

Prostor svobody, bezpečnosti a práva – navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – uložení trestu z důvodu neoprávněného vstupu na státní území nebo pobytu na něm

Rozsudek ve věci C-329/11

Alexandre Achughbabian v. Préfet du Val-de-Marne – předběžná otázka, kterou vnesl Cour d'appel de Paris (Francie)

Rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU z 6. prosince 2011

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Směrnice 2008/115 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Dne 24. června 2011 prováděla policie kontroly totožnosti na veřejné komunikaci v Maisons-Alfort (Francie). V rámci těchto kontrol jeden z dotazovaných prohlásil, že se jmenuje Alexandre Achughbabian a že se narodil v Arménii dne 9. července 1990. Po prošetření situace se ukázalo, že dotýčný vstoupil na území Francie dne 9. dubna 2008 a požádal tam o povolení k pobytu a že tato žádost byla dne 28. listopadu 2008 zamítnuta s tím, že toto zamítavé rozhodnutí bylo dne 27. ledna 2009 potvrzeno prefektem departmentu Val-d'Oise, k němuž tento prefekt vydal rozhodnutí, kterým nařídil opuštění území Francie ve lhůtě jednoho měsíce a které bylo A. Achughbabianovi doručeno dne 14. února 2009.

Dne 25. června 2011 vydal prefekt departmentu Val-de-Marne rozhodnutí o správním zajištění, které bylo A. Achughbabianovi doručeno. *Tribunal de grande instance de Créteil* následně zamítl námitky uplatněné A. Achughbabianem. Jedna z těchto námitek se zakládala na rozsudku ve věci C-61/11 PPU, *El Dridi*, ECR 2011 a A. Achughbabian ji znovu uplatnil při odvolání ke *Cour d'appel de Paris*.

Předběžná otázka:

Brání směrnice 2008/115 vnitrostátní právní úpravě, podle níž se státnímu příslušníkovi třetí země uloží trest odnětí svobody již z toho důvodu, že neoprávněně vstoupil na státní území nebo tam neoprávněně pobývá?

Z odůvodnění rozsudku:

Směrnice 2008/115 se týká pouze navrácení státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně v členském státě, a tedy nemá za cíl harmonizovat veškeré vnitrostátní normy týkající se pobytu cizinců. Tato směrnice proto nebrání tomu, aby právo členského státu kvalifikovalo neoprávněný pobyt jako přečin a upravovalo trestněprávní sankce, jejichž účelem je odrazovat od páchání takového trestného činu proti vnitrostátním pravidlům v oblasti pobytu a jeho páchání postihovat. Vzhledem k tomu, že se společné normy a postupy zavedené směrnicí 2008/115 týkají jen přijímání a výkonu rozhodnutí o navrácení, je třeba též poukázat na skutečnost, že tato směrnice nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země zajištěn za účelem určení oprávněnosti jeho pobytu. (28-29)

Příslušné orgány musejí mít k dispozici krátkou, leč přiměřenou lhůtu ke zjištění totožnosti kontrolované osoby a k vyhledání údajů, jež umožní určit, zda je neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země. Bez spolupráce dotyčné osoby může být určení jejího jména a státní příslušnosti obtížné. Ověření toho, zda jde o neoprávněný pobyt, se také může ukázat složité, zejména když se dotyčná osoba dovolává statusu žadatele o azyl nebo uprchlíka. Aby nebyl ohrožen cíl směrnice 2008/115 připomenutý v předchozím bodě, jsou příslušné orgány povinny jednat s náležitou péčí a bez průtahů zaujmout stanovisko k oprávněnosti pobytu dotyčné osoby. Jakmile se zjistí, že jde o neoprávněný pobyt, musejí tyto orgány na základě čl. 6 odst. 1 uvedené

směrnice přijmout rozhodnutí o navrácení, aniž jsou tím dotčeny výjimky upravené toutéž směrnicí. (31)

Směrnice 2008/115 nebrání ani takové vnitrostátní právní úpravě, jakou obsahuje *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* (dále jen „CESEDA“), a to v rozsahu, v němž se kvalifikuje neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země jako přečin a tento neoprávněný pobyt se postihuje trestněprávní sankcí, včetně trestu odnětí svobody, ani zajištění státního příslušníka třetí země za účelem určení oprávněnosti jeho pobytu. Je však třeba ověřit, zda směrnice takové právní úpravě brání v rozsahu, v němž může být uložen trest odnětí svobody již v průběhu řízení o navrácení. V tomto ohledu již Soudní dvůr uvedl, že i když trestní právo hmotné a trestní právo procesní spadají v zásadě do pravomoci členských států, může být tato oblast práva dotčena unijním právem. Proto bez ohledu na okolnost, že ani čl. 63 první pododstavec bod 3 písm. b) SES, což je ustanovení, které bylo převzato v čl. 79 odst. 2 písm. c) SFEU, ani směrnice 2008/115 nevylučují trestní pravomoc členských států v oblasti nedovoleného přistěhovalectví a neoprávněného pobytu, musí tyto státy upravit své právní předpisy v této oblasti tak, aby bylo zajištěno dodržování unijního práva. Uvedené státy zvláště nemohou použít trestněprávní úpravu, která by mohla ohrozit dosažení cílů uvedené směrnice, a tím ji zbavit užitečného účinku (srov. rozsudek ve věci C-61/11 PPU, *El Dridi*, ECR 2011, body 53 až 55). (32-33)

Z článku 8 odst. 1 a 4 směrnice

2008/115 jasně vyplývá, že pojmy „opatření“ a „donucovací opatření“, které jsou v něm uvedeny, znamenají jakýkoli postup, který účinným a přiměřeným způsobem vede k návratu dotčené osoby. Článek 15 uvedené směrnice stanoví, že dotčeného lze zajistit pouze za účelem přípravy a uskutečnění vyhoštění a že toto zbavení svobody může trvat po dobu nejdéle šesti měsíců s tím, že dobu zajištění lze prodloužit o dalších dvanáct měsíců pouze v případě, že nevykonání rozhodnutí o navrácení během oněch šesti měsíců bylo způsobeno nedostatečnou spoluprací dotčeného nebo zpožděním při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí. (36)

Uložení a výkon trestu odnětí svobody v průběhu řízení o navrácení upraveného směrnicí 2008/115 však zjevně nepřispívají k uskutečnění vyhoštění, které je cílem tohoto řízení, tj. k fyzickému dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu. Takový trest tedy není „opatřením“ nebo „donucovacím opatřením“ ve smyslu článku 8 směrnice 2008/115. (37)

Je nesporné, že vnitrostátní právní úprava ve věci v původním řízení může vést k uložení trestu odnětí svobody, neboť stanoví trest odnětí svobody pro každého státního příslušníka třetí země staršího 18 let, který neoprávněně pobývá na území Francie po uplynutí lhůty tří měsíců od jeho vstupu na území Francie, přestože podle společných norem a postupů upravených v člácích 6, 8, 15 a 16 směrnice 2008/115 musí být s takovým státním příslušníkem třetí země vedeno přednostně řízení o navrácení a z hlediska zbavení svobody smí být takový státní příslušník třetí země nanejvýš zajištěn.

