



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
PAOLA MENGOZZIHO  
přednesené dne 7. května 2015<sup>1</sup>

**Věc C-88/14**

**Evropská komise  
proti  
Evropskému parlamentu  
a**

**Radě Evropské unie**

„Žaloba na neplatnost — Články 290 SFEU a 291 SFEU — Akt v přenesené pravomoci a prováděcí akt — Nařízení (EU) č. 1289/2013 — Mechanismus vzájemnosti“

1. V rámci žaloby podané v projednávané věci se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr zrušil nařízení č. 1289/2013 (dále jen „napadené nařízení“)<sup>2</sup> v rozsahu, v němž stanoví použití aktů v přenesené pravomoci v rámci mechanismu vzájemnosti, které mají být provedeny v případě, kdy třetí země, jejíž státní příslušníci jsou při překračování vnějších hranic Unie osvobozeni od vízové povinnosti podle nařízení č. 539/2001<sup>3</sup>, ukládá tuto povinnost státním příslušníkům členského státu.
2. Argumentace účastníků řízení vznáší citlivé otázky týkající se výkladu článků 290 SFEU a 291 SFEU a jejich vzájemné formulace. Pojem „změna“ prvků legislativního aktu, které nejsou podstatné podle odst. 1 prvního pododstavce článku 290 SFEU, jakož i rozsahu prostoru pro uvážení přiznaného v rozsudku Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170) (dále jen „rozsudek Biocidní přípravky“) zákonodárci Evropské unie při rozhodování, zda použije nástroje aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcí akty, jsou některé z bodů, o kterých má Soudní dvůr rozhodnout.

### I – Právní rámec

#### A – Primární právo

3. Lisabonská smlouva zavádí hierarchické kritérium v systému pramenů práva EU, které nejsou primární. V rámci tohoto systému články 290 SFEU a 291 SFEU, které mají zajistit fungování sekundárních norem, formalizují – na základě článků I-36 a I-37 Smlouvy o Ústavě pro Evropu<sup>4</sup> – oddělení přenesené legislativní funkce, zahrnuté, během platnosti článku 202 ES, do prováděcích pravomocí prostřednictvím tzv. „projednání ve výborech“<sup>5</sup>, od prováděcí funkce.

1 — Původní jazyk: italština.

2 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1289/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. L 347, s. 74).

3 — Nařízení Rady (ES) ze dne 15. března 2001 (Úř. věst. L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65).

4 — Podepsaná v Římě dne 29. října 2004 (Úř. věst. C 310, p. 1).

5 — Viz rozsudek Biocidní přípravky, bod 36.

4. Podle čl. 290 odst. 1 prvního pododstavce SFEU lze „[l]egislativním aktem na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“.

5. Na základě čl. 291 odst. 1 SFEU náleží pravomoc přijímat veškerá nezbytná opatření k provedení právně závazných aktů Unie členskými státy. Podle odst. 2 tohoto článku platí, že jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních případech Radě.

#### B – Nařízení č. 539/2001

6. Nařízení č. 539/2001 stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum (čl. 1 odst. 1 první pododstavec) a seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni pro pobyty, jejichž celková délka nepřekročí 90 dnů po dobu 180 dnů (čl. 1 odst. 2 druhý pododstavec<sup>6</sup>). Tyto seznamy jsou uvedeny v přílohách I a II nařízení<sup>7</sup>.

7. Článek 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, ve znění použitelném před vstupem napadeného nařízení v platnost, stanovoval mechanismus Společenství, který umožňoval provést zásadu vzájemnosti v případě, že by se jedna z třetích zemí uvedených v příloze II nařízení rozhodla uložit vízovou povinnost státním příslušníkům jednoho nebo více členských států. Na základě tohoto mechanismu, ve znění nařízení č. 851/2005<sup>8</sup>, mohla Komise v návaznosti na oznámení dotčeného členského státu předložit Radě návrh na dočasné obnovení vízové povinnosti vůči státním příslušníkům dotčené třetí země, o které Rada rozhodla kvalifikovanou většinou [čl. 1 odst. 4 písm. c)]. Tento postup neměl vliv na možnost Komise předložit návrh na změnu nařízení za účelem převedení odkazu na dotčenou třetí zemi do seznamu uvedeného v příloze I [čl. 1 odst. 4 písm. e)].

#### C – Napadené nařízení

8. Napadené nařízení přináší dvě hlavní změny nařízení č. 539/2001. Mění mechanismus vzájemnosti a zavádí „ochranný mechanismus“, který umožňuje dočasně pozastavit osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky třetí země.

9. Článek 1 bod 1 písm. a) napadeného nařízení mění čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, přičemž stanoví mechanismus vzájemnosti rozdělený do tří fází, který začíná jako dříve oznámením členského státu, vůči jehož státním příslušníkům byla znovu zavedena vízová povinnost třetí zemí zapsanou v příloze II tohoto posledně uvedeného nařízení<sup>9</sup>.

6 – Ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex), Úmluva k provedení Schengenské dohody, nařízení Rady (ES) č. 1683/95 a (ES) č. 539/2001 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 a (ES) č. 810/2009 (Úř. věst. L 182, s. 1).

7 – V souladu s bodem 5 odůvodnění nařízení č. 539/2001 se určení těchto seznamů řídí uváženým, pro každý případ zvláště provedeným vyhodnocením rozmanitých kritérií, která „souvisejí mimo jiné s nedovoleným přistěhovalectvím, veřejným pořádkem a bezpečností a s vnějšími vztahy Evropské unie s třetími zeměmi“, přičemž je také brán zřetel na důsledky regionální spjitosti a vzájemnosti. Odkaz na tato kritéria byl schválen společně s novými kritérii nařízením č. 509/2014, které stanoví, že se od 9. června 2014 před článek 1 nařízení č. 539/2001 vloží „článek 1“ tohoto znění: „Účelem tohoto nařízení je určit třetí země, jejichž státní příslušníci podléhají vízové povinnosti nebo jsou od této povinnosti osvobozeni, a to na základě hodnocení provedeného případ od případu a zaměřeného na různá kritéria týkající se mimo jiné nedovoleného přistěhovalectví, veřejného pořádku a bezpečnosti, hospodářských přínosů, především z hlediska cestovního ruchu a zahraničního obchodu, a vnějších vztahů Unie s dotčenými třetími zeměmi, včetně zejména zvážení lidských práv a základních svobod, jakož i důsledků regionální soudržnosti a vzájemnosti“.

8 – Nařízení Rady (ES) č. 851/2005 ze dne 2. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. L 141, s. 3).

9 – Je zajímavé si povšimnout, že pokud jde o mechanismus vzájemnosti, návrh Komise se omezoval na zavedení změny čl. 1 odst. 4 písm. c) nařízení č. 539/2001, která umožňovala odstranit sekundární právní základ, který dotčené ustanovení obsahovalo a nahradit rozhodnutí Rady o návrhu na dočasné obnovení vízové povinnosti vůči státním příslušníkům dotčené třetí země aktem zákonodárce Unie [COM(2011) 290 final/2].

10. První fáze tohoto mechanismu, upravená v čl. 1 odst. 4 písm. e) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, je zahájena Komisí do šesti měsíců od zveřejnění výše uvedeného oznámení, buď přijetím, na žádost členského státu nebo z vlastního podnětu, prováděcího aktu, který dočasně pozastavuje osvobození od vízové povinnosti pro určité kategorie státních příslušníků dotčené třetí země na dobu nanejvýš šesti měsíců, nebo předložením zprávy, která hodnotí situaci a upřesňuje důvody, na základě kterých se rozhodla nepozastavit osvobození. Prováděcí akty jsou přijímány v souladu s přezkumným postupem podle čl. 4a odst. 2 nařízení č. 539/2001 – vloženého článkem 1 odst. 4 napadeného nařízení – který odkazuje na článek 5 nařízení č. 182/2011<sup>10</sup>.

