy sice bylo zvýšení bezpečnosti silničního provozu, ale spadala by pod čl. 83 odst. 2 SFEU.

23. V téže souvislosti bude níže zmíněn akt sekundárního práva spadající do oblasti justiční spolupráce v trestních věcech, a sice rámcové rozhodnutí Rady 2005/214/SVV ze dne 24. února 2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut⁸, které tím, že umožňuje vzájemné uznávání peněžitých trestů a pokut uložených za dopravní delikty, bezpochyby napomáhá dosažení cíle zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

24. Z výše uvedeného tedy lze dovodit, že justiční spolupráce v trestních věcech v podobě, jakou jí dala Lisabonská smlouva, může sledovat cíle obecného zájmu spadající pod odvětvové politiky. Nevidím žádný důvod, proč by tomu mělo být jinak v případě policejní spolupráce.

25. Z těchto prvotních úvah plyne, že pro rozhodnutí, zda správným právním základem směrnice je čl. 87 odst. 2 SFEU, nebo čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU, není samo o sobě určující konstatování, že cílem směrnice je zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

26. Je tudíž třeba se podrobněji zabývat cíli, které směrnice sleduje, a neomezovat se jen na proklamovaný cíl zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

27. Při rozhodování o přijetí směrnice vycházel unijní zákonodárce z prostého konstatování, že rozvoj volného pohybu osob v rámci Unie jde často ruku v ruce s netrestáním dopravních deliktů.

28. V důvodové zprávě k výše citovanému návrhu směrnice se uvádí, že potřeba zavedení systému výměny informací vzešla z toho, že dopravní delikty spáchané vozidlem registrovaným v jiném členském státě, než ve kterém byl delikt spáchán, často zůstávají nepotrestané. Problém nastává zejména u deliktů zaznamenaných automaticky za pomoci kamer bez přímého kontaktu řidiče s policejními orgány⁹.

29. V této souvislosti konstatuje unijní zákonodárce v bodě 2 odůvodnění směrnice, že „sankce v podobě pokut za určité dopravní delikty často nejsou vymáhány, pokud jsou spáchány vozidlem registrovaným v jiném členském státě, než je členský stát, v němž k deliktu došlo“. V důsledku tohoto zjištění je cílem směrnice „zajistit, aby i v takovýchto případech byla zaručena účinnost vyšetřování dopravních deliktů v oblasti bezpečnosti silničního provozu“.

7 — K tomu, co lze považovat za „akcesorickou harmonizaci trestního práva“, viz Bernardi, A., „L'harmonisation pénale accessoire“; Tricot, J., „Discussion – L'harmonisation pénale accessoire: question(s) de méthode – Observations sur l'art et la manière de légiférer pénalement selon l'Union européenne“, a Gindre, E., „Discussion – L'harmonisation pénale accessoire. Éléments de réflexion sur la place du droit pénal au sein de l'Union européenne“, *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Paříž, 2012, s. 153, 185 a 197.

8 — Úř. věst. L 76, s. 16.

9 — Strana 2 tohoto návrhu směrnice.

30. V bodě 6 odůvodnění směrnice se uvádí, že „[p]ro zvýšení bezpečnosti silničního provozu v celé Unii a zajištění rovného zacházení s řidiči, tedy tuzemskými i zahraničními pachateli, by vymáhání právních předpisů mělo být usnadněno bez ohledu na členský stát, v němž je vozidlo registrováno. Za tímto účelem by měl být v případě některých zjištěných dopravních deliktů v oblasti bezpečnosti silničního provozu, bez ohledu na jejich správní nebo trestní povahu podle právních předpisů dotčeného členského státu, zaveden systém přeshraniční výměny informací, jenž by udělil členskému státu deliktu přístup k údajům o registraci vozidla v členském státu registrace“.

31. Podle bodu 7 odůvodnění směrnice může „[ú]činnější přeshraniční výměna údajů o registraci vozidla, která by měla usnadnit určení totožnosti osob podezřelých ze spáchání dopravních deliktů v oblasti bezpečnosti silničního provozu, [...] zvýšit odrazující účinek a vést k opatrnějšímu chování řidičů vozidel registrovaných v jiném členském státě, než je členský stát deliktu, a tím také předcházet obětem na životech v důsledku silničních dopravních nehod“.

32. Tyto body odůvodnění vyjadřují hlavní cíl směrnice, jímž je umožnit účinnější ukládání sankcí za dopravní delikty zavedením mechanismu policejní spolupráce. Tento mechanismus spočívá ve výměně informací umožňujících zjištění totožnosti osob odpovědných za dané dopravní delikty, které je nezbytným předpokladem k tomu, aby příslušné orgány členských států mohly stíhat tyto delikty a ukládat za ně sankce.

