Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 26. júla 2017*

„Odvolanie – Doprava – Smernica 2010/40/EÚ – Zavedenie inteligentných dopravných systémov v oblasti cestnej dopravy – Článok 7 – Delegovanie právomoci na Európsku komisiu – Hranice – Delegované nariadenie (EÚ) č. 885/2013 – Poskytovanie informačných služieb pre bezpečné a chránené parkovacie miesta pre nákladné a úžitkové vozidlá – Delegované nariadenie (EÚ) č. 886/2013 – Údaje a postupy na bezplatné poskytovanie minimálnych univerzálnych dopravných informácií týkajúcich sa bezpečnosti cestnej premávky užívateľom – Článok 290 ZFEÚ – Výslovné vymedzenie cieľov, obsahu, rozsahu a trvania delegovania právomoci – Základná otázka dotknutej oblasti – Zriadenie kontrolného orgánu“

Vo veci C-696/15 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie podané 23. decembra 2015,

Česká republika, v zastúpení: M. Smolek, J. Vláčil, T. Müller a J. Pavliš, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

ďalší účastník konania:

Európska komisia, v zastúpení A. Buchet, P. J. O. Van Nuffel, J. Hottiaux a Z. Malůšková, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory T. von Danwitz (spravodajca), sudcovia E. Juhász, C. Vajda, K. Jürimäe a C. Lycourgos,

generálny advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 19. októbra 2016,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 21. decembra 2016,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: čeština.

Rozsudok

1 Svojím odvolaním sa Česká republika domáha, aby Súdny dvor zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 8. októbra 2015, Česká republika/Komisia (T-659/13 a T-660/13, EU:T:2015:771, neuverejnený, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým Všeobecný súd zamietol jej dve žaloby, ktorých predmetom bol vo veci T-659/13 návrh na zrušenie delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 885/2013 z 15. mája 2013, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/40/EÚ o inteligentných dopravných systémoch, pokiaľ ide o poskytovanie informačných služieb pre bezpečné a chránené parkovacie miesta pre nákladné a úžitkové vozidlá (Ú. v. EÚ L 247, 2013, s. 1), a subsidiárne návrh na zrušenie článku 3 ods. 1, článku 8 a článku 9 ods. 1 písm. a) delegovaného nariadenia č. 885/2013, a vo veci T-660/13 návrh na zrušenie delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) č. 886/2013 z 15. mája 2013, ktorým sa dopĺňa smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/40/EÚ, pokiaľ ide o údaje a postupy, ak je to možné, na poskytovanie bezplatných minimálnych univerzálnych dopravných informácií týkajúcich sa bezpečnosti cestnej premávky (Ú. v. EÚ L 247, 2013, s. 6), a subsidiárne návrh na zrušenie článku 5 ods. 1, článku 9 a článku 10 ods. 1 písm. a) delegovaného nariadenia č. 886/2013.

Právny rámec

Smernica 2010/40/EÚ

2 Z článku 1 ods. 1 a 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/40/EÚ zo 7. júla 2010 o rámci na zavedenie inteligentných dopravných systémov v oblasti cestnej dopravy a na rozhrania s inými druhmi dopravy (Ú. v. EÚ L 207, 2010, s. 1) vyplýva, že stanovuje rámec na podporu koordinovaného a koherentného zavádzania a používania „inteligentných dopravných systémov (IDS)“ v rámci Európskej únie, najmä v cezhraničnom styku medzi členskými štátmi, stanovuje všeobecné podmienky potrebné na tento účel a ustanovuje vývoj špecifikácií pre činnosť v prioritných oblastiach uvedených v jej článku 2, ako aj vývoj prípadných potrebných noriem.

3 Článok 2 ods. 1 tejto smernice spresňuje prioritné oblasti pre vývoj a používanie špecifikácií a noriem.

4 Článok 3 uvedenej smernice s názvom „Prioritné opatrenia“ stanovuje:

„V rámci prioritných oblastí sú pre vývoj a používanie špecifikácií a noriem prioritné tieto opatrenia, ktoré sa ustanovujú v prílohe I:

…

c) údaje a postupy, pokiaľ je to možné, na bezplatné poskytovanie minimálnych univerzálnych dopravných informácií týkajúcich sa bezpečnosti cestnej premávky užívateľom;

…

e) poskytovanie informačných služieb pre bezpečné a chránené parkovacie miesta pre nákladné a úžitkové vozidlá;

…“

5 Článok 4 bod 1 rovnakej smernice vymedzuje IDS ako systémy, v ktorých sa uplatňujú informačné a komunikačné technológie v oblasti cestnej dopravy vrátane infraštruktúry, vozidiel a užívateľov a v oblasti riadenia dopravy a riadenia mobility, rovnako ako aj [pre] rozhrania s inými druhmi dopravy.

6 Článok 4 bod 17 smernice 2010/40 vymedzuje pojem „špecifikácia“ ako „záväzné opatrenie, ktorým sa zavádzajú ustanovenia obsahujúce požiadavky, postupy alebo akékoľvek iné relevantné pravidlá“.

7 Článok 5 ods. 1 tejto smernice s názvom „Zavádzanie IDS“ stanovuje:

„Členské štáty prijmú opatrenia potrebné na to, aby sa špecifikácie prijaté Komisiou v súlade s článkom 6 uplatňovali na aplikácie a služby IDS po [pri – *neoficiálny preklad*] ich zavedení v súlade so zásadami v prílohe II. Tým nie je dotknuté právo každého členského štátu rozhodovať o zavádzaní takýchto aplikácií a služieb na svojom území. Toto právo sa nedotýka žiadneho legislatívneho aktu prijatého podľa článku 6 ods. 2 druhého pododseku.“

8 Článok 6 smernice s názvom „Špecifikácie“ uvádza:

„1. Komisia najprv prijme špecifikácie potrebné na zabezpečenie kompatibility, interoperability a kontinuity pri zavádzaní a prevádzkovom používaní IDS pre prioritné opatrenia.

