



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

10. září 2015 \*

„Žaloba na neplatnost — Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech — Europol — Seznam třetích států a organizací, se kterými Europol uzavře dohody — Určení právního základu — Právní rámec použitelný po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost — Přejícná ustanovení — Odvozený právní základ — Rozlišování legislativních aktů a prováděcích opatření — Konzultace Parlamentu — Podnět členského státu nebo Komise“

Ve věci C-363/14,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 28. července 2014,

**Evropský parlament**, zastoupený F. Drexlerem a A. Caiolou, jakož i M. Penčeva, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobce,

proti

**Radě Evropské unie**, zastoupené E. Sitbonem a K. Plešniakem, jakož i K. Michoel, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

**Českou republikou**, zastoupenou M. Smolkem, J. Vláčilem a J. Škeříkem, jako zmocněnci,

**Maďarskem**, zastoupeným M. Z. Fehérem, G. Szimou a M. Bórou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen (zpravodaj), předseda senátu, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan a A. Prechal, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. června 2015,

\* Jednací jazyk: francouzština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Svou žalobou se Evropský parlament domáhá zrušení prováděcího rozhodnutí Rady 2014/269/EU ze dne 6. května 2014, kterým se mění rozhodnutí Rady 2009/935/SVV, pokud jde o seznam třetích států a organizací, se kterými Europol uzavře dohody (Úř. věst. L 138, s. 104, dále jen „napadené rozhodnutí“).

### **Právní rámec**

#### *Rozhodnutí 2009/371/SVV*

- 2 Článek 3 první pododstavec rozhodnutí Rady 2009/371/SVV ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) (Úř. věst. L 121, s. 37, dále jen „rozhodnutí o Europolu“) je následujícího znění:

„Cílem Europolu je podporovat a posilovat činnost příslušných orgánů členských států a jejich vzájemnou spolupráci při předcházení a boji proti organizované trestné činnosti, terorismu a dalším formám závažné trestné činnosti, které se dotýkají dvou nebo více členských států.“

- 3 Článek 5 tohoto rozhodnutí stanoví:

„1. Klíčové úkoly Europolu jsou následující:

- a) shromažďování, uchovávání, zpracovávání, analýza a výměna operativních a jiných informací;
- b) bezodkladné informování příslušných orgánů členských států prostřednictvím národní jednotky podle článku 8 o informacích, které se těchto států týkají, a o veškerých zjištěných souvislostech mezi trestnými činy;
- c) napomáhání vyšetřování v členských státech, zejména předáváním veškerých příslušných informací národním jednotkám;
- d) podávání žádostí příslušným orgánům dotčených členských států o zahájení, vedení nebo koordinaci vyšetřování a ve zvláštních případech navrnutí zřízení společných vyšetřovacích týmů;
- e) poskytování zpravodajských informací a analytické podpory členským státům v souvislosti s významnými mezinárodními událostmi;
- f) vypracování posouzení hrozeb, strategických analýz a všeobecných situačních zpráv, které se týkají jeho cíle, včetně posouzení hrozeb organizované trestné činnosti.

2. Úkoly uvedené v odstavci 1 zahrnují poskytování podpory členským státům při shromažďování a analyzování informací z internetu za účelem pomoci při odhalování trestné činnosti usnadněné nebo spáchané za použití internetu.

3. Europol má dále následující úkoly:

- a) rozvíjet odborné znalosti týkající se vyšetřovacích postupů příslušných orgánů členských států a poskytovat poradenství v oblasti vyšetřování;
- b) poskytovat strategické operativní informace v zájmu napomáhání k účinnému a účelnému použití zdrojů dostupných na vnitrostátní úrovni i na úrovni Unie pro operativní činnosti a podporu takových činností.

4. V souvislosti se svým cílem podle článku 3 může Europol navíc v závislosti na počtu zaměstnanců a rozpočtových zdrojích, které má k dispozici, a v rozsahu vymezeném správní radou poskytovat členským státům pomoc ve formě podpory, poradenství a výzkumu v těchto oblastech:

- a) odborná příprava členů jejich příslušných orgánů, a to popřípadě ve spolupráci s Evropskou policejní akademií;
- b) organizace a vybavení těchto orgánů usnadněním poskytování vzájemné technické podpory mezi členskými státy;
- c) metody předcházení trestné činnosti;
- d) technické a kriminalistické metody a analýzy, jakož i postupy vyšetřování.

5. Europol rovněž působí jako ústředna pro boj proti padělání eura v souladu s rozhodnutím Rady 2005/511/SVV Rady 2005/511/SVV ze dne 12. července 2005 o ochraně eura proti padělání určením Europolu jako ústředny pro boj proti padělání eura [...]. Europol rovněž může podporovat koordinaci opatření prováděných příslušnými orgány členských států za účelem potírání padělání eura nebo v rámci společných vyšetřovacích týmů, případně ve spolupráci se subjekty Unie a orgány třetích států. Na žádost může Europol finančně podporovat vyšetřování padělání eura.“

4 Článek 23 uvedeného rozhodnutí stanoví:

„1. Jestliže je to nezbytné pro plnění jeho úkolů, může Europol navázat a udržovat spolupráci:

- a) se třetími státy;

[...]

