

V Bruseli 14. decembra 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 PRÁVNEHO SERVISU¹

Od:	Právny servis
Komu:	Pracovná skupina pre základné práva, občianske práva a voľný pohyb osôb (FREMP)
Predmet:	Návrh Komisie na smernicu Európskeho parlamentu a Rady o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie (návrh o „oznamovateľoch“) – právny základ

¹ Tento dokument obsahuje právne poradenstvo, ktoré je chránené podľa článku 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a ktoré Rada Európskej únie nezverejnila. V prípade neoprávneného uverejnenia si Rada vyhradzuje možnosť použiť všetky dostupné právne prostriedky.

I. ÚVOD

1. Komisia 23. apríla 2018 uverejnila uvedený legislatívny návrh.² Cieľom navrhovanej smernice je stanoviť v členských štátoch minimálne normy na ochranu „oznamovateľov“³, ktorí v súvislosti s pracovnou činnosťou nahlásia alebo zverejnia informácie o porušení práva EÚ. Komisia týmto návrhom reaguje na opakované žiadosti Európskeho parlamentu⁴ o horizontálnu legislatívnu iniciatívu na ochranu oznamovateľov v súkromnom a verejnom sektore v celej EÚ.
2. Zákonodarca Únie doposiaľ postupoval tak, že pre každý sektor začlenil do niekoľkých aktov Únie špecifických pre daný sektor osobitné pravidlá, ktoré sa týkajú nahlasovania prípadov porušenia. Tieto akty sú uvedené v časti 2 prílohy k návrhu smernice. Cieľom návrhu je zaviesť horizontálnejší prístup a doplniť dané osobitné ustanovenia, ktoré sa budú naďalej uplatňovať (pozri článok 1 ods. 2 návrhu smernice). Horizontálne minimálne pravidlá stanovené v navrhovanej smernici preto nepovedú k formálnej zmene aktov Únie, ktoré už obsahujú pravidlá týkajúce sa nahlasovania porušení.
3. Návrh doposiaľ skúmala pracovná skupina pre základné práva, občianske práva a voľný pohyb osôb (FREMP) na zasadnutiach v septembri, októbri a novembri 2018. Niekoľko delegácií požiadalo právny servis o stanovisko k navrhovaným viacerým právnym základom (celkovo sedemnást⁵). Na zasadnutí 5. novembra 2018 predseda pracovnej skupiny FREMP formálne požiadal právny servis, aby poskytol stanovisko k právnemu základu návrhu. Toto stanovisko je odpoveďou na uvedenú žiadosť.

² 8713/18 a 8713/18 ADD 1.

³ V normatívnej časti návrhu sa nepoužíva výraz „oznamovatelia“, ale táto opisná definícia: „osoby pracujúce v súkromnom alebo verejnom sektore, ktoré získali informácie o porušeníach v súvislosti s pracovnou činnosťou (...)“: pozri napríklad článok 2 ods. 1. V tomto stanovisku sa bude používať skratka „oznamovatelia“.

⁴ Pozri stranu 2 dôvodovej správy k návrhu Komisie.

⁵ Komisia navrhla tieto právne základy: články 16, 33, 43, 50, článok 53 ods. 1, články 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 a článok 325 ods. 4 ZFEÚ a článok 31 ESAE („Euratom“). Komisia sa domnieva, že všetky tieto právne základy sú potrebné na pokrytie oblastí politiky Únie, ktoré vybrala: jednotný trh, bezpečnosť výrobkov, bezpečnosť dopravy, ochrana životného prostredia, jadrová bezpečnosť, bezpečnosť potravín a krmív, zdravie a dobré životné podmienky zvierat, verejné zdravie, ochrana spotrebiteľa, ochrana súkromia a osobných údajov, bezpečnosť sietí a informačných systémov, hospodárska súťaž a finančné záujmy Únie.

II. PRÍSTUP KOMISIE

4. Komisia zaujala kumulatívny sektorový prístup, alebo „súhrnný“ prístup, v rámci ktorého ochranu oznamovateľov považuje za súčasť „súboru nástrojov na presadzovanie“ práva Únie vo vybraných oblastiach politiky Únie.⁶ Komisia navrhla daný zoznam právnych základov tak, že identifikovala právne základy všetkých aktov a/alebo oblastí politiky EÚ uvedených v návrhu.⁷
5. Komisia pri výbere jednotlivých oblastí politiky Únie uplatnila tri kritériá:
- „i) treba posilniť presadzovanie práva;*
 - ii) nedostatočné nahlasovanie oznamovateľmi je kľúčovým faktorom ovplyvňujúcim presadzovanie práva;*
 - a*
 - iii) porušenia práva môžu viesť k vážnemu poškodeniu verejného záujmu.⁸“*
6. Oblasti politiky, ktoré boli takto vybrané, sú stanovené v článku 1 návrhu s názvom „Vecná pôsobnosť“. Tento článok treba sčasti vykladať v spojení s prílohou k návrhu a vzťahuje sa na štyri samostatné kategórie: a), b), c) a d).

⁶ Pozri stranu 2 a 5 dôvodovej správy; pozri aj: odôvodnenie 81, článok 1 ods. 1, článok 3 ods. 1 a článok 3 ods. 2 návrhu, ako aj ústne vysvetlenia poskytnuté Komisiou v pracovnej skupine FREMP.

⁷ Tento prístup sa odráža najmä v odôvodnení 81 návrhu. Ako sa však uvádza ďalej v texte, zdá sa, že Komisia neuviedla všetky právne základy uvedené v jednotlivých dotknutých aktoch. Neuviedli sa napríklad články 113 a 115 ZFEÚ, ani článok 106a ESAE („Zmluva o Euratome“).

⁸ Pozri strany 2 a 3 dôvodovej správy a odôvodnenie 5 návrhu.

