



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
prednesené 19. decembra 2013<sup>1</sup>

**Vec C-427/12**

**Európska komisia  
proti  
Európskemu parlamentu,  
Rade Európskej únie**

**(žaloba o neplatnosť podaná Komisiou)**

„Žaloba o neplatnosť — Výklad článkov 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ — Delegovaný akt —  
Vykonávací akt — Rozsah kontroly — Nariadenie (EÚ) č. 528/2012 — Biocídne výrobky —  
Stanovenie poplatkov — Európska chemická agentúra“

1. Prejednávaná žaloba o neplatnosť, ktorú podala Komisia proti Európskemu parlamentu a Rade pre nesprávne uplatnenie článku 291 ods. 2 ZFEÚ, ktorého sa žalované inštitúcie údajne dopustili tým, že v článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012<sup>2</sup> stanovili, že Komisia prijme „vykonávacie nariadenie“, poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť po prvý raz sa vyjadriť k zmyslu a dosahu „delegovaných“ aktov upravených v článku 290 ZFEÚ<sup>3</sup>. Treba mať na zreteli, že jediný žalobný dôvod Komisie je založený na tom, čo Komisia považuje za nesprávne pochopenie pôsobnosti článku 290 ZFEÚ a článku 291 ods. 2 ZFEÚ zo strany Parlamentu a Rady.

2. Nie je rozhodujúce, či sa – ako tvrdí Rada – otázka položená v tomto spore „dotýka samotnej podstaty niektorých zásadných otázok, ktoré vyvoláva európska integrácia“<sup>4</sup>. V každom prípade je jasné, že Lisabonská zmluva otvára dvere tomu, čo možno označiť za novú formu legislatívnej činnosti založenú na spolupráci medzi Parlamentom a Radou na jednej strane a Komisiou na druhej strane, čo stačí na to, aby sa problém, ktorý Komisia predkladá Súdnemu dvoru, považoval za veľmi citlivý.

3. Je zrejmé, že táto prvá príležitosť pre Súdny dvor, aby sa vyjadril k tejto dôležitej problematike, pokiaľ ide o usporiadanie aktov Únie, nebude ani nebude môcť byť posledná. Hoci táto – doslova prvá – príležitosť na vytvorenie judikatúry Súdneho dvora k článku 290 ZFEÚ je veľmi významná, je pochopiteľné, že Súdny dvor nebude môcť v tejto súvislosti v rámci prejednávaného sporu povedať všetko. Má to zásadný dôvod, a to že okolnosti prejednávaného sporu nevyžadujú od Súdneho dvora odpoveď na každý z problémov, ktoré môže toto ustanovenie vyvolať. Vzhľadom na túto skutočnosť účastníci tohto konania správne tvrdia, že Súdny dvor má v prejednávanej veci príležitosť začať objasňovať zmysel tohto ustanovenia Zmluvy, čím zároveň sčasti pomôže predchádzať sporom medzi inštitúciami.

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní (Ú. v. EÚ L 167, s. 1).

3 — Pozri však body 60 až 88 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen 12. septembra 2013 vo veci Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12).

4 — Bod 1 vyjadrenia k žalobe.

4. Ako uvediem ďalej v týchto návrhoch, domnievam sa, že v tejto úvodnej fáze platnosti osobitne „delegovaných“ aktov je najdôležitejšou úlohou zabezpečiť určitú úroveň súdnej preskúmateľnosti rozhodnutí normotvorcu Únie prijatých vtedy, keď Komisii zverí úlohu doplniť alebo zmeniť obsah legislatívneho aktu, alebo vtedy, keď ju poverí prijatím „vykonávacích“ aktov.

5. Po zamietnutí námietky neprípustnosti uvediem svoju odpoveď v dvoch častiach. V prvej časti navrhнем chápanie tak „delegovaných“ aktov, ako aj „vykonávacích“ aktov a následne navrhнем ich možné odlíšenie. V druhej časti sa zameriam na konkrétny predmet sporu, ktorým je platnosť článku 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 v rozsahu, v akom v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ splnomocňuje Komisiu, aby prijala vykonávacie nariadenie.

## I – Právny rámec

6. Ustanovenia relevantné pre tento spor, ktorých je len niekoľko – konkrétne sú to články 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ a článok 80 nariadenia č. 528/2012 – budem citovať postupne v súvislosti so svojou argumentáciou.

## II – Žaloba o neplatnosť

7. Komisia svojou žalobou o neplatnosť napáda článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012. Podľa jej názoru je napadnuté ustanovenie neplatné, lebo stanovuje, že opatrenia, ktoré sú v ňom uvedené, sa prijímú vykonávacím aktom (článok 291 ZFEÚ), hoci by sa mali prijať prostredníctvom delegovaného aktu (článok 290 ZFEÚ).

8. Hoci jednotlivé tvrdenia Komisie uvediem v rámci svojej argumentácie týkajúcej sa jednotlivých problémov, ktoré vyvoláva prejednávaný spor, už v tejto fáze možno povedať, že Komisia sa domnieva, že judikatúra týkajúca sa voľby právneho základu aktu Únie sa musí *mutatis mutandis* uplatniť na voľbu medzi článkom 291 ZFEÚ (ktorý priznáva výlučne vykonávaciú právomoc) a článkom 290 ZFEÚ (ktorý Komisii udeľuje právomoc „kvázilegislatívnej“ povahy). Podľa jej názoru je pôsobnosť oboch ustanovení jasne oddelená, pričom neexistujú „sivé zóny“, v ktorých by sa normotvorca mohol rozhodnúť podľa voľnej úvahy.

9. Komisia tvrdí, že je rozhodujúce, aký zmysel sa pripíše slovnému spojeniu „dopĺňať alebo meniť určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu“. Podľa jej názoru nemožno použiť reštriktívny výklad, lebo je potrebné, aby akty, ktoré zdokonaľujú obsah legislatívneho aktu, požívali takú mieru demokratickej legitimity, akú môže poskytnúť len legislatívny postup a akú článok 290 ZFEÚ zaručuje „delegovaným aktom“ prostredníctvom kontrolných mechanizmov, ktoré sú stanovené v tomto článku.

10. V súvislosti s napadnutým ustanovením Komisia tvrdí, že vytvorenie koherentného a úplného systému poplatkov na financovanie agentúry si vyžaduje doplnenie nepodstatných prvkov nariadenia č. 528/2012, a preto by sa naň malo vzťahovať delegovanie podľa článku 290 ZFEÚ.

11. Vzhľadom na vyššie uvedené Komisia navrhuje zrušiť článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012, so zachovaním jeho účinkov až do nadobudnutia účinnosti ustanovenia určeného na jeho nahradenie, a uložiť Európskemu parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania. Komisia pre prípad, ak Súdny dvor konštatuje, že jej návrh na čiastočné zrušenie je neprípustný, subsidiárne navrhuje zrušiť nariadenie č. 528/2012 v celom rozsahu, so zachovaním jeho účinkov.

### III – Konanie pred Súdny dvorom

12. Na konaní sa okrem Európskeho parlamentu a Rady zúčastnilo Dánske kráľovstvo, Fínska republika, Francúzska republika, Holandské kráľovstvo, Spojené kráľovstvo a Česká republika.

13. Rada, ktorú podporuje Holandské kráľovstvo a Spojené kráľovstvo, tvrdí, že žaloba je neprípustná, lebo článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 podľa jej názoru nie je dostatočne nezávislý od ostatných ustanovení nariadenia na to, aby bol predmetom samostatného súdneho konania, keďže zaplatenie poplatkov ovplyvňuje účasť agentúry na celom postupe schvaľovania biocídneho výrobku. Naopak, Európsky parlament, Komisia a Fínska republika sa domnievajú, že zrušenie napadnutého ustanovenia by nemalo vplyv na podstatu nariadenia č. 528/2012, a preto je žaloba podľa ich názoru prípustná.

14. Z vecného hľadiska – pokiaľ ide o všeobecné úvahy Komisie – mnohí účastníci konania spochybňujú existenciu hierarchického vzťahu medzi článkom 290 ZFEÚ a článkom 291 ZFEÚ, pričom tvrdia, že normotvorca si môže vybrať jeden alebo druhý spôsob a že oba spôsoby vedú k prijatiu regulačných aktov. Okrem toho tvrdia, že existuje „sivá zóna“, ktorá sťažuje abstraktné vymedzenie pôsobnosti každého z týchto dvoch ustanovení, ktorá v každom prípade závisí od miery podrobnosti legislatívneho aktu, na základe ktorého má Komisia konať (buď s cieľom „doplniť ho“, alebo s cieľom „vykonať ho“ – podľa toho, či je miera podrobnosti menšia alebo väčšia). Mnohí účastníci konania napokon spochybňujú aj široké chápanie slovného spojenia „dopĺňať alebo meniť určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu“, lebo toto chápanie podľa ich názoru zbavuje článok 291 ZFEÚ jeho obsahu.