2. Europol uzavře dohody se subjekty uvedenými v odstavci 1, které byly zařazeny na seznam uvedený v čl. 26 odst. 1 písm. a). Tyto dohody nebo pracovní ujednání se mohou týkat výměny operativních, strategických nebo technických informací, včetně osobních údajů a utajovaných informací [...]. Tyto dohody mohou být uzavřeny pouze po schválení Radou, jež konzultovala správní radu a v případě, že se týkají výměny osobních údajů, obdržela stanovisko společného kontrolního orgánu prostřednictvím správní rady.

[...]

4. Před vstupem dohod uvedených v odstavci 2 v platnost může Europol [...] subjektům uvedeným v odstavci 1 tohoto článku přímo předávat informace jiné než osobní údaje a utajované informace, jestliže je to nezbytné pro řádné plnění úkolů příjemce.

[...]

6. Europol může [...] předávat subjektům uvedeným v odstavci 1 tohoto článku:

[...]

b) osobní údaje, jestliže Europol uzavřel s dotyčným subjektem dohodu uvedenou v odstavci 2 tohoto článku, která umožňuje předávání takových údajů na základě posouzení, zda tento subjekt zajišťuje přiměřenou úroveň ochrany údajů.

[...]“

5 Článek 26 odst. 1 téhož rozhodnutí stanoví:

„Rada po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou:

a) určí formou seznamu třetí státy a organizace uvedené v čl. 23 odst. 1, se kterými Europol uzavře dohody. Seznam připraví a v případě potřeby přezkoumá správní rada [...]

[...]“

*Rozhodnutí 2009/934/SVV*

6 Článek 5 rozhodnutí Rady 2009/934/SVV ze dne 30. listopadu 2009, kterým se přijímají prováděcí pravidla upravující vztahy Europolu s partnery, včetně výměny osobních údajů a utajovaných informací (Úř. věst. L 325, s. 6) stanoví:

„1. V souladu s čl. 23 odst. 1 rozhodnutí o Europolu může Europol navázat a udržovat spolupráci s třetími stranami, jestliže je to nezbytné pro plnění jeho úkolů.

2. V souladu s čl. 23 odst. 2 rozhodnutí o Europolu uzavře Europol dohody s třetími stranami, které byly zařazeny na seznam třetích států a organizací uvedený v čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu. Tyto dohody nebo pracovní ujednání se mohou týkat výměny operativních, strategických nebo technických informací, včetně osobních údajů a utajovaných informací. [...]

3. Europol může zahájit postup pro uzavření dohody s třetí stranou, jakmile je dotčená třetí strana zařazena na seznam uvedený v odstavci 2.

4. Pokud se zvažuje uzavření operativní dohody s třetí stranou, musí Europol provést posouzení, zda tato třetí strana zajišťuje přiměřenou úroveň ochrany údajů. [...]

7 Článek 6 tohoto rozhodnutí zní následovně:

„1. Na základě posouzení podle čl. 5 odst. 4 a s přihlédnutím ke stanovisku společného kontrolního orgánu správní rada rozhodne, zda ředitel zahájí, či nezahájí s dotyčnou třetí stranou jednání o uzavření operativní dohody. Poté, co obdrží kladné rozhodnutí správní rady, ředitel zahájí s dotyčnou třetí stranou jednání o uzavření uvedené dohody. [...]

[...]

3. Po ukončení jednání o dohodě předloží ředitel návrh dohody správní radě. V případě, že se jedná o uzavření operativní dohody, poskytne správní radě své stanovisko společný kontrolní orgán. Před předložením návrhu dohody ke schválení Radě potvrdí daný návrh správní rada.

Pokud je operativní dohoda potvrzena, návrh dohody a stanovisko společného kontrolního orgánu se předloží Radě.

4. V souladu s čl. 23 odst. 2 rozhodnutí o Europolu mohou být tyto dohody uzavřeny pouze po schválení Radou, jež konzultovala správní radu, a v případě, že se týkají výměny osobních údajů, obdržela stanovisko společného kontrolního orgánu prostřednictvím správní rady.“

#### *Rozhodnutí 2009/935/SVV*

- 8 Článek 1 rozhodnutí Rady 2009/935/SVV ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví seznam třetích států a organizací, se kterými Europol uzavře dohody (Úř. věst. L 325, s. 12) stanoví:

„V souladu s čl. 23 odst. 2 rozhodnutí o Europolu uzavře Europol dohody se třetími státy a organizacemi, které jsou zařazeny na seznam uvedený v příloze tohoto rozhodnutí. Jakmile je třetí stát nebo organizace zařazena na seznam, může Europol zahájit postup za účelem uzavření dohody. Pokud správní rada nerozhodne jinak, usiluje Europol o to, aby s těmito třetími státy a organizacemi uzavřel dohodu o spolupráci umožňující výměnu osobních údajů.“

- 9 Článek 2 rozhodnutí 2009/935 stanoví:

„1. Doplnění nového třetího státu nebo organizace na seznam může navrhnout člen správní rady nebo Europol. Uvede přitom operativní potřebu uzavření dohody o spolupráci s daným třetím státem nebo organizací.

2. Správní rada rozhodne o tom, zda Radě navrhne doplnění daného třetího státu nebo organizace na seznam.

3. Rada rozhodne o doplnění nového třetího státu nebo organizace na seznam změnou přílohy tohoto rozhodnutí.“

- 10 Příloha tohoto rozhodnutí stanoví seznam třetích států a organizací, se kterými Europol uzavře dohody.

