

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

PHILIPPA LÉGERA

přednesené dne 27. dubna 2004¹

1. V projedávané věci je Soudní dvůr poprvé povolán k tomu, aby posoudil a přezkoumal meze pravomoci Rady Evropské unie vyhradit si prováděcí pravomoci. Komise Evropských společenství se na základě článku 230 ES domáhá zrušení nařízení Rady (ES) č. 789/2001 ze dne 24. dubna 2001, kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se posuzování žádostí o udělení víza², a nařízení Rady (ES) č. 790/2001 ze dne 24. dubna 2001, kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se hraničních kontrol a ostrahy hranic³ (dále jen „napadená nařízení“).

I – Právní rámec

2. Nejprve se budeme zabývat právním rámcem, který se vztahuje k udělení prováděcích pravomocí, poté budeme zkoumat oblast, v níž si v projedávaném případě vyhradila Rada předmětné pravomoci.

A – Vyhrazení prováděcích pravomocí Radou

3. Za současného stavu práva Společenství se vztahují k udělení prováděcích pravomocí v rámci Společenství dvě ustanovení Smlouvy o ES. Jedná se o články 202 ES a 211 ES.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 116, s. 2; Zvl. vyd. 19/04, s. 99.

3 — Úř. věst. L 116, s. 5; Zvl. vyd. 19/04, s. 102.

4. Oddíl 2 institucionálních ustanovení Smlouvy nazvaný „Rada“ ve svém článku 202, třetí odrážce ES stanoví:

„K zajištění řádného fungování a rozvoje společného trhu Komise:

[...]

„K dosažení cílů vytyčených touto smlouvou a za podmínek jí vymezených Rada:

- vykonává pravomoci, které jí Rada udělí k provádění pravidel stanovených Radou.“

[...]

- svěřuje Komisi v aktech, které přijímá, pravomoci k provádění předpisů, které vydá. Rada může upravit určité podmínky výkonu těchto pravomocí. Rada si může rovněž ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo. Výše uvedené podmínky musí být v souladu se zásadami a pravidly, které předem Rada přijala na návrh Komise a po obdržení stanoviska Evropského parlamentu jednomyslně.“

6. Krom toho rozhodnutí Rady 1999/468/ES stanoví postupy pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi⁴ (dále jen „druhé rozhodnutí o komitologii“).

7. První pododstavec jeho článku 1 stanoví: „[p]rováděcí pravomoci, s výjimkou zvláštních a odůvodněných případů, kdy základní akt vyhrazuje Radě právo vykonávat některé z nich přímo, se svěřují Komisi v souladu s příslušnými ustanoveními základního aktu. Tato ustanovení upřesňují podstatné prvky takto svěřených pravomocí.“

5. Oddíl 3 institucionálních ustanovení Smlouvy nazvaný „Komise“ ve svém článku 211 čtvrté odrážce ES stanoví:

⁴ — Rozhodnutí ze dne 28. června 1999 (Úř. věst. L 184, s. 23; Zvl. vyd. 01/03, s. 124).

B – Dotyčná oblast: hlava IV Smlouvy

8. Sporná nařízení byla přijata na základě ustanovení hlavy IV Smlouvy, nazvané „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“. Tato nová hlava zároveň seskupuje různá ustanovení, která již ve Smlouvě o ES⁵ byla obsažena, a začleňuje do práva Společenství oblasti, na něž se dříve vztahovaly mezivládní postupy.

9. Schengenská dohoda a úmluva k jejímu provedení⁶, uzavřená dne 19. června 1990 (dále jen „ÚPSD“), umožnila pěti členským státům zavést skutečně odstranění kontrol na vnitřních hranicích Evropského společenství, tak jak Komise předaslala v Bílé knize ohledně dosažení vnitřního trhu⁷. Po Schengenské dohodě a ÚPSD následovaly další dvoustranné a mnohostranné iniciativy v této oblasti mezi členskými státy.

5 — Viz článek 100 C Smlouvy o ES (zrušený Amsterodamskou smlouvou), jehož obsah byl přenesen do článku 62 ES.

6 — Schengenská *acquis* – Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19).

7 — KOM/85/310 konečné.

10. V hlavě II ÚPSD, kapitolách 2 a 3 jsou stanovena hlavní pravidla týkající se dané oblasti, překračování vnějších hranic, respektive víz. Praktické podmínky uplatňování uvedených pravidel jsou definovány ve Společné příručce⁸ (dále jen „SP“), co se týče hraničních kontrol, a ve Společných konzulárních instrukcích pro diplomatické mise a konzulární úřady⁹ (dále jinak nazvané „SKI“), co se týče žádostí o udělení víza. Tyto dokumenty musí být pravidelně aktualizovány výkonným výborem¹⁰ z toho důvodu, že mají povahu každodenních operativních pokynů určených úředníkům.

11. Článek 2 odst. 1 protokolu o začlenění schengenského *acquis*¹¹ do rámce Evropské unie¹² stanoví jednak, že ÚPSD včetně rozhodnutí výkonného výboru se uplatní na třináct států vyjmenovaných v článku 1 zmíněného protokolu od data vstupu v platnost Amsterodamské smlouvy¹³,

8 — SP je příručka určená úředníkům, kteří provádějí hraniční kontroly na vnějších hranicích. Obsahuje jak normativní, tak praktická ustanovení (Úř. věst. 2002, C 313, s. 97).