15. Čo sa týka obsahu napadnutého ustanovenia, tak Európsky parlament, ako aj Rada a všetky členské štáty, ktoré vstúpili do konania, tvrdia, že systém stanovený v článku 80 nariadenia č. 528/2012 je natoľko podrobný, že delegovaný akt nie je potrebný a postačuje výlučne vykonávací akt podľa článku 291 ZFEÚ.

16. Európsky parlament a Rada navrhujú zamietnuť žalobu a uložiť Komisii povinnosť nahradiť trovy konania. Európsky parlament subsidiárne navrhuje, aby sa v prípade, ak sa žalobe vyhovie, zachovali účinky zrušeného ustanovenia a všetkých aktov, ktoré boli na základe neho prijaté, až do nadobudnutia účinnosti ustanovenia, ktoré ho nahradí.

### IV – Posúdenie

#### A – O prípustnosti žaloby

17. Rada, ktorú podporuje Holandsko a Spojené kráľovstvo, vyjadrila pochybnosť o prípustnosti žaloby, keďže podľa jej názoru napadnuté ustanovenie nie je v rámci nariadenia č. 528/2012 dostatočne nezávislé na to, aby ako také bolo predmetom žaloby.

18. Domnievam sa, že žaloba je prípustná. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora „čiastočné zrušenie aktu Únie je možné len vtedy, ak časti, ktorých zrušenie sa navrhuje, sú oddeliteľné od ostatných častí aktu“<sup>5</sup>, pričom z ustálenej judikatúry tiež vyplýva konštatovanie, že „táto podmienka oddeliteľnosti nie je splnená, ak by čiastočné zrušenie aktu spôsobilo zmenu jeho podstaty“<sup>6</sup>.

5 — Rozsudok z 29. marca 2012, Komisia/Poľsko (C-504/09 P, bod 98 a tam citovaná judikatúra).

6 — Tamže a ďalšia tam citovaná judikatúra.

19. V prejednávacom prípade napadnuté ustanovenie možno bez ťažkostí oddeliť od ostatných častí nariadenia č. 528/2012. Článok 80 ods. 1 uvedeného nariadenia totiž len konkrétne priznáva Komisii potrebnú právomoc na prijatie vykonávacieho nariadenia, v ktorom sa stanovujú poplatky, na ktoré má agentúra nárok, ako aj podmienky ich platenia. Uvedené vykonávacie nariadenie je bezpochyby dôležitou súčasťou nariadenia č. 528/2012 ako celku, ktorého predmetom úpravy je stanovenie harmonizačných pravidiel týkajúcich sa sprístupňovania biocídnych výrobkov na trhu a ich používania, ale nie je rozhodujúce pre celý jeho predmet úpravy.

20. Považujem za vhodné uviesť úvodnú všeobecnú poznámku. Hoci priamym predmetom prejednávaneho sporu je otázka, či normotvorca Únie dodržal článok 291 ods. 2 ZFEÚ, z diskusie medzi účastníkmi konania vyplynul „posun“ stredobodu pozornosti smerom k článku 290 ZFEÚ ako správne právnemu základu pre prípad, ak by sa normotvorca rozhodol, že právnou úpravu, ktorá je predmetom sporu, neprijme sám. Vzhľadom na túto skutočnosť nemožno považovať za prekvapujúci určitý „posun“ ťažiska analýzy problému aj z mojej strany.

B – O veci samej

1. O delegovaných aktoch, vykonávacích aktoch a možnosti odlíšiť ich

a) „Delegované“ akty

i) Znenie článku 290 ZFEÚ

21. Existujú situácie, keď je mimoriadne dôležité venovať pozornosť v prvom rade gramatickému alebo doslovnému výkladu. Inak povedané, sú prípady, v ktorých treba vychádzať predovšetkým z toho, čo ustanovenie „hovorí“, pričom sa treba pokúsiť zabudnúť na chvíľu na všetko, čo prípadne vieme o jeho histórii. Domnievam sa, že táto úvaha je osobitne vhodná, keď subjekt podávajúci výklad musí čeliť novej kategórii delegovaných aktov upravenej v článku 290 ZFEÚ, ktorá napriek zdaniu doteraz nemala v hierarchii aktov Únie obdobu. Vznik tejto kategórie totiž sprevádza príliš veľa „kriku“. Je potrebné venovať pozornosť aj týmto „rušeniam“, ale aspoň na chvíľu treba ustanovenie „nechať hovoriť“ v celej jeho jednoduchosti.

22. Článok 290 ZFEÚ znie takto:

„1. Legislatívny akt môže na Komisiu delegovať právomoc prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu.

Ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci sú výslovne vymedzené v legislatívnych aktoch. Základné otázky určitej oblasti sú vyhradené legislatívnemu aktu, a preto nemôžu byť predmetom delegovania právomoci.

2. Legislatívne akty výslovne ustanovujú podmienky, ktorým delegovanie podlieha, a ktoré môžu byť takéto:

- a) Európsky parlament alebo Rada sa môžu rozhodnúť odvolať delegovanie;
- b) delegovaný právny akt môže nadobudnúť účinnosť, len ak Európsky parlament alebo Rada nevznesú žiadne námietky v lehote stanovenej legislatívnym aktom.

Na účely písmen a) a b) sa Európsky parlament uznáva väčšinou svojich členov a Rada sa uznáva kvalifikovanou väčšinou.

3. V názve delegovaných aktov sa uvádza slovo ‚delegovaná‘ alebo ‚delegované‘.

23. Na účely prejednávanej veci možno znenie tohto ustanovenia zhrnúť tak, že „delegovaný“ akt – lebo tak sa volá – je všeobecne záväzným „nelegislatívnym“ aktom Komisie, ktorý môže prijať jedine ona a ktorým Komisia splní ustanovenie obsiahnuté v „legislatívnom akte“, ktorý na ňu delegoval „právomoc upraviť nepodstatné prvky“ tohto aktu prostredníctvom jeho doplnenia alebo zmeny, a preto sú „základné otázky [dotknutej] oblasti“ vyhradené legislatívnemu aktu, pričom Komisia môže konať až po výslovnom vymedzení cieľov, obsahu, rozsahu a trvania uvedeného „delegovania právomoci“. Zámerne nechávam bokom všetko, čo sa týka „podmienok“ stanovených v odseku 2 citovaného článku, keďže na vyriešenie prejednávaneho sporu to nie je potrebné. V ďalších bodoch treba veľmi jednoducho zdôrazniť nasledujúce aspekty, pričom upozorňujem na to, že poradiu, v akom ich uvádzam, netreba pripisovať veľký význam.

24. Po prvé je to typ aktu Únie, ktorý je formálne odlišný od ostatných aktov tvoriacich normatívny systém Únie. Nazýva sa „delegovaný“ akt.<sup>7</sup> V tomto zmysle sa domnievam, že už tento prívlastok daného aktu Únie, ktorý vyjadruje súbor jeho špecifických znakov, je dostatočne významný na to, aby bolo možné hovoriť o akte Únie, ktorý je formálne odlišný od ostatných aktov. Ako Parlament uvádza vo svojom vyjadrení k žalobe<sup>8</sup>, články 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ „patria medzi najdôležitejšie zmeny normatívnej hierarchie Únie, ktoré priniesla Lisabonská zmluva“.

25. Po druhé je to výlučne akt Komisie bez ohľadu na „podmienky“ a záruky, ktoré stanovuje odsek 2 predmetného článku. V konečnom dôsledku táto úloha a zodpovednosť prináleží len a len Komisii.

26. Po tretie ide o akt s normatívnym obsahom („všeobecne záväzný“ akt) určený na „úpravu“ určitej „oblasti“. Článok 290 ZFEÚ sa preto nachádza v oblasti v podstate normatívnej činnosti, ktorá sa teda týka právnej úpravy a je ešte oddelená od neskoršej fázy vykonávania predpisov, bez ohľadu na to, kto túto činnosť vykonáva.

27. Po štvrté je to „nelegislatívny“ akt, čo môže mať jednoznačný význam, a to že nejde o akt schválený riadnym legislatívnym postupom, a tiež to môže znamenať, že ide o všeobecne záväzný akt, ktorý sa v hierarchii právnych aktov nachádza pod úrovňou legislatívneho aktu.

28. Po piate, ak je akt označený prívlastkom „delegovaný“, je to tak preto, lebo nevyhnutne vyplýva zo – zásadne dobrovoľného – „delegovania (právomoci)“ obsiahnutého v legislatívnom akte ako delegujúcom akte, pričom opäť môže vzniknúť otázka týkajúca sa povahy tejto „právomoci“. „Delegovanie“ znamená, že normotvorca sa vzdá „legislatívnej činnosti“, ale je oveľa spornejšie, či delegovaná úloha spočíva v „legislatívnej činnosti“. Je oveľa vhodnejšie hovoriť všeobecne o „právnej úprave“.