11. Druhá fáze mechanismu vzájemnosti nastává po uplynutí 24 měsíců po zveřejnění oznámení dotčeného členského státu v případě, kdy příslušná třetí země zachová vízovou povinnost. Tato fáze je upravena v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, podle kterého „Komise přijme akt v přenesené pravomoci (...), kterým se dočasně pozastaví uplatňování přílohy II pro státní příslušníky uvedené třetí země na dobu dvanácti měsíců. Tento akt v přenesené pravomoci stanoví v rámci 90 dnů od svého vstupu v platnost den, od něhož pozastavení uplatňování přílohy II nabude účinku (...), a pozmění odpovídajícím způsobem přílohu II. Tato změna se provede tak, že se k názvu dané třetí země připojí poznámka pod čarou uvádějící, že osvobození od vízové povinnosti týkající se této třetí země je pozastaveno, a upřesňující dobu trvání tohoto pozastavení.“. Podmínky, za kterých je Komisi svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, jsou stanoveny v článku 4 nařízení č. 539/2001, který byl zaveden článkem 1 odst. 4 napadeného nařízení. Přenesení pravomoci se svěřuje na dobu pěti let od 9. ledna 2014 a lze jej mlčky prodloužit o dobu stejné délky, pokud Evropský parlament nebo Rada nejsou proti. Přenesení pravomoci může být kdykoli odvoláno Evropským parlamentem nebo Radou. Navíc podle odst. 5 téhož článku 4b platí, že „akt v přenesené pravomoci přijatý podle čl. 1 odst. 4 písm. f) vstoupí v platnost, pouze pokud proti němu Evropský parlament ani Rada nevyvolají námítky ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy jim byl tento akt oznámen, nebo pokud Evropský parlament i Rada před uplynutím této lhůty informují Komisi o tom, že námítky nevyvolají (...)“.

12. Na základě čl. 1 odst. 4 písm. h) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, platí, že pokud dotyčná třetí země nezruší vízovou povinnost do šesti měsíců ode dne, kdy akt v přenesené pravomoci podle písmene f) vstoupil v platnost, může Komise předložit legislativní návrh na změnu tohoto nařízení za účelem přesunutí odkazu na danou třetí zemi z přílohy II do přílohy I, čímž je zahájena třetí a poslední fáze mechanismu vzájemnosti.

13. Článek 1 odst. 2 napadeného nařízení, který do nařízení č. 539/2001 vkládá článek 1a, zavádí mechanismus, který odlišně od čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení umožňuje dočasné pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky třetí země podle přílohy II v mimořádné situaci<sup>11</sup>, v souladu s postupem zahájeným v návaznosti na oznámení dotčeného členského státu. Pokud po přezkoumání oznámení na základě kritérií uvedených v bodě 3 téhož článku 1a Komise s ohledem na důsledky pozastavení na vnější vztahy Evropské unie a členských států s dotčenou třetí zemí stanoví, že je třeba zasáhnout, přijme do tří měsíců od přijetí oznámení prováděcí akt podle přezkumného postupu uvedeného výše v čl. 4a odst. 2 nařízení č. 539/2001, který dočasně pozastaví osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky dotčené třetí země na dobu šesti měsíců. Toto pozastavení může být prodlouženo nejvýše o dvanáct měsíců, pokud Komise před uplynutím platnosti prováděcího aktu předložila legislativní návrh na změnu nařízení č. 539/2001, s cílem přesunout odkaz na dotčenou třetí zemi z přílohy II do přílohy I.

10 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (Úř. věst. L 55, s. 13).

11 — Okolnosti způsobitelné vyvolat mimořádnou situaci jsou uvedené v odst. 2 čl. 1a nařízení č. 539/2001.

## II – Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

14. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 1. července 2014 bylo povoleno vedlejší účastenství České republiky na podporu návrhových žádání žalovaných orgánů.

15. Komise se primárně domáhá, aby Soudní dvůr zrušil čl. 1 odst. 1 napadeného nařízení, jakož i čl. 1 odst. 4 téhož nařízení v rozsahu, v němž do nařízení č. 539/2001 vkládá nový článek 4b, a aby byly zachovány všechny účinky zrušených ustanovení a všech prováděcích opatření, které z něho vyplývají, do doby, než budou v přiměřené lhůtě nahrazeny akty přijatými v souladu se Smlouvou a uložil žalovaným orgánům náhradu nákladů řízení. Podpůrně v případě, že Soudní dvůr shledá, že výše uvedená ustanovení nelze oddělit od zbytku nařízení, se Komise domáhá zrušení napadeného nařízení jako celku, přičemž mají být zachovány jeho účinky a aby byla žalovaným orgánům uložena náhrada nákladů řízení.

16. Parlament se domáhá, aby Soudní dvůr zamítl žalobu a uložil Komisi náhradu nákladů řízení. Parlament se vyslovil ve prospěch návrhu Komise na zachování účinků napadeného nařízení v případě, že se Soudní dvůr rozhodne žalobě vyhovět.

17. Rada se primárně domáhá, aby Soudní dvůr zamítl žalobu v plném rozsahu a uložil Komisi náhradu nákladů, a podpůrně v případě, že Soudní dvůr rozhodne zrušit zcela nebo zčásti napadené nařízení, aby zachoval účinky tohoto nařízení nebo zrušených ustanovení a aktů přijatých k jejich provedení do doby, než vstoupí v platnost v přiměřené lhůtě nový akt, který je má nahradit.

18. Česká republika se domáhá, aby Soudní dvůr zamítl žalobu a uložil Komisi náhradu nákladů řízení a podpůrně, v případě vyhovění žalobě, aby byly zachovány účinky zrušených ustanovení, než budou nahrazeny novým nařízením.

19. Soudní dvůr vyslechl ústní vyjádření účastníků řízení na jednání konaném dne 9. března 2015.

## III – K žalobě

20. Na podporu své žaloby Komise uplatňuje jediný důvod založený na porušení článků 290 SFEU a 291 SFEU. Komise poznamenává, že akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty mají velmi odlišnou oblast působnosti: použití aktů v přenesené pravomoci se ukládá, pokud je nezbytné doplnit nebo změnit prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, zatímco prováděcí akty jsou přijímány, pokud jsou vyžadovány jednotné podmínky pro provedení právně závazných aktů Unie. Volba mezi těmito dvěma kategoriemi aktů je čistě právní povahy a měla by být založena, jako volba právního základu, na objektivních prvcích, které mohou být předmětem soudního přezkumu. V projednávaném případě je použití aktů v přenesené pravomoci stanovené v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, v rozporu s články 290 SFEU a 291 SFEU, protože rozhodnutí o dočasném pozastavení osvobození od vízové povinnosti nepředstavuje akt, který „doplňuje“ nařízení č. 539/2001 podle čl. 290 odst. 1 SFEU, ale spadá spíše do oblasti jeho provádění, jelikož představuje použití ustanovení, která jsou již v nařízení uvedena, na zvláštní situaci.

21. Před zkoumáním jednotlivých argumentací uplatněných Komisí, stejně jako protiargumentů uplatněných žalovanými orgány a státem, který je vedlejším účastníkem, považují za nezbytné pozastavit se nad otázkami, které tvořily předmět nejintenzivnější diskuse mezi účastníky řízení a týkají se některých aspektů oddělení mezi legislativním přenášením pravomoci a prováděcí funkcí provedené Lisabonskou smlouvou a dotkly se složité otázky vymezení příslušných oblastí působnosti článků 290 SFEU a 291 SFEU.



*A – K prostoru pro uvážení Komise jako kritériu pro rozlišení mezi oblastí působnosti článků 290 SFEU a 291 SFEU*

22. Jedna z otázek nejvíce diskutovaných účastníky řízení, jak v průběhu písemného řízení, tak při jednání, se týká významu, který je třeba při vymezení demarkační linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty přiznat prostoru pro uvážení svěřenému Komisi.

23. Komise tvrdí, že pokud disponuje pouze omezeným manévrovacím prostorem – jako v případě aktů přijatých na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení – funkce, kterou má vykonávat, je v zásadě čistě prováděcí povahy. Rada, na druhé straně, uvádí, že svěřením prostoru pro uvážení Komisi nefiguruje mezi podmínkami přenesení legislativní pravomoci stanovenými v článku 290 SFEU, a je tedy irelevantní pro účely volby mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. Parlament se naopak domnívá, že se jedná o jeden z prvků, který musí vzít spoluzákonodárci v úvahu při vymezení pravomocí svěřených Komisi pro účely konkrétního provedení legislativního aktu, který však hraje roli, pouze pokud jsou tyto pravomoci zaměřeny na doplnění nebo upřesnění obsahu tohoto aktu, a nikoli v případě, že se jedná o jeho změnu. V tomto posledním případě je totiž existence většího či menšího prostoru pro uvážení Komise irelevantní, jelikož volba aktu v přenesené pravomoci je každopádně povinná.

24. Přenesení legislativních funkcí ze své povahy znamená – přinejmenším v rozsahu, v němž směřuje k poskytnutí pravomoci doplnit základní legislativní akt doplňujícími normami – přesunutí diskreční pravomoci ze zákonodárce na pověřený subjekt. Ačkoli to článek 290 SFEU výslovně nezmiňuje, pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci, které mají doplňující povahu, je nutně spojena s výkonem určitého prostoru pro uvážení. Z toho plyne, že pokud tento prostor pro uvážení chybí, činnost, kterou má Komise vykonávat, se z věcného hlediska neřadí do přenesené legislativní funkce, nýbrž do prováděcí funkce.

