



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

26. července 2017*

„Kasační opravný prostředek – Doprava – Směrnice 2010/40/EU – Zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy – Článek 7 – Přenesení pravomoci na Evropskou komisi – Meze – Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 885/2013 – Poskytování informačních služeb týkajících se bezpečných a chráněných parkovacích míst pro nákladní a užitková vozidla – Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 886/2013 – Údaje a postupy pro bezplatné poskytování minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu uživatelům – Článek 290 SFEU – Výslovné vymezení cílů, obsahu, rozsahu a doby trvání přenesení pravomoci – Podstatný prvek předmětné oblasti – Zřízení kontrolního orgánu“

Ve věci C-696/15 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 23. prosince 2015,

Česká republika, zastoupená M. Smolkem, J. Vláčilem, T. Müllerem a J. Pavlišem, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

příčemž další účastníci řízení je:

Evropská komise, zastoupená A. Buchetem, P. J. O. Van Nuffelem, J. Hottiaux a Z. Malůškovou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovaná v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení T. von Danwitz (zpravodaj), předseda senátu, E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe a C. Lycourgos, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. října 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. prosince 2016,

vydává tento

* Jednací jazyk: čeština.

Rozsudek

- 1 Svým kasačním opravným prostředkem se Česká republika domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 8. října 2015, Česká republika v. Komise (T-659/13 a T-660/13, nezveřejněný, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2015:771), kterým Tribunál zamítl její dvě žaloby, jejichž předmětem byl ve věci T-659/13 návrh na zrušení nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 885/2013 ze dne 15. května 2013, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU o inteligentních dopravních systémech, pokud jde o poskytování informačních služeb týkajících se bezpečných a chráněných parkovacích míst pro nákladní a užitková vozidla (Úř. věst. 2013, L 247, s. 1), a podpůrně návrh na zrušení čl. 3 odst. 1, článku 8 a čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013, a ve věci T-660/13 návrh na zrušení nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 886/2013 ze dne 15. května 2013, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU, pokud jde o údaje a postupy pro poskytování minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu uživatelům, pokud možno bezplatně (Úř. věst. 2013, L 247, s. 6), a podpůrně návrh na zrušení čl. 5 odst. 1, článku 9 a čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013.

Právní rámec

Směrnice 2010/40/EU

- 2 Z článku 1 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/40/EU ze dne 7. července 2010 o rámci pro zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy a pro rozhraní s jinými druhy dopravy (Úř. věst. 2010, L 207, s. 1) vyplývá, že tato směrnice stanoví rámec na podporu koordinovaného a soudržného zavádění a využívání „inteligentních dopravních systémů (ITS)“ v rámci Evropské unie, zejména přes hranice mezi členskými státy, a obecné podmínky nezbytné pro tento účel a počítá s vypracováním specifikací pro akce v rámci prioritních oblastí uvedených v jejím článku 2, jakož i případným vypracováním nezbytných norem.
- 3 Článek 2 odst. 1 této směrnice upřesňuje prioritní oblasti pro vypracování a použití specifikací a norem.
- 4 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Prioritní akce“, stanoví:
„V rámci prioritních oblastí jsou prioritními akcemi pro vypracování a použití specifikací a norem, jak je stanoveno v příloze I:
[...]
c) údaje a postupy pro, je-li to možné, poskytování bezplatných minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu uživatelům;
[...]
e) poskytování informačních služeb pro bezpečná a chráněná parkovací místa pro nákladní a užitková vozidla;
[...]“
- 5 Článek 4 bod 1 téže směrnice definuje ITS jako systémy, ve kterých jsou používány informační a komunikační technologie, v oblasti silniční dopravy, včetně infrastruktury, vozidel a uživatelů, a v oblasti řízení provozu a mobility, jakož i pro rozhraní s jinými druhy dopravy.

6 Článek 4 bod 17 směrnice 2010/40 definuje „specifikaci“ jako „závazné opatření, kterým se ustanovují požadavky, postupy nebo jakákoliv jiná příslušná pravidla“.

7 Článek 5 odst. 1 této směrnice, nadepsaný „Zavádění ITS“, stanoví:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby specifikace přijaté Komisí podle článku 6 byly použity na aplikace a služby ITS při jejich zavádění v souladu se zásadami stanovenými v příloze II. Tím není dotčeno právo jednotlivých členských států rozhodnout o vlastním zavedení těchto aplikací a služeb na svém území. Tímto právem není dotčen žádný legislativní akt přijatý podle čl. 6 odst. 2 druhého pododstavce.“

8 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Specifikace“, stanoví:

„1. Komise nejprve přijme specifikace nezbytné k zajištění kompatibility, interoperability a návaznosti, pokud jde o zavádění a provozní využití ITS v případě prioritních akcí.

[...]

4. Specifikace v příslušných případech a [v] závislosti na oblasti, na kterou se vztahují, zahrnují jeden nebo více druhů těchto ustanovení:

- a) funkční ustanovení, jež popisují úlohy jednotlivých zúčastněných stran a informační tok mezi nimi;
- b) technická ustanovení, jež stanovují technické prostředky pro splnění funkčních ustanovení;
- c) organizační ustanovení, jež popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran;
- d) ustanovení o službách, jež popisují různé úrovně služeb a jejich obsah pro aplikace a služby ITS.

