Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 21. prosince 2016 [1]

**Věc C-696/15 P**

**Česká republika**
**proti**

**Evropské komisi**

„Kasační opravný prostředek – Doprava – Směrnice 2010/40/EU – Zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy – Přenesení pravomoci na Evropskou komisi – Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 885/2013 – Poskytování informačních služeb týkajících se bezpečných a chráněných parkovacích míst pro nákladní a užitková vozidla – Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 886/2013 – Údaje a postupy pro bezplatné poskytování minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu uživatelům – Údajné překročení mezí zmocnění ze strany Komise“

## I – Úvod

1. Česká republika se v rámci svého kasačního opravného prostředku domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 8. října 2015, Česká republika v. Komise [2], kterým Tribunál zamítl její dvě žaloby znějící na zrušení nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 885/2013 [3] a (EU) č. 886/2013 [4] (společně dále jen „sporná nařízení“), která přijala Evropská komise za účelem doplnění směrnice 2010/40/EU [5] o inteligentních dopravních systémech (dále jen „ITS“) v oblasti silniční dopravy.

2. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby tento kasační opravný prostředek z níže uvedených důvodů zamítl.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – T-659/13 a T-660/13, nezveřejněný, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2015:771.

3 – Nařízení Komise ze dne 15. května 2013, kterým se doplňuje směrnice 2010/40 o inteligentních dopravních systémech, pokud jde o poskytování informačních služeb týkajících se bezpečných a chráněných parkovacích míst pro nákladní a užitková vozidla (Úř. věst. 2013, L 247, s. 1).

4 – Nařízení Komise ze dne 15. května 2013, kterým se doplňuje směrnice 2010/40, pokud jde o údaje a postupy pro poskytování minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu uživatelům, pokud možno bezplatně (Úř. věst. 2013, L 247, s. 6).

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. července 2010 o rámci pro zavedení inteligentních dopravních systémů v oblasti silniční dopravy a pro rozhraní s jinými druhy dopravy (Úř. věst. 2010, L 207, s. 1).

## II – Právní rámec

### A – Směrnice 2010/40

3. V bodech 3, 7 a 18 odůvodnění směrnice 2010/40 je uvedeno:

„(3) [ITS] jsou pokročilé aplikace, jež – aniž by byly samy o sobě […] inteligentními – mají za cíl poskytovat inovativní služby týkající se různých druhů dopravy a řízení provozu a umožňují různým uživatelům lepší informovanost a poskytují bezpečnější, koordinovanější a ‚inteligentnější' používání dopravních sítí.

(7) Pro zajištění koordinovaného a účinného zavádění ITS v rámci Unie jako celku je třeba zavést specifikace, včetně případných norem, jež určí další podrobná ustanovení a postupy. Před přijetím jakýchkoliv specifikací by Komise měla posoudit jejich soulad s určitými zásadami, které jsou vymezeny v příloze II. V prvé řadě je třeba upřednostnit čtyři hlavní oblasti vývoje a zavádění ITS. […]

(18) Významné zúčastněné subjekty, jako jsou poskytovatelé služeb ITS, sdružení uživatelů ITS, provozovatelé dopravy a zařízení, zástupci výrobního průmyslu, sociální partneři, profesní sdružení a místní orgány, by měly mít možnost poskytovat Komisi poradenství k obchodním a technickým aspektům zavádění ITS v Unii. Za tímto účelem by Komise měla zřídit poradní skupinu pro ITS s cílem zajistit úzkou spolupráci se zúčastněnými stranami a členskými státy. […]"

4. Článek 4 body 1 a 17 směrnice 2010/40 obsahují následující definice:

„1. [ITS] systémy, ve kterých jsou používány informační a komunikační technologie, v oblasti silniční dopravy, včetně infrastruktury, vozidel a uživatelů, a v oblasti řízení provozu a mobility, jakož i pro rozhraní s jinými druhy dopravy;

17. ‚specifikací' závazné opatření, kterým se ustanovují požadavky, postupy nebo jakákoliv jiná příslušná pravidla".

5. V článku 5 této směrnice, nadepsaném „Zavádění ITS", je uvedeno:

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

[…]"

6. Článek 6 směrnice 2010/40, nadepsaný „Specifikace", stanoví:

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

2. Komise usiluje o to, aby do 27. února 2013 přijala specifikace pro jednu nebo více prioritních akcí.

Do 12 měsíců po přijetí nezbytných specifikací pro prioritní akci Komise případně předloží, po provedení posouzení dopadů, včetně analýzy nákladů a přínosů, Evropskému parlamentu a Radě návrh na zavedení této prioritní akce v souladu s článkem 294 [SFEU].

3. Komise po přijetí nezbytných specifikací pro prioritní akce přijme specifikace zajišťující kompatibilitu, interoperabilitu a návaznost, pokud jde o zavádění a provozní využití ITS v případě jiných akcí v rámci prioritních oblastí.

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

a) funkční ustanovení, jež popisují úlohy jednotlivých zúčastněných stran a informační tok mezi nimi;

b) technická ustanovení, jež stanovují technické prostředky pro splnění funkčních ustanovení;

c) organizační ustanovení, jež popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran;

d) ustanovení o službách, jež popisují různé úrovně služeb a jejich obsah pro aplikace a služby ITS.