29. Po šieste delegovanie dovoľuje tak „doplňať“, ako aj „meniť“ „určité“ prvky legislatívneho aktu. Doplňať a meniť sú dve pravdepodobne odlišné formy zasahovania do určitého normatívneho aktu<sup>9</sup>, pričom pre prejednanú vec je relevantná takmer výlučne prvá z nich. V každom prípade delegovanie nie je všeobecné, ale naopak tak to, čo delegovaný akt môže doplniť, ako aj to, čo môže zmeniť, musí byť „určené“ v legislatívnom akte. V legislatívnom akte preto musí byť uvedené, čo v tomto akte si vyžaduje „doplnenie“, ako aj to, čo Komisia prípadne bude oprávnená zmeniť.

7 — Akt, ktorým sa vykonáva právomoc zverená prostredníctvom delegovania, by mal mať rovnakú formu ako delegujúci legislatívny akt, ktorý sa ním dopĺňa alebo mení, teda nariadenie, smernica alebo (všeobecne záväzná) rozhodnutie, a to vždy s prívlastkom „delegovaná alebo delegovaná“ (článok 290 ods. 3 ZFEÚ).

8 — Bod 1.

9 — Pozri CRAIG, P.: *The Lisbon Treaty*. New York: OUP, 2010, s. 276.

30. Po siedme „základné otázky určitej oblasti“ sú „vyhradené“ legislatívnemu aktu, z čoho nevyhnutne vyplýva, že delegovaný akt môže upraviť – či už doplnením, alebo zmenením – len „nepodstatné prvky“ legislatívneho aktu.<sup>10</sup> To, čo je „podstatné“, preto predstavuje absolútnu hmotnoprávnu výhradu. To však neznamená, že výhrada legislatívneho aktu je obmedzená na to, čo deklaruje článok 290 ZFEÚ, k čomu sa ešte vrátim. Toto ustanovenie určuje jedine výhradu „nedelegovateľného“ legislatívneho aktu (toho, čo je „podstatné“) na rozdiel od inej výhrady, ktorú môže zrušiť samotný normotvorca (to, čo je „nepodstatné“). Odlišnou otázkou, ktorá v prejednávanej veci vôbec nie je relevantná, je otázka, či toto chápanie toho, čo je „nedelegovateľné“, obmedzené na to, čo je „podstatné“, platí napriek doslovnému zneniu tohto ustanovenia pre ktorúkoľvek normatívnu oblasť.

31. Napokon delegujúci legislatívny akt „výslovne“ vymedzí „ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci“. Toto splnomocnenie, na základe ktorého je normatívna činnosť Komisie podrobne upravenou činnosťou, umožňuje, aby legislatívny akt, resp. jeho tvorcovia podstatne obmedzili voľnú úvahu Komisie. Všetko, na čom má normotvorca „podstatný“ záujem pri úprave určitej oblasti, môže byť vyjadrené výslovným stanovením cieľov, obsahu a rozsahu, ktoré má mať delegovaný akt.

32. Po tom, čo som uviedol vyššie, sa treba vrátiť do minulosti, najmä s cieľom posúdiť mieru inovácie, ktorú v tejto oblasti priniesla Lisabonská zmluva.<sup>11</sup> Nikto nespochybňuje, že predchodcom článku 290 ZFEÚ je článok I-36 neúspešnej Zmluvy o ústave, pričom zásadným rozdielom je, že vtedajšie „delegované nariadenia“ boli založené na delegačných „zákonoch“.<sup>12</sup> Otázkou je, či vzhľadom na to, že ide o neúspešnú zmluvu, z nej možno vyvodit významnejšie dôsledky.

33. Z pohľadu stavu pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy je dôležité venovať pozornosť tvrdeniu Rady,<sup>13</sup> že „právomoc založená článkom 290 nie je v právnom poriadku Únie nová“, takže „novosť článku 290 ZFEÚ nespočíva v jeho povahe, ale vo vykonávacích pravidlách, ktoré sú v ňom stanovené“, pričom Rada hneď nato spresňuje, že „v článkoch 290 a 291 ako celku je stanovené len to, čo bolo predtým zahrnuté v článku 202 Zmluvy ES“.

34. Domnievam sa, že z prístupu, ktorý vedie k výkladu ustanovenia Lisabonskej zmluvy, ktoré ako také nemá ekvivalent v primárnom práve Únie, aký sa uplatňoval v minulosti, s väčšou či menšou oporou v článku 202 ZES, nemôžu vyplynúť správne závery. To platí aj pre prechodný „postup kontrolovanej právnej úpravy“ ako možný kľúč k výkladu „delegovaných“ aktov.<sup>14</sup> V tejto súvislosti stačí poznamenať, že obsah článku 290 ZFEÚ – a bude to ľahšie pochopiteľné po preskúmaní „vykonávacích“ aktov – nebol začlenený do článku 291 ZFEÚ ako dôsledok potreby stanoviť jednotné vykonávacie pravidlá, ale ako pokračovanie legislatívnej činnosti v hmotnoprávnom zmysle.

## ii) Návrh chápania delegovaných aktov

35. V nasledujúcich bodoch po prvé navrhнем objasnenie zmyslu „delegovaných“ aktov a po druhé navrhнем kategorizáciu týchto aktov na základe verejného práva členských štátov.

10 — Odkaz na to, čo je podstatné, sa objavuje už v rozsudku zo 17. septembra 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster und Berodt & Co. (25/70, Zb. s. 1161), a pokračuje rozsudkom z 27. októbra 1992, Nemecko/Komisia (C-240/90, Zb. s. I-5383).

11 — O vývoji „delegovaných nariadení“ v Európskom konvente pozri GARZÓN CLARIANA, G.: Les actes délégués dans le système du droit de l'Union Européenne. In: *ERA-Forum*, roč. 12 (2011), dodatok 1, s. 105 až 134 (106 až 112).

12 — O ceste k Lisabonskej zmluve po neúspechu Zmluvy o ústave pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen v už citovanej veci Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (bod 75 a tam citované pramene).

13 — Bod 28 jej vyjadrenia k žalobe.

14 — Postup upravený v článku 5a rozhodnutia Rady 2006/512/ES zo 17. júla 2006 (Ú. v. EÚ L 200, s. 11), ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie Rady 1999/468/ES z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu (Ú. v. ES L 184, s. 23; Mím. vyd. 01/003, s. 124) (ďalej len „rozhodnutie o komitológii“).

36. „Delegované“ akty predstavujú možnosť spolupráce medzi normotvorcom Únie a Komisiou pri legislatívnej činnosti v hmotnoprávnom zmysle slova, na základe ktorej sa normotvorca v zásade môže obmedziť na úpravu základných otázok určitej oblasti a zveriť Komisii zvyšok normatívnej činnosti, pričom presne vymedzí mieru jej voľnej úvahy prostredníctvom pojmov, ktoré som už spomenul.

37. To je podľa môjho názoru základný zmysel „delegovaných“ aktov – zmysel alebo dôvod existencie, ktorý je dostatočne vymedzený na zabránenie tomu, aby ich rozsah pôsobnosti bol ľahko zameniteľný s inými formami normatívnej činnosti Komisie, najmä s tou, ktorá je uvedená v bezprostredne nasledujúcom článku 291 ods. 2 ZFEÚ, ktorým sa budem hneď zaoberať.

38. V rámci úsilia o kategorizáciu „delegovaných“ aktov, ktoré nie sú „legislatívnymi aktmi“, ale nie sú ani „vykonávacími“ aktmi a ktoré umožňujú tak dopĺňať, ako aj meniť „legislatívny akt“, považujem za vhodné použiť právnú komparatistiku a konkrétnejšie verejné právo členských štátov, najmä s prihliadnutím na to, že ide o pochopenie inštitútu, ktorého funkcia má nepochybný ekvivalent a dlhodobú tradíciu v ústavnom poriadku týchto štátov. Hoci je totiž systém aktov Únie – vzhľadom na svoju povahu a históriu<sup>15</sup> – špecifický, v časoch, ako boli nepochybne tieto, v ktorých Únia hľadala inšpiráciu v normatívnych kategóriách členských štátov<sup>16</sup>, je takmer prirodzené obzrieť sa navôkol, aj keď výsledok nie je zaručený.

39. Keďže je navyše jasné, že kvalifikácia „delegovaných“ aktov ako „právomoci kvázilegislatívnej povahy“<sup>17</sup>, alebo dokonca ako „*tertium genus*“ nie je veľmi užitočná, tieto akty sa zaraďujú medzi legislatívne akty a všeobecne záväzné vykonávacie akty, pričom tieto posledné uvedené akty tiež prijíma Komisia a ešte sa nimi budem zaoberať.

40. Okrem toho vzhľadom na to, že tu ide o „nelegislatívne akty“, ak by došlo k legislatívnemu delegovaniu len v hmotnoprávnom zmysle slova a ak by nedošlo k preneseniu legislatívnej právomoci v plnom zmysle slova, bolo by opodstatnené položiť si otázku, či toto takzvané „delegovanie“ nemá z vecného hľadiska opäť povahu „splnomocnenia“. Ak máme hovoriť o „delegovaní“ na základe článku 290 ZFEÚ, možno sa zhodnúť na tom, že ide o „nepravé“ delegovanie.