5. Aniž jsou dotčeny postupy podle směrnice 98/34/ES, specifikace případně stanoví podmínky, za nichž mohou členské státy po oznámení Komisi stanovit dodatečná pravidla pro poskytování služeb ITS na celém svém území či na jeho části, za předpokladu, že tato pravidla nenarušují interoperabilitu.

6. Specifikace jsou případně založeny na normách uvedených v článku 8.

Specifikace případně stanoví posuzování shody podle rozhodnutí č. 768/2008/ES.

Specifikace jsou v souladu se zásadami stanovenými v příloze II.

[...]“

9 Článek 7 téže směrnice, nadepsaný „Akty v přenesené pravomoci“, v odstavci 1 a 2 stanoví:

„1. Komise může přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 290 Smlouvy o fungování EU, pokud jde o specifikace. Při přijímání takovýchto aktů v přenesené pravomoci jedná Komise v souladu s příslušnými ustanoveními této směrnice, a zejména s článkem 6 a s přílohou II.

2. Pro každou z prioritních akcí se přijme samostatný akt v přenesené pravomoci.“

Nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013

10 Nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 podle článku 1 „stanovuje specifikace nezbytné k zajištění kompatibility, interoperability a kontinuity za účelem zavádění a provozního využívání informačních služeb pro bezpečná a chráněná parkovací místa pro nákladní a užitková vozidla na úrovni Unie“ v souladu se směrnicí 2010/40 a „[p]oužije se při poskytování informačních služeb v souvislosti s transevropskou silniční sítí“.

11 Článek 3 tohoto nařízení, upravující požadavky týkající se poskytování informačních služeb, stanoví:

„1. Členské státy určí oblasti, které z důvodu dopravní a bezpečnostní situace vyžadují zavedení informačních služeb o bezpečných a chráněných parkovacích místech.

Rovněž vymezí prioritní zóny, v nichž budou poskytovány dynamické informace.

2. Při poskytování informačních služeb musí být splněny požadavky stanovené v člancích 4 až 7.“

12 Článek 8 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Členské státy určí vnitrostátní subjekt s příslušností pro posuzování splnění požadavků stanovených v člancích 4 až 7 ze strany poskytovatelů služeb, provozovatelů parkovišť a silnic. Tento subjekt musí být nestranný a nezávislý ve vztahu k posledně jmenovaným.

Dva nebo více členských států mohou určit společný regionální subjekt s příslušností pro posuzování těchto požadavků na svých územích.

Členské státy oznámí určené subjekty Komisi.

2. Všichni poskytovatelé služeb musí předložit určeným subjektům prohlášení o tom, že splňují požadavky stanovené v člancích 4 až 7.

Prohlášení musí obsahovat tyto náležitosti:

- a) sbírané údaje podle článku 4, jež se týkají bezpečných a chráněných parkovacích míst pro nákladní a užitková vozidla, včetně procentního podílu parkovacích míst registrovaných informační službou;
- b) způsob šíření informačních služeb mezi uživatele;
- c) pokrytí dynamických informačních služeb týkajících se bezpečných a chráněných parkovacích míst;
- d) kvalitu a dostupnost poskytovaných informací, bod přístupu k informacím a formát, v němž jsou uvedené informace poskytovány.

3. Určené subjekty náhodně prověří správnost prohlášení u určitého počtu veřejných a soukromých poskytovatelů služeb a provozovatelů parkovišť a vyžádají si prokázání souladu s požadavky stanovenými v člancích 4 až 7.

Kvalitu služeb lze rovněž posuzovat s využitím připomínek uživatelů.

Určené subjekty každoročně podávají příslušným vnitrostátním orgánům zprávu o obdržených prohlášeních a o výsledcích svých náhodných kontrol.“

Nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013

13 Nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 podle článku 1 „stanoví specifikace nezbytné k zajištění kompatibility, interoperability a návaznosti pro zavádění a provozní využití údajů a postupů pro poskytování minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu uživatelům na úrovni Unie, pokud možno bezplatně,“ v souladu se směrnicí 2010/40 a „[p]oužije se na poskytování služeb minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu na transevropské silniční síti“.

14 Článek 5 tohoto nařízení týkající se poskytování informační služby stanoví:

„1. Členské státy určí úseky transevropské silniční sítě, na nichž provozní a bezpečnostní podmínky vyžadují zavedení služby minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu.

O uvedených úsecích silnic informují Komisi.

2. Poskytování informační služby musí splňovat požadavky stanovené v člancích 6 až 8.“

15 Článek 9 uvedeného nařízení zní:

„1. Členské státy určí nestranný a nezávislý vnitrostátní subjekt příslušný k posuzování toho, zda veřejní a soukromí provozovatelé komunikací, poskytovatelé služeb a provozovatelé vysílání věnovaného informacím o dopravním provozu splňují požadavky stanovené v člancích 3 až 8. Dva nebo více členských států mohou určit společný subjekt příslušný k posuzování souladu s těmito požadavky na jejich územích.