7. Pokiaľ ide o prvú kategóriu, v článku 1 ods. 1 písm. a) návrhu Komisie sa uvádza 10 rôznych oblastí politiky, avšak bez zastrešujúceho názvu alebo témy. Článok 1 ods. 1 písm. a) znie takto:

„porušenia, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti aktov Únie stanovených v prílohe (časť I a časť II), pokiaľ ide o tieto oblasti:

- i) verejné obstarávanie;*
- ii) finančné služby, predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu;*
- iii) bezpečnosť výrobkov;*
- iv) bezpečnosť dopravy;*
- v) ochrana životného prostredia;*
- vi) jadrová bezpečnosť;*
- vii) bezpečnosť potravín a krmív, zdravie a dobré životné podmienky zvierat;*
- viii) verejné zdravie;*
- ix) ochrana spotrebiteľov;*
- x) ochrana súkromia a osobných údajov a bezpečnosť sietí a informačných systémov.“*

8. Týchto 10 oblastí politiky uvedených v článku 1 ods. 1 písm. a) treba ďalej vykladať v spojení s podrobným a rozsiahlym zoznamom sekundárnych právnych predpisov uvedeným v prílohe. Iba porušenia, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti jedného z aktov uvedených v prílohe, povedú k aktivácii pravidiel stanovených v návrhu.⁹ Akty Únie uvedené v prílohe sú okrem toho rozdelené do dvoch kategórií: časť I obsahuje akty, ktoré v súčasnosti neobsahujú žiadne pravidlá na ochranu oznamovateľov, zatiaľ čo časť II obsahuje akty, ktoré už obsahujú pravidlá na ochranu oznamovateľov. Pokiaľ ide o akty Únie uvedené v časti I, návrhom by sa zaviedli nové pravidlá, ktoré by doplnili tieto akty, zatiaľ čo v spojení s aktmi Únie uvedenými v časti II je cieľom návrhu pridať nové pravidlá k uvedeným existujúcim pravidlám o ochrane oznamovateľov.¹⁰

⁹ Pozri tiež článok 3 body 1 a 2 navrhovanej smernice, v ktorých sa porušenia vymedzujú takto: „[...] *skutočné alebo možné nezákonné činnosti alebo zneužitie práva týkajúce sa aktov Únie a oblastí patriacich do rozsahu pôsobnosti uvedeného v článku 1 a v prílohe*“.

¹⁰ Pozri aj článok 1 ods. 2 návrhu Komisie.

9. Pokiaľ ide o druhú kategóriu, článok 1 ods. 1 písm. b) návrhu Komisie odkazuje na porušenia ustanovení primárneho práva v oblasti práva hospodárskej súťaže a štátnej pomoci, ako aj na porušenia, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti hlavného nariadenia Rady o pravidlách hospodárskej súťaže a hlavného nariadenia Rady o štátnej pomoci. Článok 1 ods. 1 písm. b) znie takto:

„porušenia článkov 101, 102, 106, 107 a 108 ZFEÚ a porušenia, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 a nariadenia Rady (EÚ) 2015/1589.“

10. Pokiaľ ide o tretiu kategóriu, článok 1 ods. 1 písm. c) návrhu Komisie sa vzťahuje na:

„porušenia poškodzujúce finančné záujmy Únie, ako sa vymedzujú v článku 325 ZFEÚ a ako sa ďalej uvádzajú najmä v smernici (EÚ) 2017/1371 a nariadení (EÚ, Euratom) č. 883/2013.“

11. Pokiaľ ide o štvrtú kategóriu, článok 1 ods. 1 písm. d) návrhu Komisie znie takto:

„porušenia týkajúce sa vnútorného trhu, ako sa uvádza v článku 26 ods. 2 ZFEÚ, pokiaľ ide o konania, ktoré porušujú pravidlá v oblasti dane z príjmov právnických osôb alebo dojednania, ktorých účelom je získať daňové zvýhodnenie, ktoré má predmet alebo účel platného práva v oblasti dane z príjmov právnických osôb.“

12. Na rozdiel od písmen a), b) a c) sa v normatívnej časti návrhu neuvádzajú žiadne sekundárne právne predpisy, ktoré by sa týkali oblasti politiky opísanej v článku 1 ods. 1 písm. d).

Dôvodová správa¹¹ a odkazy v poznámkach pod čiarou k odôvodneniu 17 návrhu však objasňujú, že Komisia má na mysli dve konkrétne smernice EÚ, ako aj na dva návrhy smerníc, ktoré predložila:

- smernica 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní¹²,
- smernica (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu¹³,
- návrh smernice Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb¹⁴,
- návrh smernice Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb¹⁵.

III. ANALÝZA

A. Zásady vyplývajúce z ustálenej judikatúry

13. Podľa ustálenej judikatúry právny základ aktu Únie nezávisí od presvedčenia inštitúcie, pokiaľ ide o sledovaný cieľ, ale musí sa určiť podľa objektívnych kritérií podliehajúcich súdnemu preskúmaniu, medzi ktoré patrí najmä cieľ a obsah opatrenia.¹⁶

¹¹ strana 3 dôvodovej správy.

¹² Ú. v. EÚ L 64, 11.3.2011, s. 1 – 12; mimoriadny legislatívny postup na základe článkov 113 a 115 ZFEÚ.

¹³ Ú. v. EÚ L 193, 19.7.2016, s. 1 – 14; mimoriadny legislatívny postup na základe článku 115 ZFEÚ.

¹⁴ COM/2016/0683 final — 2016/0336; dokument Rady 13731/2016; mimoriadny legislatívny postup na základe článku 115 ZFEÚ.

¹⁵ COM/2016/0685 final — 2016/0337; dokument Rady 13730/2016; mimoriadny legislatívny postup na základe článku 115 ZFEÚ.

¹⁶ Pozri vec C-300/89, Komisia/Rada („oxid titaničitý“), EU:C:1991:244, bod 10 rozsudku; vec C-147/13, Španielsko/Rada, EU:C:2015:299, bod 68 a citovaná judikatúra. Právny servis túto judikatúru v svojich stanoviskách pravidelne pripomína. Pozri tiež: stanovisko právneho servisu z 26. septembra 2018, dokument Rady 12004/18, body 9 a 10, a judikatúru uvedenú v poznámkach pod čiarou č. 4 a 5 uvedeného stanoviska a stanovisko právneho servisu z 26. marca 2018, dokument Rady 7502/18, bod 6, ako aj judikatúru citovanú v poznámke pod čiarou č. 11 uvedeného stanoviska.

14. Okrem toho, podľa tej istej judikatúry sú postupy spojené s jednotlivými právnymi základmi výsledkom voľby autorov zmlúv a nemali by určovať výber právneho základu.¹⁷
15. Ďalej treba vzhľadom na skutočnosť, že Komisia navrhla 17 právnych základov, pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry sú viaceré právne základy prípustné len za výnimočných okolností, v súvislosti s ktorými sa musí preukázať, že opatrením sa súčasne sledujú viaceré odlišné, no rovnako dôležité právne ciele. Súdny dvor totiž opakovane rozhodol, že:

„Ak preskúmanie aktu Spoločenstva preukáže, že sleduje dvojaký účel alebo má dvojakú zložku, a pokiaľ jednu z nich možno označiť ako hlavnú alebo prevažujúcu, zatiaľ čo druhá je len doplňujúca, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci účel alebo zložka (...).