25. Tato prováděcí funkce se v zásadě vyznačuje omezenějším prostorem pro uvážení ve srovnání s přenesenou legislativní funkcí, takže je možné určit kritérium rozlišení mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty pokud jde o *větší či menší* prostor pro uvážení svěřený Komisi. Ačkoli nemá toto kritérium rozhodující význam – jak protože musí být nutně spojeno s funkčním kritériem týkajícím se vztahu mezi normami, které mají být přijaty a normativním obsahem základního aktu<sup>12</sup>, tak protože omezení stanovená základním aktem pro cíle, obsah a rozsah přenesení mohou značně omezit prostor pro uvážení ponechaný Komisi, přičemž v praxi zmenšují rozdíl mezi legislativním přenesením pravomoci a prováděcí pravomocí – představuje neméně významný parametr při připisování aktu jedné nebo druhé z kategorií stanovených v článcích 290 SFEU a 291 SFEU<sup>13</sup>.

12 — Na tento vztah upozornil Soudní dvůr v bodech 38 a 39 rozsudku Biocidní přípravky, ve kterých objasňuje, že „účelem přiznání přenesené pravomoci je přijetí pravidel, která patří do normativního rámce, jak jej vymezuje základní legislativní akt“, zatímco když zákonodárce „svěří Komisi prováděcí pravomoc na základě (...), má poslezně uvedená upřesnit obsah legislativního aktu za účelem zajištění jeho provedení za jednotných podmínek ve všech členských státech“. Viz rovněž rozsudek Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, body 39 až 46) a stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2013:871, body 76 a 77).

13 — V tomto smyslu viz sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Provádění článku 290 smlouvy o fungování Evropské unie [COM(2009) 673 final, bod 2.3] (dále jen „sdělení Komise z roku 2009 o provádění článku 290 SFEU“) a zpráva Parlamentu o výsledku přenesení legislativních pravomocí a kontroly ze strany členských států při výkonu prováděcích pravomocí svěřených Komisi, ze dne 4. prosince 2013 (A7-0435/2013), ve které se v bodě 1 jedenácté odrážce konstatuje: „Obecně platí, že by se měly použít akty v přenesené pravomoci, pokud základní akt dává Komisi široký prostor pro uvážení pro doplnění právního rámce stanoveného základním aktem“. Viz také stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2013:871, bod 62).

26. Je pravda, že rozsudek Biocidní přípravy, ve kterém byl Soudní dvůr poprvé vyzván, aby rozhodl o vymezení příslušných oblastí působnosti článků 290 SFEU a 291 SFEU<sup>14</sup>, neobsahuje žádný výslovný odkaz na prostor pro uvážení poskytnutý Komisi, jakožto prvek schopný rozlišit mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty. Nicméně závěr, podle kterého se mohl zákonodárce důvodně domnívat, že provedení čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012<sup>15</sup> nevyžaduje použití aktů v přenesené pravomoci<sup>16</sup> – ke kterému Soudní dvůr dospěl po hlubším zkoumání ustanovení tohoto nařízení<sup>17</sup> – se zakládá na konstatování dostatečně podrobného a definovaného systému poplatků na legislativní úrovni stanoveného v tomto článku, a tedy v zásadě na konstatování omezeného manévrovacího prostoru ponechaného Komisi, což je ukazatel prováděcí povahy pravomoci, která jí byla svěřena.

27. I když mám za to, že *a priori* není možné popřít význam kritéria tvořeného více či méně širokým prostorem pro uvážení poskytnutým Komisi, je při vytváření dělící linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty nejvíce diskutabilní otázka relevance tohoto kritéria v případě, kdy je dotčený orgán nadán, jako v projednávaném případě, pravomocí přijímat *akty provádějící* základní legislativní akt. Pokud může být skutečně tato pravomoc, jak tvrdí žalované orgány podporované státem, který je vedlejším účastníkem, svěřena prostřednictvím přenesení legislativní pravomoci, skutečnost, že to předpokládá prostor pro uvážení či nikoli, je pro účely volby mezi nástroji upravenými v článcích 290 SFEU a 291 SFEU v zásadě irelevantní<sup>18</sup>.

28. Opodstatněnost argumentu ve prospěch v podstatě prováděcí povahy pravomocí, které jí byly svěřeny v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, který Komise zakládá na skutečnosti, že nedisponuje žádným manévrovacím prostorem, závisí tedy na významu a rozsahu, který je třeba přiznat pojmu „změna legislativního aktu“, který je obsažen v čl. 290 odst. 1 SFEU.

29. Předtím, než se budu zabývat touto otázkou, je nicméně třeba se pozastavit nad jiným tématem, které představovalo předmět diskuse mezi účastníky řízení a týká se tentokrát prostoru pro uvážení, který má zákonodárce při rozhodování o typu pravomoci, která má být svěřena Komisi pro účely provedení základního právního aktu.

*B – K prostoru pro uvážení zákonodárce při rozhodování o použití aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů*

30. Žalované orgány, podporované v tomto bodě státem, který je vedlejším účastníkem, se na podporu svých stanovisek různým způsobem odvolávaly na prostor pro uvážení zákonodárce při rozhodování o způsobu provedení legislativních aktů, které přijímá.

14 — V rozsudku Spojené království v. Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2014:18, body 77–86), Soudní dvůr rozhodl pouze o otázce, zda články 290 SFEU a 291 SFEU stanoví jednotný právní rámec, který umožňuje svěřit výhradně Komisi určité přenesené a prováděcí pravomoci, nebo zda zákonodárce Unie předpokládal další systémy přenesení takových pravomocí na instituce nebo jiné subjekty Unie. Ve svém stanovisku v této věci (C-270/12, EU:C:2013:562) generální advokát Jääskinen uvádí naopak některé úvahy o rozlišení mezi oblastmi působnosti článků 290 SFEU a 291 SFEU (viz zejména body 75 až 88).

15 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/12 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. L 167, s. 1).

16 — Viz bod 52 odůvodnění.

17 — Viz body 41 až 51 odůvodnění.

18 — Podotýkám, že v různých částech své žaloby Komise patrně omezuje význam dotčeného kritéria na pouhé případy, kdy provedení základního právního aktu zahrnuje určitou formu doplnění právních předpisů.

31. V tomto ohledu především připomínám, že zákonodárce má plnou politickou rozhodovací pravomoc, která nepodléhá soudnímu přezkumu, pokud jde o rozhodnutí, zda udělit či nikoli legislativní zmocnění<sup>19</sup>. Použití přenesení pravomoci není povinnost, ale nástroj nebo lépe možnost, ke které se zákonodárce může rozhodnout uchýlit s cílem zjednodušit a zrychlit normativní postup v aspektech, které nejsou podstatné, v rámci úpravy stanovené v základním legislativním aktu. Ačkoli není zákonodárce povinen přenášet své pravomoci, je nicméně povinen, když se tak rozhodne, dodržovat podmínky stanovené v článku 290 SFEU, především nepřenosit zásadních politických rozhodnutí, uvedeno ve druhém pododstavci odst. 1 tohoto článku<sup>20</sup>.

32. Dále připomínám, že v bodě 40 rozsudku Biocidní přípravky Soudní dvůr potvrdil, že zákonodárce „disponuje posuzovací pravomocí při rozhodování, zda přizná Komisi přenesenou pravomoc podle čl. 290 odst. 1 SFEU, nebo prováděcí pravomoc podle čl. 291 odst. 2 SFEU“.

33. Jak Rada, tak Parlament odkazují v písemných vyjádřeních na příslušný bod a na zásadu, která je v něm uvedena<sup>21</sup>. Komise však zpochybňuje jeho relevantnost v projednávaném případě argumenty, které je třeba dle mého názoru odmítnout. Formulace a celkové znění tohoto bodu totiž neumožňují se domnívat, jak navrhuje žalující orgán, že potvrzení této zásady je omezeno pouze na případy, kdy, jako ve věci, v níž byl vydán předmětný rozsudek, jde o to stanovit, zda prováděcí opatření doplňuje legislativní akt podle článku 290 SFEU, a nikoli i na případy, kdy, jako v projednávaném případě, je zpochybňována jeho pozměňovací povaha na základě tohoto ustanovení.