41. V súvislosti s touto úvahou možno uviesť chápanie delegovania právomoci stanoveného v článku 290 ZFEÚ ako prípadu „delegalizácie“. V niektorých členských štátoch sa totiž pojmom „delegalizácia“ označujú prípady, v ktorých sa zákonodarca takým či onakým spôsobom rozhodne „preniesť“ – za určitých podmienok a s výnimkou špecifických oblastí – časť legislatívnej činnosti v určitej oblasti na výkonnú moc. Oblasť, ktorá je takto dočasne „vyňatá“ z pôsobnosti zákona, už nie je zákonom, aj keby ním z hmotnoprávneho hľadiska mala byť.<sup>18</sup>

42. Prirodzene, je isté, že tento pojem sa používa v kontexte právneho poriadku, v ktorom bezpochyby platí zásada hierarchie. Ako som uviedol, v prejednávanom prípade naopak možno tvrdiť, že výraz „nelegislatívny akt“ vyjadruje len to, čo je zřejmé, teda že v tomto prípade sa nepoužil ani sa nepoužije riadny legislatívny postup. Domnievam sa, že tento pojem je napriek tomuto obmedzenému dosahu dostatočne výstižný na to, aby ho bolo možné *mutatis mutandis* preniesť na prípad uplatnenia článku 290 ZFEÚ.

15 — Pozri k tomu napríklad BAST, J.: Legal Instruments and Judicial Protection. In: von BOGDANDY, A., BAST, J. (eds.): *Principles of European Constitutional Law*. 2. vyd. München – Portland: Hart – C. H. Beck – Nomos, 2010, s. 345 až 397.

16 — Pozri konečnú správu IX. pracovnej skupiny o zjednodušení z 29. novembra 2002, CONV 424/02, WG IX 13.

17 — Výraz použitý Komisiou v bode 63 jej žaloby s reakciou Rady v bode 42 jej vyjadrenia k žalobe.

18 — O „delegalizácii“ vo vnútroštátnom ústavnem systéme pozri napríklad de OTTO, I.: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987, s. 226 až 228.

43. Najmä v tých prípadoch, v ktorých legislatívny akt pripúšťa, aby bol zmenený prostredníctvom „delegovaného aktu“, treba vychádzať z prvkov, ktoré v prvom rade nie sú podstatné a po druhé sú obsiahnuté vo výslovne označených ustanoveniach. Za týchto okolností uvedené ustanovenia budú výnimočne zbavené takzvanej „pasívnej sily“, ktorá je vlastná samotnému postaveniu legislatívneho aktu – teda bude možné zrušiť ich ustanovením obsiahnutým v „nelegislatívnom akte“, ako článok 290 ZFEÚ definuje „delegovaný akt“.

## 2. Vykonávacie akty

44. V súvislosti s všeobecne záväznými vykonávacími aktmi v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ treba opäť najprv začať čo najnepredpojatším výkladom znenia tohto ustanovenia.

### i) Znenie článku 291 ods. 2 ZFEÚ

45. Článok 291 ZFEÚ znie takto:

„1. Členské štáty prijímajú všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie právne záväzných aktov Únie.

2. Ak sú potrebné jednotné podmienky na vykonávanie právne záväzných aktov Únie, tieto akty zveria vykonávacie právomoci Komisii alebo v osobitných, náležito odôvodnených prípadoch a v prípadoch ustanovených v článkoch 24 a 26 Zmluvy o Európskej únii Rade.

3. Na účely odseku 2 Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení vopred upravujú pravidlá a všeobecné zásady kontrolného mechanizmu, ktorým členské štáty uskutočňujú kontrolu nad vykonávaním vykonávacích právomocí Komisie.

4. V názve vykonávacích aktov sa uvádza slovo ‚vykonávacia‘ alebo ‚vykonávacie‘.“

46. Po prvé v súvislosti s posledným uvedeným ustanovením uvádzam, že prívlastok „vykonávacie“ umožňuje formálne odlíšiť akty Komisie prijaté na základe tohto ustanovenia od delegovaných aktov, ktoré tiež prijala Komisia na základe delegovania právomoci stanoveného v článku 290 ZFEÚ.

47. Po druhé v článku 291 už nejde o „právnu úpravu“ v zmysle článku 290, ale o odlišnú funkčnú oblasť, ktorou je vykonávacia oblasť a konkrétnejšie oblasť vykonávania právne záväzných aktov Únie. Inými slovami, v systematike Zmluvy sa vykonávanie predpisov začína týmto článkom 291 ZFEÚ.

48. Po tretie, podobne ako sa v článku 290 ZFEÚ na Komisiu deleguje regulačná právomoc, ktorá na prvý pohľad patrí do pôsobnosti legislatívnych aktov, v tomto prípade sa Komisii zverujú právomoci na prijatie vykonávacích aktov v dôsledku potreby stanoviť „jednotné podmienky na vykonávanie“ v celej Únii. Vykonávacie právomoci totiž patria prirodzene a predovšetkým členskému štátom. Len subsidiárne (na základe článku 5 ods. 1 ZEÚ) ich môže vykonávať Únia a v rámci nej Komisia ako inštitúcia, ktorá vykonáva „koordinačné, výkonné a riadiace funkcie v súlade s podmienkami ustanovenými v zmluvách“ (článok 17 ods. 1 ZEÚ)<sup>19</sup>.

49. Článok 291 ods. 2 ZFEÚ je preto predovšetkým normou, ktorá splnomocňuje Úniu na (subsidiárny) výkon právomocí, ktorá je vlastná členským štátom, zo strany Komisie.

19 — O ťažkostiach identifikácie výkonnej moci v Únii pozri REITLING, D.: L'identification de la fonction exécutive dans l'Union. In: DUTHIEL de la ROCHÈRE, J. (ed.): *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communitaires et Droits nationaux*. Bruxelles: Bruylant, 2009, s. 27 až 51. Pokiaľ ide o rozdelenie vykonávacích právomocí v Únii, pozri FUENTETAJA PASTOR, J. Á.: Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea. In: *Revista Española de Derecho Administrativo*, č. 149, 2011, s. 55 až 89 (57 až 63).



50. Na rozdiel od prípadu uplatnenia článku 290 ZFEÚ toto splnomocnenie nie je založené na samotnej vôli normotvorcu, ale na existencii objektívnej príčiny, ktorou je potreba, aby sa právne záväzné akty Únie vykonávali za jednotných podmienok. Uvedená potreba z hľadiska subsidiarity umožňuje, aby inštitúcie prijali vykonávacie opatrenia, ktoré majú v zásade prijať členské štáty.

51. Vykonávacie akty prijaté na základe článku 291 ods. 2 ZFEÚ napokon podliehajú kontrole členských štátov prostredníctvom postupu stanoveného nariadením č. 182/2011<sup>20</sup>, ktoré zjednodušuje tradičný systém nazývaný „komitológia“. Na rozdiel od režimu kontroly stanoveného v článku 290 ZFEÚ kontroly uvedené v článku 291 ZFEÚ nie sú slobodne stanovené v „právne záväznom akte“ (základný akt), ktorý priznáva vykonávaciu právomoc, ale článok 291 ods. 3 ZFEÚ ukladá Európskemu parlamentu a Rade povinnosť upraviť „pravidlá a všeobecné zásady kontrolného mechanizmu, ktorým členské štáty uskutočňujú kontrolu“<sup>21</sup>. Každý jeden základný akt musí určiť, ktorý z kontrolných postupov, ktoré predtým stanovil Európsky parlament a Rada, sa má prípadne uplatniť.<sup>22</sup>

## ii) Zmysel a dosah vykonávacích aktov

52. „Vykonávacie“ akty v zmysle článku 291 ZFEÚ dovoľujú Komisii, aby v prípade, ak sú potrebné jednotné vykonávacie podmienky, odchylné od zásady, podľa ktorej vykonávanie predpisov prináleží členským štátom, sama vykonala právo Únie.

53. Za týchto podmienok si ťažko možno zameniť zmysel týchto „vykonávacích“ aktov so zmyslom „delegovaných“ aktov, ktoré tiež prijíma Komisia, ku ktorému som sa vyjadril vyššie a ktorý vyjadruje myšlienka spolupráce medzi normotvorcom Únie a Komisiou pri legislatívnej činnosti v hmotnoprávnom zmysle slova.

54. Kategorizácia „vykonávacích“ aktov vyvoláva menej problémov. Vždy prirodzene existoval zostatok právnych noriem bezprostredne predchádzajúci vykonávaniu v prísnom zmysle slova, ktorý podľa ústavných tradícií členských štátov v niektorých prípadoch možno považovať za súčasť samotnej výkonnej moci a ktorý sa niekedy označuje ako vlastná regulačná právomoc a inokedy sa vyžaduje výslovné splnomocnenie zo strany zákonodarcu. V kontexte Únie, ktorý sa vyznačuje zásadou delby právomocí, platí tento druhý uvedený prípad.

