

Magdaléna Svobodová

EVROPSKÉ AGENTURY V RECENTNÍ JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EU

Abstrakt: Autorka ve svém článku analyzuje nedávný případ rozhodovaný Soudním dvorem EU C-270/12 Spojené království proti Evropskému parlamentu a Radě EU. Význam rozsudku spočívá v tom, že se Soudní dvůr EU vyjádřil jednak k otázce právního základu pro svěřeni pravomocí agentuře ESMA (Evropský orgán pro cenné papíry a trhy), jednak k jejím rozhodovacím pravomocem. Uvedený rozsudek Soudního dvora je významný proto, že primární právo EU v zásadě nepočítá se zřizováním agentur s rozhodovacími pravomocemi. V odůvodnění Soudní dvůr uvádí, že za určitých podmínek mohou být unijním agenturám svěřovány i diskreční pravomoci, agentury mohou přijímat i akty normativní povahy, přičemž takové pravomoci mohou být na agentury delegovány na základě čl. 114 SFEU. Článek 114 SFEU přitom zmocňuje orgány EU přijímat opatření ke sblížení ustanovení předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. Přestože lze s některými závěry Soudního dvora polemizovat, Soudní dvůr svým rozhodnutím upevnil postavení agentur s rozhodovacími pravomocemi v institucionální architektuře Evropské unie a lze očekávat, že jejich počet bude nadále narůstat. Na závěr autorka vyjadřuje obavy, že opakovaný neúspěch Spojeného království v řízeních u Soudního dvora týkajících se agentur může podporovat odstředivé tendence Spojeného království ve vztahu k Unii.

Klíčová slova: agentury EU, ESMA, Meroni, Romano, zásada svěřeni pravomocí

ÚVOD

Evropské agentury se staly stabilní a dá se říci, že i tradiční součástí institucionální architektury Evropské unie.¹ K rozmachu agentur jakožto specializovaných subjektů EU dochází v návaznosti na nárůst pravomocí EU, kdy stávající institucionální struktura EU nemá dostatečné prostředky k výkonu některých specifických úkolů a zřizuje za tím účelem zvláštní subjekt.² Dalším impulsem pro zřizování agentur je i potřeba řešit aktuální problémy EU (srov. zejména vznik Evropských orgánů dohledu v souvislosti s finanční krizí v roce 2008, viz níže). V současnosti již existuje 35 stálých agentur.³ Evropské agentury vykonávají nejrozličnější činnosti a podle pravomocí, které jim byly svěřeny, je lze třídit do jednotlivých kategorií. Některé agentury provádějí koordinační činnost, shromažďují a předávají informace atp. (tzv. informační a koordinační agentury), některé předkládají svá vyjádření Evropské komisi⁴ jako podklad pro její rozhodovací činnost (tzv. kvaziregulační agentury) a výjimkou dnes nejsou ani agentury s rozhodovacími pravomocemi, kterých je v současnosti osm.⁵ Tyto subjekty proto vzbuzují již delší dobu

¹ Dále také „EU“ či „Unie“.

² Blíže viz např. ZBÍRAL, Robert. Agentury EU – rozmáhající se síť nadnárodních správních orgánů. In: *Contemporary Administrative Law Studies. Selected Issues and Problems of Administrative Procedure*, 4/2009. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2009, s. 158, [2014-10-08]. Dostupné z: <<http://cals.upol.cz/wp-content/uploads/2011/10/CALS-4.pdf>>.

³ Někteří autoři mluví o procesu „*agencification*“ unijní správy či o rychlém rozrůstání agentur („*mushrooming of agencies*“). Viz CHAMON, Merijn. EU agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea. *Common Market Law Review*. 2011, Vol. 48, No. 4, s. 1055.

⁴ Dále také „Komise“.

zájem odborníků.⁶ Slabým místem zřizování evropských agentur zůstává (v případě většiny z nich) neexistence jednoznačného právního základu ve Smlouvách,⁷ který by jejich zřizování umožňoval. Tento nedostatek je zvláště výrazný u agentur s rozhodovacími pravomocemi, které mohou vydávat právně závazná rozhodnutí adresovaná jednotlivcům či dokonce akty normativní povahy. Ze Smluv nevyplývá výslovná pravomoc EU zřizovat agentury, a tedy ani možný rozsah jejich pravomocí.

V této souvislosti zaslouží pozornost vydání *rozsudku C-270/12 Spojené království proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie*⁸ (dále „případ ESMA“). V uvedené věci se Spojené království domáhalo zrušení článku 28 nařízení (EU) č. 236/2012 o prodeji na krátko a některých aspektech swapů úvěrového selhání,⁹ které stanoví některé pravomoci Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA – *European Securities and Markets Authority*). Význam rozsudku spočívá v tom, že se Soudní dvůr EU vyjádřil jednak k otázce právního základu pro svěření pravomocí agentuře ESMA, jednak k jejím rozhodovacím pravomocem.¹⁰ Žalobu Spojeného království ovšem zamítl.

Agentura ESMA sídlící v Paříži vznikla na základě nařízení (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy).¹¹ Byla vytvořena společně s Evropským orgánem pro bankovnínictví (EBA) a Evropským orgánem pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), společně nazývanými jako Evropské orgány dohledu, v reakci na nedávnou finanční krizi.¹² Všechny tyto orgány lze řadit mezi agentury s rozhodovacími pravomocemi.

⁵ Úřad pro harmonizaci ve vnitřním trhu (ochranné známky a průmyslové vzory – OHIM), Odrůdový úřad Společenství (CPVO), Evropská agentura pro bezpečnost letectví (EASA), Evropská agentura pro chemické látky (ECHA), Agentura pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER), Evropský orgán pro bankovnínictví (EBA), Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění (EIOPA), Evropský orgán pro cenné papíry a trhy (ESMA). K tomu srov. např. CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. 2. vydání. Oxford; New York: Oxford University Press, 2012, s. 150.

⁶ Agenturami se zabývá bohatě zejména literatura zahraniční, z českých autorů se jim věnuje především J. Handrlíca – viz POMAHÁČ, Richard – HANDRLÍCA, Jakub. *Evropské správní právo*. Skripta. Praha: C. H. Beck, 2012, či R. Zbírál – viz např. ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha: Linde, 2007.

⁷ Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).

⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 1. 2014 ve věci C-270/12 Spojené království Velké Británie a Severního Irsku proti Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie, dosud nezveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí.

⁹ Dále jen „nařízení o prodeji na krátko“.

¹⁰ Případem se zabývají také zahraniční články – např. SKOWRON, Magdalena. Die Zukunft europäischer Agenturen auf dem Prüfstand. *Europarecht*. 2014, Jhrg. 49, Nr. 2, s. 250–261 (článek analyzuje stanovisko generálního advokáta), NÁDASKÝ, Adam – MRÁZIK, Lukáš. Komentár k rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo věci C-270/12. *Regulácia finančného trhu*. 2014, roč. 22, č. 2, s. 23–26, [2014-09-22]. Dostupné z: <http://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatec/Rok2014/02-2014/05_biatec14-2_nadasky-mrazik.pdf> či ANKERSMIT, Laurens. The legal limits to ‚agencification‘ in the EU? Case C-270/12 UK v Parliament and Council. In: *European Law Blog* [online]. 27. 1. 2014 [2014-09-24]. Dostupné z: <<http://europeanlawblog.eu/?p=2176>>.

¹¹ Celým názvem nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1095/2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/77/ES.