34. S ohledem na to je třeba si položit otázku o rozsahu prostoru pro uvážení přiznaného zákonodárci ve výše uvedeném bodě 40 rozsudku Biocidní přípravky. Především se mi zdá jasné, že tento prostor pro uvážení musí být vykonáván v souladu s podmínkami stanovenými v článcích 290 SFEU a 291 SFEU. Možnost volby přiznaná zákonodárci mu nedává pravomoc kvalifikovat jako prováděcí akty, které ve skutečnosti znamenají výkon přenesených legislativních funkcí a naopak. Takováto pravomoc by totiž ve skutečnosti smazala rozdíl mezi přenesenou a prováděcí funkcí, přičemž by pozměnila rozdělení pravomocí a institucionální rovnováhu, které se v ní odrážejí. Články 290 SFEU a 291 SFEU stanoví zvláštní pravomoci pro spoluzákonodárce, na jedné straně, a subjekty, kterým je přidělena prováděcí funkce (především členské státy a Komise), na druhé straně. Kromě přijímání nařízení stanovených v čl. 291 odst. 3 SFEU, určených ke stanovení pravidel a obecných zásad týkajících se způsobů kontroly výkonu prováděcích pravomocí přidělených Komisi ze strany členských států, nemají spoluzákonodárci v zásadě žádnou roli při vytváření opatření, která spadají do oblasti působnosti tohoto článku<sup>22</sup>. Z toho vyplývá, že akty v přenesené působnosti přijaté na základě článku 290 SFEU nemohou obsahovat prováděcí opatření podle článku 291 SFEU a prováděcí akty přijaté na základě toho ustanovení nemohou obsahovat normy s obecnou působností, které spadají do oblasti působnosti článku 290 SFEU.

35. Nedomnívám se ani, že ve výše uvedeném bodě 40 rozsudku Biocidní přípravky Soudní dvůr zamýšlel výslovně potvrdit existenci „šedé zóny“, ve které se ztrácí demarkační linie mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty a uvnitř které se vykonává prostor pro uvážení přiznaný zákonodárcem. Následujíc výzvu formulovanou generálním advokátem Cruz Villalón v jeho stanovisku se Soudní dvůr totiž vyhnul zaujetí stanoviska k tvrzení, které vznesla Komise, podle kterého jsou oblasti působnosti článků 290 SFEU a 291 SFEU vzájemně se vylučující.

19 — Jak je uvedeno ve sdělení Komise z roku 2009 o provádění článku 290 SFEU, „zákonodárce může plnohodnotnými a komplexními právními předpisy upravovat danou oblast činnosti tak, že Komisi svěří úlohu spočívající v zajištění jejich harmonizovaného provádění prostřednictvím prováděcích aktů. Stejně tak se může zákonodárce rozhodnout právními předpisy pouze částečně upravit dotýcnou oblast, a Komisi tak ponechat zodpovědnost za doplnění právních předpisů akty v přenesené pravomoci“.

20 — Zásada, podle které vymezení podstatných prvků základního legislativního aktu je vyhrazeno zákonodárci, byla potvrzena Soudním dvorem počínaje rozsudkem Köster, Berodt & Co. (25/70, EU:C:1970:115).

21 — Nelze neuvést určitou protichůdnost v argumentacích Rady a Parlamentu, které na jedné straně odkazují na prostor pro uvážení přiznaný zákonodárci v rozsudku Biocidní přípravky a na druhé straně uvádějí, že v případě, kdy provedení legislativního aktu vyžaduje jeho změnu, je použití článku 290 SFEU jedinou možností. Tento rozpor se ve skutečnosti nachází více ve vyjádřeních Rady, Parlament především trvá na prostoru pro uvážení zákonodárce při posuzování *nezbytnosti* změny.

22 — S výjimkou případu svěřením prováděcích pravomocí Radě stanoveného v čl. 291 odst. 2 SFEU.

36. Naopak se mi zdá, že prostor pro uvážení, na který Soudní dvůr odkazuje, spočívá v možnosti zákonodárce se rozhodnout, jakým způsobem (akt v přenesené pravomoci nebo prováděcí akt) bude legislativní akt proveden. V návaznosti na toto rozhodnutí zákonodárci přísluší přizpůsobit obsah a strukturu základního legislativního aktu s cílem vytvořit vztah mezi dvěma normativními úrovněmi (legislativní akt a prováděcí opatření), který se odrazí v jednom nebo druhém prameni (akt v přenesené pravomoci nebo prováděcí akt).

37. Soudnímu dvoru přísluší posoudit, zda jsou dodrženy podmínky stanovené v člancích 290 SFEU a 291 SFEU, tj. zda jsou obsah a struktura legislativního aktu slučitelné s nástrojem pro tvorbu právních předpisů vytvořeným k provedení tohoto aktu. V tomto smyslu je dle mého názoru třeba vykládat zjevný rozpor mezi tvrzením obsaženým v bodě 40 rozsudku Biocidní přípravky, podle kterého je soudní přezkum výkonu prostoru pro uvážení zákonodárcem, který je mu přiznán, omezen na okrajovou kontrolu a provedením, v bodech 41 až 51 odůvodnění rozsudku, úplného přezkumu dodržení podmínek stanovených v článku 291 SFEU. Následováním navrhovaného výkladu by se totiž přezkum Soudního dvora omezil na zjevně nesprávné posouzení, pokud jde o rozhodnutí zákonodárce využít akty v přenesené pravomoci nebo prováděcí akty, zatímco by byl úplný, pokud jde o dodržování podmínek stanovených v člancích 290 SFEU a 291 SFEU.

38. Nyní přejdu ke zkoumání významu a rozsahu, které mají být přičteny pojmu „změna“ legislativního aktu podle čl. 290 odst. 1 SFEU.

#### *C – K pojmu „změna“ legislativního aktu podle článku 290 SFEU*

39. V diskusi mezi účastníky řízení proti sobě stojí „formalistické“ pojetí, obhajované žalovanými orgány, podle kterého každá formální změna základního aktu, jakkoli malá, vyžaduje akt v přenesené pravomoci, a „věcné“ pojetí zastávané Komisí, podle kterého nejsou pro účely použití článku 290 SFEU relevantní změny, které nevyžadují z její strany výkon prostoru pro uvážení a nepřinášejí změny normativního obsahu tohoto aktu. První teorie, jako každá teorie založená na formálních kritériích, má výhodu v jednoduchosti a předvídatelnosti použití<sup>23</sup>. Pravděpodobně však do schématu legislativního přenesení pravomoci zahrnuje pozměňovací opatření, která mají materiálně prováděcí povahu. Druhá teorie vyhrazuje funkci přenesené pravomoci pouze opatřením, která co se podstaty týče, spadají do této kategorie, ale činí složitější a potenciálně spornou volbu mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty v případech, kdy je Komisi svěřena pravomoc formálně měnit základní akt. Následovat teorii Komise znamená navíc připustit, že určité změny znění legislativního aktu mohou být provedeny prostřednictvím prováděcího aktu.

40. Před zaujetím stanoviska ve prospěch jedné nebo druhé teorie je třeba se pozastavit u jiného argumentu, který zdá se vyplývá z některých částí písemných vyjádření Komise, na základě kterého pojem „změna“ základního aktu podle čl. 290 odst. 1 SFEU nezahrnuje *přidání* prvků (jiných než podstatných) do znění tohoto aktu.

41. V tomto ohledu souhlasím s Parlamentem, že z obecného hlediska „změna“ normativního aktu zahrnuje jakoukoli změnu, která je v textu aktu provedena, ať se jedná o vymazání, přidání nebo nahrazení jakéhokoli jeho prvku. Znění článku 290 SFEU z hlediska svého historického vývoje dle mého názoru jiný výklad neumožňuje.

23 — Tento cíl je zmíněn Komisí v jejím sdělení z roku 2009 o provádění článku 290 SFEU, viz bod 1 „Úvod“.



42. V tomto ohledu připomínám, že v rámci systému projednávání ve výborech zavedeného na základě článku 202 ES pojem „změna“ základního aktu jasně zahrnoval funkci doplňování právních předpisů („přidání nových prvků“), zahrnutou do jediné kategorie „prováděcí pravomoci“. Podle čl. 2 odst. 2 rozhodnutí 1999/468<sup>24</sup> bylo použití regulativního postupu s kontrolou – zavedeného rozhodnutím 2006/512<sup>25</sup> s cílem umožnit Parlamentu jako spoluzákonodárci vykonávat omezenou kontrolu nad určitými akty prováděcími akty přijatými v rámci spolurozhodování – uloženo v případě, kdy byla Komisi svěřena pravomoc přijímat opatření obecného významu, jejichž účelem bylo měnit jiné než podstatné prvky základního aktu, i zrušením těchto prvků, nebo *doplněním aktu přidáním nových prvků, které nejsou podstatné*<sup>26</sup>. Kromě toho, podle logiky, na níž stojí tato formulace, znamená „doplnění“ aktu prostřednictvím úpravy podrobných a technických aspektů úpravy, kterou tento akt stanoví, změnu samotného nařízení, i v případě, kdy tato úprava nebyla určena k začlenění do znění aktu<sup>27</sup>.