#### **Napadené rozhodnutí**

- 11 Čtvrtý a sedmý bod odůvodnění napadeného rozhodnutí, které jako právní východiska uvádí rozhodnutí o Europolu, zejména pak jeho čl. 26 odst. 1 písm. a), jakož i rozhodnutí 2009/934, a zejména jeho články 5 a 6, jsou následujícího znění:

„(4) Správní rada Europolu na zasedání ve dnech 3. a 4. října 2012 rozhodla, že Radě doporučí, aby doplnila na seznam určité třetí státy, a zdůvodnila, proč je z operačních důvodů nezbytné s těmito třetími státy uzavřít dohody o spolupráci.

[...]

(7) Dne 19. prosince 2012 se Rada rozhodla konzultovat Evropský parlament, který v rámci této konzultace vydal stanovisko [...]“

- 12 Článek 1 tohoto rozhodnutí stanoví:

„V bodě 1 přílohy rozhodnutí [2009/935] se vkládají tyto třetí státy:

— Brazílie

- Gruzie
- Mexiko
- Spojené arabské emiráty.“

### **Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem**

- 13 Parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:
- napadené rozhodnutí zrušil a
  - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 14 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:
- odmítl žalobu jako nepřípustnou, nebo podpůrně, aby ji zamítl jako neopodstatněnou,
  - uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení a
  - podpůrně, v případě, že napadené rozhodnutí zruší, zachoval jeho účinky, dokud nebude nahrazeno novým aktem.
- 15 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 15. prosince 2014 bylo České republice a Maďarsku povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

### **K žalobě**

- 16 Parlament ve svých písemnostech uvádí na podporu své žaloby tři žalobní důvody, jež vycházejí zaprvé z porušení podstatných formálních náležitostí v důsledku neexistence podnětu ze strany členského státu nebo Komise, jakož i z použití chybného postupu fakultativní konzultace Parlamentu, zadruhé z volby zrušeného či protiprávního právního základu a zatřetí z volby právního základu určeného pro prováděcí opatření k přijetí rozhodnutí, které spadá do legislativní oblasti.
- 17 Vzhledem k tomu, že právní základ aktu určuje postup, který je třeba použít pro jeho přijetí (rozsudky Parlament v. Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 80, a Parlament v. Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 57), je třeba nejprve zkoumat druhý žalobní důvod vycházející z volby právního základu, který byl podle názoru žalobce zrušen nebo je protiprávní, a třetí žalobní důvod vycházející z volby právního základu určeného pro prováděcí opatření k přijetí rozhodnutí, které spadá do legislativní oblasti.

*K druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z volby právního základu, který byl zrušen nebo je protiprávní, a k třetímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z volby právního základu určeného pro prováděcí opatření k přijetí rozhodnutí, které spadá do legislativní oblasti*

K první části druhého žalobního důvod vycházejícímu z volby zrušeného právního základu

– Argumentace účastníků řízení

- 18 Parlament tvrdí, že čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu ani články 5 a 6 rozhodnutí 2009/934 nelze považovat za skutečný právní základ.

- 19 Tato ustanovení se totiž omezují pouze na to, že činí implicitní odkaz na čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, který by byl jediným možným právním základem pro přijetí takového opatření, jako je napadené rozhodnutí, v rámci bývalého „třetího pilíře“.
- 20 Právní základ použitý Radou je tedy podle názoru Parlamentu čl. 34 odst. 2 písm. c) EU. Avšak vzhledem k tomu, že tento článek 34 byl zrušen Lisabonskou smlouvou, nemůže podle Parlamentu již sloužit jako právní základ pro přijetí nových aktů.
- 21 Rada upřesňuje, že napadené rozhodnutí přijala na základě čl. 26 odst. písm. a) rozhodnutí o Europolu. Články 5 a 6 rozhodnutí 2009/934 byly uvedeny jakožto doplňkové právní základy. Maďarsko rovněž zastává názor, že čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu byl dostatečným právním základem, a že tedy nebylo nutné k přijetí napadeného aktu učinit odkaz na primární právo.

– Závěry Soudního dvora

- 22 Za účelem posouzení opodstatněnosti první části druhého žalobního důvodu je třeba určit právní základ, na němž bylo přijato napadené rozhodnutí.
- 23 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že toto rozhodnutí neodkazuje na článek 34 EU a že jeho právní východiska odkazují výslovně na čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu a články 5 a 6 rozhodnutí 2009/934.
- 24 Vzhledem ke znění napadeného rozhodnutí, které musí k tomu, aby byla splněna povinnost odůvodnění, v zásadě uvádět právní základ, na němž je založeno (v tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Rada, C-370/07, EU:C:2009:590, body 39 a 55; rozsudky Parlament v. Rada C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 29, jakož i rozsudek Parlament v. Rada C-540/13, EU:C:2015:224, bod 19), nelze proto dospět k závěru, že jeho základem je článek 34 EU.
- 25 Kromě toho je nutné uvést, že v napadeném rozhodnutí nic jiného nenaznačuje, že Rada zamýšlela tento článek 34 použít jako právní základ tohoto rozhodnutí.
- 26 Především není v této souvislosti relevantní okolnost, i kdyby byla prokázána, že čl. 34 odst. 2 písm. c) EU představoval jediný možný právní základ pro přijetí takového opatření, jako je napadené rozhodnutí, jelikož výslovná volba Rady zmínit v napadeném rozhodnutí nikoli toto ustanovení, nýbrž čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu a články 5 a 6 rozhodnutí 2009/934 jasně svědčí o tom, že napadené rozhodnutí je založeno právě na posledně uvedených ustanoveních jako takových (viz obdobně rozsudek Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 21).
- 27 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že i když se články 5 a 6 rozhodnutí 2009/934 netýkají změny seznamu podle čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu (dále jen „seznam“), a tedy nemohly sloužit jako platný právní základ pro napadené rozhodnutí, je uvedení těchto článků v jeho právních východiscích v každém případě nanejvýš ryze formální vadou, neboť jejich uvedení nemělo vliv na obsah napadeného rozhodnutí nebo na postup použitý pro jeho přijetí (v tomto smyslu viz rozsudek Spojené království v. Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, body 65 až 67).
- 28 Z toho vyplývá, že zrušení článku 34 EU Lisabonskou smlouvou nezbavuje napadené rozhodnutí právního základu.
- 29 Vzhledem k výše uvedenému musí být první část druhého žalobního důvodu zamítnuta jako neopodstatněná.