9 — SKI jsou určeny konzulárním zaměstnancům za účelem běžného vyřizování žádostí o udělení víza. Obsahují ustanovení ÚPSD, jakož i praktická ustanovení a jsou v nich zohledněna i četná rozhodnutí výkonného výboru (Úř. věst. 2002, C 313, s. 1).

10 — Hlava VII ÚPSD zavádí výkonný výbor, což je orgán, který tvoří jeden zástupce každé smluvní strany ÚPSD na ministerské úrovni a který rozhoduje jednomyslně.

11 — Schengenská *acquis* zahrnuje Schengenskou dohodu, ÚPSD a všechny přijaté akty, které z nich vyplývají.

12 — Tento protokol byl Amsterodamskou smlouvou připojen jako příloha Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství.

13 — Tedy dne 1. května 1999.

a jednak, že Rada nahrazuje výkonný výbor při výkonu jeho funkcí.

14. Článek 62 ES stanoví:

„Rada přijme postupem podle článku 67 ve lhůtě pěti let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost:

12. V návaznosti na začlenění části schengenského *acquis* do práva Společenství rozhodnutí 1999/436/ES¹⁴ zařadilo SP a SKI, jakož i všechna související rozhodnutí výkonného výboru do rámce Společenství¹⁵. Právním základem rozhodnutí výkonného výboru týkajícího se konečných znění SP a SKI, jakož i jejich příloh byly články 62 ES a 63 ES¹⁶. Změna a aktualizace těchto dokumentů musí nadále probíhat v souladu s postupy, které stanoví právo Společenství.

1) opatření, která podle článku 14 zajistí, aby osoby, ať již jsou občany Unie nebo státními příslušníky třetích zemí, nebyly kontrolovány při překračování hranic;

2) opatření o překračování vnějších hranic členských států, která stanoví:

13. Sporná nařízení přijatá Radou měla právě za cíl začlenit změny SP a SKI, jakož i jejich příloh. Článek 62 body 2 a 3 ES¹⁷, jakož i čl. 62 bod 2 písm. a) a písm. b) ES a čl. 67 odst. 1 ES¹⁸ představují právní základ těchto nařízení.

a) pravidla a postupy, které musí členské státy dodržovat při provádění kontrol osob na vnějších hranicích;

14 — Rozhodnutí Rady ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenského *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. L 176, s. 17; Zvl. vyd. 19/01, s. 152).

15 — Do hlavy IV Smlouvy.

16 — Rozhodnutí ze dne 28. dubna 1999 [SCH/Com-ex (99) 13] (Úř. věst. 2000, L 239, s. 317).

17 — Nařízení č. 789/2001 se týká změn SKI a jejich příloh.

18 — Nařízení č. 790/2001 se týká změn SP a jejich příloh.

b) vízové předpisy pro zamýšlené pobyty v trvání nejvýše tří měsíců, zahrnující:

- i) seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, a třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od vízové povinnosti osvobozeni; smlouvy v platnost na návrh Komise nebo z podnětu členského státu a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně.

- ii) postupy a podmínky pro udělování víz členskými státy;

2. Po uplynutí těchto pěti let:

- iii) jednotný vzor víz;

— rozhoduje Rada na návrh Komise; Komise přezkoumává každou žádost členského státu o předložení návrhu Radě;

- iv) předpisy pro jednotné vízum;

- 3) opatření, jimiž se stanoví podmínky, za kterých požívají státní příslušníci třetích zemí po dobu nejvýše tří měsíců na území členských států svobody cestování.“

— přijme Rada po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně rozhodnutí, podle kterého se na všechny oblasti, na které se vztahuje tato hlava, použije postup podle článku 251 a přízpůsobí se ustanovení o pravomocích Soudního dvora.

15. Článek 67 ES stanoví:

„1. Rada rozhoduje během přechodného období pěti let po vstupu Amsterodamské

3. Odchylně od odstavců 1 a 2 jsou opatření uvedená v čl. 62 bodě 2) písm. b) podbodech i) a iii) přijímána Radou po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost na návrh Komise a po konzultaci

s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou.

4. Odchylně od odstavce 2 jsou opatření uvedená v čl. 62 bodě 2) písm. b) podbodech ii) a iv) přijímána Radou po uplynutí pěti let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost postupem podle článku 251.“

C – Sporná nařízení

16. Nařízení č. 789/2001 má za cíl vyhradit Radě prováděcí pravomoci tak, aby mohla pozměňovat a aktualizovat určitá ustanovení SKI a jejich příloh. Jeho šestý bod odůvodnění odkazuje na článek 17 ÚPSD¹⁹, podle něž vyžadují některé změny SKI, aby výkonný výbor přijal prováděcí opatření. Rovněž upřesňuje, že vzhledem k tomu, že Rada nahradila výkonný výbor a na SKI a SP se nadále použijí institucionální pravidla, je třeba určit postup Společenství pro přijímání takových opatření.