Takováto vnitrostátní právní úprava tedy může zmařit uplatňování společných norem a postupů stanovených směrnicí 2008/115 a zpozdit navrácení, čímž naruší užitečný účinek uvedené směrnice podobně jako právní úprava ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek *El Dridi*. (38-39)

Podle instrukcí ministra spravedlnosti zaslaných v roce 2006 a znovu v roce 2011 státním zástupcům, mají být tresty stanovené dotčenou vnitrostátní právní úpravou navrhovány jen zřídka, vyjma případů, kdy se neoprávněně pobývající osoba vedle přečinu neoprávněného pobytu dopustila i jiného přečinu. O tom, že jsou tyto instrukce účinné, svědčí i to, že A. Achughbabian nebyl k uvedeným trestům odsouzen. Z hlediska práva EU je však třeba uvést, že státní příslušníci třetích zemí, kteří vedle přečinu neoprávněného pobytu spáchali jeden nebo více dalších přečinů, mohou být případně podle čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 vyňati z její působnosti. Nic ve spise předloženém Soudnímu dvoru však nenaznačuje, že by A. Achughbabian spáchal ještě jiný přečin než přečin neoprávněného pobytu na území Francie. Situace žalobce v původním řízení tedy nemůže být z působnosti směrnice 2008/115 vyňata, neboť její čl. 2 odst. 2 písm. b) zjevně nelze vykládat v tom smyslu, že členské státy nemusí uplatňovat společné normy a postupy upravené uvedenou směrnicí na státní příslušníky třetích zemí, kteří se dopustili pouze trestného činu neoprávněného pobytu, jelikož jinak by se tato směrnice stala bezpředmětnou a ztratila by závazný účinek. (40-41)

Nelze přijmout ani argumentaci, že články 8, 15 a 16 směrnice 2008/115

brání tomu, aby byl v průběhu řízení o vyhoštění uložen trest odnětí svobody, ale nebrání tomu, aby členský stát uložil neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země trest odnětí svobody před vyhoštěním této osoby postupem upraveným směrnicí. V tomto ohledu stačí konstatovat, že jak z povinnosti loajality členských států, tak z požadavků na účinnost připomenutých zejména ve čtvrtém bodě odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést vyhoštění v případech vyjmenovaných v odstavci 1 posledně uvedeného článku, musí být splněna v co nejkratší době. Tak by tomu zjevně nebylo, kdyby poté, co byl konstatován neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, dotýčný členský stát před výkonem rozhodnutí o navrácení, či dokonce ještě před přijetím tohoto rozhodnutí vedl trestní stíhání, po kterém by případě následoval trest odnětí svobody. Takovýto postup by oddálil vyhoštění a není vyjmenován mezi důvody pro odklad vyhoštění uvedenými v článku 9 směrnice 2008/115. (44-45)

Členské státy, které jsou vázány směrnicí 2008/115, nemohou stanovit trest odnětí svobody pro neoprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí v situaci, kdy tito musejí být na

základě společných norem a postupů stanovených touto směrnicí vyhoštěni a kdy mohou být za účelem přípravy a uskutečnění tohoto vyhoštění nanejvýš zajištěni. Tím však není vyloučena možnost členských států přijmout nebo ponechat v platnosti ustanovení, včetně ustanovení trestněprávních, upravující v souladu se zásadami uvedené směrnice a s jejím cílem situaci, kdy s použitím donucovacích opatření nebylo možné neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země vyhostit (srov. výše uvedený rozsudek *El Dridi*, body 52 a 60). (46)

Směrnice 2008/115 nebrání tomu, aby státním příslušníkům třetích zemí, s nimiž bylo vedeno řízení o navrácení upravené touto směrnicí a kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, přičemž není dán legitimní důvod, který by bránil jejich navrácení, byly uloženy trestněprávní sankce podle norem vnitrostátního trestního práva procesního. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že v rámci uplatňování uvedených norem trestního práva procesního musejí být při ukládání sankcí zmíněných v předchozím bodě plně respektována základní práva, a zejména ta z nich, která jsou zaručena *Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod* podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950. (48-49)

Z výroku SDEU:

Směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že

- právní úpravě členského státu, která za neoprávněný pobyt ukládá trestně-právní sankci, brání v rozsahu, v němž lze podle této právní úpravy uložit trest odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země, který sice na území uvedeného členského státu pobývá neoprávněně a není ochoten toto území opustit dobrovolně, ale vůči kterému nebyla uplatněna donucovací opatření podle článku 8 této směrnice a v jehož případě – byl-li zajištěn za účelem přípravy a uskutečnění vyhoštění – ještě neuplynula maximální doba trvání tohoto zajištění, a
- takovéto právní úpravě nebrání v rozsahu, v němž lze podle ní uložit trest odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země, s nímž bylo vedeno řízení o navrácení upravené uvedenou směrnicí a který na uvedeném území pobývá neoprávněně, přičemž není dán legitimní důvod bránící jeho navrácení.

Poznámky:

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile v článku L. 621-1 stanoví: „Cizinec, který vstoupil nebo pobýval na území Francie v rozporu s ustanoveními článků L.211-1 a L.311-1 nebo který se na území Francie zdržoval déle, než kolik činí doba schválená v jeho vízu, bude potrestán trestem odnětí svobody v trvání jednoho roku a peněžitým trestem ve výši 3750 eur. Soud dále může odsouzenému cizinci zakázat vstup nebo pobyt na území Francie na dobu nejdéle tří let. Zákaz pobytu má bez dalšího za následek vrácení odsouzeného na hranici, případě po odpykání trestu odnětí svobody.“

Generální advokát Ján Mazák ve svém stanovisku zásadně odmítl protiar-gument, že se směrnice 2008/115 použije až po přijetí rozhodnutí o navrácení. Nabídl celkově přísnější výklad týkající se toho, zda směrnice 2008/115 ponechává členským státům možnost rozhodnout, kdy přijmou rozhodnutí o navrácení, a tedy zda a kdy zahájí řízení o navrácení státního příslušníka třetí země pobýva-jícího neoprávněně na jejich území. Podle názoru generálního advokáta směrnice členským státům takový prostor pro uvážení neposkytuje. Povinnosti vydat rozhodnutí o navrácení, odpovídá právo státního příslušníka třetí země, který na území členského státu pobývá neoprávněně, aby stát takto jednal. Z toho vyplývá, že směrnice 2008/115 přiznává každému státnímu příslušníkovi třetí země, který na území členského státu pobývá neoprávněně, právo na to, aby dotyčný členský stát vydal rozhodnutí o navrácení, kterým se zahajuje řízení o navrá-

cení, jehož cílem je ukončit neoprávněný pobyt a v jehož rámci smí být osobní svoboda dotyčného omezena jen za účelem přípravy jeho návratu nebo výkonu jeho vyhoštění, nemohou-li být účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření.

Pokud jde o instrukce ministra spravedlnosti z 21. února 2006 a 12. května 2011, které státním zástupcům doporučují podávat obžalobu pro neoprávněný vstup a pobyt jen na cizince, kteří se dopustili i dalšího deliktu nebo zločinu, a ostatní věci odkládat zejména proto, aby mohlo být vedeno správní řízení o vyhoštění, dodává generální advokát, že to neznamená, že omezování osobní svobody dotyčné osoby po dobu nezbytně nutnou k ověření, zda jsou splněny podmínky pro přijetí rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, bylo vyloučené.

Prejudikatura:

C-61/11 PPU, El Dridi, ECR 2011

Policejní a soudní spolupráce – uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut – povaha a rozsah přezkumu prováděného soudem vykonávajícího členského státu

Rozsudek ve věci C-60/12

Marián Baláž – předběžná otázka, kterou vznesl Vrchní soud v Praze (Česká republika)

Rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU z 14. listopadu 2013

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Rámcové rozhodnutí 2005/214 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Marián Baláž, s bydlištěm v České republice, byl 22. října 2009 v 00:40 hodin blízko města Kufstein v Rakousku zastaven policií při řízení nákladního motorového vozidla registrovaného v České republice. Poté, co rakouská policie vozidlo zvažila na mostní váze, mohl pokračovat dále. 25. března 2010 vydal Bezirkshauptmannschaft Kufstein rozhodnutí, v němž konstatoval, že M. Baláž se dopustil dne 22. října 2009 dopravního přestupku tím, že jako řidič nákladního motorového vozidla s návěsem registrovaného v České republice nerespektoval v Rakousku značku „Zákaz vjezdu nákladním vozidlům s hmotností převyšující 3,5 tuny“. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 220 eur s náhradním trestem odnětí svobody pro případ jejího nezaplacení v trvání 60 hodin. Rozhodnutí bylo dne 2. července 2010 doručeno M. Balážovi Okresním soudem v Teplicích v českém jazyce. Toto rozhodnutí nabylo právní moci a stalo se vykonatelným dne 17. července 2010, protože Marián Baláž nepodal proti uvedenému rozhodnutí odpor, přestože byl v souladu s právem vydávajícího státu poučen o svém právu na podání opravného prostředku.

Dopisem ze dne 19. ledna 2011 požádal Bezirkshauptmannschaft Kufstein o uznání a výkon rozhodnutí v České republice. Na jednání konaném dne 17. května 2011 u Krajského soudu v Ústí nad Labem argumentoval obhájce M. Baláže tím, že rozhodnutí nemůže být vykonáno, protože podle rakouského práva by odvolání proti rozhodnutí projednával Unabhängiger Verwaltungssenat, což není „soud, který je příslušný též v trestních věcech“. Krajský soud tento argument odmítl

a rozhodl, že rozhodnutí musí být v České republice uznáno a vykonáno. Marián Baláž se odvolal k Vrchnímu soudu v Praze. Tento soud měl pochybnosti týkající se výkladu výrazů obsažených v rámcovém rozhodnutí 2005/214 a položil několik předběžných otázek Soudnímu dvoru EU.