Členské státy oznámí uvedené vnitrostátní subjekty Komisi.

2. Veřejní a soukromí provozovatelé komunikací, poskytovatelé služeb a provozovatelé vysílání věnovaného informacím o dopravním provozu předají určeným vnitrostátním subjektům své identifikační údaje a popis informační služby, kterou poskytují, a předloží prohlášení o shodě s požadavky stanovenými v člancích 3 až 8.

Prohlášení obsahuje tyto prvky, je-li to na místě:

- a) kategorie týkající se bezpečnosti silničního provozu a pokrytí silniční sítě informační službou;
- b) informace o jejich přístupovém místě k údajům o dopravním provozu souvisejícím s bezpečností silničního provozu a podmínky jeho použití;
- c) formát údajů o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu, které jsou přístupné prostřednictvím jejich přístupového místa;
- d) způsob šíření informační služby koncovým uživatelům.

Po provedení jakékoli změny v poskytování jejich služby veřejní a soukromí provozovatelé komunikací, poskytovatelé služeb a provozovatelé vysílání věnovaného informacím o dopravním provozu neprodleně aktualizují svá prohlášení o shodě.

3. Určené vnitrostátní subjekty u určitého počtu veřejných a soukromých provozovatelů komunikací, poskytovatelů služeb a provozovatelů vysílání věnovaného informacím o dopravním provozu namátkově kontrolují správnost prohlášení a vyžádají si důkaz o splnění požadavků stanovených v člancích 3 až 8.

Určené vnitrostátní subjekty každoročně podávají zprávu o předložených prohlášeních a o výsledcích svých namátkových kontrol vnitrostátním orgánům.“

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 16 Návrhy došlými kanceláři Tribunálu dne 12. prosince 2013 podala Česká republika dvě žaloby znějící na zrušení nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a č. 886/2013 (dále společně jen „sporná nařízení“).
- 17 Česká republika vznesla na podporu těchto žalob tři důvody, které vycházely zaprvé z porušení čl. 7 odst. 1 směrnice 2010/40 ve spojení s čl. 5 odst. 1 a článkem 6 této směrnice, jež mělo spočívat v tom, že Komise přijetím sporných nařízení překročila meze zmocnění upraveného tímto ustanovením, zadruhé z porušení článku 290 SFEU, jež mělo spočívat v tom, že Komise přijetím sporných nařízení překročila meze své pravomoci přijímat nelegislativní akty v přenesené pravomoci, která je upravena v tomto článku, a zatřetí z porušení čl. 13 odst. 2 SEU, jež mělo spočívat v tom, že Komise přijetím sporných nařízení překročila meze působnosti, kterou jí svěřují Smlouvy.
- 18 Tribunál v napadeném rozsudku všechny tyto žalobní důvody zamítl, a obě žaloby tudíž zamítl v plném rozsahu.

Návrhová žádání účastnic řízení před Soudním dvorem

- 19 Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek;
 - zrušil sporná nařízení v plném rozsahu a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 20 Podpůrně Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek;
 - zrušil čl. 3 odst. 1, článek 8 a čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení č. 885/2013 a čl. 5 odst. 1, článek 9 a čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení č. 886/2013 a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 21 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:
- kasační opravný prostředek zamítl a
 - uložil České republice náhradu nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

K prvnímu důvodu

Argumentace účastnic řízení

- 22 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika Tribunálu vytýká, že porušil zásadu právní jistoty, když v bodech 38 až 44 napadeného rozsudku konstatoval, že sporná nařízení neukládají členským státům povinnost zavést na jejich území aplikace a služby ITS. Tato nařízení totiž obsahují standardní ustanovení o závaznosti v celém rozsahu a přímé použitelnosti ve všech členských státech. Kromě toho důvodové zprávy k uvedeným nařízením výslovně uvádějí, že Komise sledovala povinné zavedení ITS ve všech členských státech. Tribunál tím, že konstatoval, že sporná nařízení musí být vykládána ve světle směrnice 2010/40, vyložil tato nařízení *contra legem*. Takový přístup podle názoru České republiky staví členské státy do nejistého právního postavení, které je nepřijatelné z hlediska zásady právní jistoty.
- 23 Komise se domnívá, že první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neodůvodněný.