K druhé části druhého žalobního důvodu, která vychází z protiprávnosti zvoleného právního základu, a ke třetímu žalobnímu důvodu, který vychází z volby právního základu určeného pro prováděcí opatření k přijetí rozhodnutí, které spadá do legislativní oblasti.

– Argumentace účastníků řízení

- 30 Parlament zastává názor, že pokud bude učiněn závěr, že čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu je právním základem napadeného rozhodnutí, představuje toto ustanovení protiprávní odvozený právní základ, na němž nemůže být toto rozhodnutí platně založeno.
- 31 Z judikatury Soudního dvora totiž podle Parlamentu vyplývá, že vytvoření odvozeného právního základu, který zmírňuje podmínky pro přijetí určitého aktu, je neslučitelné se Smlouvami. Tak je tomu podle Parlamentu v případě čl. 26 odst. 1 písm. a) nařízení o Europolu, neboť toto ustanovení podle jeho názoru nepodřizuje přijetí opatření prováděcího uvedené rozhodnutí předchozímu podnětu členského státu nebo Komise, a to na rozdíl od toho, co vyžadoval čl. 34 odst. 2 písm. c) EU.
- 32 Parlament také tvrdí, že v důsledku vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se stal čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu nepoužitelným a upravuje protiprávní odchylku od postupu zavedeného touto Smlouvou pro přijímání nových aktů. Takováto odchylka není dovolená článkem 9 protokolu (č. 36) o přechodných ustanoveních (dále jen „protokol o přechodných ustanoveních“), který podle názoru Parlamentu implikuje jen to, že akty z oblasti bývalého „třetího pilíře“ nejsou automaticky zrušeny vstupem v platnost uvedené smlouvy.
- 33 Parlament dále tvrdí, že seznam je podstatným prvkem dané upravované oblasti, a že tudíž musí být součástí legislativního aktu. Přínejmenším by měl být považován za normativní prvek, který musí být předmětem aktu v přenesené působnosti ve smyslu článku 290 SFEU, a nikoli prováděcího aktu ve smyslu článku 291 SFEU.
- 34 Parlament staví své tvrzení na třech skutečnostech. Zaprvé rozhodnutí o Europolu podle něj nestanoví podmínky, které musí být splněny k tomu, aby určitý stát mohl být zapsán na seznam. Zadruhé takovýto zápis má závažné důsledky, a to včetně důsledků pro základní práva občanů. Zatřetí zápis podle názoru Parlamentu vyžaduje, aby byla učiněna politická rozhodnutí, která jsou vlastní odpovědností unijního normotvůrce.
- 35 Parlament z toho dovozuje, že zvolený postup a právní základ byly nesprávné, neboť napadené rozhodnutí bylo přijato způsobem, jako kdyby se jednalo o prováděcí opatření.
- 36 Rada má za to, že argumenty Parlamentu týkající se toho, že kvalifikuje čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu jako odvozený právní základ, a okolnosti, že změna seznamu představuje podstatný prvek upravované oblasti, musí být chápány jako námitka protiprávnosti směřující proti tomuto ustanovení.
- 37 Rada v první řadě zpochybňuje přípustnost této námítky protiprávnosti. V tomto ohledu tvrdí, že podle čl. 10 odst. 1 Protokolu o přechodných ustanoveních zůstaly pravomoci Soudního dvora týkající se rozhodnutí o Europolu až do 1. prosince 2014 stejné, tak jak existovaly před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Přitom tehdy použitelný čl. 35 odst. 6 EU neupravoval možnost Parlamentu podat proti takovému aktu přijatému v rámci bývalého „třetího pilíře“, jako je napadené rozhodnutí, žalobu na neplatnost. Ze skutečnosti, že Soudní dvůr neměl v tomto ohledu pravomoc, podle názoru Rady vyplývá, že námitka protiprávnosti vznesená Parlamentem musí být prohlášena za nepřipustnou.