## 3. Delegované akty a vykonávacie akty

55. Po posúdení zmyslu normatívnych kategórií upravených v článkoch 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ je potrebné zaoberať sa ich vzájomným vzťahom. V tejto súvislosti sa budem najprv venovať niektorým aspektom vzťahu medzi „delegovanými“ aktmi a „vykonávacími“ aktmi a následne sa budem zaoberať možnosťami ich odlíšenia.

20 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie (Ú. v. EÚ L 55, s. 13). Toto nariadenie bolo prijaté na základe splnomocnenia stanoveného na tento účel v článku 291 ods. 3 ZFEÚ, podľa ktorého na účely rozdelenia vykonávacích právomocí stanoveného v odseku 2 tohto článku „Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení vopred upraví pravidlá a všeobecné zásady kontrolného mechanizmu, ktorým členské štáty uskutočňujú kontrolu nad vykonávaním vykonávacích právomocí Komisie“.

21 — Uvedené normy a zásady boli stanovené v už citovanom nariadení č. 182/2011.

22 — Nariadenie č. 182/2011 upravuje dva kontrolné postupy: konzultačný postup (článok 4) a postup preskúmania (článok 5), ktorý je oveľa podrobnejší. V prípade napadnutého nariadenia sa uplatní postup preskúmania, ako to stanovuje článok 80 ods. 1 druhý pododsek nariadenia č. 528/2012.

i) O vzťahu medzi delegovanými aktmi a vykonávacími aktmi

56. Skôr než sa začnem zaoberať predmetnou oblasťou, považujem za potrebné uviesť úvodnú poznámku. Účastníci tohto konania označili za stredobod tohto sporu zásadu hierarchie<sup>23</sup>, pričom v konečnom dôsledku diskutovali o tom, či existuje hierarchický vzťah medzi legislatívnymi aktmi a delegovanými aktmi alebo medzi týmito aktmi a vykonávacími aktmi. K tomu by samozrejme bolo potrebné povedať veľa, ale nie je až také jednoznačné, či je nevyhnutné púšťať sa do tejto diskusie na účely rozhodnutia o žalobe Komisie, a to ani pri náležitom zovšeobecnení. Iná vec je, či z chápania jednej aj druhej kategórie aktov, ktoré navrhujem, možno vyvodiť dôsledky v prospech konkrétneho názoru. Napokon súhlasím s názorom Fínska, podľa ktorého je diskusia pre potreby tohto konania zbytočná.

57. Okrem toho sa domnievam, že nemožno prehliadnúť skutočnosť, že odlíšenie delegovaných aktov od vykonávacích aktov v konečnom dôsledku nezodpovedá len rozdielu medzi (aj keď delegovanou) legislatívou a vykonávaním predpisov, ale navyše aj skutočnosti, že delegované akty sú výsledkom výkonu vlastnej normatívnej právomoci Únie, zatiaľ čo vykonávacie akty sú výsledkom (subsidiárneho) výkonu právomoci, ktorá prináleží v prvom rade členským štátom, zo strany Komisie (alebo Rady).<sup>24</sup>

58. Inak povedané, základným dôvodom rozdielu medzi článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ nie je tak (alebo len) potreba vymedziť hranicu medzi legislatívou a vykonávaním predpisov ako po sebe idúce fázy postupu tvorby noriem Únie ako skôr vôľa zabezpečiť dodržiavanie hraníc medzi právomocou Únie a právomocou členských štátov.

59. Na úrovni Únie otázka podrobnosti právnej úpravy jednoznačne vzniká v prípade článku 290 ZFEÚ, v ktorom sa na inštitúciu deleguje výkon právomocí patriacich iným inštitúciám Únie. V článku 291 ZFEÚ tiež treba uplatniť kritérium podrobnosti právnej úpravy s cieľom určiť, či sa Komisia (alebo Rada) obmedzila na „vykonanie“ právne záväzných aktov Únie, ale vždy vzniká predbežná otázka, a to či vykonávanie predpisov prináleží Únii alebo členským štátom, čo vždy závisí od objektívnej okolnosti, na ktorú inštitúcie Únie nemajú vplyv – že vykonávanie predpisov si vyžaduje jednotné podmienky. K otázke typického odlíšenia legislatívneho delegovania od legislatívneho splnomocnenia ako všeobecnej právnej úpravy od konkrétnej právnej úpravy sa pripája otázka vymedzenia právomocí medzi Úniou a členskými štátmi.

60. Účinky delegovania podľa článku 290 ZFEÚ však spočívajú len v splnomocnení Komisie na prijatie nelegislatívnych aktov týkajúcich sa oblasti, v ktorej pôvodne bolo možné prijímať len legislatívne akty, ale to nemá nijaký vplyv na právomoc Únie voči členským štátom. Chcem povedať, že delegovaním sa neotvára cesta akejkoľvek regulačnej právomoci, ale len „regulačnej právomoci Komisie“. Inými slovami, k delegovaniu dochádza vždy v oblasti právomocí Únie a delegovanie nemá vplyv na rozdelenie právomocí medzi Úniou a členské štáty.

61. Článok 290 ZFEÚ navyše neupravuje normu, ktorá už umožňuje uplatnenie splnomocnenia, ale normu, ktorou sa zdokonaľuje a končí legislatívny postup, aj keď niektoré aspekty oblasti, na ktorú sa vzťahuje tento postup, boli predmetom delegalizácie. Predmetné ustanovenie nepovoľuje vykonanie právnych predpisov, ale ukončenie legislatívneho postupu s využitím regulačnej právomoci. V dôsledku toho ešte nie je možné vykonanie predpisov podľa článku 291 ZFEÚ, ktoré možno realizovať až po uskutočnení „legislatívnej činnosti“ v celej šírke tohto pojmu.

23 — Body 4, 57, 63, 64, 71, 75 a 91 žaloby Komisie, bod 41 vyjadrenia Rady k žalobe, body 27 a 28 vyjadrenia Holandska ako vedľajšieho účastníka konania a body 20 až 22 vyjadrenia Francúzska ako vedľajšieho účastníka konania.

24 — Je nespornou zásadou, že hmotnoprávne vykonávanie noriem Únie prináleží spravidla členským štátom (pozri napríklad JACQUÉ, J. P.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 6. vyd. Paris: Dalloz, 2010, marg. č. 581 až 584). Zásadným normatívnym vyjadrením skutočnosti, že výkonná moc patrí členským štátom, je článok 4 ods. 3 ZEÚ, podľa ktorého „členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie“.

62. Zásah Komisie musí mať vplyv na oblasť, ktorá by v prípade, ak by nedošlo k delegovaniu, bola legislatívnou oblasťou, a preto by bola predmetom normatívnej činnosti vyznačujúcej sa všeobecnosťou a abstraktnosťou, ktoré sú vlastné a príznačné pre zákonodarnú moc. Delegovaním je Komisia splnomocnená, aby prijala ustanovenia s týmto obsahom, a teda aby konala v medziach voľnej úvahy, ktoré neplatia v prípade výkonu výkonnej moci. Preto zásadný rozdiel medzi právomocou, ktorú vykonáva Komisia v prípade legislatívneho delegovania (článok 290 ZFEÚ), a právomocou, ktorá sa jej priznáva v prípade vykonávania predpisov podľa článku 291 ods. 2 ZFEÚ, spočíva v konečnom dôsledku v tom, že delegovanie pripúšťa určitú mieru voľnej úvahy, ktorá v prípade vykonávania predpisov neexistuje. Normotvorca napokon deleguje na Komisiu možnosť rozhodovať o otázkach, ktoré v zásade mal vyriešiť sám, keďže vykonávanie predpisov podľa článku 291 ZFEÚ sa týka normatívnych ustanovení, ktorých obsah v ich hmotnoprávných aspektoch vymedzil normotvorca.

63. Napokon z dôvodu tohto rozdielu článok 291 ods. 2 ZFEÚ odkazuje jednoducho na výkon výkonnej moci, čo je pojem, ktorý bezpochyby vylučuje všetko, čo nie je nevyhnutné na konkrétne uplatňovanie normy, ktorá je už vymedzená a dokončená. Článok 290 ZFEÚ zasa stanovuje vymedzenie cieľov, ktoré musí delegovanie sledovať, ako aj jej obsahu a rozsahu, pričom je zrejmé, že od Komisie sa očakáva niečo viac než len vykonanie ustanovenia, v ktorom boli všetky tieto otázky už vyriešené. Toto „niečo viac“ podľa môjho názoru zahŕňa určitú mieru normatívnej „tvorivosti“ alebo „dômyselnosti“, ktorá v prípade samotného vykonávania predpisov nie je možná.

ii) Odlíšenie rozsahu normatívnej činnosti upravenej v článkoch 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ

64. Na základe vyššie uvedeného treba navrhnúť výklad, ktorý poskytne určité usmernenie pri rozhodovaní o tom, či konkrétnu normatívnu činnosť možno vykonávať len v dôsledku delegovania, alebo či táto činnosť naopak spadá skôr do kategórie vykonávania predpisov.