Závěry Soudního dvora

- 24 V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika Tribunálu v podstatě vytýká, že rozhodl, že sporná nařízení neukládají členským státům povinnost zavést na svém území aplikace a služby ITS.
- 25 V tomto ohledu je třeba předeslat, že na rozdíl od toho, co tvrdí Česká republika, neobsahují tato nařízení žádné ustanovení, které by stanovilo členským státům výslovnou povinnost zavést na svém území aplikace a služby ITS.
- 26 Taková výslovná povinnost zejména nevyplývá ze standardních ustanovení, uvedených na konci každého ze sporných nařízení, podle nichž jsou tato nařízení závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech. Tato standardní ustanovení, která odpovídají znění čl. 288 druhého pododstavce druhé věty SFEU, pouze prohlašují obsah sporných nařízení, jak vyplývá z jejich ostatních ustanovení, za závazný ve všech členských státech, aniž řeší otázku, zda tento obsah zahrnuje povinnost zavést aplikace a služby ITS.
- 27 Pokud jde o ostatní ustanovení těchto nařízení, Česká republika netvrdí, že obsahují výslovnou povinnost členských států zavést na svém území aplikace a služby ITS, a každopádně tomu tak není. Konkrétně ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013, jakož i čl. 5 odst. 1 nařízení č. 886/2013 nestanoví žádnou výslovnou povinnost v tomto smyslu.
- 28 Při neexistenci výslovné povinnosti, vyplývající ze samotného znění sporných nařízení, v tom smyslu, že by všechny členské státy byly povinny zavést na svém území aplikace a služby ITS, nemůže argumentace České republiky spočívající v tvrzení, že výklad těchto nařízení ve světle směrnice 2010/40, který provedl Tribunál, je *contra legem*, obstát.
- 29 Naopak je třeba konstatovat, jak uvedl generální advokát v bodech 27 a 28 svého stanoviska, že každé z uvedených nařízení v článku 1 uvádí, že stanoví nezbytné specifikace „v souladu se směrnicí 2010/40“. Článek 5 odst. 1 této směrnice přitom ukládá členským státům povinnost přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby specifikace přijaté Komisí byly použity na aplikace a služby ITS „při jejich zavádění“, přičemž upřesňuje, že touto povinností „není dotčeno právo jednotlivých členských států rozhodnout o vlastním zavedení těchto aplikací a služeb [ITS] na svém území“.

- 30 Z odkazu na směrnici 2010/40 obsaženého v článku 1 každého ze sporných nařízení tedy jednoznačně vyplývá, že tato nařízení neukládají členským státům povinnost zavést na jejich území aplikace a služby ITS, nýbrž pouze přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby specifikace obsažené v uvedených nařízeních byly použity na aplikace a služby ITS při jejich zavádění.
- 31 Argument České republiky, že příslušné důvodové zprávy ke sporným nařízením uvádějí výslovně záměr Komise uložit všem členským státům povinnost zavést aplikace a služby ITS, rovněž nemůže obstát.
- 32 Jak uvedl generální advokát v bodech 31 a 32 svého stanoviska, takový záměr totiž z těchto důvodových zpráv nevyplývá. I když tyto důvodové zprávy ukazují, že Komise preferovala scénář povinného zavedení aplikací a služeb ITS ve všech členských státech, neumožňují konstatovat, že cílem sporných nařízení bylo takový scénář uskutečnit.
- 33 Pokud jde o argument České republiky, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 40 napadeného rozsudku vyložil sporná nařízení ve světle směrnice 2010/40, je třeba uvést, že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být odvozené akty unijního práva vykládány pokud možno v souladu se základním aktem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. července 2012, Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, bod 34 a citovaná judikatura). Jak přitom vyplývá z bodů 27 až 29 tohoto rozsudku, výklad sporných nařízení provedený Tribunálem je slučitelný jak s jejich samotným zněním, tak se směrnicí 2010/40.
- 34 Tribunál měl tedy v bodech 42 a 43 napadeného rozsudku právem za to, že čl. 3 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a čl. 5 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 musí být vykládány v tom smyslu, že povinnosti určit oblasti nebo úseky silniční sítě, kde budou zavedeny aplikace a služby ITS, stanovené v těchto člancích, platí pouze tehdy, pokud se členský stát rozhodl pro toto zavedení.
- 35 První důvod kasačního opravného prostředku tudíž musí být zamítnut jako neopodstatněný.

Ke druhému důvodu

Argumentace účastnic řízení

- 36 V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika Tribunálu vytýká, že porušil článek 290 SFEU, když – zejména v bodech 58 až 63 napadeného rozsudku – rozhodl, že Komise nejednala nad rámec přenesení pravomoci podle článku 7 směrnice 2010/40, když členským státům uložila povinnost zřídit kontrolní orgán podle čl. 8 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a čl. 9 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013; tato ustanovení stanoví, že členské státy určí vnitrostátní subjekt příslušný k posuzování dodržování požadavků stanovených těmito nařízením ze strany jednotlivých dotčených subjektů (dále jen „kontrolní orgán“).
- 37 Tribunál měl v tomto ohledu podle názoru České republiky neprávem za to, že není nezbytné, aby základní akt výslovně vymezil obsah a rozsah zmocnění Komise, a že stačí, aby Komise, která má určitý prostor pro uvážení, měla za to, že zřízení kontrolního orgánu je nezbytné k dosažení cílů základního aktu. Podle České republiky jsou obsah a rozsah přenesení pravomoci podle článku 7 směrnice 2010/40 vymezeny druhy ustanovení výslovně vyjmenovanými v čl. 6 odst. 4 této směrnice. Tyto druhy ustanovení neumožňují zřízení kontrolního orgánu.
- 38 Komise na to odpovídá, že článek 290 SFEU ponechává unijnímu zákonodárci prostor pro uvážení, zda obsah přenesení pravomoci vymezí obecně, či naopak detailně, přičemž jediným omezením je, že se toto přenesení nesmí týkat podstatných prvků základního aktu.