…

4. Pokiaľ to je relevantné, a v závislosti od oblasti špecifikácie, špecifikácia zahŕňa ustanovenia jedného alebo viacerých z týchto typov:

a) funkčné ustanovenia: opisujú úlohy rozličných zainteresovaných strán a tok informácií medzi nimi;

b) technické ustanovenia: poskytujú technické prostriedky na plnenie funkčných ustanovení;

c) organizačné ustanovenia: opisujú procesné povinnosti rozličných zainteresovaných strán;

d) ustanovenia o službách: opisujú rozličné úrovne služieb a ich obsah pre aplikácie a služby IDS.

5. Bez toho, aby boli dotknuté postupy ustanovené smernicou 98/34/ES a pokiaľ to nebráni interoperabilite, špecifikácie podľa potreby určia podmienky, za ktorých členské štáty môžu, po informovaní Komisie, ustanoviť dodatočné pravidlá pre poskytovanie služieb IDS na celom ich území alebo jeho časti.

6. Špecifikácie sa podľa potreby zakladajú na ktorejkoľvek z noriem uvedených v článku 8.

Špecifikácie sa v prípade potreby zabezpečia pomocou posúdenia zhody v súlade s rozhodnutím č. 768/2008/ES.

Špecifikácie musia byť v súlade so zásadami ustanovenými v prílohe II.

…“

9 Článok 7 ods. 1 a 2 rovnakej smernice s názvom „Delegované akty“ znie:

„1. Komisia v súvislosti so špecifikáciami môže prijať delegované akty v súlade s článkom 290 ZFEÚ. Pri prijímaní takýchto delegovaných aktov Komisia koná v súlade s príslušnými ustanoveniami tejto smernice, predovšetkým s článkom 6 a prílohou II.

2. Pre každé prioritné opatrenie sa prijme samostatný delegovaný akt.“

Delegované nariadenie č. 885/2013

10 Podľa článku 1 delegovaného nariadenia č. 885/2013 sa ním „stanovujú špecifikácie potrebné na zabezpečenie kompatibility, interoperability a kontinuity pre zavádzanie a prevádzkové používanie informačných služieb pre bezpečné a chránené parkovacie miesta pre nákladné a úžitkové vozidlá na úrovni Únie“ v súlade so smernicou 2010/40 a „uplatňuje sa na poskytovanie informačných služieb nachádzajúcich sa na transeurópskej cestnej sieti“.

11 Článok 3 tohto nariadenia, ktorý sa týka požiadaviek na poskytovanie informačných služieb, stanovuje:

„1. Členské štáty určia oblasti, kde si podmienky prepravy a bezpečnosti vyžadujú zavedenie informačných služieb o bezpečných a chránených parkovacích miestach.

Vymedzia tiež prioritné zóny, kde sa budú poskytovať dynamické informácie.

2. Poskytovanie informačných služieb musí spĺňať požiadavky stanovené v článkoch 4 až 7.“

12 Článok 8 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Členské štáty menujú vnútroštátny subjekt oprávnený posudzovať, či poskytovatelia služieb, prevádzkovatelia parkovísk a prevádzkovatelia ciest plnia požiadavky stanovené v článkoch 4 až 7. Tento subjekt je nestranný a nezávislý od členských štátov.

Dva alebo viaceré členské štáty môžu menovať spoločný regionálny subjekt oprávnený posudzovať súlad s požiadavkami na ich území.

Členské štáty oznámia menovaný subjekt Komisii.

2. Všetci poskytovatelia služieb predložia menovaným subjektom vyhlásenie o zhode s požiadavkami stanovenými v článkoch 4 až 7.

Vyhlásenie obsahuje tieto prvky:

a) zhromaždené údaje podľa článku 4 zbierané na bezpečných a chránených parkoviskách pre nákladné a úžitkové vozidlá vrátane percenta parkovacích miest registrovaných v informačných službách;

b) prostriedky šírenia informačných služieb používateľom;

c) pokrytie službami dynamických informácií o bezpečných a chránených parkoviskách;

d) kvalitu a dostupnosť poskytovaných informácií, miesto prístupu k informáciám a formát, v ktorom sa tieto informácie poskytujú.

3. Menované subjekty vykonávajú náhodné kontroly správnosti vyhlásení o počte verejných a súkromných poskytovateľov služieb a prevádzkovateľov parkovísk a požadujú dôkaz o súlade s požiadavkami stanovenými v článkoch 4 až 7.

Kvalita služieb sa môže posudzovať aj s použitím pripomienok predložených používateľmi.

Menované subjekty podajú každý rok správu príslušným vnútroštátnym orgánom o predložených vyhláseniach, ako aj o výsledkoch náhodných kontrol.“

Delegované nariadenie č. 886/2013

13 Podľa článku 1 delegovaného nariadenia č. 886/2013 sa ním „stanovujú špecifikácie potrebné na zabezpečenie kompatibility, interoperability a kontinuity zavádzania a prevádzkového používania údajov a postupov pri poskytovaní, pokiaľ je to možné, bezplatných minimálnych univerzálnych dopravných informácií týkajúcich sa bezpečnosti cestnej premávky užívateľom na úrovni Únie“ v súlade so smernicou 2010/40 a „uplatňuje sa na poskytovanie služieb minimálnych univerzálnych dopravných informácií týkajúcich sa bezpečnosti cestnej premávky na transeurópskej cestnej sieti“.

14 Článok 5 tohto nariadenia, ktorý sa týka poskytovania informačných služieb, stanovuje:

„1. Členské štáty určia úseky transeurópskej cestnej siete, kde si podmienky premávky a bezpečnosti vyžadujú zavedenie služieb minimálnych univerzálnych dopravných informácií týkajúcich sa bezpečnosti cestnej premávky.