Z odůvodnění rozsudku:

V rámci první a druhé otázky se předkládající soud táže, zda musí být pojem „soud, který je příslušný též v trestních věcech“ ve smyslu čl. 1 písm. a) bodu iii) rámcového rozhodnutí vykládán jako autonomní pojem unijního práva, a pokud ano, jaká kritéria jsou v tomto ohledu relevantní. Táže se také, zda tomuto pojmu odpovídá Unabhängiger Verwaltungssenat. (24)

Z požadavku jednotného použití unijního práva totiž vyplývá, že jelikož čl. 1 písm. a) bod iii) rámcového rozhodnutí neodkazuje na právo členských států, pokud jde o pojem „soud, který je příslušný též v trestních věcech“, musí být tento pojem, který je rozhodující pro určení oblasti působnosti rámcového rozhodnutí, vykládán autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím ke kontextu ustanovení, v němž je daný pojem obsažen, a k cíli tohoto rámcového rozhodnutí (srov. rozsudky ve věci C-66/08, *Kozłowski*, ECR 2008, I-6041, body 41 a 42, jakož i ve věci C-261/09, *Mantello*, ECR 2010, I-11477, bod 38). (26)

Vzhledem k tomu, že zásada vzájemného uznávání, na níž stojí celý systém rámcového rozhodnutí, podle jeho článku 6 znamená, že jsou členské státy v zásadě povinny uznat bez dalších formalit rozhodnutí požadující

úhradu peněžitého trestu nebo pokuty předané v souladu s článkem 4 rámcového rozhodnutí a neprodleně přijmout veškerá opatření nezbytná pro jeho výkon, musí být důvody k odmítnutí uznání nebo výkonu takového rozhodnutí vykládány restriktivně (srov. rozsudek ve věci C-396/11, *Radu*, ECR 2013, bod 36). Takový výklad je nutno použít tím spíše, že vzájemná důvěra mezi členskými státy, která je základním kamenem soudní spolupráce v Unii, je svázána s odpovídajícími zárukami. K tomu je třeba zdůraznit, že podle čl. 20 odst. 8 rámcového rozhodnutí je každý členský stát, který v průběhu kalendářního roku uplatnil čl. 7 odst. 3 rámcového rozhodnutí, povinen uvědomit na počátku následujícího kalendářního roku Radu a Komisi o případech, ve kterých se použily důvody pro odmítnutí uznání nebo výkonu rozhodnutí uvedené v daném ustanovení. (29-30)

V tomto kontextu daném právními předpisy je třeba pro účely výkladu pojmu „soud“ obsaženého v čl. 1 písm. a) bodě iii) rámcového rozhodnutí vycházet z kritérií, která Soudní dvůr stanovil pro posouzení toho, zda je předkládající orgán svojí povahou „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU. Podle ustálené judikatury v tomto smyslu platí, že Soudní dvůr přihlíží k sou-

boru faktorů, například zda je orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (srov. rozsudek ve věci C-196/09, *Miles a spol.*, ECR 2011, I-5105, bod 37). (32)

Pokud jde o pojem „příslušný též v trestních věcech“, je pravda, že rámcové rozhodnutí bylo přijato na základě čl. 31 odst. 1 písm. a) EU a čl. 34 odst. 2 písm. b) EU v rámci soudní spolupráce v trestních věcech. Do oblasti působnosti rámcového rozhodnutí však podle jeho čl. 5 odst. 1 patří i delikty spočívající v „jednání, které porušuje pravidla silničního provozu“. K těmto deliktům přitom není v členských státech přistupováno jednotně, neboť některé je kvalifikují jako správní delikty, zatímco jiné je považují za trestné činy. Z toho vyplývá, že k zajištění užitečného účinku rámcového rozhodnutí je třeba podat takový výklad pojmu „příslušný též v trestních věcech“, při němž nebude rozhodné, jak členské státy delikt kvalifikují. Za tím účelem je třeba, aby řízení před příslušným soudem ve smyslu čl. 1 písm. a) bodu iii) rámcového rozhodnutí naplňovalo základní znaky trestního řízení, přičemž se ale nevyžaduje, aby byl tento soud příslušný výlučně v trestních věcech. (33 – 36)

Pro posouzení, zda lze Unabhängiger Verwaltungssenat za takových okolností, jako jsou okolnosti v původním řízení, považovat za soud, který je příslušný též v trestních věcech, ve smyslu rámcového rozhodnutí, je třeba provést celkové posouzení několika objektivních faktorů, jimiž se tento orgán a jeho fungování vyznačují. V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout,

že Soudní dvůr již určil – jak správně zdůraznil předkládající soud – že takový orgán, jako je Unabhängiger Verwaltungssenat, vykazuje všechny znaky požadované k tomu, aby mu bylo uznáno postavení soudu ve smyslu článku 267 SFEU (srov. rozsudek ve věci C-258/97, *HI*, ECR 1999, I-1405, bod 18). Jak dále vyplývá z informací poskytnutých rakouskou vládou v jejím písemném a ústním vyjádření, i když je Unabhängiger Verwaltungssenat formálně zřízen jako nezávislý správní orgán podle § 51 odst. 1 VStG, je však mimo jiné příslušný k rozhodování o odvolání v oblasti správních deliktů, kam patří též dopravní přestupky. V řízení o tomto opravném prostředku, který má odkladný účinek, má pravomoc soudního přezkumu v plné jurisdikci, řízení je trestněprávní povahy a musí v něm být dodržovány odpovídající procesní záruky z oblasti trestního práva. Mezi použitelné procesní záruky patří mimo jiné zásada nulla poena sine lege upravená v § 1 VStG, zásada trestnosti jen za předpokladu přičetnosti a dosažení věku trestní odpovědnosti upravená v § 3 a § 4 VStG a zásada přiměřenosti trestu s ohledem na zavinění a povahu skutku upravená v § 19 VStG. (37-40)

Pokud jde zprvve o otázku, zda je právo obrátit se na soud zaručeno i přesto, že musí být respektována skutečnost, že před projednáním věci soudem, který je příslušný též v trestních věcech, ve smyslu rámcového rozhodnutí musí nejprve proběhnout správní řízení, je třeba zdůraznit – jak to učinil předkládající soud a všichni zúčastnění, kteří Soudnímu dvoru předložili vyjádření – že se v čl. 1 písm. a) bodě iii) rámcového rozhodnutí nevyžaduje, aby exis-

tovala možnost předložit věc takovému soudu přímo. Rámcové rozhodnutí se totiž vztahuje též na pokuty ukládané správními orgány. Proto, jak správně zdůrazňuje nizozemská vláda, lze v závislosti na zvláštnostech soudních systémů členských států požadovat, aby nejprve proběhla fáze správního řízení. Avšak přístup k soudu, který je příslušný též v trestních věcech, ve smyslu rámcového rozhodnutí, nesmí podléhat podmínkám, které jej znemožňují nebo nadměrně ztěžují (srov. rozsudek ve věci C-69/10, *Samba Diouf*, ECR 2011, I-7151, bod 57). (45-46)

Pokud jde zadrugé o rozsah a povahu přezkumu prováděného soudem,

jemuž může být věc předložena, uvedený soud musí být plně příslušný k přezkoumání věci po právní stránce i po stránce skutkové, zejména musí mít možnost posoudit důkazy a určit na jejich základě odpovědnost dotčené osoby a přiměřenost trestu. (47)

Zatřetí skutečnost, že dotčená osoba nepodala opravný prostředek a že tedy rozhodnutí o předmětné pokutě nabylo právní moci, nemá na použití čl. 1 písm. a) bodu iii) rámcového rozhodnutí vliv, neboť podle tohoto ustanovení stačí, aby dotčená osoba „měla příležitost“ k projednání věci před soudem, který je příslušný též v trestních věcech. (48)

Z výroku SDEU:

Pojem „soud, který je příslušný též v trestních věcech“ uvedený v čl. 1 písm. a) bodě iii) rámcového rozhodnutí 2005/214 je autonomním pojmem unijního práva a musí být vykládán v tom smyslu, že pod něj spadá každý soud, před nímž probíhá řízení naplňující základní znaky trestního řízení. Unabhängiger Verwaltungssenat in den Ländern (Rakousko) tato kritéria splňuje, a proto je třeba na něj pohlížet tak, že pod uvedený pojem spadá.