33. Zvýšení bezpečnosti silničního provozu vyplývá z tohoto účinnějšího ukládání sankcí za dopravní delikty, které svým odrazujícím účinkem bude zahraniční řidiče motivovat k dodržování pravidel silničního provozu projížděných členských států. Takové je každopádně přání unijního zákonodávce. Zvýšení bezpečnosti silničního provozu je tedy konečným cílem, kýženým účinkem, a účinnější ukládání sankcí za dopravní delikty cílem nejbližším a nejbezprostřednějším, přičemž oba cíle jsou samozřejmě úzce propojené.

34. Za rozhodný k určení správného právního základu směrnice tedy pokládám cíl umožnit účinnější ukládání sankcí za dopravní delikty prostřednictvím zavedení mechanismu spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními donucovacími orgány. Mám za to, že akt, který sleduje tento cíl jako cíl hlavní, musí spadat do oblasti policejní spolupráce ve smyslu článku 87 SFEU.

35. Takový akt plně spadá do činnosti Unie, jejímž cílem je vybudování prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Výraz „svoboda“ obsažený v tomto sousloví se sice bezpochyby vztahuje k volnému pohybu osob v rámci Unie, avšak jeho význam se tím nevyčerpává¹⁰. Akční plán Rady a Komise o tom, jak nejlépe provést ustanovení Amsterodamské smlouvy o prostoru svobody, bezpečnosti a práva¹¹, přijatý Radou pro spravedlnost a vnitřní věci dne 3. prosince 1998, uvádí, že se jedná i o „svobodu žít v prostředí, v němž se dodržují zákony, s tím, že orgány veřejné moci, všechny společně a každý zvlášť (na úrovni vnitrostátní, úrovni Evropské unie i na jiných úrovních), využijí všech svých pravomocí ke stíhání a trestání těch, kdo budou chtít tuto svobodu ignorovat nebo zneužívat“ (*neoficiální překlad*)¹². Podle téhož dokumentu je účelem prostoru „práva“ „poskytnout občanům v celé Unii společné pojetí spravedlnosti“ (*neoficiální překlad*)¹³. Záměrem směrnice je přitom – jak je vyjádřeno mimo jiné v bodě 6 jejího odůvodnění – zabránit právě pocitu nespravedlivosti, který může vyplynout z netrestání řidičů vozidel registrovaných v jiném členském státě, než je členský stát, v němž došlo k deliktu.

36. Nyní bude pojednána otázka, zda obsah směrnice odůvodňuje správnost volby čl. 87 odst. 2 SFEU coby jejího právního základu.

10 — V tomto smyslu viz Labayle, H., „Espace de liberté, sécurité et justice – Cadre général“, *Jurisclasseur Europe*, svazek 2625, 2012, bod 9.

11 — Úř. věst. 1999, C 19, s. 1.

12 — Bod 6.

13 — Bod 15.

37. Podle svého článku 2 se směrnice vztahuje na osm dopravních deliktů v oblasti bezpečnosti silničního provozu, konkrétně na překročení nejvyšší dovolené rychlosti, nepoužití bezpečnostních pásů, nezastavení na červený signál světelného signalizačního zařízení, řízení vozidla pod vlivem alkoholu, řízení vozidla pod vlivem drog, nepoužití ochranné přilby, použití zakázaného pruhu a na nedovolené použití mobilního telefonu nebo jiného komunikačního zařízení za jízdy.

38. Skutkové podstaty těchto deliktů nejsou na úrovni Unie harmonizovány¹⁴, takže je stanoví – stejně jako sankce za tyto delikty – členské státy¹⁵.

39. Systém výměny informací zavedený směrnicí tedy nebyl zaveden jako doplněk k unijním opatřením přijatým za účelem harmonizování skutkových podstat některých deliktů a sankcí za ně, nýbrž jen proto, aby usnadnil uplatňování pravidel silničního provozu vymezených každým členským státem samostatně.

40. Z analýzy obsahu směrnice vyplývá, že jejím jediným cílem je zavedení systému, který příslušným donucovacím orgánům členských států, umožní výměnu informací v oblasti dopravních deliktů. Jde tedy o to, aby vnitrostátní orgány pověřené prosazováním vnitrostátních pravidel silničního provozu dostaly do rukou nástroj, jehož účelem je zjišťovat totožnost zahraničních pachatelů deliktů. Díky tomuto nástroji mohou členské státy zdokonalit prostředky, které mají k dispozici ve fázi vyšetřování dopravního deliktu, neboť mohou získávat informace nezbytné k určení totožnosti pachatele daného deliktu, potažmo k uložení sankce za delikt.