39 Pokud jde o přenesení pravomoci stanovené směrnicí 2010/40, její článek 7 zmocňuje Komisi k přijímání „specifikací“ v souladu s příslušnými ustanoveními této směrnice jako celkem, a zejména, ale nikoliv výlučně s jejím článkem 6 a s její přílohou II. Článek 6 odst. 4 této směrnice tedy pouze vyjmenovává nikoliv vyčerpávajícím způsobem druhy ustanovení, které mohou být v takové specifikaci obsaženy. Každopádně čl. 6 odst. 4 písm. c) uvedené směrnice výslovně zmiňuje „organizační ustanovení“ mezi druhy ustanovení, které mohou být zahrnuty ve specifikaci, což podle Komise samo o sobě odůvodňuje její pravomoc uložit členským státům povinnost zřídit dotčený kontrolní orgán.

Závěry Soudního dvora

- 40 V rámci svého druhého důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika v podstatě uvádí, že Tribunál porušil čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec první věty SFEU, když vyložil přenesení pravomoci podle článku 7 směrnice 2010/40 tak, že Komisi zmocňuje k tomu, aby členským státům uložila povinnost zřídit kontrolní orgán.
- 41 Jak Tribunál uvedl v bodě 51 napadeného rozsudku, čl. 7 odst. 1 směrnice 2010/40 Komisi zmocňuje přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 290 SFEU, „pokud jde o specifikace“ a „v souladu s příslušnými ustanoveními [této] směrnice, a zejména s článkem 6 a přílohou II“ této směrnice.
- 42 Pojem „specifikace“ je definován v čl. 4 bodě 17 uvedené směrnice jako „závazné opatření, kterým se ustanovují požadavky, postupy nebo jakákoliv jiná příslušná pravidla“.
- 43 Podle čl. 6 odst. 1 téže směrnice Komise nejprve přijme specifikace nezbytné k zajištění kompatibility, interoperability a návaznosti, pokud jde o zavádění a provozní využití ITS v případě prioritních akcí.
- 44 V bodech 58 až 62 napadeného rozsudku Tribunál vyložil přenesení pravomoci podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2010/40 v tom smyslu, že zmocňuje Komisi k přijímání specifikací „v souladu se všemi ustanoveními směrnice 2010/40, a nikoli jen v souladu s jejím článkem 6“. Poté, co odkázal na čl. 4 bod 17, čl. 5 odst. 1, jakož i na čl. 6 odst. 4 písm. c) a odstavec 6 této směrnice, Tribunál v bodě 62 uvedeného rozsudku konstatoval, že toto přenesení pravomoci zmocňuje Komisi k zavedení kontrolního mechanismu „v souladu se všemi ustanoveními směrnice 2010/40, zejména s cíli stanovenými v jejím čl. 6 odst. 1 a příloze II“.
- 45 V bodě 63 uvedeného rozsudku Tribunál v tomto ohledu upřesnil, že „[s]tačí, když Komise nadaná prostorem pro uvážení považovala zřízení takového subjektu za nezbytné k zajištění cílů spočívajících v kompatibilitě, interoperabilitě a návaznosti pro zavádění“ ITS.
- 46 Tento výklad je stížen vadou spočívající v nesprávném právním posouzení.
- 47 I když na základě článku 7 směrnice 2010/40 byla Komise povinna přijmout specifikace v souladu nejen s článkem 6 této směrnice, nýbrž i se všemi jejími ostatními relevantními ustanoveními, nic to nemění na tom, že z hlediska článku 290 SFEU nelze přenesení pravomoci podle uvedeného článku 7 vyložit tak, že zmocňuje Komisi k překročení rámce stanoveného v článku 6 uvedené směrnice, který vymezuje výslovně nejen cíl specifikací, a to v odstavci 1, nýbrž i jejich obsah a rozsah, když výslovně stanoví, zejména v odstavci 4, opatření, která mohou být jejich předmětem.
- 48 Podle čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce první věty SFEU totiž legislativní akty výslovně vymezují nejen cíle, ale i obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci.
- 49 Pokud jde o tento požadavek, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že implikuje, že účelem svěřením přenesené pravomoci je přijetí pravidel, která patří do normativního rámce, jak jej vymezuje základní legislativní akt (rozsudky ze dne 18. března 2014, Komise v. Parlament a Rada,

C-427/12, EU:C:2014:170, bod 38; ze dne 16. července 2015, Komise v. Parlament a Rada, C-88/14, EU:C:2015:499, bod 29, a ze dne 17. března 2016, Parlament v. Komise, C-286/14, EU:C:2016:183, bod 30). Judikatura Soudního dvora zejména vyžaduje, aby vymezení svěřené pravomoci bylo dostatečně přesné v tom smyslu, že musí jasně stanovit meze této pravomoci a umožnit, aby použití této pravomoci ze strany Komise bylo podrobeno kontrole z hlediska objektivních kritérií stanovených unijním zákonodárcem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. července 1988, Central-Import Münster, 291/86, EU:C:1988:361, bod 13, a ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 90).