Tieto úseky ciest oznámia Komisii.

2. Poskytovanie informačných služieb musí spĺňať požiadavky stanovené v článkoch 6 až 8.“

15 Článok 9 uvedeného nariadenia znie:

„1. Členské štáty menujú nestranný a nezávislý vnútroštátny subjekt oprávnený posúdiť, či verejní a súkromní prevádzkovatelia ciest, poskytovatelia služieb a vysielatelia, ktorí sa venujú dopravným informáciám, plnia požiadavky stanovené v článkoch 3 až 8. Dva alebo viaceré členské štáty môžu menovať spoločný subjekt oprávnený posudzovať súlad s požiadavkami na ich území.

Členské štáty oznámia tento vnútroštátny subjekt Komisii.

2. Verejní a súkromní prevádzkovatelia ciest, poskytovatelia služieb a vysielatelia, ktorí sa venujú dopravným informáciám, poskytnú menovanému vnútroštátnemu subjektu svoje identifikačné údaje a opis poskytovaných informačných služieb a predložia vyhlásenie o zhode s požiadavkami stanovenými v článkoch 3 až 8.

Vyhlásenie obsahuje prípadne tieto prvky:

a) zahrnuté kategórie ciest súvisiace s bezpečnosťou cestnej premávky a pokrytie cestnej siete informačnými službami;

b) informácie o ich prístupových bodoch pre prístup k dopravným údajom týkajúcim sa bezpečnosti cestnej premávky a o podmienkach ich používania;

c) formát dopravných údajov týkajúcich sa bezpečnosti cestnej premávky prístupných prostredníctvom ich prístupového bodu;

d) prostriedky šírenia informačných služieb koncovým používateľom.

Verejní a súkromní prevádzkovatelia ciest, poskytovatelia služieb a vysielatelia, ktorí sa venujú dopravným informáciám, bezodkladne aktualizujú svoje vyhlásenia o zhode po akejkoľvek zmene v poskytovaní služieb.

3. Menované vnútroštátne subjekty uskutočňujú náhodnú kontrolu správnosti vyhlásení o počte verejných a súkromných prevádzkovateľov ciest, poskytovateľov služieb a vysielateľov, ktorí sa venujú dopravným informáciám, a požadujú dôkaz o súlade s požiadavkami stanovenými v článkoch 3 až 8.

Menované vnútroštátne subjekty podajú každý rok správu vnútroštátnym orgánom o predložených vyhláseniach a o výsledkoch náhodných kontrol.“

Konanie pred Všeobecným súdom a napadnutý rozsudok

16 Návrhmi podanými do kancelárie Všeobecného súdu 12. decembra 2013 podala Česká republika dve žaloby na zrušenie delegovaných nariadení č. 885/2013 a 886/2013 (ďalej spolu len „sporné nariadenia“).

17 Česká republika uviedla na podporu týchto žalôb tri žalobné dôvody, ktoré vychádzali po prvé z porušenia článku 7 ods. 1 smernice 2010/40 v spojení s článkom 5 ods. 1 a článkom 6 tejto smernice, ktoré malo spočívať v tom, že Komisia prijatím sporných nariadení prekročila hranice poverenia upraveného týmto ustanovením, po druhé z porušenia článku 290 ZFEÚ, ktoré malo spočívať v tom, že Komisia prijatím sporných nariadení prekročila hranice svojej právomoci prijímať nelegislatívne delegované akty, ktorá je upravená v tomto článku, a po tretie z porušenia článku 13 ods. 2 ZEÚ, ktoré malo spočívať v tom, že Komisia prijatím sporných nariadení prekročila hranice pôsobnosti, ktorú má podľa Zmlúv.

18 Všeobecný súd v napadnutom rozsudku zamietol každý z týchto dôvodov a v dôsledku toho aj každú z uvedených žalôb ako celok.

Návrhy účastníkov konania pred Súdnym dvorom

19 V rámci hlavného návrhu Česká republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok,

– zrušil sporné nariadenia v celom rozsahu a

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

20 Subsidiárne Česká republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok,

– zrušil článok 3 ods. 1, článok 8 a článok 9 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 885/2013, ako aj článok 5 ods. 1, článok 9 a článok 10 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 886/2013 a

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

21 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie a

– uložil Českej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

O odvolaní

O prvom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

22 Svojím prvým odvolacím dôvodom Česká republika vytýka Všeobecnému súdu, že porušil zásadu právnej istoty, keď v bodoch 38 až 44 napadnutého rozsudku rozhodol, že sporné nariadenia neukladajú členským štátom povinnosť zaviesť na svojom území aplikácie a služby IDS. Tieto nariadenia totiž podľa nej obsahujú štandardné ustanovenia o záväznosti v celom rozsahu a priamom uplatňovaní vo všetkých členských štátoch. Okrem toho dôvodové správy k uvedeným nariadeniam výslovne uvádzajú, že Komisia mala v úmysle povinné zavedenie IDS vo všetkých členských štátoch. Všeobecný súd konštatovaním, že sporné nariadenia sa musia vykladať v súlade so smernicou 2010/40, údajne vyložil tieto nariadenia *contra legem*. Takýto prístup údajne stavia členské štáty do neistého právneho postavenia, ktoré je neprijateľné z hľadiska zásady právnej istoty.

23 Komisia sa domnieva, že prvý odvolací dôvod sa musí zamietnuť ako nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

24 Svojím prvým odvolacím dôvodom Česká republika v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že rozhodol, že sporné nariadenia neukladajú členským štátom povinnosť zaviesť na svojom území aplikácie a služby IDS.

25 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Česká republika, tieto nariadenia neobsahujú žiadne ustanovenie, ktoré by členským štátom stanovovalo výslovnú povinnosť zaviesť na svojom území aplikácie a služby IDS.