41. Jádrem tohoto systému zavedeného proto, aby členským státům napomáhal účinněji ukládat sankce za dopravní delikty, je vyjádřeno v člácích 4 a 5 směrnice.

42. Článek 4 směrnice se týká postupu výměny informací mezi členskými státy. V odstavci 1 stanoví, že pro vyšetřování dopravních deliktů v oblasti bezpečnosti silničního provozu uvedených v článku 2 směrnice umožní členské státy národním kontaktním místům ostatních členských států přístup k vnitrostátním údajům o registraci vozidel, konkrétně k údajům o vozidlech a k údajům o vlastníkově nebo držiteli vozidla, s oprávněním provádět automatizované vyhledávání. Článek 4 odst. 2 první pododstavec směrnice upřesňuje, že vyhledávání „provádí národní kontaktní místo členského státu deliktu s využitím úplného registračního čísla“.

43. Článek 4 odst. 2 poslední pododstavec směrnice stanoví, že „[n]a základě [...] směrnice použije členský stát deliktu získané údaje pro zjištění toho, kdo je osobně zodpovědný za dopravní delikty v oblasti bezpečnosti silničního provozu uvedené v člácích 2 a 3“.

14 — U nepoužití bezpečnostních pásů je ovšem třeba poukázat na existenci směrnice Rady 91/671/EHS ze dne 16. prosince 1991 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se povinného používání bezpečnostních pásů ve vozidlech s hmotností do 3,5 tuny (Úř. věst. L 373, s. 26; Zvl. vyd. 07/01, s. 353), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/20/ES ze dne 8. dubna 2003 (Úř. věst. L 115, s. 63; Zvl. vyd. 07/07, s. 277).

15 — Svědčí o tom i odkaz na právní předpisy členského státu deliktu v definicích obsažených v článku 3 směrnice.

44. Článek 4 odst. 4 směrnice dále stanoví, že pro účely vyměňování informací využijí členské státy zejména softwarové aplikace, která byla speciálně vytvořena pro účely článku 12 rozhodnutí Rady 2008/615/SVV ze dne 23. června 2008 o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti¹⁶. Jde o další skutečnost prokazující, že směrnice představuje pokračování jiných nástrojů policejní spolupráce, jako jsou průmská rozhodnutí, jejichž účelem je mimo jiné bojovat proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti¹⁷, v oblasti dopravních deliktů. Tento závěr vyplývá i z bodů 2, 9 a 10 odůvodnění směrnice.

45. Po zjištění totožnosti osoby podezřelé ze spáchání dotčeného dopravního deliktu se musí členský stát deliktu rozhodnout, zda zahájí následné řízení. Pro případ, že ano, stanoví článek 5 směrnice podmínky, za jakých musí být dotyčná osoba o deliktu informována. Podle čl. 5 odst. 2 směrnice musí informační dopis obsahovat „veškeré významné informace, zejména povahu dopravního deliktu [...], místo, den a čas spáchání deliktu, název porušeného vnitrostátního právního předpisu a sankci, a případně i údaje o zařízení, jehož bylo ke zjištění deliktu použito“. Článek 5 odst. 3 směrnice dále stanoví, že členský stát deliktu „zašle s ohledem na zajištění dodržování základních práv informační dopis v jazyce dokladů o registraci, jsou-li k dispozici, nebo v jednom z úředních jazyků členského státu registrace“.

46. Články 4 a 5 směrnice tedy zavádějí typický mechanismus policejní spolupráce, a sice systém výměny informací mezi příslušnými donucovacími orgány, jehož účelem je úspěšně dokončit policejní vyšetřování dopravních deliktů a umožnit uložení sankcí za tyto delikty tím, že bude zjištěna totožnost odpovědných osob.

47. Judikatura Soudního dvora obsahuje poznatky, na jejichž základě lze ozřejmit, co spadá pod policejní spolupráci. V této souvislosti Soudní dvůr v rozsudku ze dne 10. února 2009, *Irsko v. Parlament a Rada*¹⁸, uvedl ke 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/ES¹⁹, že tato směrnice „upravuje operace, které jsou nezávislé na provedení jakéhokoli případného úkonu v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech“. K tomu Soudní dvůr podotkl, že citovaná směrnice „[n]eharmonizuje ani otázku přístupu vnitrostátních orgánů příslušných v trestněprávní oblasti k údajům, ani otázku využívání a výměny těchto údajů mezi uvedenými orgány“, a poznamenal, že tyto otázky „v zásadě spadají do oblasti, na niž se vztahuje hlava VI Smlouvy o EU“²⁰.