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

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

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

Specifikace jsou v souladu se zásadami stanovenými v příloze II.

7. Komise před přijetím specifikací provede posouzení dopadů včetně analýzy nákladů a přínosů.“

7. Článek 7 směrnice 2010/40, nadepsaný „Akty v přenesené pravomoci“, stanoví:

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

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

[…]“

## B – Nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013

8. Podle článku 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 platí, že toto nařízení „stanovuje specifikace nezbytné k zajištění kompatibility, interoperability a kontinuity za účelem zavádění a provozního využívání informačních služeb pro bezpečná a chráněná parkovací místa pro nákladní a užitková vozidla na úrovni Unie v souladu se směrnicí [2010/40]“.

9. Článek 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013, který upravuje požadavky týkající se poskytování informačních služeb, stanoví:

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

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

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

10. Článek 8 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013, nadepsaný „Posouzení souladu s požadavky“, stanoví:

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

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

Členské státy oznámí určené subjekty Komisi.

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

[…]

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

Kvalitu služeb lze rovněž posuzovat s využitím připomínek uživatelů.

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

## C – Nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013

11. Podle článku 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 platí, že toto nařízení „stanoví specifikace nezbytné k zajištění kompatibility, interoperability a návaznosti pro zavádění a provozní využití údajů a postupů pro poskytování minimálních univerzálních informací o dopravním provozu souvisejících s bezpečností silničního provozu uživatelům na úrovni Unie, pokud možno bezplatně, v souladu se směrnicí [2010/40]“.

12. Článek 5 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 týkající se poskytování informační služby stanoví:

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

O uvedených úsecích silnic informují Komisi.

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

13. V článku 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013, nadepsaném „Posouzení souladu s požadavky“, je uvedeno:

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

Členské státy oznámí uvedené vnitrostátní subjekty Komisi.

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

[…]

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

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

## III – Napadený rozsudek

14. Návrhy došlými kanceláři Tribunálu dne 12. prosince 2013 podala Česká republika dvě žaloby znějící na zrušení sporných nařízení.

15. Česká republika vznesla na podporu těchto žalob tři důvody. První žalobní důvod vycházel z porušení čl. 7 odst. 1 směrnice 2010/40 ve spojení s čl. 5 odst. 1 a článkem 6 této směrnice, jež mělo spočívat v tom, že Komise přijetím sporných nařízení překročila meze zmocnění upraveného těmito ustanoveními. Druhý žalobní důvod vycházel z porušení článku 290 SFEU, jež mělo spočívat v tom, že Komise přijetím sporných nařízení překročila meze své pravomoci přijímat nelegislativní akty v přenesené pravomoci, která je upravena v tomto článku. Třetí žalobní důvod vycházel z porušení čl. 13 odst. 2 SEU, jež mělo spočívat v tom, že Komise přijetím sporných nařízení překročila meze působnosti, kterou jí svěřují Smlouvy.

16. Tribunál v napadeném rozsudku všechny tyto žalobní důvody zamítl, a obě žaloby tudíž zamítl v plném rozsahu.

## IV – Návrhová žádání účastnic řízení před Soudním dvorem

17. Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadený rozsudek

– zrušil sporná nařízení v plném rozsahu a

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

18. Podpůrně Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadený rozsudek

– zrušil čl. 3 odst. 1, článek 8 a čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013, jakož i čl. 5 odst. 1, článek 9 a čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 a

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

19. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

– kasační opravný prostředek zamítl a

– uložil České republice náhradu nákladů řízení.

## V – Analýza

20. Česká republika vznáší na podporu svého kasačního opravného prostředku tři důvody, o nichž zde postupně pojednám.

### A – K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z porušení zásady právní jistoty

21. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika namítá, že Tribunál porušil zásadu právní jistoty, když v bodech 39 až 43 napadeného rozsudku konstatoval, že sporná nařízení nestanoví členským státům povinnost zavést na svém území aplikace a služby ITS.

22. V těchto bodech napadeného rozsudku se Tribunál zabýval první částí prvního žalobního důvodu uplatněného Českou republikou. Česká republika tvrdila, že Komise překročila meze zmocnění, které jí přiznává směrnice 2010/40, jelikož ve sporných nařízeních stanovila povinnost zavést aplikace a služby ITS, přestože čl. 5 odst. 1 této směrnice svěřil pravomoc rozhodnout o takovém zavedení členským státům. Tribunál tuto část žalobního důvodu zamítl s odůvodněním, že sporná nařízení takovou povinnost neukládají, ačkoli Česká republika tvrdí opak.

23. Česká republika připomíná judikaturu Soudního dvora, podle které zásada právní jistoty vyžaduje, aby byly unijní právní normy jasné, přesné a s předvídatelnými účinky tak, aby se dotčené osoby mohly orientovat v právních stavech a vztazích, na které se vztahuje unijní právní řád [6].