26 Takáto výslovná povinnosť najmä nevyplýva zo štandardných ustanovení, uvedených na konci každého zo sporných nariadení, podľa ktorých sú tieto nariadenia záväzné v celom rozsahu a priamo sa uplatňujú vo všetkých členských štátoch. Tieto štandardné ustanovenia, ktoré zodpovedajú zneniu článku 288 druhého odseku druhej vety ZFEÚ, iba vyhlasujú obsah sporných nariadení, ako vyplýva z ich ostatných ustanovení, za záväzný vo všetkých členských štátoch, pričom sa nezaoberajú otázkou, či tento obsah zahŕňa povinnosť zaviesť aplikácie a služby IDS.

27 Pokiaľ ide o ostatné ustanovenia týchto nariadení, Česká republika netvrdí, že obsahujú výslovnú povinnosť členských štátov zaviesť na svojom území aplikácie a služby IDS, a v každom prípade to tak nie je. Konkrétne ustanovenia článku 3 ods. 1 delegovaného nariadenia č. 885/2013, ani článok 5 ods. 1 nariadenia č. 886/2013 nestanovujú žiadnu výslovnú povinnosť v tomto zmysle.

28 Vzhľadom na neexistenciu výslovnej povinnosti vyplývajúcej zo samotného znenia sporných nariadení v tom zmysle, že by všetky členské štáty boli povinné zaviesť na svojom území aplikácie a služby IDS, nemôže obstáť argumentácia Českej republiky spočívajúca na tvrdení, že výklad týchto nariadení v súlade so smernicou 2010/40, ktorý podal Všeobecný súd, je *contra legem*.

29 Naproti tomu treba konštatovať, že ako uviedol generálny advokát v bodoch 27 a 28 svojich návrhov, každé z týchto nariadení v článku 1 uvádza, že stanovuje nevyhnutné špecifikácie „v súlade so smernicou 2010/40“. Článok 5 ods. 1 tejto smernice ukladá členským štátom prijať opatrenia potrebné na to, aby sa špecifikácie prijaté Komisiou uplatňovali na aplikácie a služby IDS „[pri] ich zavedení“, pričom spresňuje, že touto povinnosťou „nie je dotknuté právo každého členského štátu rozhodovať o zavádzaní takýchto aplikácií a služieb na svojom území“.

30 Z odkazu na smernicu 2010/40 uvedeného v článku 1 každého zo sporných nariadení teda jednoznačne vyplýva, že tieto nariadenia neukladajú členským štátom povinnosť zaviesť na ich území aplikácie a služby IDS, ale iba povinnosť prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby špecifikácie obsiahnuté v uvedených nariadeniach boli použité na aplikácie a služby IDS pri ich zavedení.

31 Ani tvrdenie Českej republiky, podľa ktorého Komisia v dôvodových správach k sporným nariadeniam výslovne uviedla svoj úmysel uložiť povinnosť zavedenia aplikácií a služieb IDS vo všetkých členských štátoch, nemôže obstáť.

32 Ako totiž uviedol generálny advokát v bodoch 31 až 32 svojich návrhov, z týchto dôvodových správ nevyplýva takýto úmysel. Aj keď tieto dôvodové správy ukazujú, že Komisia uprednostňovala scenár povinného zavedenia aplikácií a služieb IDS vo všetkých členských štátoch, neumožňujú konštatovať, že cieľom sporných nariadení bolo uskutočniť taký scenár.

33 Pokiaľ ide o tvrdenie Českej republiky, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 40 napadnutého rozsudku vyložil sporné nariadenia v súlade so smernicou 2010/40, je potrebné poznamenať, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa odvodené akty práva Únie majú, pokiaľ je to možné, vykladať v súlade s ustanoveniami základného aktu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júla 2012, Pie Optiek, C-376/11, EU:C:2012:502, bod 34 a citovanú judikatúru). Ako pritom vyplýva z bodov 27 až 29 tohto rozsudku, výklad sporných nariadení podaný Všeobecným súdom je v súlade tak s ich samotným znením, ako aj so smernicou 2010/40.

34 Všeobecný súd teda v bodoch 42 a 43 napadnutého rozsudku správne usúdil, že článok 3 ods. 1 delegovaného nariadenia č. 885/2013 a článok 5 ods. 1 delegovaného nariadenia č. 886/2013 sa majú vykladať v tom zmysle, že povinnosti, stanovené v týchto článkoch, určiť oblasti alebo úseky cestnej siete, na ktorých budú zavedené aplikácie a služby IDS, sa uplatňujú len vtedy, ak sa členský štát rozhodol pre toto zavedenie.

35 Prvý odvolací dôvod treba preto zamietnuť ako nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

36 V rámci druhého odvolacieho dôvodu Česká republika vytýka Všeobecnému súdu, že porušil článok 290 ZFEÚ tým, že najmä v bodoch 58 až 63 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia neprekročila rámec delegovania podľa článku 7 smernice 2010/40, keď členským štátom uložila povinnosť zriadiť kontrolný orgán podľa článku 8 ods. 1 delegovaného nariadenia č. 885/2013 a článku 9 ods. 1 delegovaného nariadenia č. 886/2013, pričom tieto ustanovenia uvádzajú, že členské štáty určia vnútroštátny orgán zodpovedný za posúdenie súladu s požiadavkami stanovenými týmito nariadeniami zo strany jednotlivých dotknutých subjektov (ďalej len „kontrolný orgán“).

37 Všeobecný súd sa v tejto súvislosti údajne nesprávne domnieval, že nie je nevyhnutné, aby základný akt výslovne vymedzil obsah a rozsah poverenia Komisie, a že stačí, aby Komisia, ktorá má určitý priestor na voľnú úvahu, usúdila, že zriadenie kontrolného orgánu je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov základného aktu. Podľa Českej republiky sú obsah a rozsah delegovania právomoci podľa článku 7 smernice 2010/40 vymedzené druhmi ustanovení, ktoré sú výslovne vymenované v článku 6 ods. 4 tejto smernice. Tieto druhy ustanovení údajne neumožňujú vytvorenie kontrolného orgánu.