- 38 Rada podporovaná Maďarskem podpůrně tvrdí, že čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu byl při přijímání tohoto rozhodnutí v souladu se Smlouvou o EU. Toto ustanovení se podle jejich názoru omezuje na to, že stanoví použití postupu upraveného v čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, přičemž posledně uvedený článek nutně nepodřizuje přijetí takového opatření, jako je napadené opatření, existenci podnětu členského státu nebo Komise.
- 39 Rada a Česká republika jsou dále toho názoru, že změna seznamu se v žádném ohledu netýká podstatného prvku oblasti upravené rozhodnutím o Europolu.
- 40 Stran účinků vstupu Lisabonské smlouvy v platnost Rada, Česká republika i Maďarsko tvrdí, že výklad článku 9 Protokolu o přechodných ustanoveních navržený Parlamentem by zcela paralyzoval možnost přijímat prováděcí opatření předvídaná v aktech spadajících do bývalého „třetího pilíře“, což je právě situace, které chtěli autoři Smluv zamezit.

– Závěry Soudního dvora

- 41 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se volba právního základu unijního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu (rozsudky Komise v. Parlament a Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, bod 29, jakož i citovaná judikatura).
- 42 V tomto ohledu je třeba uvést, že mezi účastníky řízení není sporu ohledně vztahu mezi čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu a účelem nebo obsahem napadeného rozhodnutí. Parlament naproti tomu zpochybňuje legalitu tohoto ustanovení z důvodu, že zmírňuje podmínky pro přijetí takového opatření, jako je napadené rozhodnutí, ve srovnání s postupem, který pro tyto účely upravují Smlouvy.
- 43 Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že jelikož jsou pravidla tvorby vůle unijních orgánů stanovena Smlouvami a členské státy ani samotné orgány jimi nemohou disponovat, mohou ve zvláštních případech zmocnit některý orgán ke změně rozhodovacího postupu, který stanoví, pouze Smlouvy. Pokud by tedy některému z orgánů byla přiznána možnost vytvářet odvozené právní základy umožňující přijmout legislativní akty nebo prováděcí opatření, ať již by tak bylo činěno směrem ke zpřísnění, či zmírnění podmínek pro přijetí právního aktu, byla by mu tím přiznána normotvorná pravomoc překračující hranice toho, co je stanoveno Smlouvami (v tomto smyslu viz rozsudky Parlament v. Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, body 54 až 56, Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, body 42 et 43, jakož i rozsudek Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, body 32 a 33).
- 44 V tomto kontextu je třeba zaprvé zkoumat argument Parlamentu, podle kterého právní základ a postup zvolený k přijetí napadeného rozhodnutí byly nesprávné z toho důvodu, že napadené rozhodnutí se týká podstatného prvku upravované oblasti, který se může řídit pouze legislativním aktem.
- 45 Jde-li o to, že postup stanovený čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu pro změny seznamu neodpovídá postupu stanovenému primárním právem pro přijímání legislativních aktů v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, pak musí být tento argument chápán jako kritika samotné legality čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu odůvodněná tím, že toto ustanovení umožňuje přijetí aktu týkajícího se podstatného prvku upravované oblasti pomocí postupu, který je pružnější, než je postup stanovený pro tyto účely primárním právem.
- 46 Podle ustálené judikatury je přijetí podstatných pravidel takové oblasti, jako je oblast upravovaná v projednávané věci, vyhrazeno pravomoci unijního normotvůrce a tato pravidla musí být stanovena v základní právní úpravě. Z toho vyplývá, že ustanovení, která stanoví podstatné prvky základní právní

úpravy, jejíž přijetí vyžaduje učinit politická rozhodnutí, která jsou součástí vlastní odpovědnosti unijního normotvůrce, nemohou být předmětem přenesení pravomoci ani být obsahem prováděcích aktů (v tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 64 až 66).