¹⁹ – „Výkonný výbor přijme společná pravidla pro posuzování žádostí o udělení víza, zajistí jejich správné provádění a přizpůsobí je novým situacím a okolnostem.“

17. Osmý bod odůvodnění nařízení č. 789/2001 uvádí odůvodnění vyhrazení prováděcích pravomocí Radou v oblasti žádostí o udělení víza:

„Jelikož členské státy mají důležitou úlohu při vývoji vízové politiky, která svědčí o citlivosti této oblasti, zejména pokud jde o politické vztahy se třetími zeměmi, vyhrazuje si Rada právo během přechodného období pěti let uvedeného v čl. 67 odst. 1 Smlouvy jednomyslně přijímat, pozměňovat a aktualizovat výše uvedená podrobná ustanovení a praktické postupy, dokud neposoudí podmínky, za nichž by tyto prováděcí pravomoci byly po skončení zmíněného přechodného období přeneseny na Komisi.“

18. Článek 1 nařízení č. 789/2001 vyjmenovává ustanovení SKI a jejich příloh, které může Rada jednomyslným rozhodnutím pozměnit.

19. Toto nařízení rovněž zavádí v článku 2 postup, jímž členské státy sdělí generálnímu tajemníku Rady změny, které si přejí provést v určitých částech příloh SKI a SP.

20. Konečně části SKI a jejich příloh, které nesmějí být pozměněny v souladu s jedním z postupů stanovených nařízením č. 789/2001, jsou uvedena v ustanovení hlavy IV Smlouvy a zejména článku 62 bodů 2 a 3 ES, jakož i článku 67 ES.

21. Nařízení č. 790/2001, které obsahuje totožné členění jako nařízení č. 789/2001, má za cíl vyhradit prováděcí pravomoci Radě tak, aby mohla pozměnit a aktualizovat určitá ustanovení SP a jejich příloh. Jeho třetí bod odůvodnění odkazuje na článek 8 ÚPSD²⁰, který stanoví ohledně kontrol hranic podmínky změn a aktualizace SP a jejich příloh.

22. Pátý bod odůvodnění nařízení č. 790/2001 uvádí odůvodnění vyhrazení prováděcích pravomocí Radou v dané oblasti:

„Jelikož členské státy mají důležitou úlohu při vývoji politiky týkající se hranic, která svědčí o citlivosti této oblasti, zejména pokud jde o politické vztahy se třetími zeměmi, vyhrazuje si Rada právo během přechodného

období pěti let uvedeného v čl. 67 odst. 1 Smlouvy jednomyslně přijímat, pozměňovat a aktualizovat výše uvedená podrobná ustanovení a praktické postupy, dokud neposoudí podmínky, za nichž by tyto prováděcí pravomoci byly po skončení zmíněného přechodného období přeneseny na Komisi.“

23. Články 1 a 2 nařízení č. 790/2001 upravují oba druhy postupů, které se vyskytují v rámci nařízení č. 789/2001, jakož i odkaz na postup u všech změn a aktualizací různých částí SP a jejich příloh, obsažený v hlavě IV Smlouvy. Článek 1 tak vyjmenovává ustanovení SP a jejich příloh, jež může Rada jednomyslně pozměnit. Článek 2 nařízení č. 790/2001 zavádí postup, jímž členské státy sdělí generálnímu tajemníku Rady změny, které si přejí provést v určitých částech příloh SP.

II – Řízení a nároky účastníků řízení

24. Dne 3. července 2001 podala Komise kanceláři Soudního dvora na základě

20 — „Výkonný výbor přijme nezbytná rozhodnutí o praktických postupech k provádění kontroly a ostrahy hranic.“

článku 230 ES žalobu proti Radě. Domáhá se, aby Soudní dvůr zrušil sporná nařízení a uložil Radě náhradu nákladů řízení.

členským státům pravomoc pozměnit SKI a SP a sdělit tyto změny generálnímu tajemníkovi Rady, porušuje článek 202 ES.

25. Rada navrhuje zamítnutí žaloby jako neopodstatněné a uložení náhrady nákladů řízení Komisi.

III – K údajnému porušení článku 202 ES a článku 1 druhého rozhodnutí o komitologii Radou

26. Usneseními předsedy Soudního dvora ze dne 10. října 2001 a 8. listopadu 2001 bylo povoleno vedlejší účastenství Španělského království na podporu Rady Evropské unie a Nizozemského království na podporu Komise.

A – Argumenty účastníků řízení

27. Komise uplatňuje na podporu své žaloby dva žalobní důvody. Rada si měla v rámci sporných nařízeních vyhradit prováděcí pravomoci neoprávněně a bez uvedení dostatečného odůvodnění, čímž porušila článek 202 ES a článek 1 druhého rozhodnutí o komitologii²¹.

28. Komise podpůrně tvrdí, že postup podle článku 2 sporných nařízeních, který uděluje

29. Komise připomíná, že zpravidla vykonává prováděcí pravomoci a že Rada si může vyhradit dané pravomoci pouze ve výjimečném případě a za podmínky, že odůvodní zvláštní povahu situace, která ospravedlňuje toto vyhrazení. Tvrdí, že Rada neprokázala tuto zvláštní povahu a předložila příliš neurčité „obecné“ odůvodnění, které by se mohlo vztahovat k jakékoli jiné části hlavy IV Smlouvy nebo k jejímu celku²². Komise krom toho zdůrazňuje, že Rada neuvedla odůvodnění povahy ani obsahu prováděcích pravomocí, které jsou předmětem obou sporných nařízeních, ani nezbytnost toho, aby Rada sama vykonávala takové pravomoci.

21 – Žaloba (bod 11).

22 – Žaloba (bod 25).