38 Komisia odpovedá, že článok 290 ZFEÚ ponecháva normotvorcovi Únie priestor na voľnú úvahu, či obsah delegovania právomocí vymedzí všeobecne, alebo naopak detailne, pričom jediným obmedzením je, že toto prenesenie sa nesmie týkať základných otázok základného aktu.

39 Pokiaľ ide o delegovanie právomoci stanovené smernicou 2010/40, jej článok 7 údajne oprávňuje Komisiu prijímať „špecifikácie“ v súlade s príslušnými ustanoveniami tejto smernice ako celkom, a najmä, ale nie výlučne, s jej článkom 6 a prílohou II. Článok 6 ods. 4 tejto smernice teda údajne iba vymenováva nevyčerpávajúcim spôsobom druhy ustanovení, ktoré môžu byť obsiahnuté v takejto špecifikácii. V každom prípade článok 6 ods. 4 písm. c) uvedenej smernice podľa nej výslovne uvádza „organizačné ustanovenia“ medzi druhmi ustanovení, ktoré môžu byť zahrnuté v špecifikácii, čo podľa Komisie samo osebe odôvodňuje jej právomoc uložiť členským štátom povinnosť zriadiť príslušný kontrolný orgán.

Posúdenie Súdnym dvorom

40 V rámci svojho druhého odvolacieho dôvodu Česká republika v podstate tvrdí, že Všeobecný súd porušil článok 290 ods. 1 druhý pododsek prvú vetu ZFEÚ, keď vyložil delegovanie právomoci uvedené v článku 7 smernice 2010/40 tak, že Komisiu oprávňuje, aby členským štátom uložila povinnosť zriadiť kontrolný orgán.

41 Ako Všeobecný súd uviedol v bode 51 napadnutého rozsudku, článok 7 ods. 1 smernice 2010/40 oprávňuje Komisiu prijímať delegované akty v súlade s článkom 290 ZFEÚ „pokiaľ ide o špecifikácie“ a „v súlade s príslušnými ustanoveniami [tejto] smernice, predovšetkým s článkom 6 a prílohou II“.

42 Článok 4 bod 17 smernice 2010/40 vymedzuje pojem „špecifikácia“ ako „záväzné opatrenie, ktorým sa zavádzajú ustanovenia obsahujúce požiadavky, postupy alebo akékoľvek iné relevantné pravidlá“.

43 Okrem toho článok 6 ods. 1 tejto smernice uvádza, že Komisia prijme špecifikácie potrebné na zabezpečenie kompatibility, interoperability a kontinuity pri zavádzaní a prevádzkovom používaní IDS pre prioritné opatrenia.

44 V bodoch 58 až 62 napadnutého rozsudku Všeobecný súd vyložil delegovanie právomoci uvedené v článku 7 ods. 1 smernice 2010/40 v tom zmysle, že oprávňuje Komisiu na prijímanie špecifikácií „v súlade so všetkými ustanoveniami smernice 2010/40, nielen v súlade s jej článkom 6“. Všeobecný súd po tom, čo odkázal na článok 4 ods. 17, článok 5 ods. 1, ako aj článok 6 ods. 4 písm. c) a článok 6 ods. 6 tejto smernice, v bode 62 predmetného rozsudku uviedol, že toto delegovanie právomoci oprávňuje Komisiu zaviesť kontrolný mechanizmus „v súlade so všetkými ustanoveniami smernice 2010/40, najmä s cieľmi upravenými v jej článku 6 ods. 1 a prílohe II“.

45 V bode 63 uvedeného rozsudku Všeobecný súd v tejto súvislosti spresnil, že „stačí, keď Komisia disponujúca voľnou úvahou považovala zriadenie takéhoto subjektu za nevyhnutné na zabezpečenie cieľov kompatibility, interoperability a kontinuity v súvislosti so zavádzaním“ IDS.

46 Takýto výklad vychádza z nesprávneho právneho posúdenia.

47 Aj keď na základe článku 7 smernice 2010/40 bola Komisia povinná prijať špecifikácie v súlade nielen s článkom 6 tejto smernice, ale aj s jej všetkými ďalšími relevantnými ustanoveniami, nič to nemení na tom, že z hľadiska článku 290 ZFEÚ delegovanie právomoci podľa uvedeného článku 7 nemožno vyložiť tak, že oprávňuje Komisiu prekročiť rámec stanovený v článku 6 uvedenej smernice, ktorý výslovne ohraničuje nielen cieľ špecifikácií, a to v odseku 1, ale aj ich obsah a rozsah, keď výslovne stanovuje, najmä v odseku 4, opatrenia, ktoré môžu byť ich predmetom.

48 Podľa článku 290 ods. 1 druhého pododseku prvej vety ZFEÚ legislatívne akty výslovne vymedzujú nielen ciele, ale aj obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci.

49 Pokiaľ ide o túto požiadavku, Súdny dvor opakovane rozhodol, že implikuje, že priznanie delegovanej právomoci sa týka prijatia pravidiel, ktoré patria do takého právneho rámca, ktorý definuje základný legislatívny akt (rozsudky z 18. marca 2014, Komisia/Parlament a Rada, C-427/12, EU:C:2014:170, bod 38; zo 16. júla 2015, Komisia/Parlament a Rada, C-88/14, EU:C:2015:499, bod 29, a zo 17. marca 2016, Parlament/Komisia, C-286/14, EU:C:2016:183, bod 30). Judikatúra Súdneho dvora najmä vyžaduje, aby vymedzenie delegovanej právomoci bolo dostatočne presné v tom zmysle, že musí jasne stanoviť hranice tejto právomoci a umožniť, aby uplatnenie tejto právomoci zo strany Komisie bolo podrobené preskúmaniu z hľadiska objektívnych kritérií stanovených normotvorcom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. júla 1988, Central-Import Münster, 291/86, EU:C:1988:361, bod 13, a z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i., C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 90).

