

Brusel 14. prosince 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

STANOVISKO PRÁVNÍ SLUŽBY¹

Odesílatel:	Právní služba
Příjemce:	Pracovní skupina pro základní práva, občanská práva a volný pohyb osob (FREMP)
Předmět:	Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie (dále jen „návrh o ochraně oznamovatelů“), předložený Komisí – právní základ

¹ Tento dokument obsahuje právní poradenství, na které se vztahuje ochrana podle čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a které Rada Evropské unie nezprístupnila veřejnosti. Rada si vyhrazuje veškerá práva podle zákona ohledně jakéhokoli nepovoleného zveřejnění.

I. ÚVOD

1. Dne 23. dubna 2018 Komise zveřejnila výše uvedený legislativní návrh.² Cílem navrhované směrnice je stanovit minimální normy v členských státech na ochranu oznamovatelů³, kteří v pracovním kontextu oznámí nebo zpřístupní informace o protiprávním jednání týkajícím se práva EU. Tímto návrhem Komise reaguje na opakované žádosti Evropského parlamentu⁴ o horizontální legislativní iniciativu k zaručení ochrany oznamovatelů v soukromém i veřejném sektoru v celé EU.
2. Normotvůrce Unie doposud postupoval po jednotlivých odvětvích, a to tak, že do několika odvětvových aktů Unie vložil zvláštní pravidla týkající se oznamování případů porušení. Tyto akty jsou uvedeny v části 2 přílohy navrhované směrnice. Cílem návrhu je zavést horizontálnější přístup a doplnit tato zvláštní pravidla, která se budou i nadále používat (viz čl. 1 odst. 2 navrhované směrnice). Horizontální minimální pravidla stanovená v navrhované směrnici proto nepovedou k formální změně aktů Unie, které již obsahují pravidla týkající se oznamování případů porušení.
3. Návrh byl zatím přezkoumán na zasedáních Pracovní skupiny pro základní práva, občanská práva a volný pohyb osob (FREMP) v průběhu měsíců září, říjen a listopad 2018. Rada delegací požádala o stanovisko právní služby ohledně navrhovaných více právních základů (celkem sedmnáct⁵). Na zasedání konaném dne 5. listopadu 2018 předseda pracovní skupiny FREMP formálně požádal právní službu, aby poskytla stanovisko k právnímu základu návrhu. Toto stanovisko je reakcí na uvedenou žádost.

² Dokumenty 8713/18 a 8713/18 ADD 1.

³ V normativní části návrhu není použit výraz „oznamovatel“, nýbrž tato popisná definice: „osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušování předpisů v pracovním kontextu (...)“: viz například čl. 2 odst. 1. V tomto stanovisku se použije zkrácené označení „oznamovatelé“.

⁴ Viz důvodová zpráva k návrhu Komise, s. 2.

⁵ Komise navrhuje tyto právní základy: Články 16, 33, 43, 50, čl. 53 odst. 1, články 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 a čl. 325 odst. 4 SFEU a článek 31 ESAE („Euratom“). Podle jejího názoru jsou všechny tyto právní základy nezbytné k pokrytí těchto oblastí politiky Unie vybraných Komisí: jednotný trh, bezpečnost výrobků, bezpečnosti dopravy, ochrana životního prostředí, jaderná bezpečnost, bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat, veřejné zdraví, ochrana spotřebitele, ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů, hospodářská soutěž a finanční zájmy Unie.

II. PŘÍSTUP KOMISE

4. Komise přijala kumulativní odvětvový přístup, nebo „souhrnný“ přístup, v jehož rámci považuje ochranu oznamovatelů za součást souboru nástrojů prosazování práva Unie ve vybraných oblastech politiky Unie.⁶ Právní základy navrhované Komisí jsou výsledkem jejího prověření právních základů všech aktů nebo oblastí politik EU uvedených v návrhu.⁷
5. Komise při výběru konkrétních oblastí politiky Unie použila tři kritéria:
- „i) je nutné posílit prosazování;
ii) klíčovým faktorem, který negativně ovlivňuje prosazování, je nedostatečné oznamování ze strany oznamovatelů
a
iii) porušování předpisů může mít za následek vážné poškození veřejného zájmu⁸“.*
6. Oblasti politiky, které byly takto vybrány, jsou uvedeny v článku 1 návrhu s názvem „Věcná působnost“. Tento článek je třeba zčásti vykládat ve spojení s přílohou návrhu a vztahuje se na čtyři samostatné kategorie: a), b), c) a d).

⁶ Viz důvodová zpráva, s. 2 a 5; viz také: 81. bod odůvodnění, čl. 1 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 a 2 návrhu, jakož i ústní vysvětlení poskytnutá Komisí v pracovní skupině FREMP.

⁷ Tento přístup se odráží zejména v 81. bodě odůvodnění návrhu. Jak je však uvedeno níže, zdá se, že Komise neuvedla všechny právní základy uvedené v jednotlivých dotčených aktech. Neuvedla například články 113 a 115 SFEU ani článek 106a ESAE („Smlouva o Euratomu“).

⁸ Viz důvodová zpráva, s. 2–3, a 5. bod odůvodnění návrhu.