43. Na rozdíl od čl. 2 odst. 2 rozhodnutí 1999/468 rozlišuje čl. 290 odst. 1 SFEU – jako již článek I-36 Smlouvy o Ústavě pro Evropu – mezi opatřeními, která doplňují a která pozměňují základní akt. Vzhledem k úmyslu sledovanému autory Lisabonské smlouvy při reformě zákonodárného mechanismu přenášení zákonodárné pravomoci v rámci Evropské unie je logické se domnívat, že odlišné rozhodnutí při jejím vypracování odpovídá vůli určit dvě kategorie aktů v přenesené pravomoci s odlišnou funkcí. První zahrnuje opatření, jejichž cílem je přinést *formální změny znění* legislativního aktu, druhá zahrnuje opatření, která doplňují jeho obsah, *aniž by zasahovala do jeho znění*. Z tohoto hlediska, podle zvolené techniky, *doplnění* základního aktu o nové prvky, které nejsou podstatné, představuje pro účely článku 290 SFEU „změnu“, kdy jsou tyto prvky vloženy *do textu* tohoto aktu (do jeho normativní části nebo do přílohy), a „doplnění“, pokud naopak tyto prvky nejsou určeny, aby fyzicky doplnily základní akt, ale zůstanou upraveny *samostatným právním aktem*<sup>28</sup>. Volba jedné nebo druhé techniky bude záležet mimo jiné na stupni požadovaného doplnění: nové znění může být výhodnější, když se jedná o přesná doplnění, například přílohy aktu, nikoli však, když je nezbytné vypracování uceleného podrobného právního předpisu.

44. S ohledem na výše uvedené je třeba zaujmout stanovisko k „věcné“ teorii zastávané Komisí, podle které, jak vyplývá z výše uvedeného, změny, které nevyžadují výkon z její strany prostoru pro uvážení a změny, které nemění normativní kontext základního aktu, nepředstavují změny podle článku 290 SFEU.

24 — Rozhodnutí Rady ze dne 28. června 1999 o **postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi** (Úř. věst. L 184, s. 23). Toto rozhodnutí, které zůstalo v platnosti do 28. února 2011, bylo zrušeno nařízením č. 182/2011, přijatým na základě čl. 291 odst. 3 SFEU.

25 — Rozhodnutí Rady ze dne 17. července 2006, kterým se mění rozhodnutí **1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi** (Úř. věst. L 200, s. 11).

26 — Zahrnutí funkce doplnění právních předpisů pod pojem „změna“ základního aktu vyplývá jasně z většiny jazykových verzí čl. 2 odst. 2 rozhodnutí 1999/468 (viz například anglická, španělská, francouzská a německá verze). Italská verze má v tomto smyslu poněkud nejasnou formulaci, jakož i gramaticky nesprávnou. Viz nicméně v italské verzi bod 3 odůvodnění rozhodnutí 2006/512 a bod 7a odůvodnění rozhodnutí 1999/468, zavedený rozhodnutím 2006/512. Soudní dvůr již od 70. let potvrzoval oprávněnost prováděcích aktů, jejichž účelem bylo změnit některé prvky základního aktu, za předpokladu, že tato pravomoc jasně a výslovně vyplývá z tohoto aktu [viz rozsudek CAM/CEE (100/74, EU:C:1975:152, body 26 až 29) o změně, stanovené nařízením Komise, cen platných v zemědělství pro hospodářské roky 1974-1975 stanovených Radou] a neměnila nebo nebyla v rozporu se základními zásadami, které tento akt stanovil [rozsudky Eridania-Zuccherifici nazionali a Società italiana per l'industria degli zuccheri (230/78, EU:C:1979:216, bod 9), jakož i Parlament v. Rada (C-417/93, EU:C:1995:127, body 28–33)]. Viz nicméně rozsudek Parlament v. Rada (C-93/00, EU:C:2001:689), ve kterém Soudní dvůr zrušil nařízení, kterým Rada, jednající v rámci prováděcích pravomocí, prodloužila platnost pravidel týkajících se dobrovolného systému označování stanovených v nařízení č. 820/97, protože změna dotčeného nařízení nebyla přijata „na základě právního základu obdobné povahy jako nařízení, na základě kterého bylo přijato, tj. na základě Smlouvy a v souladu s rozhodovacím postupem, který stanoví“ (bod 42) (*neoficiální překlad*).

27 — Například viz probíhající řízení C-506/14, C-389/14, C-391/14 a C-393/14.

28 — V tomto smyslu viz sdělení Komise z roku 2009 o provádění článku 290 SFEU (bod 2.3), a ještě výslovněji pokyny pro služby Komise „Provádění Lisabonské smlouvy. Akty v přenesené pravomoci“ připojené ke zprávě (SEC) 855 ze dne 24. června 2011 (dále jen „pokyny pro služby Komise z roku 2011“), bod 34.

45. Jak vyplývá z výše uvedeného, přenesená legislativní funkce se vyznačuje výkonem, na straně orgánu vykonávajícího přenesené pravomoci, určitého prostoru pro uvážení, který se však nutně nevyznačuje prováděcí funkcí. Přenesení legislativních pravomocí na výkonný orgán je zpravidla spojeno s mechanismy, které různým způsobem umožňují orgánu, který má legislativní funkci podle ústavy, kontrolovat výkon přenesených pravomocí – a tedy použití tohoto prostoru pro uvážení – případně i prostřednictvím jejich odejmutí. Účelem těchto mechanismů je vyvážit výjimku ze zásady dělby moci spočívající – i když je omezena na techničtější aspekty právních předpisů – v nástroji přenesení legislativní pravomoci, a zaručit tak plné dodržování demokratické zásady, zakotvené v unijním právu v článku 2 SEU a článku 10 SEU<sup>29</sup>. Pokud nicméně není pověřenému orgánu svěřena žádná posuzovací pravomoc, ztrácí kontrola zákonodárce veškerý význam a rovněž chybí odůvodnění pro použití přenesené legislativní pravomoci, protože dotčená funkce může být provedena pouze pomocí prováděcího opatření. Na základě tohoto uvažování by změna textu legislativního aktu vyplývající z výkonu přesně stanovené pravomoci Komisí nespadala do oblasti působnosti článku 290 SFEU, protože by ji nebylo možno zařadit do rámce přenesené legislativní pravomoci.

46. Stejně tak změna textu legislativního aktu, která nemá vliv na jeho normativní kontext, tam, kde se normativním kontextem rozumí souhrn právních ustanovení obsažených v aktu, patrně nevyžaduje udělení legislativního zmocnění, neboť nemění *normativní prvky* tohoto aktu.

47. Znění čl. 290 odst. 1 SFEU nicméně neposkytuje opěrné body pro rozlišení opatření pozměňujících základní akt a zakládá se, jak se zdá, spíše na formálním kritériu, na základě kterého představuje „změnu“ podle tohoto ustanovení jakýkoli formální zásah do znění aktu, s tím důsledkem, že pozměňovací funkce by *ze své povahy* náležela k legislativnímu přenesení pravomoci. Z toho by vyplývala neúplná shoda, pokud jde o tuto funkci, mezi aktem v přenesené pravomoci v materiálním smyslu a ve formálním smyslu, v tom, že materiálně prováděcí normativní akt by vzhledem ke své pozměňovací funkci mohl nebo dokonce musel být přijímán prostřednictvím aktu v přenesené pravomoci.

48. Je oprávněné se dotazovat, zda takto široký výklad pojmu změna, který zákonodárce v zásadě opravňuje, aby si vyhradil kontrolu nad hmotněprávními prováděcími akty, je slučitelný se zásadou svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 13 odst. 2 Smlouvy o ES, a institucionální rovnováhou vyžadovanou Smlouvami. Prováděcí funkce – která je zpravidla vykonávána mimo institucionální rámec Evropské unie, protože je v zásadě přenechána členským státům – je totiž, pokud vyžaduje jednotné podmínky provádění základního aktu, svěřena, s výhradou zvláštních případů, Komisi pod kontrolou členských států. Na druhé straně článek 290 SFEU nezahrnuje případné změny částí legislativního aktu prostřednictvím opatření, která nemají obecnou působnost – například aktualizace přílohy, která neobsahuje tato opatření – a tudíž nestanoví absolutní zásadu nedotknutelnosti legislativního aktu mimo sféru kontroly zákonodárce.