Ak sa výnimočne preukáže, že akt sleduje viacero cieľov zároveň alebo že obsahuje viacero zložiek, ktoré sú neoddeliteľne prepojené tak, že jeden vo vzťahu k druhému nie je druhoradý alebo nepriamy, takýto akt sa musí založiť na rôznych príslušných právnych základoch (...).“¹⁸

¹⁷ Pozri vec C-130/10, Európsky parlament/Rada Európskej únie, EU:C:2012:472, body 80 až 82.

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

16. Súdny dvor tiež konzistentne konštatoval, že dvojaký právny základ nemožno použiť, ak sú postupy ustanovené pre každý z týchto základov navzájom nezlučiteľné¹⁹ alebo ak použitie dvoch právnych základov môže viesť k porušeniu práv Parlamentu²⁰.
17. Z toho vyplýva, že podľa ustálenej judikatúry sa legislatívny akt môže zakladať na dvoch alebo viacerých právnych základoch, len ak sú splnené tri podmienky:
- po prvé, akt sleduje dva alebo viac cieľov bez toho, aby jeden cieľ bol vo vzťahu k ostatným hlavným alebo prevažujúcim,
 - po druhé, ciele stanovené v legislatívnom akte musia byť neoddeliteľne prepojené,
 - po tretie, danými právnymi základmi sa ustanovujú zlučiteľné postupy.²¹

B. Preskúmanie cieľa a obsahu návrhu

18. Podľa ustálenej judikatúry citovanej vyššie treba najprv preskúmať cieľ a obsah návrhu, aby sa stanovil (hlavný) cieľ návrhu.

¹⁹ Veci C-300/89, Komisia/Rada (oxid titaničitý), EU:C:1991:244, body 17 až 21. Ako bude uvedené ďalej v texte, takáto nezlučiteľnosť nastáva napríklad medzi legislatívnymi postupmi a nelegislatívnymi postupmi. Nezlučiteľnosť existuje aj medzi riadnym legislatívnym postupom, v rámci ktorého je hlavným pravidlom hlasovania v Rade kvalifikovaná väčšina, a mimoriadnym legislatívnym postupom, pri ktorom sa v Rade vyžaduje jednomyseľnosť.

²⁰ Spojené veci C-164/97 a 165/97, Parlament/Rada, EU:C:1999:99, bod 14; vec 338/01, Komisia/Rada, EU:C:2004:253, bod 55 a nasl.; vec 178/03, Komisia/Parlament a Rada, EU:C:2006:4, bod 57.

²¹ Pozri tiež: stanovisko právneho servisu z 24. apríla 2018, dokument Rady 8268/18, bod 16, a judikatúru uvedenú v poznámke pod čiarou č. 6 uvedeného stanoviska.

19. Ako už bolo spomenuté vyššie, hlavným cieľom návrhu Komisie – podľa znenia predloženého Rade, ako bolo doposiaľ zmenené v nadväznosti na rokovania pracovnej skupiny FREMP – je posilniť presadzovanie práva Únie prijatím pravidiel zameraných na ochranu osôb, ktoré pomáhajú pri odhaľovaní, vyšetrovaní a trestnom stíhaní porušení práva Únie v konkrétnych oblastiach politiky. Článok 1 ods. 1 návrhu potvrdzuje, že je to naozaj hlavným cieľom návrhu:

„S cieľom posilniť presadzovanie právnych predpisov a politik Únie v konkrétnych oblastiach...“.

Tento hlavný cieľ je premietnutý aj do odôvodnení 2, 19, 25, 48 a 84, ktorých relevantné časti znejú takto:

„Na úrovni Únie tvoria hlásenia od oznamovateľov jednu z východiskových zložiek presadzovania práva Únie: pre systémy presadzovania práva na vnútroštátnej úrovni a na úrovni Únie predstavujú zdroj informácií vedúcich k účinnému odhaľovaniu, vyšetrovaniu a stíhaniu porušení práva Únie.“

Vždy, keď sa prijme nový akt Únie, v prípade ktorého je ochrana oznamovateľov dôležitá a môže prispieť k účinnejšiemu presadzovaniu, malo by sa zvážiť, či sa má zmeniť príloha k súčasnej smernici s cieľom zahrnúť daný akt do rozsahu jej pôsobnosti.“

„Na účinné presadzovanie práva Únie je potrebné, aby sa ochrana poskytovala čo najširšiemu okruhu kategórií osôb (...).“

Na účinné odhaľovanie porušení práva Únie a predchádzanie takýmto porušeniam treba zabezpečiť, aby potenciálni oznamovatelia mohli jednoducho a pri úplnom zachovaní dôvernosti poskytovať informácie, ktoré majú k dispozícii, relevantným príslušným orgánom, ktoré môžu viesť vyšetrovanie a, ak je to možné, zaistiť nápravu problému.“

„Cieľ tejto smernice, konkrétne posilniť presadzovanie v určitých oblastiach politiky a pri určitých aktoch, v prípade ktorých môže porušenie práva Únie vážne poškodiť verejný záujem, prostredníctvom účinnej ochrany oznamovateľov (...).“

20. Obsah návrhu je podrobne opísaný v kapitolách II, III a IV. Tieto kapitoly obsahujú pravidlá, ktoré Komisia navrhuje s cieľom zabezpečiť minimálne normy na harmonizáciu ochrany oznamovateľov, t. j. „nahlásujúce osoby“, ktoré podľa článku 2 patria do osobného rozsahu pôsobnosti smernice a ktoré pracujú v súkromnom a verejnom sektore vymedzenom v smernici.
21. V kapitole II sa stanovujú normy pre interné nahlasovanie a následné opatrenia v nadväznosti na hlásenia. V článkoch 4 a 5 tejto kapitoly sa predovšetkým stanovuje povinnosť členských štátov zaistiť, aby právne subjekty v súkromnom aj vo verejnom sektore vytvorili primerané kanály pre interné nahlasovanie a postupy pre prijímanie hlásení a následných opatrení v nadväznosti na ne.
22. V kapitole III sa stanovujú normy pre externé nahlasovanie a následné opatrenia v nadväznosti na hlásenia. Podľa článkov 6 až 12 tejto kapitoly sú členské štáty povinné zaistiť, aby príslušné orgány mali vytvorené kanály externého nahlasovania a postupy pre prijímanie hlásení a následných opatrení v nadväznosti na ne; v tejto kapitole sa stanovujú minimálne normy uplatniteľné na takéto kanály a postupy.