7. Pokud jde o první kategorii, obsahuje čl. 1 odst. 1 písm. a) návrhu Komise výčet 10 různých oblastí politiky, aniž by uváděl souhrnné označení či téma. Článek 1 odst. 1 písm. a) zní takto:

„porušení spadající do oblasti působnosti aktů Unie uvedených v příloze (část I a část II), pokud jde o tyto oblasti:

- i) zadávání veřejných zakázek;*
- ii) finanční služby, předcházení praní peněz a financování terorismu;*
- iii) bezpečnost výrobků;*
- iv) bezpečnost dopravy;*
- v) ochrana životního prostředí;*
- vi) jaderná bezpečnost;*
- vii) bezpečnost potravin a krmiv, zdraví a dobré životní podmínky zvířat;*
- viii) veřejné zdraví;*
- ix) ochrana spotřebitele;*
- x) ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů“.*

8. Těchto 10 oblastí politiky uvedených v čl. 1 odst. 1 písm. a) musí být vykládáno i ve spojení s podrobným a rozsáhlým seznamem sekundárních právních předpisů stanovených v příloze. Pouze porušení, která spadají do oblasti působnosti jednoho z aktů uvedených v příloze, povedou k aktivaci pravidel stanovených v návrhu.⁹ Akty Unie uvedené v příloze jsou kromě toho rozděleny do dvou kategorií: Část I obsahuje seznam aktů, jež v současnosti neobsahují žádná pravidla na ochranu oznamovatelů, zatímco část II obsahuje seznam aktů, které již obsahují pravidla ochrany oznamovatelů. V souvislosti s akty Unie uvedenými v části I by návrh proto zavedl nová pravidla, jež by uvedené akty doplnila, zatímco v souvislosti s akty Unie uvedenými v části II se návrh zaměřuje na doplnění stávajících pravidel týkajících se ochrany oznamovatelů.¹⁰

⁹ Viz také čl. 3 odst. 1 a 2 navrhované směrnice, který definuje porušení takto: „(...) skutečné nebo potenciální protiprávní činnosti či zneužití práva týkající se aktů Unie a oblastí spadajících do oblasti působnosti uvedené v článku 1 a v příloze“.

¹⁰ Viz také čl. 1 odst. 2 návrhu Komise.

9. Pokud jde o druhou kategorii, odkazuje čl. 1 odst. 1 písm. b) návrhu Komise na porušení ustanovení primárního práva v oblasti politiky práva hospodářské soutěže a státních podpor, jakož i na porušení spadající do oblasti působnosti hlavního nařízení Rady o pravidlech hospodářské soutěže a hlavního nařízení Rady o státní podpoře. Článek 1 odst. 1 písm. b) zní takto:

„porušení článků 101, 102, 106, 107 a 108 SFEU a porušení spadající do oblasti působnosti nařízení Rady (ES) č. 1/2003 a nařízení Rady (EU) 2015/1589“.

10. Pokud jde o třetí kategorii, odkazuje čl. 1 odst. 1 písm. c) návrhu Komise na:

„porušení ohrožující finanční zájmy Unie, jak jsou vymezeny v článku 325 SFEU a blíže upřesněny zejména ve směrnici (EU) 2017/1371 a nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013“.

11. Pokud jde o čtvrtou kategorii, odkazuje čl. 1 odst. 1 písm. d) návrhu Komise na:

„porušení týkající se vnitřního trhu, na nějž se odkazuje v čl. 26 odst. 2 SFEU, pokud jde o jednání, které porušuje pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob“.

12. Na rozdíl od písmen a), b) a c) se v normativní části návrhu neuvádějí žádné sekundární právní předpisy pro politické oblasti popsané v čl. 1 odst. 1 písm. d). Nicméně z důvodové zprávy¹¹ a odkazů v poznámkách pod čarou k 17. bodu odůvodnění návrhu vyplývá, že Komise má na mysli dvě konkrétní směrnice EU, jakož i dva projednávané návrhy směrnic, které předložila:
- směrnice 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní¹²;
 - směrnice (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu¹³;
 - návrh směrnice Rady o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob (CCCTB)¹⁴;
 - návrh směrnice Rady o společném základu daně z příjmu právnických osob¹⁵.

III. ANALÝZA

A. Zásady vyplývající z ustálené judikatury

13. Podle ustálené judikatury nezávisí právní základ aktu Unie na přesvědčení orgánu ohledně sledovaného cíle, nýbrž musí být určen podle objektivních faktorů, které mohou být předmětem soudního přezkumu, a to zejména včetně cíle a obsahu opatření.¹⁶

¹¹ Důvodová zpráva, s. 3.

¹² Úř. věst. L 64, 11.3.2011, s. 1–12; zvláštní legislativní postup na základě článku 113 a 115 SFEU.

¹³ Úř. věst. L 193, 19.7.2016, s. 1–14; zvláštní legislativní postup na základě článku 115 SFEU.

¹⁴ COM (2016) 0683 final, 2016/0336; dokument Rady 13731/2016; zvláštní legislativní postup na základě článku 115 SFEU.

¹⁵ COM (2016) 0685 final, 2016/0337; dokument Rady 13730/2016; zvláštní legislativní postup na základě článku 115 SFEU.

¹⁶ Viz věc C-300/89, Komise v. Rada („Oxid titaničitý“), EU:C:1991:244, bod 10 rozsudku; věc C-147/13, Španělsko v. Rada, EU:C:2015:299, bod 68 a citovaná judikatura. Tato judikatura je ve stanoviscích právní služby stále připomínána. Viz také: stanovisko právní služby ze dne 26. září 2018 v dokumentu Rady 12004/18, body 9 a 10, a judikatura uvedená v poznámkách pod čarou 4 a 5 tohoto stanoviska, jakož i stanovisko právní služby ze dne 26. března 2018 v dokumentu Rady 7502/18, bod 6, a judikatura citovaná v poznámce pod čarou 11 tohoto stanoviska.

14. Kromě toho jsou podle téže judikatury postupy, jež jsou součástí jednotlivých právních základů, výsledkem volby autorů Smluv a neměly by určovat volbu právního základu.¹⁷
15. Navíc je vzhledem ke skutečnosti, že Komise navrhla 17 právních základů, třeba připomenout, že podle ustálené judikatury může být více právních základů odůvodněno pouze za výjimečných okolností, jež vyžadují prokázání toho, že opatření současně sleduje několik různých právních cílů, jež mají stejnou váhu. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá zejména toto:

„Pokud přezkum aktu Společenství ukazuje, že tento akt sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek je možno identifikovat jako hlavní nebo převažující, zatímco druhý nebo druhá je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základu, a sice na tom, který si vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka (...).