¹² Blíže viz např. KÁLMÁN, János. The three-legged chair of financial stability – reform processes in the European union, especially to the concept of European bankunion. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Dny práva – 2012 pořádané Právnickou fakultou MU*, [2014-10-05]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/Verejnafinancnicinnost/KalmanJanos.pdf>. Zřízení Evropských orgánů dohledu je jedním z opatření přijatých na úrovni EU v souvislosti s finanční krizí. Dalším je vytvoření tzv. bankovní unie, v rámci níž dochází k posílení pravomocí Evropské centrální banky v oblasti dohledu nad finančními institucemi v EU, zejména v eurozóně (tzv. Single Supervisory Mechanism).

Spojené království žalobou na neplatnost podle čl. 263 SFEU podanou Soudním dvorem nenapadlo nařízení č. 1095/2010 zřizující agenturu ESMA, ale již zmiňovaný čl. 28 nařízení o prodeji na krátko, který upravuje některé pravomoci agentury ESMA, jež jsou podle názoru Spojeného království v rozporu s judikaturou Soudního dvora EU, respektive s právní úpravou ve Smlouvách, jak bude konkretizováno dále.

Článek 28 nařízení o prodeji na krátko stanoví intervenční pravomoci agentury ESMA. Podle odstavce 1 tohoto článku agentura uloží fyzickým nebo právnickým osobám, které mají čisté krátké pozice ve vztahu k určitému finančnímu nástroji¹³ nebo třídě finančních nástrojů, oznamovací povinnost (písmeno a), nebo *uloží fyzickým nebo právnickým osobám zákaz nebo stanoví podmínky* provádění prodeje na krátko nebo některých specifikovaných transakcí (písmeno b). Odstavec 2 dále stanoví, že agentura ESMA přijme tato rozhodnutí pouze za určitých okolností, pokud dojde k ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability finančního systému v EU a pokud jsou opatření příslušných orgánů členských států nedostatečná. Při své rozhodovací činnosti vezme agentura v úvahu určitá kritéria stanovená nařízením v odstavci 3 (zda opatření agentury významně řeší hrozbu pro správné fungování a integritu finančních trhů, zda nevede ke vzniku rizika regulatorní arbitráže či nemá škodlivý účinek na efektivnost finančních trhů). Před přijetím rozhodnutí konzultuje orgán pro cenné papíry a trhy ESRB a případně další dotčené orgány (odstavec 4). Agentura ESMA přezkoumává své rozhodnutí alespoň jednou za tři měsíce. Není-li do konce uvedené doby tři měsíců obnoveno, jeho platnost automaticky skončí (odstavec 10).

Z výše uvedeného tedy vyplývá pravomoc agentury ESMA přijímat právně závazná rozhodnutí s účinky pro třetí osoby. Její rozhodnutí jsou navíc akty normativní povahy, jak bude rozebráno níže.

1. DOKTRÍNA MERONI

Spojené království jako první argument pro zrušení čl. 28 nařízení o prodeji na krátko uvádí, že agentura ESMA má při výkonu své rozhodovací pravomoci širokou možnost uvážení, která je v rozporu s rozsudkem Soudního dvora 9/56 Meroni proti Vysokému úřadu¹⁴ (dále „případ Meroni“).

Připomeňme nejprve, o co se jednalo v tomto více než 50 let starém případě. Společnost Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A. (dále „společnost Meroni“) navrhovala zrušit rozhodnutí Vysokého úřadu (dnešní Komise) ze dne 24. 10. 1956, podle něž měla povinnost uhradit Vyrovnávacímu fondu pro dovážený železný šrot částku 54 819 656 ITL (dále „individuální rozhodnutí“).¹⁵ Napadené individuální rozhodnutí bylo přijato na základě obecně závazného rozhodnutí č. 14/55. Tímto obecně závazným rozhodnutím Vysoký úřad přenesl určité pravomoci na Společný úřad spotřebitelů železného šrotu¹⁶

¹³ Finanční nástroje jsou vymezeny v příloze I oddíl C směrnice 2004/39/ES o trzích finančních nástrojů. Jedná se např. o převoditelné cenné papíry, nástroje peněžního trhu, opce, futures, swapy ad.

¹⁴ 9/56 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA proti Vysokému úřadu, ECR 1958, 11.

¹⁵ Autorka článku vychází z překladu rozsudku zveřejněného na <<http://isap.vlada.cz/>>.

¹⁶ Dále „Společný úřad“.

a Vyrovnávací fond pro dovážející železný šrot¹⁷ jako soukromoprávní subjekty založené podle belgického práva. Vlastní individuální rozhodnutí sice vydal Vysoký úřad, ale poté, co některé kroky učinily tyto subjekty. Společnost Meroni se mimo jiné domáhala zrušení individuálního rozhodnutí z důvodu, že Vysoký úřad nesprávně přenesl na Společný úřad a Vyrovnávací fond pravomoci, které mu byly svěřeny Smlouvou o založení Evropského společenství uhlí a oceli,¹⁸ aniž by jejich výkon podřídil podmínkám, které by byly vyžadovány Smlouvou ESUO, kdyby tyto pravomoci vykonával přímo Vysoký úřad.

Soudní dvůr žalobě vyhověl a napadené individuální rozhodnutí zrušil. Ve svém rozsudku nicméně konstatoval, že přenesení pravomocí orgánem (Vysokým úřadem) na jiný subjekt je možné.¹⁹ Zároveň stanovil podmínky takového přenesení pravomoci: orgán nemůže na subjekty přenášet rozsáhlejší pravomoci, než které mu náleží podle Smlouvy ESUO. Přenesení pravomocí se může týkat pouze jasně vymezených výkonných pravomocí, jejichž užití musí plně podléhat dohledu delegujícího orgánu. Přenesení pravomoci, která zahrnuje velký prostor pro uvážení, představuje skutečný přesun odpovědnosti. Taková delegace pravomocí by znamenala porušení institucionální rovnováhy pravomocí.²⁰ Lze se ztotožnit s názorem generálního advokáta Niila Jääskinena k případu ESMA, že Soudní dvůr měl při rozhodování případu Meroni obavy z neexistence jakéhokoli soudního přezkumu aktů Společného úřadu a Vyrovnávacího fondu (požadavek účinné soudní kontroly). Kromě toho se snažil zabránit tomu, aby Vysoký úřad přenesl pravomoci širší než jeho vlastní pravomoci, které byly tak široké, že mohly být vymezeny svévolně (požadavek institucionální rovnováhy).²¹

Je třeba doplnit, že podle čl. 53 písm. a) Smlouvy ESUO mohl dát Vysoký úřad zmocnění k tomu, aby za podmínek, které určí, a pod jeho dozorem byla vytvářena jakákoli finanční zařízení společná několika podnikům, která pokládá za nezbytná k plnění úkolů stanovených v článku 3 a slučitelná s ustanoveními této smlouvy.²² Smlouva ESUO tedy neobsahovala explicitní pravomoc ustanovit výše jmenované subjekty (Společný úřad a Vyrovnávací fond), ale z dikce výrazu „finanční zařízení společná několika podnikům“ („*tous mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises*“) lze dovodit určitou možnost zřizovat takové subjekty.

Uvedený rozsudek dal vzniknout tzv. doktríně Meroni, která stanoví některá pravidla a omezení při zřizování agentur jakožto subjektů, kterým orgány Unie svěřují určité pravomoci. Agentury tak sice vznikají, ale dosud převládají subjekty bez skutečných

¹⁷ Dále „Vyrovnávací fond“.

¹⁸ Dále také „Smlouva ESUO“.

¹⁹ Strana 151.

²⁰ Strany 149–154.

²¹ Bod 64 stanoviska generálního advokáta.