30. Komise rozvádí podrobněji jednotlivá odůvodnění obhajovaná Radou, o nichž se domnívá, že jsou v projednávaném případě neopodstatněná, a zdůrazňuje, že je obtížné uchopit pojem „důležitá úloha členských států“ v odůvodnění sporných nařízení. Domnívá se, že jediný možný smysl spočívá v tom, že hlava IV Smlouvy svěřuje členským státům v rámci přechodných výjimek z postupu Společenství pravomoc podávat podněty vedle Komise. Tento smysl by však neměl význam, pokud jde vyhrazení prováděcích pravomocí Radou²³.

31. Krom toho citlivost vízové politiky, jakož i politiky hranic v žádném případě nepředstavuje dostatečný důvod k tomu, aby si Rada vyhradila prováděcí pravomoci²⁴.

32. Konečně má Komise za to, že argument Rady zdůrazňující souvislost mezi citlivostí a politickými vztahy se třetími zeměmi není taktéž opodstatněný. Připomíná, že jí Smlouva v rámci daných vztahů v obchodních věcech svěřuje institucionální úlohu²⁵. Některé oblasti vízové politiky tak

byly v rámci článku 100 C součástí práva Společenství již od doby Smlouvy o Evropské unii a Rada svěřila prováděcí pravomoci Komisi, zejména v oblastech, kde je absolutním pravidlem přísná důvěrnost²⁶.

33. Nizozemská vláda podporuje výroky Komise a dodává, že je nejasné, proč jsou rozhodnutí upravená ve sporných nařízeních do té míry politicky citlivá, že nemohou být svěřena Komisi²⁷.

34. Rada, podporovaná Španělským královstvím, zejména namítá, že si vyhradila prováděcí pravomoci legitimně a odůvodněně, v souladu s požadavky článku 202 ES. Tvrdí, že vyhrazení prováděcích pravomocí se zvláště týká změn některých „podrobných ustanovení a praktických postupů“ obsažených v SKI a SP a nevztahuje se k jiným

23 — To také vyzdvihuje nizozemská vláda, která má za to, že takové tvrzení není přesné a představuje pouze obecné odůvodnění (body 22 a 23 jejího písemného projevu jako účastníka řízení).

24 — Žaloba (body 31 a násl.).

25 — Tamtéž (bod 32).

26 — Viz v tomto smyslu nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz (Úř. věst. L 164, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 13).

27 — Žalobní odpověď (bod 25).

oblastem vízové politiky a politiky hranic²⁸. Bylo by nepřesné říci, že je odůvodnění obecné.

být předmětem předchozí porady s ústředními orgány ostatních členských států.

35. Důvody, které vedly Radu k tomu, aby si vyhradila prováděcí pravomoci, byly připsány do osmého bodu odůvodnění nařízení č. 789/2001 a pátého bodu odůvodnění nařízení č. 790/2001. Tyto body odůvodnění uvádí, že členské státy mají důležitou úlohu při vývoji vízové politiky a politiky hranic, která svědčí o citlivosti těchto oblastí, zejména pokud jde o politické vztahy se třetími zeměmi.

37. V průběhu celé části písemného řízení Rada opakovala, že argument, podle něž vízová politika a politika hranic vyjadřuje „politické vztahy se třetími zeměmi“, nevyžaduje odůvodnění širšího rozsahu. Toto vyhrazení prováděcích pravomocí je tedy podle Rady v souladu s článkem 202 ES a článkem 1 druhého rozhodnutí o komitologii, a to tím spíše proto, že je odůvodněné. Je rovněž časově omezené na přechodné období pěti let uvedené v hlavě IV Smlouvy.

36. Citlivost oblastí, kterých se dotyčné změny týkají, se podle Rady jednoduše odvíjí od obsahu SKI a SP a jako příklad uvádí dotyčné změny v určitých částech obou dokumentů. Druhá část SKI tedy stanoví kritéria k určení členského státu, jemuž přísluší rozhodovat o žádostech o udělení víza. Rada má za to, že změna těchto kritérií by mohla mít dopad na zátěž, která v tomto ohledu připadá na jednotlivé členské státy²⁹. Sleduje například citlivost páté části SKI a konkrétněji bodu 2.3 upravujícího postup, který se použije, pokud žádost o udělení víza nemohou vyřídit výhradně orgány členského státu, který ji obdržel, nýbrž tato žádost musí

B – Posouzení

38. Účastníci řízení považují za nesporné, že hlavní prováděcí pravomoci připadají Komisi a že tyto pravomoci se uplatní rovněž v rámci nové hlavy IV Smlouvy. Je též nesporné, že Rada je oprávněna k výkonu prováděcích pravomocí v odůvodněných případech, jež mají zvláštní povahu.

39. V projednávaném případě je třeba přezkoumat rozhodnutí Rady, kterým si vyhra-

28 – Žalobní odpověď (bod 13).

29 – Žalobní odpověď (bod 16).

díla prováděcí pravomoci v rámci sporných nařízení. Za tímto účelem nejdříve objasníme podmínky pro uplatňování prováděcích pravomocí Radou. Vzápětí vymezíme rámec, v němž tyto podmínky přezkoumává Soudní dvůr. Nakonec tento rámec použijeme na vyhrazení prováděcích pravomocí v projednávaném případě.

Lamothe velice správně vložil situaci Společenství ohledně výkonných pravomocí následovně: „(1) Z hlediska institucionálního náleží Radě nejen obecná a základní normativní pravomoc, nýbrž ještě pravomoc sama přijímat prováděcí texty nezbytné pro uplatnění obecných pravidel, která stanoví. (2) Rada může tuto prováděcí pravomoc buď vykonávat sama, nebo může svěřit její výkon Komisi“³².