Výjimečně, je-li naopak prokázáno, že dotčený akt sleduje současně několik cílů nebo že má několik složek, které jsou neoddělitelně spjaté, aniž by jeden z cílů nebo jedna ze složek byly ve vztahu k druhým druhořadými nebo nepřímými, bude muset být takový akt založen na všech různých tomu odpovídajících právních základech (...).“¹⁸

¹⁷ Viz věc C-130/10, Evropský parlament a Rada Evropské unie, EU:C:2012:472, body 80 až 82.

¹⁸ Věci C-300/89, Komise v. Rada („Oxid titaničitý“), EU:C:1991:244, body 17 až 21; C-36/98, Španělsko v. Rada, EU:C:2001:64, bod 59; C-211/01, Komise v. Rada, bod 39; C-336/00, Huber, EU:C:2002:509, bod 31; C-338/01, Komise v. Rada, EU:C:2004:253, body 55 a násl.; C-411/06, Komise v. Parlament a Rada, EU:C:2009:518, body 46 a 47; C-155/07, Parlament v. Rada, EU:C:2008:605, body 36 a násl.

16. Podle ustálené judikatury Soudního dvora nelze použít dvojí právní základ, pokud jsou postupy stanovené pro každý z těchto právních základů navzájem neslučitelné¹⁹ nebo pokud by použití dvou právních základů mohlo způsobit újmu právům Parlamentu.²⁰
17. Z toho podle ustálené judikatury vyplývá, že legislativní akt může být založen na dvou nebo více právních základech pouze tehdy, jsou-li splněny tři podmínky:
- zaprvé akt sleduje dva či více cílů, aniž by jeden byl hlavní nebo převažující ve vztahu k ostatním;
 - zadruhé cíle stanovené v legislativním aktu musí být neoddělitelně spjaty;
 - zatřetí v právních základech musí být stanoveny vzájemně slučitelné postupy.²¹

B. Přezkoumání cíle a obsahu návrhu

18. Vzhledem k ustálené judikatuře citované výše je třeba nejprve přezkoumat cíl a obsah návrhu, aby se stanovil (hlavní) cíl návrhu.

¹⁹ Věci C-300/89, Komise v. Rada (Oxid titaničitý), EU:C:1991:244, body 17 až 21. Jak bude uvedeno níže, dochází k této neslučitelnosti například mezi legislativními postupy a nelegislativními postupy. Neslučitelnost existuje i mezi řádným legislativním postupem, při němž je hlasování kvalifikovanou většinou hlavním pravidlem hlasování v Radě, a zvláštním legislativním postupem, při němž se vyžaduje jednomyslnost v Radě.

²⁰ Spojené věci C-164/165 a 165/97, Parlament v. Rada, EU:C:1999:99, bod 14; věc C338/01, Komise v. Rada, EU:C:2004:253, bod 55 a násl.; věc C178/03, Komise v. Parlament a Rada, EU:C:2006:4, bod 57.

²¹ Viz rovněž: stanovisko právní služby ze dne 24. dubna 2018 v dokumentu Rady 11855/2012, bod 16, a judikatura uvedená v poznámce pod čarou 6 tohoto stanoviska.

19. Jak již bylo uvedeno výše, hlavním cílem návrhu Komise – na základě znění předloženého Radě, jak bylo doposud změněno v návaznosti na jednání pracovní skupiny FREMP – je zlepšit prosazování práva Unie přijetím pravidel zaměřených na ochranu osob, které napomáhají při odhalování, vyšetřování a stíhání porušení práva Unie v konkrétních oblastech politiky. Článek 1 odst. 1 návrhu potvrzuje, že toto je skutečně hlavním cílem návrhu:

„Za účelem lepšího prosazování práva a politik Unie v konkrétních oblastech...“.

Tento hlavní cíl se odráží také ve 2., 19., 25., 48. a 84. bodu odůvodnění, jejichž příslušné části znějí takto:

„Na úrovni Unie jsou oznámení oznamovatelů jedním z počátečních prvků prosazování práva Unie: vnitrostátním a unijním systémům prosazování práva poskytují informace, jež vedou k účinnému odhalení, vyšetřování a stíhání případů porušení práva Unie.“

„Pokaždé, je-li přijat nový akt Unie, u nějž je ochrana oznamovatelů důležitá a může přispět k účinnějšímu prosazování, je třeba uvážit, zda je nutné změnit přílohu této směrnice a zahrnout jej do její oblasti působnosti.“

„Účinné prosazování práva Unie vyžaduje, aby byla ochrana přiznána co nejširší možné škále kategorií osob (...).“

„Účinné odhalování případů porušování práva Unie a předcházení těmto případům vyžaduje zajištění toho, aby mohli potenciální oznamovatelé snadno a zcela důvěrně sdělit informace, které mají k dispozici, dotčeným příslušným orgánům, jež mohou problém prošetřit a případně zjednat nápravu.“

„Cíle této směrnice, konkrétně posílení prosazování v určitých oblastech politiky a v případě aktů, kdy porušení práva Unie může vážně poškodit veřejný zájem, prostřednictvím účinné ochrany oznamovatelů (...).“

20. Obsah návrhu je podrobně uveden v kapitolách II, III a IV. Tyto kapitoly obsahují pravidla navržená Komisí, jejichž cílem je zajistit minimální normy pro harmonizaci ochrany oznamovatelů, tedy „oznamujících osob“, které podle článku 2 spadají do osobní působnosti směrnice a které pracují v soukromém a veřejném sektoru vymezeném ve směrnici.
21. Kapitola II stanoví normy pro interní oznamování a následná opatření přijatá v návaznosti na oznámení. Konkrétně články 4 a 5 této kapitoly ukládají členským státům povinnost zajistit, aby právní subjekty v soukromém a veřejném sektoru zavedly vhodné interní kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na oznámení.
22. Kapitola III stanoví normy pro externí oznamování a následná opatření v návaznosti na oznámení. Podle článků 6 až 12 této kapitoly jsou členské státy povinny zajistit, aby příslušné orgány zavedly externí kanály pro oznamování a postupy pro přijímání oznámení a následná opatření v návaznosti na oznámení a stanovily minimální normy vztahující se na tyto kanály a postupy.