48. Dále v rozsudku ze dne 26. října 2010, *Spojené království v. Rada*²¹, Soudní dvůr uvedl, že rozhodnutí Rady 2008/633/SVV ze dne 23. června 2008 o konzultačním přístupu určených orgánů členských států a Europolu do Vízevého informačního systému (VIS) pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů²² „sleduje [...] cíle, které jako takové spadají pod policejní spolupráci“²³. K obsahu rozhodnutí 2008/633 Soudní dvůr poznamenal, že „se týká jak postupu pro určení příslušných orgánů v oblasti vnitřní bezpečnosti,

16 — Úř. věst. L 210, s. 1. S tímto rozhodnutím souvisí rozhodnutí Rady 2008/616/SVV ze dne 23. června 2008 o provádění rozhodnutí 2008/615 (Úř. věst. L 210, s. 12). Tato rozhodnutí bývají běžně označována jako „průmská rozhodnutí“.

17 — Model zvolený touto směrnicí v tomto směru vychází z čl. 12 odst. 1 prvního pododstavce rozhodnutí 2008/615, který stanoví, že „[p]ro předcházení trestným činům a jejich vyšetřování a pro projednávání jiných protiprávních činů, které spadají do působnosti soudů nebo státních zastupitelství ve vyhledávacím státě, jakož i pro zachování veřejné bezpečnosti umožní členské státy národním kontaktním místům ostatních členských států [...] přístup k následujícím vnitrostátním údajům o registraci vozidel [...]:

a) údaje o vlastních nebo provozovatelích a
b) údaje o vozidlech.“

18 — C-301/06, Sb. rozh. s. I-593.

19 — Úř. věst. L 105, s. 54; Zvl. vyd. 13/36, s. 514.

20 — Bod 83 citovaného rozsudku.

21 — C-482/08, Sb. rozh. s. I-10413.

22 — Úř. věst. L 218, s. 129.

23 — Bod 50 citovaného rozsudku.

kterým je dovoleno konzultovat VIS, členskými státy, tak podmínek přístupu, sdělování a uchovávání údajů používaných k výše uvedenému účelu²⁴. Dovodil z toho, že „ustanovení uvedeného rozhodnutí [lze] v zásadě považovat za ustanovení, která upravují formu policejní spolupráce“²⁵. Soudní dvůr z těchto poznatků o účelu a obsahu rozhodnutí 2008/633 vyvodil závěr, že toto rozhodnutí – přestože je zároveň opatřením rozvíjícím ustanovení schengenského *acquis* týkající se společné vizové politiky – spadá z hlediska volby právního základu skutečně do oblasti policejní spolupráce²⁶.

49. Mám za to, že z informací obsažených ve výše uvedených rozsudcích Irsko v. Parlament a Rada, jakož i Spojené království v. Rada lze dovodit, že směrnice spadá do oblasti policejní spolupráce a že na základě čl. 87 odst. 2 SFEU byla přijata oprávněně.

50. K tomu je dále záhodno poznamenat, že vzhledem k tomu, že jde o policejní spolupráci podle článku 87 SFEU, stanoví článek 7 směrnice, který se týká ochrany údajů, že se na údaje zpracovávané v rámci systému výměny informací podle směrnice vztahuje rámcové rozhodnutí Rady 2008/977/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech²⁷.

51. Nakonec i znění článku 11 směrnice potvrzuje, že hlavní komponentou směrnice je zavedení systému výměny informací o dopravních deliktech definovaných členskými státy. Tento článek uvádí výčet opatření, která může Unie v budoucnu přijmout, například společné normy pro automatické kontroly bezpečnosti silničního provozu a příslušné postupy, či dokonce harmonizovat pravidla silničního provozu. V takovém stadiu ovšem unijní právo není, a proto nelze systém výměny informací zavedený směrnicí chápat jako opatření, které by doplňovalo opatření harmonizující pravidla silničního provozu přijatá Uníí v rámci společné dopravní politiky. Jinak řečeno, tento systém není doplňkovým opatřením k jiným opatřením přijatým unijním zákonodárcem v rámci společné dopravní politiky. Cílem tohoto systému tudíž není zajistit plnou účinnost předpisů vydaných Uníí v této oblasti. Bylo již ostatně uvedeno výše, že směrnice neharmonizuje ani skutkové podstaty dopravních deliktů, ani sankce za tyto delikty, a že tyto prvky zůstávají nadále v pravomoci členských států. Z těchto důvodů dospívám k názoru, že argumentace vycházející z argumentace Soudního dvora uvedené v rozsudcích ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada²⁸, a ze dne 23. října 2007, Komise v. Rada²⁹, nemůže odůvodnit použití čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU coby právního základu směrnice. K tomu lze ještě podotknout, že citované rozsudky byly vydány za právního stavu, který panoval před přijetím Lisabonské smlouvy a ve kterém platila podle článku 47 EU přednost právních základů odvětvových politik.