- 47 Určení prvků určité upravované oblasti, které je třeba kvalifikovat jako podstatné, musí vycházet z objektivních skutečností, které mohou být předmětem soudního přezkumu, a vyžaduje, aby byly zohledněny charakteristiky a zvláštnosti dané oblasti (v tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 67 a 68).
- 48 V projednávaném případě z článku 3 rozhodnutí Europol vyplývá, že cílem Europolu je podporovat a posilovat činnost příslušných orgánů členských států a jejich vzájemnou spolupráci při předcházení a boji proti organizované trestné činnosti, terorismu a dalším formám závažné trestné činnosti, které se dotýkají dvou nebo více členských států.
- 49 V tomto kontextu je navázání vztahů mezi Europolem a třetími státy doprovodným krokem k činnosti Europolu, neboť podle čl. 23 odst. 1 rozhodnutí o Europolu může tento navázat a udržovat spolupráci s uvedenými státy, jen jestliže je to nezbytné pro plnění jeho úkolů.
- 50 Kromě toho unijní normotvůrce zakotvil princip navazování a udržování takovýchto vztahů, definoval cíl, který tyto vztahy musí sledovat a vymezil rámec, ve kterém se tyto vztahy musí pohybovat.
- 51 Proto i když rozhodnutí, jímž se mění seznam, zahrnuje určité zvažování s technickým a politickým rozměrem, nemůže být takové rozhodnutí považováno za rozhodnutí vyžadující činění politických rozhodnutí, která jsou vlastní odpovědností unijního normotvůrce.
- 52 Argument Parlamentu, že změny seznamu mohou mít závažné důsledky pro základní práva občanů, nemůže tento závěr změnit.
- 53 Je zajisté třeba uvést, že předávání osobních údajů, které mohou povolit dohody uzavřené na základě článku 23 rozhodnutí o Europolu, může založit zásahy do základních práv dotčených osob a že některé z těchto zásahů mohou být natolik významné, že je nutné, aby jednal unijní normotvůrce (v tomto smyslu viz rozsudek Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, bod 77).
- 54 Avšak samotný princip předávání osobních údajů některým třetím státům a rámec, v němž k tomuto předávání musí docházet, byly zakotveny samotným normotvůrcem, neboť čl. 23 odst. 6 písm. b) rozhodnutí o Europolu a čl. 5 odst. 4 rozhodnutí 2009/934 stanoví mimo jiné, že bude provedeno posouzení toho, zda dotčený třetí stát zajišťuje přiměřenou úroveň ochrany údajů.
- 55 Každopádně samotný zápis určitého třetího členského státu na seznam neumožňuje žádné předávání osobních informací tomuto státu. Z článku 23 odst. 2, 4 a 6 rozhodnutí o Europolu totiž vyplývá, že takovéto předávání je možné až poté, co mezi Europolem a tímto státem byla uzavřena dohoda dovolující výslovně předávání takovýchto údajů. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že z čl. 23 odst. 2 tohoto rozhodnutí vykládaného ve spojení s články 5 a 6 rozhodnutí 2009/934, jakož i s článkem 1 rozhodnutí 2009/935 vyplývá, že sjednání a uzavření takovéto dohody implikuje po zápisu třetího státu na seznam následná rozhodnutí správní rady Europolu a Rady, přičemž správní rada si zachovává možnosti nepovolit řediteli Europolu zahájit jednání s dotčeným třetím státem, nasměrovat tato jednání k uzavření dohody neumožňující výměnu osobních údajů nebo nakonec neschválit návrh dohody sjednané ředitelem a Rada si zachovává možnost neschválit návrh předložený Europolem.
- 56 Pokud jde o argument Parlamentu, že rozhodnutí o Europolu nevymezuje podmínky, které musí být splněny, aby mohl být třetí stát zapsán na seznam, je třeba poukázat na to, že podmínky takovéhoho zápisu jsou dostatečně přesně definovány v čl. 23 odst. 1 tohoto rozhodnutí.

- 57 Z výše uvedeného vyplývá, že změny seznamu nejsou podstatným prvkem oblasti upravené rozhodnutím o Europolu, a že unijní normotvůrce tudíž mohl stanovit, že tyto změny mohou být činy prostřednictvím prováděcího aktu.
- 58 Je tedy třeba se zadruhé zabývat argumentem Parlamentu, podle kterého je čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu protiprávní, neboť umožňuje přijímání prováděcích opatření k tomuto rozhodnutí bez předchozího podnětu ze strany členského státu nebo Komise.
- 59 Na tomto místě je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že legalita unijního aktu musí být posuzována podle faktických a právních skutečností existujících ke dni, kdy byl tento akt přijat, musí být legalita čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu posuzována z hlediska ustanovení, která v okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí upravovala provádění obecně závazných aktů v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, tedy čl. 34 odst. 2 písm. c) EU a čl. 39 odst. 1 EU (obdobně viz rozsudky Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 45, jakož i rozsudek Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 35).
- 60 Z těchto ustanovení vyplývá, že Rada rozhodující kvalifikovanou většinou přijímá po konzultaci Parlamentu opatření nezbytná k provedení rozhodnutí přijatých v rámci hlavy upravující policejní a justiční spolupráci v trestních věcech.
- 61 Mezi stranami však panuje spor o výklad pravidel stanovených v čl. 34 odst. 2 písm. c) EU týkající se otázky, zda přijetí těchto prováděcích opatření vyžaduje předchozí podnět ze strany členského státu nebo Komise.
- 62 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že uvedené ustanovení rozlišuje mezi rozhodnutími, která může Rada přijímat, rozhodujíc jednomyslně, a opatřeními, která jsou nezbytná k provedení těchto rozhodnutí na úrovni Unie, která Rada přijímá kvalifikovanou většinou.
- 63 V tomto kontextu musí být výraz „z podnětu členského státu nebo Komise“ vzhledem k syntaxi vět, kterými je tvořeno uvedené ustanovení, chápán tak, že se vztahuje pouze k základním opatřením, které může Rada přijmout jednomyslně.
- 64 Ze znění tohoto ustanovení tedy vyplývá, že musí být vykládáno v tom smyslu, že podnět členského státu nebo Komise není k přijetí takových prováděcích opatření, jako je napadené rozhodnutí, nezbytný.
- 65 Tento výklad je podporován kontextem čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, k němuž je třeba přihlížet při výkladu tohoto ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, bod 34 a citovaná judikatura).
- 66 Pokud jde o ustanovení týkající se specificky policejní a justiční spolupráce v trestních věcech po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, články 76 SFEU a 291 SFEU vyžadují podnět členského státu nebo Komise pouze k přijímání legislativních aktů, avšak nikoli prováděcích opatření.
- 67 Je tedy třeba odmítnout argument Parlamentu, že skutečnost, že čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu dovoluje přijímání prováděcích opatření k tomuto rozhodnutí bez předchozího podnětu členského státu nebo Komise znamená, že je třeba toto ustanovení považovat za ustanovení, které zavádí jednodušší způsob přijímání takovýchto opatření ve srovnání s postupem stanoveným ve Smlouvě o EU.
- 68 Stran argumentů Parlamentu o neslučitelnosti čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu s procesními pravidly použitelnými po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, je třeba každopádně uvést, že Protokol o přechodných ustanoveních obsahuje specifická ustanovení upravující právní

režim, který se po vstupu této Smlouvy v platnost použije na akty přijaté na základě Smlouvy o EU před tímto datem (v tomto smyslu viz rozsudky Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 51, jakož i rozsudek Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 41).