Článek 1 písm. a) bod iii) rámcového rozhodnutí 2005/214, musí být vykládán v tom smyslu, že na určitou osobu je třeba pohlížet tak, že měla příležitost k projednání věci před soudem, který je příslušný též v trestních věcech, i v případě, kdy byla povinna respektovat skutečnost, že před podáním opravného prostředku k soudu musí proběhnout správní řízení. Takový soud musí být plně příslušný k přezkoumání věci po právní stránce i po stránce skutkové.

Poznámky:

Rámcové rozhodnutí 2005/214 rozšiřuje uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut. Vyžaduje, aby členský stát vykonal rozhodnutí

jiného členského státu o uložení peněžitého trestu nebo pokuty, jestliže takto rozhodl i jiný orgán než soud, za předpokladu, že dotčená osoba měla příležitost k projednání věci před soudem, který je příslušný též v trestních věcech. Rakouské právo rozlišuje podobně jako české právo „správní právo trestní“ a „soudní právo trestní“. Správní delikty, které zahrnují řadu dopravních přestupků, projednává v prvním stupni krajské hejtmanství. Po vyčerpání správních opravných prostředků může správní rozhodnutí přezkoumat správní tribunál.

Generální advokátka Eleanor Sharpstonová si v tomto případě povšimnula zajímavé okolnosti, že M. Baláž ani jeho právní zástupce nepředložili Soudnímu dvoru EU písemné vyjádření a neúčastnili se jednání. Ukázal se tak jistý nepoměr v intenzitě domáhání se práva vzhledem k tomu, s jakou vervou bylo atakováno vnitrostátní řízení o výkonu, v jehož rámci byla předložena a svědecky dokládána verze skutkových okolností, která byla naprosto v rozporu s tím, z čeho vycházelo správní řízení. Generální advokátka nevyklučovala ani možnost, že M. Baláž mohl mít pocit, že jako řidič nákladního vozidla s českým platem (pro nějž mohla být znepokojivá již perspektiva, že bude muset s velkou pravděpodobností zaplatit 220 eur) nemá prostředky k hrazení dalších nákladů plynoucích z pověření právního zástupce jeho zastupováním před Soudním dvorem EU a že snad ani dobře neodhadl možnost požádat Soudní dvůr o právní pomoc.

Ať již tomu bylo jakkoli, ukazuje se, že v podobných případech vehementní argumentace před domácími soudy ukazuje na přetrvávání zvyku bránit se především na domácí půdě, což však úplně neodpovídá realitě evropského právního prostoru.

Prejudikatura:

C-258/97, HI, ECR 1999

C-66/08, Kozłowski, ECR 2008

C-196/09, Miles a spol., ECR 2011

C-261/09, Mantello, ECR 2010

C-69/10, Samba Diouf, ECR 2011

C-396/11, Radu, ECR 2013

Volný pohyb osobních údajů – nezávislý orgán dozoru – vnitrostátní právní úprava, která předčasně ukončuje mandát orgánu dozoru – zřízení úřadu pro ochranu osobních údajů a jmenování jiné osoby, než komisaře pro ochranu údajů, do funkce předsedy uvedeného orgánu

Rozsudek ve věci C-288/12

Komise v. Maďarsko – žaloba pro nesplnění povinnosti členského státu

Rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU z 8. dubna 2014

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Směrnice 95/46 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Do 31. prosince 2011 byl v Maďarsku orgánem dozoru na ochranu osobních údajů, který vyžaduje článek 28 směrnice 95/46, komisař pro ochranu údajů. Bývalý maďarský zákon o ochraně údajů stanovil, že komisař je volen maďarským parlamentem na dobu šesti let. Komisařem byl zvolen A. Jóri, který se funkce ujal dne 29. září 2008, přičemž jeho mandát měl tedy trvat do září 2014. Dne 1. ledna 2012 vstoupil v platnost nový zákon o ochraně údajů, kterým byl zřízen Národní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací. Nový zákon přenesl úkoly komisaře na Úřad. Podle čl. 40 odst. 1 a 3 nového zákona o ochraně údajů jmenuje předsedu Úřadu prezident republiky na návrh předsedy vlády, a to na dobu devíti let. Na návrh předsedy vlády jmenoval prezident republiky předsedou Úřadu A. Péterfalviho. András Jóri skončil ve své funkci 31. prosince 2011.

17. ledna 2012 zaslala Komise Maďarsku dopis, v němž uvedla, že Maďarsko porušilo čl. 28 odst. 1 a 2 směrnice 95/46 tím, že předčasně ukončilo mandát komisaře, dále tím, že s komisařem nekonzultovalo návrh nového zákona o ochraně údajů, jakož i tím, že nový zákon skýtá příliš možností ukončit mandát předsedy Úřadu a přiznává v tomto ohledu roli prezidentovi republiky a předsedovi vlády.

Poté, co Maďarsko předložilo dokumenty týkající se konzultování komisaře Jóriho ohledně nového zákona o ochraně osobních údajů, vzala Komise zpět

výhrady týkající se konzultace, nicméně zopakovala své obavy týkající se zaprvé předčasného ukončení mandátu komisaře a zadruhé možností ukončení mandátu předsedy Úřadu a role prezidenta republiky a předsedy vlády v tomto ukončení. K posledně uvedenému bodu Komise však uvedla, že kdyby Maďarsko ve lhůtě stanovené odůvodněným stanoviskem, tedy měsíc od jeho oznámení, přijalo navrhované legislativní změny, považovala by porušení v tomto ohledu za ukončené. Protože Maďarsko setrvalo na svém stanovisku k předčasnému ukončení mandátu komisaře, podala Komise žalobu pro nesplnění povinnosti členského státu.

Z odůvodnění rozsudku:

Úvodem je třeba připomenout, že čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 ukládá členský státům povinnost zřídit jeden nebo několik orgánů dozoru, jež plní úkoly, kterými jsou pověřeny, zcela nezávisle. Požadavek dohledu ze strany nezávislého orgánu nad dodržováním unijních pravidel na ochranu fyzických osob, pokud jde o zpracování osobních údajů, vyplývá rovněž z unijního primárního práva a především z čl. 8 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 16 odst. 2 SFEU. Zřízení nezávislých orgánů dozoru v členských státech tedy představuje zásadní prvek ochrany osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů (srov. rozsudky ve věci C-518/07, *Komise v. Německo*, ECR 2010, bod 23, jakož i ve věci C-614/10, *Komise v. Rakousko*, ECR 2012, bod 37), jak je to ostatně uvedeno v bodě 62 odůvodnění směrnice 95/46. (47 – 48)

Za účelem posouzení opodstatněnosti této žaloby je třeba přezkoumat, zda, jak tvrdí Komise, požadavek stanovený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46, podle něhož je třeba zaručit, že každý orgán kontroly plní úkoly, kterými je pověřen, zcela nezá-

visle, s sebou nese povinnost dotčeného členského státu respektovat délku mandátu takového orgánu, jak byla původně stanovena. (50)

Soudní dvůr již rozhodl, že čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 musí být vykládán v tom smyslu, že orgány dozoru příslušné dohlížet na ochranu osobních údajů musí požívat nezávislosti, která jim umožní plnit jejich úkoly bez vnějšího vlivu. Tato nezávislost vylučuje zejména jakékoliv příkazy a jakýkoliv jiný vnější vliv v jakékoliv podobě, ať již přímý či nepřímý, který by mohl usměrňovat jejich rozhodnutí a ohrozit tak plnění úkolu, který spočívá v zajištění spravedlivé rovnováhy mezi ochranou práva na soukromí a volným pohybem osobních údajů, uvedenými orgány. Funkční nezávislost orgánů dozoru v tom smyslu, že nejsou při výkonu funkcí vázány žádnými pokyny, je nezbytnou podmínkou k tomu, aby tyto orgány mohly splnit kritérium nezávislosti ve smyslu čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46, avšak na rozdíl od toho, co tvrdí Maďarsko, taková funkční nezávislost sama o sobě nepostačuje k tomu, aby orgány dozoru uchránila

před jakýmkoli vnějším vlivem. V této souvislosti již Soudní dvůr rozhodl, že pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů. Mohlo by to totiž vést k „předem dané poslušnosti“ těchto orgánů vůči rozhodovací praxi orgánu státního dohledu. Kromě toho vzhledem k úloze strážců práva na soukromí, kterou orgány dozoru zastávají, čl. 28 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 95/46 vyžaduje, aby jejich rozhodnutí, a tudíž i tyto orgány samotné nevzbuzovaly podezření z podjatosti (srov. výše uvedené rozsudky *Komise v. Německo*, body 30 a 36, resp. *Komise v. Rakousko*, body 41 až 43 a 51 až 52). (51 – 53)