49. S ohledem na výše uvedené úvahy, aniž by bylo za okolností projednávaného případu nezbytné dále pokračovat v této analýze, se domnívám, že pouze v případech, ve kterých je jasné, že pozměňující opatření, které má být přijato, neponechává Komisi žádný prostor pro uvážení, ani nemá vliv na normativní prvky základního aktu, není použití aktů v přenesené pravomoci nezbytné. Pod tento případ spadá například aktualizace přílohy legislativního aktu v návaznosti na informace předané členskými státy, jejichž obsah nemůže být Komisí nijak zpochybněn, pokud nemá vliv na normativní prvky aktu<sup>30</sup>.

50. S ohledem na výše uvedené úvahy se v následujících bodech budu zabývat výtkami uplatněnými Komisí na podporu neoprávněnosti ustanovení napadeného nařízení, jehož zrušení se domáhá.

29 — Jak zdůraznil generální advokát Jääskinen v bodě 85 svého stanoviska ve věci Spojené království v. Parlament a Rada (C-270/12, EU:C:2013:562), tato zásada je zaručena také omezením přenesení legislativní pravomoci pouze na Komisi, která je v konečném důsledku odpovědná Parlamentu.

30 — Příklad je uveden v pokynech pro služby Komise z roku 2011, bod 37.

D – K námitkám vzneseným Komisí k napadenému nařízení

1. K námitce vycházející v podstatě z prováděcí povahy aktu v přenesené pravomoci podle čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení

51. Komise uvádí, že dočasné pozastavení stanovené v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, o kterém se rozhoduje na základě kritérií obsažených v nařízení, nemůže být postaveno na roveň změně základního aktu podle čl. 290 odst. 1 SFEU. Komise poznamenává, že toto ustanovení vyžaduje, aby akt v přenesené pravomoci měnil „některé prvky“ (nepodstatné) legislativního aktu a vysvětluje, že aby to bylo možné, tyto prvky musí logicky již figurovat v základním aktu, jehož normativní obsah je proto měněn aktem v přenesené pravomoci. Nicméně napadené nařízení neurčuje třetí země, pro které musí být o pozastavení osvobození od vízové povinnosti rozhodnuto, ale stanoví kritéria, na jejichž základě má být toto určení provedeno. Z toho podle Komise vyplývá, že akt, který zavádí toto pozastavení, nemění prvky, které jsou již obsaženy v nařízení č. 539/2001, ale pouze toto nařízení provádí.

52. Pokud tento argument musí být chápán v tom smyslu, že vložení poznámky pod čarou v příloze II nařízení č. 539/2001, stanovené v čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení, ve znění napadeného nařízení, nepředstavuje „změnu“ podle článku 290 SFEU, protože tento pojem nezahrnuje „přidání“ nových nepodstatných prvků do znění základního aktu, dovoluji si odkázat na body 41 až 43 tohoto stanoviska. Na tomto místě pouze uvedu, že třetí země, vůči jejímž státním příslušníkům akt v přenesené pravomoci stanovený v citovaném ustanovení nařízení č. 539/2001 dočasně pozastavuje výhodnější režim podle čl. 1 odst. 2 prvního pododstavce téhož nařízení, figuruje v příloze II tohoto nařízení. Vložením názvu této země do poznámky pod čarou akt v přenesené pravomoci upřesňuje právní režim použitelný na státní příslušníky této země, přičemž formálně „mění“ prvek, který již v základní úpravě existuje.

53. Argumentace Komise může být nicméně vykládána také v tom smyslu, že opatření, jehož prostřednictvím je použití některých aspektů právního režimu základního aktu dočasně pozastaveno, nespadá ze své povahy do oblasti působnosti článku 290 SFEU, protože „nedoplňuje“ ani „nemění“ prvky tohoto aktu, ale omezuje se na použití v něm obsažené úpravy, přičemž ji přizpůsobuje okolnostem a událostem, které nemohl zákonodárce předvídat jinak, než teoreticky. Je-li argumentace Komise vykládána v tomto smyslu, vyvstává otázka, která je dle mého názoru nejcitlivější v tomto řízení, a to, zda *nehledě na formální změnu* provedenou v příloze II nařízení č. 539/2001 prostřednictvím přidání poznámky pod čarou má opatření stanovené v čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení, ve znění napadeného nařízení, čistě prováděcí povahu.

54. Parlament a Rada nezaujaly výslovně stanovisko k této otázce, protože zakládají své obhajoby na argumentu, podle kterého dotčené opatření spadá do oblasti působnosti článku 290 SFEU na základě své povahy pozměňující nařízení č. 539/2001. Komise z nezaujetí stanoviska vyvozuje konkludentní přijetí materiálně prováděcí povahy dotčeného opatření těmito žalovanými orgány. Nad rámec toho, co se může jevit jako dialektický nátlak, je pravda, že Rada ve svém písemném vyjádření připouští, že by bylo možné vytvořit jiný mechanismus, který by v projednávaném případě nevyžadoval přijetí aktů v přenesené pravomoci, a že by toho bylo možné docílit, pokud by se formálně neupravovala příloha II.

55. Tento mechanismus byl ostatně v praxi přijat v článku 1a nařízení č. 539/2001, zavedeném napadeným nařízením. Jak je uvedeno v bodě 12 tohoto stanoviska, tento článek stanoví systém, který odchylně od čl. 1 odst. 2 nařízení č. 539/2001 umožňuje v mimořádných situacích pozastavit osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky třetí země uvedené v příloze II na dobu šesti měsíců, které je možné prodloužit o dalších dvanáct měsíců. Pozastavení, které má stejné účinky jako

pozastavení stanovené v čl. 1 odst. 4 písm. f) téhož nařízení<sup>31</sup>, které však není spojeno se změnou jeho znění, stanoví Komise prostřednictvím prováděcího aktu přijatého podle přezkumného postupu uvedeného v článku 5 nařízení č. 182/2011. Naléhavost postupu stanoveného ve výše uvedeném článku 1a, kterého se Parlament na jednání dovolával v reakci na otázku položenou Soudním dvorem, se mi nezdá dostatečná, aby v kontextu tohoto řízení odůvodnila použití prováděcích aktů. Na základě povahy a účinků opatření, která mají být přijata k provedení základního aktu, se totiž posuzuje správnost zvoleného právního nástroje. Tak například politické důvody související s citlivostí odvětví, ve kterém mají tato opatření působit<sup>32</sup>, nemají, jak ostatně připustily v projednávaném případě žalované orgány, na takové posouzení vliv<sup>33</sup>. Totéž platí pro případnou naléhavost dotčených opatření. V tomto ohledu nicméně podotýkám, že hlava VI společné dohody o aktech v přenesené pravomoci, schválené konferencí předsedů Evropského parlamentu dne 3. března 2011, která stanoví praktická opatření a dohodnutá upřesnění a preference použitelné pro přenesení legislativní pravomoci v souladu s článkem 290 SFEU, stanoví zvláštní naléhavý postup vyhrazený přijímání aktů v přenesené pravomoci ve výjimečných případech a v určitých oblastech, jako je bezpečnost, ochrana zdraví, a právě vnější vztahy, včetně humanitárních krizí. Akt přijatý na základě tohoto postupu vstupuje bezprostředně v platnost a použije se, dokud nejsou vzneseny námitky Parlamentem a Radou ve lhůtě stanovené legislativním aktem.

56. Na druhé straně, pokud by bylo shledáno, že opatření o pozastavení stanovené v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, má, bez ohledu na pozměnění, které přináší základnímu aktu, povahu aktu v přenesené pravomoci, muselo by se připustit, následujíc výše navrženou schematizaci<sup>34</sup>, že toto opatření „doplňuje“ podle čl. 290 odst. 1 SFEU určité nepodstatné prvky nařízení č. 539/2001. Toto uspořádání je však vyloučeno všemi účastníky toho řízení.

57. Z obecného hlediska se domnívám, že opatřením, která stanoví pozastavení zvláštních aspektů právního režimu stanoveného legislativním aktem, jako opatření, která stanoví jeho prodloužení nebo zrušení, jsou v zásadě a s výhradou nezbytného posouzení v jednotlivých případech, které předchází kvalifikaci povahy kompetencí v praxi svěřených Komisi, lze připsat prováděcí funkci. Podle slov použitých Soudním dvorem v bodech 38 a 39 rozsudku Biocidní přípravy je tento typ opatření patrně spíše určený k „upřesnění obsahu legislativního aktu“ než k jeho doplnění.