24. Uvádí tři argumenty, které mají prokázat, že v bodech 39 až 43 napadeného rozsudku byla tato zásada porušena.

25. Zaprvé ze sporných nařízení podle jejího názoru vyplývá, že se mají na rozdíl od toho, co konstatoval Tribunál, vztahovat na všechny členské státy. Tato nařízení zejména obsahují standardní ustanovení o závaznosti v celém rozsahu a přímé použitelnosti ve všech členských státech. V důvodových zprávách Komise k uvedeným nařízením [7] je dále podle názoru České republiky uvedeno, že Komise jimi sledovala povinné zavedení aplikací a služeb ITS ve všech členských státech. Závěr Tribunálu o nepoužitelnosti sporných nařízení v těch členských státech, které aplikace a služby ITS nezavedly, je tudíž v rozporu s jejich zněním a záměrem Komise při jejich přijímání.

26. Jsem toho názoru, že tento argument musí být odmítnut jako neopodstatněný. Jak zdůraznila Komise, sporná nařízení neobsahují žádné ustanovení, které by výslovně ukládalo povinnost zavést aplikace a služby ITS.

27. Z článků 1 obou těchto nařízení a čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/40 lze dále dovodit, že se v určitém členském státě uplatní pouze tehdy, pokud se tento stát rozhodl, že aplikace či služby ITS zavede.

6 – Rozsudek ze dne 12. února 2015, Parlament v. Rada (C-48/14, EU:C:2015:91, bod 45 a citovaná judikatura).

7 – Důvodová zpráva Komise ze dne 15. května 2013 k nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 [C(2013) 2549 final] a důvodová zpráva Komise ze dne 15. května 2013 k nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 [C(2013) 2550 final].

28. V článcích 1 zmíněných nařízení je totiž uvedeno, že toto nařízení stanovuje určité specifikace „v souladu se směrnicí [2010/40]“. Článek 5 odst. 1 této směrnice přitom stanoví, že povinností členských států přijmout opatření nezbytná k použití specifikací přijatých Komisí „není dotčeno právo jednotlivých členských států rozhodnout o vlastním zavedení […] aplikací a služeb [ITS] na svém území“.

29. Ze znění těchto ustanovení plyne, že sporná nařízení sice stanovují určité specifikace, ale nezpochybňují právo jednotlivých členských států rozhodnout o vlastním zavedení aplikací a služeb ITS na svém území. Ještě bych chtěl uvést, že jak zmínil Tribunál v bodě 40 napadeného rozsudku, tato nařízení směrnici 2010/40 doplňují, a jak rovněž správně Tribunál zdůraznil v bodě 41 tohoto rozsudku, neobsahují žádné ustanovení, které by měnilo smysl čl. 5 odst. 1 této směrnice.

30. Nepovažuji za nezbytné zkoumat důvodové zprávy ke sporným nařízením, jelikož obsah výše uvedených ustanovení jednoznačně plyne z jejich znění.

31. Podpůrně však chci podotknout, že tyto důvodové zprávy obsahují porovnání několika scénářů, které zahrnují zavedení aplikací a služeb ITS v některých nebo ve všech členských státech. Je pravda, že v obou zmíněných důvodových zprávách Komise dospěla na základě srovnávací analýzy nákladů a přínosů těchto scénářů k závěru, že zavedení ve všech členských státech by bylo výhodnější. Nic však nenaznačuje, že se v návrzích nařízení předložených Komisí skutečně uplatnil právě tento scénář. V důvodové zprávě k nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 je v tomto ohledu uvedeno, že „směrnice [2010/40] identifikovala šest prioritních činností pro přijetí specifikací, *případně* jejich povinné zavedení“ [8]. Tato zmínka podle mého názoru nasvědčuje tomu, že Komise při přijímání tohoto nařízení neměla v úmyslu stanovit povinné zavedení.

32. Mám tudíž za to, že z důvodových zpráv ke sporným nařízením nelze dovodit, že Komise měla při přijímání těchto nařízení v úmyslu uložit členským státům povinnost zavedení.

33. Z výše uvedeného vyplývá, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 39 až 43 napadeného rozsudku konstatoval, že sporná nařízení neukládají členským státům povinnost zavést aplikace či služby ITS.

34. Zadruhé Česká republika nesouhlasí s bodem 40 napadeného rozsudku, protože Tribunál podle jejího názoru nesprávně konstatoval, že nepoužitelnost sporných nařízení v některých členských státech nemusí být v těchto nařízeních výslovně zmíněna, jelikož tato skutečnost vyplývá ze směrnice 2010/40. Tribunál tak rozhodl, že použitelnost aktů v přenesené pravomoci je nutno dovozovat nikoliv z jejich dikce, ale z výkladu základního legislativního aktu.

35. Česká republika dodává, že výslovné znění aktu v přenesené pravomoci, které odporuje základnímu legislativnímu aktu, nelze zhojit výkladem aktu v přenesené pravomoci v souladu se základním legislativním aktem. Takový výklad je možný jen tehdy, pokud není *contra legem*, tedy pokud předpis nižší právní síly takový konformní výklad umožňuje.