23. V kapitole IV sa stanovujú minimálne normy pre ochranu nahlasujúcich a „dotknutých“ osôb²². V článku 13 sú načrtnuté podmienky, za ktorých má nahlasujúca osoba nárok na ochranu podľa tejto smernice. Vyžaduje sa napríklad, aby nahlasujúce osoby mali primeraný dôvod domnievať sa, že nahlásené informácie boli v čase hlásenia pravdivé. Od nahlasujúcich osôb sa navyše vo všeobecnosti vyžaduje, aby najprv použili interné kanály. Články 14 a 15 sa týkajú zakázaných odvetných opatrení. V článku 16 sa objasňuje, že osoby dotknuté hláseniami by mali mať možnosť v plnej miere si uplatniť svoje práva podľa Charty základných práv Európskej únie vrátane prezumpcie neviny, práva na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces a práva na obhajobu. V článku 17 sa stanovuje povinnosť členských štátov stanoviť účinné, primerané a odrádzajúce sankcie.
24. Na záver treba poznamenať, že pravidlá navrhované v smernici sú minimálnymi pravidlami. Jasne to vyplýva z článku 1, v ktorom sa uvádza, že cieľom smernice je stanoviť spoločné minimálne normy na ochranu oznamovateľov v rámci konkrétnych oblastí politiky Únie, ako aj z článku 19, ktorý umožňuje členským štátom zaviesť alebo zachovať ustanovenia priaznivejšie pre práva nahlasujúcich osôb.²³ Okrem toho nič nebráni členským štátom ponechať v platnosti alebo zaviesť vnútroštátne právne predpisy na ochranu oznamovateľov v súvislosti s oblasťami politiky, ktoré v návrhu Komisie nie sú uvedené.
25. Z uvedeného vyplýva, že hlavným alebo prevažujúcim cieľom návrhu je posilniť presadzovanie určitých oblastí práva Únie prostredníctvom pravidiel o ochrane oznamovateľov.

²² Pokiaľ ide o vymedzenie pojmu „dotknuté osoby“, pozri: článok 3 ods. 11 návrhu.

²³ Pozri tiež: stranu 6 dôvodovej správy, kde sa návrh opisuje ako „smernica s minimálnou harmonizáciou“.

C. Určenie právneho základu

26. Právny servis poznamenáva, že v zmluvách neexistuje žiadny právny základ, ktorým by sa Únii udeľovala právomoc prijímať právne predpisy osobitne na posilnenie presadzovania práva Únie vo viacerých oblastiach práva a politiky Únie prostredníctvom ochrany oznamovateľov.²⁴ Prístup Komisie, a to postupovať podľa jednotlivých oblastí, je preto z právneho hľadiska správny. Ako sa uviedlo v bode 2 vyššie, zákonodarca Únie už tento prístup uplatnil skôr, keď do legislatívnych aktov platných v jednotlivých oblastiach začlenil osobitné ustanovenia o ochrane oznamovateľov, pričom konal v súlade s právnym základom každého z týchto aktov. Na základe tohto prístupu sa právny servis domnieva, že smernica súbežne sleduje samostatné, rovnako dôležité ciele, ktoré sú tiež neoddeliteľne prepojené. Smernica má podľa článku 1 ods. 1 návrhu konkrétne za cieľ posilniť presadzovanie práva a politik Únie vo vzťahu k všetkým uvedeným konkrétnym oblastiam politiky, pričom toto posilnenie predstavuje v každom prípade samostatný cieľ.
27. Ako sa však uvádza nižšie, právny servis sa tiež domnieva, že viaceré právne základy, ktoré Komisia navrhla pre konkrétne oblasti, sú nepotrebné a že sú medzi nimi právne základy, ktoré stanovujú nezlučiteľné postupy, v dôsledku čoho bude predmety úpravy založené na týchto právnych základoch potrebné prijať v samostatnom akte (vo väčšine týchto prípadov sa bude musieť návrh rozdeliť).

²⁴ Treba poznamenať, že zmluvy obsahujú ustanovenia, ktoré zaväzujú členské štáty, aby zabezpečili správne uplatňovanie práva Únie. V článku 4 ods. 3 ZEÚ sa ustanovuje, že „[č]lenské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie“ (druhý pododsek). Okrem toho sa v článku 197 ods. 1 ZFEÚ ustanovuje, že „[ú]činné vykonávanie práva Únie členskými štátmi, ktoré je nevyhnutné pre správne fungovanie Únie, sa považuje za záležitosť spoločného záujmu“, pričom obsahuje právny základ, ktorým sa zákonodarca Únie splnomocňuje prijímať opatrenia na podporu administratívnej kapacity členských štátov. A tiež v článku 291 ods. 1 ZFEÚ sa stanovuje, že [č]lenské štáty prijímú všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie právne záväzných aktov Únie.

28. Jedným z hlavných právnych základov, ktorý Komisia navrhla, je článok 114 ZFEÚ.²⁵ Ako už Súdny dvor opakovane konštatoval, opatrenie prijaté na základe článku 114 ZFEÚ:

„musí na jednej strane obsahovať opatrenia týkajúce sa aproximácie ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov a na druhej strane mať za cieľ vytváranie a fungovanie vnútorného trhu.“²⁶

„(...) opatrenia uvedené v tomto ustanovení sú určené na zlepšenie podmienok vytvorenia a fungovania vnútorného trhu a musia skutočne plniť takýto účel prispievaním k odstráneniu prekážok voľného pohybu tovarov alebo slobodnému poskytovaniu služieb alebo aj k odstráneniu narušení hospodárskej súťaže.“

„(...) hoci je použitie článku 95 ES [teraz článok 114 ZFEÚ] ako právneho základu možné s cieľom predchádzať vzniku budúcich prekážok obchodu vyplývajúcich z rozdielného vývoja vnútroštátnych právnych úprav, vznik takýchto prekážok musí byť pravdepodobný a cieľom predmetného opatrenia musí byť ich zamedzenie.“²⁷

29. Návrh Komisie obsahuje časti, ktoré odôvodňujú použitie článku 114 ZFEÚ ako hlavný právny základ. Konkrétne v odôvodnení 4 návrhu sa odkazuje na fragmentáciu ochrany oznamovateľov v právnych predpisoch členských štátov a nevyrovnaný prístup v jednotlivých oblastiach politiky EÚ. Ďalej odôvodnenie 6 odkazuje na narušenie hospodárskej súťaže a odôvodnenie 10 na prípadné vplyvy presahovania cez vnútroštátne hranice, pokiaľ ide o trestné činy v oblasti životného prostredia. Návrh obsahuje textové odkazy na účinné fungovanie vnútorného trhu a/alebo článok 114 ZFEÚ aj v odôvodneniach týkajúcich sa verejného zdravia a ochrany spotrebiteľa (odôvodnenie 13), súkromia, osobných údajov, bezpečnosti sietí a informačných systémov (odôvodnenie 14) a v odôvodnení 81.