Kdyby členský stát mohl libovolně ukončit mandát orgánu dozoru před uplynutím původně stanoveného funkčního období a nedodržet pravidla a záruky předem stanovené za tím účelem použitelnými právními předpisy, mohla by hrozba takového ukončení, která by se nad tímto orgánem vznášela po celou dobu výkonu jeho mandátu, vést k určité poslušnosti vůči politickým orgánům, která je neslučitelná s uvedeným požadavkem nezávislosti. To platí i tehdy, když je předčasné ukončení mandátu důsledkem reorganizace nebo změny modelu, které je třeba provést tak, aby byly dodrženy požadavky nezávislosti stanovené použitelnými právními předpisy. Kromě toho by v takové situaci nebylo možné mít za to, že orgán dozoru může za všech okolností konat bez podezření z podjatosti. Požadavek nezávislosti uvedený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 95/46 tedy musí být nutně vykládán

tak, že zahrnuje povinnost respektovat délku mandátu orgánů dozoru až do jeho uplynutí a ukončit jej předčasně jen v souladu s pravidly a zárukami stanovenými použitelnými právními předpisy. (54 – 55)

Pravidla, která platí pro ukončení mandátu Evropského inspektora ochrany údajů, tento výklad odrážejí. Z nařízení 45/2001, a zejména z jejího čl. 42 odst. 4 a 5, který jasně vymezuje okolnosti, za kterých může mandát EIOÚ předčasně skončit, vyplývá, že dodržení mandátu EIOÚ až do jeho uplynutí, s výjimkou závažného a objektivně ověřitelného důvodu, je prvořadou podmínkou jeho nezávislosti. V projednávané věci čl. 15 odst. 1 zákona z roku 1993, použitelný na komisaře na základě čl. 23 odst. 2 zákona z roku 1992, stanovil, že mandát komisaře může zaniknout pouze uplynutím funkčního období, úmrtím, demisí, prohlášením o střetu zájmů, nuceným odchodem do důchodu nebo nucenou demisí. Poslední tři případy vyžadovaly rozhodnutí parlamentu přijaté dvoutřetinovou většinou jeho členů. Kromě toho jak k nucenému odchodu do důchodu, tak k nucené demisi mohlo dojít pouze za určitých okolností, upřesněných v odstavcích 5 a 6 tohoto článku 15. Je přitom nesporné, že mandát komisaře nebyl ukončen na základě žádného z těchto ustanovení a zejména že komisař nepodal oficiálně demisi. (56 – 58)

Z toho vyplývá, že Maďarsko ukončilo mandát komisaře, aniž dodrželo záruky stanovené zákonem za účelem ochrany jeho mandátu, čímž zasáhlo do jeho nezávislosti ve smyslu čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46. Skutečnost, že toto předčasné ukončení

je důsledkem změny institucionálního modelu, je nemůže učinit slučitelným s nezávislostí orgánů dozoru, kterou toto ustanovení vyžaduje, jak bylo uvedeno v bodě 54 tohoto rozsudku. (59)

Je pravda, že členské státy si mohou svobodně zvolit a změnit institucionální model, který považují za nejvhodnější pro své orgány dozoru. Nicméně v tomto rámci musí dbát na to, aby neohrozily nezávislost orgánu dozoru vyplývající z čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 95/46, která implikuje povinnost respektovat délku jeho mandátu. Kromě toho, i když, jak tvrdí Maďarsko, se komisař a Úřad

od sebe podstatně liší svou strukturou i organizací, jsou tyto dvě entity v podstatě pověřeny totožnými úkoly, a sice úkoly příslušejícími vnitrostátním orgánům dozoru na základě směrnice 95/46, jak vyplývá z úkolů, které jim byly svěřeny, a kontinuity mezi nimi při řešení věcí, kterou zajišťuje čl. 75 odst. 1 a 2 zákona z roku 2011. Samotná tato institucionální změna tedy nemůže objektivně odůvodnit ukončení mandátu osoby, která byla pověřena funkcí komisaře, když nebyla stanovena přechodná opatření umožňující zaručit dodržení délky jejího mandátu. (60 – 61)

Z výroku SDEU:

Maďarsko tím, že předčasně ukončilo mandát orgánu dozoru na ochranu osobních údajů, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 95/46 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

Poznámky:

Jak zdůraznil generální advokát Melchior Wathelet, plní inspekční orgány ochrany údajů roli strážců základních práv a svobod v souvislosti se zpracováním osobních dat. Proto v prejudikatuře vymezené citovanými rozsudky *Komise v. Německo* a *Komise v. Rakousko* Soudní dvůr EU vyložil výraz „zcela nezávisle“ obsažený v čl. 28 odst. 1 druhém pododstavci směrnice autonomně a široce. Tento výklad založil na samotném znění tohoto čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce, přičemž uvedl, že výraz „nezávisle“ je posílen příslovcem „zcela“, a na cíli zaručit nezávislost dotčených orgánů, která má zajistit účinnost a spolehlivost dohledu nad dodržováním předpisů v oblasti ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů. Soudní dvůr tak zdůraznil skutečnost, že tato záruka nebyla stanovena s cílem přiznat těmto orgánům jako takovým ani jejich zaměstnancům zvláštní status, ale s cílem posílit ochranu osob a organizací, kterých se

jejich rozhodnutí týkají. Z toho vyplývá, že při plnění svých úkolů musí orgány dozoru jednat objektivně a nestranně a musí být chráněny před jakýmkoliv přímým či nepřímým vnějším vlivem, který by mohl usměrňovat jejich rozhodnutí.

K porušení čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice tak postačí pouhé riziko vnějšího vlivu. Z rozsudku *Komise v. Rakousko* (bod 51) jasně vyplývá, že jakýkoliv postup, který může vést k určité formě „předem dané poslušnosti“ orgánu dozoru na ochranu údajů, nerespektuje požadavek, aby orgán dozoru byl „zcela nezávislý“, který musí členské státy zaručit na základě čl. 28 odst. 1 druhého pododstavce směrnice a primárního práva Unie. A v rozsudku *Komise v. Německo* Soudní dvůr dovodil, že „pouhé riziko, že by orgány státního dohledu mohly politicky ovlivňovat rozhodnutí orgánů dozoru, postačuje k narušení nezávislého plnění úkolů těchto orgánů. Jednak, jak uvedla Komise, se tyto orgány mohou chovat tak, aby dopředu vyhověly rozhodovací praxi orgánu státního dohledu. Kromě toho role strážců práva na soukromí, kterou uvedené orgány zastávají, vyžaduje, aby jejich rozhodnutí, a tudíž i ony samotné, zůstávaly mimo jakékoliv podezření z podjatosti“ (bod 36).

Prejudikatura:

C-518/07, *Komise v. Německo*, ECR 2010

C-614/10, *Komise v. Rakousko*, ECR 2012

Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA) – podmínky svěřené pravomoci agenturám EU – intervenční pravomoci za výjimečných okolností – judikatura *Meroni* a *Romano* – ustanovení Lisabonské smlouvy o soudním přezkumu aktů agentur vyvolávajících právně závazné účinky

Rozsudek ve věci C-270/12

Spojené království Velké Británie a Severního Irska v. Evropský parlament a Rada Evropské unie – žaloba na neplatnost zrušení článku 28 nařízení 236/2012

Rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU z 22. ledna 2014

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Právní rámec:

Nařízení 236/2012 o prodeji „na krátko“ a o některých aspektech swapů úvěrového selhání.

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Spojené království Velké Británie a Severního Irska se svou žalobou domáhalo zrušení článku 28 nařízení 236/2012 o prodeji „na krátko“ a některých aspektech swapů úvěrového selhání. Prodej „na krátko“ je jednání, které spočívá v prodeji aktiv, zpravidla cenných papírů, které prodávající v okamžiku prodeje nevlastní, s úmyslem vydělat na poklesu ceny těchto aktiv před vypořádáním transakce.