50 Za týchto okolností treba najskôr odmietnuť výklad článku 290 ZFEÚ presadzovaný Komisiou, podľa ktorého jediné obmedzenie normotvorcu Únie v rámci úpravy delegovania právomocí spočíva v zákaze delegovať prijatie základných otázok dotknutej oblasti.

51 Takýto výklad je nezlučiteľný so znením a duchom tohto ustanovenia. Delegovanie právomoci na základe uvedeného ustanovenia totiž priznáva Komisii právomoc vykonávať funkcie normotvorcu Únie v rozsahu, v akom jej umožňuje doplniť alebo zmeniť otázky legislatívneho aktu, ktoré nie sú základné. Požiadavka stanovená v článku 290 ods. 1 druhom pododseku prvej vete ZFEÚ má v tejto súvislosti práve zabezpečiť, aby takáto právomoc vyplývala z výslovného rozhodnutia normotvorcu a aby jej výkon zo strany Komisie rešpektoval rámec, ktorý uvedený normotvorca sám stanovil v základnom akte. Na to musí tento normotvorca v súlade s týmto ustanovením stanoviť hranice oprávnenia Komisie, ktoré je v ňom uvedené, a to jeho ciele, obsah, rozsah a trvanie.

52 Je pravda, že ako tvrdí Komisia, článok 290 ods. 1 druhý pododsek prvá veta ZFEÚ umožňuje normotvorcovi Únie priznať Komisii pri výkone právomoci, ktorú na ňu prenáša, priestor na voľnú úvahu, ktorý môže byť v závislosti od vlastností dotknutej oblasti viac alebo menej široký. Delegovanie právomoci v zmysle článku 290 ZFEÚ – a akýkoľvek priestor na voľnú úvahu, ktorý so sebou prináša – však musia byť vymedzené hranicami stanovenými základným aktom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. mája 2017, Dyson/Komisia, C-44/16 P, EU:C:2017:357, bod 53).

53 Tento výklad článku 290 ZFEÚ je okrem iného podporený aj bodom 52 usmernení Komisie z 24. júna 2011 k delegovaným aktom [SEC (2011) 855], ktoré síce pre Súdny dvor nemôžu byť záväzné, ale môžu slúžiť ako užitočný zdroj inšpirácie (rozsudok zo 17. marca 2016, Parlament/Komisia, C-286/14, EU:C:2016:183, bod 43 a citovaná judikatúra). Komisia tam totiž uvádza, že „normotvorca musí opísať právomoci, ktoré chce delegovať na Komisiu, výslovne a presne“, že „neurčité formulácie… nie sú prípustné“ a že „právomoci nemôžu byť na Komisiu delegované jednoduchým zostavením nevyčerpávajúceho zoznamu opatrení, ktoré môžu byť prijaté“.

54 Za týchto podmienok článok 290 ods. 1 druhý pododsek prvá veta ZFEÚ neumožňuje súdu Únie, aby napravil neexistenciu hraníc požadovaných týmto ustanovením, ktoré musia byť vymedzené samotným normotvorcom a ktorým podlieha využitie delegovania právomoci zo strany Komisie.

55 V prejednávanej veci však Všeobecný súd namiesto toho, aby tak, ako to vyžaduje uvedené ustanovenie, rešpektoval rámec stanovený normotvorcom, vyložil delegovanie právomoci podľa článku 7 smernice 2010/40 len vzhľadom na jeho ciele bez toho, aby sa uistil, či bol vymedzený aj obsah a rozsah delegovanej právomoci, pričom toto vymedzenie ponechal na voľnom uvážení Komisie.

56 Napriek tomu treba pripomenúť, že ak odôvodnenie rozsudku Všeobecného súdu vykazuje porušenie práva Únie, ale jeho výroková časť sa napriek tomu zdá byť dôvodná z iných právnych dôvodov, takéto porušenie nemá za následok zrušenie tohto rozsudku, ale je potrebné nahradiť odôvodnenie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. júla 2013, Komisia a i./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 150, a z 5. marca 2015, Komisia a i./Versalis a i., C-93/13 P a C-123/13 P, EU:C:2015:150, bod 102 a citovanú judikatúru).

57 Tak je to aj v prejednávanej veci.

58 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 59 až 65 svojich návrhov, článok 7 ods. 1 smernice 2010/40 v spojení s jej článkom 6 ods. 4 písm. c) poskytuje Komisii dostatočný právny základ na stanovenie kontrolného orgánu.

59 Ako totiž vyplýva z bodu 47 tohto rozsudku, článok 6 tejto smernice výslovne vymedzuje nielen cieľ, ale aj obsah a rozsah špecifikácií, ktoré môže Komisia prijať. Podľa článku 6 ods. 4 písm. c) tohto ustanovenia môže špecifikácia obsahovať „organizačné ustanovenia [, ktoré] opisujú procesné povinnosti rozličných zainteresovaných strán“.

60 Ustanovenia uvedené v sporných nariadeniach týkajúce sa zriadenia kontrolného orgánu, a to článok 8 delegovaného nariadenia č. 885/2013 a článok 9 delegovaného nariadenia č. 886/2013, predstavujú takéto organizačné ustanovenia, ktoré opisujú procesné povinnosti rozličných zainteresovaných strán.