36. Mám za to, že pokud Tribunál v bodě 40 napadeného rozsudku konstatoval, že sporná nařízení musí být vykládána ve světle základního aktu, kterým je směrnice 2010/40, nedopustil se nesprávného právního posouzení. Tato výkladová metoda podle mého názoru plyne ze vztahů mezi základním legislativním aktem, který stanoví zejména podstatné prvky legislativního rámce, a aktem v přenesené pravomoci, kterým může Komise na základě článku 290 SFEU doplnit nebo změnit některé prvky tohoto legislativního aktu, které nejsou podstatné. Soudní dvůr již měl v tomto ohledu příležitost

8 – Důvodová zpráva Komise ze dne 15. května 2013 k nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 [C(2013) 2550 final, s. 3] (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

upřesnit, že účelem svěření přenesené pravomoci je přijetí pravidel, která patří do normativního rámce, jak jej vymezuje základní legislativní akt [9]. Pro ilustraci podotýkám, že v rámci posuzované věci je zřejmé, že pojem „specifikace“, který je použit ve sporných nařízeních, musí být vykládán ve světle jeho definice uvedené v čl. 4 bodu 17 směrnice 2010/40 [10].

37. Tribunál kromě toho sporná nařízení nevyložil *contra legem*, jelikož z žádných jejich ustanovení nelze dovodit, že by členským státům ukládala povinnost zavedení aplikací či služeb ITS [11].

38. Zatřetí Česká republika tvrdí, že napadený rozsudek by členské státy stavěl do nejistého právního postavení při provádění aktu v přenesené pravomoci, jelikož státy by se při zjišťování toho, která ustanovení se na ně vztahují a jaké povinnosti z aktu vyplývají, nemohly spolehnout na jeho výslovné znění. V praxi by pak členské státy musely podat ve lhůtě podle článku 263 SFEU žalobu na neplatnost, pokud by z ustanovení aktu v přenesené pravomoci vyplývalo, že jeho rozsah působnosti překračuje to, co stanoví základní legislativní akt. Pokud by totiž členské státy tuto žalobu na neplatnost nepodaly, ztratily by možnost namítat protiprávnost aktu v přenesené pravomoci v řízení o porušení unijního práva zahájeného Komisí na základě článku 258 SFEU [12].

39. Tento argument musí být odmítnut, jelikož opět vychází z nesprávného předpokladu, že ustanovení sporných nařízení ukládají členským státům povinnost zavedení v rozporu s čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/40 [13].

40. Dodávám, že je na členských státech, aby posoudily, zda rozsah působnosti aktu v přenesené pravomoci překračuje meze toho, co stanoví základní legislativní akt, a případně podaly ve lhůtě stanovené v článku 263 SFEU žalobu na neplatnost. Tento požadavek, který plyne ze systému opravných prostředků před unijními soudy, nelze považovat za porušení zásady právní jistoty, jak ji vykládá Soudní dvůr [14].

41. Vzhledem k tomu, že Česká republika neuplatnila žádný jiný argument, který by měl prokázat porušení zásady právní jistoty, první důvod kasačního opravného prostředku musí být zamítnut jako neopodstatněný.

## B – Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z porušení čl. 13 odst. 2 SEU ve spojení s článkem 290 SFEU

42. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika tvrdí, že Tribunál porušil čl. 13 odst. 2 SEU a článek 290 SFEU, když v bodě 63 napadeného rozsudku konstatoval, že Komise není při přijímání aktů v přenesené pravomoci omezena výslovným rozsahem zmocnění, jak jej stanoví základní legislativní akt.

43. Touto vadou spočívající v nesprávném právním posouzení je podle České republiky stiženo posouzení druhé části prvního žalobního důvodu, které je obsahem bodů 45 až 63 napadeného rozsudku a na jehož základě Tribunál konstatoval, že Komise nepřekročila pravomoci, které jí svěřuje směrnice 2010/40, když stanovila členským státům povinnost určit nestranný a nezávislý kontrolní subjekt, který má zajistit dodržování požadavků stanovených spornými nařízeními.

9 – Rozsudek ze dne 17. března 2016, Parlament v. Komise (C-286/14, EU:C:2016:183, bod 30 a citovaná judikatura).

10 – Soudní dvůr provedl výklad ve světle základního aktu například v rozsudku ze dne 3. dubna 2014, Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, body 33 a 34).

11 – Viz body 26 až 29 tohoto stanoviska.

12 – Rozsudek ze dne 18. října 2012, Komise v. Česká republika, C-37/11, EU:C:2012:640, body 46 až 48.

13 – Viz body 26 až 29 tohoto stanoviska.

14 – Viz bod 23 tohoto stanoviska.

44. Oprávnění přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, které přiznává Komisi článek 290 SFEU, je podle České republiky výjimkou z obecného pravidla stanoveného v čl. 13 odst. 2 SEU, kterou je tedy třeba vykládat restriktivně. Komise má za to, že udělení přenesené pravomoci není výjimkou, kterou je třeba vykládat restriktivně, ale možností ústavní povahy, kterou normotvůrci poskytuje článek 290 SFEU.

45. K vyvrácení oněch pěti argumentů, které vznesla Česká republika na podporu druhého důvodu kasačního opravného prostředku, však není nutné se touto teoretickou otázkou zabývat.