- 50 Za těchto podmínek je třeba bez dalšího odmítnout výklad článku 290 SFEU prosazovaný Komisí, podle něhož jediné omezení unijního zákonodávce v rámci úpravy přenesení pravomoci spočívá v zákazu přenést pravomoc přijmout podstatné prvky dané oblasti.
- 51 Takový výklad je neslučitelný s literou a duchem tohoto ustanovení. Přenesení pravomoci na základě uvedeného ustanovení totiž přiznává Komisi pravomoc vykonávat funkce unijního zákonodávce v rozsahu, v němž jí umožňuje doplnit nebo změnit prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Požadavek stanovený v čl. 290 odst. 1 druhém pododstavci první větě SFEU má v tomto ohledu práve zajistit, aby taková pravomoc vyplývala z výslovného rozhodnutí zákonodávce a její výkon ze strany Komise respektoval rámec, který uvedený zákonodávce sám stanovil v základním aktu. Za tímto účelem musí tento zákonodávce v souladu s tímto ustanovením stanovit meze zmocnění Komise v něm uvedené, a sice jeho cíle, obsah, rozsah a dobu trvání.
- 52 Jak tvrdí Komise, je pravda, že čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec první věta SFEU umožňuje unijnímu zákonodávci přiznat Komisi při výkonu pravomoci, kterou na ni přenáší, prostor pro uvážení, který může být v závislosti na charakteristikách dané oblasti více či méně široký. Nicméně přenesení pravomoci ve smyslu článku 290 SFEU – a jakýkoliv prostor pro uvážení, který s sebou toto přenesení nese – musí být vymezeno hranicemi stanovenými základním aktem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. května 2017, Dyson v. Komise, C-44/16 P, EU:C:2017:357, bod 53).
- 53 Tento výklad článku 290 SFEU ostatně podporuje i bod 52 pokynů Komise ze dne 24. června 2011 k aktům v přenesené pravomoci [SEC(2011) 855], které sice pro Soudní dvůr nejsou závazné, ale mohou sloužit jako užitečný zdroj inspirace (rozsudek ze dne 17. března 2016, Parlament v. Komise, C-286/14, EU:C:2016:183, bod 43 a citovaná judikatura). Komise tam totiž uvádí, že „zákonodávce musí popsat pravomoci, které hodlá přenést na Komisi, výslovně a přesně“, že „neurčité formulace [...] nejsou přípustné“ a že „pravomoci nemohou být na Komisi přeneseny pouhým sestavením příkladného seznamu opatření, která mohou být přijata“.
- 54 Za těchto podmínek čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec první věta SFEU neumožňuje unijnímu soudu, aby zhojil neexistenci mezi vyžadovaných tímto ustanovením, které musí stanovit samotný zákonodávce a kterým podléhá využití přenesení pravomoci ze strany Komise.
- 55 V projednávaném případě přitom Tribunál místo toho, aby respektoval, jak vyžaduje uvedené ustanovení, zákonodárcem stanovený rámec, vyložil přenesení pravomoci podle článku 7 směrnice 2010/40 pouze s ohledem na jeho cíle, aniž se ujistil, že byl vymezen rovněž obsah a rozsah přenesené pravomoci, přičemž toto vymezení ponechal na volném uvážení Komise.
- 56 Nicméně je třeba připomenout, že pokud odůvodnění rozhodnutí Tribunálu vykazuje porušení unijního práva, ale jeho výrok se jeví jako opodstatněný z jiných právních důvodů, nemůže takové porušení vést ke zrušení tohoto rozhodnutí a je třeba odůvodnění nahradit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 150, a ze dne 5. března 2015, Komise a další v. Versalis a další, C-93/13 P a C-123/13-P, EU:C:2015:150, bod 102 a citovaná judikatura).
- 57 Tak je tomu v projednávaném případě.