61 Ako uviedol Všeobecný súd v bodoch 57 a 64 napadnutého rozsudku, z týchto článkov totiž vyplýva, že úlohou kontrolného orgánu je posudzovať, či jednotlivé subjekty spĺňajú špecifikácie stanovené spornými nariadeniami. V tejto súvislosti uvedené články vyžadujú, aby bol tento kontrolný orgán nezávislý a nestranný. Okrem toho ukladajú dotknutým subjektom povinnosť predložiť uvedenému orgánu svoje identifikačné údaje, opis informačnej služby, ktorú poskytujú, ako aj vyhlásenie o zhode. Tie isté články napokon stanovujú, že kontrolný orgán náhodne kontroluje správnosť vyhlásení určitého počtu subjektov a každoročne podáva príslušnému vnútroštátnemu orgánu správu o predložených vyhláseniach a o výsledkoch náhodných kontrol.

62 Na jednej strane teda článok 8 delegovaného nariadenia č. 885/2013 a článok 9 delegovaného nariadenia č. 886/2013 majú „organizačný“ charakter, pretože počítajú so zriadením a úpravou kontrolného orgánu, ktorého úlohou je posudzovať, či jednotlivé dotknuté subjekty spĺňajú špecifikácie stanovené spornými nariadeniami, pričom vyžadujú, aby bol tento kontrolný orgán nezávislý a nestranný.

63 Na druhej strane uvedené ustanovenia ďalej „opisujú procesné povinnosti rozličných zainteresovaných strán“, pretože ukladajú dotknutým subjektom povinnosť predložiť uvedenému orgánu svoje identifikačné údaje, opis informačnej služby, ktorú poskytujú, ako aj vyhlásenie o zhode, na základe ktorých musí tento orgán každoročne podávať správu príslušnému vnútroštátnemu orgánu.

64 Tento výklad článku 6 ods. 4 písm. c) smernice 2010/40 nie je spochybnený tvrdením Českej republiky, podľa ktorého článok 5 ods. 1 smernice 2010/40 ponecháva členským štátom voľbu prostriedkov, ktoré sa majú použiť na zabezpečenie uplatňovania aplikácií a služieb IDS.

65 Tento článok 5 ods. 1 sa totiž obmedzuje na to, že ukladá členským štátom povinnosť prijať opatrenia potrebné na to, aby špecifikácie prijaté Komisiou boli použité na aplikácie a služby IDS pri ich zavádzaní. Preto nemá vplyv na obsah týchto špecifikácií.

66 Keďže výrok napadnutého rozsudku je v dôsledku toho dôvodný, je potrebné zamietnuť druhý odvolací dôvod.

O treťom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

67 V rámci prvej časti svojho tretieho odvolacieho dôvodu Česká republika tvrdí, že Všeobecný súd skreslil jej argumentáciu uvedenú v prvostupňovom konaní, keď v bode 39 napadnutého rozsudku uviedol, že sa zhodla s Komisiou na tom, že pokým členský štát nerozhodol o zavedení aplikácií a služieb IDS na svojom území, sporné nariadenia sa neuplatňujú.

68 Druhou časťou tohto dôvodu Česká republika vytýka Všeobecnému súdu, že nezohľadnil jej tvrdenie, že úmysel Komisie uložiť všetkým členským štátom povinnosť zaviesť aplikácie a služby IDS výslovne vyplýva z príslušných dôvodových správ k sporným nariadeniam.

69 Tretia časť uvedeného odvolacieho dôvodu vychádza z toho, že Všeobecný súd neoprávnene odmietol jej tvrdenie, podľa ktorého kontrolný orgán predstavuje základnú otázku dotknutej oblasti, ktorá nemôže byť predmetom delegovania právomoci.

70 Komisia nesúhlasí s touto argumentáciou.

Posúdenie Súdnym dvorom

71 Ako uviedol generálny advokát v bode 85 svojich návrhov, prvá časť tretieho odvolacieho dôvodu vychádza z nesprávneho výkladu prvej vety bodu 39 napadnutého rozsudku. Na rozdiel od toho, čo uvádza Česká republika, totiž Všeobecný súd nekonštatoval, že účastníci konania sa zhodli na výklade samotných sporných nariadení, ale iba na výklade smernice 2010/40.

72 Pokiaľ ide o druhú časť prvého odvolacieho dôvodu, ktorou Česká republika v podstate uvádza, že Všeobecný súd výslovne neodpovedal na jej argumentáciu vychádzajúcu z príslušných dôvodových správ sporných nariadení, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora povinnosť odôvodnenia rozsudkov, ktorá prináleží Všeobecnému súdu podľa článku 36 a článku 53 prvého odseku Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, neukladá Všeobecnému súdu povinnosť vypracovať také odôvodnenie, ktoré by vyčerpávajúcim spôsobom a jednotlivo rozoberalo všetky tvrdenia účastníkov sporu. Odôvodnenie teda môže byť implicitné, pokiaľ umožní dotknutým osobám oboznámiť sa s dôvodmi prijatého rozhodnutia a Súdnemu dvoru poskytne dostatok informácií, aby mohol uskutočniť svoje súdne preskúmanie (rozsudky z 29. marca 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Komisia a Komisia/ArcelorMittal Luxembourg a i., C-201/09 P a C-216/09 P, EU:C:2011:190, bod 78, a z 8. marca 2016, Grécko/Komisia, C-431/14 P, EU:C:2016:145, bod 38 a citovaná judikatúra).

73 Ako pritom uviedol generálny advokát v bode 89 svojich návrhov, odôvodnenie Všeobecného súdu v bodoch 35 až 44 napadnutého rozsudku je jasné a umožňuje Českej republike oboznámiť sa s dôvodmi, pre ktoré Všeobecný súd zamietol daný žalobný dôvod, a Súdnemu dvoru poskytuje dostatok podkladov, aby mohol uskutočniť svoje súdne preskúmanie. Z toho vyplýva, že napadnutý rozsudok nie je v tejto súvislosti poznačený nedostatkom odôvodnenia.