46. Zaprvé je Česká republika toho názoru, že Tribunál v bodě 58 napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že zmocnění Komise přijmout akt v přenesené pravomoci se neomezuje na aspekty výslovně specifikované v článku 6 směrnice 2010/40, ale může se týkat provádění jakéhokoli jiného ustanovení této směrnice. Zmocnění upravené v čl. 6 odst. 1 směrnice 2010/40 má být podle České republiky vykládáno restriktivně v tom smyslu, že se omezuje na ustanovení, která jsou vyjmenována v čl. 6 odst. 4 uvedené směrnice.

47. V tomto ohledu bych rád zdůraznil, že zmocnění Komise nevychází z článku 6 směrnice 2010/40, nýbrž z článku 7 této směrnice. Podle tohoto článku přitom Komise přijímá akty v přenesené pravomoci „v souladu s příslušnými ustanoveními této směrnice, a zejména s článkem 6 a s přílohou II“. Tribunál tedy správně konstatoval, že se zmocnění přiznané Komisi neomezuje na aspekty, které jsou výslovně specifikovány v článku 6 uvedené směrnice.

48. V každém případě bych chtěl dodat, že z důvodů vyložených v bodech 58 až 65 tohoto stanoviska čl. 6 odst. 4 písm. c) směrnice 2010/40 poskytuje Komisi dostatečný právní základ k tomu, aby stanovila, že členské státy určí kontrolní subjekt. Hypotetické nesprávné právní posouzení, kterého by se Tribunál v tomto ohledu dopustil, by tedy nemělo žádný dopad, jelikož Komise má pravomoc stanovit určení vnitrostátního kontrolního subjektu, a to i kdyby muselo být zmocnění omezeno na aspekty, které jsou výslovně specifikovány v čl. 6 odst. 4 směrnice 2010/40 [15].

49. Zadruhé Česká republika namítá, že Tribunál v bodě 63 napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že Komise může přijímat pravidla mimo rámec zmocnění, považuje-li to za nezbytné. Podle České republiky musí být pravomoc přiznaná Komisi omezena tím, co považoval za nezbytné unijní normotvůrce, když zmocnění Komise formuloval v základním legislativním aktu.

50. Účastnice řízení se na jednání vyjádřily i k možnosti, že Tribunál v bodě 63 napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že to, zda je nezbytné určit vnitrostátní kontrolní subjekty, spadá do prostoru Komise pro tzv. „subjektivní“ uvážení.

51. Podle mého názoru je tudíž vhodné rozdělit posouzení tohoto druhého argumentu na dvě části, přičemž první se bude týkat toho, zda je Komisi poskytnut prostor pro subjektivní uvážení, a druhá toho, zda Komise překročila meze zmocnění přiznaného směrnicí 2010/40.

52. Předně se nemohu přiklonit k názoru, že Tribunál v bodě 63 napadeného rozsudku uznal existenci prostoru Komise pro subjektivní uvážení.

15 – Podle ustálené judikatury je nesprávné právní posouzení irelevantní, týká-li se důvodů, jejichž prohlášení za neplatné nemůže vést ke zrušení napadeného rozsudku. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. října 2002, Aéroports de Paris v. Komise (C-82/01 P, EU:C:2002:617, body 41 a 67 a citovaná judikatura); ze dne 28. června 2005, Dansk Rørindustri a další v. Komise (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 148 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 9. července 2015, InnoLux v. Komise (C-231/14 P, EU:C:2015:451, bod 83).

53. Podle mého názoru není sporné, že existenci případného překročení přenesených pravomocí ze strany Komise je nutno posuzovat objektivně na základě ustanovení, která upravují přenesení pravomocí v základním legislativním aktu. Článek 290 odst. 1 druhá věta SFEU totiž stanoví, že legislativní akty výslovně vymezují cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci. V článku 290 odst. 2 první větě SFEU je kromě toho upřesněno, že legislativní akty výslovně stanoví podmínky pro přenesení pravomoci [16].

54. Komise v této souvislosti správně uvedla, že při výkonu přenesených pravomocí má více či méně široký prostor pro uvážení podle toho, jak v daném ohledu v tomto aktu rozhodne normotvůrce, přičemž zmocnění se může týkat pouze těch prvků základního legislativního aktu, které nejsou podstatné. Tento výklad článku 290 SFEU podle mého názoru potvrzuje bod 32 rozsudku ze dne 16. července 2015, Komise v. Parlament a Rada, kde Soudní dvůr konstatoval, že legalita rozhodnutí unijního normotvůrce svěřit Komisi přenesenou pravomoc nezávisí na existenci či rozsahu prostoru pro uvážení, který je jí poskytnut, ale pouze na tom, zda akty, které má tento orgán přijmout, mají obecnou působnost a zda se jimi doplňují nebo mění prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné [17].

55. Tribunál přitom v bodech 50 až 60 napadeného rozsudku provedl právě takové objektivní posouzení. Na základě rozboru relevantních ustanovení směrnice 2010/40, konkrétně čl. 4 bodu 17, článků 5 až 7 a přílohy II totiž v bodě 62 tohoto rozsudku dospěl k závěru, že Komise měla pravomoc ve sporných nařízeních stanovit postup posuzování souladu, když členským státům, jejichž úkolem je dbát na uplatňování specifikací, uložila povinnost určit subjekt pověřený kontrolou jejich dodržování ze strany provozovatelů a poskytovatelů.