²² „(...) [L]a Haute Autorité peut (...) après consultation du Comité Consultatif et du Conseil, autoriser l'institution, dans les conditions qu'elle détermine, et sous son contrôle, de tous mécanismes financiers communs à plusieurs entreprises, qu'elle reconnaît nécessaires à l'exécution des missions définies à l'article 3 et compatibles avec les dispositions du présent Traité, en particulier de l'article 65.“ Podle německé jazykové verze Smlouvy ESUO „... kann die Hohe Behörde (...) nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und des Rates unter Bedingungen, die sie bestimmt, und unter ihrer Kontrolle die Schaffung jeder Art von gemeinsamen finanziellen Einrichtungen für mehrere Unternehmen genehmigen, die sie zur Durchführung der Aufgaben nach Artikel 3 für erforderlich und mit den Vorschriften des Vertrages, insbesondere mit Artikel 65, für vereinbar hält“.

rozhodovacích pravomocí, neboť doktrína Meroni brání výraznému rozvoji tohoto typu agentur. Na druhou stranu počet agentur s rozhodovacími pravomocemi stále narůstá, a to zejména po roce 2000, dokladem toho je i vznik Evropských orgánů dohledu (EBA, EIOPA a ESMA).

Nelze však přehlédnout, že situace současných evropských agentur se v mnoha ohledech liší od okolností případu Meroni. Hlavní odlišnost spočívá v tom, že v případě Meroni se jednalo o delegaci v pravém slova smyslu, a to o přenesení pravomocí Vysokého úřadu na jiné subjekty (Společný úřad a Vyrovnávací fond). V případě současných agentur, agenturu ESMA nevyjímaje, však k přenesení pravomocí v tomto smyslu nedochází. Jsou zřizovány nařízením jakožto akty sekundárního práva, které přijímá Rada s Evropským parlamentem. Striktně vzato aplikovat doktrínu Meroni na současné agentury lze proto jen omezeně. Na druhou stranu pravidla stanovená v tomto rozsudku stanoví alespoň nějaké mantinely pro zřizování agentur, jejichž existenci Smlouvy v zásadě nepředvídají.²³ Zejména požadavek, aby těmto subjektům nebyly svěřovány pravomoci, které zahrnují velký prostor pro uvážení, se zdá být stále aktuální.

Vrátíme-li se k případu ESMA, Spojené království argumentovalo, že pravomoc této agentury stanovená v čl. 28 nařízení o prodeji na krátko obsahuje širokou možnost uvážení, a je proto v rozporu s požadavky rozsudku Meroni. Soudní dvůr však tuto argumentaci nepřijal. Podle jeho názoru – poměrně stručně odůvodněného – je výkon pravomocí ESMA vázán na různá kritéria a podmínky, které vymezují rozsah její činnosti.²⁴ Pravomoci ESMA jsou přesně vymezeny a mohou být předmětem soudního přezkumu²⁵ s ohledem na cíle stanovené delegujícím orgánem. Jsou proto v souladu s požadavky uvedenými v rozsudku Meroni.²⁶ Soudní dvůr tak opět potvrdil relevanci této doktríny.²⁷

Se závěrem Soudního dvora však nemohu plně souhlasit. Agentura ESMA má širokou možnost uvážení, může stanovit podmínky pro fyzické a právnické osoby týkající se prodeje na krátko, případně dalších transakcí, ale čl. 28 odst. 1 písm. b) již nespecifikuje, o jaké podmínky se má jednat. Kromě toho může – podle svého uvážení – uvedené transakce zcela zakázat. Agentura ESMA sice přijme rozhodnutí jen za určitých okolností (odstavec 2), přičemž musí vzít v úvahu určitá kritéria (odstavec 3), ale ústřední pojmy této právní úpravy, totiž „*správné fungování a integrita finančních trhů nebo stabilita celého finančního systému v Unii*“, které má agentura ESMA svou rozhodovací činností pomáhat zajišťovat, jsou neurčitými právními pojmy, které připouští různé možnosti interpretace.

²³ Výjimkou je Evropská obranná agentura (čl. 42 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii).

²⁴ Bod 45 rozsudku.

²⁵ M. Skowron ovšem zpochybňuje dostatečnost soudního přezkumu v EU. Viz SKOWRON, Magdalena. Die Zukunft europäischer Agenturen auf dem Prüfstand. *Europarecht*. 2014, Jhrg. 49, Nr. 2, s. 255–256.

²⁶ Bod 53 rozsudku.

²⁷ Objevují se nicméně názory, že doktrína Meroni je již překonaná: „*Zásada delegace vyjádřená v doktríně Meroni již neodpovídá vývoji sociálně vědeckých poznatků o prostředcích kontroly uvážení agentur bez vážného narušení přenesených pravomocí obsažených ve zmocňovacím aktu. Tato doktrína navíc zaostává za rozvojem evropských regulačních politik v posledních třech desetiletích. Navzdory formální podpoře byla tato doktrína de facto zrušena. Je sice pravda, že nové evropské agentury nemají zaručenu formální nezávislost a rozhodovací pravomoc. Nicméně jejich samotná existence potvrzuje, že Komise i členské státy jsou si stále více vědomy vážného nesouladu mezi narůstajícími specifickými úkoly Společenství a administrativními nástroji, které má k dispozici.*“ MAJONE, Giandomenico. Functional Interest: European Agencies. In: John Peterson – Michael Shackleton. *The Institutions of the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, s. 306.

2. PŘÍPAD ROMANO

Spojené království jako druhý argument ve své žalobě uvádí, že pravomoc agentury ESMA přijímat „*normativní opatření s obecnou působností*“ podle článku 28 nařízení o prodeji na krátko je v rozporu se zásadou stanovenou v rozsudku 98/80 G. Romano proti Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité²⁸ (dále „případ Romano“).

V případě Romano italský státní občan Giuseppe Romano žijící v Belgii napadl (kromě jiného) rozhodnutí Správní komise ES pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků č. 101 z roku 1975 upravující převodní kurz měn pro účely výpočtu výše důchodu (mělo tedy povahu právního předpisu). Správní komise byla zřízena na základě nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. Belgický pracovní tribunál v Bruselu položil Soudnímu dvoru předběžné otázky, které se týkaly mj. platnosti tohoto rozhodnutí. Pro úplnost je třeba dodat, že tehdejší Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (zejména čl. 173, nyní čl. 263 SFEU) neumožňovala soudní přezkum takového aktu. S poukazem na to Soudní dvůr v odůvodnění rozsudku uvedl,²⁹ že taková instituce, jakou je Správní komise, nemůže být zmocněna Radou přijímat akty mající sílu zákona (myšleno jako akty normativní povahy).³⁰ Rozhodnutí Správní komise č. 101 z roku 1975 proto pracovní tribunál nezavazuje. Rozsudek v případě Romano tak navazuje na rozsudek v případě Meroni tím, že stanoví další limity pro činnost institucí a dalších subjektů EU nepředvídaných ve Smlouvách.

Jak už bylo řečeno, také agentura ESMA přijímá akty normativní povahy. Podle čl. 28 odst. 1 písm. b) ESMA „uloží zákaz nebo stanoví podmínky týkající se provádění, fyzickými nebo právníckými osobami, prodeje na krátko nebo transakce, která vytváří finanční nástroj nebo se vztahuje k finančnímu nástroji (...)“. Tato rozhodnutí se vztahují obecně na všechny dotčené fyzické či právnícké osoby, je tedy zřejmá jejich normativní povaha. Zůstává otázkou, zda jsou tato rozhodnutí obdobou českých opatření obecné povahy³¹ či obecně závazným právním předpisem. Opatření obecné povahy lze „*charakterizovat jako abstraktně-konkrétní správní akt, tzn. takový akt, který se vztahuje na neurčitý okruh osob a jeho účelem je řešit jednotlivou konkrétní (určitou) věc v oblasti veřejné správy, svou povahou a účinky tak stojí mezi rozhodnutími a právními předpisy*“.³² Opatření obecné povahy znají německá či švýcarská právní úprava.³³ Oproti tomu obecně závazný právní předpis obsahuje právní normy, jejichž znakem je obecnost, a to jednak co do subjektu právní normy, jednak co do předmětu právní úpravy, což znamená, že nemůže řešit určitý konkrétní případ.³⁴

²⁸ 98/80 G. Romano proti Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité, ECR 1981, s. 1241.