²⁵ Pozri odôvodnenie 81 návrhu Komisie.

²⁶ Vec C-270/12, Spojené kráľovstvo/Európsky parlament a Rada, EU:C:2014:18, bod 100.

²⁷ Vec C-491/01, The Queen/Secretary of State for Health, *ex parte* British American Tobacco, EU:C:2002:741, bod 60. Pozri aj vec C-376/98, Nemecko/Európsky parlament a Rada, EU:C:2000:544, bod 84.

30. Z dôvodov uvedených nižšie však článok 114 ZFEÚ nepredstavuje dostatočný právny základ pre celý návrh. Článok 114 ZFEÚ sa totiž nemôže použiť na posilnenie presadzovania práva Únie, ktoré nemožno priamo prepojiť s vnútorným trhom, ani sa nemôže použiť v prípade, keď v zmluvách existuje špecifickejší právny základ. V článku 114 ZFEÚ sa okrem toho stanovuje riadny legislatívny postup, ktorý je v rozpore s inými právnymi základmi, ktoré uvádza Komisia.

Predmety úpravy uvedené v článku 1 ods. 1 písm. a)

31. Pokiaľ ide o prvú kategóriu predmetov úpravy, ktorá je uvedená v článku 1 ods. 1 písm. a), právny servis sa domnieva, že opatrenia na posilnenie presadzovania aktov Únie stanovených v prílohe, ktoré sa týkajú nasledujúcich oblasti politiky, môžu mať za právny základ článok 114 ZFEÚ: verejné obstarávanie²⁸; finančné služby, predchádzanie praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu²⁹; bezpečnosť výrobkov³⁰; bezpečnosť potravín a krmív³¹; ochrana spotrebiteľov³², ako aj ochrana súkromia a osobných údajov a bezpečnosť sietí a informačných systémov.³³
32. Príloha však obsahuje jeden akt týkajúci sa „bezpečnosti výrobkov“, ktorý treba vypustiť: nariadenie (EÚ) č. 258/2012 týkajúce sa nezákonnej výroby a obchodovania so strelnými zbraňami, ktoré sa uvádza v časti I písm. C bode 2(iii) prílohy a ktoré je zamerané na vykonávanie protokolu OSN o strelných zbraniach. Toto nariadenie nemôže byť zahrnuté, pretože súvisí s legislatívnym aktom podľa článku 207 ods. 2 ZFEÚ, ktorý sa týka oblasti spoločnej obchodnej politiky a ktorý umožňuje prijatie právnych predpisov len prostredníctvom nariadení, nie smerníc. Ak chce zákonodarca Únie prijať pravidlá o ochrane oznamovateľov v spojení s týmto aktom Únie, bude musieť prijať samostatné nariadenie na základe článku 207 ods. 2 ZFEÚ (prostredníctvom rozdelenia návrhu).

²⁸ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod i).

²⁹ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod ii).

³⁰ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod iii).

³¹ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod vii).

³² Článok 1 ods. 1 písm. a) bod ix).

³³ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod x).

33. Okrem toho sa v rámci prvej kategórie uvádza celý rad predmetov úpravy, ktorých príslušné akty sa nemôžu zakladať na článku 114 ZFEÚ, pretože posilnenie presadzovania práva Únie v súvislosti s týmito predmetmi úpravy sa spája so samostatným právnym cieľom v jednotlivých oblastiach, ktorý si vyžaduje vlastný právny základ.
34. Jednou z nich je oblasť verejného zdravia, ktorá súvisí so súčasnými aktmi Únie, ktoré sa zakladajú iba na článku 168 ods. 4 ZFEÚ.³⁴ Ide o akty, ktorých cieľom je výlučne ochrana zdravia ľudí a ktoré nie sú dostatočne späté s vytvorením alebo fungovaním vnútorného trhu. Na pokrytie týchto aktov bude potrebný samostatný právny základ s náležitým odôvodnením. Cieľ posilniť presadzovanie práva Únie v oblasti verejného zdravia treba považovať za samostatný cieľ smernice, ktorý odôvodňuje použitie článku 168 ods. 4 ZFEÚ ako samostatného právneho základu, pričom je neoddeliteľne prepojený s ostatnými cieľmi identifikovanými v tomto stanovisku.
35. Pokiaľ ide o akty týkajúce sa oblasti verejného zdravia uvedené v časti I písm. H prílohy, návrh smernice sa môže vzťahovať len na tie, ktoré sa zakladajú na ustanoveniach umožňujúcich harmonizáciu. To znamená, že na zozname môžu byť uvedené akty prijaté na základe článku 168 ods. 4 ZFEÚ, ale nie akty založené na článku 168 ods. 5 ZFEÚ, keďže článok 168 ods. 5 umožňuje Únii prijímať motivačné opatrenia, no výslovne vylučuje harmonizáciu. Z toho vyplýva, že rozhodnutie č. 1082/2013/EÚ, ktoré sa týka závažných cezhraničných ohrození ľudského zdravia a ktoré sa uvádza v časti I písm. H bode 3, nemožno zahrnúť, pretože toto rozhodnutie bolo prijaté na základe článku 168 ods. 5 ZFEÚ.³⁵

³⁴ Pozri najmä akty Únie uvedené v časti I písm. H bode 1.

³⁵ Na zasadnutí pracovnej skupiny FREMP Komisia ústne potvrdila, že ide o chybu a že súhlasí s vypustením tohto aktu z prílohy.