52. Mám tudíž za to, že systém výměny informací o dopravních deliktech zavedený směrnicí spadá coby nástroj policejní spolupráce nezávislý na jakémkoli opatření harmonizujícím delikty a sankce, přijatém Uníí v rámci společné dopravní politiky, pod čl. 87 odst. 2 SFEU.

53. Vůči tomuto posouzení Komise namítá, že článek 87 SFEU je vyhrazen policejní spolupráci týkající se trestných činů, které jsou jako takové kvalifikovány v právních řádech členských států. Vzhledem k tomu, že dopravní delikty spadají v členských státech někdy do správního, jindy do trestního práva³⁰, nemůže článek 87 SFEU představovat správný právní základ pro systém výměny informací o předmětných deliktech.

54. S názorem Komise se neztotožňuji z několika důvodů.

24 — Bod 51 uvedeného rozsudku.

25 — Tamtéž.

26 — Body 67 a 68 výše uvedeného rozsudku Spojené království v. Rada.

27 — Úř. věst. L 350, s. 60.

28 — C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879.

29 — C-440/05, Sb. rozh. s. I-9097.

30 — V této souvislosti viz body 6 a 8 odůvodnění směrnice.

55. Zprvce restriktivní pojetí působnosti článku 87 SFEU prosazované Komisí nemá dostatečnou oporu v nadpisu samotné kapitoly 5 hlavy V části třetí Smlouvy o FEU, neboť v něm se mluví jen o policejní spolupráci a není v něm žádná výslovná zmínka o tom, že by se tato spolupráce týkala jen trestních věcí.

56. Pokud jde o čl. 87 odst. 1 SFEU, ten je formulován zvláště široce, neboť uvádí, že „Unie vyvíjí policejní spolupráci, do níž jsou zapojeny *všechny příslušné orgány členských států*“³¹. Dovětek, podle kterého mezi tyto orgány náleží „policie, celní[...] orgán[y] a další[...] donucovací[...] orgán[y] specializovan[é] na předcházení trestným činům, jejich odhalování a objasňování“, vyjadřuje myšlenku, že výčet uvedených orgánů je jen demonstrativní, nikoli vyčerpávající. Další jazykové verze tohoto ustanovení navíc svědčí o tom, že zmínka o trestných činech se podle všeho váže jen k „dalším donucovacím orgánům“, ale netýká se policie a celních orgánů, a tím spíše ne „všech příslušných orgánů členských států“³².

57. Na základě znění čl. 87 odst. 1 SFEU tedy nelze v žádném případě vyloučit, že policejní spolupráce podle tohoto ustanovení bude probíhat mezi orgány, jejichž úkolem není uplatňování trestního práva v členských státech, pokud vykonávají funkce v policejní oblasti v širokém smyslu, ať už jde o policii správní nebo policii soudní³³. Jinými slovy, policejní spolupráci podle čl. 87 odst. 1 SFEU je třeba chápat funkčně, to znamená tak, že se vztahuje na spolupráci mezi těmi orgány členských států, jejichž úkolem je předcházení deliktům, jejich odhalování a ukládání sankcí za ně.

58. Tvrzení, které hájí i Komise, a sice že formalistické pojetí působnosti článku 87 SFEU, podle kterého se tento článek vztahuje jen na trestné činy, které jsou jako takové kvalifikovány v právních rádech členských států, má v textu tohoto článku dostatečnou oporu, je tedy nesprávné.

59. I analýza jiných unijních aktů, jejichž předmětem je výměna informací v oblasti policejní spolupráce, hovoří ve prospěch funkčního přístupu, podle kterého je cílem této spolupráce v širší míře zachování veřejného pořádku a boj proti protiprávním jednáním bez výslovného omezení na trestné činy, které jsou jako takové kvalifikovány v právních rádech členských států.