56. Dále v bodě 63 napadeného rozsudku Tribunál rovněž správně konstatoval, že není nutné výslovné zmocnění a stačí, aby Komise, nadaná takovým prostorem pro uvážení, *jaký objektivně plyne z výše uvedených ustanovení směrnice 2010/40*, považovala určení takového subjektu za nezbytné k zajištění cílů spočívajících v kompatibilitě, interoperabilitě a návaznosti. Jak uvedla Komise na jednání, jinými slovy lze říci, že se rozhodla pro jednu z možností, která se jí nabízela v rámci vymezeném směrnicí 2010/40, a zejména zásadami zakotvenými v příloze II této směrnice.

57. Jinými slovy, bod 63 napadeného rozsudku nelze posuzovat odděleně v tom smyslu, že Tribunál uznal prostor Komise pro subjektivní uvážení. Prostor Komise pro uvážení, na který Tribunál poukázal, má objektivní povahu, jelikož plyne z ustanovení směrnice 2010/40, která upravují přenesení pravomoci a jejichž význam je rozebrán v bodech 50 až 62 tohoto rozsudku.

58. Dále se domnívám, že Tribunál v bodech 45 až 67 napadeného rozsudku správně konstatoval, že Komise nepřekročila meze zmocnění, které jí uděluje směrnice 2010/40, když přijala čl. 8 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a čl. 9 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013, které se týkají určení nestranného a nezávislého kontrolního subjektu.

59. Mám totiž za to, že k přijetí těchto dvou ustanovení poskytuje Komisi dostatečný právní základ čl. 6 odst. 4 písm. c) této směrnice ve spojení se zmocněním upraveným v čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice.

60. Podle čl. 6 odst. 4 písm. c) směrnice 2010/40 zahrnují specifikace v příslušných případech a závislosti na oblasti, na kterou se vztahují, „organizační ustanovení, jež popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran“.

16 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Parlament v. Komise (C-286/14, EU:C:2016:183, body 30 a 31).

17 – C-88/14, EU:C:2015:499.

61. Je tudíž nutné ověřit, zda čl. 8 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a čl. 9 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 představují „organizační ustanovení“ a zda „popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran“.

62. Podle mého názoru lze jen stěží popřít, že ustanovení těchto dvou článků jsou „organizační“ povahy, neboť upravují postup, jehož cílem je posouzení souladu s požadavky stanovenými každým ze sporných nařízení.

63. Stěží lze popřít i to, že uvedená ustanovení stanoví procesní povinnosti zúčastněných stran [18]. Článek 8 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 ukládá poskytovatelům služeb povinnost předložit určeným subjektům prohlášení o tom, že splňují požadavky stanovené v článcích 4 až 7 tohoto nařízení. Článek 9 odst. 2 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 ukládá provozovatelům komunikací, poskytovatelům služeb a provozovatelům vysílání věnovaného informacím o dopravním provozu povinnost předat určeným subjektům své identifikační údaje a popis informační služby, kterou poskytují. Tyto zúčastněné strany také musí předložit prohlášení o shodě s požadavky stanovenými v článcích 3 až 8.

64. Povinnost určit nestranný a nezávislý kontrolní subjekt je třeba posoudit právě s ohledem na tento kontext. Určení takového subjektu je totiž organizačním aspektem řádného průběhu hodnotících postupů, které zavádí výše uvedená ustanovení. Tyto subjekty zejména musí namátkově kontrolovat správnost prohlášení, které předložily zúčastněné strany, a vyžadovat důkaz o splnění požadavků stanovených ve sporných nařízeních, jakož i podávat příslušným vnitrostátním orgánům zprávu o obdržených prohlášeních a o výsledcích svých namátkových kontrol [19]. Pro úplnost dodávám, že určení takového subjektu je podle mého názoru v souladu se zásadami zakotvenými v příloze II směrnice 2010/40, zejména se zásadami účinnosti a proporcionality.

65. Jsem tedy toho názoru, že článek 8 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a článek 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 obsahují „organizační ustanovení, jež popisují procesní povinnosti jednotlivých zúčastněných stran“ ve smyslu čl. 6 odst. 4 písm. c) směrnice 2010/40, a to včetně povinnosti určit nestranný a nezávislý kontrolní subjekt stanovené v odstavci 1 těchto článků.

66. Podpůrně chci podotknout, že pokud by mělo být konstatováno, že k přijetí výše uvedených ustanovení neposkytuje Komise dostatečný právní základ čl. 6 odst. 4 písm. c) směrnice 2010/40, pak jsem toho názoru, že takový právní základ jí skýtá čl. 4 bod 17 a čl. 6 odst. 1 této směrnice ve spojení se zmocněním upraveným v čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice.