58. Závěrem souhlasím s Komisí, že opatření o pozastavení podle čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, představuje, pokud není považováno za pozměnění základního aktu, které s sebou nese, pouhé použití ustanovení obsažených v tomto aktu, a spadá tudíž do kategorie prováděcích aktů stejným způsobem jako opatření přijatá v první fázi mechanismu vzájemnosti a opatření rozhodnutá na základě výše uvedeného a opatření rozhodnutá na základě výše uvedeného článku 1a. V projednávaném případě nicméně hovoří ve prospěch tohoto závěru i omezený prostor pro uvážení, který má Komise při rozhodování o tomto pozastavení.

59. Existuje nicméně „kvalitativní“ rozdíl mezi opatřeními o pozastavení osvobození od vízové povinnosti přijatými na základě písm. e) a opatřeními přijatými na základě písm. f) čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, jež spočívá ve skutečnosti, že opatření uvedená v druhém případě přináší formální změnu části tohoto nařízení. Na tomto místě je proto třeba na základě argumentů uplatněných Komisí na podporu žaloby jednak posoudit, zda pouze tento rozdíl umožňuje odůvodnit použití článku 290 SFEU k přijetí opatření uvedených v čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, bez ohledu na jejich materiálně prováděcí povahu, a jednak posoudit, zda za předpokladu, že Komise zároveň provede změnu znění základního aktu, zákonodárce nepřekročil prostor pro uvážení, který má při určování struktury a obsahu tohoto aktu.

31 — Pozastavení se týká všech státních příslušníků dotčené třetí země, a nikoli pouze některých kategorií, jak je ovšem stanoveno pro prováděcí akty přijaté na základě čl. 1 odst. 4 písm. e) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení.

32 — Viz pokyny pro služby Komise z roku 2011, bod 33.

33 — Mohou mít nicméně vliv na vymezení struktury a obsahu základní aktu.

34 — Viz výše bod 43.



2. K argumentu, podle kterého stanovení vložení poznámky pod čarou v příloze II nařízení č. 539/2001 neodůvodňuje použití aktů v přenesené pravomoci

60. Komise tvrdí, že vložení do přílohy II nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, k názvu dotčené třetí země poznámky pod čarou stanovené v čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení nepředstavuje „změnu“ podle čl. 290 odst. 1 SFEU, protože nemá vliv na právní režim základního aktu.

61. V této souvislosti uvádím, že opatření přijaté na základě citovaného ustanovení se neomezují na určení třetí země, která již nezaručuje vzájemnost v oblasti víz vůči státním příslušníkům Evropské unie, přičemž určuje situaci upravenou obecně a teoreticky základním právním předpisem, ale dočasně pozastavuje výhodnější režim stanovený v čl. 1 odst. 2 prvním pododstavci nařízení č. 539/2001 vůči státním příslušníkům této země. Toto opatření má tedy vliv přímo na některé aspekty úpravy stanovené v nařízení č. 539/2001, tj. zahrnutí dotčené třetí země do přílohy II a úplné použití osvobození od vízové povinnosti vůči jejím státním příslušníkům.

62. Je pravda, jak poznamenává Komise, že pozastavení by bylo účinné, i pokud by nebylo stanoveno vložení uvedené poznámky pod čarou a pokud by rozhodnutí o pozastavení bylo přijato prostřednictvím prováděcího aktu, jak se to děje u opatření přijatých v první fázi mechanismu vzájemnosti a opatření přijatých na základě článku 1a nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení. Jak ostatně vyplývá ze samotného znění čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení, dotčená poznámka se totiž omezuje na oznámení pozastavení osvobození od vízové povinnosti a uvedení jeho trvání, a má tedy čistě informativní povahu. Jak potvrzuje sama Rada ve svém písemném vyjádření a jak vyplývá z bodu 11 odůvodnění napadeného nařízení, tato poznámka sleduje cíl transparentnosti a právní jistoty.

63. Nicméně považuji za správné tvrzení Parlamentu uplatněné na jednání, že nelze zvažovat pozměnění přílohy II nařízení č. 539/2001 prostřednictvím vložení dotčené poznámky odděleně od rozhodnutí o pozastavení.

64. Konkrétně jsem toho názoru, že stanovením výše uvedené změny zákonodárce zamýšlel *vložit rozhodnutí o pozastavení do vlastního textu základního aktu*. Díky této operaci se rozhodnutí o pozastavení stane nedílnou součástí tohoto aktu, přičemž z formálního hlediska hierarchie pramenů práva získá jiné uspořádání v porovnání s opatřeními přijatými v první fázi mechanismu vzájemnosti a opatřeními stanovenými v rámci ochranného mechanismu, přestože s nimi sdílí stejný normativní tvar.

65. Za těchto okolností se mi s ohledem na spojení mezi rozhodnutím o pozastavení a zněním nařízení č. 539/2001 prostřednictvím poznámky pod čarou nezdá možné potvrdit, jak tvrdí Komise, že pozměnění přílohy II tohoto nařízení, které přidání této poznámky způsobuje, nemá vliv na jeho normativní prvky. Jsme tedy mimo rámec předpokladů formulovaných v bodě 48 tohoto stanoviska, ve kterém pravomoc měnit základní akt svěřená Komisi mohla spadat mimo oblast působnosti článku 290 SFEU.

66. Stejně tak se domnívám, že musí být zamítnut argument Komise, podle kterého nemůže v projednávaném případě dojít k žádné změně podle článku 290 SFEU vzhledem k tomu, že její pravomoc je přesně stanovena. V tomto ohledu je nutno uvést, že druhá fáze mechanismu vzájemnosti zavedená napadeným nařízením se nepochybně vyznačuje jistým automatismem, jak dokazují, jak doslovné znění čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, tak skutečnost, že dočasné pozastavení osvobození od vízové povinnosti podléhá v tomto ustanovení jedině podmínce, že třetí země neodstraní vízovou povinnost do 24 měsíců. Nicméně, jak uvádí Komise, písm. d) téhož odst. 4 stanoví, že „Komise při zvažování dalších kroků podle písmen e), f) nebo h) zohlední výsledek opatření přijatých dotčeným členským státem za účelem zajištění bezvízového styku s dotyčnou třetí zemí, kroky podniknuté v souladu s písmenem b) a dopad pozastavení

osvobození od vízové povinnosti na vnější vztahy Unie a jejích členských států s danou třetí zemí“. Z tohoto ustanovení přitom vyplývá, že navzdory sklonu k automatickosti při druhé fázi mechanismu vzájemnosti disponuje Komise každopádně nějakým, byť omezeným, prostorem pro uvážení při přijímání rozhodnutí o dočasném pozastavení podle písm. f). I z tohoto hlediska je tedy tato situace mimo rámec případů formulovaných v bodě 48 tohoto stanoviska.

67. Závěrem jsem toho názoru, že navzdory věcně prováděcí povaze opatření o pozastavení přijatého na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, je použití normativního nástroje stanoveného v článku 290 SFEU v projednávaném případě odůvodněno vzhledem ke změně, kterou toto opatření vnáší do základního aktu.

### 3. K argumentu týkajícímu se údajného „zneužití formální povahy“

68. Komise v žalobě tvrdí, že stanovení vložení poznámky pod čarou do přílohy II nařízení č. 539/2001, která uvádí pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro dotčenou třetí zemi, nepředstavuje „změnu“ podle čl. 290 odst. 1 SFEU, nýbrž pouze technický úskok zákonodárce, aby odůvodnil použití aktů v přenesené pravomoci, a tedy „zneužití formálního pořádku“. Tento argument, který byl nedostatečně rozvinutý již v žalobě a nebyl přejat do repliky, patrně evokuje případ zneužití pravomoci.

69. Podle judikatury je akt stížen vadou spočívající ve zneužití pravomoci pouze tehdy, když se na základě objektivních, relevantních a shodujících se nepřímých důkazů ukáže, že byl přijat za výlučným nebo přinejmenším rozhodujícím účelem dosáhnout jiných cílů, než jsou uváděné cíle, nebo vyhnout se postupu zvláště upravenému pro vyrovnání se s okolnostmi daného případu<sup>35</sup>. Bez ohledu na jakékoli další úvahy se však nedomnívám, že skutečnosti uvedené v žalobě Komise ohledně věcně prováděcí povahy opatření o pozastavení podle čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, jsou takové, aby představovaly nepřímý důkaz a umožňovaly mít za to, že zákonodárce stanovil přidání poznámky pod čarou uvedené v tomto ustanovení za výlučným nebo rozhodujícím účelem vyhnout se použití prováděcích aktů.

### 4. K argumentu týkajícímu se zjevně nesprávného posouzení

70. V replice Komise uvádí pro případ, že by se Soudní dvůr rozhodl na projednávaný případ použít zásady stanovené v rozsudku Biocidní přípravky<sup>36</sup>, že rozhodnutí zákonodárce použít v projednávaném případě akty v přenesené pravomoci je stíženo zjevně nesprávným posouzením.