60. Vedle již citovaného³⁴ čl. 12 odst. 1 prvního pododstavce rozhodnutí 2008/615, který stanoví, že automatizované vyhledávání údajů o registraci vozidel se provádí „[p]ro předcházení trestným činům a jejich vyšetřování a pro projednávání jiných protiprávních činů, které spadají do působnosti soudů nebo státních zastupitelství ve vyhledávacím státě, jakož i pro zachování veřejné bezpečnosti“, lze zmínit i rozhodnutí Rady 2009/917/SVV ze dne 30. listopadu 2009 o používání informačních technologií pro celní účely³⁵, které ve svém čl. 1 odst. 2 stanoví, že „[ú]čelem celního informačního systému [...] je napomáhat předcházení závažným porušením vnitrostátních právních předpisů a jejich vyšetřování a stíhání prostřednictvím rychlejšího zpřístupňování údajů, které posílí účinnosti postupů spolupráce a kontroly celních správ členských států“.

31 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

32 — Viz zejména německou a anglickou jazykovou verzi čl. 87 odst. 1 SFEU:

„Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.“

„The Union shall establish police cooperation involving all the Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences.“

33 — K argumentům pro funkční vymezení policejní spolupráce viz De Biolley, S., „Coopération policière dans l'Union européenne“, *Jurisclasseur Europe*, svazek 2680, 2010, bod 5.

34 — Viz poznámku pod čarou 17.

35 — Úř. věst. L 323, s. 20.

61. Zadruhé má formalistické pojetí prosazované Komisí několik nedostatků. Především je v rozporu s požadavkem na jednotné uplatňování unijního práva, neboť vede k prostorově a časově nesourodému uplatňování mechanismů policejní spolupráce stanovených směrnicí. Uplatnění takového mechanismu by totiž záviselo na tom, jak jsou jednotlivé delikty uvedené v článku 2 směrnice kvalifikovány na vnitrostátní úrovni. Kromě toho se může jejich kvalifikování v členských státech měnit v průběhu času, takže by působnost směrnice byla neurčitá. V rámci jednoho členského státu se pak může kvalifikace daného porušení pravidel silničního provozu změnit i v průběhu řízení, takže přešůpek či správní delikt může být překvalifikován na trestný čin, například pokud pachatel deliktu nezaplatí uloženou pokutu.

62. Omezení působnosti článku 87 SFEU na trestné činy, které jsou jako takové kvalifikovány v právních řádech členských států, vede i k závažnému oslabení užitečného účinku tohoto článku. Za předpokladu, že bychom přijali tvrzení Komise, by tento článek nejenže nemohl být využíván, jakmile by policejní spolupráce přispívala k naplňování obecného zájmu spadajícího do některé odvětvové politiky, ale navíc by jeho uplatňování bylo omezeno jen na protiprávní jednání, na která se formálně vztahuje trestní právo všech členských států.

63. V této souvislosti podotýkám, že na základě funkčního pojetí působnosti článku 87 SFEU lze zajistit užitečný účinek tohoto článku, aniž bude ohrožen – na rozdíl od toho, co tvrdí Komise – užitečný účinek článku 91 odst. 1 písm. c) SFEU. Posledně citované ustanovení může sloužit coby základ pro mnoho aktů, které přispívají ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu, například pro akty týkající se charakteristik silnic a jejich údržby, technických kontrol vozidel, pracovní doby a vzdělávání řidičů nebo sblížování pravidel silničního provozu.

64. Zatřetí, i kdyby byl nevyhnutelný závěr, že se policejní spolupráce podle článku 87 SFEU vztahuje jen na trestní věci, musel by každopádně být posledně uvedený pojem definován funkčně, nikoli formalisticky s odkazem na vnitrostátní kvalifikace – jak tvrdí Komise. Tento funkční přístup je namísto pro účely výše již zmíněných požadavků na jednotné uplatňování unijního práva i pro účely zajištění účinnosti zavedené policejní spolupráce. Z tohoto hlediska může být policejní spolupráce, která se vztahuje na protiprávní jednání, za něž se ukládají sankce, které mají zároveň sankční i odrazující povahu, založena na článku 87 SFEU. Je tedy třeba se soustředit spíše na „represivní účel“³⁶ sankcí, které lze uložit za dopravní delikty, než na to, zda taková protiprávní jednání a sankce spadají v členských státech do trestního práva.

65. Domnívám se, že v této souvislosti může pro vymezení působnosti článku 87 SFEU být inspirativní funkční přístup, který zaujal Evropský soud pro lidská práva, když definoval, co spadá do trestních věcí podle článku 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Konkrétně mám na mysli rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. února 1984, Öztürk proti Německu³⁷, který se týká dopravních deliktů. Podle tohoto funkčního přístupu není pochyb o tom, že dopravní delikty vyjmenované v článku 2 směrnice mají trestněprávní povahu, jelikož jsou za ně v členských státech ukládány sankce, které mají zároveň sankční i odrazující povahu. Není tudíž důležité, zda v rámci členských států spadají tyto sankce do oblasti správního trestání nebo do oblasti trestního práva.