36. Druhá oblasť politiky v rámci prvej kategórie sa týka aktov súvisiacich so spoločnou dopravnou politikou EÚ, ktorá má podľa ZFEÚ a judikatúry Súdneho dvora špecifické charakteristiky a vyžaduje si samostatný právny základ v oblasti dopravy.³⁶ Na porušenia aktov Únie, ktoré sa týkajú oblasti bezpečnosti dopravy³⁷ a ktoré sa uvádzajú v prílohe, sa preto článok 114 ZFEÚ nemôže vzťahovať. Na pokrytie porušení právnych aktov v tejto oblasti politiky je nevyhnutný samostatný zodpovedajúci právny základ (články 91 a 100 ZFEÚ), ktorý je odlišný od právneho základu pre oblasť vnútorného trhu.
37. Článok 114 ZFEÚ sa nemôže použiť ani v súvislosti s aktmi Únie uvedenými v prílohe, ktorými sa sleduje ochrana dobrých životných podmienok zvierat.³⁸ Mnohé z daných aktov sa v súčasnosti zakladajú len na článku 43 ods. 2 ZFEÚ (poľnohospodárstvo a rybárstvo), pričom chýba akákoľvek priama súvislosť s vnútorným trhom. Cieľ posilniť presadzovanie práva a politik Únie v oblasti dobrých životných podmienok zvierat treba považovať za samostatný cieľ smernice, ktorý odôvodňuje použitie článku 43 ods. 2 ZFEÚ a ktorý je neoddeliteľne prepojený s ostatnými cieľmi identifikovanými v tomto stanovisku.

³⁶ Pozri článok 58 ods. 1, článok 91 a článok 207 ods. 5 ZFEÚ; vec C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, bod 4; spojené veci C-248/95 a -249/95, SAM Schiffahrt a Stapf, EU:C:1997:377, bod 23; vec C-176/09, Luxembursko/Parlament a Rada, EU:C:2011:290, bod 34; vec C-344/04, IATA a ELFAA, EU:C:2006:10, bod 80; spojené veci C-184/02 a C-223/02, Španielsko a Fínsko/Parlament a Rada, EU:C:2004:497, bod 29; spojené veci C-27/00 a C-122/00, Omega Air a i., EU:C:2002:161, bod 63; vec C-440/05, Komisia/Rada, EU:C:2007:625, bod 58; vec C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, bod 30; spojené veci C-184/02 a C-223/02, Španielske kráľovstvo a Fínska republika/Európsky parlament a Rada, EU:C:2004:497, body 29 a nasl.

³⁷ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod iv) a akty uvedené v časti I písm. D a časti II písm. B prílohy.

³⁸ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod vii) a časť I písm. G bod 4 prílohy.

38. Právny servis sa v podobnom duchu domnieva, že ani posilnenie presadzovania práva Únie v oblasti ochrany životného prostredia nie je v zrejmom právnom vzťahu s fungovaním vnútorného trhu.³⁹ V každom prípade neexistuje prepojenie medzi vnútorným trhom a opatreniami uvedenými v prílohe, ktoré sú z podstatnej časti zamerané na vykonávanie medzinárodnej environmentálnej politiky EÚ.⁴⁰ V súvislosti s touto oblasťou bude ako samostatný právny základ so samostatným právnym odôvodnením potrebné doplniť článok 192 ods. 1 ZFEÚ. Cieľ posilniť presadzovanie práva a politik Únie v záujme ochrany životného prostredia treba považovať za samostatný cieľ smernice, ktorý odôvodňuje použitie článku 192 ods. 1 ZFEÚ ako samostatného právneho základu, pričom tento cieľ je neoddeliteľne prepojený s ostatnými cieľmi identifikovanými v tomto stanovisku.
39. Všetky právne základy uvedené doteraz (článok 43 ods. 2, články 91, 100 a 114, článok 168 ods. 4 a článok 192 ods. 1 ZFEÚ) sú právne zlučiteľné, pretože vo všetkých sa ustanovuje riadny legislatívny postup.

³⁹ Článok 1 ods. 1 písm. a) bod v) a časť I písm. E a časť II písm. C prílohy.

⁴⁰ Pozri napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 649/2012 zo 4. júla 2012 o vývoze a dovoze nebezpečných chemikálií (Ú. v. EÚ L 201, 27.7.2012, s. 60) uvedené v časti I písm. E bode vii). Toto nariadenie sa v súčasnosti zakladá na článku 192 ods. 1 a článku 207 ZFEÚ. Smernica 2013/30/EÚ uvedená v časti II písm. C bode i) má okrem toho iba environmentálny cieľ.

40. Uvedená skutočnosť sa nevzťahuje na akty Euratomu⁴¹ v oblasti jadrovej bezpečnosti uvedenej v článku 1 ods. 1 písm. a) a zodpovedajúcej časti prílohy, v ktorej sa uvádza päť aktov.⁴² Tieto akty boli prijaté na základe článku 31 Zmluvy o Euratome, v ktorom sa stanovuje osobitný postup, ktorý nespadá do rámca ZFEÚ a nemá legislatívnu povahu.⁴³ Tento postup Euratomu navyše vyžaduje, aby Komisia uskutočnila konzultácie s expertmi na verejné zdravie, ktorých vymenoval Vedecký a technický výbor zriadený Zmluvou o Euratome, ako aj s expertmi Hospodárskeho a sociálneho výboru a aby ich stanoviská zaslala Rade.⁴⁴ Tento nedostatok nemôže Rada odstrániť, pretože Vedecký a technický výbor uvedený v článku 31 Zmluvy o Euratome je pripojený ku Komisii.

⁴¹ Konsolidované znenie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu, Ú. v. EÚ C 327, 26.10.2012, s. 1 – 107.

⁴² Pozri článok 1 ods. 1 písm. a) bod vi) a časť I písm. F prílohy.

⁴³ Článok 31 Zmluvy o Euratome znie takto: „*Základné normy vypracuje Komisia po získaní stanoviska skupiny osobností vymenovaných Vedeckým a technickým výborom z okruhu vedeckých expertov členských štátov, a to najmä expertov na verejné zdravie. Komisia si vyžiada k týmto základným normám stanovisko Hospodárskeho a sociálneho výboru. Základné normy stanoví po porade s Európskym parlamentom Rada kvalifikovanou väčšinou, na návrh Komisie, ktorá jej postúpi získané stanoviská výborov.*“

⁴⁴ Článok 134 Zmluvy o Euratome znie takto: „*1. Pri Komisii sa zriadi Vedecký a technický výbor s poradnou funkciou. S výborom je potrebné poradiť sa v prípadoch stanovených touto zmluvou. Porada s výborom sa môže navyše uskutočniť vo všetkých prípadoch, v ktorých to Komisia pokladá za potrebné. 2. Výbor sa skladá zo štyridsiatich dvoch členov, ktorých vymenúva Rada po porade s Komisiou. Členovia výboru sú vymenovaní na osobnom princípe na obdobie piatich rokov. Možno ich vymenovať znova. Nie sú viazaní žiadnymi pokynmi. Vedecký a technický výbor volí každoročne spomedzi svojich členov predsedu a predsedníctvo*“ (zvýraznenie doplnené).