23. Kapitola IV stanoví minimální normy pro ochranu oznamujících a dotčených osob²². Konkrétně článek 13 uvádí podmínky, za nichž má oznamující osoba nárok na ochranu podle směrnice. Vyžaduje se například, aby oznamující osoby měly oprávněné důvody domnívat se, že oznámené informace byly v době oznámení pravdivé. Kromě toho musí oznamující osoby obvykle využít nejprve interní kanály. Články 14 a 15 se týkají zakázaných odvetných opatření. Článek 16 objasňuje, že osoby, jichž se oznámení týká, požívají plně svých práv podle Listiny základních práv EU, včetně presumpce nevinu, práva na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces a práva na obhajobu. Článek 17 ukládá členským státům povinnosti stanovit účinné, přiměřené a odrazující sankce.
24. Nakonec je třeba uvést, že pravidla navrhovaná v této směrnici jsou pravidla minimální. To vyplývá jasně z článku 1, v němž se uvádí, že cílem směrnice je stanovit společné minimální normy pro ochranu oznamovatelů v rámci určitých konkrétních oblastí politiky Unie, a z článku 19, který členským státům umožňuje zavést nebo zachovat ustanovení příznivější pro práva oznamujících osob.²³ Kromě toho nic nebrání členským státům zachovat nebo zavést vnitrostátní právní předpisy na ochranu oznamovatelů v rámci oblastí politiky, které nejsou uvedeny v návrhu Komise.
25. Z výše uvedeného vyplývá, že hlavním nebo převažujícím cílem návrhu je posílení prosazování určitých oblastí práva Unie prostřednictvím pravidel týkajících se ochrany oznamovatelů.

²² Pokud jde o definici pojmu „dotčené osoby“, viz: čl. 3 odst. 11 návrhu.

²³ Viz rovněž: důvodová zpráva, s. 6, kde je návrh označen jako „směrnice zavádějící minimální harmonizaci“.

C. Určení právního základu

26. Právní služba konstatuje, že ve Smlouvách neexistuje žádný právní základ, kterým by se Unii svěřovala pravomoc přijímat právní předpisy zvláště na posílení prosazování právních předpisů Unie prostřednictvím ochrany oznamovatelů v různých oblastech práva a politiky Unie.²⁴ Přístup Komise, podle nějž se má postupovat po jednotlivých odvětvích, je tedy z právního hlediska správným přístupem. Jak bylo uvedeno výše v bodě 2, normotvůrce Unie přijal tento přístup již dříve tím, že do odvětvových legislativních aktů vložil zvláštní ustanovení o ochraně oznamovatelů, přičemž jednal podle právního základu každého z těchto aktů. Na základě tohoto přístupu se právní služba domnívá, že směrnice současně sleduje samostatné cíle, jež mají stejnou váhu a jsou navíc neoddělitelně spjaté. Konkrétně je cílem směrnice, jak je uvedeno v čl. 1 odst. 1 návrhu, lepší prosazování práva a politik Unie v každé z uvedených konkrétních oblastí politiky, přičemž toto zlepšení představuje v každém případě samostatný cíl.
27. Jak je však uvedeno níže, právní služba se rovněž domnívá, že několik odvětvových právních základů navržených Komisí je zbytečných a že několik právních základů stanoví neslučitelné postupy, a proto bude třeba je přijmout v samostatném aktu (ve většině případů prostřednictvím rozdělení návrhu).

²⁴ Je třeba poznamenat, že Smlouvy obsahují některá ustanovení, jež ukládají členským státům povinnost zajistit, aby bylo právo Unie správně uplatňováno. Článek 4 odst. 3 SEU stanoví, že „[č]lenské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie“ (druhý pododstavec). Kromě toho čl. 197 odst. 1 SFEU stanoví, že „účinné provádění práva Unie členskými státy, které má zásadní význam pro řádné fungování Unie, se pokládá za otázku společného zájmu“, a obsahuje právní základ, který zmocňuje normotvůrce Unie přijmout opatření k podpoře správní kapacity členských států. Rovněž čl. 291 odst. 1 SFEU stanoví, že „členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie“.

28. Jedním z hlavních právních základů, který Komise navrhla, je článek 114 SFEU.²⁵ Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že opatření přijaté na základě článku 114 SFEU:

„musí obsahovat opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států a jejich účelem musí být vytvoření a fungování vnitřního trhu.“²⁶

„(...) opatření uvedená ve zmíněném ustanovení jsou určena ke zlepšení podmínek vytvoření a fungování vnitřního trhu a skutečně musí směřovat k tomuto cíli směřovat a současně přispívat k odstranění překážek volného pohybu zboží nebo služeb nebo také k potírání narušování hospodářské soutěže.“

„(...) je-li použití článku 95 ES [nyní článek 114 TFEU] jako právního základu možné k tomu, aby bylo zabráněno vzniku nových překážek obchodu, jež by byly výsledkem nesoudržného vývoje vnitrostátních právních předpisů, musí být výskyt těchto překážek pravděpodobný a dané opatření musí mít za cíl jim předcházet“²⁷.