1) Podmínky pro vyhrazení prováděcích pravomocí Radou

40. Za současného stavu práva Společenství stanoví Smlouva ve znění Jednotného evropského aktu, že prováděcí pravomoci vykonává Komise, ale Rada může ve zvláštních případech rozhodnout, že bude vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo.

42. Se změnami, ke kterým došlo v důsledku přijetí Jednotného evropského aktu, byla k článku 202 ES připojena třetí odrážka, podle níž Komise vykonává prováděcí pravomoci, přičemž Rada si může pouze ve zvláštních případech vyhradit právo vykonávat tyto prováděcí pravomoci přímo³³.

41. V režimu Smlouvy ve znění předcházejícím Jednotnému evropskému aktu mohla Rada svěřit prováděcí pravomoc Komisi na základě článku 155 Smlouvy o ES (nyní po změně článek 211 ES)³⁰. Radě tímto bylo poskytnuto oprávnění, nikoli uložena povinnost³¹. Generální advokát Dutheillet de

43. V návaznosti na to dvě rozhodnutí Rady nazvaná „rozhodnutí o komitologii“ upřesnila podrobná pravidla pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi. Rozhodnutí 87/373/EHS³⁴, nazvané „první rozhodnutí o komitologii“, převzalo přesné znění

30 — Rozsudek ze dne 24. října 1989, Komise v. Rada (C-16/88, Recueil, s. 3457, body 10 a 12).

31 — Rozsudek ze dne 17. prosince 1970, Köster (25/70, Recueil, s. 1161, bod 9).

32 — Stanovisko ve věci Internationale Handelsgesellschaft (Recueil 1970, s. 1145; rozsudek ze dne 17. prosince 1970, 11/70, Recueil, s. 1125).

33 — Stojí za zmínku, že článek 211 ES nebyl Jednotným evropským aktem změněn.

34 — Rozhodnutí Rady, ze dne 13. července 1987 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 197, s. 33).

Smlouvy do svého článku 1, podle něž Rada nemůže vykonávat prováděcí pravomoci s výjimkou zvláštních případů. Druhé rozhodnutí o komitologii, které mění a ruší první rozhodnutí, navíc upřesňuje podmínky vyhrazení prováděcích pravomocí s tím, že mezi ně zařazuje uvedení odůvodnění. Nejprve připomíná zásadu a výjimku obsaženou ve Smlouvě. Dále upřesňuje, že k vyhrazení prováděcích pravomocí Radou musí dojít ve zvláštních a *odůvodněných* případech a toto vyhrazení musí být obsaženo v základním aktu. Druhé rozhodnutí o komitologii připouje tedy k podmínce zvláštní povahy také nezbytnost uvést odůvodnění k tomu, aby se vyhrazení Radou uplatnilo. Dále však neuvádí, co se těmito podmínkami rozumí³⁵.

44. V důsledku toho konstatujeme, že za současného stavu práva Společenství může Rada vykonávat prováděcí pravomoci pouze výjimečně, jestliže prokáže, že se jedná o zvláštní případ a svoje rozhodnutí odůvodní. Musíme se ptát, co vyjadřuje pojem „zvláštní případy“.

35 — Ohledně tohoto bodu viz návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, přijatý konsensem Evropského konventu dne 13. června 2003 a 10. července 2003, předaný předsedovi Evropské rady v Římě dne 18. července 2003, který v článku 36 nazvaném „Prováděcí akty“ opakuje tyto podmínky ve znění, o němž se domnívám, že je jasnéjší, neboť stanoví: „Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, mohou tyto akty svěřit prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech [...] Radě ministrů“ (s. 35, kurziva byla doplněna autorem tohoto stanoviska).

45. Předně se domníváme, že omezit vyhrazení prováděcích pravomocí Radou na zvláštní případy znamená, že posledně uvedená nebude oprávněna vyhradit si tyto pravomoci v obecné rovině.

46. Vyhrazení se nemůže uplatnit v celé oblasti úpravy, nýbrž pouze v případech jednoho nebo více konkrétních hledisek v jedné oblasti, kterou musí Rada v základním aktu vyzdvihnout. Akt, kterým Rada toto vyhrazení provede, musí tedy odkazovat na konkrétní oblasti, v nichž se toto vyhrazení uplatní.

47. Zvláštní povaha situace rovněž vyžaduje, aby k vyhrazení pravomocí došlo v průběhu časově určitého období. Není možné, aby si Rada vyhradila pravomoci na neurčité období. Výjimečná povaha tohoto rozhodnutí spočívá v tom, že rozhodnutí nemůže být časově neomezené.

48. Rada je tak povinna upřesnit v aktu, jímž rozhoduje o tom, že si vyhradí prováděcí pravomoci, v jaké konkrétní oblasti se vyhrazení uplatní s přihlédnutím k omezením, která jsme výše uvedli.

49. Pokud jde o uvedení odůvodnění, vidíme, že toto odůvodnění má za cíl dále omezit vyhrazení prováděcích pravomocí. Domníváme se, že se jedná o to, aby Rada vyloučila důvod, který ospravedlňuje takové vyhrazení pravomocí.

50. Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Komise v. Rada měl již příležitost se nepřímo vyjádřit k podrobným podmínkám vyhrazení prováděcích pravomocí Radou. Žaloba se týkala zrušení části nařízení o koordinaci a podpoře rybolovu, které spojovalo výkon rozhodovacích pravomocí Komise s uplatněním postupu řídicího výboru, což podle Komise odporuje výlučné pravomoci, která Komisi přísluší v rozpočtové oblasti. V projednávaném případě Soudní dvůr určil, že pravomoc Komise ve věcech rozpočtu nemůže pozměnit dělbu pravomocí, která vyplývá z různých ustanovení Smlouvy, která opravňují Radu a Komisi přijímat akty s obecnou nebo zvláštní působností³⁶.

51. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že „od změn, které článek 145 doznal v důsledku Jednotného evropského aktu, si Rada může vyhradit přímý výkon prováděcích pravo-

mocí pouze ve zvláštních případech, přičemž toto rozhodnutí musí podrobně odůvodnit“³⁷.

52. Soudní dvůr od roku 1989 rozhodoval tak, že vyhrazení prováděcích pravomocí Radou se může uplatnit pouze výjimečně, a to za předpokladu, že posledně zmíněná předloží podrobné odůvodnění. Druhé rozhodnutí o komitologii tak převzalo tuto judikaturu do znění článku 1. Je třeba prozkoumat jeho rozsah.

53. Připomeňme, že článek 253 ES stanoví obecnou povinnost uvést odůvodnění u všech aktů přijímaných orgány. Na sporná nařízení se tato podmínka vztahuje³⁸. Nicméně vzhledem k tomu, že vyhrazení prováděcích pravomocí se uplatní výjimečně, musí být toto odůvodnění podrobné. Jsme toho názoru, že požadované podrobné odůvodnění má za cíl dále omezit výjimečné uplatnění prováděcích pravomocí Radou a ospravedlnit obrácení zásady a výjimky v oblasti udělování pravomocí.

37 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Rada (bod 10, kurziva byla doplněna autorem tohoto stanoviska).

38 — Viz rozsudek ze dne 15. května 1997, Siemens v. Komise (C-278/95 P, Recueil, s. I-2507, bod 17), a rozsudek Soudu ze dne 6. února 1998, Interporc v. Komise (T-124/96, Recueil, s. II-231, bod 53). Podle ustálené judikatury slouží uvedení odůvodnění dvěma cílům. Jednak umožňuje dotčeným osobám seznámit se s odůvodněním přijatého opatření tak, aby mohly uplatnit svá práva, a jednak umožňuje soudci vykonávat přezkum legality takového opatření.

54. Právo Společenství tak stanoví povinnost uvést podrobné odůvodnění, podle níž je Rada povinna zařadit odůvodnění do aktu, v němž si vyhrazuje prováděcí pravomocí. Vzhledem k tomu však, že má být odůvodnění podrobné, musí uvést nejen právní a skutkové důvody, které vedly Radu k přijetí takového rozhodnutí³⁹, nýbrž také vysvětlení, proč je důležité, aby výjimečně vykonávala tyto pravomoci právě Rada, a nikoli Komise.

55. Domníváme se, že jakékoli vyhrazení pravomocí Radou, které nesplňuje tyto kategorické požadavky, by v rámci udělování a výkonu prováděcích pravomocí zpochybnilo institucionální rovnováhu, jež vyplývá ze Smlouvy.

2) Přezkum podmínek pro vyhrazení prováděcích pravomocí Radou, učiněný Soudním dvorem

56. Nyní je třeba přistoupit ke zkoumání rozsahu přezkumu, ke kterému je Soudní dvůr oprávněn ohledně rozhodnutí Rady, kterým si vyhrazuje prováděcí pravomocí.

Přezkum Soudního dvora se musí týkat obou dříve uvedených kumulativních podmínek: zvláštní povahy a odůvodnění.

57. Právo Společenství svěřuje diskreční pravomoc Radě k tomu, aby si vyhradila prováděcí pravomocí ve zvláštních případech, které musí podrobně odůvodnit. Máme za to, že Radě v rámci její diskreční pravomocí přísluší stanovit, co se rozumí zvláštními případy obsaženými ve Smlouvě a druhém rozhodnutí o komitologii. Z tohoto hlediska nemůže Soudní dvůr ani jiný orgán Společenství určovat namísto Rady, které jsou ty zvláštní případy, u nichž může sama Rada vykonávat prováděcí pravomocí.

58. Takové rozhodnutí naopak nemůže stát mimo soudní přezkum⁴⁰. Neboť „v případech, kdy mají orgány Společenství posuzovací pravomoc, má dodržování záruk,

39 — Jinými slovy „podstata cíle, jež orgán sleduje“ (viz rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Spojené království v. Rada, C-150/94, Recueil, s. I-7235, bod 26).

40 — Tím spíše, že Rada zavedla systém protiváh nazvaný „komitologie“ za účelem uplatňování prováděcích pravomocí Komisí. Tento systém, který byl institucionalizován a schválen Soudním dvorem, přidal na významnosti zásadě, podle níž za současného stavu práva Společenství institucionální rovnováha ukládá, aby prováděcí pravomocí vykonávala Komise, v souladu s podmínkami uvedenými v článku 1 druhého rozhodnutí o komitologii.

kteří poskytuje právní řád Společenství [...], zásadní [...] důležitost“⁴¹.