²⁹ Bod 20 rozsudku.

³⁰ Srov. CHAMON, Merijn. EU agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea. *Common Market Law Review*. 2011, Vol. 48, No. 4, s. 1064.

³¹ Viz § 171 an. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

³² VEDRAL, Josef. Opatření obecné povahy. *Správní právo*. 2007, roč. XL, č. 6, s. 330. Viz též SVOBODA, Petr. Zaručuje ústavní pořádek České republiky právo na soudní přezkum opatření obecné povahy? In: Aleš Gerloch – Pavel Šturma a kol. *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 237 an.

³³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 196 an.

³⁴ Viz KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 149.

Akty ESMA jsou určeny každé, respektive kterékoli fyzické či právnické osobě, která by chtěla uskutečnit prodej na krátko (či jinou transakci týkající se finančního nástroje). Je zde tedy dán neurčitý okruh osob, který je pojmovým znakem opatření obecné povahy i právního předpisu. Otázkou je, zda akty ESMA řeší konkrétní případ (věc) či nikoli. ESMA nepochybně vyhodnocuje konkrétní situaci, její opatření reagují na ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability finančního systému v EU. Při vyhodnocování této situace vezme v úvahu, v jakém rozsahu její opatření řeší danou hrozbu, zda nemá škodlivý účinek na efektivnost finančních trhů apod.³⁵ Postupuje tak v souladu s kritérii stanovenými sekundárním právním aktem. Zdálo by se tedy, že se jedná o opatření obecné povahy, generální advokát je ve svém stanovisku označuje za „*správní rozhodnutí s obecnou působností*“.³⁶ Z hlediska účinků však akty ESMA připomínají spíše právní předpis, neboť mají obecnou závaznost i co do předmětu právní úpravy, například zakazují všechny prodeje na krátko, nikoli jen některé konkrétně určené. Na druhou stranu nelze opominout, že jsou tato opatření přijímána na omezenou dobu tří měsíců, což není pro právní předpisy typické. ESMA však může opatření opakovaně obnovovat.³⁷ Nelze tak jednoznačně určit, zda jsou akty ESMA opatřením obecné povahy nebo právním předpisem. Jisté ale je, že určitou normativní povahu mají, a závěry rozsudku Romano jsou proto relevantní i pro případ ESMA.

V případě ESMA Soudní dvůr potvrdil, že z čl. 28 nařízení o prodeji na krátko vyplývá, že agentura ESMA „*je za přísně vymezených okolností oprávněn[a] přijímat podle tohoto článku akty s obecnou působností*“ („*measures of general application*“).³⁸ Podle jeho názoru to však neznamená, že je čl. 28 v rozporu se zásadou rozsudku v případě Romano. Smlouva o fungování Evropské unie totiž výslovně umožňuje, aby instituce a jiné subjekty Unie přijímaly akty s obecnou působností, zejména čl. 263 první pododstavec SFEU, podle nějž Soudní dvůr rovněž „*přezkoumává legalitu aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám*“, a čl. 277 SFEU umožňující domáhat se nepoužitelnosti aktu s obecnou působností přijatého orgánem, institucí nebo jiným subjektem Unie.³⁹

Je třeba poznamenat, že oproti právnímu stavu v době vydání rozsudku v případě Romano došlo k zásadní změně přijetím Lisabonské smlouvy. Ta významným způsobem rozšířila soudní ochranu i ve vztahu k aktům institucí a jiných subjektů EU, tedy i evropských agentur. Tyto akty lze přezkoumávat z hlediska jejich platnosti (čl. 263 SFEU), je možné domáhat se ochrany před nečinností evropských agentur (čl. 265 SFEU), podat námitku protiprávnosti jejich aktů (čl. 277 SFEU).⁴⁰ V tomto směru došlo k posílení účinné soudní ochrany, které nepochybně představuje pozitivní vývoj v evropské integraci. Z citovaných ustanovení Smlouvy o fungování EU nicméně nevyplývá, že se orgány, instituce a jiné subjekty Unie zmocňují k přijímání aktů normativní povahy.⁴¹ Vyše uvedené

³⁵ Čl. 28 odst. 2 a 3 nařízení o prodeji na krátko.

³⁶ Bod 96 stanoviska generálního advokáta k případu ESMA.

³⁷ Čl. 28 odst. 10 nařízení o prodeji na krátko.

³⁸ Bod 64 rozsudku.

³⁹ Bod 65 rozsudku.

⁴⁰ V případě T-411/06 Sogelma – Società generale lavori manutenzione appalti Srl proti Evropské agentuře pro obnovu (EAR), ECR 2008, II-2771, však již před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost Tribunál konstatoval, že akty agentur podléhají soudnímu přezkumu a lze proti nim podávat žalobu na neplatnost.

změny přijaté Lisabonskou smlouvou v čl. 263 první pododstavec SFEU a čl. 277 SFEU spíše reagují na skutečnost, že agentury fakticky vydávají právně závazné akty, a umožňují jejich soudní přezkum. Platné primární právo však v zásadě neobsahuje ustanovení, která by výslovně umožňovala zřizovat agentury EU a stanovit pravomoc přijímat akty individuální či normativní povahy. V tomto směru se proto neztotožňují s názorem Soudního dvora.

3. ROZPOR S ČLÁNKY 290 A 291 SFEU

V rámci třetího žalobního důvodu Spojené království tvrdí, že v čl. 290 SFEU a 291 SFEU Smlouvy nepřiznávají Radě pravomoc přenést na jinou instituci či subjekt takové pravomoci, jaké jsou uvedeny v čl. 28 nařízení o prodeji na krátko. Článek 290 SFEU obsahuje pravidla pro přijímání nelegislativních aktů Komise s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Článek 291 SFEU upravuje prováděcí pravomoci Komise, případně Rady. Tato ustanovení tedy nestanoví pravidla pro přenesení pravomocí na agentury či jiné instituce a subjekty EU.

Soudní dvůr nicméně neuznal ani tento argument Spojeného království. V odůvodnění rozsudku konstatoval, že Smlouvy sice neobsahují žádné ustanovení o svěřování pravomocí instituci nebo jinému subjektu Unie, ale řada ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie předpokládá, že taková možnost existuje. Dokládá to ustanoveními čl. 263 SFEU (přezkum legality aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají právní účinky vůči třetím osobám), čl. 265 SFEU (žaloba na nečinnost orgánů, institucí a jiných subjektů EU), čl. 267 (řízení o předběžných otázkách, které se může týkat mj. platnosti a výkladu aktů přijatých institucemi a jinými subjekty Unie) a čl. 277 SFEU (námitka protiprávnosti aktu s obecnou působností přijatého institucí nebo jiným subjektem Unie). Z nich lze tedy dovodit, že instituce a jiné subjekty Unie (včetně agentur) přijímají akty s právními účinky vůči třetím osobám. Z čl. 277 navíc vyplývá, že se může jednat i o „*akty s obecnou působností*“, tedy nejen individuální právní akty. Jinými slovy, podle názoru Soudního dvora nemusí Smlouvy obsahovat výslovné zmocnění k přenesení pravomocí na jinou instituci či subjekt EU, to explicitně stanoví jen čl. 290 SFEU. Stačí, že z jiných ustanovení Smluv nepřímou (implicitně) vyplývá, že instituce či subjekty EU závazné akty přijímají.⁴² Argumentace Soudního dvora je tedy podobná jako u předchozího žalobního bodu, odkazují proto na svůj komentář k předchozímu bodu.