29. Návrh Komise obsahuje formulace, jež odůvodňují použití článku 114 SFEU jako hlavního právního základu. Konkrétně 4. bod odůvodnění návrhu odkazuje na roztržitost ochrany oznamovatelů v právních předpisech členských států a na rozdílnost v jednotlivých oblastech politiky EU. Dále 6. bod odůvodnění odkazuje na narušení hospodářské soutěže a 10. bod odůvodnění na možný efekt přelévání přes hranice států členských států, pokud jde o trestné činy proti životnímu prostředí. Návrh obsahuje také textové odkazy na účinné fungování vnitřního trhu nebo článek 114 SFEU v bodech odůvodnění týkajících se ochrany veřejného zdraví a ochrany spotřebitele (13. bod odůvodnění), soukromí, osobních údajů, bezpečnosti sítí a informačních systémů (14. bod odůvodnění) a v 81. bodě odůvodnění.

²⁵ Viz 81. bod odůvodnění v návrhu Komise.

²⁶ Věc C-270/12, Spojené království v. Evropský parlament a Rada, EU:C:2014:18, bod 11.

²⁷ Věc C-491/01, R v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, bod 60. Viz rovněž věc C-376/98, Německo v. Evropský parlament a Rada, EU:C:2000:544, bod 84.

30. Nicméně z důvodů uvedených níže by článek 114 SFEU nemohl představovat dostatečný právní základ pro celý návrh. Článek 114 SFEU zejména nelze použít k posílení prosazování práva Unie, jež nemůže být přímo spojené s vnitřním trhem, ani jej nelze použít v případě, kdy ve Smlouvách existuje specifitější právní základ. Kromě toho článek 114 SFEU stanoví řádný legislativní postup, jenž je neslučitelný s jinými právními základy, které Komise uvádí.

Předměty úpravy podle čl. 1 odst. 1 písm. a)

31. Pokud jde o první kategorii předmětů úpravy, uvedenou v čl. 1 odst. 1 písm. a), právní služba se domnívá, že opatření na zlepšení prosazování aktů Unie uvedených v příloze a týkajících se následujících odvětvových oblastí politiky mohou mít za právní základ článek 114 SFEU: zadávání veřejných zakázek²⁸; finanční služby, předcházení praní peněz a financování terorismu²⁹; bezpečnost výrobků³⁰; bezpečnost potravin a krmiv³¹; ochrana spotřebitele³² jakož i ochrana soukromí a osobních údajů a bezpečnost sítí a informačních systémů.³³
32. Příloha však obsahuje jeden akt týkající se „bezpečnosti výrobků“, který je třeba vypustit: nařízení (EU) č. 258/2012 týkající se nedovolené výroby střelných zbraní a obchodování s nimi uvedené v části I oddílu C bodu 2 iii) přílohy, jímž se provádí protokol OSN o střelných zbraních. Toto nařízení nelze zahrnout, jelikož souvisí s legislativním aktem podle čl. 207 odst. 2 SFEU týkajícím se společné obchodní politiky, který umožňuje pouze přijetí právního předpisu ve formě nařízení, a nikoli směrnice. Pokud chce normotvůrce Unie přijmout pravidla na ochranu oznamovatelů v souvislosti s tímto aktem Unie, bude muset za tímto účelem přijmout samostatné nařízení na základě čl. 207 odst. 2 SFEU (prostřednictvím rozdělení návrhu).

²⁸ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod i).

²⁹ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod ii).

³⁰ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod iii).

³¹ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod vii).

³² Článek 1 odst. 1 písm. a) bod ix).

³³ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod x).

33. Kromě toho je v rámci první kategorie uvedena řada předmětů úpravy, jejichž příslušné akty nemohou být založeny na článku 114 SFEU, neboť lepší prosazování práva Unie v souvislosti s těmito předměty představuje samostatný odvětvový právní cíl, který vyžaduje vlastní právní základ.
34. Jedním z nich je oblast veřejného zdraví, na niž se vztahují stávající akty Unie založené pouze na čl. 168 odst. 4 SFEU.³⁴ Tyto akty jsou zaměřeny výhradně na ochranu lidského zdraví a nemají dostatečnou vazbu na vytváření nebo fungování vnitřního trhu. Pokud mají být tyto akty zahrnuty do oblasti působnosti, bude zapotřebí samostatný právní základ s náležitým odůvodněním. Cíl, jímž je lepší prosazování práva Unie v oblasti veřejného zdraví, je třeba považovat za samostatný cíl směrnice, jenž odůvodňuje použití čl. 168 odst. 4 SFEU jako jiného právního základu a je nerozlučně spjat s ostatními cíli uvedenými v tomto stanovisku.
35. Pokud jde o akty týkající se oblasti veřejného zdraví uvedené v části I oddílu H přílohy, může se navrhovaná směrnice vztahovat pouze na ty, které jsou založeny na ustanovení umožňujícím harmonizaci. To znamená, že uvedeny mohou být akty přijaté na základě čl. 168 odst. 4 SFEU, nikoli však akty založené na čl. 168 odst. 5 SFEU, neboť tento odstavec umožňuje Unii přijímat stimulační opatření, ale výslovně vylučuje harmonizaci. Z toho vyplývá, že rozhodnutí č. 1082/2013/EU uvedené v části I oddílu H bodu 3 přílohy, které se týká vážných přeshraničních zdravotních hrozeb, nemůže být zahrnuto, neboť bylo přijato na základě čl. 168 odst. 5 SFEU.³⁵

³⁴ Viz zejména akty Unie uvedené v části I oddílu H bodu 1.

³⁵ Komise na zasedání pracovní skupiny FREMP ústně uznala, že jde o chybu, a souhlasila s vypuštěním tohoto aktu z přílohy.