59. Z výše uvedeného vyvozujeme stejně jako Komise, že přezkum Soudního dvora se musí tedy týkat souladu výkonu této diskreční pravomoci Radou s právem Společenství⁴². Soudní dvůr musí prostřednictvím přezkumu zajistit, aby Rada v rámci své diskreční pravomoci neporušila obsah a účel zásady udělování prováděcích pravomocí Komisi.

60. Připomeňme, že soudní přezkum Soudního dvora se liší podle dotýčné oblasti. V projednávaném případě spadají sporná nařízení do rozsahu posuzovací pravomoci orgánu z hlediska politického⁴³. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je soudní přezkum omezen, jestliže se týká výkonu diskrečních pravomocí dotčeného orgánu. Soudní dvůr měl příležitost v různých oblas-

tech vyjádřit, že jeho přezkum se nemůže týkat posuzování hospodářských skutečností nebo okolností ani volby hospodářské politiky⁴⁴, na základě nichž byly vydány sporné akty⁴⁵.

61. Podle našeho názoru je tomu stejně v případě politických okolností⁴⁶. Soudní dvůr je oprávněn ověřovat legalitu aktů, nikoli však za účelem provádění maximál-

41 — Rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München (C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14).

42 — Žaloba (bod 21).

43 — Připomeňme, že článek 7 ES uvádí, že „[k]ždý orgán jedná v mezích působnosti, kterou mu svěřuje tato smlouva“. Soudce nemůže nahrazovat zákonodárce ohledně politické volby, kterou tento činí, pokud jde o pravomoci orgánů. Viz v tomto smyslu Hamilton, A., *Federalist* č. 78: „It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise will instead of judgment, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of the legislative body“.

44 — Viz v tomto smyslu článek 33 ESUO, který opravňuje Soudní dvůr ukládat běžné sankce za porušení ustanovení Smlouvy a právních předpisů týkajících se jejího provádění, nicméně omezuje tento přezkum pouze na rozhodování o zjevném porušení v případě, že Soudní dvůr musí zároveň vykonat dohled nad hodnocením celkové hospodářské situace. Viz zejména v oblasti ochranných opatření rozsudek ze dne 11. února 1999, *Antillean Rice Mills a další v. Komise* (C-390/95 P, Recueil, s. I-769), a judikatura Soudu v oblasti dumpingu (rozsudek ze dne 17. července 1998, *Thai Bicycle v. Rada*, T-118/96, Recueil, s. II-2991).

45 — V rozsudku ze dne 11. července 1985, *Remia a další v. Komise* (42/84, Recueil, s. 2545), Soudní dvůr rozhodl, že „jestliže Soudní dvůr vykonává obecným způsobem celkový přezkum s cílem zjistit, zda podmínky uplatněné čl. 85 odst. 1 jsou nebo nejsou splněny, jeví se, že k určení přípustného trvání konkurenční doložky, začleněné do smlouvy o převodu podniku, je třeba, aby Komise provedla komplexní ekonomické posouzení. Soudnímu dvoru tak přísluší omezit přezkum, který ohledně takových hodnocení vykonává, na ověření dodržení procesních pravidel, dostatečnosti odůvodnění, věcné správnosti skutkových okolností a neexistence zjevně nesprávného posouzení a zneužití pravomoci“ (bod 34).

46 — Viz judikatura Soudního dvora v oblasti společné zemědělské politiky, a zejména rozsudek ze dne 13. listopadu 1990, *Fedesa a další* (C-331/88, Recueil, s. I-4023), jakož i v oblasti společné obchodní politiky, rozsudek ze dne 14. července 1988, *Fedol v. Komise* (187/85, Recueil, s. I-4155), v němž Soudní dvůr rozhodl, že co se týče „možných omezení soudního přezkumu rozhodnutí, je třeba konstatovat, že z judikatury Soudního dvora vyplývá (viz zejména rozsudek ze dne 4. října 1983, *Fedol v. Komise*, 191/82, Recueil, s. 2913 [Soudní dvůr je přizván k vykonání přezkumu, který mu běžně přísluší, pokud jde o diskreční pravomoc svěřenou orgánu veřejného práva, bod 30], že Soudní dvůr přistupuje i v případě diskreční pravomoci svěřené Komisi v dané oblasti k ověření toho, zda Komise dodržela procesní záruky, které poskytují příslušná ustanovení Společenství žalobcům, nebo zda se ve svých hodnoceních nedopustila zjevně nepravého posouzení“ (bod 6).

ního přezkumu, který se týká okolností jejich přijetí⁴⁷. Přezkum se týká zjevně nesprávného posouzení, porušení podstatných formálních náležitostí a zneužití pravomoci. Přezkum Soudního dvora ohledně prokázání zvláštní povahy situace, která je jednou z podmínek odůvodňujících vyhrazení prováděcích pravomocí, je přezkumem zjevně nesprávného posouzení. S přihlédnutím k těmto úvahám musíme nyní učinit tento přezkum.

3) Přezkum vyhrazení prováděcích pravomocí v projednávaném případě Radou, učiněný Soudním dvorem

62. Přistoupíme nyní ke zkoumání toho, zda Rada dodržela hranice své diskreční pravomoci, nebo zda je překročila, když rozhodla vyhradit si prováděcí pravomoci k pozměnění SKI a SP, jakož i jejich příslušných příloh.

63. Komise i Rada obě odkazují na osmý bod odůvodnění nařízení č. 789/2001 a na pátý bod odůvodnění nařízení č. 790/2001, o němž se domnívají, že je příčinou

a odůvodněním vyhrazení prováděcích pravomocí Radou.