Pohled generálního advokáta Niila Jääskinena je sice odlišný, ale dochází ke stejnému závěru v tom smyslu, že agentury mohou přijímat právně závazné akty, i když čl. 290 a 291 SFEU tuto možnost výslovně nepřipouští. Generální advokát vychází z čl. 291 SFEU, podle nějž členské státy provádí právně závazné akty Unie (odstavec 1). Tyto akty však mohou svěřit prováděcí pravomoci Komisi, nebo ve zvláštních případech Radě (odstavec 2). „*Avšak vzhledem k tomu, že prováděcí pravomoci nezahrnují doplňování nebo změnu legislativních aktů o nové prvky, základní ústavně právní zásady podle mého*

⁴¹ K tomu srov. CHAMON, Merijn. EU agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea. *Common Market Law Review*. 2011, Vol. 48, No. 4, s. 1056.

⁴² Body 77–87 rozsudku.

*názoru nebrání zákonodárci v tom, aby tyto pravomoci svěřil agenturám, jako určitý kompromis mezi svěřením prováděcích pravomocí Komisi nebo Radě na straně jedné a ponecháním těchto pravomocí členským státům na straně druhé.*⁴³ Podle názoru generálního advokáta tak spadá činnost agentury ESMA podle čl. 28 nařízení o prodeji na krátko pod výkon prováděcích pravomocí v rámci čl. 291 SFEU. Agentury by však podle jeho názoru nemohly přijímat nelegislativní akty s obecnou působností ve smyslu čl. 290 SFEU, které doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné, protože taková pravomoc v souladu se zásadou demokracie musí být vykonávána jen jediným orgánem, který je demokraticky odpovědný, tj. Komisí, která je odpovědná za svou činnost Evropskému parlamentu.⁴⁴

Z rozsudku Soudního dvora i ze stanoviska generálního advokáta plyne, že pravomoc zmocnit agentury k přijímání právně závazných aktů (normativní povahy) implicitně vyplývá ze Smluv. Soudní dvůr tak přistupuje k širšímu pojetí pravomocí Unie, jak tomu často v historii evropské integrace bylo. Jak známo, v unijním právu se zejména nesmírně rozvinula tzv. teorie implicitních pravomocí, k níž se uchylovaly se orgány Unie (respektive Evropských společenství⁴⁵), když ve Smlouvách chyběla výslovná pravomoc k jejich činnosti. Ačkoli doktrína implicitních pravomocí původně pochází z rozhodovací činnosti Mezinárodního soudního dvora,⁴⁶ tedy nikoli Soudního dvora EU (ES), v Evropské unii (Evropských společenství) zaznamenala značný rozmach.

Široké pojetí pravomocí EU je také dokladem toho, že Evropská unie je skutečně autonomním subjektem s vlastními zájmy a vůlí, kterou projevuje svými orgány. Odvrácenou stranou tohoto fenoménu je skutečnost, že se s touto vůlí nemusí plně ztotožnit (všechny) členské státy. Pokud jde o záležitosti týkající se agentur, je takovým státem Spojené království. Jak bude ukázáno dále, Spojené království podávalo žalobu na neplatnost nařízení nejen v případě ESMA, ale i v dalších případech.

4. PRÁVNÍ ZÁKLAD PRO ZŘIZOVÁNÍ A FUNGOVÁNÍ EVROPSKÝCH AGENTUR

Jak již bylo řečeno, většina evropských agentur není zmíněna ve Smlouvách, Smlouvy neobsahují výslovnou pravomoc k jejich zřizování, a tedy ani stanovení jejich pravomocí. Téměř všechny agentury s rozhodovací pravomocí jsou zřízeny nařízením na základě čl. 114 SFEU (agentury ECHA, ACER, EBA, EIOPA a ESMA) nebo čl. 352 SFEU podle současného číslování (agentury OHIM a CPVO).⁴⁷ Článek 114 SFEU upravuje pravomoc při-

⁴³ Bod 86 stanoviska generálního advokáta.

⁴⁴ Bod 85 stanoviska generálního advokáta.

⁴⁵ Dále také „ES“.

⁴⁶ Srov. posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci „Náhrada škod utrpěných ve službách OSN“ z 11. 4. 1949. K tomu viz např. EVANS, Malcolm. D. (ed.). *International Law*. 4. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 260–261. Mezinárodní soudní dvůr ovšem ve svém rozsudku uvádí, že tento právní princip byl aplikován již Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti ve vztahu k Mezinárodní organizaci práce v posudku č. 13 z 23. 7. 1926. (Citováno podle publikace ŠTURMA, Pavel a kol. *Casebook. Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 2. doplněné vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 35.)

⁴⁷ Výjimkou je agentura EASA, která vznikla nařízením přijatým na základě současného čl. 100 odst. 2 SFEU, umožňujícího přijmout vhodná ustanovení pro dopravu námořní a leteckou.

jímat opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.⁴⁸ Článek 352 obsahuje klauzuli flexibility umožňující Unii přijmout opatření k dosažení cílů stanovených Smlouvami i tehdy, když konkrétní pravomoc Unie chybí.⁴⁹ V obou případech se jedná o obecně formulované pravomoci EU a Komise je při zřizování agentur (v rámci realizace svého práva legislativní iniciativy) využívá proto, že konkrétní právní základ v zakládacích smlouvách EU chybí. Rozdíl mezi nimi spočívá mimo jiné v tom, že podle čl. 352 SFEU se při schvalování právního aktu vyžaduje jednomyslnost rozhodování v Radě EU, zatímco podle článku 114 SFEU se uplatní řádný legislativní postup, při němž Rada EU rozhoduje kvalifikovanou většinou. Otázkou je, zda jsou tato ustanovení vhodným právním základem pro zřizování evropských agentur.

Soudní dvůr se v nedávné minulosti zabýval právním základem pro vytvoření agentury a stanovení jejích pravomocí v případech *C-66/04 Spojené království proti Evropskému parlamentu a Radě EU*⁵⁰ (dále „případ Kouřové aromatické přípravky“) a *C-217/04 Spojené království proti Evropskému parlamentu a Radě EU*⁵¹ (dále „případ ENISA“). Oba případy spojuje jednak skutečnost, že žalobu podávalo Spojené království, jednak to, že se týkaly evropských agentur. V prvním případě se jednalo o Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA), v druhém případě o Evropskou agenturu pro bezpečnost sítí a informací (ENISA). Pro úplnost je třeba dodat, že ani jedna agentura nemá přímé rozhodovací pravomoci ve vztahu k jednotlivcům.

V případě Kouřových aromatických přípravků navrhovalo Spojené království žalobou na neplatnost zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2065/2003 o kouřových aromatických přípravcích používaných nebo určených k použití v potravinách nebo na jejich povrchu.⁵² Předmětem nařízení je stanovení postupu Evropského společenství pro hodnocení a pro povolování použití kouřových aromatických přípravků v potravinách a vytváření seznamu povolených přípravků. V těchto věcech rozhoduje Evropská komise ve spolupráci s Evropským úřadem pro bezpečnost potravin (EFSA), který vydává stanoviska jako podklad pro její rozhodovací činnost. Jako žalobní důvod Spojené království uvádí, že čl. 95 Smlouvy o založení Evropského společenství⁵³ (nyní čl. 114 SFEU) použitý pro přijetí nařízení není správným právním základem, protože nesblíží vnitrostátní předpisy, ale stanoví centralizovaný postup na úrovni Evropského společenství týkající se povolování kouřových aromatických přípravků pro potraviny. Podle názoru Spojeného království je jediným vhodným právním základem pro přijetí takového nařízení článek 308 (nyní čl. 352 SFEU) obsahující klauzuli flexibility, viz výše).

⁴⁸ Čl. 114 odst. 1: „(...) Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem přijímají opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.“

⁴⁹ Čl. 352 odst. 1: „Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vhodná ustanovení.“

⁵⁰ C-66/04 Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Evropskému parlamentu a Radě EU, ECR 2005, I-10553.

⁵¹ C-217/04 Spojené království Velké Británie a Severního Irska proti Evropskému parlamentu a Radě EU, ECR 2006, I-3771.

⁵² Dále také „nařízení č. 2065/2003“.

⁵³ Dále také „Smlouva o ES“.

Soudní dvůr žalobu Spojeného království (ve shodě se stanoviskem generální advokátky Juliane Kokott) zamítl. Podle závěrů Soudního dvora lze čl. 95 použít jako právní základ jen tehdy, vyplývá-li objektivně a skutečně z právního aktu, že cílem tohoto právního aktu je zlepšit podmínky vytváření a fungování vnitřního trhu.⁵⁴ V rámci tohoto ustanovení chtěly členské státy EU svěřit komunitárnímu normotvůrci určitý prostor pro uvážení, pokud jde o nevhodnější techniku sblížování.⁵⁵ Podle názoru Soudního dvora postup stanovený výše citovaným nařízením představuje vhodný prostředek pro dosažení požadovaného sblížování, a sice stanovení pozitivního seznamu kouřových aromatických přípravků povolených v celém Evropském společenství.

Domnívám se, že v tomto případě je dána přímá vazba právní úpravy v nařízení č. 2065/2003 na harmonizaci v oblasti vnitřního trhu, neboť reguluje uvádění na trh a používání určitých přípravků v celém Evropském společenství. V posuzovaném případě má povolovací pravomoci Komise, tedy orgán základního institucionálního rámce zřízený zakládacími smlouvami odpovědný Evropskému parlamentu. Evropský úřad pro bezpečnost potravin vydává stanoviska, ale přímé povolovací pravomoci nemá. Obecně je dle mého názoru třeba preferovat čl. 352 SFEU jako právní základ pro zřízení agentur a stanovení jejich pravomocí (viz dále). Avšak s ohledem na přímou vazbu posuzované právní úpravy v nařízení č. 2065/2003 na vnitřní trh a na to, že agentura EFSA v rámci tohoto postupu nevydává právně závazná rozhodnutí, považuji za přípustný i čl. 114 SFEU jako právní základ.

Jinou otázkou zůstává, zda je postup zavedený nařízením č. 2065/2003 v souladu s principy subsidiarity a proporcionality ve smyslu čl. 5 SEU a zda je tedy nezbytné, aby povolovací činnost vykonávala centrálně Komise, nikoli orgány členských států EU. Těmito úvahami se Soudní dvůr nezabýval, zabývala se jimi pouze generální advokátka.⁵⁶ Rozpor se zásadou proporcionality ovšem neshledala s odůvodněním, že uplatnění zásady vzájemného uznávání povolení jednotlivých členských států zde není možný.

Případ ENISA míří již přímo na problematiku právního základu použitého pro zřízení agentury EU. Spojené království se žalobou domáhalo zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 460/2004 o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost sítí a informací. Jedná se o typ koordinační a informační agentury, která shromažďuje informace, poskytuje podporu a poradenství Evropskému parlamentu, Komisi, členským státům a dalším v otázkách bezpečnosti sítí a informací, podporuje spolupráci různých subjektů apod. Spojené království jako hlavní argument v této věci uvedlo, že čl. 95 Smlouvy o ES (nyní čl. 114 SFEU) není náležitým právním základem pro přijetí tohoto nařízení, protože toto ustanovení určuje pravomoc Evropského společenství harmonizovat vnitrostátní předpisy, nikoli zřizovat nové subjekty a přidělovat jim úkoly. Podobně jako v případě Kouřových aromatických přípravků Spojené království zastává názor, že právním základem takového nařízení by měl být článek 308 (nyní čl. 352 SFEU).

Soudní dvůr ve svém rozsudku odkazuje na předchozí rozhodnutí v případě Kouřových aromatických přípravků a připomíná, že čl. 95 dává komunitárnímu normotvůrci určitý prostor pro uvážení, pokud jde o techniku sblížování, která je nevhodnější pro

⁵⁴ Bod 44 rozsudku.

⁵⁵ Bod 45 rozsudku.

⁵⁶ Body 44–49 stanoviska generálního advokáta.

dosažení požadovaného výsledku.⁵⁷ Podle uvážení komunitárního normotvůrce se tak může ukázat nezbytné stanovit zřízení nového subjektu ES pověřeného přispívat k usku- tečnění procesu harmonizace.⁵⁸ Nařízení zřizující agenturu není izolovaným opatřením, ale je součástí normativního kontextu vymezeného rámcovou směrnicí a zvláštními směrnici, jehož cílem je uskutečnění vnitřního trhu v oblasti elektronických komu- nikací.⁵⁹ Agentura je tak vhodným prostředkem k předejití vzniku rozdílů, které by mohly vytvořit překážky řádnému fungování vnitřního trhu v dané oblasti.⁶⁰ Na základě uve- dených závěrů proto Soudní dvůr žalobu zamítl.

Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott bylo v této věci odlišné. Podle jejího názoru požaduje čl. 95 Smlouvy o ES spojitost mezi opatřením ES a vnitrostátním prá- vem s ohledem na použitou formulaci „*sblížování ustanovení právních a správních před- pisů členských států*“.⁶¹ Nařízení zřizující ENISA upravuje zejména organizaci této agen- tury a tato ustanovení početně zcela převažují, přičemž přímo nepřispívají ke sblížování práva členských států.⁶² Přípouští, že toto nařízení obsahuje i ustanovení o úkolech a pra- vomocích agentury ENISA, která mohou představovat dílčí krok ve sblížování práva člen- ských států a příspěvek této agentury ke sblížování práva prostřednictvím její činnosti nelze zcela vyloučit.⁶³ Tyto potenciální příspěvky nicméně nestačí k tomu, aby její zříze- ní bylo považováno za opatření týkající se sblížování ustanovení právních a správních předpisů členských států.⁶⁴ Generální advokátka proto navrhovala předmětné nařízení zrušit.

Případ ENISA ukazuje, že zřizování agentur na základě současného čl. 114 SFEU je přinejmenším problematické. Ustanovení tohoto článku neobsahuje výslovnou pravo- moc pro zřizování subjektů Unie. Výraz „*opatření ke sblížování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu*“, je sice formulován obecně, ale ztotožňují se zde se závěrem generální advokátky, že agentura ENISA sblížování právních předpisů členských států sice může nepřímo přispívat, ale tento příspěvek je příliš slabý na to, aby její zřízení a činnost bylo možné subsumovat pod ustanovení čl. 114 SFEU.

Východiskem je princip svěřených pravomocí, podle něž Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách.⁶⁵ Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respek- tují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.⁶⁶ Z této zásady neplynou jen povinnosti členským státům EU, ale například i povinnost EU respektovat členské státy ve smyslu zásady svěřených pravomocí a vykonávat skutečně jen ty pravomoci, které jí členské státy svěřily v primárním právu jako „páni Smluv“. V situaci, kdy výslovná pravo- moc k zřizování evropských agentur chybí a pro použití článku 114 SFEU jsou jen velmi

⁵⁷ Bod 43 rozsudku.

⁵⁸ Bod 44 rozsudku.

⁵⁹ Bod 60 rozsudku.

⁶⁰ Bod 62 rozsudku.

⁶¹ Bod 22 stanoviska generální advokátky.

⁶² Bod 26 stanoviska generální advokátky.

⁶³ Bod 31 stanoviska generální advokátky.

⁶⁴ Bod 33 stanoviska generální advokátky.

⁶⁵ Čl. 5 odst. 2 SEU.

⁶⁶ Čl. 4 odst. 3 SEU.

chabé důvody, je třeba zvolit jako vhodný právní základ článek 352 SFEU, jak navrhovalo Spojené království. Podle čl. 352 odst. 1 SFEU přijme Rada jednomyslně se souhlasem Evropského parlamentu vhodná ustanovení, ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami je nezbytná určitá činnost Unie v rámci politik vymezených Smlouvami, které však k této činnosti neposkytují nezbytné pravomoci. V daném případě je dán cíl⁶⁷ i politika vymezená Smlouvami, a to vnitřní trh (v oblasti elektronických komunikací), takže čl. 352 odst. 1 lze použít. Také způsob rozhodování v Radě na základě jednomyslnosti lépe vyhovuje tomu, že Unie přijímá akt bez existence konkrétní pravomoci svěřené jí členskými státy. V rámci kontroly zásady subsidiarity navíc Komise upozorní národní parlamenty na to, že se návrh zakládá na tomto článku (odstavec 3). Tím se posiluje demokratičnost procesu přijetí takového právního aktu.

Vratme se opět k případu ESMA. Podobně jako v předchozích žalobách, i v této věci Spojené království zastávalo názor, že čl. 114 SFEU není náležitým právním základem pro přijetí čl. 28 nařízení o prodeji na krátko (čtvrtý žalobní důvod). Vydávání rozhodnutí agenturou ESMA zavazující třetí osoby jde nad rámec článku 114 SFEU. Již při schvalování nařízení o prodeji na krátko proto hlasovalo Spojené království proti přijetí článku 28.⁶⁸

Soudní dvůr ve svém rozsudku odkazuje na případ ENISA a připomíná, že podle uvážení normotvůrce Unie se může ukázat nezbytné stanovit zřízení subjektu pověřeného přispívat k uskutečnění procesu harmonizace.⁶⁹ „Z tohoto důvodu může zákonodárce Unie při výběru techniky sblížování a s ohledem na prostor pro uvážení, který má, pokud jde o opatření uvedená v článku 114 SFEU, přenést na instituci nebo jiný subjekt Unie pravomoci k provádění požadované harmonizace. To platí zejména v případě, kdy se opatření, jež mají být přijata, musí opírat o konkrétní profesní a odborné znalosti, jakož i o reaktivní schopnost takové entity.“⁷⁰ Podle Soudního dvora je účelem článku 28 nařízení o prodeji na krátko skutečně sblížování ustanovení právních a správních předpisů členských států týkajících se dohledu nad určitým počtem cenných papírů a ve vymezených situacích kontroly určitých obchodních transakcí, jejichž předmětem jsou tyto cenné papíry.⁷¹

Generální advokát Niilo Jääskinen posoudil tuto problematiku odlišně. Podle něj nelze posuzovat případ ESMA zcela v duchu případu ENISA. Rozhodnutí přijímaná podle čl. 28 nařízení o prodeji na krátko agenturou ESMA jsou právně závazná, zatímco agentura ENISA právně závazná rozhodnutí nepřijímá. Podle jeho názoru je obtížné si představit, jak by výkon pravomocí podle článku 28 mohl přispět k harmonizaci popsané v rozsudku ENISA. Jedná se zde spíše o povýšení prováděcí pravomoci z vnitrostátní úrovně na unijní v případě, že neexistuje shoda mezi ESMA a vnitrostátním orgánem či orgány.⁷² Čl. 28 ve skutečnosti vytváří nouzový rozhodovací mechanismus na unijní úrovni, jehož výsledkem není harmonizace nebo přijetí jednotné praxe na úrovni členských států, ale nahrazení vnitrostátního rozhodování rozhodováním na unijní úrovni.⁷³ Generální

⁶⁷ Čl. 3 odst. 3 SEU a čl. 26 an. SFEU.

⁶⁸ Bod 58 stanoviska generálního advokáta.

⁶⁹ Bod 104 rozsudku.

⁷⁰ Bod 105 rozsudku.

⁷¹ Bod 112 rozsudku.

⁷² Bod 50 stanoviska generálního advokáta.

advokát proto navrhol zrušení tohoto článku s tím, že čl. 114 SFEU není náležitým právním základem pro jeho přijetí. Vhodným právním základem by byl čl. 352 SFEU.⁷⁴

Soudní dvůr svým rozsudkem potvrdil, že Komise může i nadále v rámci své legislativní iniciativy navrhopvat nařízení, která zřizují evropské agentury nebo jim svěřují pravomoci, na základě čl. 114 SFEU, a to nejen v případech, kdy se jedná o informační agenturu (jako tomu bylo v případě ENISA) či kvaziregulační agenturu (agentura EFSA v případě Kouřových aromatických přípravků), ale i v případě agentur s rozhodovací pravomocí (ESMA). Že lze s rozsudkem Soudního dvora polemizovat, naznačuje už odlišný názor generálního advokáta. Činnost agentury ESMA přece nesměruje k harmonizaci práva, tedy sblížení právních a správních předpisů členských států za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu. Její činnost má sice dopad na volný pohyb kapitálu v EU, ale v jiné podobě, než je harmonizace práva. V rámci své pravomoci přijímá akty normativní povahy závazné pro fyzické a právnické osoby při ohrožení správného fungování a integrity finančních trhů nebo stability celého finančního systému v Unii. Nedostatečně přesvědčivá argumentace Soudního dvora tak může vést k domněnce, že Soudní dvůr byl při svém rozhodování veden spíše potřebou zachovat pravomoc agentury ESMA podle čl. 28 nařízení o prodeji na krátko, protože má přispívat k zajištění stability finančního systému EU. Kdyby Soudní dvůr tento článek zrušil a v návaznosti na stanovisko generálního advokáta doporučil jeho přijetí na základě čl. 352 odst. 1 SFEU, je velmi pravděpodobné, že by takový právní akt nebyl schválen v důsledku veta Spojeného království v Radě. Problematickostí takového rozsudku ukazuje na nutnost přijetí právního rámce pro vznik a činnost evropských agentur ve Smlouvách.

ZÁVĚR

Soudní dvůr dostal příležitost vyjádřit se ve věci C-270/12 Spojené království proti Evropskému parlamentu a Radě EU k důležité otázce rozhodovacích pravomocí evropské agentury. Z rozsudku plynou následující závěry.

Evropská agentura může disponovat rozhodovacími pravomocemi včetně určité míry správního uvážení.⁷⁵ Pokud jsou tyto pravomoci přesně vymezeny, jsou vázány na různá kritéria a podmínky určující rozsah činnosti agentury a mohou být předmětem soudního přezkumu, jsou v souladu s požadavky stanovenými Soudním dvorem v případě Meroni. Soudní dvůr zároveň potvrdil relevanci tohoto rozsudku i ve vztahu k agenturám.

Soudní dvůr dále konstatoval, že v posuzovaném případě agentura ESMA přijímá akty normativní povahy (akty s obecnou působností), přičemž tato pravomoc není v rozporu se zásadami vyjádřenými v rozsudku v případě Romano. Některá ustanovení Smluv totiž umožňují, aby instituce a jiné subjekty Unie přijímaly akty s obecnou působností (které navíc mohou být předmětem soudního přezkumu). Z odůvodnění Soudního dvora tak vyplývá, že zásada v případě Romano, podle níž přijímat instituce a subjekty nepředvídané Smlouvami nelze zmocnit k přijímání aktů majících sílu zákona, se stala obsoletní.

⁷³ Body 51–52 stanoviska generálního advokáta.

⁷⁴ Bod 54 stanoviska generálního advokáta.

⁷⁵ K tomu srov. CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. 2. vydání. Oxford; New York: Oxford University Press, 2006, s. 180.

Smlouvy neobsahují žádné explicitní ustanovení o svěřeni pravomocí instituci nebo jinému subjektu Unie, nicméně řada ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie předpokládá, že taková možnost existuje. Evropským agenturám proto lze svěřovat pravomoci, včetně rozhodovacích, ačkoli články 290 a 291 SFEU umožňují přenesení pravomocí, respektive svěřeni prováděcích pravomocí jen ve vztahu ke Komisi (případně Radě).

Článek 114 odst. 1 SFEU lze využít jako právní základ i ke svěřování pravomocí unijním agenturám. Normotvůrce Unie může při výběru techniky sblížení a s ohledem na prostor pro uvážení, který má, pokud jde o opatření uvedená v článku 114 SFEU, přenést na instituci nebo jiný subjekt Unie pravomoci k provádění požadované harmonizace. To platí zejména v případě, kdy se opatření, jež mají být přijata, musí opírat o konkrétní profesní a odborné znalosti, jakož i o reaktivní schopnost takové entity. Výraz „*opatření ke sblížení ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu*“ obsažený v čl. 114 odst. 1 SFEU tak Soudní dvůr vykládá značně široce.

Soudní dvůr svým rozhodnutím upevnil postavení evropských agentur. Z rozsudku vyplývá, že evropským agenturám, i když o nich Smlouvy mlčí, lze svěřovat významné pravomoci, včetně vydávání aktů normativní povahy. Se závěry Soudního dvora však lze polemizovat, což dokládá i zčásti odlišné stanovisko generálního advokáta. Soudní dvůr vykládá značně široce některá ustanovení Smluv a dovozuje existenci pravomocí Unie, které ve Smlouvách výslovně uvedeny nejsou. Jeho argumentace přitom není vždy přesvědčivá.

Soudní dvůr svým rozsudkem dává najevo starost o finanční systém Unie, ale bohužel se v něm nezabývá souladem činnosti evropské agentury se zásadou svěřeni pravomocí, podle níž Unie jedná pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy. Smlouvy přitom nepředvídají existenci agentury ESMA ani jejich pravomoc vydávat akty závazné pro jednotlivce, proto je tato otázka zcela na místě. S ohledem na uvedenou zásadu se domnívám, že dokud nebude ve Smlouvách zvláštní právní základ pro evropské agentury, je třeba přijímat potřebné právní akty na základě článku 352 SFEU. Rada EU takové akty přijímá jednomyslně, takže tento akt nelze přijmout přes nesouhlas některého státu. Zároveň musí s aktem vyslovit souhlas Evropský parlament a na návrhy právních aktů se zvláště upozorní i vnitrostátní parlamenty, které střeží princip subsidiarity a dále posilují demokratičnost fungování Evropské unie.

Pokud se svěřují agenturám pravomoci přes nesouhlas některé členské země EU, může to z dlouhodobého hlediska s sebou nést negativní důsledky pro evropskou integraci. Spojené království již třikrát podávalo žalobu na neplatnost nařízení, které zřizuje evropskou agenturu či stanoví její pravomoci na základě čl. 114 SFEU, a pokaždé bylo neúspěšné, i když některé jeho žalobní důvody byly závažné. Opakovaný neúspěch může přispívat k posílení odstředivých tendencí Spojeného království ve vztahu k Evropské unii.⁷⁶ Vzhledem k tomu, že předseda vlády David Cameron přislíbil uspořádat referendum o setrvání Spojeného království v Evropské unii,⁷⁷ je zřejmé, že se nejedná o „virtuální“ problém.

⁷⁶ Hlavní problém spatřuje Spojené království zejména ve volném pohybu pracovníků v EU, ale problematika agentur může také dílčím způsobem přispívat k jejímu rezervovanému vztahu k Evropské unii.

S ohledem na některé pochybnosti, které agentury vzbuzují, i na to, jak se jejich síť rozmáhá a narůstají jejich pravomoci, by bylo *de lege ferenda* vhodné doplnit do primárního práva obecný právní rámec pro jejich zřizování a fungování. Tento právní rámec by měl být vymezen tak, aby se důsledně uplatnil princip demokratické kontroly činnosti agentur⁷⁸ a princip právního státu.⁷⁹ Z hlediska systematiky se pro něj nabízí část šestá Smlouvy o fungování Evropské unie, hlava I. Institucionální ustanovení. Právní úprava by doplnila chybějící právní základ pro zřizování agentur a konkretizovala jejich pravomoci. V rámci jednotlivých politik EU by bylo případně možné doplnit speciální ustanovení zohledňující specifika činnosti agentur v dané oblasti.

JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D.

Metropolitní univerzita Praha, o. p. s.

⁷⁷ David Cameron speech: UK and the EU. *BBC* [online]. 23. 1. 2013 [2014-09-29]. Dostupné z: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-21158316>>.

⁷⁸ Podíváme-li se např. na agentury s rozhodovacími pravomocemi, klíčovým orgánem agentury bývá správní rada, která obvykle jmenuje další orgány. Členy správní rady tvoří zástupci všech členských států a jeden či více zástupců Evropské komise, v některých případech také Evropského parlamentu a Rady (atypickou strukturu mají Evropské orgány dohledu). Složení správních rad tak zásadním způsobem ovlivňují členské státy. Tento systém je problematický z hlediska odpovědnosti agentur. Nejsou plně podřízeny Komisi jako orgánu odpovědnému Evropskému parlamentu či Radě jako orgánu, jehož členové jsou odpovědní svým národním parlamentům. Viz SVOBODOVÁ, Magdaléna. Agentury EU a odpovědnost za jejich činnost. In: Karel Klíma a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 359 a CRAIG, Paul. *EU Administrative Law*. 2. vydání. Oxford; New York: Oxford University Press, 2006, s. 177.

⁷⁹ Neexistuje jednotná úprava správních řízení, která agentury vedou. Podrobnosti těchto řízení upravují jednotlivá nařízení, detaily odvolacích řízení jsou nezřídka upraveny aktem vydaným odvolacím senátem (obvykle se jedná o jednacím řád), který navíc není ani dostupný v českém jazyce (!). Tento právní stav je nepochybně nežádoucí z hlediska postavení účastníků správních řízení, ochrana jejich práv je v tomto směru nedostatečná. Viz SVOBODOVÁ, Magdaléna. Agentury EU a odpovědnost za jejich činnost. In: Karel Klíma a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 371–372, viz též POMAHAČ, Richard – HANDRLICA, Jakub. *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 74.

Magdaléna Svobodová

European Agencies in the Recent Case Law of the Court of Justice of the EU

Abstract: The Article focuses on a case recently decided by the Court of Justice, C-270/12 *United Kingdom v. European Parliament and Council of the European Union*. The case concerns powers of European Securities and Markets Authority (ESMA), one of the EU agencies. The judgment of the Court is relevant and important because the Treaties do not expect creating agencies with discretionary powers. The Court concludes that the EU legislator may delegate discretionary powers to an agency under certain conditions, that agencies may even adopt measures of general application and that article 114 TFEU may be used as a legal basis for delegating such powers. Article 114 TFEU empowers the European Parliament and the Council to adopt measures for the approximation of the provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States which have as their objective the establishment and functioning of the internal market. One may disagree with some of the conclusions of the Court. Nevertheless, the Court of Justice strengthened the position of decision-making agencies in the institutional architecture of the Union so that the agencies would probably further mushroom in the EU. Finally, the author expresses concern that repeated failure of the United Kingdom in the proceedings regarding Union agencies may support centrifugal tendencies of the United Kingdom in relation to the EU.

Key words: EU agencies, ESMA, *Meroni*, *Romano*, principle of conferral