36. Druhá oblast politiky v rámci první kategorie se týká aktů souvisejících se společnou dopravní politikou EU, která podle SFEU a judikatury Soudního dvora vykazuje odlišné rysy a vyžaduje samostatný právní základ pro oblast dopravy.³⁶ V důsledku toho se na porušení aktů Unie uvedených v příloze, které se týkají politiky v oblasti bezpečnosti dopravy³⁷, nemůže vztahovat článek 114 SFEU. Zahrnutí porušení právních aktů v této oblasti politiky vyžaduje samostatný odpovídající právní základ (články 91 a 100 SFEU), který je odlišný od právního základu pro oblast vnitřního trhu.
37. Kromě toho nelze článek 114 SFEU použít ani v souvislosti s akty Unie uvedenými v příloze, jejichž cílem je ochrana dobrých životních podmínek zvířat.³⁸ Mnoho z dotčených právních aktů je v současné době založeno pouze na čl. 43 odst. 2 SFEU (zemědělství a rybolov) a jak se zdá, chybí jakékoli přímé spojení s vnitřním trhem. Cíl, jímž je lepší prosazování práva a politik Unie v oblasti dobrých životních podmínek zvířat, je třeba považovat za samostatný cíl směrnice, jenž odůvodňuje použití čl. 43 odst. 2 SFEU a je nerozlučně spjat s ostatními cíli uvedenými v tomto stanovisku.

³⁶ Viz čl. 58 odst. 1, článek 91 a čl. 207 odst. 5 SFEU; věc C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, bod 4; spojené věci C-248/95 a C-249/95, SAM Schiffahrt a Stapf, EU:C:1997:377, bod 23; věc C-176/09, Lucembursko v. Parlament a Rada, EU:C:2011:290, bod 34; věc C-344/04, IATA a ELFAA, EU:C:2006:10, bod 80; spojené věci C-184/-223 a C-223/02, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, EU:C:2004:497, bod 29; spojené věci C27/00 a C-122/00, Omega Air a další, EU:C:2002:161, bod 63; věc C-440/05, Komise v. Rada, EU:C:2007:625, bod 58; věc C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, bod 30; spojené věci C-184/02 a C-223/02, Španělské království a Finská republika v. Parlament a Rada, EU:C:2004:497, body 29 a násl.

³⁷ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod iv) a akty uvedené v části I oddílu D a části II oddílu B přílohy.

³⁸ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod vii) a část I oddíl G bod 4 přílohy.

38. V podobném duchu se právní služba domnívá, že ani lepší prosazování práva Unie v oblasti ochrany životního prostředí nepředstavuje zjevnou právní vazbu s fungováním vnitřního trhu.³⁹ Spojení s vnitřním trhem v žádném případě neexistuje pro opatření uvedená v příloze, neboť ta jsou z podstatné části zaměřena na provádění mezinárodní politiky EU v oblasti životního prostředí.⁴⁰ Pro tuto oblast bude třeba doplnit čl. 192 odst. 1 SFEU jako samostatný právní základ se samostatným právním odůvodněním. Cíl, jímž je lepší prosazování práva a politik Unie v oblasti ochrany životního prostředí, je třeba považovat za samostatný cíl směrnice, jenž odůvodňuje použití čl. 192 odst. 1 SFEU jako jiného právního základu a je nerozlučně spjat s ostatními cíli uvedenými v tomto stanovisku.
39. Všechny dosud uvedené právní základy (čl. 43 odst. 2, články 91, 100, 114, čl. 168 odst. 4 a čl. 192 odst. 1 SFEU) jsou právně slučitelné, jelikož všechny stanoví použití řádného legislativního postupu.

³⁹ Článek 1 odst. 1 písm. a) bod v) a část I oddíl D a část II oddíl C přílohy.

⁴⁰ Viz například nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 649/2012 ze dne 4. července 2012 o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek (Úř. věst. L 201, 27.7.2012, s. 60), uvedené v části I oddílu E bodu vii) přílohy. Toto nařízení je v současné době založeno na čl. 192 odst. 1 a článku 207 SFEU. Taktéž směrnice 2013/30/EU uvedená v části II oddílu C bodu I má pouze environmentální cíl.

40. Výše uvedená poznámka se netýká právních aktů Euratomu⁴¹ v oblasti politiky jaderné bezpečnosti uvedené v čl. 1 odst. 1) písm. a) a odpovídající části přílohy, která uvádí pět aktů⁴². Tyto akty byly přijaty podle článku 31 Smlouvy o Euratomu, který stanoví zvláštní postup, který je mimo SFEU a nemá legislativní povahu.⁴³ Tento postup Euratomu kromě toho vyžaduje, aby Komise konzultovala odborníky z oblasti veřejného zdraví, jmenované Výborem pro vědu a techniku zřízeném podle Smlouvy o Euratomu, jakož i odborníky z Hospodářského a sociálního výboru a aby jejich stanoviska předložila Radě.⁴⁴ Tento nedostatek nemůže Rada napravit, neboť Výbor pro vědu a techniku podle článku 31 Smlouvy o Euratomu je připojen ke Komisi.

⁴¹ Konsolidované znění Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, Úř. věst. C 327, 26.10.2012, s. 1–107.

⁴² Viz čl. 1 odst. 1 písm. a) bod vi) a část I oddíl F přílohy.