71. Námitka nepřipustnosti vznesená Radou proti výše uvedené argumentaci musí být dle mého názoru zamítnuta. Na rozdíl od toho, co tvrdí Rada, totiž tato argumentace nepředstavuje nový žalobní důvod uplatněný opožděně v replice, nýbrž rozvinutí jediného důvodu vzneseného na podporu žaloby, týkajícího se porušení článků 290 SFEU a 291 SFEU. Navíc, i kdyby měla být tato argumentace považována za nový žalobní důvod, její opožděné navržení je odůvodněno tím, že má původ v zásadách stanovených Soudním dvorem v rozsudku Biocidní přípravky, který byl přijat po podání žaloby.

35 — Rozsudky Walzstahl-Vereinigung a Thyssen v. Komise (140/82, 146/82, 221/82 a 226/82, EU:C:1984:66, bod 27); Lux v. Účetní dvůr (69/83, EU:C:1984:225, bod 30), jakož i Fedesa a další (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 24).

36 — Jak je patrné, Komise zastává nepřenosnost těchto zásad za okolností projednávané věci (viz výše bod 33).

72. Ve věci samé nejprve podotýkám, že v tomto rozsudku Soudní dvůr uznal, že zákonodárce „disponuje posuzovací pravomocí při rozhodování, zda přizná Komisi přenesenou pravomoc podle čl. 290 odst. 1 SFEU, nebo prováděcí pravomoc podle čl. 291 odst. 2 SFEU“<sup>37</sup>. V bodě 36 tohoto stanoviska jsem dospěl k závěru, že tento prostor pro uvážení spočívá v možnosti zákonodárce se rozhodnout, jakým způsobem bude legislativní akt proveden, přičemž v návaznosti na to přizpůsobí obsah a strukturu tohoto aktu.

73. Z důvodů uvedených především v bodech 60 až 67 výše se domnívám, že vzhledem k pozměňovací povaze aktů přijatých na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, jsou podmínky pro použití článků 290 SFEU splněny. Zbývá tedy ověřit, zda rozhodnutí zákonodárce provést druhou fázi mechanismu vzájemnosti prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci tím, že propůjčí pozměňovací povahu opatřením přijatým v této fázi, nepřekračuje prostor pro uvážení, kterým disponuje při vymezení struktury a obsahu základní aktu. Takový případ by mohl nastat, pokud by se stanovení vložení poznámky pod čarou ukázalo jako svévolné nebo nepřiměřené nebo v rozporu s normativním systémem, v němž se nachází.

74. Podle Komise, jak již bylo vícekrát uvedeno, je první známkou nesouladu skutečnost, že při rozhodování o pozastavení osvobození od vízové povinnosti na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, nemá žádný prostor pro uvážení, zatímco má široký prostor pro uvážení při přijímání, prostřednictvím prováděcího aktu, opatření spadajících do první fáze mechanismu vzájemnosti. Skutečnost, že pravomoc, která jí byla svěřena tímto ustanovením, je přesně stanovena, oslabuje sílu námítky přiznané spoluzákonodárcům v čl. 4b nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení.

75. V této souvislosti je pravda, že v první fázi mechanismu vzájemnosti má Komise větší prostor pro uvážení, i když v druhé fázi tento prostor úplně nechybí, jak již bylo uvedeno výše<sup>38</sup>.

76. Nicméně jak uvádějí žalované orgány, rozhodnutí použít akty v přenesené pravomoci ve druhé fázi, a nikoli v první, je odůvodněno širším rozsahem opatření o pozastavení, o kterém bylo rozhodnuto v této fázi a jehož účinky jsou v zásadě identické, s výhradou jejich dočasného charakteru, s účinky odstranění dotčené třetí země ze seznamu uvedeného v příloze II nařízení č. 539/2001, kterým se vyznačuje třetí a závěrečná fáze mechanismu vzájemnosti, prováděná prostřednictvím legislativního aktu. Tento mechanismus byl navržen jako jednotný postup vyznačující se zvyšující se intenzitou, které odpovídají normativní nástroje použité na různých úrovních systému hierarchie pramenů práva. Z tohoto hlediska se domnívám, že není znamením záměny normativních funkcí stanovených v člancích 290 SFEU a 291 SFEU skutečnost, uvedená Komisí, že právo veta stanovené v článku 4b nařízení č. 539/2001 vůči aktům přijatým na základě čl. 1 odst. 4 písm. f) téhož nařízení ústní v této fázi vzhledem k přesně stanovené pravomoci Komise ve formu nepřímé kontroly zákonodárce výkonu prostoru pro uvážení ze strany tohoto orgánu, který má v první fázi mechanismu vzájemnosti.

77. Pokud jde o argument Komise, podle kterého podmínky spojené s přenesením pravomoci uvedené v čl. 4b odst. 2 nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, tj. možnost odvolání tohoto přenesení a jeho časová omezenost, představují rovněž prvky, které hovoří ve prospěch nepřiměřenosti použití aktů v přenesené pravomoci, protože fungování mechanismu vzájemnosti by nebylo možné bez opatření stanoveného v čl. 1 odst. 4 písm. f) tohoto nařízení, pouze poukazují na to, že výše uvedené podmínky jsou podmínky výslovně uvedené v čl. 290 odst. 2 SFEU, a že tedy jejich stanovení není nijak neobvyklé vzhledem k rozhodnutí zákonodárce použít normativní nástroj stanovený v tomto článku. Kromě toho podotýkám, že podle písm. i) čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, ve znění

37 — Bod 40 rozsudku Biocidní přípravky.

38 — Viz výše bod 66.

napadeného nařízení, nemá postup uvedený v písm. f) tohoto ustanovení vliv na právo Komise kdykoli předložit legislativní návrh na změnu nařízení směřující k přesunutí odkazu na třetí zemi z přílohy II do přílohy I. Z toho vyplývá, že mechanismus vzájemnosti může dojít do třetí fáze, aniž by byla provedena druhá fáze.

78. Konečně Komise uvádí řadu technických obtíží vyplývajících ze zavedení poznámky pod čarou<sup>39</sup>, které rovněž ukazují nepřiměřenost rozhodnutí zákonodárce. V tomto ohledu, i když je nesporné, že vložení této poznámky zanechává mnoho nevyřešených otázek, pokud jde o postup, který je třeba použít v případech uvedených Komisí – jak navíc vyplývá z rozmanitosti řešení navrhovaných žalovanými orgány – nedomnívám se, že tyto obtíže mohou ovlivnit oprávněnost použití v projednávaném případě aktů v přenesené pravomoci.

79. Na základě výše uvedených úvah jsem toho názoru, že argumenty vznesené Komisí neumožňují dospět k závěru, že rozhodnutím propůjčit pozměňující povahu opatřením přijatým v rámci druhé fáze mechanismu vzájemnosti a použít k jejich přijetí nástroj stanovený v článku 290 SFEU zákonodárce překročil prostor pro uvážení, kterým disponuje při vymezení struktury a obsahu základního aktu. K již řečenému dodávám, že možností připojení poznámek pod čarou k názvu třetí země zapsané v příloze II nařízení č. 539/2001 se vyznačuje samotná struktura této přílohy, jelikož se jedná o nástroj, jehož zákonodárce pravidelně využívá s cílem vyjasnit rozsah osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky dotčené země nebo označit podmínky, kterým osvobození podléhá.

#### *E – Závěry k opodstatněnosti žaloby*

80. S ohledem na výše uvedené úvahy je žaloba dle mého názoru neopodstatněná. Primární i podpůrné návrhy na zrušení vznesené Komisí musí být proto zamítnuty. Pro případ, že by Soudní dvůr rozhodl odlišně a dospěl k závěru ve prospěch opodstatněnosti žaloby, se domnívám, že návrh na částečné zrušení předložený Komisí primárně, musí být prohlášen za přípustný, jelikož ustanovení napadeného nařízení, jejichž zrušení se navrhuje, jsou jasně oddělitelná od zbytku nařízení, jak ostatně tvrdí všichni účastníci tohoto řízení.

#### **IV – Závěry**

81. Na základě výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení a rozhodl, že Česká republika ponese vlastní náklady řízení.

39 — Podle Komise není jasné, podle kterého postupu lze změnit nebo odstranit poznámku pod čarou v případech, kdy je to vyžadováno čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001, ve znění napadeného nařízení, tj. pokud Komise předložila návrh na přesunutí odkazu na dotčenou třetí zemi z přílohy II do přílohy I tohoto nařízení nebo v případě, že třetí země znovu zavede vzájemnost.