64. Úvodem upřesňujeme, že i kdyby se vyhrazení prováděcích pravomocí vztahovalo pouze k určitým zvláštním hlediskům SKI a SP, požadavek zvláštní povahy práva Společenství by se netýkal ustanovení, která mají být pozměněna, nýbrž konkrétního rámce, v němž se takové vyhrazení uplatní. Skutečnost, že si Rada vyhrazuje prováděcí pravomoci pouze k pozměnění určitých hledisek sporných nařízeních, nevyvolává, pokud jde o požadavek splnění zásady zvláštní povahy, žádné důsledky. V souladu s právem Společenství musí vykazovat zvláštní povahu situace, v níž se vyhrazení prováděcích pravomocí uplatní, nikoli změny.

65. Ze znění osmého bodu odůvodnění nařízení č. 789/2001 a pátého bodu odůvodnění nařízení č. 790/2001 si můžeme všimnout, že jsou téměř totožná. Důvod, jež Rada ohledně vyhrazení prováděcích pravomocí v oblasti vízové politiky uvádí, je tentýž jako důvod, který uvádí pro politiku hranic. Po přečtení těchto bodů odůvodnění se domnívám, že se jedná o modelová znění, u nichž je jediným odlišným prvkem dotýčná oblast. Tato podobnost nesmí podle našeho názoru nicméně vyloučit, aby mohl obsah umožnit

47 — V rozsudku ze dne 17. prosince 1981, *Ludwigshafener Walzmühle Erling a další v. Rada a Komise* (197/80 až 200/80, 243/80, 245/80 a 247/80, Recueil, s. 3211), Soudní dvůr rozhodl, že „příslušné orgány Společenství požívají při určování své politiky v dané oblasti široké posuzovací pravomoci, a to co se týče nejen stanovení současného základu jejich činnosti, nýbrž také pokud jde o určení sledovaných cílů, v rámci plánů Šinlouvy, a volbu vhodných nástrojů k provedení této činnosti“ (bod 37).

prokázání zvláštní povahy situace, která by odůvodnila vyhrazení těchto pravomocí.

vyhrazení pravomocí vztahovalo na jednu celou oblast. Obecný postup, který Rada navrhla, se týká samozřejmě veškerých změn, které vyžadují prováděcí opatření v oblasti žádostí o udělení víza a kontroly hranic.

66. Při dalším sledování totožných bodů odůvodnění sporných nařízení si povšimneme, že Rada poté, co připomněla, že prováděcí opatření musí být přijata ke změně a aktualizaci určitých ustanovení SKI a SP, jakož i jejich příloh, upřesňuje, že „je [...] vhodné vymezit v aktu Společenství postup, jakým mají být taková prováděcí opatření přijímána“⁴⁸.

69. Konečně takový úmysl je v rozporu s institucionální rovnováhou, která byla zavedena po přijetí Jednotného evropského aktu a stanovení výjimečné povahy vyhrazení prováděcích pravomocí Radou, což Radě umožňuje přijímat v obecných případech, nikoliv jen výjimečných, dotčená prováděcí opatření v obou předmětných oblastech.

67. Rada nepřihlédla ke zvláštní povaze, kterou má vyhrazení prováděcích pravomocí obsažené ve Smlouvě, když stanovila obecný postup v určité oblasti, ať už v případě žádostí o udělení víza v rámci nařízení č. 789/2001 nebo v případě ostrahy hranic v rámci nařízení č. 790/2001.

70. Rozhodnutí Rady vyhradit si ve sporných nařízeních prováděcí pravomocí tedy porušuje článek 202 ES a článek 1 druhého rozhodnutí o komitologii, neboť nestanoví, že situace, v níž se má vyhrazení prováděcích pravomocí uplatnit, musí mít zvláštní povahu. Z toho vyplývá, že žalobní důvod, kterého se Komise dovolává, je opodstatněný. Proto není třeba zkoumat druhý žalobní důvod.

68. Rada rozhodla, že zavede v projednávaném případě obecný postup pro uplatnění výkonu prováděcích pravomocí, co se týče dotčených změn SKI a SP. Jak bylo již dříve uvedeno, odporuje samotnému požadavku zvláštní povahy, aby se

71. Z předcházejících úvah vyplývá, že sporná nařízení musejí být zrušena.

48 — Sedmý bod odůvodnění nařízení č. 789/2001 a čtvrtý bod odůvodnění nařízení č. 790/2001.

C – Náklady řízení

řízení. Španělské království a Nizozemské království jako vedlejší účastníci ponесou v souladu s čl. 69 odst. 4 jednacího řádu vlastní náklady.

72. V souladu s čl. 69 odst. 2 jednacího řádu musí být Radě uložena náhrada nákladů

IV – Závěry

73. S ohledem na uvedené poznatky navrhuje, aby Soudní dvůr:

- 1) zrušil nařízení Rady (ES) č. 789/2001 ze dne 24. dubna 2001, kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se posuzování žádostí o udělení víza;
- 2) zrušil nařízení Rady (ES) č. 790/2001 ze dne 24. dubna 2001, kterým se Radě vyhrazují prováděcí pravomoci v oblasti určitých podrobných předpisů a praktických postupů týkajících se hraničních kontrol a ostrahy hranic;
- 3) uložil Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení a
- 4) určil, že Španělské království a Nizozemské království ponесou vlastní náklady řízení.