36 — Rozsudek ze dne 5. června 2012, Bonda (C-489/10, bod 39).

37 — Série A č. 73, zejména § 53 až 56.

66. Začtvrté má formalistické pojetí prosazované Komisí zásadní nedostatek spočívající v tom, že z policejní spolupráce vylučuje celou jednu oblast porušování právních předpisů, v daném případě porušování pravidel silničního provozu. Tato forma delikvence se totiž často vyznačuje poměrně „méně závažnými“ delikty³⁸, které v členských státech nespádají nevyhnutelně do trestního práva, ale z důvodu efektivity mohou sankce za ně ukládat správní orgány, a nikoli soudy s pravomocí rozhodovat v trestních věcech. Nic přitom nenavádí, že by úmyslem autorů Smlouvy o FEU bylo omezit působnost čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU na protiprávní jednání, která v důsledku své závažnosti spadají v členských státech do trestního práva, a nikoli do oblasti správního trestání.

67. Je ostatně třeba podotknout, že dopravní delikty – ačkoli v rámci členských států patří někdy do správního trestání, jindy do trestního práva – jsou již součástí aktů sekundárního práva z oblasti justiční spolupráce v trestních věcech. V této souvislosti je užitečné zmínit již výše citované rámcové rozhodnutí 2005/214³⁹, které doplňuje systém výměny informací zavedený směrnicí.

68. Podle bodu 4 odůvodnění by se toto rámcové rozhodnutí „mělo vztahovat také na pokuty ukládané ve vztahu k dopravním přestupkům“. Podle čl. 5 odst. 1 spadají do oblasti působnosti citovaného rámcového rozhodnutí mimo jiné trestné činy a přestupky spočívající v „jednání, které porušuje pravidla silničního provozu“. Rámcové rozhodnutí 2005/214 však nepodmiňuje vzájemné uznávání peněžitých trestů a pokut uložených za dopravní delikty tím, aby tyto delikty formálně spadaly v členských státech do trestního práva.

69. Ve věci Baláž⁴⁰, kterou Soudní dvůr v současné době projednává, Komise nicméně zastává formalistický přístup podobný tomu, který prosazuje v projednávané věci. Věc Baláž se týká výkladu pojmu „soud, který je příslušný též v trestních věcech“, použitého v čl. 1 písm. a) bodě iii) rámcového rozhodnutí 2005/214. Toto ustanovení, které se vztahuje mimo jiné na dopravní delikty, vymezuje rozhodnutí, jež musí být předmětem vzájemného uznání, jako „pravomocné rozhodnutí požadující úhradu peněžitého trestu nebo pokuty fyzickou nebo právnickou osobou, jestliže takto rozhodl [...] jiný orgán vydávajícího státu než soud ve vztahu k činům, které jsou podle vnitrostátního práva vydávajícího státu považovány za porušení právních předpisů, za předpokladu, že dotčená osoba měla příležitost k projednání věci před soudem, který je příslušný též v trestních věcech“⁴¹. Ve svém vyjádření poukazuje Komise na to, že uvedená podmínka stanovená citovaným ustanovením je splněna, jestliže má dotčená osoba příležitost obrátit se s danou věcí na soud, jenž rozhoduje o trestných činech, které jsou jako takové členskými státy formálně kvalifikované. Generální advokátka Sharpston vyjádřila ve stanovisku, které ve výše uvedené věci Baláž přednesla dne 18. července 2013, názor, že výklad navržený Komisí nelze přijmout, a to v podstatě proto, že takový výklad by byl v rozporu se záměrem unijního zákonodárce zařadit do mechanismu vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut bez ohledu na to, zda jsou v dotčených členských státech delikty, za které jsou ukládány, označovány za „trestní“⁴². Toto posouzení odpovídá funkčnímu přístupu, který hájím v projednávané věci.

70. Rámcové rozhodnutí 2005/214 i směrnice zkrátka svědčí o vůli unijního zákonodárce zaujmout v oblasti policejní a justiční spolupráce funkční přístup k trestním věcem tak, aby na rozdílech mezi právními systémy a tradicemi členských států nebyla závislá účinnost mechanismu spolupráce. Tentýž zámysl shledávám i u směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu⁴³.