65. Komisia priznala osobitný význam „povahe právomoci, ktorú chce normotvorca priznať“, pričom kritériá „miery podrobnosti“, založenie práv a povinností alebo „mieru voľnej úvahy“<sup>25</sup> označila za nevhodné a uviedla, že pôsobnosť predmetných aktov sa „navzájom vylučuje“<sup>26</sup>.

66. Rada sa naopak zameriava na existenciu nových hmotnoprávných pravidiel, nových práv a povinností, pričom poukazuje na potrebu skúmať „normatívny obsah“. Podľa jej názoru existuje sivá zóna, ktorú je ťažké vymedziť. Parlament napokon poukazuje na mieru podrobnosti, na práva a povinnosti a na mieru voľnej úvahy.<sup>27</sup>

67. Uvádzam jedno zásadné spresnenie – v tomto konaní sa veľa diskutovalo aj o tom, či možno hovoriť o „sivej zóne“ na hranici medzi obsahom delegovaných aktov a obsahom vykonávacích aktov, alebo sa tieto akty vzhľadom na presné oddelenie nachádzajú v jasne oddelených oblastiach, pričom ich obsah sa navzájom vylučuje. Podľa názoru Komisie, ktorý je už z koncepcného hľadiska založený na vzájomnom vylúčení, to, čo možno zveriť delegovanému aktu, nemôže byť predmetom vykonávacieho aktu a naopak. Podľa opačného názoru splnomocnenie Komisie môže zodpovedať tak zámeru odbremeniť normotvorcu od nepodstatnej normatívnej práce, ako aj zámeru poveriť Komisiu prijatím všeobecne záväzných aktov nevyhnutných na vykonanie predpisov v prísnom zmysle slova.

68. Opäť sa domnievam, že nie je nevyhnutné zaujať stanovisko k tejto otázke, najmä vzhľadom na to, že oba názory môžu mať v zásade určité opodstatnenie. Veľa totiž v konečnom dôsledku závisí od toho, ako sa tieto dva inštitúty chápu.

25 — Bod 15 jej repliky.

26 — Bod 65 a nasl. žaloby.

27 — Bod 26 jeho dupliky.

69. Okrem toho problematika „sivej zóny“ bola niekedy spojená s úvahami o „hlbke preskúmania“, ktoré je Súdny dvor oprávnený vykonať v tejto oblasti.<sup>28</sup> Domnievam sa, že to je skutočne správny prístup. Otázka totiž nemá znieť tak, či určitú normu možno „ontologicky“ jednoznačne zaradiť buď do pôsobnosti článku 290 ZFEÚ, alebo do pôsobnosti článku 291 ZFEÚ, ale skôr tak, či Súdny dvor môže až do posledného detailu preskúmať každé z rozhodnutí, ktoré normotvorca prijme.<sup>29</sup>

70. V každom prípade, skôr než budem pokračovať, považujem za dôležité poznamenať, že Komisia oprávnená žiada od Súdneho dvora určitú mieru súdnej preskúmateľnosti rozhodnutí normotvorcu, ktorý stojí pred alternatívou, o ktorú ide v prejednávanej veci. Osobitne sa to týka situácií, ako je táto, keď došlo k zmene primárneho práva, v ktorom nemožno vylúčiť možnosť, že sa bude naďalej postupovať „ako predtým“, konkrétne že tak bude postupovať normotvorca. Jedna vec je však konštatovanie zásady a iná vec je jej rozsah.

71. Lahko sa totiž zhodneme na tom, že účasť Súdneho dvora na strážení hranice medzi tým, čo je „podstatné“ (nedelegovateľná legislatíva), a tým, čo je „nepodstatné“ (delegovateľná legislatíva), je prirodzene obmedzená. Súdny dvor totiž nemôže v ktoromkoľvek prípade nahradiť názor normotvorcu svojím názorom. Podobne obmedzená však musí byť aj „účasť“ Súdneho dvora na strážení tejto druhej hranice medzi tým, čo – ako uviedol zástupca francúzskej vlády – možno označiť za „zásadné“ (v každom prípade nie podstatné), teda to, či osobitne zodpovedá článku 290 ZFEÚ, a tým, čo si naopak – uvedomujúc si, že tento výraz nemusí byť vhodný – dovoľím označiť ako „vedľajšie“, teda to, čo zodpovedá článku 291 ods. 2 ZFEÚ. Je isté, že táto druhá hranica nie je súčasťou podobného kontinua, aké bolo uvedené, keďže v tomto prípade ide o odlišné funkcie. Aj v tomto prípade sú však obmedzené možnosti preskúmania ktoréhokoľvek z rozhodnutí, ktoré normotvorca v súvislosti s touto alternatívou prijme.

72. Podobne ako poznamenal generálny advokát Jääskinen<sup>30</sup>, však uvádzam, že existencia zóny, ktorá je pre súdy Únie určitým spôsobom zakázaná, nevyklučuje – ba práve naopak –, aby Súdny dvor vykonal účinné súdne preskúmanie „spôsobu“, akým sa normotvorca „vyrovnal“ s alternatívou delegovaných aktov alebo vykonávacích aktov, zodpovedajúce znakom tejto alternatívy.

73. V tejto súvislosti treba predovšetkým konštatovať, že – ako bolo uvedené – zmysel každého z ustanovení je dostatočne odlišný na to, aby pri určovaní hranice medzi predmetnými oblasťami bolo možné vychádzať z teleologického výkladu. Podľa môjho názoru je odlišenie založené na dôvode existencie a na účele každej z týchto inštitucionálnych pozícií oveľa vhodnejšie, čo by umožnilo poskytnúť riešenia, ktoré zodpovedajú zmyslu systému vytvoreného článkami 290 ZFEÚ a 291 ZFEÚ.

74. K tomu treba dodať, že je dôležité analyzovať legislatívny akt *ako celok*, skôr než sa obmedziť na analýzu izolovaného ustanovenia delegujúceho legislatívneho aktu, s cieľom zistiť, v akom konkrétnom postavení v systematike tohto legislatívneho aktu sa nachádza určité rozhodnutie v prospech „vykonávacieho aktu“ v tomto celku, najmä v porovnaní s prípadným použitím delegovaných aktov.

28 — Spojené kráľovstvo v bodoch 41 až 45 svojho vyjadrenia vedľajšieho účastníka konania poukazuje na potrebu vychádzať z posúdení založených na viacerých faktoroch, zatiaľ čo Dánsko (body 15 a 28 jeho vyjadrenia vedľajšieho účastníka konania) odkazuje na objektívne kritériá, ktoré podliehajú súdnemu preskúmaniu, avšak vzťahuje sa na ne určitá miera voľnej úvahy. Komisia v bode 36 svojich pripomienok k vyjadreniam vedľajších účastníkov konania nesúhlasí s týmto konštatovaním.

29 — V tomto ohľade pozri Ritleng, D., *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, nepublikovaná doktorandská práca, Štrasburg, 1998, s. 376 a 382.

30 — Bod 78 návrhov, ktoré predniesol v už citovanej veci Spojená kráľovstvo/Rada a Parlament.

75. Veľký význam sa pripisoval aj „politickému“ kritériu ako novej všeobecnej kategórii, ktorá by mohla usmerniť posúdenie týkajúce sa možnosti normotvorcu v tejto oblasti. Je isté, že Súdny dvor využil kategóriu „základné zásady politiky Spoločenstva“ ako vzor na vymedzenie hraníc vykonávacích právomocí.<sup>31</sup> Myslím si však, že sa musí relativizovať vhodnosť vzájomného porovnania „politických“ a prípadne „technických“ aspektov na odlíšenie týchto dvoch druhov aktov. Je to tak preto, lebo v prípade článku 290 ZFEÚ súbor požiadaviek týkajúcich sa špecifikácie „cieľov“, „rozsahu“ a „obsahu“, ktoré legislatívny akt musí špecifikovať vo vzťahu k delegovanému aktu, spôsobuje, že „politické“ aspekty sú takmer v celom rozsahu obsiahnuté v uvedenom akte. Inak povedané, článok 290 ZFEÚ vymedzuje delegovanie dostatočne presne na to, aby bolo možné konštatovať, že prakticky nezostáva priestor na skutočné rozhodovanie. „Nepodstatné prvky“, na ktoré sa musí delegovaný akt obmedziť, budú prvky, v prípade ktorých nie je priestor na prehodnotenie základných rozhodnutí, ktoré zodpovedne prijal normotvorca. V konečnom dôsledku v oblasti toho, čo je „nepodstatné“, môže byť priestor na prijímanie rozhodnutí, ktoré zahŕňajú skutočnú legislatívnu zodpovednosť, značne obmedzené podmienkami, za ktorých sa povolí delegovanie.