- 69 Článek 9 tohoto Protokolu tak stanoví, že právní účinky takových aktů jsou zachovány až do zrušení, prohlášení neplatnosti nebo změny těchto aktů za použití Smluv.
- 70 Soudní dvůr přitom již judikoval, že tento článek musí být vykládán tak, že znamená, že ustanovení aktu řádně přijatého na základě Smlouvy o EU před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, které upravuje podmínky pro přijímání prováděcích opatření k tomuto aktu, vyvolává nadále právní účinky, dokud nebude zrušeno, prohlášeno za neplatné nebo změněno, a umožňuje přijetí prováděcích opatření na základě postupu, který definuje (rozsudky Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 57, jakož i Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 47).
- 71 Vzhledem k tomu, že článek 290 SFEU není použitelný, nemůže být čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu za těchto podmínek neslučitelný s ustanoveními Smlouvy o FEU.
- 72 Rovněž argumentace Parlamentu, jehož snahou je dokázat, že čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu stanoví pro přijímání prováděcích opatření přísnější nebo mírnější podmínky ve srovnání s postupem, který upravuje za tímto účelem Smlouva o FEU, nemůže vést k tomu, že Soudní dvůr konstatuje, že toto ustanovení představuje odvozený právní základ, který je protiprávní a jehož použití je třeba vyloučit na základě námitky (obdobně viz rozsudky Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 58, jakož i rozsudek Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 48).
- 73 Proto za těchto okolností, aniž je třeba rozhodovat o přípustnosti druhé části druhého žalobního důvodu a třetího žalobního důvodu, je třeba tyto zamítnout jako neopodstatněné (v tomto smyslu viz rozsudky Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 59, jakož i rozsudek Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 49 a citovaná judikatura), a tedy zamítnout tyto žalobní důvody v plném rozsahu.

*K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení podstatných formálních náležitostí*

Argumentace účastníků řízení

- 74 Parlament tvrdí, že pokud režim předcházející Lisabonské smlouvě zůstává v daném případě nadále v platnosti, mělo být napadené rozhodnutí přijato z podnětu členského státu nebo Komise a po konzultaci Parlamentu, a to na základě čl. 34 odst. 2 písm. c) EU vykládaného ve spojení s čl. 39 odst. 1 EU.
- 75 Parlament přitom tvrdí, že napadené rozhodnutí nebylo přijato na podnět členského státu ani Komise. Dále tvrdí, že konzultace Parlamentu Radou nemohla vyhovět nárokům stanoveným čl. 39 odst. 1 EU a čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu, jestliže podle názoru Rady byla tato konzultace pouze fakultativní povahy.
- 76 Rada je naopak toho názoru, že rozhodnutí o Europolu, čl. 34 odst. 2 písm. c) EU, čl. 291 odst. 2 SFEU ani článek 76 SFEU nevyžadují, aby takový akt, jako je napadené rozhodnutí, byl přijat z podnětu členského státu nebo Komise.
- 77 Rada rovněž tvrdí, že již neměla povinnost konzultovat Parlament, neboť článek 39 EU byl Lisabonskou smlouvou zrušen. Rada má za to, že pokud by po ní bylo požadováno splnění takovéto povinnosti, znamenalo by to, že by do postupu upraveného článkem 291 SFEU byl doplněn prvek, o němž se v něm nehovoří, čímž by byla zpochybněna institucionální rovnováha nastavená Lisabonskou smlouvou.

78 Pokud jde o Maďarsko, to je toho názoru, že Rada splnila konzultační povinnost stanovenou v čl. 26 odst. 1 rozhodnutí o Europolu pomocí jí použitého nástroje dobrovolné konzultace.

#### Závěry Soudního dvora

79 Pokud jde zaprvé o to, že při přijímání napadeného rozhodnutí nebyl dán předchozí podnět členského státu nebo Komise, nelze, než konstatovat, že čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu o takovémto podnětu nehovoří. Z toho ustanovení ve spojení s čl. 2 odst. 2 rozhodnutí 2009/935 naopak vyplývá, že učinění návrhu na doplnění třetího státu na seznam je na správní radě Europolu.

80 Z úvah obsažených v bodech 62 až 66 tohoto rozsudku kromě toho vyplývá, že ani čl. 34 odst. 2 písm. c) EU nevyžadoval, aby prováděcí opatření v oblasti policejní a justiční spolupráce byla přijímána z podnětu členského státu nebo Komise.

81 Za těchto podmínek neexistence podnětu členského státu nebo Komise před přijetím napadeného rozhodnutí nemůže být porušením podstatné formální náležitosti.

82 Pokud jde zadruhé o konzultaci Parlamentu, je třeba připomenout, že řádná konzultace Parlamentu v případech upravených použitelnými pravidly unijního práva představuje podstatnou formální náležitost, jejíž nedodržení je důvodem neplatnosti dotčeného aktu (rozsudky Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 63, jakož i Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 53 a citovaná judikatura).