38 — Přebírám zde označení použité unijním zákonodárcem – jmenovitě v souvislosti s běžnými dopravními přestupky – ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení (Úř. věst. L 280, s. 1; viz bod 16 odůvodnění a čl. 1 odst. 3) a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2012/13/EU ze dne 22. května 2012 o právu na informace v trestním řízení (Úř. věst. L 142, s. 1; viz bod 17 odůvodnění a čl. 2 odst. 2).

39 — Viz bod 23 tohoto stanoviska.

40 — C-60/12.

41 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

42 — Viz body 52 až 54 stanoviska.

43 — Úř. věst. L 338, s. 2. Viz především body 3, 8, 10 a 20 odůvodnění této směrnice.

71. I některé informace obsažené ve Stockholmském programu, který přijala Evropská rada v roce 2010⁴⁴, hovoří proti formalistickému pojetí prosazovanému Komisí. Poukázat lze na bod 3.1.1, nadepsaný „Trestní právo“, v němž Evropská rada uvádí, že „vzájemné uznávání by mohlo být rozšířeno na všechny druhy rozsudků a rozhodnutí právní povahy, které mohou být v závislosti na právním systému trestní, nebo správní“. V tomtéž bodě, věnovaném trestnímu právu, vyzývá Evropská rada Komisi, aby „vypracovala souhrnnou studii věnovanou stávajícím právním a správním překážkám přeshraničního vymáhání pokut a správních rozhodnutí týkajících se dopravních přestupků a v případě potřeby předložila další legislativní i nelegislativní podněty ke zlepšení bezpečnosti silničního provozu v Unii“. Domnívám se, že tyto skutečnosti prokazují, že cíl zvýšit bezpečnost silničního provozu v Unii je nedílnou součástí budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a také že mechanismy spolupráce vzájemného uznávání v trestních věcech se s funkčním přístupem mohou uplatňovat i na dopravní delikty, za které jsou ukládány sankce v rámci práva správního trestání členských států.

72. Komise ostatně ve svém sdělení Evropskému parlamentu a Radě ze dne 10. června 2009, nadepsaném „Prostor svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům“⁴⁵, sama v rámci úvah věnovaných vzájemnému uznávání v trestních věcech uvádí, že toto uznávání „musí být [...] rozšířeno na další typy rozhodnutí, které mohou být v závislosti na členském státu povahy trestní nebo správní“. V této souvislosti poukazuje mimo jiné na to, že „určité pokuty, jejichž trestní nebo správní povaha se v jednotlivých členských státech liší, [musí být] mezi jednotlivými státy vykonatelné, a to zejména s cílem posílit bezpečnost na silnicích a obecněji zabezpečit dodržování politik Unie“⁴⁶.

73. Vše výše uvedené mě vede k závěru, že ukládání sankcí za dopravní delikty může být předmětem mechanismu policejní a justiční spolupráce v trestních věcech na základě ustanovení Smlouvy o FEU o prostoru svobody, bezpečnosti a práva, a to bez ohledu na to, zda v členských státech spadají tyto delikty do správního trestání, nebo do trestního práva.

74. Závěrem je třeba podotknout, že zaujetí funkčního přístupu k otázce, co v rámci policejní a co v rámci justiční spolupráce spadá do trestních věcí, nevede k zániku veškerého formalismu. Jak bylo již uvedeno, funkční přístup je nezbytné zaujmout k zajištění účinnosti a jednotného uplatňování mechanismů policejní nebo justiční spolupráce v oblasti protiprávních jednání a sankcí, jejichž kvalifikace nebyla provedena prostřednictvím harmonizačních opatření na úrovni Unie, a na něž se proto v závislosti na právních systémech a tradicích členských států vztahuje jejich správní právo, nebo jejich trestní právo.

75. Formalistický přístup je naproti tomu i nadále namístě v případech, kdy Unie na základě čl. 83 odst. 1 a 2 SFEU rozhoduje o stanovení minimálních pravidel týkajících se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech vyjmenovaných v citovaných odstavcích. V takové situaci se výslovně vyžaduje harmonizace formálního kvalifikování protiprávních jednání coby trestných činů. Pojem „trestný čin“ je v takovém případě třeba chápat ve formálním smyslu bez rizika, že dojde k rozdílu mezi členskými státy, neboť je těmto státům uložena povinnost kvalifikovat určité protiprávní jednání stejným způsobem.

II – Závěry

76. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

— žalobu zamítl a

44 — Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je (Úř. věst. 2010, C 115, s. 1).

45 — COM(2009) 262 final.

46 — Bod 3.1.

- uložil Evropské komisi náhradu nákladu řízení s tím, že Belgické království, Irsko, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika, Švédské království, jakož i Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponесou vlastní náklady řízení.