Protože si Evropská unie přála zřídit subjekt, který by měl příslušné odborné znalosti pro dohled nad evropskými cennými papíry a trhy, jako doplněk vnitrostátních orgánů dohledu zřídila v roce 2011 Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (označovaný obvykle zkratkou „ESMA“ podle anglického názvu European Securities and Markets Authority), a to současně s Evropským orgánem pro bankovníctví a Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění. Opatření, která je ESMA podle čl. 28 odst. 1 nařízení č. 236/2012 oprávněn přijmout, zahrnují pravomoc uložit fyzickým a právnickým osobám oznamovací a informační povinnosti a zakázat provádění určitých transakcí nebo stanovení podmínek jejich provádění.

Dodejme, že ESMA se stala jakýmsi vedlejším produktem programu reformy iniciovaného Komisí s ohledem na finanční krizi, která propukla v druhé polovině minulého desetiletí. Článek 28 ve smyslu uvedeného programu stanoví intervenční pravomoci, které lze uplatnit za výjimečných okolností.

Spojené království opírá svůj návrh o čtyři důvody pro zrušení. Nejprve tvrdí, že pravomoc, která je ESMA svěřena podle článku 28 nařízení 236/2012, překračuje meze, které pro přenos pravomocí orgány stanovil Soudní dvůr v rozsudku ve věci 9/56, *Meroni v. Vysoký úřad*, ECR 1958. Zadruhé namítá, že se článek 28 pokouší – v rozporu s rozhodnutím Soudního dvora ve věci 98/80, *Romano*, ECR 1981 – zmocnit ESMA k vydávání opatření s obecnou působností majících sílu zákona. Zatřetí uvádí, že článek 28 má za cíl svěřit ESMA pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, čímž jsou porušeny články 290 SFEU a 291 SFEU. Začtvrté Spojené království tvrdí, že v rozsahu, v němž článek 28 nařízení 236/2012 opravňuje ESMA přijímat – v případě nedostatečného nebo neadekvátního jednání příslušných orgánů členských států – individuální rozhodnutí, která jsou závazná pro třetí strany, je článek 114 SFEU nesprávným právním základem pro přijetí takovýchto opatření.

Spojené království uvedlo, že ESMA je při rozhodování vybavena přespříliš širokou diskreční pravomocí. Konkrétně určení toho, zda existuje ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému nebo jeho části, představuje samo o sobě velmi subjektivní posouzení. Při přijímání rozhodnutí je ESMA zapojena do provádění skutečné hospodářské politiky a vyžaduje se od ní, aby rozhodovala o střetu různých veřejných zájmů, přijímala hodnotové soudy nebo prováděla složitá finanční hodnocení. Skutečnost, že členské státy přijaly rozdílné přístupy k prodeji „na krátko“, prokazuje širokou diskreční povahu volby, která má být učiněna.

Spojené království mělo rovněž za to, že ESMA v souladu s čl. 28 odst. 1 nařízení 236/2012 disponuje širokou škálou možností, pokud jde o opatření, která může uložit, jakož i o případné výjimky, které může stanovit. Tyto volby mají značné důsledky v oblasti hospodářské a finanční politiky, přičemž se jedná o „nedefinovatelná věcná rozhodnutí“, která nelze kvalifikovat jako rozhodnutí přijatá na základě stanovených kritérií a objektivně přezkoumatelná. ESMA při volbě opatření, která mají být přijata, má vycházet z faktorů stanovených v čl. 28 odst. 3 nařízení 236/2012, aniž by bylo určeno, jak se má ESMA zachovat, pokud by navržené opatření mohlo mít škodlivý účinek na efektivnost finančních trhů, který by byl neúměrný vzhledem k očekávaným přínosům.

Dále Spojené království argumentovalo, že i když jsou opatření přijatá orgánem ESMA teoreticky dočasná, nic to nemění na jejich zásadní povaze. I dočasné zákazy transakcí na finančních trzích mohou mít značné dlouhodobé důsledky, včetně dopadu na likviditu trhů, a mít případně trvalé účinky na celkovou důvěru v tyto trhy. I kdyby měl být článek 28 nařízení 236/2012 vykládán v tom smyslu, že nevede ESMA k tomu, aby prováděl politiku v podobě makroekonomických politických rozhodnutí, je tento článek přesto v rozporu se zásadou stanovenou v rozsudku *Meroni*. Stejně jako subjekty, jichž se uvedený rozsudek týkal, disponuje totiž ESMA širokou diskreční pravomocí, pokud jde o provádění dotčené politiky.

Z odůvodnění rozsudku:

Ve výše uvedeném rozsudku *Meroni* Soudní dvůr zdůraznil, že důsledky přenesení pravomocí jsou velmi odlišné v závislosti na tom, zda se jedná o jasné definované prováděcí pravomoci, jejichž použití tedy může podléhat přísné kontrole na základě objektivních kritérií stanovených delegujícím orgánem, nebo o „diskreční pravomoc zahrnující široký prostor pro uvážení, která může v závislosti na svém použití představovat skutečnou hospodářskou politiku“. Soudní dvůr v tomto rozsudku rovněž uvedl, že první typ přenesení pravomocí nemůže znatelně změnit důsledky výkonu pravomocí, kterých se týká, zatímco u druhého typu přenesení pravomocí tím, že nahrazuje rozhodnutí delegujícího orgánu rozhodnutími pověřeného orgánu, dochází ke „skutečnému přesunu odpovědnosti“. Je třeba poznamenat, že subjekty, jichž se týkal rozsudek *Meroni*, byly subjekty soukromého práva, zatímco ESMA je právním subjektem Unie zřízeným zákonodárcem Unie. (41 – 43)

Pokud jde o pravomoci svěřené ESMA v souladu s článkem 28 nařízení 236/2012, je třeba nejprve zdůraznit, že toto ustanovení nepřiznává tomuto právnímu subjektu žádnou samostatnou pravomoc, která by šla nad regulační rámec stanovený nařízením o ESMA. Dále je důležité konstatovat, že na rozdíl od pravomocí přenesených na subjekty, jichž se týkal rozsudek *Meroni*, je výkon pravomocí uvedených v článku 28 nařízení 236/2012 vázán na různá kritéria a podmínky, které vymezují rozsah činnosti ESMA. (44 – 45)

V první řadě totiž ESMA může přijímat opatření uvedená v čl. 28 odst. 1

nařízení 236/2012 pouze tehdy, pokud v souladu s odstavcem 2 tohoto článku uvedená opatření reagují na ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v Unii nebo jeho části a situace má přeshraniční důsledky. Navíc jakékoli opatření orgánu ESMA je vázáno na podmínku, že buď žádný příslušný vnitrostátní orgán nepřijal opatření k řešení těchto hrozeb, nebo že jeden nebo více těchto orgánů přijalo opatření, která na tyto hrozby nereagují odpovídajícím způsobem. (46)

Zadruhé musí ESMA při přijímání opatření uvedených v čl. 28 odst. 1 nařízení 236/2012 v souladu s odstavcem 3 tohoto článku vzít v úvahu, v jakém rozsahu opatření významně řeší danou hrozbu pro správné fungování a integritu finančních trhů nebo pro stabilitu celého finančního systému v Unii nebo jeho části nebo významně zlepši schopnost příslušných orgánů tuto hrozbu monitorovat, zda nevytváří riziko regulační arbitráže nebo zda nebudou mít škodlivý účinek na efektivnost finančních trhů, mimo jiné tím, že sníží likviditu na těchto trzích nebo zvýší nejistotu mezi účastníky trhu, který by byl neúměrný vzhledem k přínosům opatření. (47)

Z toho vyplývá, že před přijetím jakéhokoli rozhodnutí musí ESMA zvážit řadu faktorů uvedených v čl. 28 odst. 2 a 3 nařízení 236/2012, přičemž tyto podmínky mají kumulativní povahu. Kromě toho jsou oba typy opatření, které ESMA může v souladu s čl. 28 odst. 1 nařízení 236/2012 přijmout, striktně omezeny na opatření uvedená v čl. 9 odst. 5 nařízení o ESMA. (48 – 49)