83 Vzhledem k tomu, že z odpovědi na druhý a třetí žalobní důvod vyplývá, že Rada mohla platně založit napadené rozhodnutí na čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu, je tedy třeba určit, zda Parlament musel být konzultován před přijetím aktu založeného na tomto ustanovení.

84 Ze samotného znění uvedeného ustanovení přitom vyplývá, že Rada měla povinnost konzultovat Parlament před změnou seznamu.

85 Ačkoli Rada tvrdí opak, zrušení čl. 39 odst. EU Lisabonskou smlouvou nemůže zpochybnit tuto povinnost konzultovat Parlament, neboť tato je výslovně stanovena v čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu.

86 Rovněž skutečnost, že článek 291 SFEU nestanoví povinnost konzultovat Parlament, není relevantní, jelikož povinnost konzultovat Parlament je jedním z právních účinků rozhodnutí o Europolu, který zůstává po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy zachován na základě článku 9 Protokolu o přechodných ustanoveních (viz obdobně rozsudky Parlament v. Rada, C-317/13 a C-679/13, EU:C:2015:223, bod 68, jakož i rozsudek Parlament v. Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, bod 58).

87 V projednávané věci je nesporné, že napadené rozhodnutí bylo Radou přijato po konzultaci Parlamentu.

88 Parlament však tvrdí, že okolnost, že Rada přistoupila ke konzultaci, byť měla za to, že není povinna tak učinit, zakládá porušení podstatné formální náležitosti.

89 V tomto ohledu nelze než konstatovat, že nebylo tvrzeno, a tím spíše prokázáno, že pochybení Rady ohledně rámce, v němž měla proběhnout konzultace Parlamentu, ve skutečnosti vedlo k omezení prostoru, jenž je přiznán Parlamentu v rámci postupu, jímž bylo přijato napadené rozhodnutí, nebo k ovlivnění obsahu tohoto rozhodnutí.

- 90 Je třeba zejména poukázat na to, že Parlament byl před přijetím uvedeného rozhodnutí schopen seznámit Radu se svým postojem. Ze samotného znění stanoviska vydaného Parlamentem v průběhu tohoto postupu a vysvětlení poskytnutých tímto orgánem na jednání ostatně vyplývá, že při přijímání tohoto stanoviska měl za to, že byl konzultován Radou v souladu s povinností stanovenou v čl. 26 odst. 1 písm. a) rozhodnutí o Europolu.
- 91 Za těchto podmínek není prokázáno, že pochybení Rady zabránilo Parlamentu v tom, aby se účinně podílel na postupu, o němž se jedná v dané věci, nebo že narušilo podmínky plnění jeho funkcí (v tomto smyslu viz rozsudky Parlament v. Rada, C-392/95, EU:C:1997:289, bod 14, a Parlament v. Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, bod 81).
- 92 Tento závěr není zpochybněn řešením, které Soudní dvůr zvolil v rozsudku Parlament v. Rada (C-316/91, EU:C:1994:76).
- 93 Soudní dvůr zajisté v uvedeném rozsudku konstatoval, že výběr nesprávného právního základu, který nepočítá s konzultací Parlamentu, může zasáhnout do výsady Parlamentu, kterou je právo být konzultován, jestliže to stanoví primární právo, a to i když došlo k fakultativní konzultaci (rozsudek Parlament v. Rada, C-316/91, EU:C:1994:76, bod 14).
- 94 Avšak v uvedeném rozsudku učinil Soudní dvůr tento závěr pouze při posuzování přípustnosti žaloby podané Parlamentem proti aktu Rady, aniž se vyjádřil k otázce, zda pochybení Rady v tom, zda je konzultace Parlamentu povinná, jehož se dopustila při výkladu použitelného právního základu, zakládá samo o sobě porušení podstatné formální náležitosti, nezávisle na jeho konkrétních účincích na skutečnou účast Parlamentu na daném postupu či na podmínky, za nichž Parlament plní své funkce.
- 95 Řešení, k němuž se Soudní dvůr přiklonil ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, bylo navíc zčásti založeno na okolnosti, že tvrzené pochybení v právním základu vedlo k tomu, že bylo vyloučeno použití ustanovení, které Parlamentu umožňovalo použít dohodovací postup (rozsudek Parlament v. Rada, C-316/91, EU:C:1994:7, bod 18), k tomu však v projednávané věci nedošlo.
- 96 Kromě toho je třeba poukázat na to, že Soudní dvůr rovněž judikoval, že chybné nahrazení právního základu, který nevyžaduje konzultaci Parlamentu jiným právním základem, který takovou konzultaci vyžaduje, je ryze formální vadou (rozsudek Komise v. Rada, 165/87, EU:C:1988:458, bod 20). Okolnost, že se Rada zmýlí v právním rámci, v němž konzultuje Parlament, tedy není s to vyvolat dopady na obsah rozhodnutí přijatého na konci zkoumaného postupu.
- 97 Z výše uvedeného vyplývá, že první žalobní důvod musí být zamítnut v plném rozsahu.
- 98 Vzhledem k tomu, že žádnému ze žalobních důvodů uplatněných Parlamentem nelze vyhovět, je třeba žalobu zamítnout.

### **K nákladům řízení**

- 99 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 Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Parlament neměl ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.
- 100 V souladu s čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu ponese Česká republika a Maďarsko vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Evropskému parlamentu se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Česká republika a Maďarsko nesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.