- 58 Jak uvedl generální advokát v bodech 59 až 65 svého stanoviska, čl. 7 odst. 1 směrnice 2010/40 ve spojení s jejím čl. 6 odst. 4 písm. c) poskytuje Komisi dostatečný právní základ ke stanovení kontrolního orgánu.
- 59 Jak vyplývá z bodu 47 tohoto rozsudku, článek 6 této směrnice totiž vymezuje výslovně nejen cíl, ale i obsah a rozsah specifikací, které může Komise přijmout. Podle odst. 4 písm. c) tohoto ustanovení může specifikace zahrnovat „organizační ustanovení, jež popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran“.
- 60 Ustanovení obsažená ve sporných nařízeních týkající se zřízení kontrolního orgánu, tj. článek 8 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a článek 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013, představují taková organizační ustanovení, jež popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran.
- 61 Jak uvedl Tribunál v bodech 57 a 64 napadeného rozsudku, z těchto článků totiž vyplývá, že úkolem kontrolního orgánu je posuzovat, zda jednotlivé subjekty splňují specifikace stanovené spornými nařízením. Za tím účelem uvedené články vyžadují, aby byl tento kontrolní orgán nestranný a nezávislý. Kromě toho ukládají dotčeným subjektům povinnost předložit uvedenému orgánu své identifikační údaje, popis informační služby, kterou poskytují, jakož i prohlášení o shodě. Tytéž články konečně stanoví, že kontrolní orgán namátkově kontroluje správnost prohlášení určitého počtu subjektů a každoročně podává příslušnému vnitrostátnímu orgánu zprávu o předložených prohlášeních a o výsledcích namátkových kontrol.
- 62 Článek 8 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a článek 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 tedy mají „organizační“ povahu, jelikož počítají se zřízením a úpravou kontrolního orgánu, jehož úkolem je posuzovat, zda jednotlivé dotčené subjekty splňují specifikace stanovené spornými nařízením, přičemž vyžadují, aby tento kontrolní orgán byl nezávislý a nestranný.
- 63 Uvedená ustanovení dále „popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran“, jelikož ukládají dotčeným subjektům povinnost předložit uvedenému orgánu své identifikační údaje, popis informační služby, kterou poskytují, jakož i prohlášení o shodě, na základě kterých musí tento orgán každoročně podávat příslušnému vnitrostátnímu orgánu zprávu.
- 64 Tento výklad čl. 6 odst. 4 písm. c) směrnice 2010/40 není zpochybněn argumentem České republiky, podle něhož čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/40 ponechává volbu prostředků k dosažení použití aplikací a služeb ITS na členských státech.
- 65 Tento čl. 5 odst. 1 se totiž omezuje na to, že ukládá členským státům povinnost přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby specifikace přijaté Komisí byly použity na aplikace a služby ITS při jejich zavádění. Nemá tedy vliv na obsah těchto specifikací.
- 66 Vzhledem k tomu, že je výrok napadeného rozsudku odůvodněn, je třeba druhý důvod kasačního opravného prostředku zamítnout.

K třetímu důvodu

Argumentace účastnic řízení

- 67 V rámci první části svého třetího důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika uvádí, že Tribunál zkreslil její argumentaci uvedenou v prvním stupni, když v bodě 39 napadeného rozsudku konstatoval, že se shoduje s Komisí v tom, že dokud členský stát nerozhodl o zavedení aplikací a služeb ITS na svém území, sporná nařízení se nepoužijí.

- 68 Druhou částí tohoto důvodu Česká republika Tribunálu vytýká, že se nevypořádal s argumentem, že záměr Komise uložit povinnost zavést aplikace a služby ITS všem členským státům vyplývá výslovně z příslušných důvodových zpráv ke sporným nařízením.
- 69 Konečně třetí část uvedeného důvodu vychází z toho, že Tribunál neprávem odmítl její argument, že kontrolní orgán představuje podstatný prvek dané oblasti, který nemůže být předmětem přenesení pravomoci.
- 70 Komise s touto argumentací nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

- 71 Jak konstatoval generální advokát v bodě 85 svého stanoviska, první část třetího důvodu kasačního opravného prostředku vychází z nesprávného výkladu první věty bodu 39 napadeného rozsudku. Na rozdíl od toho, co uvádí Česká republika, totiž Tribunál nekonstatoval, že se účastnice řízení shodly na výkladu samotných sporných nařízení, ale pouze na výkladu směrnice 2010/40.
- 72 Pokud jde o druhou část třetího důvodu kasačního opravného prostředku, prostřednictvím které Česká republika poukazuje v podstatě na to, že Tribunál neodpověděl výslovně na její argumentaci vycházející z příslušných důvodových zpráv sporných nařízení, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora neznamena povinnost odůvodnit rozsudky, kterou má Tribunál na základě článku 36 a čl. 53 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, že musí podat vyčerpávající vysvětlení ke každé jednotlivé úvaze uvedené stranami sporu. Odůvodnění tedy může být implicitní za podmínky, že umožní zúčastněným osobám seznámit se s důvody, na základě kterých byla dotčená opatření přijata, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl vykonat soudní přezkum (rozsudky ze dne 29. března 2011, ArcelorMittal Luxembourg v. Komise a Komise v. ArcelorMittal Luxembourg a další, C-201/09 P a C-216/09 P, EU:C:2011:190, bod 78, a ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 38 a citovaná judikatura).
- 73 Jak uvedl generální advokát v bodě 89 svého stanoviska, úvahy Tribunálu v bodech 35 až 44 napadeného rozsudku jsou jasné a umožňují České republice seznámit se s důvody, na základě kterých Tribunál zamítl daný žalobní důvod, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl provést soudní přezkum. Z toho plyne, že napadený rozsudek není v tomto ohledu stížen vadou spočívající v nedostatečném odůvodnění.
- 74 V rámci třetí části třetího důvodu kasačního opravného prostředku kritizuje Česká republika Tribunál za to, že odmítl její argument, že kontrolní orgán představuje „podstatný prvek“ ve smyslu článku 290 SFEU, který nemůže být předmětem přenesení pravomoci.
- 75 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce druhé věty SFEU jsou podstatné prvky dané oblasti vyhrazeny legislativním aktům, a nesmějí tedy být předmětem přenesení pravomoci.
- 76 Tento zákaz přenesení pravomoci v případě podstatných prvků předmětné oblasti ostatně odpovídá ustálené judikatuře Soudního dvora (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115, bod 6, a ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, bod 64 a citovaná judikatura).
- 77 Podle této judikatury nemůže otázku, které prvky dané oblasti je třeba kvalifikovat jako „podstatné“, posoudit pouze unijní zákonodárce, ale tato otázka musí vycházet z objektivních skutečností, které je možné soudně přezkoumat. V tomto ohledu je nezbytné zohlednit charakteristiky a zvláštnosti

předmětné oblasti (rozsudky ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 67 a 68, a ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise, C-540/14 P, EU:C:2016:469, bod 48 a citovaná judikatura).