V souvislosti s druhým žalobním důvodem je třeba připomenout, že Soudní dvůr v bodě 20 výše uvedeného rozsudku *Romano* uvedl, že jak z primárního práva v oblasti pravomocí svěřených Radou Komisi za účelem uplatňování pravidel, která prvně uvedený orgán stanoví, tak ze soudního systému zavedeného Smlouvou vyplývá, že takový orgán, jako je orgán, o který se jednalo ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, a sice správní komisi, nemůže Rada pověřit přijímáním „aktů normativní povahy“. Soudní dvůr měl za to, že i když rozhodnutí takového orgánu může poskytovat pomoc orgánům odpovědným za uplatňování unijního práva, není způsobilé ukládat posledně uvedeným orgánům povinnost dodržovat určité metody nebo přijímat určité výklady při uplatňování unijních pravidel. Soudní dvůr na základě toho dospěl k závěru, že sporné rozhodnutí přijaté uvedenou správní komisí předkládající soud „nezavazuje“. (63)

Z článku 28 nařízení 236/2012 jistě vyplývá, že ESMA je za přísně vymezených okolností oprávněn přijímat podle tohoto článku akty s obecnou působností. Tyto akty mohou také obsahovat pravidla, která se vztahují na všechny fyzické nebo právnické osoby, které drží konkrétní finanční nástroj nebo konkrétní kategorii finančních nástrojů nebo provádějí určité finanční transakce. Toto zjištění ale neznamená, že článek 28 nařízení 236/2012 je v rozporu se zásadou stanovenou v rozsudku *Romano*. Je totiž třeba připomenout, že institucionální rámec zavedený Smlouvou o fungování EU, zejména čl. 263 prvním pododstavcem SFEU a článkem 277 SFEU, výslovně umož-

ňuje, aby instituce a jiné subjekty Unie přijímaly akty s obecnou působností. Za těchto podmínek nelze z výše uvedeného rozsudku *Romano* usuzovat, že se přenesení pravomocí na takový orgán, jako je ESMA, řídí jinými podmínkami, než jsou podmínky stanovené ve výše uvedeném rozsudku *Meroni*. (64 – 66)

Za účelem posouzení třetího žalobního důvodu je Soudní dvůr žádán, aby rozhodl o tom, zda bylo záměrem tvůrců Smlouvy o fungování EU stanovit v článcích 290 SFEU a 291 SFEU jediný právní rámec umožňující svěřit výhradně Komisi určité přenesené a prováděcí pravomoci, nebo zda zákonodárce Unie předpokládal další systémy přenesení takových pravomocí na instituce nebo jiné subjekty Unie. (78)

I když je nesporné, že Smlouvy neobsahují žádné ustanovení o svěřování pravomocí instituci nebo jinému subjektu Unie, řada ustanovení Smlouvy o fungování EU předpokládá, že taková možnost existuje. Podle článku 263 SFEU patří mezi právní subjekty Unie, nad nimiž má Soudní dvůr pravomoc soudního přezkumu, „instituce“ a „jiné subjekty“ Unie. Podle článku 265 SFEU se na instituce a jiné subjekty Unie vztahují pravidla týkající se žalob podaných pro nečinnost. Podle článku 267 SFEU mohou být Soudnímu dvoru soudy členských států předkládány otázky týkající se platnosti a výkladu aktů přijatých těmito právními subjekty a současně mohou být tyto akty napadeny námitkou protiprávnosti podle článku 277 SFEU. Tyto mechanismy soudního přezkumu se vztahují na instituce a subjekty zřízené zákonodárcem Unie, kterým byly svěřeny pravomoci přijímat právně závaz-

né akty ve vztahu k fyzickým nebo právníckým osobám v určitých oblastech jako je Evropská agentura pro chemické látky, Evropská agentura pro léčivé přípravky, Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu (ochranné známky a vzory), Odrůdový úřad Společenství, jakož i Evropská agentura pro bezpečnost letectví. (79 – 81)

Článek 28 nařízení 236/2012 svěruje ESMA určité rozhodovací pravomoci v oblasti vyžadující skloubení specifických profesních a technických znalostí. Takové svěření pravomocí však neodpovídá žádnému z případů vymezených články 290 SFEU a 291 SFEU. Právní rámec, do něhož patří článek 28 nařízení 236/2012, je vymezen zejména nařízením 1092/2010, nařízením o ESMA a nařízením 236/2012. Tato nařízení jsou součástí souboru regulačních nástrojů, jež přijal zákonodárce Unie, aby s ohledem na integraci mezinárodních finančních trhů a na riziko dalšího rozšíření finanční krize mohla Unie napomáhat mezinárodní finanční stabilitě. Proto nelze článek 28 nařízení 236/2012 posuzovat izolovaně. Tento článek je třeba naopak chápat jako součást souboru pravidel, která si kladou za cíl poskytnout příslušným vnitrostátním orgánům a ESMA intervenční pravomoci, aby se mohly vypořádat s nepříznivým vývojem ohrožujícím finanční stabilitu Unie a důvěru na trzích. Za tímto účelem musí mít tyto orgány možnost uložit dočasná omezení na prodej na krátko některých finančních nástrojů nebo na uzavírání swapů úvěrového selhání nebo jiných transakcí, aby se zabránilo nekontrolovatelným poklesům cen těchto nástrojů. Tyto orgány disponují vysokou odborností a úzce spolupracují za účelem

dosažení cíle finanční stability v Unii. (82 – 85)

Aby se mohl Soudní dvůr vyjádřit ke čtvrtému žalobnímu důvodu, musí rozhodnout o tom, zda režim intervencí stanovený článkem 28 nařízení 236/2012 může spadat do působnosti článku 114 SFEU. Pokud jde o oblast působnosti tohoto článku 114 SFEU, je třeba připomenout, že legislativní akty přijaté na tomto právním základě musí obsahovat opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států a jejich účelem musí být vytvoření a fungování vnitřního trhu. Je tedy nutné přezkoumat, zda článek 28 nařízení č. 236/2012 obě tyto podmínky splňuje. (99 – 101)

Výrazem „opatření ke sbližování“ chtěli tvůrci Smlouvy o fungování EU poskytnout zákonodárci Unie v závislosti na obecném kontextu a zvláštních okolnostech harmonizované oblasti určitý prostor pro uvážení v otázce, která technika sbližování je nejvhodnější pro dosažení požadovaného výsledku, zejména v oblastech, které se vyznačují složitými technickými znaky. Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že tento prostor pro uvážení může být využit zejména pro výběr nejvhodnější techniky harmonizace, vyžaduje-li zamýšlené sbližování vysoce odborné a specializované analýzy, jakož i zohlednění vývoje v konkrétní oblasti (srov. rozsudek ve věci C-66/04, *Spojené království v. Parlament a Rada*, ECR 2005, I-10553, body 45 a 46). (102 – 103)

Kromě toho Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci C-217/04, *Spojené království v. Parlament a Rada*, ECR 2006, I-3771, bod 44, zejména uvedl, že podle uvážení zákonodárce Unie se může ukázat nezbytné stanovit zřízení sub-

jektu Unie pověřeného přispívat k usku-
tečnění procesu harmonizace. (104)

Z toho důvodu může zákonodárce Unie při výběru techniky sbližování a s ohledem na prostor pro uvážení, který má, pokud jde o opatření uvede-
ná v článku 114 SFEU, přenést na insti-
tuci nebo jiný subjekt Unie pravomoci
k provádění požadované harmonizace.
To platí zejména v případě, kdy se opat-
ření, jež mají být přijata, musí opírat
o konkrétní profesní a odborné znalos-
ti, jakož i o reaktivní schopnost takové
entity. Vzhledem k tomu, že žalob-
ce zejména tvrdí, že článek 114 SFEU
nemůže sloužit jako právní základ pro
přijetí právně závazných aktů vůči jed-
notlivcům, je třeba připomenout, že
Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci
C-359/92, *Německo v. Rada*, ECR 1994,
I-3681, bod 37 konstatoval, že je možné,
že v některých oblastech nemusí sbli-
žení pouze obecných pravidel stačit
k zajištění jednotnosti trhu. Pojem
„opatření ke sbližování“ proto musí
být vykládán tak, že zahrnuje pravo-
moc zákonodárce Unie uložit opatření
týkající se produktu nebo kategorie
vymezených produktů a případně indi-
viduální opatření týkající se těchto pro-
duktů. (105 – 106)