74 V rámci tretej časti tretieho odvolacieho dôvodu Česká republika kritizuje Všeobecný súd za to, že odmietol jej tvrdenie, podľa ktorého kontrolný orgán predstavuje „základnú otázku“ v zmysle článku 290 ZFEÚ, ktorý nemôže byť predmetom delegovania právomoci.

75 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa článku 290 ods. 1 druhého pododseku druhej vety ZFEÚ sú základné otázky určitej oblasti vyhradené legislatívnemu aktu, a preto nemôžu byť predmetom delegovania právomoci.

76 Tento zákaz delegovania právomocí v prípade základných otázok dotknutej oblasti okrem toho zodpovedá ustálenej judikatúre Súdneho dvora (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. decembra 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115, bod 6, a z 5. septembra 2012, Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, bod 64 a citovanú judikatúru).

77 Podľa tejto judikatúry posúdenie toho, ktoré otázky z určitej oblasti sa musia považovať za „základné“, nespadá výlučne do vlastného posúdenia normotvorcu Únie, ale musí vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania. V tejto súvislosti je nevyhnutné zohľadniť vlastnosti a osobitosti dotknutej oblasti (rozsudky z 5. septembra 2012, Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 67 a 68, a z 22. júna 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisia, C-540/14 P, EU:C:2016:469, bod 48 a citovaná judikatúra).

78 Otázka má základný charakter v zmysle článku 290 ods. 1 druhého pododseku druhej vety ZFEÚ najmä vtedy, ak si jej prijatie vyžaduje politický výber, ktorý patrí do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie, keďže si vyžaduje zváženie protichodných záujmov na základe posúdení z rôznych hľadísk, alebo ak umožňuje významný zásah do základných práv dotknutých osôb, takže si nevyhnutne vyžaduje zásah normotvorcu Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. septembra 2012, Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516, body 65, 76 a 77).

79 V prejednávanej veci Všeobecný súd v bode 72 napadnutého rozsudku odmietol tvrdenie Českej republiky, ktorým poukazovala na to, že vytvorenie kontrolného orgánu predstavuje základnú otázku dotknutej oblasti, ktorá nemôže byť predmetom delegovania právomoci, pričom usúdil, že v tejto súvislosti stačí konštatovať, že Komisia neprekročila oprávnenie, ktoré jej priznala smernica 2010/40.

80 Toto odôvodnenie je poznačené nesprávnym právnym posúdením.

81 Článok 290 ods. 1 druhý pododsek druhá veta ZFEÚ totiž tým, že výslovne stanovuje, že základné otázky dotknutej oblasti sú vyhradené legislatívnemu aktu, a preto nemôžu byť predmetom delegovania právomoci, vymedzuje priestor, ktorý má normotvorca Únie v rámci úpravy delegovania. Toto ustanovenie má totiž zabezpečiť, aby boli rozhodnutia o takýchto otázkach vyhradené uvedenému normotvorcovi.

82 Všeobecný súd pritom v napadnutom rozsudku neskúmal, či zriadenie kontrolného orgánu predstavuje alebo nepredstavuje základnú otázku v zmysle uvedeného ustanovenia, čím teda nevylúčil, že by to tak mohlo byť. Uspokojil sa s odkazom na rozsah delegovania právomoci uvedený v článku 7 smernice 2010/40.

83 Všeobecný súd tým postupoval v rozpore s článkom 290 ods. 1 druhým pododsekom druhou vetou ZFEÚ. Na rozdiel od toho, čo vyžaduje toto ustanovenie, sa totiž Všeobecný súd neubezpečil, či v tomto prípade prijatie pravidiel týkajúcich sa základných otázok dotknutej oblasti zostalo vyhradené normotvorcovi Únie a či nebolo predmetom delegovania právomoci.

84 Vzhľadom na to, že výrok napadnutého rozsudku je opodstatnený iným právnym dôvodom, je však potrebné nahradiť odôvodnenie v súlade s judikatúrou citovanou v bode 56.

85 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že vymedzenie otázky ako „základnej“ nemožno ponechať normotvorcovi Únie, ale že závisí od kritérií vyplývajúcich z objektívneho výkladu článku 290 ods. 1 druhého pododseku druhej vety ZFEÚ, medzi ktoré patria najmä tie, ktoré sú uvedené v bode 78 tohto rozsudku.

86 V prejednávanej veci treba vzhľadom na úpravu kontrolného orgánu opísanú v bode 61 tohto rozsudku usudzovať, že jeho zriadenie nezahŕňa politické rozhodnutia ani zásahy do základných práv hospodárskych subjektov, ktoré by boli tak významné, že by si vyžadovali zásah normotvorcu Únie. Konkrétne právomoci tejto inštitúcie sú v podstate obmedzené na zhromažďovanie informácií

a predkladanie hodnotiacich správ. Dôsledky, ktoré má jeho zriadenie pre dotknuté subjekty, sa obmedzujú na povinnosť predložiť uvedenému orgánu svoje identifikačné údaje, opis informačnej služby, ktorú poskytujú, ako aj vyhlásenie o zhode.

87 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Česká republika, teda vytvorenie kontrolného orgánu nepredstavuje „základnú otázku“ dotknutej oblasti v zmysle článku 290 ods. 1 druhého pododseku druhej vety ZFEÚ.

88 Preto sa tretí odvolací dôvod ako celok musí zamietnuť ako nedôvodný.

89 Keďže všetky odvolacie dôvody boli zamietnuté, treba odvolanie zamietnuť.

O trovách

90 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ktorý sa na základe článku 184 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku vzťahuje na odvolacie konanie, Súdny dvor uloží účastníkovi konania, ktorý vo veci nemal úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

91 Keďže Komisia navrhla zaviazať Českú republiku na náhradu trov konania a Česká republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť jej povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania vynaložené Komisiou.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Odvolanie sa zamieta.

2. Česká republika je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy