



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 23. 11. 2005
KOM(2005) 583 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 9. 2005 (C-176/03 Komise/Rada)

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 9. 2005 (C-176/03 Komise/Rada)

1. Rozsudek ze dne 13. září 2005 ve věci C-176/03 Komise v. Rada vyjasňuje rozdělení pravomocí v oblasti trestněprávních ustanovení mezi prvním a třetím pilířem. Toto vyjasnění umožňuje odstranit pochybnosti o otázce, která byla dlouho kontroverzní. Komise chce v tomto sdělení vysvětlit, jaké důsledky je nutné z rozsudku vyvodit. V příloze uvádí seznam textů, na něž bude mít rozsudek vliv. Jedním z cílů je navrhnout metodu, kterou by se uvedly do souladu s právními předpisy texty přijaté na právních základech, které jsou podle rozsudku Soudního dvora nesprávné. Sdělení má také mimo jiné vymezit budoucí směřování výkonu práva iniciativy Komise.
1. **OBSAH A DOPAD ROZSUDKU ZE DNE 13. 9. 2005 VE VĚCI C-176/03 (KOMISE V. RADA)**
 - 1.1. **Obsah rozsudku ze dne 13. 9. 2005 ve věci C-176/03**
 2. Komise požádala Soudní dvůr o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí¹, které členskými státy ukládalo povinnost stanovit trestní sankce pro případy porušení práva životního prostředí vymezené v uvedeném rámcovém rozhodnutí se zdůvodněním, že pravomoc pro uložení takové povinnosti členskými státy vyplývá z nástroje Společenství, jehož přijetí Komise navrhla².
 3. Soudní dvůr konstatoval, že „...trestněprávní předpisy přitom v zásadě stejně jako trestněprocesní pravidla nejsou v pravomoci Společenství ...“³, „posledně uvedené konstatování však nemůže zákonodárci Společenství zabránit, pokud použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí, přijmout opatření vztahující se k trestnímu právu členských států a ta, která považuje za nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí“⁴.
 4. Články 1 až 7 rámcového rozhodnutí, tedy konkrétně definice trestných činů, zásada povinnosti trestních sankcí, pravidla ve věci účastenství na trestném činu a návodu k trestnému činu, úroveň sankcí, vedlejší tresty a zvláštní pravidla ve věci odpovědnosti právnických osob „mají z důvodu jak svého účelu, tak svého obsahu za hlavní cíl ochranu životního prostředí a mohly by být platně přijaty na základě článku 175 ES“⁵. „Za těchto podmínek rámcové rozhodnutí tím, že zasahuje do

¹ Úř. věst. L 29, 5.2.2003, s. 55.

² Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí KOM(2001) 139, 13.3.2001 Úř. věst. C 180 E 26.6.2001 a pozměněný návrh KOM(2002) 544.

³ Bod 47.

⁴ Bod 48.

⁵ Bod 51.

pravomocí, které článek 175 ES svěřuje Společenství, porušuje ve svém celku z důvodu své nedělitelnosti článek 47 EU⁶, který stanovuje nadřazenost práva Společenství nad hlavou VI Smlouvy o EU, a musí být zrušeno.

5. Je třeba poznamenat, že Soudní dvůr zašel dále, než mu navrhoval generální advokát. Ten se totiž domníval, že zákonodárce Společenství má pravomoc zavést zásadu využívání trestních sankcí při závažném poškození životního prostředí, ovšem ne pro přesné a konkrétní stanovení režimu těchto sankcí.

1.2. Dopad rozsudku ze dne 13. 9. 2005

6. Soudní dvůr ve své analýze odkazuje při ověřování řádnosti právního základu na tradiční kritérium cíle a obsahu aktu. V tomto případě je dotčenou politikou Společenství politika ochrany životního prostředí. Přesto se jedná o zásadní rozsudek, jehož význam značně přesahuje tuto oblast. Stejně argumenty lze v plné šíři uplatnit i na ostatní politiky Společenství a na čtyři svobody (volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu).
7. Z rozsudku vyplývá, že trestní právo jako takové nepředstavuje politiku Společenství. Činnost Společenství v trestněprávní oblasti se ve skutečnosti může zakládat pouze na implicitní pravomoci související s konkrétním právním základem. Vhodná trestněprávní opatření proto lze na základě Společenství přijímat pouze na úrovni jednotlivých odvětví a pouze za podmínky, že byla zjištěna potřeba reagovat na závažné nedostatky při provádění cílů Společenství a přijmout trestněprávní opatření, která by zaručila plnou účinnost některé politiky Společenství nebo řádné fungování některé svobody.
8. Z hlediska materiální stránky tedy argumentace Soudního dvora platí nejen pro ochranu životního prostředí, ale pro všechny politiky Společenství a pro všechny svobody, u nichž existují závazné normy, jejichž účinnost by měla být zaručena existencí souvisejících trestních sankcí.
9. Soudní dvůr nerozlišuje trestněprávní opatření podle jejich povahy. Vychází z jejich funkcí. Možnost zákonodárce Společenství přijímat opatření související s trestním právem se tedy zakládá na nutnosti zajistit dodržování právních předpisů Společenství.
10. Zda se jedná o nutnost, bude třeba určit v každém jednotlivém případě. Komisi bude příslušet, aby tuto skutečnost ve svých návrzích vyhodnotila. Jestliže Komise v případě konkrétního odvětví zjistí, že pro zajištění plné účinnosti práva Společenství jsou nutná trestněprávní opatření, mohou tato opatření podle potřeb dané oblasti zahrnovat samotnou zásadu využití trestních sankcí, vymezení trestných činů, tedy jejich skutkové podstaty, případně povahu a úroveň použitelných trestních sankcí⁷ nebo jiné prvky související s trestním právem. Právě konkrétní potřeba dané politiky nebo svobody Společenství vytváří vazbu na právní základ Smlouvy o ES, který taková opatření opravňuje. Komise přitom v každém případě a podle toho, co je třeba, vyhodnotí stupeň zásahu Společenství do trestněprávní oblasti a bude v co

⁶ Bod 53.

⁷ Zejména s ohledem na čtyři běžné úrovně harmonizace trestních sankcí, které se běžně užívají při uplatňování závěrů Rady SVV z 24. a 25. dubna 2002.

největší možné míře využívat horizontální ustanovení, která nebudou omezena pouze na dané odvětví. Právo členských států zvolit si použitelné sankce tedy může být, vyžaduje-li to dosažení účinnosti práva Společenství, případně zastřešeno zákonodárcem Společenství.

2. NÁSLEDKY ROZSUDKU SOUDNÍHO DVORA

2.1. Situace po přijetí rozsudku

11. Vyjasnění rozdělení pravomocí mezi prvním a třetím pilířem díky rozsudku Soudního dvora vede k následující situaci:

- Trestněprávní ustanovení nezbytná k účinnému provádění práva Společenství vyplývají ze Smlouvy o ES. Tento systém ukončuje mechanismus dvojích textů (směrnic nebo nařízení a rámcových rozhodnutí), který byl v průběhu uplynulých let několikrát využit. Jinými slovy, buď je využití trestněprávního ustanovení specifického pro danou oblast nutné k zaručení účinnosti práva Společenství, a v takovém případě se toto ustanovení přijme výhradně v prvním pilíři, nebo se má za to, že není vhodné použít na úrovni Unie trestní právo, případně že existují dostatečná horizontální ustanovení, a na úrovni EU se nepřijme žádný právní předpis.
- Horizontální trestněprávní ustanovení, jejichž cílem je podpora soudní a policejní spolupráce v širším smyslu slova, včetně opatření o vzájemném uznávání soudních rozhodnutí, opatření založených na zásadě disponibility a opatření harmonizace trestního práva při zavádění prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, která nesouvisí s prováděním politik nebo základních svobod Společenství, spadají pod hlavu VI Smlouvy o EU. Z rozsudku Soudního dvora konkrétně vyplývá, že aspekty trestního práva a trestního řízení, které vyžadují horizontální přístup, v zásadě nespádají do práva Společenství. Běžně tomu tak bude u otázek souvisejících s obecnými normami trestního práva a trestního řízení a u soudní a policejní spolupráce v trestních věcech.

2.2. Soudržnost trestněprávní politiky Unie

Přestože zákonodárce Společenství může využít trestní právo k dosažení svých cílů, smí tak učinit pouze při splnění dvou podmínek – nutnosti a soudržnosti.

12. **Nutnost.** Jakékoli využití opatření souvisejících s trestním právem musí být odůvodněno nutností zajistit účinnost příslušné politiky Společenství. Odpovědnost za správné uplatňování práva Společenství totiž v zásadě nesou členské státy. V některých případech je však vhodné nasměrovat činnost členských států tím, že se výslovně upřesní buď i) chování, které bude označeno za trestné, a/nebo ii) typ použitelných sankcí a/nebo iii) jiná trestněprávní opatření vhodná pro danou oblast. V každé z těchto etap musí být zkontrolováno dodržování zásad nutnosti, subsidiarity a proporcionality.
13. **Soudržnost.** Trestněprávní opatření přijatá na základě Společenství pro jednotlivá odvětví musí respektovat celkovou soudržnost systému trestního práva EU založeného na prvním i třetím pilíři, aby se předešlo roztržičnosti a nesourodosti

trestněprávních ustanovení. Jestliže se zdá, že je v určité oblasti nutné přijmout pro dosažení cílů Smlouvy o ES zvláštní pravidla, je v případě nutnosti třeba objasnit vztah mezi těmito zvláštními pravidly a horizontálními pravidly. Rovněž je třeba zajistit, aby dotyčné členské státy nebo osoby nepodléhaly protichůdným povinnostem. Když bude Komise využívat své právo iniciativy, bude přísně dbát na zachování této soudržnosti. Parlament a Rada by k tomuto požadavku měly rovněž přihlížet ve své interní organizaci.

2.3. Důsledky rozsudku pro přijaté předpisy a projednávané návrhy

14. Z rozsudku Soudního dvora vyplývá, že rámcová rozhodnutí vyjmenovaná v příloze jsou zcela nebo částečně nesprávná, neboť jejich ustanovení, případně jejich část, byla přijata na chybném právním základě. Z několika důvodů je nutné tento stav rychle napravit změnou právních základů. Za prvé, a to i v případech, kdy uplynula lhůta pro odvolání, mají orgány povinnost obnovit legalitu předpisů. Tato povinnost spočívá zejména na Komisi, která je strážkyní smluv a jako jediná má pravomoc navrhopvat právní předpisy Společenství. Je to však ve velké míře rovněž povinnost Evropského parlamentu a Rady, kteří mají pravomoc přijímat právní předpisy. Druhým důvodem je právní jistota. Nesprávný právní základ rámcových rozhodnutí by v některých případech mohl oslabit zákony, jimiž byla taková rozhodnutí přenesena do vnitrostátních právních řádů.
15. Komise se rozhodla předložit Soudnímu dvoru dne 23. listopadu 2005 žalobu na neplatnost ohledně rámcového rozhodnutí Rady 2005/667/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí. Jedná se o jediný případ, v němž Komise z důvodů procedurálních lhůt mohla podat žalobu na neplatnost. Komise se v daném případě domnívala, že rozhodnutí o žalobě doplňovalo balíček opatření, která byla z právního hlediska vhodná k nápravě situace daného rámcového rozhodnutí. Žaloba má preventivní povahu a má zaručit nezbytnou zákonnost a právní jistotu. Jakmile bude přijat návrh na úpravu právního základu daného rámcového rozhodnutí, stane se žaloba bezpředmětnou.
16. Existuje několik způsobů, jimiž lze stávající právo lze uvést do souladu s rozsudkem. Jedním z nich by bylo provést přezkum stávajících textů, který by se zaměřil pouze na jejich přizpůsobení novému rozdělení pravomocí mezi prvním a třetím pilířem, jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora. V takovém případě by Komise do svých návrhů nezařadila ustanovení, která by se svým obsahem lišila od přijatých předpisů, ani v případech, kdy má za to, že tyto předpisy nejsou uspokojivé. Je to jednoduché a rychlé řešení. Umožňuje zachovat podstatu předpisů Společenství a zajistit právní jistotu u právních ustanovení, která mají velký význam pro realizaci prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. Toto řešení je možné pouze tehdy, pokud se Parlament a Rada dohodnou, že u příležitosti tohoto specifického řízení nezahájí diskusi o podstatě předpisů. Podmínkou by proto byla předběžná dohoda všech tří orgánů.
17. V případě, že by takové dohody nebylo dosaženo, by Komise využila své právo iniciativy nejen k opravě právních základů přijatých aktů, ale navrhla by také obsahové změny předpisů, které podle jejího názoru odpovídají zájmu Společenství.

18. Pro projednávané návrhy se tento postup nehodí. Komise proto v případě potřeby zařadí do svých návrhů nezbytné změny. Návrhy pak projdou celým rozhodovacím postupem, který odpovídá jejich právnímu základu.
19. Seznam přijatých právních předpisů a projednávaných návrhů, na něž by mohl mít rozsudek vliv, je uveden v příloze tohoto sdělení.

PŘÍLOHA

Seznam textů, na něž má vliv rozhodnutí Soudního dvora ES ve věci C-176/03

<u>Text</u>	<u>Použitelný právní základ (Smlouva o ES)</u>
<u>Přijaté předpisy</u>	
Zrušený předpis: Rámcové rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Úř. věst. L 29, 5.2.2005, s. 55)	Čl. 175 odst. 1 ⁸
Rámcové rozhodnutí Rady 2000/383/SVV o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání v souvislosti se zavedením eura (Úř. věst. L 140, 14.6.2000, s. 1) a rámcové rozhodnutí ze dne 6. prosince 2001, kterým se mění rámcové rozhodnutí 2000/383/SVV o zvýšené ochraně trestními a jinými sankcemi proti padělání v souvislosti se zavedením eura (Úř. věst. L 329, 14.12.2001, s. 3).	Čl. 123 odst. 4
Rámcové rozhodnutí Rady 2001/413/SVV o potírání podvodů a padělání bezhotovostních platebních prostředků (Úř. věst. L 149, 2.6.2001, s. 1).	Čl. 57 odst. 2 a článek 95
Směrnice Rady 91/308/EHS ze dne 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz (Úř. věst. L 166, 28.6.1991, s. 77) a rámcové rozhodnutí 2001/500/SVV ze dne 26.6.2001 o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění nebo propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní (Úř. věst. L 182, 5.7.2001, s. 1) a	Čl. 47 odst. 2 a článek 95
Směrnice, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu a rámcová směrnice o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu ze dne 28.11.2002 (Úř.	Čl. 61 a) a čl. 63 odst. 3 b

⁸ Komise na tomto právním základě předložila návrh směrnice související s trestněprávní ochranou životního prostředí KOM(2001) 139, 13.3.2001 Úř. věst. C 180 E 26.6.2001 a pozměněný návrh KOM(2002) 544.

věst. L 328, 5.12.2002, s. 17 a 1).	
Rámcové rozhodnutí Rady 2003/568/SVV ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru (Úř. věst. L 192, 31.7.2003, s. 54).	Článek 95
Rámcové rozhodnutí Rady 2005/222/SVV ze dne 24. února 2005 o útocích proti informačním systémům (Úř. věst. L 69, 16.3.2005, s. 67)	Článek 95
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/35/ES ze dne 7. září 2005 o znečištění z lodí a zavedení sankcí za protiprávní jednání a rámcové rozhodnutí Rady 2005/667/SVV ze dne 12. července 2005 k posílení rámce trestního práva pro boj proti znečištění z lodí (Úř. věst. L 255, 30.9.2005, s. 11 a 164)	Čl. 80 odst. 2
<u>Projednávané návrhy⁹</u>	
Návrh směrnice o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství (PIF) (Úř. věst. C 240E, 28.8.2001, s. 125)¹⁰	Čl. 280 odst. 4
Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestních opatřeních k prosazování práv duševního vlastnictví a rámcového rozhodnutí Rady pro posílení trestního rámce pro boj proti porušování práv duševního vlastnictví (KOM(2005) 0276 v konečném znění)	Článek 95

⁹ Pro připomenutí: - Návrh rámcového rozhodnutí Rady o boji proti rasismu a xenofobii (návrh KOM ze dne 29.11.2001, Úř. věst. C 75 E, 23.6.2002, s. 269): znění navrhovaného rámcového rozhodnutí je v souladu s rozdělením pravomocí mezi pilíře, které vyplývá z rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 9. 2005. Pokud by však bylo nutné stanovit trestní sankce, které by napomohly při potírání diskriminací, bylo by nutné přijmout směrnici založenou na článku 13 Smlouvy o ES.- Iniciativa Řecké republiky ve věci boje proti obchodování s lidskými orgány a tkáněmi (Úř. věst. C 100, 26.4.2003, s. 72), která se v současné době neprojednává, a iniciativa Německé republiky ve věci trestněprávního stíhání klamavých praktik nebo jiných nekalých praktik, které narušují konkurenci při zadávání veřejných zakázek na vnitřním trhu (Úř. věst. C 253, 4.9.2000, s. 3).

¹⁰ Situace zde se liší v tom, že úmluvy, které se týkají ochrany finančních zájmů Evropských společenství, nejsou rozsudkem přímo zpochybněny. Přesto nebyl ani jeden z těchto nástrojů (ani úmluva, ani tři protokoly) ratifikován všemi 25 členskými státy.