⁴³ Článek 31 Smlouvy o Euratomu zní takto: „Komise vypracuje základní standardy po obdržení stanoviska skupiny osobností jmenovaných Výborem pro vědu a techniku z řad vědeckých odborníků členských států, zejména odborníků v oblasti veřejného zdraví. Komise si k takto vypracovaným základním standardům vyžádá stanovisko Hospodářského a sociálního výboru. Základní standardy přijme Rada po konzultaci s Evropským parlamentem kvalifikovanou většinou na návrh Komise, která jí předá obdržená stanoviska výborů. Rada rozhodne kvalifikovanou většinou.“

⁴⁴ Článek 134 Smlouvy o Euratomu zní takto: „1. Při Komisi se zřizuje Výbor pro vědu a techniku s poradní funkcí. Výbor musí být konzultován v případech, které tato smlouva stanoví. Může být konzultován, kdykoli to Komise uzná za vhodné. 2. Výbor se skládá ze 42 členů, které jmenuje Rada po konzultaci s Komisí. Členové výboru jsou jmenováni za svou osobu na období pěti let. Mohou být jmenováni opakovaně. Nesmí být vázáni žádnými příkazy. Výbor pro vědu a techniku volí každoročně ze svých členů předsedu a předsednictvo“ (zdůraznění doplněno).

41. Dále je třeba poznamenat, že článek 31 Smlouvy o Euratomu představuje nelegislativní postup. Právní služba již měla příležitost vysvětlit, proč by legislativní a nelegislativní právní základy neměly být kombinovány v jednom a toméž aktu Unie. Důvody souvisejí s různými pravidly pro zveřejňování a pro povinné předkládání návrhů legislativních aktů vnitrostátním parlamentům; s uplatňováním zásad subsidiarity a proporcionality a úlohou vnitrostátních parlamentů; s různými pravidly týkajícími se transparentnosti zasedání Rady a kritérií aktivní legitimace pro přezkum legality aktů Unie, jež se liší v závislosti na legislativní nebo nelegislativní povaze aktu.⁴⁵
42. To znamená, že pro přijetí pravidel týkajících se ochrany oznamovatelů v souvislosti s těmito akty Euratomu, jež představují oblast politiky „jaderná bezpečnost“, bude v souladu s článkem 31 Smlouvy o Euratomu zapotřebí samostatného aktu Unie, v němž se od Komise vyžaduje, aby Radě předala požadovaná stanoviska Vědeckého a technického výboru a Hospodářského a sociálního výboru.

⁴⁵ Další podrobnosti viz: dokument Rady 9303/13, stanovisko právní služby ze dne 6. května 2013, body 28–39; viz rovněž dokument Rady 6138/11, stanovisko právní služby ze dne 9. února 2011, body 20 a 23, v němž bylo potvrzeno, že hybridní akty kombinující legislativní opatření (článek 352 SFEU) a prováděcí opatření (článek 291 SFEU) nejsou slučitelné se Smlouvami.

Předměty úpravy podle čl. 1 odst. 1 písm. b)

43. Článek 1 odst. 1 písm. b) návrhu se týká lepšího prosazování práva Unie v oblasti politiky práva hospodářské soutěže a státních podpor. Tento odvětvový cíl se nemůže zakládat ani na článku 114 SFEU ani na žádných jiných dosavadních odvětvových právních základech. Důvodem je, že právní základy pro přijetí opatření v těchto oblastech politiky, tedy články 103 a 109 SFEU, jsou nelegislativními postupy, a to i když jsou spojeny s vnitřním trhem. Jak je uvedeno výše, právní služba již vysvětlila, proč je od vstupu v platnost Lisabonské smlouvy třeba předcházet souběžnému použití legislativních a nelegislativních aktů.⁴⁶

Předměty úpravy podle čl. 1 odst. 1 písm. c)

44. Navrhované ustanovení zní takto:

„porušení ohrožující finanční zájmy Unie, jak jsou vymezeny v článku 325 SFEU a blíže upřesněny zejména ve směrnici (EU) 2017/1371 a nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013“

45. Článek 114 SFEU nelze použít na porušení opatření zaměřených na ochranu finančních zájmů Unie. Na tento cíl nelze použít ani žádný jiný dosavadní odvětvový právní základ. Toto opatření tedy bude vyžadovat svůj vlastní právní základ (čl. 325 odst. 4 SFEU). Cíl, jímž je lepší prosazování práva a politik Unie zaměřených na ochranu finančních zájmů Unie podle článku 325 SFEU, je třeba považovat za samostatný cíl směrnice, jenž je nerozlučně spjat s ostatními již dříve zde uvedenými cíli. Jelikož tento právní základ je slučitelný s ostatními právními základy uvedenými výše, které rovněž odkazují na řádný legislativní postup, může být článek 325 SFEU k těmto ostatním právním základům přidán.

⁴⁶ Všechny tři orgány si budou muset vyměnit názory na změnu právního základu. Viz bod 25 interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů ze dne 13. dubna 2016 (Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1): „Pokud se plánuje změna právního základu, v jejímž důsledku se řádný legislativní postup změní na zvláštní legislativní postup, nebo se počítá s nelegislativním postupem, vymění si tři orgány své názory na tuto změnu.“

46. Odkaz na směrnici (EU) 2017/1371 je však třeba vypustit. Tato směrnice byla přijata na základě čl. 83 odst. 2 SFEU, který byl zaveden Lisabonskou smlouvou s cílem umožnit Unii, aby prováděla sbližování trestněprávních předpisů členských států tím, že stanoví „*minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí*“ v dané oblasti politiky Unie, kde se takové sbližování ukáže jako „*nezbytné pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření*“.⁴⁷ Z toho vyplývá, že účelem čl. 83 odst. 2 SFEU jako právního základu je podporovat prostřednictvím trestněprávních ustanovení jiné politiky Unie. Konkrétněji, směrnice (EU) 2017/1371 podporuje nařízení (EU, Euratom) č. 833/2013, avšak její předmět úpravy je užší. V čl. 1 odst. 1 písm. c) není třeba odkazovat na směrnici (EU) 2017/1371.⁴⁸
47. Konečně, na rozdíl od aktů Euratomu týkajících se jaderné bezpečnosti, neexistuje žádný problém neslučitelnosti s nařízením (EU, Euratom) č. 833/2013. Je tomu tak proto, že článek 106a Smlouvy o Euratomu⁴⁹ umožňuje uplatnit článek 325 SFEU na Smlouvu o Euratomu. Článek 106a Smlouvy o Euratomu by však musel být doplněn jako právní základ.