41. Ďalej treba poznamenať, že postup podľa článku 31 Zmluvy o Euratome je nelegislatívny. Právny servis už mal príležitosť vysvetliť, prečo by sa legislatívne a nelegislatívne právne základy nemali kombinovať v jednom a tom istom akte Únie. Dôvody súvisia s rozdielnymi pravidlami týkajúcimi sa zverejňovania a povinného zasielania návrhov legislatívnych aktov národným parlamentom; s uplatňovaním zásad subsidiarity a proporcionality a s úlohou národných parlamentov; s rozdielnymi pravidlami, ktoré sa vzťahujú na transparentnosť zasadnutí Rady a kritériá *locus standi* na účely preskúmania zákonnosti aktov Únie, ktoré sa líšia v závislosti od legislatívnej alebo nelegislatívnej povahy aktu.⁴⁵
42. To znamená, že na prijatie pravidiel, ktoré sa týkajú ochrany oznamovateľov, súvisiacich s uvedenými aktmi Euratomu, ktoré predstavujú oblasť politiky „jadrová bezpečnosť“, bude v súlade s článkom 31 Zmluvy o Euratome potrebný osobitný akt Únie, v ktorom sa bude od Komisie vyžadovať, aby Rade zaslala požadované stanoviská Vedeckého a technického výboru a Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru.

⁴⁵ Viac informácií nájdete tu: dokument Rady 9303/13, stanovisko právneho servisu zo 6. mája 2013, body 28 – 39; pozri tiež dokument Rady 6138/11, stanovisko právneho servisu z 9. februára 2011, body 20 a 23, v ktorom právny servis potvrdil, že hybridné akty, v ktorých sa spája legislatívne opatrenie (článok 352 ZFEÚ) a vykonávacie opatrenie (článok 291 ZFEÚ), nie sú zlučiteľné so zmluvami.

Predmety úpravy uvedené v článku 1 ods. 1 písm. b)

43. Článok 1 ods. 1 písm. b) návrhu sa vzťahuje na posilnenie presadzovania práva Únie v oblasti práva hospodárskej súťaže a štátnej pomoci. Takýto odvetvový cieľ sa nemôže zakladať na článku 114 ZFEÚ ani na žiadnych iných právnych základoch pre iné oblasti politiky, ktorých vhodnosť sa doposiaľ potvrdila. Dôvodom je, že právne základy na prijímanie opatrení v týchto oblastiach politiky, to znamená články 103 a 109 ZFEÚ – aj keď súvisia s vnútorným trhom, sú spojené s nelegislatívnymi postupmi. Ako už bolo uvedené, právny servis už vysvetlil, prečo je od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy potrebné vyhýbať sa súbežnému použitiu legislatívnych a nelegislatívnych aktov.⁴⁶

Predmety úpravy uvedené v článku 1 ods. 1 písm. c)

44. Navrhované ustanovenie znie takto:

„porušenia poškodzujúce finančné záujmy Únie, ako sa vymedzujú v článku 325 ZFEÚ a ako sa ďalej uvádzajú najmä v smernici (EÚ) 2017/1371 a nariadení (EÚ, Euratom) č. 833/2013.“

45. Článok 114 ZFEÚ sa nemôže použiť v spojení s porušeniami opatrení zameraných na ochranu finančných záujmov Únie. Na tento cieľ nemožno použiť ani právne základy pre žiadne iné oblasti politiky, ktorých vhodnosť sa doposiaľ potvrdila. Toto opatrenie bude preto potrebovať vlastný právny základ (článok 325 ods. 4 ZFEÚ). Cieľ posilniť presadzovanie práva a politik Únie na ochranu finančných záujmov Únie v zmysle článku 325 ZFEÚ sa má považovať za samostatný cieľ smernice, ktorý je neoddeliteľne prepojený s ostatnými cieľmi uvedenými vyššie. Keďže tento právny základ je zlučiteľný s ostatnými právnymi základmi uvedenými vyššie, ktoré tiež odkazujú na riadny legislatívny postup, článok 325 ZFEÚ sa môže pridať k týmto ostatným právnym základom.

⁴⁶ Komisia, Rada a Parlament si budú musieť vymeniť názory na zmenu právneho základu. Pozri bod 25 Medziinštitucionálnej dohody medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva z 13. apríla 2016 (Ú. v. EÚ L 123, 12.5.2016, s. 1): „Ak sa plánuje zmena právneho základu, ktorej dôsledkom je zmena riadneho legislatívneho postupu na mimoriadny legislatívny postup alebo nelegislatívny postup, medzi uvedenými tromi inštitúciami sa o tom uskutoční výmena názorov.“

46. Odkaz na smernicu (EÚ) 2017/1371 však treba odstrániť. Uvedená smernica bola prijatá na základe článku 83 ods. 2 ZFEÚ, ktorý bol zavedený Lisabonskou zmluvou s cieľom umožniť Únii aproximovať zákony a iné právne predpisy členských štátov v oblasti trestného práva prostredníctvom „*minimáln[ych] pravidiel týkajúc[ich] sa vymedzenia trestných činov a sankcií*“ v danej oblasti politiky Únie, ak sa ukáže, že takáto aproximácia „*je nevyhnutná na zabezpečenie účinného uskutočňovania politiky Únie v oblasti, ktorá bola predmetom harmonizačných opatrení*“.⁴⁷ Z toho vyplýva, že účelom článku 83 ods. 2 ZFEÚ ako právneho základu je podporovať prostredníctvom trestnoprávných ustanovení iné politiky Únie. Konkrétnejšie, smernica (EÚ) 2017/1371 podporuje nariadenie (EÚ, Euratom) č. 833/2013, ale jej predmet úpravy je užší. V článku 1 ods. 1 písm. c) nie je potrebné odkazovať na smernicu (EÚ) 2017/1371.⁴⁸
47. Napokon, na rozdiel od aktov Euratomu, ktoré sa týkajú jadrovej bezpečnosti, v súvislosti s nariadením (EÚ, Euratom) č. 833/2013 nedochádza k nezlučiteľnosti. Dôvodom je skutočnosť, že v dôsledku článku 106a Zmluvy o Euratome⁴⁹ je článok 325 ZFEÚ uplatniteľný na Zmluvu o Euratome. Článok 106a Zmluvy o Euratome by sa však musel doplniť ako právny základ.