76. Napriek tomu je nepopierateľná široká „miera voľnej úvahy“, ktorú má Komisia pri dopĺňaní právnej úpravy oblasti, ktorej sa týka článok 290 ZFEÚ. Ak by sa však vyžadovalo, aby každé z normatívnych rozhodnutí vyhradených pre delegovaný akt malo určitý „politický obsah“, podľa môjho názoru by to mohlo narušiť rovnováhu vzťahu medzi delegovanými aktmi a vykonávacími aktmi na úkor delegovaných aktov.

77. V tejto súvislosti treba poukázať na to, že za súčasného stavu po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy treba zabudnúť na pojem zákonnej výhrady obmedzenej na to, čo je „podstatné“, ako sa vykladala judikatúra Súdneho dvora<sup>32</sup>. Vzhľadom na existenciu článku 290 ZFEÚ si nemožno predstaviť, že normotvorca sa v okamihu, keď ukončil úpravu podstatných aspektov, môže úplne slobodne rozhodnúť pre delegovaný akt alebo vykonávací akt. Tento názor by ohrozoval potrebný účinok začlenenia delegovaných aktov do primárneho práva, lebo – ako poznamenáva Komisia<sup>33</sup> – hrozí, že „delegované akty“ budú od svojho vzniku neúspešnou a nepoužívanou kategóriou.

78. Napokon vzhľadom na to, že existuje nevyhnutný prvok subjektívnosti vo všetkom, čo sa týka cieľov, formulácie použité v odôvodneniach delegujúceho legislatívneho aktu môžu a musia byť mimoriadne užitočné. Práve odôvodnenia sú totiž najlepším nástrojom na vyjadrenie zámeru normotvorcu, či už to je vôľa prerušiť regulačnú činnosť po dosiahnutí alebo pokrytí hranice toho, čo je „podstatné“, alebo zverenie právomoci prijať všeobecne uplatniteľné akty bezprostredne súvisiace s potrebami fázy vykonávania predpisov Komisii alebo Rade.

79. Domnievam sa, že po uvedení všetkých týchto – určite všeobecných a do veľkej miery abstraktných – úvah je potrebné zaoberať sa konkrétnym ustanovením, ktoré vyvolalo prejednávany spor, teda článkom 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012, v rozsahu, v akom konkrétne poveruje Komisiu prijatím „vykonávacieho nariadenia“ týkajúceho sa určitých špecifických aspektov nariadenia č. 528/2012.

31 — Súdny dvor už dávno upriamil pozornosť na význam kritéria zodpovednosti ako usmernenia na určenie oprávnenosti delegovania právomocí v závislosti od povahy a rozsahu delegovanej právomoci. V rozsudku z 13. júna 1958, Meroni (9/56, Zb. s. 9), sa uvádza, že „dôsledky vyplývajúce z delegovania právomocí sú veľmi odlišné podľa toho, či ide o jasne vymedzené vykonávacie právomoci“. Pozri zhrnutie príslušnej judikatúry v bodoch 26 až 29 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 5. septembra 2012, Parlament/Rada (C-355/10).

32 — Pozri predchádzajúcu poznámku pod čiarou.

33 — Bod 12 jej repliky.

4. O otázke, či napadnuté ustanovenie mohlo poveriť Komisiu prijatím vykonávacieho nariadenia

80. Opäť je potrebné na úvod poukázať na znenie relevantného ustanovenia. Článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/12 stanovuje, že Komisia má prijať vykonávacie nariadenie, v ktorom stanoví nasledujúce položky:

- „a) poplatky, ktoré sa majú platiť agentúre vrátane ročného poplatku za výroby, pre ktoré bola udelená autorizácia Únie v súlade s kapitolou VIII, a poplatok za žiadosti o vzájomné uznávanie v súlade s kapitolou VII;
- b) pravidlá vymedzujúce podmienky na zníženie poplatkov, oslobodenie od poplatkov a refundáciu poplatkov členovi výboru pre biocídne výrobky, ktorý plní úlohu spravodajcu, a
- c) platobné podmienky“.

81. V tom istom odseku sa uvádza, že uvedené nariadenie sa vzťahuje len na poplatky, ktoré sa platia agentúre, a že tieto poplatky „sa stanovujú na takej úrovni, aby sa zabezpečilo, že príjmy z poplatkov spojené s ostatnými zdrojmi príjmov agentúry podľa tohto nariadenia postačujú na pokrytie nákladov na poskytované služby. Poplatky, ktoré sa majú platiť, agentúra zverejní“.

82. Tieto ustanovenia sú doplnené o nasledujúce zásady stanovené v odseku 3 uvedeného článku 80:

- „a) poplatky sa stanovujú na takej úrovni, aby sa zabezpečilo, že príjmy z poplatkov v zásade postačujú na pokrytie nákladov na poskytované služby, a neprekročia nevyhnutnú mieru na pokrytie týchto nákladov;
- b) poplatok sa čiastočne refunduje, ak žiadateľ nepredloží požadované informácie v rámci stanoveného časového limitu;
- c) v prípade potreby sa zohľadňujú osobitné potreby [malých a stredných podnikov – MSP] vrátane možnosti rozdelenia platieb na niekoľko splátok a etáp;
- d) v štruktúre a výške poplatkov sa zohľadňuje, či sa informácie predložili spoločne alebo osobitne;
- e) za náležité odôvodnených okolností a v prípade, že to agentúra alebo príslušný orgán akceptuje, je možné oslobodenie od celého poplatku alebo jeho časti a
- f) pri stanovovaní termínov na zaplatenie poplatkov sa zohľadnia termíny pre postupy ustanovené v tomto nariadení.“

83. Komisia<sup>34</sup> tvrdí, že vykonávaciemu nariadeniu sa zveruje vytvorenie úplného a koherentného systému poplatkov, ktoré sa majú platiť agentúre, koherentného súboru noriem a kritérií, celkového a koherentného systému, čo si vyžaduje doplnenie „nepodstatných prvkov“ nariadenia č. 528/2012 na základe zásad stanovených normotvorcom, a preto musí byť vykonávacie nariadenie predmetom delegovania podľa článku 290 ZFEÚ.

84. Parlament a Rada, ktorí relativizujú význam zásad, na ktoré sa odvoláva Komisia, tvrdia, že systém stanovený v článku 80 nariadenia č. 528/2012 je dostatočne podrobný na to, aby nebol potrebný delegovaný akt, pričom postačuje výlučne vykonávací akt podľa článku 291 ZFEÚ.

34 — Body 46, 83 a 85 jej žaloby.

85. Skôr než budem pokračovať, považujem za potrebné poukázať na niečo, čomu som v predchádzajúcich bodoch pripísal určitý význam, konkrétne na potrebu neobmedziť sa na problematiku izolovaného ustanovenia predmetného legislatívneho aktu a pripísať význam aj ustanoveniu v rámci celku, pokiaľ ide konkrétne o rozhodnutia prijaté v legislatívnom akte v súvislosti s použitím buď delegovaných aktov, alebo všeobecne záväzných vykonávacích aktov. V tejto súvislosti treba poznamenať, že v článku 83 ods. 5 nariadenia sa delegovaný akt používa v dostatočnej veľkej miere na to, aby bolo vylúčené riziko, na ktoré som poukázal, že normotvorca prehliadne existenciu tohto nového spôsobu regulácie určitej oblasti.<sup>35</sup> Je zrejmé, že toto konštatovanie mi nedovoľuje ďalej nepokračovať v analýze konkrétneho relevantného ustanovenia, hoci sa domnievam, že uvedení existenciu delegovaných aktov v nariadení treba spomenúť.

86. Teraz treba preskúmať, či článok 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 možno opodstatnene považovať za vyjadrenie vôle normotvorcu prijať právnu úpravu, ktorá si ešte vyžaduje spresnenie, alebo či naopak možno opodstatnene uznať, že už ide o fázu vykonávania predpisov, v dôsledku čoho je nevyhnutné prijať všeobecne záväzné akty predchádzajúce vykonávaniu predpisov v pravom zmysle slova. Na tomto mieste je dôležité poznamenať, že – bez ohľadu na to, čo uvediem ďalej – oblasť, v ktorej sa vyžadujú úpravy v takej miere ako v oblasti poplatkov, musí byť v istom zmysle zahrnutá do tohto štádia.

87. Teraz stačí preskúmať, či možno oprávnene tvrdiť, že prejednávaný prípad sa už týka oblasti vykonávania predpisov s nevyhnutnými prvkami konečnej konkretizácie alebo spresňovania, alebo či naopak ešte ide o štádium, v ktorom sa prebiehajúca normatívna činnosť uskutočňuje v určitých hraniciach voľnej úvahy, ktoré Komisia nemôže nahradiť samotným výkonom svojej výkonnej právomoci.