⁴⁷ Viz dokument Rady 15309/12, stanovisko právní služby ze dne 22. října 2012, body 6 a 7.

⁴⁸ Dále je třeba připomenout, že čl. 83 odst. 2 SFEU je součástí hlavy V třetí části SFEU a má za následek uplatnění protokolů č. 21 a č. 22 o postavení Spojeného království, Irsko a Dánska. Navíc podle čl. 83 odst. 3 SFEU, pokud se člen Rady domnívá, že by se návrh směrnice dotkl základních aspektů jeho systému trestního soudnictví, má právo požádat, aby se návrhem zabývala Evropská rada, přičemž se řádný legislativní postup pozastaví. Naopak, není-li dosaženo dohody a pokud si alespoň devět členských států přeje navázat posílenou spolupráci na základě dotčeného návrhu směrnice, mohou tyto členské státy postupovat na tomto základě.

⁴⁹ Článek 106a Smlouvy o Euratomu zní takto: „1. Články 7 a 13 až 19, čl. 48 odst. 2 až 5 a články 49 a 50 Smlouvy o Evropské unii a články 15, 223 až 236, 237 až 244, 245, 246 až 270, 272, 273, 274, 277 až 281, 285 až 304, 310 až 320, 322 až 325, 336, 342 a 344 Smlouvy o fungování Evropské unie, jakož i Protokol o přechodných ustanoveních se použijí na tuto smlouvu.“

Předměty úpravy podle čl. 1 odst. 1 písm. d)

48. Právní služba konstatuje, že článek 114 SFEU nelze použít k lepšímu prosazování práva Unie zaměřeného na posílení boje proti vyhýbání se daňovým povinnostem a proti daňovým únikům, neboť to musí být založeno na článku 115 SFEU⁵⁰. Právním základem pro právní předpisy Unie nebo navrhované právní předpisy, na které se implicitně odkazuje v čl. 1 odst. 1 písm. d) a výslovně v poznámkách pod čarou k 17. bodu odůvodnění návrhu Komise, jsou postupy podle článku 113 nebo článku 115 SFEU. Oba tyto články stanoví zvláštní legislativní postup, který vyžaduje jednomyslnost Rady a konzultaci s Evropským parlamentem. Bude proto třeba tuto oblast politiky (uvedenou v čl. 1 odst. 1) písm. d)) vyjmout z návrhu prostřednictvím jeho rozdělení a zabývat se jí souběžně, neboť není možné kombinovat v jediném právním akt EU řádný legislativní postup se zvláštním legislativním postupem, který vyžaduje jednomyslnost⁵¹.

⁵⁰ Viz také stanovisko právní služby Rady ze dne 11. listopadu 2016 v dokumentu Rady 14384/16.

⁵¹ Viz věc C-300/89, Komise v. Rada, „Oxid titaničitý“, EU:C:1991:244, body 17 až 21. Soudní dvůr rozhodl, že „postup spolurozhodování“ (a předcházející „postup spolupráce“) podle bývalého článku 251 ES je neslučitelný s právním základem, který vyžaduje jednomyslnost v Radě. Viz rovněž: Informativní poznámka právní služby Výboru stálých zástupců k rozsudku Soudního dvora ve věci C-130/10, Parlament v. Rada: dokument Rady 15826/12, bod 9.

IV. ZÁVĚRY

49. Z výše uvedených důvodů se právní služba Rady domnívá, že:

1. Navrhovaná směrnice vyžaduje tyto právní základy: čl. 43 odst. 2, články 91, 100, 114, čl. 168 odst. 4, čl. 192 odst. 1 a článek 325 SFEU ve spojení s článkem 106a Smlouvy o Euratomu; tyto právní základy lze použít na všechny oblasti práva Unie uvedené v čl. 1 odst. 1 písm. a) a c) návrhu Komise, s výjimkou jaderné bezpečnosti.
2. Pro dále uvedené oblasti a akty Unie bude třeba návrh rozdělit a přijmout samostatné akty, jež bude možné v rámci jednoho balíčku přezkoumat souběžně s navrhovanou směrnicí, přičemž každý z nich bude mít svůj samostatný právní základ:
 - a) a) pokud jde o akty Unie týkající se jaderné bezpečnosti podle čl. 1 odst. 1) písm. a) bodu viii) návrhu Komise, bude samostatný právní akt muset být založen na zvláštním nelegislativním postupu podle článku 31 Smlouvy o Euratomu;
 - b) pokud jde o akty Unie týkající se práva hospodářské soutěže a státních podpor podle čl. 1 odst. 1) písm. b) návrhu Komise, bude samostatný právní akt muset být založen na nelegislativním postupu podle článků 103 a 109 SFEU;
 - c) pokud jde o pravidla podle čl. 1 odst. 1 písm. c) týkající se daně z příjmu právnických osob či cíle posílit prosazování opatření proti mechanismům, jejichž účelem je získání daňové výhody, bude samostatný právní akt muset být založen na zvláštním legislativním postupu podle článku 115 SFEU;
 - d) pokud jde o nařízení (EU) č. 258/2012 (střelné zbraně) uvedené v části I oddílu C bodu 2 iii) přílohy návrhu Komise, bude třeba přijmout samostatný právní akt v podobě nařízení podle čl. 207 odst. 2 SFEU.

3. Bude třeba vypustit odkazy na tyto akty Unie:

- a) odkaz na směrnici (EU) 2017/1371 v čl. 1 odst. 1 písm. c) návrhu Komise;
 - b) odkaz na rozhodnutí č. 1082/2013/EU uvedené v části I oddílu H bodu 3 přílohy, které se týká vážných přeshraničních zdravotních hrozeb.
-