⁴⁷ Pozri dokument Rady 15309/12, stanovisko právneho servisu z 22. októbra 2012, body 6 a 7.

⁴⁸ Treba tiež pripomenúť, že článok 83 ods. 2 ZFEÚ patrí do tretej časti hlavy V ZFEÚ, v dôsledku čoho sa uplatňujú protokoly č. 21 a 22 o postavení Spojeného kráľovstva, Írska a Dánska. Okrem toho sa v článku 83 ods. 3 ZFEÚ udeľuje členovi Rady, ktorý sa domnieva, že navrhovanou smernicou by mohli byť dotknuté základné aspekty jeho systému trestného súdnictva, právo požiadať, aby o návrhu smernice rokovala Európska rada, čo vedie k pozastaveniu riadneho legislatívneho postupu. Naproti tomu, ak sa nedosiahne dohoda a ak si aspoň deväť členských štátov želá nadviazať na základe dotknutého návrhu smernice posilnenú spoluprácu, môžu tak urobiť na tomto základe.

⁴⁹ Článok 106a Zmluvy o Euratome znie takto: „1. Na túto zmluvu sa vzťahujú článok 7, články 13 až 19, článok 48 ods. 2 až 5 a články 49 a 50 Zmluvy o Európskej únii, článok 15, články 223 až 236, články 237 až 244, článok 245, články 246 až 270, články 272, 273 a 274, články 277 až 281, články 285 až 304, články 310 až 320, články 322 až 325 a články 336, 342 a 344 Zmluvy o fungovaní Európskej únie ako aj Protokol o prechodných ustanoveniach.“

Predmety úpravy uvedené v článku 1 ods. 1 písm. d)

48. Právny servis poznamenáva, že článok 114 ZFEÚ nemožno použiť na posilnenie presadzovania práva Únie zameraného na posilnenie boja proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam/daňovým únikom právnických osôb, pretože toto sa musí zakladať na článku 115 ZFEÚ⁵⁰. Právnym základom pre právne predpisy alebo navrhované právne predpisy Únie uvedené implicitne v článku 1 ods. 1 písm. d) a explicitne v poznámkach pod čiarou k odôvodneniu 17 návrhu Komisie sú postupy stanovené v článku 113 a/alebo článku 115 ZFEÚ. V oboch článkoch sa stanovuje mimoriadny legislatívny postup, ktorý si vyžaduje jednomyselnosť v Rade a konzultácie s Európskym parlamentom. Túto oblasť politiky (uvedenú v článku 1 ods. 1 písm. d)) bude preto potrebné vyňať z návrhu tak, že sa návrh rozdelí, a zaoberať sa ňou paralelne, pretože v jednom akte Únie nie je možné spojiť riadny legislatívny postup a mimoriadny legislatívny postup, ktorý si vyžaduje jednomyselnosť⁵¹.

⁵⁰ Pozri tiež stanovisko právneho servisu z 11. novembra 2016, dokument Rady 14384/16.

⁵¹ Pozri vec C-300/89, Komisia/Rada („oxid titaničitý“), EU:C:1991:244, body 17 až 21. Súdny dvor rozhodol, že „spolurozhodovací postup“ (a predchádzajúci „postup spolupráce“) podľa bývalého článku 251 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva je nezlučiteľný s právnym základom, ktorý si vyžaduje jednomyselnosť v Rade. Pozri tiež: informačná poznámka právneho servisu určená Coreperu, ktorá sa týka rozsudku Súdneho dvora vo veci C-130/10, Parlament/Rada: dokument Rady 15826/12 bod 9.

IV. ZÁVERY

49. Právny servis Rady zastáva z uvedených dôvodov názor, že:

- 1) navrhovaná smernica si vyžaduje tieto právne základy: článok 43 ods. 2, články 91, 100 a 114, článok 168 ods. 4, článok 192 ods. 1 a článok 325 ZFEÚ v spojení s článkom 106a zmluvy o Euratome; tieto právne základy sa môžu použiť pri všetkých oblastiach práva Únie uvedených v článku 1 ods. 1 písm. a) a c) návrhu Komisie s výnimkou jadrovej bezpečnosti;
- 2) v prípade nasledujúcich oblastí a aktov Únie bude potrebné návrh rozdeliť a prijať samostatné akty, ktoré bude možné preskúmať súbežne s navrhovanou smernicou v rámci jedného balíka, pričom každý z týchto aktov bude mať svoj samostatný právny základ:
 - a) pokiaľ ide o akty Únie týkajúce sa oblasti jadrovej bezpečnosti uvedenej v článku 1 ods. 1 písm. a) bode vi) návrhu Komisie, samostatný akt sa bude musieť zakladať na špecifickom nelegislatívnom postupe, ako sa stanovuje v článku 31 Zmluvy o Euratome;
 - b) pokiaľ ide o akty Únie, ktoré sa týkajú oblastí práva hospodárskej súťaže a štátnej pomoci uvedených v článku 1 ods. 1 písm. b) návrhu Komisie, samostatný akt sa bude musieť zakladať na nelegislatívnom postupe stanovenom v článkoch 103 a 109 ZFEÚ;
 - c) pokiaľ ide o pravidlá uvedené v článku 1 ods. 1 písm. c), ktoré sa týkajú dane z príjmu právnických osôb alebo ktoré sledujú posilnenie presadzovania opatrení proti dohodám, ktorých cieľom je získať daňové zvýhodnenie, samostatný akt sa bude musieť zakladať na mimoriadnom legislatívnom postupe stanovenom v článku 115 ZFEÚ;
 - d) pokiaľ ide o nariadenie (EÚ) č. 258/2012 (strelné zbrane), uvedené v časti I písm. C bode 2(iii) prílohy k návrhu Komisie, bude sa musieť prijať samostatný akt vo forme nariadenia podľa článku 207 ods. 2 ZFEÚ;

- 3) bude potrebné odstrániť nasledujúce odkazy na akty Únie:
- a) odkaz na smernicu (EÚ) 2017/1371 v článku 1 ods. 1 písm. c) návrhu Komisie;
 - b) odkaz na rozhodnutie č. 1082/2013/EÚ týkajúce sa závažných cezhraničných ohrození ľudského zdravia, ktorý sa uvádza v časti I písm. H bode 3 prílohy.
-