67. Článek 4 bod 17 směrnice 2010/40 totiž definuje pojem „specifikace“ obzvlášť široce, když stanoví, že se jí rozumí „závazné opatření, kterým se ustanovují požadavky, postupy nebo *jakákoliv jiná příslušná pravidla*“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska). Článek 6 odst. 1 této směrnice kromě toho stanoví, že Komise přijme specifikace nezbytné k zajištění kompatibility, interoperability a návaznosti, pokud jde o zavádění a provozní využití ITS v případě prioritních akcí. Ještě bych rád zdůraznil, že čl. 6 odst. 4 této směrnice podle mého názoru neobsahuje taxativní výčet druhů specifikací, které může Komise přijmout.

68. Mám za to, že z čl. 4 bodu 17, čl. 6 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 směrnice 2010/40 vyplývá, že Komise byla zmocněna stanovit, že bude určen nestranný a nezávislý kontrolní subjekt, a tudíž přijmout čl. 8 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a čl. 9 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 [20].

18 – Pojem „zúčastněná strana“ směrnice 2010/40 nedefinuje. Bod 18 odůvodnění však k významným zúčastněným subjektům řadí mimo jiné poskytovatele služeb ITS a provozovatele dopravy a zařízení.

19 – Viz článek 8 odst. 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a čl. 9 odst. 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013.

20 – Členské státy musí podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/40 přijmout opatření nezbytná k dodržování specifikací přijatých Komisí v souladu s článkem 6 této směrnice. Viz bod 76 tohoto stanoviska.

69. Z výše uvedeného vyplývá, že druhý argument, který vznesla Česká republika, musí být zamítnut jako neopodstatněný.

70. Zatřetí Česká republika tvrdí, že závěry Tribunálu v bodech 47 až 49 napadeného rozsudku o širokém prostoru pro uvážení, který má Komise při doplňování právních předpisů na základě článku 290 SFEU, jsou v rozporu s rozsudkem ze dne 16. července 2015, Komise v. Parlament a Rada [21].

71. Připomínám, že v bodě 32 posledně uvedeného rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že existence ani rozsah posuzovací pravomoci, která je Komisi svěřena, není relevantní pro účely určení, zda akt, který má Komise přijmout, spadá pod článek 290 SFEU nebo článek 291 SFEU [22].

72. S ohledem na tuto judikaturu se domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 49 napadeného rozsudku naznačil, že Komise má při doplňování právní úpravy na základě článku 290 SFEU široký prostor pro uvážení.

73. Toto nesprávné právní posouzení však nemá žádný dopad, jelikož se týká důvodů, jejichž prohlášení za neplatné, nemůže vést ke zrušení napadeného rozsudku [23]. Jak jsem totiž uvedl v bodech 52 až 69 tohoto stanoviska, Tribunál v rámci zkoumání druhé části prvního žalobního důvodu objektivně posoudil, zda Komise překročila zmocnění upravené ve směrnici 2010/40. Toto objektivní posouzení, které není stiženo vadou spočívající v nesprávném právním posouzení, přitom k zamítnutí této druhé části postačovalo.

74. Začtvrté Česká republika namítá, že čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/40 ponechává volbu prostředků k zajištění použití specifikací členským státům, a nikoliv Komisi. Zmocnění Komise k přijetí aktu v přenesené pravomoci tedy nelze vykládat tak, aby do této pravomoci členských států zasahovalo. Dodává, že unijní normotvůrce považoval tuto otázku za podstatný aspekt, který tudíž podle článku 290 SFEU nemůže být předmětem aktu v přenesené pravomoci.

75. U tohoto argumentu si kladu otázku jeho přípustnosti, jelikož Česká republika přesně neoznačila napadané body odůvodnění napadeného rozsudku, jak vyžaduje čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora.

76. Tento argument každopádně není opodstatněný. Článek 5 odst. 1 směrnice 2010/40 se totiž omezuje pouze na to, že ukládá členským státům povinnost přijmout opatření nezbytná k dodržování specifikací přijatých Komisí v souladu s článkem 6 této směrnice. Jak jsem přitom uvedl v bodech 58 až 69 tohoto stanoviska, Komise má pravomoc přijmout takové specifikace procesní povahy, jako je článek 8 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a článek 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013, a to včetně povinnosti určit nestranný a nezávislý kontrolní subjekt. Členské státy jsou tudíž podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/40 povinny přijmout opatření nezbytná pro dodržování těchto specifikací.

77. Zapáté Česká republika tvrdí, že Tribunál v bodech 60 a 61 napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 6 směrnice 2010/40 podporují názor, že Komise má pravomoc stanovit určení vnitrostátního kontrolního subjektu.

78. Pokud jde o argument vycházející z porušení čl. 5 odst. 1 směrnice 2010/40, domnívám se, že je neopodstatněný z důvodu uvedeného v bodě 76 tohoto stanoviska.

21 – C-88/14, EU:C:2015:499.

22 – Viz bod 54 tohoto stanoviska.

23 – Viz judikaturu citovanou v poznámce pod čarou 15 tohoto stanoviska.

79. Česká republika dále tvrdí, že čl. 6 odst. 6 této směrnice se týká pouze posuzování shody podle rozhodnutí č. 768/2008/ES [24] a žádné z ustanovení sporných nařízení takové posuzování neupravuje.