88. Práve vzhľadom na zásady stanovené normotvorcom v článku 80 ods. 3 nariadenia č. 528/12 treba zmerať rozsah normatívnej právomoci priznanej Komisii, lebo od toho, či tieto zásady môžu vo väčšej alebo menšej miere obmedziť mieru voľnej úvahy Komisie pri určovaní obsahu predpisu, ktorý vyplynie z výkonu uvedenej právomoci, bude závisieť, či ide len o výkonnú právomoc, alebo či ešte stále ide o výkon legislatívnej právomoci.

89. Podľa môjho názoru podmienky stanovené v článku 80 ods. 1 a 3 nariadenia č. 528/2012 nenechávajú priestor na výkon normatívnej právomoci, ktorá by prekračovala rámec toho, o čom sa možno domnievať, že to možno vo fáze vykonávania predpisov zveriť buď členským štátom, alebo Komisii.

90. Predmetné ustanovenie dvakrát stanovuje, že sa musí zaručiť pokrytie nákladov na služby poskytované agentúrou a v jednom prípade [odsek 3 písm. a)] sa spresňuje, že úroveň poplatkov „neprekroč[í] nevyhnutnú mieru na pokrytie týchto nákladov“. Za týchto podmienok je podľa môjho názoru jasné, že určenie úrovne poplatkov sa neponecháva na politické rozhodnutie, ale že je obmedzené na technickú otázku. Je to tak preto, lebo politický rozmer zavedenia systému poplatkov už vyčerpал samotný normotvorca tým, že rozhodol, že sa po prvé zavedú poplatky a po druhé tieto poplatky budú slúžiť len na pokrytie nákladov na poskytovanie služieb, pričom sa nemôžu použiť na plnenie akýchkoľvek iných cieľov ani sa nemôžu stanoviť v takej výške, že sú neprimerané vo vzťahu k nákladom na služby poskytované agentúrou.

91. Vzhľadom na vyššie uvedené sa treba pristaviť pri „zásade“ stanovenej v článku 80 ods. 3 písm. e), v súvislosti s ktorou Komisia tvrdí, že táto zásada zahŕňa rozhodnutie politickej povahy, čo sa rovná konštatovaniu, že priznáva Komisii príliš veľkú mieru voľnej úvahy. Je pravda, že zveriť Komisii rozhodovanie o prípadoch, v ktorých bude možné oslobodenie od celého poplatku alebo jeho časti,

35 — V článku 83 ods. 5 sú vymenované ustanovenia nariadenia č. 528/2012, v ktorých sa priznáva delegovanie, a to článok 3 ods. 4, článok 5 ods. 3, článok 6 ods. 4, článok 21 ods. 3, článok 23 ods. 5, článok 28 ods. 1 a 3, článok 40, článok 56 ods. 4, článok 71 ods. 9, článok 85 a článok 89 ods. 1.

znamená zveriť jej vymedzenie aspektu, ktorý je v ktoromkoľvek režime financovania mimoriadne citlivý. Vymedzenie okruhu osôb povinných platiť poplatok totiž z historického hľadiska patrí do „politickej“ oblasti, pričom existuje úzka väzba medzi účasťou na konaní a platením poplatkov, a preto musí toto rozhodnutie v zásade zostať vyhradené pre normotvorcu.

92. V kontexte ustanovenia, o ktoré ide v prejednávanej veci, však nemožno hovoriť o splnomocnení Komisie na slobodné stanovenie okruhu osôb, ktoré prípadne budú oslobodené od poplatku. Článok 80 ods. 3 písm. e) dovoľuje úplné alebo čiastočné oslobodenie len „za náležité odôvodnených okolností“, pričom sa navyše vyžaduje, aby „agentúra alebo príslušný orgán akcept[oval]“ oslobodenie. Za týchto podmienok zásadný politický rozmer rozhodnutia o možnosti oslobodení opäť určil priamo normotvorca. Komisia nemôže rozhodnúť, či budú existovať oslobodenia alebo či tieto oslobodenia môžu byť úplné alebo čiastočné. Keďže normotvorca rozhodol, že oslobodenie možno priznať, Komisia bude musieť vo vykonávacom nariadení stanoviť len to, že osoby, ktoré chcú dosiahnuť oslobodenie, musia svoju žiadosť odôvodniť a že agentúra alebo príslušný orgán rozhodne o priznaní alebo nepriznaní oslobodenia. Úloha Komisie je preto obmedzená na to, aby vo vykonávacom nariadení, ktoré prijme, stanovila určité podmienky na oslobodenie, ktoré v skutočnosti už stanovil normotvorca v samotnom nariadení č. 528/2012, a to odôvodnenie žiadosti a súhlas agentúry alebo príslušného orgánu. Za týchto okolností sa domnievam, že v predmetnom ustanovení sa článok 291 ods. 2 ZFEÚ nevykonáva spôsobom, ktorý by bolo možné vyhlásiť za neoprávnený.

93. Čo sa týka ostatných zásad stanovených v článku 80 ods. 3, domnievam sa, že tieto zásady dostatočne obmedzujú mieru voľnej úvahy Komisie, lebo uvedené ustanovenie dokonca stanovuje, že „poplatok sa čiastočne refunduje, ak žiadateľ nepredloží požadované informácie v rámci stanoveného časového limitu“ [písm. b)]; že „v prípade potreby sa zohľadňujú osobitné potreby MSP vrátane možnosti rozdelenia platieb na niekoľko splátok a etáp“ [písm. c)], alebo že „pri stanovovaní termínov na zaplatenie poplatkov sa zohľadnia termíny pre postupy ustanovené v tomto nariadení“ [písm. f)]. V konečnom dôsledku podľa môjho názoru nezostáva nijaký priestor na výkon rozhodovacej právomoci, ktorú vzhľadom na rozsah voľnej úvahy nemožno zaradiť do kontextu článku 291 ods. 2 ZFEÚ.

94. Okrem toho článok 80 ods. 2 nariadenia č. 528/2012 ukladá členským štátom povinnosť účtovať poplatky za služby, ktoré „poskytujú v súvislosti s postupmi podľa tohto nariadenia“. Na tento účel druhý pododsek uvedeného odseku 2 stanovuje, že „Komisia vydá na základe zásad stanovených v odseku 3 usmernenia týkajúce sa harmonizovanej štruktúry poplatkov“. Z vyššie uvedeného možno vyvodiť, že od Komisie sa očakáva, aby pre členské štáty spresnila a konkretizovala podmienky, ktoré sú v prípade Únie stanovené v odseku 3. Ak by to tak bolo, znamenalo by to pripustiť, že v tomto odseku 3 ešte zostáva priestor na prijatie rozhodnutí, ktoré nie sú úplne zbavené určitej miery voľnej úvahy. Nemyslím si to.

95. Domnievam sa, že druhý pododsek odseku 2 nesplnomocňuje Komisiu na konkretizáciu zásad, ktoré sú podľa môjho názoru už dostatočne presné na vylúčenie akejkoľvek možnosti politického rozhodnutia zo strany Komisie. V uvedenom druhom odseku ide o to, aby Komisia „na základe zásad stanovených v odseku 3“ *usmernila* konanie členských štátov tak, aby poplatky, ktoré členské štáty stanovia, mali „harmonizovanú štruktúru“. Nejde teda o spresnenie určitej miery voľnej úvahy, ktorú vzhľadom na vyššie uvedené vymedzil normotvorca tým, že stanovil zásady podľa odseku 3, ale o zaručenie, aby poplatky uložené členskými štátmi mali harmonizovanú štruktúru, pričom usmernením na vytvorenie uvedenej štruktúry musí byť dodržiavanie týchto zásad.



96. Napokon skutočnosť, že zásady podľa článku 80 ods. 3 zaväzujú rovnako Komisiu aj členské štáty, potvrdzuje, že normotvorca považoval regulačnú „fázu“ za ukončenú a završenú. Navyše nepovažujem za presvedčivé tvrdenie Komisie<sup>36</sup>, že členské štáty sa môžu na základe svojho právneho poriadku pri prijímaní príslušnej právnej úpravy takpovediac „vrátiť“ do legislatívnej fázy vo formálnom zmysle slova. Ako Parlament správne uvádza,<sup>37</sup> rozhodujúce je, že pre Úniu je normatívna fáza už ukončená.

97. V dôsledku vyššie uvedeného sa domnievam, že článkom 80 ods. 1 nariadenia č. 528/2012 bola Komisia na základe článku 291 ods. 2 ZFEÚ oprávnená poverená prijatím vykonávacieho nariadenia s obsahom a podmienkami obsiahnutými v uvedenom ustanovení, a preto sa žaloba Komisie o neplatnosť musí zamietnuť.

## V – Návrh

98. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Žaloba Komisie sa zamieta.
2. Komisia je povinná nahradiť trovy konania.

36 — Bod 39 jej repliky.

37 — Body 22 a 23 jeho dupliky.