Soudní dvůr v bodě 44 svého výše
uvedeného rozsudku ve věci C-217/04,
Spojené království v. Parlament a Rada,
zdůraznil, že nic ve znění člán-
ku 114 SFEU neumožňuje dospět k závě-
ru, že se opatření přijatá zákonodárcem
Unie na základě tohoto článku musí,
pokud jde o jejich příjemce, omezovat
pouze na členské státy. Ovšem je třeba
uvést, že článkem 28 nařízení 236/2012
se zákonodárce Unie snažil vytvořit
vhodný mechanismus reagující na
vážná ohrožení správného fungování

a integrity finančních trhů nebo stabi-
lity finančního systému v Unii, umož-
ňující za přesně vymezených okolností
a jako poslední možnost přijmout opat-
ření platná v celé Unii, která mohou
mít případně formu rozhodnutí urče-
ných některým aktérům na uvedených
trzích. (107 – 108)

Co se týče podmínky uvedené
v článku 114 SFEU, podle které musí
být účelem opatření ke sbližování při-
jatých zákonodárcem Unie vytvoření
a fungování vnitřního trhu, je třeba při-
pomenout, že Soudní dvůr v bodě 42
výše uvedeného rozsudku ve věci
C-217/04, *Spojené království v. Parlament
a Rada*, zdůraznil, že tento článek může
být použit jako právní základ pouze
tehdy, vyplývá-li objektivně a skutečně
z právního aktu, že cílem tohoto práv-
ního aktu je zlepšit podmínky vytváře-
ní a fungování vnitřního trhu. V tomto
ohledu je v bodě 2 odůvodnění nařízení
č. 236/2012 uvedeno, že účelem toho-
to nařízení je zajistit řádné fungování
vnitřního trhu a zlepšit podmínky jeho
fungování, zejména pokud jde o finanč-
ní trhy. Zákonodárce Unie tak považo-
val za vhodné stanovit společný regu-
lační rámec v oblasti požadavků a pra-
vomocí týkajících se prodeje na krátko
a swapů úvěrového selhání a zajistit
větší koordinaci mezi členskými státy
a jejich jednotnější postup, pokud je
za výjimečných okolností nutné při-
jmout opatření. Harmonizace pravidel
upravujících tyto transakce má tedy
zabraňovat vzniku překážek pro řádné
fungování vnitřního trhu a přetrváva-
ní rozdílných opatření uplatňovaných
členskými státy. Je třeba dodat, že bod 33
odůvodnění uvedeného nařízení stano-
ví, že přestože příslušné orgány budou
často nejlépe připraveny monitorovat

nepříznivou událost nebo nepříznivý vývoj a rychle na ně reagovat, ESMA musí mít také pravomoc přijímat opatření, jestliže prodej na krátko a další související činnosti ohrožují řádné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého finančního systému v Unii nebo jeho části, pokud má situ-

ace přeshraniční důsledky a příslušné orgány nepřijaly dostatečná opatření pro řešení takové hrozby. Z toho vyplývá, že účelem pravomocí stanovených v článku 28 nařízení č. 236/2012 je skutečně zlepšit podmínky pro vytvoření a fungování vnitřního trhu ve finanční oblasti. (113 – 116)

Z výroku SDEU:

Žaloba se zamítá.

Poznámky:

Generální advokát Niil Jääskinen se pokusil ve svém stanovisku začlenit Evropský orgán pro cenné papíry a trhy do poněkud nepřehledného systému tzv. evropských agentur, přičemž vyšel z obvyklého doktrinálního vymezení těchto agentur jako relativně nezávislých a stálých institucí se správně-právní subjektivitou. V současnosti v Evropské unii existuje více než třicet fungujících či vznikajících decentralizovaných agentur a jen několik z nich má pravomoc přijímat závazná rozhodnutí. Problémem vždy bylo a stále je nalézt rovnováhu mezi funkčními výhodami a nezávislostí agentur na straně jedné a hrozbou, že se tyto stanou nekontrolovatelnými centry svévolného rozhodování na straně druhé.

Agentury v Evropské unii se dosti liší, pokud jde o právní základ, organizaci i kompetence. ESMA nebyla jako decizní orgán zakotvena v základních smlouvách, ale nenachází se ani na druhém konci spektra agentur s čistě poradní úlohou. ESMA může být klasifikován jako regulační agentura. Hlavní rozdíly mezi výkonnými a regulačními agenturami spočívají v tom, že výkonné agentury provádějí určité programy a přímo podléhají Komisi a jsou jí také výhradně odpovědné, zatímco regulační agentury především nezávisle zajišťují společná pravidla a služby a řídí je správní nebo dozorčí rada složená ze zástupců členských států a Komise.

ESMA je agenturou s rozhodovací pravomocí stejně jako například Úřad pro harmonizaci na vnitřním trhu či Agentura pro spolupráci energetických regulač-

ních orgánů. ESMA tedy bez zásahu Komise přijímá rozhodnutí podle článku 28 nařízení 236/2012. Mezi ESMA a regulačními agenturami, které jsou činné v jiné oblasti než v oblasti finančních trhů, nicméně existuje podstatný rozdíl, což je pro řešení projednávané věci rozhodující. Ostatní regulační agentury nemohou činit právně závazná rozhodnutí určená jednotlivým právním subjektům, a to namísto rozhodnutí nebo nečinnosti příslušného vnitrostátního orgánu, který tedy může s rozhodnutím ESMA nesouhlasit. Podle čl. 28 odst. 11 nařízení 236/2012 má totiž opatření přijaté ESMA přednost před veškerými předchozími opatřeními, která přijal příslušný vnitrostátní orgán.

Judikatura *Meroni* a *Romano* má stále dopad na přezkum rozhodovací pravomoci agentur, i když se do primárního práva promítly změny vyplývající zejména z Lisabonské smlouvy. V rozsudku *Meroni* z roku 1958 vyjádřil poprvé Soudní dvůr obavy z neexistence soudního přezkumu aktů agentur a snažil se zabránit tomu, aby přenos pravomocí hraničil svou šíří se svévolným vymezením. V rozsudku *Romano* je agentuře uložen zákaz přijímat normativní opatření, což souviselo s nemožností soudního přezkumu takovýchto opatření podle tehdejšího znění Smlouvy o EHS. Lisabonská smlouva však tuto mezeru vyplnila tím, že pozměnila přenos legislativních pravomocí podle článku 290 SFEU a objasnila rozsah a výkon prováděcích pravomocí podle článku 291 SFEU. Pravomoc Soudního dvora přezkoumat akty agentur je v současnosti zakotvena v čl. 263 prvním pododstavci SFEU, a podle čl. 263 druhého pododstavce SFEU má Soudní dvůr při přezkumu těchto aktů agentur k dispozici tradičně dostupné formy právní ochrany v rámci unijního práva. Je zřejmé, že agenturám mohou být svěřeny pravomoci přijímat právně závazná rozhodnutí, která mají právní účinky vůči třetím osobám. Jinak by tyto změny Smlouvy neměly smysl.

Článek 291 SFEU, který upravuje prováděcí pravomoci, má za cíl upřesnit normativní obsah prováděného aktu, aby se usnadnilo jeho uplatňování. Prováděcí opatření ve smyslu článku 291 SFEU mohou mít obecnou působnost a spadají mezi nařizovací akty ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. Lisabonská smlouva v článku 277 SFEU přidala odkaz na agentury, který, jak bylo zdůrazněno v písemném vyjádření Parlamentu, umožňuje podat žalobu na neplatnost aktu s obecnou působností. Agentury jsou rovněž zahrnuty do přezkumu platnosti podle článku 267 SFEU, který se typicky týká normativních právních aktů. Kromě toho však prováděcí opatření ve smyslu článku 291 SFEU mohou mít formu individuálních správních rozhodnutí, zatímco takovéto správní akty jsou zcela vyloučeny z rámce článku 290 SFEU. K překrývání mezi články 290 SFEU a 291 SFEU dochází na základě toho, že právní akty, které jsou nařizovacími akty ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, mohou mít právní formu nařízení nebo rozhodnutí s obecnou působností.

Prejudikatura:

9/56, Meroni v. Vysoký úřad, ECR 1958

98/80, Romano, ECR 1981

C-359/92, Německo v. Rada, ECR 1994

C-66/04, Spojené království v. Parlament a Rada, ECR 2005

C-217/04, Spojené království v. Parlament a Rada, ECR 2006