80. Domnívám se, že tento argument je opodstatněný. Uvedené rozhodnutí totiž podle jeho článku 2 stanoví společný rámec obecných zásad a referenčních ustanovení pro vypracování právních předpisů Unie, které harmonizují podmínky uvádění výrobků na trh. Sporná nařízení se však uvádění výrobků na trh netýkají. Tribunál se tedy v bodě 61 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když naznačil, že čl. 6 odst. 6 směrnice 2010/40 podporuje názor, že Komise má pravomoc stanovit, že bude určen vnitrostátní kontrolní subjekt ve smyslu článku 8 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a článku 9 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013.

81. Z důvodů vyložených v bodě 73 tohoto stanoviska je však toto nesprávné právní posouzení irelevantní.

82. Z výše uvedeného vyplývá, že druhý důvod kasačního opravného prostředku, který vznesla Český republika, musí být zamítnut jako neopodstatněný.

## C – Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z toho, že se Tribunál dopustil vad řízení

83. V rámci třetího a posledního důvodu kasačního opravného prostředku Česká republika tvrdí, že se Tribunál dopustil vad řízení, když zkreslil některé její argumenty nebo se s některými nevypořádal.

84. Zaprvé Tribunál v bodě 39 napadeného rozsudku nesprávně konstatoval, že se Česká republika a Komise shodují na tom, že dokud členský stát nerozhodl o zavedení aplikací a služeb ITS na svém území, ustanovení sporných nařízení se nepoužijí. Česká republika zdůraznila, že v replikách předložených Tribunálu uvedla, že takový výklad uvedených nařízení by jí vyhovoval, ale nařízení pro něj neposkytují žádnou oporu.

85. Jak uvedla Komise, tento argument musí být odmítnut, jelikož vychází z nesprávného výkladu bodu 39 napadeného rozsudku. Tribunál totiž konstatoval, že se účastnice řízení shodly na výkladu směrnice 2010/40, podle kterého se sporná nařízení nepoužijí, pokud nedošlo k zavedení, a nikoli na výkladu sporných nařízení samotných.

86. Kromě toho bych chtěl uvést, že argument České republiky, podle kterého sporná nařízení ukládají povinnost zavedení, Tribunál důkladně posoudil a zamítl v bodech 35 až 44 napadeného rozsudku. Tento argument je tedy neopodstatněný.

87. Zadruhé se Tribunál údajně nevypořádal s argumentem České republiky, že Komise v důvodových zprávách ke sporným nařízením výslovně uvedla svůj záměr, aby aplikace a služby ITS byly povinně zavedeny ve všech členských státech.

88. Podle ustálené judikatury platí, že povinnost odůvodnit rozsudky, kterou má Tribunál na základě článku 36 a čl. 53 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, mu neukládá povinnost podat vyčerpávající vysvětlení ke každé jednotlivé úvaze uvedené stranami sporu. Odůvodnění tedy může být implicitní, pokud umožní zúčastněným osobám seznámit se s důvody, pro které byla dotčená opatření přijata, a Soudnímu dvoru disponovat poznatky dostatečnými k tomu, aby mohl provést soudní přezkum [25].

24 – Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. července 2008 o společném rámci pro uvádění výrobků na trh a o zrušení rozhodnutí Rady 93/465/EHS (Úř. věst. 2008, L 218, s. 82).

25 – Rozsudek ze dne 27. října 2011, Rakousko v. Scheucher-Fleisch a další (C-47/10 P, EU:C:2011:698, bod 104 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 8. března 2016, Řecko v. Komise (C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 38 a citovaná judikatura).

89. V bodech 35 až 44 napadeného rozsudku přitom Tribunál jasně vyložil důvody, které jej přivedly k závěru, že závazná ustanovení sporných nařízení neukládají členským státům povinnost zavedení, a splnil tak svoji povinnost uvést odůvodnění. Tribunál se tedy mohl oprávněně domnívat, že není nutné upřesnit důvody, proč tento závěr plyne i z nezávazného obsahu důvodových zpráv [26].

90. Zatřetí se Tribunál podle názoru České republiky zejména v rámci posouzení druhého žalobního důvodu provedeného v bodech 69 až 75 napadeného rozsudku nevypořádal s jejím argumentem, že organizace vnitrostátní kontrolní činnosti představuje podstatný prvek, jehož úpravu tedy nelze podle článku 290 SFEU svěřit Komisi.

91. Jsem toho názoru, že Tribunál posoudil tento argument v bodech 72 a 73 napadeného rozsudku, když konstatoval, že Komise přijetím čl. 8 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 885/2013 a čl. 9 odst. 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 886/2013 nešla nad rámec zmocnění, které jí uděluje směrnice 2010/40, a nedoplnila ani nezměnila její podstatný prvek.

92. Z výše uvedeného vyplývá, že třetí důvod kasačního opravného prostředku, který vznesla Česká republika, musí být zamítnut jako neopodstatněný.

93. Kasační opravný prostředek tudíž musí být v plném rozsahu zamítnut jako neopodstatněný. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení, je důvodné uložit České republice náhradu nákladů řízení.

## VI – Závěry

94. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

– kasační opravný prostředek zamítl a

– uložil České republice náhradu nákladů řízení.

26 – V tomto ohledu viz body 31 a 32 tohoto stanoviska.