- 78 Prvek má podstatný charakter ve smyslu čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce druhé věty SFEU zejména tehdy, pokud jeho přijetí vyžaduje politická rozhodnutí, za která je odpovědný unijní zákonodárce, jelikož zahrnuje vážení dotčených rozdílných zájmů na základě četných posouzení, nebo pokud umožňuje tak významné zásahy do základních práv dotčených osob, že je nutný zásah unijního zákonodárce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 65, 76 a 77).
- 79 V projednávaném případě Tribunal v bodě 72 napadeného rozsudku odmítl argument České republiky, kterým poukazovala na to, že zřízení kontrolního orgánu představuje podstatný prvek dané oblasti, který nemůže být předmětem přenesení pravomoci, přičemž měl za to, že v tomto ohledu stačí konstatovat, že Komise nepřekročila zmocnění, které jí přiznala směrnice 2010/40.
- 80 Tyto úvahy jsou stíženy vadou spočívající v nesprávném právním posouzení.
- 81 Článek 290 odst. 1 druhý pododstavec druhá věta SFEU totiž tím, že výslovně stanoví, že podstatné prvky dané oblasti jsou vyhrazeny legislativním aktům, a nesmějí tedy být předmětem přenesení pravomoci, vymezuje prostor, který má unijní zákonodárce v rámci úpravy přenesení pravomoci. Toto ustanovení má totiž zajistit, aby rozhodnutí o takových prvcích byla vyhrazena uvedenému zákonodárci.
- 82 Tribunal přitom v napadeném rozsudku nezkoumal otázku, zda zřízení kontrolního orgánu představuje podstatný prvek ve smyslu uvedeného ustanovení, či nikoliv, a nevyloučil tedy, že tomu tak může být. Spokojil se s tím, že odkázal na rozsah přenesení pravomoci v článku 7 směrnice 2010/40.
- 83 Tribunal tím porušil čl. 290 odst. 1 druhý pododstavec druhou větou SFEU. Na rozdíl od toho, co vyžaduje toto ustanovení, se totiž Tribunal neujistil o tom, že v tomto případě přijetí pravidel týkajících se podstatných prvků předmětné oblasti zůstalo vyhrazeno unijnímu zákonodárci a nebylo předmětem přenesení pravomoci.
- 84 Nicméně vzhledem k tomu, že výrok napadeného rozsudku je odůvodněn jiným právním důvodem, je třeba nahradit odůvodnění v souladu s judikaturou citovanou v bodě 56.
- 85 V tomto ohledu je třeba uvést, že kvalifikaci prvku jako „podstatného“ nelze ponechat na unijním zákonodárci, ale tato kvalifikace závisí na kritériích vyplývajících z objektivního výkladu čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce druhé věty SFEU, mezi něž patří zejména ta, která jsou uvedena v bodě 78 tohoto rozsudku.
- 86 V projednávaném případě je třeba s ohledem na úpravu kontrolního orgánu popsanou v bodě 61 tohoto rozsudku mít za to, že jeho zřízení s sebou nese politická rozhodnutí ani zásahy do základních práv hospodářských subjektů, které by byly tak významné, že by vyžadovaly zásah unijního zákonodárce. Konkrétně pravomoci tohoto orgánu jsou v podstatě omezeny na shromažďování informací a podávání hodnotících zpráv. Důsledky, které má jeho zřízení pro dotčené subjekty, se omezují na povinnost předložit uvedenému orgánu své identifikační údaje, popis informační služby, kterou poskytují, jakož i prohlášení o shodě.
- 87 Na rozdíl od toho, co tvrdí Česká republika, tedy zřízení kontrolního orgánu nepředstavuje „podstatný prvek“ dané oblasti ve smyslu čl. 290 odst. 1 druhého pododstavce druhé věty SFEU.
- 88 Třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být tudíž v plném rozsahu zamítnut jako neopodstatněný.

- 89 Vzhledem k tomu, že všechny tři důvody kasačního opravného prostředku byly zamítnuty, je třeba kasační opravný prostředek zamítnout.

K nákladům řízení

- 90 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 91 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Česká republika neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit, aby nesla vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Komisí.

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

- 1) **Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) **České republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

von Danwitz

Juhász

Vajda

Jürimäe

Lycourgos

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 26. července 2017.

Vedoucí soudní kanceláře
A. Calot Escobar

Předseda čtvrtého senátu
T. von Danwitz